JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILS WAHL
28 päivänä helmikuuta 2018 [1]

Asia C-15/17

Bosphorus Queen Shipping Ltd Corp.
vastaan
Rajavartiolaitos

(Ennakkoratkaisupyyntö – Korkein oikeus (Suomi))

Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimus – 220 artiklan 6 kappale – Rantavaltion täytäntöönpanotoimivalta – Unionin tuomioistuimen toimivalta tulkita kansainvälisen oikeuden määräyksiä – Direktiivi 2005/35/EY – Alusten aiheuttama ympäristön pilaantuminen – 7 artiklan 2 kohta – Marpol 73/78 -yleissopimus – Kauttakulussa olevan ulkomaisen aluksen öljypäästö talousvyöhykkeellä – Olosuhteet, joissa rantavaltio voi toteuttaa oikeudellisia toimenpiteitä ulkomaista alusta vastaan – Merenkulun vapaus – Meriympäristön suojelu – Läheisyys – Rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka aluemeren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroille aiheutuva huomattava vahinko tai sen vaara – Selvät objektiiviset todisteet

1. Tässä ennakkoratkaisupyynnössä on kyse erityisesti siitä, miten on tulkittava Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen (jäljempänä merioikeusyleissopimus) [2] 220 artiklan 6 kappaletta ja alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta annetun direktiivin 2005/35/EY [3] 7 artiklan 2 kohtaa, jossa toistetaan merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen sisältö. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää erityisesti ohjeita siitä, missä olosuhteissa rantavaltio voi toteuttaa oikeudellisia toimenpiteitä kyseisen rantavaltion talousvyöhykkeellä öljypäästön aiheuttanutta ulkomaista alusta vastaan.

2. Asiaan liittyy merkittävä periaatteellinen kysymys, joka koskee merioikeuden yleisesti tunnustettujen periaatteiden tulkinnan ydinsisältöä. Esitettyihin kysymyksiin vastatessaan unionin tuomioistuimella on ensimmäistä kertaa [4] tilaisuus selventää, missä olosuhteissa rantavaltio voi unionin oikeuden perusteella vedota talousvyöhykkeellään omaan lainkäyttövaltaansa ulkomaista alusta vastaan suojellakseen meriympäristöä merenkulun vapauteen tarpeettomasti puuttumatta.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Yleissopimus tehtiin 10.12.1982 Montego Bayssä, Jamaikalla, ja se tuli voimaan 16.11.1994. Se hyväksyttiin nykyisen Euroopan unionin puolesta 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen ja sen XI osan soveltamiseen liittyvän 28 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyn sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta 23.3.1998 tehdyllä neuvoston päätöksellä 98/392/EY (EYVL 1998, L 179, s. 1).

3 Alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja pilaamisrikoksista määrättävistä seuraamuksista, myös rikosoikeudellisista seuraamuksista 7.9.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2005, L 255, s. 11), sellaisena kuin se on muutettuna 21.10.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/123/EY (EUVL 2009, L 280, s. 52).

4 Se, että unionin tuomioistuimelle esitetyt kysymykset ovat uusia, korostuu vielä sen vuoksi, että ainakaan minun tietojeni mukaan kansainvälinen tuomioistuin ei ole koskaan tulkinnut merioikeusyleissopimuksen 220 artiklaa oikeuskäytännössään.

I. Asiaa koskevat oikeussäännöt

A. Kansainvälinen oikeus

1. Väliintuloyleissopimus

3. Kansainvälinen yleissopimus väliintulosta öljynsaastuntaonnettomuuksissa aavalla merellä tehtiin Brysselissä 29.11.1969 (jäljempänä väliintuloyleissopimus). Panama ja Suomi ovat kyseisen yleissopimuksen sopimuspuolia, kun taas Euroopan unioni ja jotkin sen jäsenvaltioista eivät ole.

4. Väliintuloyleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan tämän yleissopimuksen osapuolet ”voivat ryhtyä aavalla merellä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka saattavat olla tarpeellisia estämään, lieventämään tai poistamaan niiden rannikkoon tai siihen liittyviin etuihin kohdistuvaa meren öljysaastunnasta tai sellaisen uhasta aiheutuvaa vakavaa vaaraa, joka on johtunut merionnettomuudesta tai sellaiseen onnettomuuteen liittyvistä toimista ja jonka järkevästi arvostellen voidaan otaksua johtavan huomattaviin vahingollisiin seuraamuksiin”.

5. Yleissopimuksen 2 artiklan 4 kohdan mukaan ”rannikkoon liittyvillä eduilla” tarkoitetaan ”rannikkovaltion etuja, joita merionnettomuus suoranaisesti loukkaa tai uhkaa, kuten: a) sellaista toimintaa merenrannikolla, satamassa tai joen suulla, kalastus mukaan luettuna, joka muodostaa olennaisen toimeentulokeinon sitä harjoittaville henkilöille; b) asianomaisen alueen matkailutoimintaa; c) rannikkoväestön terveyttä ja asianomaisen alueen hyvinvointia, meren elollisten luonnonvarojen ja eläimistön ja kasviston säilyttäminen mukaan luettuna”.

2. Marpol 73/78 -yleissopimus

6. Alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehty kansainvälinen yleissopimus allekirjoitettiin Lontoossa 2.11.1973, ja sitä täydennettiin 17.2.1978 tehdyllä pöytäkirjalla (jäljempänä Marpol 73/78 -yleissopimus). Tällä yleissopimuksella vahvistetaan sääntöjä meriympäristön pilaantumisen vähentämiseksi. Toisin kuin kaikki jäsenvaltiot, Euroopan unioni ei ole Marpol 73/78 -yleissopimuksen sopimuspuoli.

7. Marpol 73/78 -yleissopimuksen 4 artiklan 2 kappaleen mukaan tämän yleissopimuksen määräysten rikkominen tulee kieltää ja siitä tulee säätää seuraamus. Tässä määräyksessä täsmennetään myös, että rikkomuksen tapahduttua sopimuspuolen tulee joko saattaa oikeudelliset toimet lainsäädäntönsä mukaisesti vireille tai toimittaa lippuvaltiolle hallussaan olevat tiedot ja todisteet rikkomuksen tapahtumisesta.

8. Yleissopimuksen liite I sisältää säännöt öljyn aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemiseksi. Tässä liitteessä (”Säännöt öljyn aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemiseksi”) olevan I luvun 1 säännössä Itämeri määritellään tässä liitteessä tarkoitetuksi erityisalueeksi. Tällaisilla alueilla teknisistä syistä, jotka liittyvät niiden meritieteelliseen ja ekologiseen tilaan sekä meriliikenteeseen, on otettava käyttöön erityisiä pakollisia menetelmiä meren pilaantumisen ehkäisemiseksi. Marpol 73/78 -yleissopimuksen mukaan erityisalueille taataan korkeampi suojelun taso kuin muille merialueille.

9. Marpol 73/78 -yleissopimuksen liitteessä I olevan 3 luvun C osan 15 säännön A kohta koskee öljyn tyhjentämisen valvontaa. Siinä määrätään, että kaikki tyhjentäminen aluksista, joiden bruttovetoisuus on vähintään 400 rekisteritonnia, on kielletty, kun tyhjennyksen öljypitoisuus ilman laimennusta ylittää 15 miljoonasosaa. Kyseisessä liitteessä I olevan 3 luvun C osan 15 säännön B kohdassa toistetaan olennaisilta osin sama sääntö erityisalueiden osalta.

3. Merioikeusyleissopimus

10. Euroopan unioni on kaikkien jäsenvaltioiden tavoin allekirjoittanut merioikeusyleissopimuksen.

11. Merioikeusyleissopimuksen 1 artiklan mukaan tässä yleissopimuksessa:

”1) ’Merenpohja-alue’ tarkoittaa kansallisen lainkäyttövallan ulkopuolella sijaitsevaa merenpohjaa sisustoineen;

– –

4) ’meriympäristön pilaantuminen’ tarkoittaa ihmisen toimesta suoraan tai välillisesti tapahtuvaa aineiden tai energian johtamista meriympäristöön, johon kuuluvat myös jokisuistot, niin että sen seurauksena joko tosiasiallisesti tai todennäköisesti elolliset luonnonvarat ja merellinen elämä vahingoittuisivat, ihmisten terveys vaarantuisi, merellä tapahtuva toiminta, kuten kalastus ja muu oikeutettu meren käyttö vaikeutuisi, meriveden käyttöominaisuudet huonontuisivat, viihtyisyys vähenisi tai aiheutuisi muita vastaavia haittoja;

– –”

12. Yleissopimuksen 56 artiklassa vahvistetaan sääntö, joka koskee rantavaltioiden lainkäyttövaltaa talousvyöhykkeellä. Sen sanamuoto on seuraava:

”1. Rantavaltiolla on talousvyöhykkeellä:

a) täysivaltaiset oikeudet merenpohjan yläpuolisten vesien ja merenpohjan ja sen sisustan elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimiseen, hyödyntämiseen, säilyttämiseen ja hoitamiseen sekä muuhun toimintaan, jonka tarkoituksena on vyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen ja tutkiminen, kuten vedestä, merivirroista ja tuulista saatavan energian tuottaminen;

b) tämän yleissopimuksen asianomaisten määräysten mukainen lainkäyttövalta:

– –

iii) meriympäristön suojelun ja säilyttämisen osalta;

– –”

13. Muiden valtioiden oikeuksista ja velvollisuuksista rantavaltion talousvyöhykkeellä määrätään yleissopimuksen 58 artiklassa. Kyseisen määräyksen mukaan muiden valtioiden on harjoittaessaan talousvyöhykkeellä oikeuksiaan otettava asianmukaisesti huomioon rantavaltion oikeudet ja velvollisuudet sekä noudatettava niitä lakeja ja määräyksiä, jotka rantavaltio on hyväksynyt merioikeusyleissopimuksen ja muiden kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaisesti.

14. Merioikeusyleissopimuksen XII osa koskee meriympäristön suojelua ja säilyttämistä.

15. Merioikeusyleissopimuksen 192 artiklan mukaan valtioilla on velvollisuus suojella ja säilyttää meriympäristöä.

16. Merioikeusyleissopimuksen 217 artiklan mukaan lippuvaltioiden on huolehdittava siitä, että säännöt ja säännökset alusten aiheuttaman meriympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi, vähentämiseksi ja valvomiseksi pannaan tehokkaasti täytäntöön siitä riippumatta, missä rikkomus on tehty.

17. Yleissopimuksen 220 artikla, joka koskee rantavaltioiden täytäntöönpanotoimivaltaa, kuuluu yleissopimuksen tähän osaan.

