

Sag C-188/23

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

23. marts 2023

Forelæggende ret:

Oberlandesgericht München (Tyskland)

Afgørelse af:

14. marts 2023

Sagsøgt og appellat:

Land Niedersachsen

Sagsøger og appelindstævnt:

Conti 11. Container Schiffahrts-GmbH & Co. KG MS »MSC
Flaminia«

Oberlandesgericht München

[Udelades] [j.nr.] [udelades]

I sagen

Conti 11. Container Schiffahrts-GmbH & Co. KG MS »MSC Flaminia«,
[udelades]

Hamburg,

– sagsøger og appelindstævnt –

[udelades]

mod

Land Niedersachsen, [udelades]

– sagsøgt og appellat –

[Udelades]

vedrørende erstatning

har Oberlandesgericht München (den regionale appeldomstol i München) [udelades] [afdeling, sammensætning] den 14. marts 2023 afsagt følgende

Kendelse

- 1 Den Europæiske Unions Domstol forelægges i overensstemmelse med artikel 267, stk. 1, litra b) og litra a), TEUF følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden og fortolkningen af artikel 1, stk. 3, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald (herefter »forordning nr. 1013/2006«):
 - a) Er den undtagelse fra anmeldelsespligten, som anordnes i artikel 1, stk. 3, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald, ugyldig på grund af tilsidesættelse af bestemmelserne i Baselkonventionen om kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og bortskaffelse heraf af 22. marts 1989, hvis undtagelsen også undtager farligt affald fra anmeldelsespligten, som hidrører fra et havari om bord på et skib, og som i henhold til Den Europæiske Unions Domstols dom af 16. maj 2019 i sag C-689/17 skal anses for affald som omhandlet i denne undtagelsesbestemmelse?
 - b) Såfremt spørgsmål a) besvares benægtende: Skal den i artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning (EF) nr. 1013/2006 anordnede undtagelse i betragtning af Baselkonventionen om kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og bortskaffelse heraf af 22. marts 1989 fortolkes restriktivt således, at rester i form af metalskrot og slukningsvand opblandet med slam og lastrester som de i hovedsagen omhandlede, som hidrører fra et havari om bord på skibe, ikke skal anses for affald, der opstår om bord på skibe, i denne bestemmelses forstand?
- 2 Sagen udsættes, indtil Den Europæiske Unions Domstol har taget stilling til anmodningen om præjudiciel afgørelse i denne sag.

Præmisser:

Afgørelsen er baseret på artikel 267 TEUF.

A. Sagens genstand og de faktiske omstændigheder i hovedsagen:

I. Faktiske omstændigheder:

Sagsøgeren har gjort et offentligt erstatningsansvar gældende.

Motorskibet »MSC Flaminia« er et containerskib, der i den relevante periode sejlede under tysk flag, og som tilhører sagsøgeren. Det er registreret i sagsøgerens navn i skibsregistret ved Amtsgericht Hamburg under bladnummer 19420. Skibet har siden 2001 været udchartret til Mediterranean Shipping Company (herefter »MSC«).

På turen fra Charleston (USA) til Antwerpen skete der i 2012 et havari på åbent hav. På sejladsen befandt der sig 4 808 containere, herunder 151 såkaldte containere for farligt gods, om bord. Lørdag den 14. juli 2012 opstod der under sejladsen af en indtil videre uopklaret grund ild om bord. Der skete eksplosioner. Det lykkedes til sidst at slukke branden. Den 20. juli 2012 tog en bjergningsbåd skibet på slæb. Den 21. august 2012 fik sagsøgeren tilladelse til at lade skibet slæbe ind i tysk farvand. Den 9. september 2012 blev det slæbt til Wilhelmshaven til Jade-Weser-Port.

Ved skrivelse af 30. november 2012 (bilag K 5) meddelte miljøministeriet i Niedersachsen sagsøgeren, at skibet selv, henholdsvis det slukningsvand, der fandtes om bord, og slam og stålskrot, skulle klassificeres som affald. Der skulle derfor gennemføres en anmeldelsesprocedure for den planlagte transport af skibet med slukningsvandet samt slam og stålskrot om bord til Rumænien. Sagsøgeren rejste indsigelse mod dette ved skrivelse af 3. december 2012.

