Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 11 juli 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Montego Bay-konventionen – Artikel 220.6 – Kuststaters behörighet – Domstolens behörighet att tolka bestämmelser i internationell rätt – Direktiv 2005/35/EG – Föroreningar förorsakade av fartyg – Artikel 7.2 – Marpol 73/78 – Utsläpp av olja från utländskt fartyg som framförs i genomfartstrafik i en stats exklusiva ekonomiska zon – Förhållanden som ger en kuststat rätt att inleda ett rättsligt förfarande mot ett utländskt fartyg – Rätten till sjöfart – Skyddet av den marina miljön – Omfattande skada eller hot om omfattande skada på kusten eller kuststatens därmed sammanhängande intressen eller på tillgångarna i dess territorialhav eller exklusiva ekonomiska zon – Klara objektiva bevis”

I mål C-15/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Högsta domstolen (Finland) genom beslut av den 12 december 2016, som inkom till domstolen den 13 januari 2017, i målet

Bosphorus Queen Shipping Ltd Corp.

mot

Rajavartiolaitos,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen samt domarna J. Malenovský (referent), M. Safjan, D. Šváby och M. Vilaras,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 december 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Bosphorus Queen Shipping Ltd Corp., genom P. Karhu, advokat,

– Finlands regering, genom J. Heliskoski, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: finska.

– Belgiens regering, genom J. Van Holm, C. Van Lul och L. Van den Broeck, samtliga i egenskap av ombud,

– Greklands regering, genom G. Karipsiadis, K. Georgiadis, M. Stellakatos, E. Tsaousi och E. Skalieri, samtliga i egenskap av ombud,

– Frankrikes regering, genom B. Fodda och D. Colas, båda i egenskap av ombud,

– Nederländernas regering, genom C.S. Schillermans och M. Bulterman, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom L. Nicolae, A. Bouquet, E. Paasivirta och P. Aalto, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 28 februari 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 220.6 i Förenta nationernas havsrättskonvention, som undertecknades i Montego Bay den 10 december 1982 (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 1833, 1834 och 1835, s. 3) (nedan kallad Montego Bay-konventionen), och av artikel 7.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/35/EG av den 7 september 2005 om föroreningar förorsakade av fartyg och om införande av sanktioner, inbegripet straffrättsliga sanktioner, för föroreningsbrott (EUT L 255, 2005, s. 11), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/123/EG av den 21 oktober 2009 (EUT L 280, 2009, s. 52) (nedan kallat direktiv 2005/35).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Bosphorus Queen Shipping Ltd Corp. (nedan kallat Bosphorus), som är det företag som äger det i Panama registrerade torrlastfartyget Bosphorus Queen, och, å andra sidan, Rajavartiolaitos (Gränsbevakningsväsendet, Finland). Målet rör den oljeutsläppsavgift som Gränsbevakningsväsendet påfört Bosphorus på grund av att detta företag förorsakat ett oljeutsläpp i Finlands exklusiva ekonomiska zon (nedan kallad EEZ).

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

1969 års konvention om ingripande på det fria havet

3 Den internationella konventionen om ingripande på det fria havet vid olyckor som är ägnade att leda till förorening genom olja undertecknades i Bryssel den 29 november 1969 (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 970, s. 211) (nedan kallad 1969 års konvention om ingripande på det fria havet). Unionen och flera av dess medlemsstater är inte parter i denna konvention. Däremot är Republiken Finland och Panama parter i konventionen.

4 I artikel I punkt 1 i denna konvention anges att de fördragsslutande parterna ”får på det fria havet vidtaga nödvändiga åtgärder för att förebygga, minska eller avvärja allvarlig och överhängande fara som förorening av havsvattnet genom olja eller hot om sådan förorening innebär för deras kuster eller

därtill knutna intressen, om föroreningen eller hotet därom är en följd av en sjöolycka eller åtgöranden i samband med sådan olycka och om det är [rimligt] att antaga att mycket allvarlig skada uppkommer därav”.

5 I artikel II punkt 4 i 1969 års konvention om ingripande på det fria havet föreskrivs följande:

”I denna konvention gäller följande definitioner:

…

4. ’därtill knutna intressen’ avser sådana kuststatens intressen som omedelbart påverkas eller hotas av sjöolyckan:

a) sådan verksamhet till sjöss vid kust, i hamn eller i flodmynning, däri inbegripet fiske, vilken utgör väsentlig utkomstkälla för berörda personer,

b) turistattraktioner i det berörda området,

c) kustbefolkningens hälsa och det berörda områdets välbefinnande, däri inbegripet bevarandet av levande havstillgångar, både djurliv och växtlighet.”

Marpol 73/78

6 I den internationella konventionen till förhindrande av förorening från fartyg, undertecknad i London den 2 november 1973, kompletterad med protokollet av den 17 februari 1978 (nedan kallad Marpol 73/78), fastställs regler som är avsedda att förebygga och bekämpa förorening av den marina miljön.

7 Unionen är inte part i denna konvention. Däremot är Republiken Finland, i likhet med alla andra medlemsstater, part i denna konvention.

8 Bestämmelserna om förebyggande av föroreningar genom olja anges i bilaga I till Marpol 73/78.

9 I regel 1 punkt 11 i bilaga I till konventionen definieras specialområde som ”havsområde i fråga om vilket, av erkända tekniska skäl med avseende på områdets oceanografiska och ekologiska förhållanden och den särskilda karaktären av där förekommande trafik, antagande av särskilda, tvingande metoder för förebyggande av havsförorening genom olja är nödvändigt”. För tillämpningen av denna bilaga förekommer som specialområde Östersjöområdet, vilket inkluderar den egentliga Östersjön med Bottniska viken och Finska viken samt inloppet till Östersjön vilket begränsas av latitudparallellen genom Skagen i Skagerrak vid 57° 44,8’ nord.

10 I regel 15 i del C i bilaga I till konventionen, som avser ”kontroll av föroreningar orsakade av fartygets drift”, föreskrivs följande:

”1. Om ej annat följer av regel 4 i denna bilaga och punkterna 2, 3 och 6 i denna regel, skall varje utsläpp i havet av olja eller oljehaltig blandning från fartyg vara förbjudet.

…

B. Utsläpp i specialområden

3 Varje utsläpp av olja eller oljehaltig blandning från fartyg med en bruttodräktighet av minst 400 ton är förbjudet utom när samtliga följande villkor är uppfyllda:

1 Fartyget är under gång.

2 Den oljehaltiga blandningen filtreras genom ett oljefiltreringssystem som uppfyller kraven i regel 14.7 i denna bilaga.

3 Oljeinnehållet i utflödet utan utspädning överstiger inte 15 ppm.

4 Den oljehaltiga blandningen kommer inte, på oljefartyg, från lastpumprum.

5 Den oljehaltiga blandningen har inte, vad gäller oljefartyg, blandats med oljelastrester.”

Montego Bay-konventionen

11 Montego Bay-konventionen trädde i kraft den 16 november 1994. Den godkändes på Europeiska unionens vägnar genom rådets beslut 98/392/EG av den 23 mars 1998 (EGT L 179, 1998, s. 1).

12 Enligt ordalydelsen i artikel 1 i denna konvention gäller följande:

”1. *området*: havsbottnen och dennas underlag utanför gränserna för nationell jurisdiktion,

…

4) *förorening av den marina miljön*: människans direkta eller indirekta tillförsel av ämnen eller energi i den marina miljön, inbegripet flodmynningar, som får eller kan tänkas få sådana fördärvliga följder som skador på levande tillgångar och på det marina livet, risker för människans hälsa, hinder för marin verksamhet, inbegripet fiske och annan tillåten användning av havet, försämring av havsvattnets användningsmöjligheter samt begränsning av skönhets- och rekreationsvärden,

…”

13 I artikel 56 i denna konvention, som har rubriken ”Kuststatens rättigheter, jurisdiktion och skyldigheter i [EEZ]”, föreskrivs följande:

”1. I [EEZ] har kuststaten

a) suveräna rättigheter i syfte att utforska och utnyttja, bevara och förvalta naturtillgångarna, vare sig dessa är levande eller icke levande, på havsbottnen och i dess underlag samt i överliggande vattenområden och vad avser andra verksamheter för ekonomisk exploatering och utforskning av zonen, såsom framställning av energi från vatten, strömmar och vindar,

b) jurisdiktion enligt tillämpliga bestämmelser i denna konvention med avseende på
   i) uppförande och användning av konstgjorda öar, anläggningar och konstruktioner,
   ii) marinvetenskaplig forskning,
   iii) skydd och bevarande av den marina miljön,

c) andra rättigheter och skyldigheter enligt denna konvention.”