18. Tämän 220 artiklan 3–6 kappaleessa vahvistetaan toimivaltaperusteet, joiden nojalla rantavaltio voi toteuttaa täytäntöönpanotoimia alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista koskevia kansainvälisiä sääntöjä ja säännöksiä sen talousvyöhykkeellä rikkonutta alusta vastaan. Näissä kappaleissa määrätään seuraavaa:

”3. Kun on selviä perusteita epäillä, että valtion talousvyöhykkeellä tai aluemerellä purjehtiva alus on talousvyöhykkeellä rikkonut sovellettavia kansainvälisiä sääntöjä ja säännöksiä, joiden tarkoituksena on alusten aiheuttaman pilaantumisen ehkäiseminen, vähentäminen ja valvominen, tai kyseisen valtion lakeja ja määräyksiä, jotka vastaavat ja toimeenpanevat näitä sääntöjä ja säännöksiä, valtio voi vaatia alukselta tietoja siitä, sen rekisteröintisatamasta, satamasta, jossa se on viimeksi käynyt ja satamasta, jonne se on seuraavaksi matkalla, sekä muita asiaankuuluvia tietoja, joiden avulla voidaan todeta, onko rikkomus tapahtunut.

4. Valtiot säätävät lakeja ja antavat määräyksiä sekä ryhtyvät muihin toimiin, jotta niiden lippua käyttävät alukset noudattaisivat 3 kappaleen tarkoittamia pyyntöjä tietojen saamiseksi.

5. Kun on selviä perusteita epäillä, että valtion talousvyöhykkeellä tai aluemerellä purjehtiva alus on talousvyöhykkeellä tehnyt 3 kappaleessa mainitun rikkomuksen, josta seuraa huomattavia päästöjä, jotka aiheuttavat merkittävää meriympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, valtio voi tarkastaa aluksen rikkomuksen johdosta, jos alus on kieltäytynyt antamasta tietoja tai jos sen antamat tiedot ovat selvästi ristiriidassa tosiasiallisen tilanteen kanssa ja jos olosuhteet antavat aihetta.

6. Kun on selviä objektiivisia todisteita siitä, että valtion talousvyöhykkeellä tai aluemerellä purjehtiva alus on tehnyt talousvyöhykkeellä 3 kappaleessa mainitun rikkomuksen, josta rantavaltion rantaviivalle tai tähän liittyville eduille tai sen aluemeren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroille aiheutuu huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa, valtio voi, jos todisteet antavat aihetta eikä 7 osaston määräyksistä muuta johdu, ryhtyä lainsäädäntönsä mukaisiin oikeudellisiin toimenpiteisiin, muun muassa pidättää aluksen.”

B. Unionin oikeus

19. Direktiivi 2005/35 koskee alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista ja jäsenvaltioiden riittäviä toimenpiteitä tällaisen pilaantumisen torjumiseksi.

20. Erityisesti direktiivin johdanto-osan toisesta ja kolmannesta perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivin tarkoituksena on parantaa Marpol 73/78 -yleissopimuksen täytäntöönpanoa yhdenmukaistamalla sen täytäntöönpanoa unionin tasolla. Yhdenmukaistamista pidettiin erityisen tarpeellisena, koska hyvin monet yhteisön vesillä purjehtivat alukset laiminlyövät Marpol 73/78 -yleissopimukseen sisältyviä sääntöjä päivittäin ilman, että korjaavia toimenpiteitä toteutetaan. Toisaalta ennen direktiivin antamista aluksista peräisin olevista ympäristöä pilaavien aineiden päästöistä määrättäviin seuraamuksiin liittyvät jäsenvaltioiden käytännöt poikkesivat merkittävästi toisistaan.

21. Direktiivin 1 artiklassa kuvataan sen tarkoitus. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Tämän direktiivin tarkoituksena on saattaa alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista koskevat kansainväliset normit osaksi yhteisön lainsäädäntöä ja varmistaa, että ympäristöä pilaavien aineiden päästöistä vastuussa oleville henkilöille määrätään riittäviä seuraamuksia, myös rikosoikeudellisia seuraamuksia, jotta parannetaan merenkulun turvallisuutta ja meriympäristön suojelua alusten aiheuttamalta pilaantumiselta.

2. Tämä direktiivi ei estä jäsenvaltioita toteuttamasta tiukempia kansainvälisen oikeuden mukaisia toimenpiteitä alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista vastaan.”

22. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan kansainvälisen oikeuden mukaisesti ympäristöä pilaavien aineiden päästöihin

– –

b) jäsenvaltion aluemerellä;

c) kansainväliseen merenkulkuun käytettävissä salmissa, joihin sovelletaan – – merioikeusyleissopimuksen III osan 2 osastossa määrättyä esteetöntä kauttakulkua, siltä osin kuin tällaiset salmet kuuluvat jäsenvaltion lainkäyttövallan piiriin;

d) kansainvälisen oikeuden mukaisesti määritellyllä jäsenvaltion talousvyöhykkeellä tai muulla vastaavalla vyöhykkeellä; ja

e) aavalla merellä.”

23. Direktiivin 2005/35 7 artikla koskee rantavaltion täytäntöönpanotoimia kauttakulkumatkalla olevien alusten osalta. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jos epäilty ympäristöä pilaavien aineiden päästö tapahtuu 3 artiklan 1 kohdan b, c, d tai e alakohdassa tarkoitetuilla alueilla eikä päästöstä epäilty alus käy sen jäsenvaltion satamassa, jolla on epäiltyä päästöä koskevat tiedot, on sovellettava seuraavaa menettelyä:

a) Jos satama, jossa alus seuraavaksi käy, on toisessa jäsenvaltiossa, kyseisten jäsenvaltioiden on tehtävä tiivistä yhteistyötä 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa tarkastuksessa ja päätettäessä tällaisen päästön johdosta toteutettavista asianmukaisista toimenpiteistä.

b) Jos satama, jossa alus seuraavaksi käy, on yhteisön ulkopuolisessa valtiossa, jäsenvaltion on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että satamalle, jossa alus seuraavaksi käy, ilmoitetaan epäillystä päästöstä, ja sen on pyydettävä valtiota, jonka satamassa alus seuraavaksi käy, toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet tällaisen päästön johdosta.

2. Kun on selviä objektiivisia todisteita siitä, että 3 artiklan 1 kohdan b tai d alakohdassa tarkoitetuilla alueilla purjehtiva alus on syyllistynyt 3 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetulla alueella säännösten rikkomiseen ja siitä seuranneesta päästöstä aiheutuu tai uhkaa aiheutua huomattavaa vahinkoa asianomaisen jäsenvaltion rantaviivalle tai tähän liittyville eduille tai 3 artiklan 1 kohdan b tai d alakohdassa tarkoitettujen alueiden luonnonvaroille, kyseisen valtion on saatettava asia toimivaltaisten viranomaistensa käsiteltäväksi, jotta voidaan toteuttaa tämän valtion lainsäädännön mukaisia oikeudellisia toimenpiteitä, mukaan luettuna aluksen pidättäminen, jos todisteet antavat siihen aihetta eikä – – merioikeusyleissopimuksen XII osan 7 osaston määräyksistä muuta johdu.

3. Lippuvaltion viranomaisille on joka tapauksessa ilmoitettava asiasta.”

C. Suomen oikeus

24. Merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) 3 luvun 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Edellä 2 luvun 1 §:ssä tarkoitetun öljyn tai öljypitoisen seoksen päästökiellon rikkomisesta aluevesillä tai Suomen talousvyöhykkeellä määrätään seuraamusmaksu (*öljypäästömaksu*), jollei päästöä ole pidettävä määrältään ja vaikutuksiltaan vähäisenä. Kauttakulussa olevalta ulkomaiselta alukselta Suomen talousvyöhykkeellä tehdystä päästökiellon rikkomisesta määrätään öljypäästömaksu kuitenkin vain, jos päästöstä aiheutuu Suomen rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen aluemeren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroille huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa.”

II. Tosiseikat, asian käsittely ja ennakkoratkaisukysymykset

25. Bosphorus Queen on Panamaan rekisteröity kuivalastialus. Rajavartiolaitoksen mukaan tästä aluksesta oli 11.7.2011 päästetty öljyä mereen aluksen ollessa kauttakulussa Suomen talousvyöhykkeellä.

26. Öljypäästö oli tapahtunut Suomen talousvyöhykkeen ulkoreunalla noin 25–30 kilometrin etäisyydellä Suomen rannikosta. Öljypäästö oli levinnyt noin 37 kilometrin matkalle noin 10 metriä leveänä vanana. Päästön laajuudeksi oli arvioitu noin 0,222 neliökilometriä ja määräksi 0,898–9,050 kuutiometriä.

27. Viranomaiset eivät olleet ryhtyneet öljypäästön johdosta torjuntatoimenpiteisiin. Öljyä ei ollut havaittu kulkeutuneen rantaan eikä öljypäästöstä ollut osoitettu aiheutuneen konkreettista vahinkoa.

28. Kun Bosphorus Queen oli paluumatkalla Pietarista (Venäjä) Suomen talousvyöhykkeen kautta, Rajavartiolaitos oli 23.7.2011 tehdyllä turvaamistoimipäätöksellä määrännyt aluksen omistajan Bosphorus Queen Shipping Ltd Corp:n (jäljempänä Bosphorus) asettamaan 17 112 euron suuruisen rahavakuuden mahdollisen öljypäästömaksua koskevan maksuvelvollisuuden täyttämiseksi. Vakuus oli asetettu 25.7.2011, minkä jälkeen alus oli jatkanut matkaa.

29. Suomen ympäristökeskus (jäljempänä ympäristökeskus) oli 26.7.2011 antanut Rajavartiolaitokselle asiantuntijalausunnon öljypäästön aiheuttamista riskeistä. Ympäristövaikutukset oli arvioitu öljypäästön arvioidun vähimmäismäärän perusteella. Lausunnossa todettiin seuraavaa:

– Öljy voi päätyä ainakin osittain Suomen rannikkoalueelle. Rannikkoalueille päätyessään öljy haittaa virkistyskäyttöä.

– Osa öljystä on jäänyt vaikuttamaan päästöalueen läheisyydessä avomerellä.

– Päästö haittaa suotuista ympäristön tilan kehityskulkua Itämerellä.

– Päästö aiheutti vaaraa avomerellä ruokaileville ja levähtäville linnuille.

– Öljy vaurioitti kasvi- ja eläinplanktonia. Öljy-yhdisteet siirtyvät ravintoketjussa eteenpäin.

– Avomeren pintaveden kolmipiikit ovat todennäköisesti kärsineet välittömästi öljypäästöstä, joten akuutteja negatiivisia kalastovaikutuksia ei voida sulkea pois.

– Alueella on voimakas sedimentaatio, ja on todennäköistä, että osa öljy-yhdisteistä päätyy pohjaympäristöön ja vaurioittaa pohjaeläinyhteisöjä.

– Päästöalueen läheisyydessä sijaitsee useita Natura 2000 -verkostoon kuuluvia arvokkaita luontoalueita.

– Öljypäästön ajankohta on merilinnustolle erityisen haitallinen, koska linnuilla on vielä lentokyvyttömiä poikueita suurina parvina Hankoniemen ulkosaaristosta Saaristomerelle olevalla merialueella ja haahkan poikueet liikkuvat kaukana rannikosta.

– Öljypäästön ajankohtana Hankoniemen edustan alueella on ollut kymmeniä tuhansia haahkoja. Päästö aiheutti suuren riskin Suomen rannikon merilinnustolle.