Ved afgørelse af 4. december 2012 meddelte Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg (virksomhedstilsynet i Oldenburg, Tyskland) sagsøgeren påbud om at gennemføre en anmeldelsesprocedure for transporten af MSC Flaminia og/eller affaldet som følge af havariet, som befandt sig om bord (metalskrot og slukningsvand iblandet slam og lastrester) til udlandet (Rumænien) (bilag K 10). Desuden blev det forbudt sagsøgeren at fjerne skibet fra dets daværende position, indtil anmeldelsesproceduren var afsluttet og der forelå en verificerbar bortskaffelsesplan på tysk. Sagsøgeren rejste den 4. januar 2013 forgæves indsigelse mod afgørelsen.

Sagsøgeren gennemførte først to anmeldelsesprocedurer. Genstanden for den første procedure var transport af en del slukningsvandet om bord til Danmark. Den anden anmeldelse vedrørte skibets sejlads fra Wilhelmshaven til Rumænien.

Dele af slukningsvandet blev afpumpet frem til den 2. marts 2013. Den sidste IBC-container med slukningsslam blev losset i Wilhelmshaven den 7. marts 2013. Skibet afsejlede den 15. marts 2013 mod Rumænien. De rumænske myndigheder afviste i første omgang skibet ved ankomsten på grund af det resterende affald om bord (ca. 24 000 t). Den 14. juli 2014 blev skibet efter reparation igen sat i drift for MSC.

II. Sagens genstand:

Sagsøgeren forlanger erstatning fra Land Niedersachsen på grund af afgørelsen af 4. december 2012, hvorved det blev anordnet, at der skulle gennemføres en anmeldelsesprocedure for transporten af skibet og det farlige affald om bord. Sagsøgeren har nedlagt påstand om erstatning for udgifterne til anmeldelsesproceduren, advokatomkostninger, havnepenge i Wilhelmshaven for 84 dage frem til den 15. marts 2013 på 1 822 832,00 EUR, yderligere havnepenge i Wilhelmshaven frem til den 10. februar 2013 på 571 700,16 EUR, mistet fortjeneste på 2 067 768,00 EUR og brændstofudgifter i den periode, hvor skibet lå i havn, på 405 284,00 EUR, udgifter til afvikling af anmeldelsesproceduren og bunkringsudgifter, i alt 4 914 467,41 EUR.

Sagsøgeren hævder, at det alene skyldes anordningen af en anmeldelsesprocedure i afgørelsen af 4. december 2012, at skibet ikke kunne indlede sejladsen til reparationsværftet i Rumænien allerede den 21. december 2012, men først den 15. marts 2012 efter afslutningen af anmeldelsesproceduren. Som følge heraf opstod de nævnte omkostninger for sagsøgeren.

Land Niedersachsen gør gældende, at det af hensyn til beskyttelsen af havmiljøet ikke var muligt at lade skibet afgå med ca. 30 000 t giftigt slukningsvand om bord.

Landgericht München I (den regionale ret i første instans i München I) forelagde i denne sag i første instans Domstolen det præjudicielle spørgsmål, om restprodukter, der er opstået ved et havari, i form af metalskrot og slukningsvand iblandet slam og lastrester om bord på et skib er »affald opstået om bord på køretøjer, tog, flyvemaskiner og skibe« i henhold til artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006. Domstolen fastslog ved dom af 16. maj 2019 i sag C-689/17 vedrørende det præjudicielle spørgsmål, at sådant affald skal anses for at være affald opstået om bord på skibe som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006, som følgelig er udelukket fra denne forordnings anvendelsesområde, indtil det losses med henblik på nyttiggørelse eller bortskaffelse.

Landgericht (regional ret) gav efterfølgende efter bevisoptagelse sagsøgeren delvist medhold ved en afsluttende og en grundlæggende dom. Som begrundelse anførte den i det væsentlige, at sagsøgeren kan forlange erstatning, fordi sagsøgte ved afgørelsen af 4. december 2012 ulovligt greb ind i sagsøgerens beskyttede retsstilling. Sagsøgte måtte ikke anordne en anmeldelsesprocedure på grundlag af artikel 3, nr. 2) og 41), i forordning nr. 1013/2006, idet undtagelsen i artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning 1013/2006 fandt anvendelse. Undtagelsen i artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning 1013/2006 skal i betragtning af Baselkonventionen af 22. marts 1989 ikke fortolkes restriktivt. Dette spørgsmål afgjorde Domstolen ved

dom af 16. maj 2019. På grund af Land Niedersachsens myndigheders anordning af anmeldelsen, som uretmæssigt var støttet på forordning nr. 1013/2015, med hensyn til transporten af skibet med affaldet om bord til Rumænien var det ikke muligt for sagsøgeren at transportere skibet MSC Flaminia til bestemmelsesstedet, før den anordnede anmeldelsesprocedure var afsluttet. Hvis anmeldelsesproceduren ikke var blevet anordnet, kunne MSC Flaminia være afsejlet allerede den 21. december 2012. Derved opstod der en ulempe for sagsøgeren, idet skibet blev bragt til værftet med forsinkelse og derfor først var til rådighed igen på et senere tidspunkt.