14 I artikel 58 i Montego Bay-konventionen, som avser ”Andra staters rättigheter och skyldigheter i den exklusiva ekonomiska zonen”, föreskrivs följande:

”1. I [EEZ] åtnjuter alla stater, vare sig de är kuststater eller kustlösa stater, med förbehåll för tillämpliga bestämmelser i denna konvention, de i artikel 87 avsedda friheterna till sjöfart och överflygning, utläggande av undervattenskablar och rörledningar samt annan enligt folkrätten legitim användning av havet i samband med dessa friheter, såsom de som har samband med fartygs och luftfartygs framförande samt skötsel av undervattenskablar och rörledningar och är förenliga med övriga bestämmelser i denna konvention.

2. Artiklarna 88–115 och andra relevanta folkrättsliga regler äger tillämpning på [EEZ], i den mån de inte är oförenliga med denna del.

3. Stater skall vid utövande av sina rättigheter och vid fullgörande av sina skyldigheter enligt denna konvention i [EEZ] ta vederbörlig hänsyn till kuststatens rättigheter och skyldigheter och iaktta de lagar och andra författningar som antagits av kuststaten i enlighet med bestämmelserna i denna konvention samt andra folkrättsliga regler, i den mån dessa inte är oförenliga med denna del.”

15 I artikel 61.1–4 i denna konvention, avseende ”[b]evarande av de levande tillgångarna”, föreskrivs följande:

”1. Kuststaten skall fastställa den tillåtna fångstmängden av de levande tillgångarna i sin [EEZ].

2. Kuststaten skall, med beaktande av bästa tillgängliga vetenskapliga fakta, genom lämpliga åtgärder för bevarande och förvaltning säkerställa att de levande tillgångarnas fortbestånd i [EEZ] inte äventyras genom överexploatering. Kuststaten och behöriga internationella organisationer, vare sig de är subregionala, regionala eller globala, skall på lämpligt sätt samarbeta för detta ändamål.

3. Sådana åtgärder skall även syfta till att bibehålla bestånd av fångade arter på, eller återställa dem till, nivåer som kan ge största konstanta avkastning med avseende på miljöfaktorer och ekonomiska faktorer av betydelse, vilka innefattar de kustfiskande samhällenas ekonomiska behov och utvecklingsländernas särskilda krav, och med hänsyn till fiskemönster, beståndens inbördes beroende samt allmänt rekommenderade internationella miniminormer, vare sig dessa är subregionala, regionala eller globala.

4. Kuststaten skall vid vidtagande av sådana åtgärder beakta verkningarna på arter som är närbesläktade med eller beroende av fångade arter i syfte att bibehålla bestånd av sådana närbesläktade eller beroende arter på, eller återställa dem till, nivåer som ligger över de nivåer där deras reproduktion allvarligt kan hotas.”

16 I artikel 194.5 i denna konvention stadgas följande:

”De åtgärder som vidtas enligt denna del skall innefatta sådana åtgärder som är nödvändiga för att skydda och bevara sällsynta och känsliga ekosystem samt lokaler för arter och andra marina organismer som är på tillbakagång, hotade eller utrotningshotade.”

17 I punkterna 1 och 7 i artikel 211 i denna konvention, som har rubriken ”Förorening från fartyg”, föreskrivs följande:

”1. Staterna skall, genom den behöriga internationella organisationen eller vid en allmän diplomatkonferens, fastställa internationella regler och normer för att förhindra, begränsa och kontrollera förorening av den marina miljön från fartyg och på samma sätt vid behov verka för att sådana farledssystem antas som är utformade i syfte att så långt som möjligt begränsa risken för

olyckor, vilka skulle kunna medföra förorening av den marina miljön, däri inbegripet kustlinjen, och skada genom förorening av kuststaters därmed sammanhängande intressen. Sådana regler och normer skall, i den utsträckning så är nödvändigt, på samma sätt granskas på nytt.

…

7. De internationella regler och normer som avses i denna artikel innefattar bland andra sådana som föreskriver omedelbart meddelande till kuststater vars kustlinje eller därmed sammanhängande intressen kan påverkas av incidenter, däri inbegripet sjöolyckor, som medför utsläpp eller kan förväntas leda till utsläpp."

18 I artikel 220 i Montego Bay-konventionen, som har rubriken "Kuststaternas säkerställande av reglernas tillämpning", föreskrivs i punkterna 3–6 behörighetsregler, enligt vilka en kuststat får vidta åtgärder mot ett fartyg som har begått en överträdelse av internationella regler och normer avseende föroreningar orsakade av fartyg inom kuststatens EEZ. Dessa punkter har följande lydelse:

"3. När det föreligger klara skäl att anta att ett fartyg, som navigerar i en stats [EEZ] eller territorialhav, i [EEZ] har överträtt tillämpliga internationella regler och normer för förhindrande, begränsning och kontroll av förorening från fartyg eller lagar och andra författningar i den staten, som överensstämmer med och genomför sådana regler och normer, får staten begära att fartyget lämnar information beträffande sin identitet och registreringshamn, sin senaste och nästa anlöpningshamn och annan relevant information, som krävs för att fastställa, huruvida en överträdelse har ägt rum.

4. Staterna skall anta lagar och andra författningar och vidta andra åtgärder, så att fartyg som för deras flagg uppfyller de i punkt 3 ställda kraven på information.

5. När det föreligger klara skäl att anta att en i punkt 3 avsedd överträdelse har ägt rum ombord på ett fartyg, som navigerar i en stats [EEZ] eller territorialhav, och att detta lett till ett omfattande utsläpp, som medfört eller hotat medföra betydande förorening av den marina miljön, får staten företa fysisk inspektion av fartyget, vad beträffar förhållandena i samband med överträdelsen, om information har vägrats av fartyget eller om den information som lämnats av fartyget flagrant avviker från uppenbara fakta och om omständigheterna i fallet berättigar till sådan inspektion.

6. När det föreligger klara objektiva bevis för att man ombord på ett fartyg, som framförs i en stats [EEZ] eller territorialhav, i [EEZ] har gjort sig skyldig till en i punkt 3 avsedd överträdelse, vilken lett till ett utsläpp som medfört omfattande skada eller hot om omfattande skada på kusten eller kuststatens därmed sammanhängande intressen eller på tillgångarna i dess territorialhav eller [EEZ], får staten, med förbehåll för kapitel 7, förutsatt att bevismaterialet berättigar härtill, inleda rättsligt förfarande, däri inbegripet kvarhållande av fartyget, i enlighet med statens lagar."

19 I artikel 221 i denna konvention, som har rubriken "Åtgärder för att förhindra förorening som härrör från sjöolyckor", föreskrivs följande:

"1. Inget i denna del skall påverka staternas rättighet att, i enlighet med såväl folkrättslig sedvanerätt som traktatbaserad folkrätt, utanför territorialhavet vidta och genomdriva åtgärder som står i proportion till den faktiska eller hotande skadan, för att skydda sin kust eller därmed förbundna intressen, däri inbegripet fiske, från förorening eller hot om förorening till följd av en sjöolycka eller handlingar i samband med en sådan olycka, som sannolikt kan förväntas få omfattande skadliga följder.

2. I denna artikel avses med 'sjöolycka' kollision mellan fartyg, grundstötning eller annat navigeringsmissöde, eller annan händelse ombord på ett fartyg eller utanför detta, som medför materiell skada eller omedelbart hot om materiell skada på fartyg eller last."

20 I artikel 237 i konventionen, vilken rör förpliktelser enligt andra konventioner om skydd och bevarande av den marina miljön, föreskrivs följande:

”1. Bestämmelserna i denna del inverkar inte på de särskilda förpliktelser som stater har iklätt sig i tidigare ingångna särskilda konventioner och överenskommelser som berör skyddet och bevarandet av den marina miljön samt överensstämmelser som kan ingås till befrämjande av de allmänna principer som föreskrivs i denna konvention.

2. Särskilda förpliktelser, som staterna med avseende på skydd och bevarande av den marina miljön har iklätt sig i särskilda konventioner, bör uppfyllas på ett sätt som är förenligt med denna konventions allmänna principer och ändamål.”

Wienkonventionen

21 Wienkonventionen om traktaträtten ingicks i Wien den 23 maj 1969 (*Förenta nationernas fördragssamling*, volym 1155, s. 331) (nedan kallad Wienkonventionen).