30. Rajavartiolaitos oli 16.9.2011 määrännyt Bosphorusille 17 112 euron suuruisen öljypäästömaksun. Rajavartiolaitos oli katsonut asiantuntijalausunnon perusteella, että päästöstä oli aiheutunut Suomen rantaviivalle tai siihen liittyville eduille taikka Suomen aluemeren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroille huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa.

31. Bosphorus valitti tämän jälkeen merioikeutena toimivaan Helsingin käräjäoikeuteen (Suomi). Se vaati vakuuden asettamisvelvollisuutta ja öljypäästömaksun määräämistä koskevien päätösten kumoamista.

32. Merioikeus katsoi 30.1.2012 antamassaan tuomiossa selvitetyksi, että Bosphorus Queen oli päästänyt mereen vähimmäismäärältään noin 900 litraa öljyä. Ympäristövaikutusten arvioinnin perusteella merioikeus arvioi, että öljypäästö oli aiheuttanut merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettua huomattavaa vahingon vaaraa. Näillä perusteilla merioikeus hylkäsi valituksen.

33. Helsingin hovioikeus (Suomi) hylkäsi 18.11.2014 antamallaan päätöksellä merioikeuden tuomiosta tehdyn valituksen.

34. Tämän jälkeen Bosphorus haki muutosta ennakkoratkaisua pyytäneeltä tuomioistuimelta ja vaati sitä kumoamaan Helsingin hovioikeuden päätöksen, merioikeuden tuomion sekä turvaamistoimea ja öljypäästömaksua koskevat päätökset ja poistamaan öljypäästömaksun.

35. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin piti asiaa koskevien merioikeusyleissopimuksen määräysten ja direktiivin 2005/35 säännösten tulkintaa epäselvänä, minkä vuoksi se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen ja [direktiivin 2005/35] 7 artiklan 2 kohdan käsitettä ’rantaviiva ja tähän liittyvä etu’, tulkittava [väliintuloyleissopimuksen] 2 artiklan 4 kohdassa määritellyn käsitteen ’rannikkoon liittyvä etu’ määritelmän mukaisesti?

2) Ennakkoratkaisukysymyksessä 1 mainitun [väliintuloyleissopimuksen] 2 artiklan 4 kohdan määritelmän c alakohdan mukaan ’rannikkoon liittyvillä eduilla’ tarkoitetaan muun muassa asianomaisen alueen hyvinvointia, meren elollisten luonnonvarojen ja eläimistön ja kasviston säilyttäminen mukaan luettuna. Koskeeko mainittu säännös elollisten luonnonvarojen, eläimistön ja kasviston säilyttämistä myös talousvyöhykkeen alueella vai onko sopimuskohdassa kyse vain rannikkoalueen etujen säilyttämisestä?

3) Mikäli vastaus kohdassa 1 esitettyyn kysymykseen on kielteinen, mitä merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa ja [direktiivin 2005/35] 7 artiklan 2 kohdassa käsitteellä ’rantaviiva ja tähän liittyvä etu’ tarkoitetaan?

4) Mitä merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa ja [direktiivin 2005/35] 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetaan käsitteellä ’aluemeren tai talousvyöhykkeen luonnonvarat’? Pidetäänkö elollisina luonnonvaroina vain hyödynnettäviä lajeja vai kuuluvatko elollisiin

luonnonvaroihin myös merioikeusyleissopimuksen 61 artiklan 4 kappaleessa mainittuihin hyödynnettäviin lajeihin liittyvät tai niistä riippuvaiset lajit kuten esimerkiksi hyödynnettävien lajien ravintonaan käyttämät kasvi- ja eläinlajit?

5) Miten merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen käsite ’vaara’ ja [direktiivin 2005/35] käsite ’uhkaa aiheutua’ tulee määritellä? Onko vaaran ja uhan luonne määriteltävissä abstraktin tai konkreettisen vaaran käsitteen avulla tai jollain muulla tavalla?

6) Onko merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa ja [direktiivin 2005/35] 7 artiklan 2 kohdassa säädettyjen rantavaltion toimivallan edellytysten arvioinnissa otettava lähtökohdaksi se, että huomattava vahinko tai sen vaara on vakavampi seuraus kuin merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 5 kappaleessa tarkoitettu meriympäristön merkittävä pilaantuminen tai sen vaara? Miten meriympäristön merkittävä pilaantuminen on määriteltävä ja miten se tulee ottaa huomioon huomattavan vahingon tai sen vaaran arvioinnissa?

7) Mitä seikkoja vahingon tai sen vaaran huomattavuutta arvioitaessa on otettava huomioon? Onko arvioinnissa kiinnitettävä huomiota esimerkiksi vahinkona ilmenevien haitallisten vaikutusten kestoon ja maantieteelliseen laajuuteen? Mikäli vastaus on myöntävä, miten vahingon kestoa ja laajuutta on arvioitava?

8) [Direktiivi 2005/35] on minimidirektiivi eikä se estä jäsenvaltioita toteuttamasta tiukempia kansainvälisen oikeuden mukaisia toimenpiteitä alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista vastaan ([1 artiklan 2 kohta]). Koskeeko mahdollisuus toteuttaa ankarampia säännöksiä direktiivin 7 artiklan 2 kohtaa, jossa säädetään rantavaltion toimivallasta puuttua kauttakulussa olevaan alukseen?

9) Voidaanko Itämeren alueen maantieteellisille ja ekologisille erityisolosuhteille ja herkkyydelle antaa merkitystä tulkittaessa merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa ja direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa määriteltyjä rantavaltion toimivallan edellytyksiä?

10) Tarkoitetaanko merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 [kappaleessa] ja [direktiivin 2005/35] 7 artiklan 2 kohdassa viitatuilla ’selvillä objektiivisilla todisteilla’ paitsi näyttöä aluksen syyllistymisestä mainituissa säännöksissä tarkoitettuihin rikkomuksiin, myös näyttöä päästöstä aiheutuvista seuraamuksista? Millaista näyttöä rantaviivalle tai siihen liittyville eduille tai aluemeren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroille aiheutuvasta huomattavan vahingon vaarasta eli huomattavan vahingon vaarasta esimerkiksi alueen linnustolle, kalastolle ja meriympäristölle tulee edellyttää? Tarkoittaako vaatimus selvistä objektiivisista todisteista sitä, että esimerkiksi arvion öljypäästön haitallisista vaikutuksista meriympäristöön on aina perustuttava konkreettisiin selvityksiin ja tutkimuksiin tapahtuneen öljypäästön vaikutuksista?”

36. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Belgian, Kreikan, Ranskan, Alankomaiden ja Suomen hallitukset sekä Euroopan komissio. Melkein kuin juhlistaakseen Suomen 100-vuotisjuhlaa itsenäisenä merenkulkuvaltiona Bosphorus, Ranskan, Alankomaiden ja Suomen hallitukset ja komissio esittivät suulliset huomautuksensa 6.12.2017 pidetyssä istunnossa.

III. Asian tarkastelu

37. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt unionin tuomioistuimelle useita kysymyksiä, jotka koskevat erityisesti merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen (ja laajentaen direktiivin 2005/35 7 artiklan 2 kohdan) tulkintaa unionin oikeuden perusteella. Vaikka asiaa lähestytään eri näkökulmista, ennakkoratkaisukysymykset koskevat lähinnä kahta toisiinsa nivoutuvaa kysymystä niistä olosuhteista, joissa rantavaltio voi vedota omaan lainkäyttövaltaansa talousvyöhykkeellään. Kyse on rantavaltion lainkäyttövallan piiriin kuuluvista eduista ja kauttakulussa olevaa alusta vastaan toteutettavien täytäntöönpanotoimien edellyttämistä todisteista.

38. Joidenkin alustavien toteamusten jälkeen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset käsitellään teemoittain seuraavissa ryhmissä: 1) rantavaltion lainkäyttövallan piiriin kuuluvat edut sen talousvyöhykkeellä merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen ja direktiivin 2005/35 7 artiklan 2 kohdan perusteella (ensimmäinen, toinen, kolmas ja neljäs kysymys); 2) merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen ja direktiivin 2005/35 7 artiklan 2 kohdan perusteella edellytetyt todisteet, jotta rantavaltio voi ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin ulkomaista alusta vastaan (viides, kuudes, seitsemäs, yhdeksäs ja kymmenes kysymys); ja 3) jäsenvaltioiden harkintavalta direktiivin 2005/35 7 artiklan 2 kohdan perusteella (kahdeksas kysymys).

A. Alustavat toteamukset

39. Jotta ennakkoratkaisupyynnön taustalla olevat ongelmakohdat voidaan ymmärtää paremmin, aloitan tarkasteluni muutamalla alustavalla toteamuksella. Koska ennakkoratkaisukysymys liittyy merioikeuden alalla tehtyihin eri kansainvälisiin sopimuksiin, palautan ensinnäkin mieleen periaatteet, jotka koskevat unionin tuomioistuimen toimivaltaa tulkita kansainvälisen oikeuden määräyksiä ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä. Toiseksi selostan lippuvaltioiden ja rantavaltioiden välistä toimivallan jakoa koskevan oikeudellisen järjestelmän merioikeuden alalla. Tässä yhteydessä selitän erityisesti, miten merioikeusyleissopimuksessa tavoitellaan merenkulun vapauden ja meriympäristön suojelun välistä tasapainoa.

1. Unionin tuomioistuimen toimivalta tulkita kansainvälisen oikeuden määräyksiä

40. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee kolme kansainvälisen oikeuden eri säännöstöä, joilla on merkitystä esillä olevassa asiassa. Kyseessä ovat merioikeusyleissopimus, Marpol 73/78 -yleissopimus ja väliintuloyleissopimus. Kullakin näistä yleissopimuksista on unionin oikeuden perusteella eri asema.

41. Kuten kaikki asianosaiset ja muut osapuolet katsovat, unionin tuomioistuin on toimivaltainen tulkitsemaan merioikeusyleissopimuksen määräyksiä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin on toimivaltainen tulkitsemaan kansainvälisen oikeuden määräyksiä, jotka ovat osa unionin oikeusjärjestystä.[5] Koska Euroopan unioni on liittynyt merioikeusyleissopimukseen, tämä yleissopimus on erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä. Näin ollen unionin tuomioistuin on toimivaltainen tulkitsemaan kyseisen yleissopimuksen määräyksiä.