Sagsøgte har iværksat appel til prøvelse af denne dom og har nedlagt påstand om frifindelse. Sagsøgte anmoder desuden om, at de ovenfor nævnte spørgsmål forelægges for Domstolen.

III. Nationale retsfor skrifter:

Bürgerliches Gesetzbuch (borgerlig lovbog, herefter »BGB«):

§§ 829 Ansvar ved krænkelse af tjenestepligt

(1) Krænker en tjenestemand forsætligt eller uagtsomt en ham over for tredjemand påhvilende tjenestepligt, skal han erstatte tredjemanden den deraf opståede skade. Har tjenestemanden kun handlet uagtsomt, kan der kun rettes krav imod ham, hvis skadelidte ikke kan opnå erstatning på anden måde.

(2) Krænker en tjenestemand ved en dom i en retssag sin tjenestepligt, ifalder han kun ansvar for den herved opståede skade, såfremt tjenesteforsømmelsen er strafbar. Denne bestemmelse finder ikke anvendelse på pligtstridige afslag eller forsinkelser under tjenestens udøvelse.

(3) Der indtræder ikke erstatningspligt, såfremt skadelidte forsætligt eller uagtsomt har undladt at afværge skaden ved anvendelse af et retsmiddel.

Grundloven:

Artikel 34

Tilsidesætter en person i forbindelse med udøvelsen af et offentligt hverv, som er betroet ham, sine tjenestepligter over for tredjemand, påhviler ansvaret i princippet staten eller den offentlige forvaltningsenhed, hvor han gør tjeneste. I tilfælde af forsætlighed eller grov uagtsomhed forbeholdes regres. For kravet om erstatning og for regres må almindelige retsmidler ikke udelukkes.

Retspraksis:

Foruden kravet om tjenesteansvar (BGB's artikel 839 sammenholdt med grundlovens artikel 34) kan et erstatningskrav som følge af et ekspropriationslignende indgreb være relevant (BGB, dom af 3.7.1997 – III ZR 205/96 = BGHZ 136, 182, 184).

B. Præjudicielle spørgsmål og betydningen for afgørelsen

I. EU-retlige forskrifter

Forordning (EF) nr. 1013/2006

Artikel 1 Anvendelsesområde

1. Ved denne forordning indføres procedurer og kontrolordninger for overførsel af affald, der afhænger af overførsels oprindelse, bestemmelsessted og rute, affaldstypen og den behandling, affaldet skal gennemgå ved bestemmelsesstedet.

2. Denne forordning gælder for overførsel af affald:

- a) mellem medlemsstater inden for Fællesskabet eller med transit gennem tredjelande
- b) importeret til Fællesskabet fra tredjelande
- c) eksporteret fra Fællesskabet til tredjelande
- d) i transit gennem Fællesskabet på vej til eller fra tredjelande.

3. Denne forordning omfatter ikke:

a) losning på land af affald opstået ved skibes og offshore-platfornes normale drift, herunder spildevand og reststoffer, for så vidt affaldet er omfattet af kravene i den internationale konvention om forebyggelse af forurening fra skibe af 1973, som ændret ved protokollen af 1978 hertil (Marpol 73/78), eller andre bindende internationale retsakter

b) overførsel af affald opstået om bord på køretøjer, tog, flyvemaskiner og skibe, indtil dette affald losses med henblik på nyttiggørelse eller bortskaffelse

c) [...]

II. Folkeretlige bestemmelser

Baselkonventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelse heraf

Artikel 1 Konventionens anvendelsesområde

1. Følgende affald, som er genstand for grænseoverskridende transport, regnes for »farligt affald« i overensstemmelse med denne konvention:

a) affald, som falder ind under en af de i bilag I nævnte kategorier, medmindre det ikke har nogen af de i bilag III nævnte egenskaber, og

b) affald, som ikke omfattes af litra a), men som defineres som eller anses for at være farligt affald i henhold til national lovgivning i eksport-, import- eller transitlandet.

2. Affald, som falder ind under en af de i Bilag II nævnte kategorier, og som er genstand for grænseoverskridende transport, anses for »andet affald« i overensstemmelse med denne konvention.