22 Artikel 31 i Wienkonventionen, med rubriken ”Allmän regel om tolkning”, har följande lydelse:

”1. En traktat skall tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte.

…

3. Utöver sammanhanget skall hänsyn tagas till

…

c) relevanta internationella rättsregler som är tillämpliga i förhållandet mellan parterna.

…”

23 Artikel 32 i denna konvention, som har rubriken ”Supplementära tolkningsmedel”, har följande lydelse:

”Supplementära tolkningsmedel, inbegripet förarbetena till traktaten och omständigheterna vid dess ingående, kan anlitas för att få bekräftelse på den mening som framkommer vid tillämpningen av artikel 31 eller för att fastställa meningen, när en tolkning enligt artikel 31:

a) inte undanröjer dess tvetydighet eller oklarhet; eller

b) leder till ett resultat som uppenbarligen är orimligt eller oförnuftigt.”

Unionsrätt

24 Skälen 1–4 och 12 i direktiv 2005/35 har följande lydelse:

”(1) Gemenskapens sjösäkerhetspolitik syftar till att uppnå en hög säkerhets- och miljöskyddsnivå och grundas på förutsättningen att alla parter som är inbegripna i godstransporter till sjöss ansvarar för att se till att de fartyg som används i gemenskapsvatten uppfyller gällande regler och normer.

(2) De relevanta normerna för utsläpp av förorenande ämnen från fartyg i alla medlemsstater grundas på Marpol 73/78 (Marpol 73/78); dessa bestämmelser förbigås emellertid dagligen av ett mycket stort antal fartyg som trafikerar gemenskapsvatten, utan att korrigerande åtgärder vidtas.

(3) Eftersom medlemsstaternas genomförande av Marpol 73/78 skiljer sig åt, särskilt när det gäller deras praxis beträffande införandet av sanktioner för utsläpp av förorenande ämnen från fartyg, är det nödvändigt att harmonisera genomförandet av Marpol 73/78 på gemenskapsnivå.

(4) Avskräckande åtgärder utgör en viktig del av gemenskapens sjösäkerhetspolitik, eftersom de garanterar en koppling mellan ansvaret hos var och en av de parter som är inbegripna i transporter av förorenande gods till sjöss och de sanktioner som kan utdömas. För att uppnå ett effektivt miljöskydd, krävs därför effektiva, avskräckande och proportionella sanktioner.

…

(12) När det föreligger klara objektiva bevis på ett utsläpp som medfört omfattande skada eller hot om omfattande skada, bör medlemsstaterna överlämna ärendet till sina behöriga myndigheter så att förfaranden kan inledas i enlighet med artikel 220 i [Montego Bay-konventionen].”

25 I artikel 1 i direktiv 2005/35 anges följande:

”1. Syftet med detta direktiv är att i gemenskapslagstiftningen införliva internationella normer för föroreningar förorsakade av fartyg och säkerställa att de personer som är ansvariga för utsläpp av förorenande ämnen blir föremål för lämpliga sanktioner, inbegripet straffrättsliga sanktioner, för att förbättra sjösäkerheten och stärka skyddet av den marina miljön mot föroreningar från fartyg.

2. Detta direktiv hindrar inte att medlemsstaterna vidtar strängare åtgärder mot föroreningar orsakade av fartyg i överensstämmelse med internationell rätt.”

26 I artikel 3.1 b och d i detta direktiv föreskrivs följande:

”1. Detta direktiv skall gälla i enlighet med internationell rätt för utsläpp av förorenande ämnen i

…

b) en medlemsstats territorialhav,

…

d) en medlemsstats [EEZ] eller likvärdig zon, som inrättats i enlighet med internationell rätt, …”

27 I artikel 7 i direktivet, som har rubriken ”Kuststaternas verkställighetsåtgärder när det gäller fartyg i genomfartstrafik”, föreskrivs följande i punkt 2:

”När det föreligger klara objektiva bevis för att ett fartyg som färdas i de områden som anges i artikel 3.1 b eller 3.1 d har begått en överträdelse inom det område som avses i artikel 3.1 d som lett till ett utsläpp som medfört omfattande skada eller hot om omfattande skada på kusten eller därmed sammanhängande intressen i den berörda medlemsstaten eller på tillgångarna i de områden som avses i artikel 3.1 b eller 3.1 d, skall den staten, med förbehåll för kapitel 7 i del XII i [Montego Bay-konventionen] och förutsatt att det förefaller berättigat, överlämna ärendet till sina behöriga myndigheter så att förfaranden kan inledas, däri inbegripet kvarhållande av fartyget, i enlighet med medlemsstatens nationella lagstiftning.”

Finländsk rätt

28 Direktiv 2005/35 införlivades i Finland bland annat genom miljöskyddslag för sjöfarten (1672/2009).

29 I kapitel 3 i lagen, som har rubriken ”Skyldighet att betala oljeutsläppsavgift”, föreskrivs följande i 1 § första stycket:

”För brott mot förbudet i 2 kap. 1 § mot utsläpp av olja eller oljehaltig blandning i territorialvattnen eller i Finlands [EEZ] påförs en påföljdsavgift (*oljeutsläppsavgift*), om inte omfattningen och verkningarna av utsläppet ska betraktas som ringa. För brott mot utsläppsförbudet som begås av utländska fartyg i genomfart i Finlands [EEZ] påförs dock oljeutsläppsavgift endast om utsläppet medför omfattande skada eller risk för omfattande skada på den finska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på naturtillgångar i Finlands territorialhav eller [EEZ].”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

30 Enligt Gränsbevakningsväsendet släppte fartyget Bosphorus Queen den 11 juli 2011 ut olja i havet under genomfart i Finlands EEZ.

31 Utsläppet ägde enligt Gränsbevakningsväsendet rum vid utkanten av denna EEZ, cirka 25–30 km från den finländska kusten. Den utsläppta oljan spred sig över ett cirka 37 km långt och cirka 10 m brett band. Den totala yta som täcktes av oljan beräknades vara ungefär 0,222 km^2 och dess volym mellan 0,898 och 9,050 m^3.

32 Den hänskjutande domstolen har angett att de finländska myndigheterna inte vidtog några bekämpningsåtgärder mot detta oljeutsläpp. Det har inte heller gjorts några iakttagelser om att olja nått kusten och det har inte konstaterats att oljeutsläppet orsakat några konkreta skador.

33 När fartyget, som avgått från Sankt Petersburg (Ryssland), återigen färdades genom Finlands EEZ fastställde Gränsbevakningsväsendet däremot, genom beslut av den 23 juli 2011, dels att Bosphorus skulle ställa en ekonomisk säkerhet uppgående till 17 112 euro, som skulle täcka den eventuella oljeutsläppsavgift som detta bolag skulle åläggas att betala, dels att fartyget skulle kvarhållas. Efter att Bosphorus ställt denna säkerhet den 25 juli 2011 kunde fartyget fortsätta sin färd.

34 Finlands miljöcentral utfärdade den 26 juli 2011 ett utlåtande till Gränsbevakningsväsendet om riskerna med oljeutsläppet. Miljökonsekvenserna av oljeutsläppet bedömdes på grundval av den beräknade minimimängd olja som släppts ut. Av detta yttrande framgick följande:

– Åtminstone en del av oljan kunde nå det finländska kustområdet. Om oljan nådde kustområdet skulle detta inverka negativt på utnyttjandet för rekreationsändamål.

– En del av oljan hade också en inverkan på det öppna havet i närheten av utsläppsstället.

– Oljeutsläppet innebar skada för en positiv utveckling av miljöns tillstånd i Östersjön.

– Utsläppet hade haft en negativ inverkan på födosökande och rastande fåglar på det öppna havet.

– Oljan hade medfört skada på vegetabiliskt och animaliskt plankton. Oljeföreningarna spred sig genom näringskedjan.

– Oljeutsläppet hade sannolikt orsakat direkta skador på storspiggen i ytvattnet ute till havs, och akuta negativa konsekvenser på fiskbeståndet kunde därför inte uteslutas.

– Sedimenteringen är stark i området och det är sannolikt att en del av oljeföreningarna hamnar i bottenområdet och skadar de marklevande organismsamhällena.

– Det finns många värdefulla naturområden som ingår i Natura 2000-nätet i närheten av utsläppsplatsen.