5 Ks. tuomio 30.4.1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, 4–6 kohta); tuomio 3.6.2008, The International Association of Independent Tanker Owners ym. (C-308/06, EU:C:2008:312, 42 ja 43 kohta); tuomio 4.5.2010, TNT Express Nederland (C-533/08, EU:C:2010:243, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42. Marpol 73/78 -yleissopimus taas sitoo kaikkia Euroopan unionin jäsenvaltioita, mutta ei Euroopan unionia. Juuri sen vuoksi, että tämä yleissopimus sitoo jäsenvaltioita, unionin tuomioistuin on katsonut, että Marpol 73/78 -yleissopimus pitäisi ottaa huomioon tulkittaessa merioikeusyleissopimusta ja johdetun oikeuden säännöksiä, jotka kuuluvat Marpol 73/78 -yleissopimuksen soveltamisalaan. Tämä pätee etenkin direktiiviin 2005/35. [6]

43. Väliintuloyleissopimus ei sido Euroopan unionia eikä myöskään kaikkia sen jäsenvaltioita. Kirjallisia huomautuksia esittäneet osapuolet ovat esittäneet vastakkaisia näkemyksiä unionin tuomioistuimen toimivallasta tulkita kyseisen yleissopimuksen määräyksiä. Belgian ja Ranskan hallitukset väittävät, että unionin tuomioistuin voi tulkita tämän yleissopimuksen määräyksiä, kun taas komissio samoin kuin Alankomaiden ja Suomen hallitukset katsovat, ettei tällainen tulkinta kuulu unionin tuomioistuimen toimivaltaan. Komissio, jolta asiaa kysyttiin istunnossa, tarkensi kantaansa: se myönsi, että unionin tuomioistuin voi todellakin käyttää väliintuloyleissopimusta apuna merioikeusyleissopimuksen 220 artiklaa tulkitessaan.

44. Nähdäkseni kaikki asiaan kantaa ottaneet asianosaiset ja muut osapuolet ovat oikeassa.

45. Lähtökohtaisesti unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen tulkitsemaan sitovasti ennakkoratkaisumenettelyssä jäsenvaltioiden ja muiden kuin jäsenvaltioiden välillä tehtyjä kansainvälisiä sopimuksia. Tämä kanta on vahvistettu unionin tuomioistuimen tällä alalla antamassa oikeuskäytännössä. [7] Sanotun rajoittamatta edellä mainitun Marpol 73/78 -yleissopimuksen kaltaisten yleissopimusten erityistapausta ja tilannetta, jossa jäsenvaltioiden aikaisemmin käyttämä toimivalta kyseessä olevan yleissopimuksen kattamalla alalla on siirtynyt Euroopan unionille, [8] unionin tuomioistuimen tulkintatoimivalta ulottuu ainoastaan sääntöihin, jotka ovat osa unionin oikeusjärjestystä.

46. Tämä periaate vahvistettiin unionin tuomioistuimen tuomiossa Manzi, [9] jossa tarkasteltiin Marpol 73/78 -yleissopimukseen myöhemmin liitettyä pöytäkirjaa, johon jotkin jäsenvaltiot eivät olleet liittyneet. Kyseisessä asiassa unionin tuomioistuin totesi, ettei johdetun oikeuden säännöksiä ollut mahdollista tulkita sellaisella kansainvälisellä sopimuksella asetetun velvollisuuden valossa, joka ei sido kaikkia jäsenvaltioita. Muussa tapauksessa kyseinen velvollisuus ulotettaisiin niihin jäsenvaltioihin, jotka eivät ole tällaisen sopimuksen sopimuspuolia. [10]

47. Vaikka asian Manzi olosuhteissa on käytännössä voitu päätyä tähän, unionin tuomioistuimen toteamuksen ei mielestäni voida katsoa tarkoittavan sitä, että unionin tuomioistuin ei unionin oikeussääntöjä tulkitessaan saisi ottaa huomioon kansainvälisen oikeuden sääntöjä, jotka eivät sido Euroopan unionia tai sen kaikkia jäsenvaltioita.

48. Kuten yleisesti tunnustetaan, oikeudellinen tulkinta ei tapahdu tyhjiössä. Vaikka on selvää, että unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen tulkitsemaan sitovasti sääntöjä, jotka eivät ole osa unionin oikeusjärjestystä, mielestäni on vaikeaa hyväksyä sitä, että tällaisista säännöistä – silloin kuin ne ovat merkityksellisiä – ei voitaisi tehdä päätelmiä unionin oikeussääntöjen tulkintaa varten. Näin on erityisesti silloin, kun Euroopan unionia tai sen jäsenvaltioita sitovan kansainvälisen sopimuksen syntyhistoria viittaa tiiviiseen yhteyteen sellaisen sopimuksen kanssa, joka ei sido niitä.

6 Tuomio 3.6.2008, The International Association of Independent Tanker Owners ym. (C-308/06, EU:C:2008:312, 52 kohta).

7 Tuomio 4.5.2010, TNT Express Nederland (C-533/08, EU:C:2010:243, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 17.7.2014, Qurbani (C-481/13, EU:C:2014:2101, 22 kohta).

8 Ks. erityisesti tuomio 12.12.1972, International Fruit Company ym. (21/72–24/72, EU:C:1972:115, 18 kohta); tuomio 14.7.1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, 16 kohta); tuomio 3.6.2008, The International Association of Independent Tanker Owners ym. (C-308/06, EU:C:2008:312, 48 kohta) ja lausunto 2/15 (EU:n ja Singaporen vapaakauppasopimus) 16.5.2017 (EU:C:2017:376, 248 kohta).

9 Tuomio 23.1.2014, Manzi ja Compagnia Naviera Orchestra (C-537/11, EU:C:2014:19).

10 Tuomio 23.1.2014, Manzi ja Compagnia Naviera Orchestra (C-537/11, EU:C:2014:19, 47 ja 48 kohta).

49. Toisin sanoen väliintuloyleissopimuksen tulkintaa koskevan toimivallan selvästä puuttumisesta ei seuraa, ettei tätä yleissopimusta voitaisi käyttää apuna tulkittaessa samankaltaisia käsitteitä kuin merioikeusyleissopimuksessa käytetään. Ei siis voida pitää poissuljettuna, että unionin tuomioistuin voi tulkita merioikeusyleissopimusta väliintuloyleissopimuksessa käytettyjen käsitteiden kanssa yhteensopivalla tavalla. Kuten havainnollistan ensimmäistä, toista, kolmatta ja neljättä ennakkoratkaisukysymystä arvioidessani, väliintuloyleissopimuksen asian kannalta merkitykselliset määräykset voivat olla hyödyllisenä apuna tulkittaessa merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaletta unionin oikeuden perusteella. [11]

50. Ennen tämän kysymyksen käsittelyä on kuitenkin kartoitettava lippuvaltion ja rantavaltion välistä toimivallan jakoa koskevien oikeussääntöjen perusperiaatteet erityisesti merioikeusyleissopimuksen yhteydessä.

2. Rantavaltioiden täytäntöönpanotoimivaltaa ohjaavat periaatteet: merenkulun vapaus ja meriympäristön suojelu

51. Kuten unionin tuomioistuin on todennut, merioikeusyleissopimuksessa pyritään luomaan oikea tasapaino rantavaltioiden ja muiden valtioiden intressien, jotka voivat olla keskenään ristiriidassa, välillä. [12] Nämä intressit liittyvät muun muassa merenkulkua koskevaan oikeutettuun intressiin valtion maantieteellisestä sijainnista riippumatta, luonnonvarojen hyödyntämiseen ja pyrkimykseen säilyttää meriympäristö.

52. Tässä yhteydessä merenkulun vapaus on erityisen tärkeä. Ikivanhan merten vapauden periaatteen [13] ilmentymänä merenkulun vapaus on kansainvälisen merioikeuden perusta. Jotta vältettäisiin meren pirstoutuminen protektionistisiin tarkoituksiin, merenkulun vapaudella varmistetaan, että kaikki se, mikä on aluemeren ulkopuolella, on vapaasti käytettävissä yhteiseksi hyväksi. [14]

53. Tämä periaate heijastuu merioikeusyleissopimuksessa: merenkulun vapauden seurauksena rantavaltioilla on periaatteessa lainkäyttövalta ainoastaan aluksiin, jotka purjehtivat niiden aluemerellä, joka on rajoitettu 12 meripeninkulmaan perusviivasta. [15] Silloinkin tätä lainkäyttövaltaa rajoittaa velvollisuus varmistaa kauttakulussa olevien alusten vapaa kulku. [16] Tämän alueen ulkopuolella lähtökohtana on, että lippuvaltiolla on lainkäyttövalta sen lippua käyttäviin aluksiin nähden. Lippuvaltion on vahvistettava sovellettavat sosiaaliset normit sekä turvallisuus- ja ympäristönormit ja pantava nämä säännöt täytäntöön sen lippua käyttävissä aluksissa kansainvälisten sääntöjen ja säännösten mukaisesti. [17] Tämän lisäksi lippuvaltion *täytyy* merioikeusyleissopimuksen 217 artiklan mukaisesti panna alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista koskevat kansainväliset säännöt ja säännökset tehokkaasti täytäntöön siitä riippumatta, missä rikkomus on tehty.

54. Merioikeusyleissopimuksella käyttöön otetussa lainkäyttövaltaa koskevassa järjestelmässä lippuvaltion lainkäyttövallalle rantavaltion aluemeren ulkopuolella on asetettu merkittäviä poikkeuksia. Yksi näistä poikkeuksista koskee rantavaltion lainkäyttövaltaa talousvyöhykkeellä.

11 Ks. jäljempänä 69 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

12 Tuomio 3.6.2008, The International Association of Independent Tanker Owners ym. (C-308/06, EU:C:2008:312, 58 kohta).

13 Merten vapauden periaate ja kaikkien kansakuntien oikeus käyttää merta kaupankäyntiin voidaan jäljittää alankomaalaisen tutkijan Hugo Grotiuksen tutkielmaan *Mare Liberum*, joka julkaistiin ensimmäisen kerran vuonna 1609.

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

15 ”Perusviiva” on pääsääntöisesti sama kuin rantaviiva laskuveden aikaan.

16 Tämä ilmenee merioikeusyleissopimuksen 2, 3 ja 17 artiklasta yhdessä luettuina.

17 Ks. erityisesti merioikeusyleissopimuksen 94 artikla.

55. Talousvyöhyke määritellään merioikeusyleissopimuksen 57 artiklassa aluemeren edustalla olevaksi alueeksi, joka ulottuu enintään 200 meripeninkulman päähän perusviivasta. Talousvyöhykkeeseen sovelletaan merioikeusyleissopimuksen V osassa vahvistettua oikeudellista erityisjärjestelyä (sen 55–75 artikla). Yleissopimuksen 56 artiklan perusteella rantavaltiolla on tällä vyöhykkeellä muun muassa (rajoitettu) täytäntöönpanotoimivalta meriympäristön suojelemiseksi. Toisaalta merioikeusyleissopimuksen 58 artiklan mukaisesti muiden valtioiden on harjoittaessaan talousvyöhykkeellä oikeuksiaan otettava asianmukaisesti huomioon rantavaltion oikeudet ja velvollisuudet sekä noudatettava niitä lakeja ja määräyksiä, jotka rantavaltio on hyväksynyt merioikeusyleissopimuksen mukaisesti, sekä muita kansainvälisen oikeuden sääntöjä.

56. Nämä periaatteet kuvastavat epäilemättä laajaa kansainvälistä konsensusta siitä, että meriympäristöä on suojeltava (alusten aiheuttamalta) pilaantumiselta. Erityisesti merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 3–6 kappaleen mukaisesti rantavaltioille annettu täytäntöönpanotoimivalta talousvyöhykkeellä toimenpiteiden toteuttamiseksi kauttakulussa olevia aluksia vastaan voidaan ymmärtää konkreettiseksi ilmaukseksi tästä huolesta.