– Oljeutsläppet hade ägt rum vid en tidpunkt som var särskilt negativ för sjöfågelbeståndet, eftersom fåglarna då hade ett stort antal icke flygfärdiga ungar i området som sträckte sig från Hangö udds (Finland) ytterskär till Skärgårdshavet och ejderns ungfåglar rörde sig på stora avstånd från kusten.

– Vid tidpunkten för oljeutsläppet hade det funnits tiotusentals ejdrar utanför Hangö udd. Utsläppet hade medfört en omfattande risk för sjöfågelbeståndet på den finländska kusten.

35 Genom beslut av den 16 september 2011 ålade Gränsbevakningsväsendet Bosphorus en oljeutsläppsavgift på 17 112 euro med motiveringen att utsläppet hade medfört omfattande skada eller risk för omfattande skada på den finländska kusten eller därmed sammanhängande intressen för Republiken Finland eller på naturtillgångar i Finlands territorialhav eller EEZ.

36 Bosphorus och skeppsredaren överklagade därefter till Helsingfors tingsrätt (Finland) såsom varande sjödomstol och yrkade upphävande av besluten av den 23 juli 2011 om ställande av säkerhet och av den 16 september 2011 om påförande av oljeutsläppsavgift. Bosphorus och skeppsredaren gjorde bland annat gällande att oljeutsläppet inte hade medfört omfattande skada på miljön och att endast domstolarna i fartygets flaggstat, det vill säga Panama, var behöriga att pröva målet.

37 I dom av den 30 januari 2012 fann Helsingfors tingsrätt det utrett att fartyget i fråga åtminstone hade släppt ut cirka 900 liter olja i havet. Under det förfarande i vilket denna dom meddelades hade Helsingfors tingsrätt hört en specialist från Finlands miljöcentral som vittne. Helsingfors tingsrätt konstaterade därefter, mot bakgrund av de uppgifter den hade tillgång till, att oljeutsläppet medfört risk för omfattande skada i den mening som avses i 1 § i kapitel 3 i lag (1672/2009). Av dessa skäl ogillade Helsingfors tingsrätt Bosphorus överklagande.

38 Bosphorus överklagade domen till Helsingfors hovrätt, vilken fastställde att detta företag inte var skyldigt att betala oljeutsläppsavgiften, av det skälet att betalningsskyldigheten för denna ålåg skeppsredaren, vars identitet var känd.

39 Gränsbevakningsväsendet överklagade sedan hovrättens dom till Högsta domstolen (Finland), vilken upphävde domen och återförvisade målet till Helsingfors hovrätt för en bedömning av om det förelåg skäl för att utdöma en oljeutsläppsavgift enligt 1 § i kapitel 3 i miljöskyddslagen.

40 I beslut av den 18 november 2014 fann hovrätten att det framgick av den bevisning som ingetts att det förelåg en risk att oljeutsläppet i fråga skulle orsaka omfattande skada på den finländska kusten eller därmed sammanhängande intressen för Republiken Finland eller på naturtillgångar i Finlands territorialhav eller EEZ. Hovrätten ogillade följaktligen överklagandet av det avgörande som meddelats av Helsingfors tingsrätt.

41 Bosphorus överklagade till Högsta domstolen och yrkade att det avgörande som meddelats av Helsingfors hovrätt och det avgörande som meddelats av Helsingfors tingsrätt skulle upphävas och att besluten av den 23 juli 2011 och av den 16 september 2011 skulle upphävas, samt att oljeutsläppsavgiften skulle undanröjas.

42 Mot denna bakgrund beslutade Högsta domstolen (Finland) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska uttrycket ’kusten eller kuststatens därmed sammanhängande intressen’ i artikel 220.6 i [Montego Bay-konventionen] respektive ’kusten eller därmed sammanhängande intressen’ i artikel 7.2 i direktiv 2005/35 tolkas i enlighet med definitionen av ’kuster eller därtill knutna intressen’ i artikel II punkt 4 i [1969 års konvention om ingripande på det fria havet]?

2) Enligt definitionen i artikel II punkt 4 led c i 1969 års konvention om ingripande på det fria havet, som omnämns i fråga 1, innebär ’[kusten eller] därtill knutna intressen’ bland annat det berörda områdets välbefinnande, däri inbegripet bevarandet av havets biologiska tillgångar, både djur och växter. Gäller denna bestämmelse även för bevarandet av levande naturtillgångar, både djur och växter i EEZ, eller avser denna bestämmelse endast bevarandet av kustområdets intressen?

3) Om fråga 1 ska besvaras nekande: Vad avses med ’kusten eller … därmed sammanhängande intressen’ i artikel 220.6 i [Montego Bay-konventionen] respektive ’kusten eller därmed sammanhängande intressen’ i artikel 7.2 i direktiv 2005/35?

4) Vad betyder ’tillgångarna i dess territorialhav eller [EEZ]’ enligt artikel 220.6 i [Montego Bay-konventionen] och artikel 7.2 i direktiv [2005/35]? Ska levande naturtillgångar endast anses omfatta fångade arter eller avser detta även arter som är närbesläktade med eller beroende av fångade arter i den mening som avses i artikel 61.4 i [Montego Bay-konventionen], såsom växter och djur som fångade arter använder som föda?

5) Hur ska uttrycket ’medfört … hot’ i artikel 220.6 i [Montego Bay-konventionen] och artikel 7.2 i direktiv 2005/35 definieras? Ska hotet fastställas utifrån begreppet abstrakt eller konkret fara eller på annat sätt?

6) Ska förutsättningarna för kuststatens behörighet enligt artikel 220.6 i [Montego Bay-konventionen] och artikel 7.2 i direktiv [2005/35] bedömas med utgångspunkt i att den orsakade eller hotande omfattande skadan utgör en allvarligare konsekvens än en betydande förorening av den marina miljön eller ett hot om sådan förorening i den mening som avses i artikel 220.5 i [Montego Bay-konventionen]? Hur ska begreppet ’betydande förorening av den marina miljön’ definieras och hur ska en sådan förorening vägas in vid bedömningen av den orsakade omfattande skadan eller hotet om omfattande skada?

7) Vilka omständigheter ska vägas in vid bedömningen av den orsakade respektive hotande skadans omfattning? Ska denna bedömning till exempel inbegripa varaktighet och geografisk utbredning för de negativa konsekvenser som yttrar sig som skador? Om denna fråga besvaras jakande: Hur ska skadornas varaktighet och utbredning bedömas?

8) Direktiv 2005/35 är ett minimidirektiv och hindrar inte att medlemsstaterna vidtar strängare åtgärder mot föroreningar orsakade av fartyg i överensstämmelse med internationell rätt (artikel 1.2). Finns det möjlighet att tillämpa strängare regler i fråga om artikel 7.2 i direktivet, som reglerar kuststatens behörighet att ingripa mot ett fartyg i genomfartstrafik?

9) Kan de särskilda geografiska och ekologiska förutsättningarna, såsom Östersjöområdets känslighet, tillmätas betydelse vid en tolkning av förutsättningarna för kuststatens behörighet enligt artikel 220.6 i [Montego Bay-konventionen] och artikel 7.2 i direktivet?

10) Ska ’klara objektiva bevis’ enligt artikel 220.6 i [Montego Bay-konventionen] och artikel 7.2 i direktiv 2005/35 inte enbart avse bevis för att ett fartyg har begått de brott som anges i dessa bestämmelser utan även bevis för de konsekvenser som utsläppet har fått? Vilket bevis ska krävas för att det ska anses visat att utsläppet har medfört hot om omfattande skada på kusten eller

därmed sammanhängande intressen eller på tillgångarna i territorialhavet eller i den exklusiva ekonomiska zonen – till exempel för områdets fågel- eller fiskbestånd eller för den marina miljön? Innebär kravet på klara objektiva bevis att exempelvis bedömningen av den utsläppta oljans negativa konsekvenser på den marina miljön alltid måste baseras på konkreta undersökningar och studier av det faktiska oljeutsläppets konsekvenser?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

43 För att besvara de frågor som har ställts av den hänskjutande domstolen i förevarande mål, ska EU-domstolen pröva Montego Bay-konventionen, Marpol 73/78 och 1969 års konvention om ingripande på det fria havet. EU-domstolen inleder därför med att förklara vilken ställning dessa konventioner har i förhållande till unionsrätten.

44 När det för det första gäller Montego Bay-konventionen, som undertecknats och godkänts av unionen, utgör bestämmelserna i denna en integrerad del av unionens rättsordning och är bindande för unionen. Domstolen är följaktligen behörig att tolka dessa bestämmelser. Denna konvention har dessutom företräde framför unionens sekundärrättsakter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juni 2008, Intertanko m.fl., C-308/06, EU:C:2008:312, punkterna 42 och 53), vilka, i den mån det är möjligt, ska tolkas i överensstämmelse med dessa avtal.

45 Vad för det andra gäller Marpol 73/78, vilken unionen inte tillträtt men vilken är bindande för samtliga medlemsstater, kan denna konvention få konsekvenser för tolkningen av dels Montego Bay-konventionen, dels de sekundärrättsbestämmelser som ingår i tillämpningsområdet för Marpol 73/78, såsom bestämmelserna i direktiv 2005/35. Med hänsyn till den sedvanerättsliga godtrosprincipen som ingår i den allmänna folkrätten, och till artikel 4.3 FEU, ankommer det nämligen på domstolen att tolka dessa bestämmelser mot bakgrund av Marpol 73/78 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juni 2008, Intertanko m.fl., C-308/06, EU:C:2008:312, punkterna 47 och 52).

46 Vad för det tredje gäller 1969 års konvention om ingripande på det fria havet, har unionen inte tillträtt denna och kan inte anses ha tagit över medlemsstaternas skyldigheter, om inte annat på grund av att samtliga medlemsstater inte har tillträtt konventionen. Härav följer att unionen inte är bunden av denna konvention och att domstolen inte är behörig att tolka konventionen som sådan inom ramen för en begäran om förhandsavgörande (se, analogt, dom av den 24 juni 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 85).

47 I förevarande mål har domstolen emellertid ombetts att tolka Montego Bay-konventionen, varför hänsyn ska tas till 1969 års konvention om ingripande på det fria havet, eftersom sistnämnda konvention ingår bland de bestämmelser som är relevanta för tolkningen av Montego Bay-konventionen.

48 Det framgår bland annat av artikel 237 i Montego Bay-konventionen – i vilken artikel regleras förhållandet mellan denna konvention och särskilda konventioner för skydd och bevarande av den marina miljön, däribland 1969 års konvention om ingripande på det fria havet – att Montego Bay-konventionen inte inverkar på de särskilda förpliktelser som stater har iklätt sig enligt särskilda konventioner.

49 För det fjärde ska, mot bakgrund av vad som konstaterats i punkt 44 ovan, artikel 7.2 i direktiv 2005/35 – genom vilken artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen införlivas med unionsrätten och vars lydelse i huvudsak är identisk med denna – tolkas i överensstämmelse med artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen. Tolkningen av artikel 220.6 ska således, i princip, anses kunna överföras till artikel 7.2 i direktiv 2005/35.

Den första meningen i den tionde frågan

50 Genom den första meningen i den tionde frågan, vilken ska prövas först, söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen och artikel 7.2 i direktiv 2005/35 ska tolkas så, att begreppet ”klara objektiva bevis”, i den mening som avses i dessa bestämmelser, inte enbart avser att en överträdelse begåtts, utan även bevis för överträdelsens konsekvenser.

51 I artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen föreskrivs att när det föreligger klara objektiva bevis för att man ombord på ett fartyg, som framförs i en stats EEZ eller territorialhav, i EEZ har gjort sig skyldig till en i artikel 220.3 avsedd överträdelse, vilken lett till ett utsläpp som medfört omfattande skada eller hot om omfattande skada på kusten eller kuststatens därmed sammanhängande intressen eller på tillgångarna i denna stats territorialhav eller EEZ, får denna stat, med förbehåll för kapitel 7 i konventionen, förutsatt att bevismaterialet berättigar härtill, inleda rättsligt förfarande, däri inbegripet kvarhållande av fartyget, i enlighet med nationell lagstiftning i denna stat.

52 Lydelsen av artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen gör det inte möjligt att fastställa huruvida förekomsten av ”klara objektiva bevis” i den mening som avses i denna bestämmelse ska avse enbart den överträdelse som begåtts eller om det även är konsekvenserna av denna överträdelse som avses.

53 Under dessa omständigheter ska EU-domstolen beakta det sammanhang i vilket begreppet ”klara objektiva bevis” i den mening som avses i denna bestämmelse ingår och de mål som eftersträvas med artikel 220 i Montego Bay-konventionen.

54 Punkterna 3, 5 och 6 i artikel 220 i Montego Bay-konventionen utgör en uppsättning åtgärder på olika nivåer som en kuststat får vidta mot ett fartyg som misstänks ha begått eller har konstaterats begått en överträdelse i EEZ i den staten.

55 Artikel 220.3 i konventionen avser en överträdelse av tillämpliga internationella regler och normer för förhindrande, begränsning och kontroll av förorening från fartyg eller lagar och andra författningar i den staten, som överensstämmer med och genomför sådana regler och normer, och sådana brott definieras särskilt i Marpol 73/78.

56 I denna bestämmelse föreskrivs att om det föreligger klara skäl att anta att en sådan överträdelse har begåtts, får kuststaten begära att fartyget lämnar information beträffande sin identitet och registreringshamn, sin senaste och nästa anlöpningshamn och annan relevant information, som krävs för att fastställa huruvida en överträdelse har ägt rum.

57 Artikel 220.5 i Montego Bay-konventionen ger kuststaten behörighet att företa fysisk inspektion av fartyget. För detta ändamål krävs enligt denna bestämmelse inte endast att det föreligger klara skäl att anta att ett fartyg har begått en sådan överträdelse, enligt definitionen i artikel 220.3 i konventionen, utan även att denna överträdelse är särskilt klar avseende dess konsekvenser (nedan kallade överträdelser med klara konsekvenser). Denna överträdelse måste nämligen ha lett till omfattande utsläpp i den marina miljön som medfört eller hotat medföra betydande förorening.

58 Det framgår således att det är på grund av förekomsten av en överträdelse med klara konsekvenser, som avses i artikel 220.5 i Montego Bay-konventionen, som upphovsmännen till denna konvention gett kuststaten behörighet att vidta en mer ingripande åtgärd än den som föreskrivs i artikel 220.3.

59 Slutligen är artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen jämförbar med artikel 220.5 i konventionen i den mån den hänför sig till en överträdelse med klara konsekvenser. Överträdelsen, i den mening som avses i denna bestämmelse, måste nämligen ha lett till utsläpp som medfört omfattande skada eller hot om omfattande skada på kusten eller kuststatens därmed sammanhängande intressen eller på tillgångarna i denna stats territorialhav eller EEZ (nedan kallade med kusten sammanhängande tillgångar och intressen i kuststaten).

60 De båda bestämmelserna skiljer sig emellertid åt, såtillvida att artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen kräver ”klara objektiva bevis” för att en överträdelse med klara konsekvenser faktiskt begåtts för att kuststaten ska ha befogenhet att ingripa, och inte bara att det föreligger klara skäl att anta att en sådan överträdelse har begåtts. När villkoren för att tillämpa artikel 220.6 i konventionen är uppfyllda, får kuststaten för övrigt inleda ett särskilt strängt förfarande, eftersom den får besluta om kvarhållande av fartyget i fråga i enlighet med denna stats nationella lagstiftning.

61 Det framgår således att upphovsmännen till Montego Bay-konventionen avsett att tillerkänna kuststaten rätten att vidta en sådan särskilt sträng åtgärd dels när den överträdelse som begåtts av ett fartyg medför omfattande skada eller risk för omfattande skada för staten, dels när det visats att fartyget i fråga har begått en sådan överträdelse.

62 Eftersom dessa två villkor, som har samma vikt, är kumulativa, ska artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen således tolkas så, att det enligt denna bestämmelse föreskrivs att befogenheten för kuststaten att ingripa förutsätter att det föreligger klara objektiva bevis såväl avseende att fartyget har begått en överträdelse, i den mening som avses i artikel 220.3 i denna konvention, som avseende den omfattande skada eller risk för omfattande skada för kuststaten i fråga som orsakats av överträdelsen.

63 En sådan tolkning av nämnda bestämmelse vinner stöd i det syfte som eftersträvas med Montego Bay-konventionen, vilket är att för alla havsområden upprätta en rättvis jämvikt mellan intressena för stater i egenskap av kuststater och intressena för stater i egenskap av flaggstater, vilka kan vara motstående (dom av den 3 juni 2008, Intertanko m.fl., C-308/06, EU:C:2008:312, punkt 58).