57. Tarkemmin ottaen 1900-luvun jälkipuolella tehtiin useita yleissopimuksia vastauksena kasvavaan huoleen meren pilaantumisesta.[18] Esimerkiksi väliintuloyleissopimus tehtiin vuonna 1969 Torrey Canyonin tuhoisan suuronnettomuuden jälkeen. Siinä annettiin kaikille yleissopimuksen sopimuspuolille toimivalta puuttua aavalla merellä tapauksiin, joissa öljysaastunta uhkaa merta tai rannikkoa merionnettomuuden seurauksena. Tämä puuttumisoikeuden periaate vahvistettiin merioikeusyleissopimuksen 221 artiklassa.[19]

58. Yleisesti näytetään katsottavan, että lippuvaltion lainkäyttövalta ei yksinään riitä alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen torjumiseksi.[20] Tässä valossa merioikeusyleissopimuksen 220 artiklassa rantavaltioille annettujen toimivaltuuksien – jotka tulevat epäilemättä väliintuloyleissopimuksella ja merioikeusyleissopimuksen 221 artiklassa rantavaltioille annettujen toimivaltuuksien lisäksi sikäli, että rantavaltiolle annetaan oikeus ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin myös tapauksissa, joissa ei ole sattunut merionnettomuutta – voidaan mielestäni nähdä heijastavan kansainvälisen yhteisön pyrkimystä antaa välineet alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen tehokkaampaan torjumiseen ja suojella meriympäristöä yhteisenä hyvänä. Tässä suhteessa on huomattava, että väliintuloyleissopimus on vaikuttanut merioikeusyleissopimuksen 221 artiklan sanamuodon lisäksi sen 220 artiklan sanamuotoon.[21]

59. Tässä vaiheessa on korostettava, että merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 3–6 kappaleessa annetaan rantavaltiolle täytäntöönpanotoimivalta vain selvästi määritellyissä olosuhteissa ja että tämä toimivalta annetaan lippuvaltion toimivallan ohella. Tässä artiklassa rantavaltioille annetaan (rajoitettu) lainkäyttövalta meriympäristön suojelemiseksi tapauksessa, jossa sovellettavia alusten aiheuttamaa

18 Tässä suhteessa Marpol 73/78 -yleissopimus ja väliintuloyleissopimus ovat erityisen merkityksellisiä. Lisäksi kyseisenä ajanjaksona tehtiin useita alueellisia yleissopimuksia. Näihin yleissopimuksiin kuuluu Helsingissä vuonna 1992 tehty Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (jäljempänä Helsingin yleissopimus), joka tuli voimaan 17.1.2000.

19 Ks. Yhdistyneiden kansakuntien valtameri- ja merioikeusasioiden jaosto ja oikeudellisten asioiden toimisto, *The Law of the Sea, Enforcement by Coastal States, Legislative History of Article 220 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, Yhdistyneiden kansakuntien julkaisu, New York, 2005, s. 4, 17 kohta.

20 Ks. tässä suhteessa direktiivin 2005/35 johdanto-osan toinen perustelukappale, jossa todetaan erityisesti, että hyvin monet yhteisön vesillä purjehtivat alukset laiminlyövät päivittäin Marpol 73/78 -yleissopimuksessa vahvistettuja kansainvälisiä sääntöjä, jotka koskevat alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista.

21 Ks. Yhdistyneiden kansakuntien valtameri- ja merioikeusasioiden jaosto ja oikeudellisten asioiden toimisto, *The Law of the Sea, Enforcement by Coastal States, Legislative History of Article 220 of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, Yhdistyneiden kansakuntien julkaisu, New York, 2005, s. 4, 17 kohta. Ks. tässä suhteessa myös Churchill, R. R. ja Lowe, A. V., *The law of the sea*, 3. painos, Juris Publishing, Manchester University Press, Manchester, 1999, s. 354.

ympäristön pilaantumista koskevia kansainvälisiä sääntöjä ja säännöksiä rikotaan. Marpol 73/78 -yleissopimukseen sisältyvät aineelliset säännöt öljyn aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemisestä muodostavat tällaiset säännöt. Ei pidä unohtaa, että merioikeusyleissopimus on puiteyleissopimus, jota on täydennetty muilla kansainvälisillä sopimuksilla, kuten Marpol 73/78 -yleissopimuksella. [22]

60. Kääntäen merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 3–6 kappaleessa ei esimerkiksi aseteta ankarampia pilaantumista koskevia normeja kuin olisi muutoin sovellettava. Nämä säännöt eivät myöskään anna rantavaltioille lippuvaltion toimivaltaa pidemmälle menevää toimivaltaa puuttua ulkomaisiin aluksiin. Kuten merioikeusyleissopimuksen 228 artiklan 1 kappaleesta ilmenee, lippuvaltio voi ryhtyä oikeudellisiin toimiin kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun rantavaltio on ilmoittanut sille sen lippua käyttävää alusta vastaan toteutetuista toimenpiteistä. [23]

61. Kaikkien muiden valtioiden tavoin myös lippuvaltioiden on suojeltava ja säilytettävä meriympäristöä merioikeusyleissopimuksen 192 artiklan perusteella. Merioikeusyleissopimuksen 217 artiklan perusteella niiden on myös huolehdittava alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista koskevien kansainvälisten sääntöjen ja säännösten tehokkaasta täytäntöönpanosta. Läheisyysperiaatteen mukaisesti merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 3–6 kappaleessa annetaan kuitenkin lainkäyttövalta myös valtiolle, jolla on siihen kaikkein ilmeisin intressi, eli rantavaltiolle. Käytännössä rantavaltiolla on epäilemättä parhaat edellytykset havaita alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista koskevien kansainvälisten sääntöjen rikkominen ja tarvittaessa toteuttaa täytäntöönpanotoimia kyseessä olevaa alusta vastaan.

62. Tässä valossa merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 3–6 kappaleessa vahvistetuilla toimivaltaperusteilla, jotka koskevat rantavaltion lainkäyttövaltaa sen talousvyöhykkeellä, on tarkoitus varmistaa, että tämän yleissopimuksen säännöt meriympäristön suojelusta ja säilyttämisestä voidaan panna tehokkaasti täytäntöön.

63. Yhteenvetona on todettava, että lippuvaltion lainkäyttövalta on edelleen merioikeusyleissopimuksen mukainen pääsääntö. Antamalla rantavaltiolle rinnakkaista lainkäyttövaltaa sen talousvyöhykkeellä tapauksessa, jossa asiaa koskevia kansainvälisiä sääntöjä rikotaan, merioikeusyleissopimus kuitenkin heijastaa tunnustettua tarvetta suojata tehokkaasti rantavaltion etuja sekä suojella ja säilyttää – meren yhä lisääntyvän hyödyntämisen aikakautena – meriympäristöä ihmiskunnan yhteisenä hyvänä. [24]

64. Nämä seikat on syytä pitää mielessä arvioitaessa unionin tuomioistuimelle tässä asiassa esitettyjä kysymyksiä.

B. Ensimmäinen, toinen, kolmas ja neljäs kysymys: merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen kattamat edut

65. Aluksi on todettava, että unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen vastaamaan toiseen ennakkoratkaisukysymykseen, koska siinä pyydetään nimenomaisesti väliintuloyleissopimuksen tulkintaa. Kuten edellä on selitetty, unionin tuomioistuin ei voi vastata tähän kysymykseen toimivallan puuttumisen vuoksi. [25]

22 Em,. Churchill, R. R. ja Lowe, A. V., s. 369.

23 Istunnossa selvennettiin, että esillä olevassa asiassa lippuvaltion (Panama) viranomaisille oli ilmoitettu merioikeusyleissopimuksen asiaa koskevien määräysten mukaisesti Suomen viranomaisten Bosphorus Queen -alusta vastaan toteuttamista toimenpiteistä. Merioikeusyleissopimuksen 228 artiklan lisäksi on pantava merkille, että myös yleisemmällä tasolla merioikeusyleissopimuksen XII osan 7 osastoon sisältyvillä säännöillä, jotka koskevat suojatoimia, varmistetaan, että lippuvaltion oikeudet otetaan asianmukaisesti huomioon rantavaltion käyttäessä lainkäyttövaltaansa.

24 Huomattakoon, että merioikeusyleissopimuksen 136 artiklassa merenpohja-alue määritellään ”ihmiskunnan yhteiseksi perinnöksi”.

25 Ks. edellä 45 kohta.

66. Katson kuitenkin, että tämä kysymys luettuna asiayhteydessään yhdessä ensimmäisen, kolmannen ja neljännen kysymyksen kanssa koskee ennen kaikkea sitä, miten merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen kattamat edut – jotka toistetaan direktiivin 2005/35 7 artiklan 2 kohdassa – pitäisi ymmärtää. Ei pidä unohtaa, että merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa mainittujen muiden seikkojen lisäksi rantavaltiolla on toimivalta ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin ainoastaan sikäli kuin edut, joita se pyrkii suojaamaan omaan lainkäyttövaltaansa vetoamalla, vastaavat tässä määräyksessä tarkoitettuja etuja.

67. Selvittääkseen, onko näin sen käsiteltävänä olevassa asiassa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta selventämään käsitteiden ”rantaviiva tai siihen liittyvät edut” ja ”aluemeren tai talousvyöhykkeen luonnonvarat” merkitystä. Ennakkoratkaisupyynnöstä voidaan päätellä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pitävän epäselvänä, kattavatko nämä käsitteet ympäristökeskuksen antamassa asiantuntijalausunnossa yksilöidyt edut.[26]

68. Kuten edellä on selitetty, merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleella on tarkoitus varmistaa meriympäristön tehokas suojelu ja säilyttäminen. Tässä määräyksessä tarkoitettuja etuja on tulkittava tämän tavoitteen valossa.

1. Käsite ”rantaviiva tai siihen liittyvät edut”

69. Tarkasteltaessa ensinnäkin käsitettä ”rantaviiva tai siihen liittyvät edut” se, että unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa käsitellä väliintuloyleissopimuksen määräyksiä, ei voi tarkoittaa sitä, että kyseisen yleissopimuksen määräykset pitäisi jättää täysin huomiotta – tai että tämän yleissopimuksen kanssa samaan tulkintaan ei voitaisi päätyä – merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaletta tulkittaessa. Samalla on selvää, ettei väliintuloyleissopimuksen 2 artiklan 4 kohdan käsitteen ”rannikkoon liittyvät edut” määritelmää ole pakko ulottaa koskemaan suoraan merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaletta.

70. Tarkemmin sanottuna merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen syntyhistorian perusteella on selvää, että sopimuspuolet saivat vaikutteita väliintuloyleissopimuksesta määrätessään, että rantavaltioilla pitäisi olla toimivalta toteuttaa toimenpiteitä myös talousvyöhykkeellä sääntöjä rikkoneita aluksia vastaan.[27] On totta, ettei mikään viittaa siihen, että myös väliintuloyleissopimuksessa hyväksytyt määritelmät olisi ollut tarkoitus ottaa merioikeusyleissopimukseen, joka ei sisällä minkäänlaista määritelmää ”rantaviivalle tai siihen liittyville eduille” sen enempää kuin ”aluemeren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroille”.