64 Kuststatens utövande av befogenheten att ingripa i sin EEZ, särskilt befogenheten att förordna om kvarhållande av ett fartyg som för en annan stats flagg, och att således tillfälligt hindra ett fartyg att utöva rätten till sjöfart, vilken dock tillförsäkras enligt internationell sjörätt i denna zon, förutsätter – för att en rättvis jämvikt mellan intressena för denna kuststat och intressena för flaggstaten ska upprätthållas – att denna kuststat har tillräckliga bevis, och inte allvarliga misstankar, för att den överträdelse som begåtts av fartyget medfört omfattande skada eller risk för omfattande skada.

65 Den första meningen i den tionde frågan ska följaktligen besvaras på följande sätt. Artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen och artikel 7.2 i direktiv 2005/35 ska tolkas så, att begreppet ”klara objektiva bevis”, i den mening som avses i dessa bestämmelser, inte enbart avser att en överträdelse begåtts, utan även bevis för överträdelsens konsekvenser.

Den första, den andra och den tredje frågan

66 EU-domstolen kommer för det andra att pröva den hänskjutande domstolens första, andra och tredje fråga, vilka ska pröva tillsammans. Den hänskjutande domstolen har ställt dessa frågor för att få klarhet i tolkningen av begreppen ”kusten eller … därmed sammanhängande intressen” i artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen och i artikel 7.2 i direktiv 2005/35, mot bakgrund av bestämmelserna i 1969 års konvention om ingripande på det fria havet.

67 Vid tolkningen av Montego Bay-konventionen ska ledning sökas i folkrättens sedvanerätt såsom den anges i bestämmelserna i artikel 31.1 i Wienkonventionen om traktaträtten, vilken är bindande för unionens institutioner och ingår i unionens rättsordning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punkt 58 och där angiven rättspraxis). I denna bestämmelse framgår att en traktat ska tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte.

68 Uttrycket ”kusten eller kuststatens därmed sammanhängande intressen” i artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen definieras inte i konventionen.

69 I 1969 års konvention om ingripande på det fria havet används termerna ”kusterna eller kuststatens därmed sammanhängande intressen” och det klargörs vilken betydelse som bör tillmätas begreppet ”därmed sammanhängande intressen”.

70 I artikel I punkt 1 i 1969 års konvention om ingripande på det fria havet anges särskilt att de fördragsslutande parterna ”får på det fria havet vidtaga nödvändiga åtgärder för att förebygga, minska eller avvärja allvarlig och överhängande fara som förorening av havsvattnet genom olja eller hot om sådan förorening innebär för deras kuster eller därtill knutna intressen, om föroreningen eller hotet därom är en följd av en sjöolycka eller åtgöranden i samband med en sådan olycka och om det är [rimligt] att antaga att mycket allvarlig skada uppkommer därav”.

71 I artikel II punkt 4 i konventionen definieras vidare begreppet ”därtill knutna intressen” som ”sådana kuststatens intressen som omedelbart påverkas eller hotas av sjöolyckan: [för det första] sådan verksamhet till sjöss vid kust, i hamn eller i flodmynning, däri inbegripet fiske, vilken utgör väsentlig utkomstkälla för berörda personer, [för det andra] turistattraktioner i det berörda området [och för det tredje] kustbefolkningens hälsa och det berörda områdets välbefinnande, däri inbegripet bevarandet av levande havstillgångar, både djurliv och växtlighet”.

72 Begreppet ”kuster eller kuststatens därtill knutna intressen” i den mening som avses i 1969 års konvention om ingripande på det fria havet motsvaras av begreppet ”kusten eller kuststatens därmed sammanhängande intressen” som används i artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen.

73 I artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen hänvisas visserligen, i den franska språkversionen, till begreppet ”*littoral*”, medan begreppet ”*côtes*” används i den franska språkversionen av artikel I punkt 1 i 1969 års konvention om ingripande på det fria havet. Båda dessa begrepp betecknar emellertid, enligt deras normala betydelse i vanligt språkbruk, kontaktytan mellan hav och land. Dessa två bestämmelser är dessutom likadant formulerade i sina engelska språkversioner, i vilka samma begrepp, nämligen ”*coastline*”, används för att beteckna denna kontaktyta.

74 I artikel 220.6 hänvisas även, i den franska språkversionen, till begreppet ”État côtier”, medan begreppet ”État riverain” används i den franska språkversionen av artikel II punkt 4 i 1969 års konvention om ingripande på det fria havet. Dessa två begrepp avser emellertid, enligt deras normala betydelse i vanligt språkbruk, den stat vars landterritorium befinner sig vid kanten av ett havsområde.

75 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 70 i sitt förslag till avgörande, följer det dessutom av förarbetena till artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen att parterna till denna konvention hämtade inspiration från 1969 års konvention om ingripande på det fria havet när de fastställde att kuststaterna också skulle ha behörighet att vidta åtgärder mot utländska fartyg som gjort sig skyldiga till en överträdelse i en EEZ som omfattas av en sådan stats jurisdiktion. Begreppet ”kusten eller … därmed sammanhängande intressen” i artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen ska således, i princip, ges samma innebörd som begreppen i artiklarna I punkt 1 och II punkt 4 i 1969 års konvention om ingripande på det fria havet.

76 Vid tidpunkten för antagandet av 1969 års konvention om ingripande på det fria havet utgjorde systemet med EEZ visserligen ännu inte en del av folkrätten.

77 I Montego Bay-konventionen erkänns dock EEZ och konventionen innehåller de juridiska bestämmelserna om EEZ. I detta sammanhang framgår det tydligt av själva lydelsen av artikel 220.6 i denna konvention att bestämmelsen även omfattar ”tillgångarna i … EEZ”, levande eller icke levande, som, såsom föreskrivs i artikel 56.1 a och b i konventionen, omfattas av kuststatens jurisdiktion.

78 Begreppet ”tillgångarna” i kuststatens territorialhav i artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen ska vidare förstås så, att detta begrepp omfattar icke levande tillgångar i territorialhavet.

79 Av vad ovan anförts följer att den första, den andra och den tredje tolkningsfrågan ska besvaras enligt följande. ”[K]usten eller … därmed sammanhängande intressen” i artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen och i artikel 7.2 i direktiv 2005/35 ska tolkas så, att de i princip har samma betydelse som begreppet ”kuster eller därtill knutna intressen” i artikel I punkt 1 och artikel II punkt 4 i 1969 års konvention om ingripande på det fria havet. Artikel 220.6 är även tillämplig på icke levande tillgångar i kuststatens territorialhav och på tillgångarna i kuststatens EEZ.

Den fjärde frågan

80 EU-domstolen kommer för det tredje att pröva den fjärde frågan. Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen och artikel 7.2 i direktiv 2005/35 ska tolkas så, att tillgångarna i territorialhavet eller i en kuststats EEZ, i den mening som avses i dessa bestämmelser, endast avser fångade arter eller även omfattar levande arter som är närbesläktade med eller beroende av fångade arter, såsom växter och djur som fångade arter använder som föda.

81 Artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen avser skador som orsakats eller riskerar att orsakas ”tillgångar” i kuststatens territorialhav eller EEZ. Denna bestämmelse ska ges en vid tolkning i detta sammanhang, vilken följer av ordalydelsen i sig, och den bör inte förstås som om den utesluter vissa tillgångar från tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

82 Tillgångarna i en kuststats territorialhav eller EEZ, i den mening som avses i artikel 220.6, ska således förstås som om de avser fångade arter, men även levande arter som är närbesläktade med eller beroende av fångade arter.

83 I Montego Bay-konventionen tas det vidare uttryckligen hänsyn till det ömsesidiga beroendet mellan olika arter. För bevarandet av levande tillgångar, som föreskrivs i artikel 61 i denna konvention, ska kuststaten – inom ramen för de åtgärder den vidtar enligt punkt 3 i denna artikel för att bibehålla eller återställa bestånden av fångade arter – även beakta, i enlighet med punkt 4 i den artikeln, verkningarna på arter som är närbesläktade med eller beroende av fångade arter.

84 Den fjärde frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen och artikel 7.2 i direktiv 2005/35 ska tolkas så, att tillgångarna i territorialhavet eller i en kuststats EEZ, i den mening som avses i dessa bestämmelser, avser fångade arter men även levande arter som är närbesläktade med eller beroende av fångade arter, såsom växter och djur som fångade arter använder som föda.

Den sjätte frågan

85 EU-domstolen kommer för det fjärde att pröva den sjätte frågan. Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida, och i förekommande fall hur, begreppet ”betydande förorening” som anges i artikel 220.5 i Montego Bay-konventionen ska beaktas vid tillämpningen av artikel 220.6 i denna konvention och av artikel 7.2 i direktiv 2005/35 och, i synnerhet, vid bedömningen av konsekvenserna av en överträdelse, såsom dessa definieras i dessa bestämmelser.

86 Även om begreppet ”förorening” inte definieras i artikel 220.5 i Montego Bay-konventionen, framgår det av artikel 1.4 i denna konvention att ”förorening av den marina miljön” ska förstås som ”människans direkta eller indirekta tillförsel av ämnen eller energi i den marina miljön, inbegripet flodmynningar, som får eller kan tänkas få sådana fördärvliga följder som skador på levande tillgångar och på det marina livet, risker för människans hälsa, hinder för marin verksamhet, inbegripet fiske och annan tillåten användning av havet, försämring av havsvattnets användningsmöjligheter samt begränsning av skönhets- och rekreationsvärden”.

87 I artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen hänvisas särskilt till begreppet ”därmed sammanhängande intressen” hos kuststaten, vilket, såsom framgår av punkt 75 ovan, i princip ska ha samma innebörd som den ”kuststat” som anges i artikel II punkt 4 i 1969 års konvention om ingripande på det fria havet.

88 Även om skydd av kuststatens ”därmed sammanhängande intressen” normalt blir relevant vid föroreningar, avser artikel II punkt 4 1969 års konvention om ingripande på det fria havet specifikt de skadliga ekonomiska, sociala och hälsomässiga konsekvenserna av sådana föroreningar i kuststaten, nämligen, närmare bestämt, den omständigheten att omfattande skada har orsakats eller som riskerar att orsakas, främst för de olika yrkesverksamheter som har samband med användning av havet, i vilka befolkningen vid kusten är verksamma, och vilka utgör en väsentlig utkomstkälla för befolkningen, men även för turismen i kustregionerna och, slutligen, för kustbefolkningens hälsa och välbefinnande.

89 Det följer av denna jämförelse att det finns väsentliga skillnader mellan artikel 220.5 och artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen.

90 Artikel 220.5, jämförd med artikel 1.4 i Montego Bay-konventionen, avser för det första nämligen inte att särskilt skydda till kusten sammanhängande tillgångar eller intressen i kuststaten, och för det andra behöver denna stat inte bevisa att ”omfattande skada” orsakats dessa intressen.

91 Eftersom föremålet för dessa två bestämmelser är olika, ska begreppet ”betydande förorening” som anges i artikel 220.5 i Montego Bay-konventionen således i princip inte beaktas vid tillämpningen av artikel 220.6 i denna konvention.

92 Den sjätte frågan ska därför besvaras enligt följande. Begreppet ”betydande förorening” som anges i artikel 220.5 i Montego Bay-konventionen ska i princip inte beaktas vid tillämpningen av artikel 220.6 i denna konvention och av artikel 7.2 i direktiv 2005/35, och, i synnerhet, vid bedömningen av konsekvenserna av en överträdelse, såsom dessa definieras i dessa bestämmelser.

Den femte frågan, den sjunde frågan och de två sista meningarna i den tionde frågan

93 EU-domstolen kommer för det femte att pröva den femte frågan, den sjunde frågan och de två sista meningarna i den tionde frågan, som ska pröva tillsammans. Den hänskjutande domstolen har ställt dessa frågor för att få klarhet i på vilket sätt konsekvenserna av en överträdelse, enligt definitionen i artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen och i artikel 7.2 i direktiv 2005/35, ska bedömas.

94 Såsom framgår av punkt 65 ovan ska artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen tolkas så, att den inte bara avser klara objektiva bevis för att en överträdelse begåtts utan även klara objektiva bevis för överträdelsens konsekvenser.

95 I bestämmelsen föreskrivs även att vid tillämpningen av denna bestämmelse, ska en överträdelse som begåtts av ett fartyg ha orsakat utsläpp som medfört omfattande skada eller hot om omfattande skada, såsom framgår av punkt 59 ovan, på vissa till kusten sammanhängande tillgångar eller intressen i kuststaten.

96 Detta innebär i ett givet fall att man ska beakta samtliga indicier som gör det möjligt att fastställa att skadan har orsakats eller riskerat att orsakas dessa tillgångar och intressen, och att man ska utvärdera omfattningen av den skada som orsakats eller riskerar att orsakas dessa tillgångar och intressen, utan att på förhand tillmäta en viss typ av bevisning ett högre bevisvärde.

97 De till kusten sammanhängande tillgångar eller intressen i kuststaten som skyddas av artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen är av många olika slag.

98 Härav följer att det är nödvändigt att identifiera de tillgångar och intressen som berörs och att utvärdera allvaret av den menliga inverkan som föreligger för en viss tillgång eller ett visst intresse eller rentav samtliga tillgångar och intressen tillsammans.

99 Hänsyn ska även tas till den särskilda karaktären hos den med kusten sammanhängande tillgång eller det med kusten sammanhängande intresse som berörs av skadan. Kuststatens sårbarhet avseende skadliga verkningar av utsläpp skiljer sig nämligen åt beroende på egenskaperna hos de med kusten sammanhängande intressen eller tillgångar som berörs. I princip påverkas en kuststat exempelvis mer av en hälsorisk för kustbefolkningen än av en rent ekonomisk skada.

100 Dessutom ska det fastställas vilka konsekvenser utsläppen i fråga får för till kusten sammanhängande tillgångar och intressen i kuststaten.

101 Med hänsyn till dels de krav på skyndsamhet som kan ställas vid vidtagandet av en skyddsåtgärd, dels relevansen, såsom framgår av ordalydelsen i artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen, av redan en risk för skada, är det, för att ge kuststaten behörighet att vidta en sådan åtgärd, tillräckligt att med beaktande av tillgängliga vetenskapliga rön fastställa arten och omfattningen av den skada som kan orsakas av dessa utsläpp på olika med kusten sammanhängande tillgångar och intressen i kuststaten. Härvidlag ska även beaktas, i den mån det är möjligt, arten av det skadliga ämne eller de skadliga ämnen som utsläppen i fråga innehåller samt utsläppens volym, riktning, hastighet samt varaktigheten för spridningen av utsläppen.

102 Av det anförda följer att den femte frågan, den sjunde frågan och de sista två meningarna i den tionde frågan ska besvaras enligt följande. Vid bedömningen av en överträdelses konsekvenser, såsom dessa definieras i artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen och i artikel 7.2 i direktiv 2005/35, ska man beakta samtliga indicier som gör det möjligt att fastställa att skadan har orsakats eller riskerat att orsakas på med kusten sammanhängande tillgångar och intressen i kuststaten, och man ska utvärdera omfattningen av den skada som orsakats eller riskerar att orsakas dessa tillgångar och intressen, varvid hänsyn bland annat ska tas till

– den kumulativa karaktären av den menliga inverkan för flera eller rentav samtliga med kusten sammanhängande tillgångar och intressen samt skillnader i kuststatens sårbarhet avseende menlig inverkan för olika med kusten sammanhängande tillgångar och intressen i kuststaten, och

– de ogynnsamma konsekvenser av utsläppen som kan förutses för dessa med kusten sammanhängande tillgångar och intressen, mot bakgrund av inte enbart tillgängliga vetenskapliga rön, utan även av arten av det skadliga ämne eller de skadliga ämnen som utsläppen i fråga innehåller samt utsläppens volym, riktning, hastighet samt varaktigheten för spridningen av utsläppen.

Den nionde frågan

103 EU-domstolen kommer för det sjätte att pröva den nionde frågan. Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida och, i förekommande fall hur, de särskilda geografiska och ekologiska egenskaperna hos Östersjöområdet och dess känslighet påverkar villkoren för tillämpningen av artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen och av artikel 7.2 i direktiv 2005/35.

104 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 105 i sitt förslag till avgörande, är Östersjön i detta sammanhang internationellt erkänd som ett särskilt område, som kännetecknas av särskilda geografiska förhållanden och ett ekosystem som är särskilt känsligt och kräver särskilt skydd.

105 Sådana förhållanden får direkta följder för definitionen och klassificeringen av överträdelsen, i den mening som avses i artikel 220.3 i Montego Bay-konventionen, och, därigenom, för tillämpningen av artikel 220.6 i denna konvention. I regel 15 led B i del C i kapitel 3 i bilaga I till Marpol 73/78, fastställs nämligen överträdelser som begåtts inom ett specialområde striktare än utsläpp som skett utanför ett specialområde.