71. Kuten edellä on tuotu esille, väliintuloyleissopimus on kiistatta osa laajempaa sääntelyä koskevaa asiayhteyttä, jossa merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaletta sovelletaan. Kun pidetään mielessä, että merioikeusyleissopimukseen sisältyvillä säännöillä on tarkoitus täydentää ja laajentaa väliintuloyleissopimukseen sisältyviä sääntöjä, jotka koskevat rantavaltion toimivaltaa ryhtyä toimenpiteisiin merionnettomuuden tapahtuessa, väliintuloyleissopimuksessa ”rannikkoon liittyville eduille” annettu merkitys on hyödyllinen vertailukohta merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen kattamia etuja määriteltäessä.

26 Ks. edellä 29 kohta.

27 Ks. edellä 58 kohta.

72. Tässä suhteessa on huomattava, että väliintuloyleissopimuksessa ”rannikkoon liittyville eduille” annettu määritelmä on laaja. Väliintuloyleissopimuksen 2 artiklan 4 kohdan mukaan ”rannikkoon liittyvät edut” käsittävät rannikkovaltion edut, joita merionnettomuus suoranaisesti loukkaa tai uhkaa, kuten sellaisen toiminnan merenrannikolla, satamassa tai joen suulla, kalastus mukaan luettuna, joka muodostaa olennaisen toimeentulokeinon sitä harjoittaville henkilöille, asianomaisen alueen matkailutoiminnan ja rannikkoväestön terveyden ja asianomaisen alueen hyvinvoinnin, meren elollisten luonnonvarojen ja eläimistön ja kasviston säilyttäminen mukaan luettuna.

73. En näe mitään syytä kannattaa näkemystä, jonka mukaan merioikeusyleissopimuksen yhteydessä pitäisi omaksua toisenlainen tulkinta. Ei pidä unohtaa, että merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleella pyritään varmistamaan meri*ympäristön* asianmukainen suojelu. Tässä tarkoituksessa kyseisessä määräyksessä annetaan rantavaltioille toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin talousvyöhykkeellä. On selvää, että mahdollisuus ryhtyä toimenpiteisiin vaikeutuisi huomattavasti, jos siinä tarkoitettuja etuja tulkittaisiin suppeasti.

74. Yksinkertaisesti mikään ei viittaa siihen, että kyse olisi vain joistakin ympäristöön liittyvistä näkökohdista tai että ainoastaan rantavaltion edut merialueella pitäisi ottaa huomioon. Näistä syistä katson, että ”rantaviivan tai siihen liittyvien etujen” on tulkittava käsittävän kaikki rantavaltion edut, jotka koskevat meren hyödyntämistä ja terveellistä ympäristöä sen aluemerellä ja talousvyöhykkeellä.

2. Käsite ”aluemeren tai talousvyöhykkeen luonnonvarat”

75. Tarkasteltaessa toiseksi käsitettä ”aluemeren tai talousvyöhykkeen luonnonvarat” on huomattava, että juuri se, että merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa mainitaan erityisesti myös ”aluemeren tai talousvyöhykkeen luonnonvarat”, heijastaa pyrkimystä sisällyttää merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen soveltamisalaan kaikki meriympäristöön liittyvät seikat, joihin alusten aiheuttama ympäristön pilaantuminen voi vaikuttaa.

76. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämästä konkreettisesta kysymyksestä katson seuraavien syiden vuoksi, että käsitteen ”aluemeren tai talousvyöhykkeen luonnonvarat” kattamien etujen täytyy käsittää hyödynnettävien lajien ravintonaan käyttämät kasvi- ja eläinlajit.

77. Englanninkielisessä versiossa sanan ”any” käyttö kyseessä olevia luonnonvaroja kuvattaessa viittaa siihen, että tämän sanan tavanomaisen merkityksen mukaisesti pitäisi omaksua laaja tulkinta; toisin sanoen käsitteellä on ymmärrettävä viitattavan kaikkiin elollisiin ja elottomiin luonnonvaroihin riippumatta siitä, voidaanko näitä luonnonvaroja suoraan hyödyntää vai ei.

78. ”Luonnonvarojen” tulkinta, jonka mukaan käsitteen ”aluemeren tai talousvyöhykkeen luonnonvarat” pitäisi kattaa hyödynnettävien lajien ravintonaan käyttämät kasvi- ja eläinlajit, vastaa Euroopan unionin meriympäristöpolitiikassa ja yhteisessä kalastuspolitiikassa hyväksymää ekosysteemilähtöistä toimintatapaa.[28] Tässä toimintatavassa tunnustetaan keskinäiset

28 Ks. yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista 17.6.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/56/EY (meristrategiadirektiivi) (EUVL 2008, L 164, s. 19) johdanto-osan 44 perustelukappale ja yhteisestä kalastuspolitiikasta, neuvoston asetusten (EY) N:o 1954/2003 ja (EY) N:o 1224/2009 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 2371/2002 ja (EY) N:o 639/2004 ja neuvoston päätöksen 2004/585/EY kumoamisesta 11.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1380/2013 johdanto-osan 13 ja 22 perustelukappale (EUVL 2013, L 354, s. 22).

vuorovaikutussuhteet ekosysteemin sisällä, myös lajien välillä, sen sijaan, että lajeja arvioitaisiin irrallaan laajemmasta ekosysteemistä.[29] Nämä yhteydet on tunnustettu selvästi myös merioikeusyleissopimuksessa ja etenkin sen 61 artiklan 4 kappaleessa,[30] johon myös ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa.

79. On perustavanlaatuisen tärkeää muistaa, että merioikeusyleissopimuksen 220 artiklalla on tarkoitus varmistaa koko meri*ympäristön tehokas* suojelu ja säilyttäminen. Olisi yksinkertaisesti tämän tavoitteen vastaista rajata kyseisen määräyksen soveltamisala luonnonvaroihin, joita rantavaltio ei suoraan hyödynnä.

80. Näin ollen ehdotan, että ensimmäiseen, toiseen, kolmanteen ja neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, että merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaletta ja direktiivin 2005/35 7 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että käsitteellä ”rantaviiva tai siihen liittyvät edut” tarkoitetaan kaikkia rantavaltion etuja, jotka koskevat meren hyödyntämistä ja terveellistä ympäristöä sen aluemerellä ja talousvyöhykkeellä, ja että käsite ”aluemeren tai talousvyöhykkeen luonnonvarat” käsittää sekä elolliset luonnonvarat – kuten hyödynnettävien lajien ravintonaan käyttämät kasvi- ja eläinlajit – että elottomat luonnonvarat.

C. Viides, kuudes, seitsemäs, yhdeksäs ja kymmenes kysymys: merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen perusteella edellytetyt todisteet, jotta rantavaltio voi toteuttaa täytäntöönpanotoimia

81. Viidennellä, kuudennella, seitsemännellä, yhdeksännellä ja kymmenennellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää ohjeita siitä, mitä todisteita edellytetään, jotta rantavaltio voi toteuttaa oikeudellisia toimenpiteitä talousvyöhykkeellään purjehtivaa ulkomaista alusta vastaan merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen ja direktiivin 2005/35 7 artiklan 2 kohdan perusteella.

82. Antaakseni ohjeita tästä aiheesta käsittelen sitä kahdessa vaiheessa. Ensin tutkin merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 3, 5 ja 6 kappaleen keskinäistä suhdetta. Toiseksi käsittelen merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa tarkoitettua ”huomattavan vahingon vaaraa”.

1. Merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 3, 5 ja 6 kappaleen keskinäinen suhde: kolme erillistä toimivaltaperustetta

83. Voidaksemme ymmärtää paremmin merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan sisäistä logiikkaa ja sitä, miten merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaletta sovelletaan, on hyödyllistä tarkastella aluksi merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 3, 5 ja 6 kappaleen, joista kahta jälkimmäistä käsiteltiin yksityiskohtaisesti istunnossa, keskinäistä suhdetta.

84. Aluksi on todettava, että merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan katsotaan yleisesti perustuvan asteittaiseen lähestymistapaan.

29 Ks. myös ratkaisuehdotukseni Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. (C-683/16, EU:C:2018:38, 18–31 kohta).

30 Merioikeusyleissopimuksen 61 artiklan 4 kappaleen mukaan elollisten luonnonvarojen säilyttämis- ja hoitotoimiin ryhtyessään rantavaltion on otettava huomioon niiden vaikutukset hyödynnettäviin lajeihin liittyviin tai niistä riippuvaisiin lajeihin ja pyrittävä pitämään näiden kanta sellaisella tasolla tai palauttamaan se sellaiselle tasolle, että niiden lisääntyminen ei vakavasti vaarannu.

85. Esillä olevan asian yhteydessä erityisen merkityksellisiä ovat merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 3, 5 ja 6 kappaleessa vahvistetut toimivaltaperusteet, jotka antavat rantavaltiolle lainkäyttövallan sen talousvyöhykkeellä purjehtiviin ulkomaisiin aluksiin nähden. Kuten jäljempänä nähdään, kukin näistä määräyksistä sisältää *erillisen* toimivaltaperusteen rantavaltion hyväksi. Näitä perusteita sovelletaan eri tilanteissa, ja ne eroavat merkittävästi siltä osin, mihin toimenpiteisiin rantavaltio voi kunkin niistä perusteella ryhtyä. Näin ollen kuhunkin toimivaltaperusteeseen liittyviä merkityksellisiä seikkoja pitäisi arvioida itsenäisesti esillä olevan asian olosuhteiden valossa.

86. Asteittainen lähestymistapa ilmenee kussakin näistä määräyksistä sallitun puuttumisen tasosta. Ensinnäkin merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 3 kappaleessa annetaan rantavaltiolle oikeus vaatia ulkomaiselta alukselta tietoja, joiden avulla voidaan todeta, onko alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista koskevia kansainvälisiä sääntöjä ja säännöksiä rikottu. Toiseksi merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 5 kappaleessa annetaan rantavaltiolle oikeus tarkastaa ulkomainen alus. Kolmanneksi merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa annetaan rantavaltiolle oikeus ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin ulkomaista alusta vastaan.

87. Merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 3 ja 5 kappaleessa tarkoitetut toimivaltaperusteet liittyvät selvästi toisiinsa. Molemmat määräykset koskevat olosuhteita, joissa rantavaltio epäilee (toisin sanoen valtiolla on *selviä perusteita epäillä*), että ulkomainen alus on rikkonut alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista koskevia kansainvälisiä sääntöjä ja säännöksiä. Näissä määräyksissä tarkoitetut toimenpiteet tähtäävät sen toteamiseen, että kyseessä oleva rikkomus on aluksen aiheuttama. Merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 5 kappaleen mukaan rantavaltio voi tarkastaa ulkomaisen aluksen – joka on kieltäytynyt yhteistyöstä rantavaltion viranomaisten kanssa 220 artiklan 3 kappaleen nojalla pyydettyjen tietojen osalta – vain, kun tutkimuksen kohteena olevasta rikkomuksesta on seurannut *huomattavia* päästöjä, jotka aiheuttavat *merkittävää meriympäristön pilaantumista* tai sen vaaraa.