106 Det specifika syftet med artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen är emellertid inte att säkerställa ett särskilt skydd i ett specialområde, utan att skydda vissa tillgångar och intressen hos kuststaten, oavsett om det till kuststaten angränsande havsområdet utgör ett specialområde eller inte.

107 Även om de särskilda förhållandena i Östersjön eventuellt kunde beaktas vid bedömningen av omfattningen av den skada som kuststaten har orsakats, kan sådana omständigheter således inte automatiskt tillmätas betydelse för denna bedömning.

108 Av det ovan anförda följer att den nionde frågan ska besvaras enligt följande. Östersjöområdets särskilda geografiska och ekologiska egenskaper och Östersjöområdets känslighet påverkar villkoren för tillämpningen av artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen och av artikel 7.2 i direktiv 2005/35 gällande definitionen och klassificeringen av överträdelsen och, om än inte automatiskt, bedömningen av omfattningen av den skada denna överträdelse orsakat på med kusten sammanhängande tillgångar och intressen i kuststaten.

Den åttonde frågan

109 EU-domstolen kommer slutligen att pröva den åttonde frågan. Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida artikel 1.2 i direktiv 2005/35 ska tolkas så, att den gör det möjligt för medlemsstaterna att vidta strängare åtgärder, i överensstämmelse med internationell rätt, än dem som anges i artikel 7.2 i detta direktiv, när denna bestämmelse är tillämplig.

110 Såsom framgår av ordalydelsen i artikel 1.2 i direktiv 2005/35, hindrar inte detta direktiv att medlemsstaterna vidtar strängare åtgärder i överensstämmelse med internationell rätt mot föroreningar orsakade av fartyg.

111 Det framgår inte av någon bestämmelse i detta direktiv att den möjlighet som medlemsstaterna ges i artikel 1.2 i direktivet ska begränsas till vissa bestämmelser i direktivet.

112 Följaktligen ska en sådan möjlighet i princip tillämpas även på artikel 7.2 i direktiv 2005/35, vilken reglerar kuststatens behörighet att inleda förfaranden mot ett fartyg i genomfartstrafik.

113 I artikel 1.2 i direktiv 2005/35 preciseras emellertid att sådana eventuella strängare åtgärder ska stämma överens med internationell rätt.

114 Såsom framgår av punkt 49 ovan, ska artikel 7.2 i direktiv 2005/35 tolkas i överensstämmelse med artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen.

115 Enligt punkt 63 ovan återspeglas i denna artikel 220.6 viljan att genom Montego Bay-konventionen för alla havsområden upprätta en rättvis jämvikt mellan intressena för stater i egenskap av kuststater och intressena för stater i egenskap av flaggstater.

116 Artikel 7.2 i direktiv 2005/35 kan således inte anses göra det möjligt för en kuststat att vidta strängare åtgärder än dem som föreskrivs genom denna artikel, vid äventyr av att annars rubba den rättvisa jämvikt mellan intressena för stater i egenskap av kuststater och intressena för stater i egenskap av flaggstater som eftersträvas med artikel 220.6 i Montego Bay-konventionen.

117 En sådan tolkning kan emellertid inte förhindra att kuststaten vidtar åtgärder som är likvärdiga dem som föreskrivs i ovannämnda artikel 220.6, eftersom denna artikel inte innehåller en uttömmande förteckning över åtgärder som tillåts, såsom framgår av användningen av orden ”däri inbegripet”.

118 Det följer av det ovan anförda att den åttonde frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 1.2 i direktiv 2005/35 ska tolkas så, att den inte gör det möjligt för medlemsstaterna att vidta strängare åtgärder, i överensstämmelse med internationell rätt, än dem som anges i artikel 7.2 i detta direktiv, när denna bestämmelse är tillämplig. Kuststaterna har emellertid behörighet att vidta andra åtgärder som till omfattningen är likvärdiga dem som anges i ovannämnda artikel 220.6.

Rättegångskostnader

119 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) **Artikel 220.6 i Förenta nationernas havsrättskonvention, som undertecknades i Montego Bay den 10 december 1982, och artikel 7.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/35/EG av den 7 september 2005 om föroreningar förorsakade av fartyg och om införande av sanktioner, inbegripet straffrättsliga sanktioner, för föroreningsbrott, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/123/EG av den 21 oktober 2009, ska tolkas så, att begreppet ”klara objektiva bevis”, i den mening som avses i dessa bestämmelser, inte enbart avser att en överträdelse begåtts, utan även bevis för överträdelsens konsekvenser.**

2) **Begreppet ”kusten eller … därmed sammanhängande intressen” i artikel 220.6 i Förenta nationernas havsrättskonvention och i artikel 7.2 i direktiv 2005/35, i dess lydelse enligt direktiv 2009/123, ska tolkas så, att det i princip har samma betydelse som begreppet ”kuster eller därtill knutna intressen” i artikel I punkt 1 och artikel II punkt 4 i den internationella konventionen om ingripande på det fria havet vid olyckor som är ägnade att leda till förorening genom olja, som undertecknades i Bryssel den 29 november 1969. Artikel 220.6 är även tillämplig på icke levande tillgångar i kuststatens territorialhav och på tillgångarna i kuststatens exklusiva ekonomiska zon.**

3) Artikel 220.6 i Förenta nationernas havsrättskonvention och artikel 7.2 i direktiv 2005/35, i dess lydelse enligt direktiv 2009/123, ska tolkas så, att tillgångarna i territorialhavet eller i en kuststats exklusiva ekonomiska zon, i den mening som avses i dessa bestämmelser, avser fångade arter men även levande arter som är närbesläktade med eller beroende av fångade arter, såsom växter och djur som fångade arter använder som föda.

4) Begreppet ”betydande förorening” som anges i artikel 220.5 i Förenta nationernas havsrättskonvention ska i princip inte beaktas vid tillämpningen av artikel 220.6 i denna konvention och av artikel 7.2 i direktiv 2005/35, i dess lydelse enligt direktiv 2009/123, och, i synnerhet, vid bedömningen av konsekvenserna av en överträdelse, såsom dessa definieras i dessa bestämmelser.

5) Vid bedömningen av en överträdelses konsekvenser, såsom dessa definieras i artikel 220.6 i Förenta nationernas havsrättskonvention och i artikel 7.2 i direktiv 2005/35, i dess lydelse enligt direktiv 2009/123, ska man beakta samtliga indicier som gör det möjligt att fastställa att skadan har orsakats eller riskerat att orsakas på med kusten sammanhängande tillgångar och intressen i kuststaten, och man ska utvärdera omfattningen av den skada som orsakats eller riskerar att orsakas dessa tillgångar och intressen, varvid hänsyn bland annat ska tas till

– den kumulativa karaktären av den menliga inverkan för flera eller rentav samtliga med kusten sammanhängande tillgångar och intressen samt skillnader i kuststatens sårbarhet avseende menlig inverkan för olika med kusten sammanhängande tillgångar och intressen i kuststaten, och

– de ogynnsamma konsekvenser av utsläppen som kan förutses för dessa med kusten sammanhängande tillgångar och intressen, mot bakgrund av inte enbart tillgängliga vetenskapliga rön, utan även av arten av det skadliga ämne eller de skadliga ämnen som utsläppen i fråga innehåller samt utsläppens volym, riktning, hastighet samt varaktigheten för spridningen av utsläppen.

6) Östersjöområdets särskilda geografiska och ekologiska egenskaper och Östersjöområdets känslighet påverkar villkoren för tillämpningen av artikel 220.6 i Förenta nationernas havsrättskonvention och av artikel 7.2 i direktiv 2005/35, i dess lydelse enligt direktiv 2009/123, gällande definitionen och klassificeringen av överträdelsen och, om än inte automatiskt, bedömningen av omfattningen av den skada denna överträdelse orsakat på med kusten sammanhängande tillgångar och intressen i kuststaten.

7) Artikel 1.2 i direktiv 2005/35, i dess lydelse enligt direktiv 2009/123, ska tolkas så, att den inte gör det möjligt för medlemsstaterna att vidta strängare åtgärder, i överensstämmelse med internationell rätt, än dem som anges i artikel 7.2 i detta direktiv, när denna bestämmelse är tillämplig. Kuststaterna har emellertid behörighet att vidta andra åtgärder som till omfattningen är likvärdiga dem som anges i ovannämnda artikel 220.6.

Underskrifter