88. Yhteistyöstä kieltäytyminen ei siis automaattisesti merkitse sitä, että rantavaltio voi suorittaa tarkastuksen merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 5 kappaleen perusteella. Päinvastoin, tarkastus on mahdollinen ainoastaan tiukoin edellytyksin, kun päästömäärä ja tämän päästön aiheuttama pilaantuminen ovat riittävän merkityksellisiä.

89. Toisin kuin merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 3 ja 5 kappale, sen 6 kappale koskee tilannetta, jossa rantavaltiolla *on selviä objektiivisia todisteita* rikkomuksesta.[31] Jotta rantavaltiolla olisi oikeus ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin, rikkomuksesta on lisäksi täytynyt seurata päästöjä, jotka aiheuttavat tässä määräyksessä suojatuille eduille huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa.

90. On tärkeää korostaa, että merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 3 ja 5 kappaleesta poiketen mikään ei viittaa siihen, että merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen soveltaminen riippuisi sitä edeltävästä merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 5 kappaleen soveltamisesta. Nämä määräykset koskevat yksinkertaisesti eri tilanteita.

91. On tietysti täysin mahdollista, että merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 5 kappaleessa tarkoitetusta tarkastuksesta saadaan merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen soveltamisen edellyttämiä selviä objektiivisia todisteita rikkomuksesta. Näin ei kuitenkaan välttämättä ole. Rantavaltiolla voi esimerkiksi olla hallussaan (ilma)kuvatodisteita, jotka osoittavat, että kyseessä oleva ulkomainen alus on rikkonut alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista koskevia sovellettavia kansainvälisiä sääntöjä ja normeja. Esillä oleva asia on tässä suhteessa kuvaava: istunnossa selitettiin, että Rajavartiolaitoksella oli hallussaan ilmakuvamateriaalia, joka vahvisti Bosphorus Queenin aiheuttaneen kyseessä olevan päästön.

31 Merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen englannin- ja ranskankieliset viralliset versiot eroavat toisistaan tältä osin. Englanninkielisessä tekstissä viitataan selviin objektiivisiin todisteisiin (clear objective evidence), ranskankielisessä tekstissä vain selviin todisteisiin (preuve manifeste).

92. Kuten edellä on tuotu esille, selvät ja objektiiviset todisteet tietyn ulkomaisen aluksen rikkomuksesta eivät kuitenkaan yksinään riitä oikeuttamaan oikeudellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä tätä alusta vastaan merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen mukaisesti. Rikkomuksesta on täytynyt seurata päästöjä, jotka aiheuttavat huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa.

93. Ymmärtääkseni ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää epäselvänä, onko esillä olevan asian olosuhteissa kyse merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa tarkoitetusta ”huomattavan vahingon vaarasta”. Se pitää erityisesti epäselvänä sitä, millaista näyttöä tästä vaarasta rantavaltiolla on oltava, jotta se voi vedota omaan lainkäyttövaltaansa merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen (ja direktiivin 2005/35 7 artiklan 2 kohdan) perusteella.

94. Siirryn nyt pidemmittä puheitta arvioimaan, miten tämä seikka pitäisi ymmärtää esillä olevan asian erityisissä olosuhteissa.

2. Merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa tarkoitettu huomattavan vahingon vaara: konkreettinen arviointi Marpol 73/78 -yleissopimuksen perusteella

95. Heti alkuun on syytä muistaa, että merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa vahvistetaan toimivaltaperuste, jonka nojalla rantavaltio voi *ryhtyä* oikeudellisiin toimenpiteisiin talousvyöhykkeellään purjehtivaa ulkomaista alusta vastaan. Kyseisen 220 artiklan asteittaisen lähestymistavan mukaisesti tämän määräyksen 6 kappaleessa rantavaltiolle annetaan kaikkein pisimmälle menevät toimivaltuudet ulkomaisiin aluksiin nähden.

96. On kuitenkin pantava merkille, että tämä määräys *ei* koske näyttöä, jota ulkomaisille aluksille merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa tarkoitetuissa menettelyissä *määrättävät seuraamukset* – kuten esillä olevassa asiassa määrätty öljypäästömaksu – edellyttävät. Tarvittava näyttö seuraamusten määräämiseksi näissä menettelyissä, ja näiden seuraamusten määrä, on sitä vastoin asianomaisen rantavaltion kansalliseen oikeuteen kuuluva kysymys. [32]

97. Tätä taustaa vasten on pohdittava, miten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi arvioitava sitä, onko huomattavan vahingon vaara olemassa, jotta merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen mukaisesti voidaan *ryhtyä* oikeudellisiin toimenpiteisiin.

98. Merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa tarkoitettua ”huomattavan vahingon vaaraa” määriteltäessä on ensinnäkin vastustettava kiusausta verrata tätä käsitettä merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 5 kappaleen käsitteeseen ”merkittävän pilaantumisen vaara”. Kuten edellä on jo tuotu esille, tilanteet, joissa rantavaltio voi vedota omaan lainkäyttövaltaansa näissä määräyksissä vahvistettujen toimivaltaperusteiden nojalla, eroavat toisistaan, ja niihin liittyviä seikkoja on arvioitava itsenäisesti. Ei pidä etenkään unohtaa, että ”pilaantuminen” ja ”vahinko” ovat kaksi erillistä käsitettä. Olosuhteista riippuen merkittävästä pilaantumisesta voi aiheutua – tai olla aiheutumatta – erityisille eduille huomattavaa vahinkoa (tai sen vaaraa). Toisin sanoen nämä kaksi käsitettä eivät ole automaattisesti yhteydessä toisiinsa.

99. Toiseksi merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa edellytetään selviä objektiivisia todisteita alusten aiheuttamaa pilaantumista koskevien kansainvälisten sääntöjen ja säännösten rikkomisesta. Kuten edellä on lyhyesti selitetty, Marpol 73/78 -yleissopimuksessa vahvistetaan aineelliset säännöt öljyn aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemiseksi. Sekä merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 3 kappaleessa että direktiivissä 2005/35 viitataan erityisesti tähän yleissopimukseen.

32 Marpol 73/78 -yleissopimuksen 4 artiklan 2 kappaleessa sopimuspuolet velvoitetaan määräämään seuraamukset oman lainsäädäntönsä mukaisesti. Unionin tasolla direktiivin 2005/35 8 artiklassa täsmennetään, että jäsenvaltioiden on määrättävä ympäristöä pilaavien aineiden päästöistä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia.

100. Marpol 73/78 -yleissopimuksen liitteessä I olevan 3 luvun C osan 15 säännön mukaan kaikki tyhjennykset aluksista, joiden bruttovetoisuus on vähintään 400 rekisteritonnia, on kielletty, kun tyhjennyksen öljypitoisuus ilman laimennusta ylittää 15 miljoonasosaa. Toisin sanoen kaikki tämän pitoisuuden ylittävät tyhjennykset merkitsevät Marpol 73/78 -yleissopimuksen rikkomista, josta pitäisi määrätä seuraamus tämän yleissopimuksen 4 artiklan 2 kappaleen mukaisesti.

101. Kun öljypäästö voidaan havaita paljain silmin, kuten tässä, kyseinen raja on ylittynyt merkittävästi.[33] Kuitenkin se, riittääkö tämä aiheuttamaan merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa edellytetyn mukaisesti *huomattavan* vahingon vaaran, riippuu nähdäkseni niistä erityisistä olosuhteista, joissa päästö on tapahtunut.

102. Vahingon vaaran vakavuutta ei toisin sanoen pitäisi määritellä abstraktisti. Muussa tapauksessa, kuten Ranskan hallitus on pohjimmiltaan väittänyt, rantavaltio voisi ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin talousvyöhykkeellään purjehtivaa ulkomaista alusta vastaan automaattisesti kaikissa tapauksissa, joissa tällä valtiolla on todisteita siitä, että alus on päästänyt öljyä mereen kyseisen valtion talousvyöhykkeellä Marpol 73/78 -yleissopimuksen asiaa koskevien sääntöjen vastaisesti. Kyseinen hallitus väittää, että huomattavan vahingon vaara voidaan olettaa, kunhan on olemassa näyttöä siitä, että kyseessä oleva alus on aiheuttanut päästön, joka ylittää (merkittävästi) Marpol 73/78 -yleissopimuksen liitteessä I olevan 3 luvun C osan 15 säännössä vahvistetun rajan.

103. Tällainen lähestymistapa olisi kiistatta yhdenmukainen merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan meriympäristön tehokkaan suojelun ja säilyttämisen varmistamista koskevan tavoitteen kanssa. Kuten edellä on selitetty, merioikeusyleissopimuksen pääsääntönä on kuitenkin edelleen lippuvaltion lainkäyttövalta. On pidettävä mielessä, että ennen kaikkea lippuvaltioiden on varmistettava, että niiden lippua käyttävät alukset noudattavat sovellettavia kansainvälisiä sääntöjä ja normeja, ja toteutettava asianmukaiset täytäntöönpanotoimet, jos niiden alukset rikkovat tällaisia sääntöjä. Rantavaltiolla on vain poikkeuksellisissa, selvästi määritellyissä olosuhteissa toimivalta toteuttaa läheisyysperiaatteen mukaisesti toimenpiteitä talousvyöhykkeellään olevaa ulkomaista alusta vastaan. Jotta vältettäisiin se, että rantavaltion lainkäyttövaltaa koskevasta poikkeuksesta tulisi sen sijaan pääsääntö, huomattavan vahingon vaaraa ei pitäisi pelkästään olettaa.

104. Tästä syystä katson, että ”huomattavan vahingon vaaran” pitäisi perustua konkreettiseen tapauskohtaiseen arviointiin, jonka perusteella voidaan kohtuudella olettaa, että päästö aiheuttaa merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa tarkoitettua huomattavan vahingon vaaraa rantavaltion eduille. Arvioitaessa, onko kyse huomattavan vahingon vaarasta, merkityksellisiä seikkoja voivat olla esimerkiksi alueen, johon päästö vaikuttaa, herkkyys, päästön määrä, maantieteellinen sijainti ja laajuus sekä päästön kesto ja alueella vallitsevat sääolosuhteet päästön ajankohtana.

105. Esillä olevassa asiassa öljypäästö tapahtui Itämerellä ja tarkemmin Suomenlahdella. Itämeri on kansainvälisesti tunnustettu erityisalueeksi, jolla on maantieteelliset erityisolosuhteet ja erityistä suojelua vaativa poikkeuksellisen herkkä ekosysteemi.[34] Tämä pitäisi epäilemättä ottaa huomioon merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaletta tulkittaessa: sillä on merkitystä määritettäessä, aiheuttaako päästö huomattavan vahingon vaaraa esillä olevan asian olosuhteissa.

33 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja pilaamisrikoksista määrättävistä seuraamuksista, myös rikosoikeudellisista seuraamuksista, KOM(2003) 92 lopullinen, perustelut, 4.2 kohta. Ks. myös 9.7.1993 annettu päätöslauselma MEPC.61(34), Öljyn tyhjennysten näkyvyysrajat Marpol 73/78 -yleissopimuksen liitteessä I. Kyseisen päätöslauselman mukaan öljyseoksen, jonka öljypitoisuus on 15 miljoonasosaa, tyhjennystä ei voida havaita missään olosuhteissa, ei paljain silmin eikä myöskään kaukokartoituslaitteilla. Alin öljypitoisuus öljyseoksen tyhjennyksessä, jonka ensimmäiset näkyvät jäljet havaittiin lentokoneesta, oli 50 miljoonasosaa, riippumatta siihen liittyvistä tekijöistä, kuten laitteiston asetuksista, tyhjennysaluksen nopeudesta, tuulesta ja aallon korkeudesta.

34 Tämä ilmenee alueellisessa Helsingin yleissopimuksessa, jossa otetaan käyttöön erityiset säännöt pilaantumisen torjumiseksi Itämerellä. Lisäksi Itämeri on tunnustettu Marpol 73/78 -yleissopimuksen liitteessä I olevan 1 luvun 1 säännössä erityisalueeksi, jolla erityisten pakollisten menetelmien käyttöönotto on tarpeen öljyn aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemiseksi. Lisäksi Kansainvälinen merenkulkujärjestö (IMO) luokitteli vuonna 2005 Itämeren ”erityisen herkäksi merialueeksi”, mikä merkitsee sitä, että se ”tarvitsee ekologisten, sosioekonomisten tai tieteellisten syiden perusteella IMO:n toimien kautta tapahtuvaa erityissuojelua, kun tällaiset syyt voivat olla herkkiä kansainvälisen merenkulun aiheuttamien vahinkojen vaikutuksille”. Ks. 1.12.2005 annettu IMO:n päätöslauselma A. 982 (24), Tarkistetut suuntaviivat erityisen herkkien alueiden tunnistamiseksi ja määrittämiseksi.

106. Kuten komissio korosti istunnossa, abstrakti (huomattavan) vahingon (toisin sanoen näkyvän päästön) vaara muuttuu jokseenkin paradoksaalisesti konkreettiseksi huomattavan vahingon vaaraksi erityisissä olosuhteissa, joissa päästö on tapahtunut erityisen herkällä alueella. Näin on sen vuoksi, että tällaisissa olosuhteissa pelkän pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen päästön olemassaolon voidaan kohtuudella olettaa aiheuttavan huomattavan vahingon vaaraa.

107. Asia voidaan ilmaista myös toisella tavalla: Itämeren alueen erityiset maantieteelliset ja ekologiset erityisolosuhteet ja herkkyys eivät vaikuta merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen mukaisen rantavaltion lainkäyttövallan *laajuuteen* siten, että tämä toimivaltaperuste ulottuisi tilanteisiin, joissa Marpol 73/78 -yleissopimuksen sovellettavien sääntöjen rikkominen ei aiheuta huomattavan vahingon vaaraa. Näillä erityisolosuhteilla on vaikutusta huomattavan vahingon vaaran olemassaolon toteamiseen.

108. Tällä perusteella katson, että viidenteen, kuudenteen, seitsemänteen, yhdeksänteen ja kymmenenteen kysymykseen on vastattava siten, että rantavaltio voi käyttää merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa ja direktiivin 2005/35 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua täytäntöönpanotoimivaltaa, kun tällä valtiolla on selviä objektiivisia todisteita siitä, että alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista koskevien sovellettavien kansainvälisten sääntöjen ja normien vastainen päästö on ulkomaisen aluksen aiheuttama, ja kun asian erityisissä olosuhteissa tämän päästön voidaan kohtuudella olettaa aiheuttavan huomattavan vahingon vaaraa meriympäristölle. Arvioitaessa, onko huomattavan vahingon vaara olemassa, on annettava erityistä merkitystä alueen, johon päästö vaikuttaa, herkkyydelle, päästön määrälle, maantieteelliselle sijainnille ja laajuudelle sekä päästön kestolle ja asianomaisella alueella vallitseville sääolosuhteille.

D. Kahdeksas kysymys: jäsenvaltioiden harkintavalta direktiivin 2005/35 7 artiklan 2 kohdan perusteella

109. Lopuksi käsittelen lyhyesti kahdeksatta ennakkoratkaisukysymystä. Tällä kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy lähinnä, miten direktiivin 2005/35 1 artiklan 2 kohdan pitäisi vaikuttaa tulkittaessa direktiivin 7 artiklan 2 kohtaa, joka koskee rantavaltion toimivaltaa toteuttaa oikeudellisia toimenpiteitä kauttakulkumatkalla olevaa alusta vastaan. Tämä johtuu siitä, että 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, että tämä direktiivi ei estä jäsenvaltioita toteuttamasta tiukempia toimenpiteitä alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista vastaan, kunhan nämä toimenpiteet ovat kansainvälisen oikeuden mukaisia.

110. Direktiivissä 2005/35 ei ole minkäänlaista viittausta siihen, että mahdollisuus soveltaa tiukempia sääntöjä pilaantumisen torjumiseksi ei koskisi kaikkia tämän direktiivin säännöksiä. Näin ollen mahdollisuus soveltaa tiukempia sääntöjä koskee lähtökohtaisesti myös direktiivin 7 artiklan 2 kohtaa.

111. Koska tällaisten sääntöjen on oltava kansainvälisen oikeuden mukaisia, jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi toteuttaa toimia ulkomaista alusta vastaan direktiivin 2005/35 7 artiklan 2 kohdan perusteella, elleivät tällaiset toimet ole sallittuja merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen perusteella. Tässä määräyksessä määritellään kansainvälisen oikeuden mukainen toimivaltaperuste, jonka nojalla rantavaltio voi ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin ulkomaista alusta vastaan. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa, luettuna Marpol 73/78 -yleissopimukseen sisältyvien asiaa koskevien määräysten valossa, määritellään rajat jäsenvaltion toimivallalle toteuttaa direktiivin 2005/35 7 artiklan 2 kohdan mukaisia toimia

kauttakulkumatkalla olevaa alusta vastaan.[35] Jäsenvaltioille direktiivin 2005/35 nojalla annettua harkintavaltaa toteuttaa pidemmälle meneviä toimenpiteitä alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen torjumiseksi yksinkertaisesti rajoittavat sovellettavat kansainväliset säännöt, joita ei voi unionin oikeuden perusteella ylittää.

112. Tässä suhteessa on kuitenkin tärkeää korostaa, että näitä rajoja ylittämättä jäsenvaltiot voivat vedotessaan omaan lainkäyttövaltaansa merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen ja direktiivin 2005/35 7 artiklan 2 kohdan nojalla ottaa huomioon sen alueen, jolla päästö on tapahtunut, erityisolosuhteet ja mahdollisen herkkyyden. Kuten edellä on selitetty, näillä erityisolosuhteilla on merkitystä arvioitaessa, aiheuttaako Marpol 73/78 -yleissopimuksen asiaa koskevien sääntöjen rikkominen kyseessä olevan rantavaltion eduille huomattavaa vahinkoa (tai sen vaaraa) merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa tarkoitetulla tavalla.[36] Toisin sanoen jäsenvaltioilla on sovellettavissa kansainvälisissä säännöissä asetetuissa rajoissakin huomattavaa harkintavaltaa arvioidessaan, missä määrin oikeudellisiin toimenpiteisiin ryhtyminen kauttakulussa olevaa ulkomaista alusta vastaan on asianmukaista meriympäristön riittäväksi suojelemiseksi ja säilyttämiseksi esillä olevissa olosuhteissa.

113. Tämän vuoksi kahdeksanteen ennakkoratkaisukysymykseen olisi vastattava siten, että direktiivin 2005/35 1 artiklan 2 kohdasta huolimatta jäsenvaltiot eivät voi laajentaa direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa säädettyä täytäntöönpanotoimivaltaansa merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen perusteella sallittua pidemmälle.

IV. Ratkaisuehdotus

114. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa korkeimman oikeuden (Suomi) esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Montego Bayssä 10.12.1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaletta ja alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja pilaamisrikoksista määrättävistä seuraamuksista, myös rikosoikeudellisista seuraamuksista, 7.9.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/35/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 21.10.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/123/EY, 7 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että käsitteellä ”rantaviiva tai siihen liittyvät edut” tarkoitetaan kaikkia rantavaltion etuja, jotka koskevat meren hyödyntämistä ja terveellistä ympäristöä sen aluemerellä ja talousvyöhykkeellä, ja että käsite ”aluemeren tai talousvyöhykkeen luonnonvarat” käsittää sekä elolliset luonnonvarat – kuten hyödynnettävien lajien ravintonaan käyttämät kasvi- ja eläinlajit – että elottomat luonnonvarat.

Rantavaltio voi käyttää merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleessa ja direktiivin 2005/35 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua täytäntöönpanotoimivaltaa, kun tällä rantavaltiolla on selviä objektiivisia todisteita siitä, että alusten aiheuttamaa ympäristön pilaantumista koskevien sovellettavien kansainvälisten sääntöjen ja normien vastainen päästö on ulkomaisen aluksen aiheuttama, ja kun asian erityisissä olosuhteissa tämän päästön voidaan kohtuudella olettaa aiheuttavan huomattavan vahingon

35 Nähdäkseni direktiivin 2005/35 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu mahdollisuus soveltaa tiukempia sääntöjä koskee ennen kaikkea seuraamuksia, jotka on määrättävä Marpol 73/78 -yleissopimuksessa vahvistettujen asiaa koskevien pilaantumista koskevien normien rikkomisesta. Direktiivin 2005/35 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa viitataan tässä suhteessa tarpeeseen yhdenmukaistaa erityisesti säännökset, jotka koskevat säännösten rikkomisen täsmällistä määrittelyä, vapauttamista ja *vähimmäissääntöjä seuraamusten osalta*, vastuukysymyksiä ja lainkäyttövaltaa.

36 On myös huomattava, että merioikeusyleissopimuksen 237 artiklan 1 kappaleessa määrätään nimenomaisesti, että merioikeusyleissopimuksen määräykset, jotka koskevat meriympäristön suojelua ja säilyttämistä, eivät heikennä nimenomaisia velvoitteita, joita valtioilla on aiemmin tehtyjen erityisten yleissopimusten ja muiden sopimusten perusteella ja jotka koskevat meriympäristön suojelua ja säilyttämistä, tai sopimuksia, joita saatetaan tehdä merioikeusyleissopimuksen yleisten periaatteiden edistämiseksi.

vaaraa meriympäristölle. Arvioitaessa, onko huomattavan vahingon vaara olemassa, on annettava erityistä merkitystä alueen, johon päästö vaikuttaa, herkkyydelle, päästön määrälle, maantieteelliselle sijainnille ja laajuudelle sekä päästön kestolle ja asianomaisella alueella vallitseville sääolosuhteille.

Direktiivin 2005/35 1 artiklan 2 kohdasta huolimatta jäsenvaltiot eivät voi laajentaa direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa säädettyä täytäntöönpanotoimivaltaansa merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen perusteella sallittua pidemmälle.