3. Affald, som på grund af dets radioaktivitet er omfattet af andre internationale kontrolordninger, herunder internationale aftaler specielt for radioaktive materialer, er ikke omfattet af denne konvention.

4. Affald hidrørende fra normal skibsfart, hvis udledning er omfattet af andre internationale aftaler, er ikke omfattet af denne konvention.

Artikel 6 Grænseoverskridende transport mellem parterne

1. Gennem sin kompetente myndighed skal eksportlandet skriftligt anmelde eller pålægge producenten eller eksportøren skriftligt at anmelde enhver planlagt grænseoverskridende transport af farligt affald eller andet affald til den kompetente myndighed i de berørte stater. Denne anmeldelse skal indeholde de erklæringer og oplysninger, som er nævnt i Bilag V A på et sprog, som importlandet kan acceptere. Det er tilstrækkeligt at fremsende een anmeldelse til hver af de berørte stater.

2. Importlandet skal skriftligt anerkende modtagelsen af anmeldelsen til anmelderen, hvori det enten giver sit samtykke til overførslen med eller uden forbehold, nægter tilladelse til overførslen eller anmoder om yderligere oplysninger. En genpart af importlandets endelige svar skal sendes til de kompetente myndigheder i de berørte stater, som er parter.

3. Eksportlandet må ikke tillade producenten eller eksportøren at påbegynde den grænseoverskridende transport, før det har modtaget skriftlig bekræftelse på, at:

a) anmelderen har modtaget importlandets skriftlige samtykke, og

b) anmelderen fra importlandet har modtaget bekræftelse på, at der foreligger en kontrakt mellem eksportøren og bortskaffereren, som nærmere beskriver en miljømæssigt forsvarlig håndtering af det pågældende affald.

(4) [...]

III. Tvivl om EU-rettens fortolkning/gyldighed

Der er tvivl om gyldigheden af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 i forhold til Baselkonventionen, for så vidt som også farligt affald, som ikke hidrører fra normal skibsfart, som endnu ikke kan losses og som skal overføres fra en medlemsstat til en anden medlemsstat, undtages fra kravet om en anmeldelsesprocedure. Den Europæiske Union er kontraherende part i Baselkonventionen og dermed bundet af denne konventions forpligtelser.

I henhold til Baselkonventionens artikel 6, stk. 1, kræves der en anmeldelsesprocedure ved enhver grænseoverskridende transport af farligt affald. En undtagelse findes i Baselkonventionen artikel 1, stk. 4, kun for affald, som hidrører fra normal skibsfart. Dette er omfattet af MARPOL-reglerne. Farligt affald som det i hovedsagen omhandlede, som hidrører fra et havari, kræver i henhold til Baselkonventionen en anmeldelsesprocedure ved hver grænseoverskridende transport fra en kontraherende stat til en anden kontraherende stat.

Domstolen tog ikke stilling til de præjudicielle spørgsmål, der forelægges med den foreliggende sag, i dommen af 16. maj 2019 i sag C-689/17. Land Niedersachsen anmodede Domstolen om genåbning af retsforhandlingens mundtlige del på grund af en mulig konflikt med Baselkonventionen. Domstolen afviste anmodningen og anførte herom i dom af 16. maj 2019 i præmis 30, at spørgsmålet om gyldigheden af den i artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning 1013/2006 fastsatte undtagelse, henset til Baselkonventionen, ikke var omfattet af det præjudicielle spørgsmål i den daværende sag.

Også generaladvokaten konstaterer i sit forslag til afgørelse af 24. januar 2019 i sag C-689/17, at artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning 1013/2006 ikke er i overensstemmelse med Baselkonventionen (punkt 82 ff., 87). Generaladvokaten lagde dog med urette til grund, at spørgsmålet ikke var relevant for afgørelsen af hovedsagen, og anbefalede derfor Domstolen ikke at prøve spørgsmålet.

IV. Den forelæggende rets forslag til afgørelse

Efter den forelæggende rets opfattelse er undtagelsesbestemmelsen i artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 ikke gyldig, for så vidt som den er i strid med Baselkonventionen og også omfatter farligt affald, som ikke hidrører fra normal skibsfart. Forordning nr. 1013/2006 finder efter den forelæggende rets opfattelse anvendelse på farligt affald, som hidrører fra havari, og den i artikel 1, stk. 3, litra b), fastsatte undtagelse er ikke retsgyldig. Baselkonventionen finder anvendelse på farligt affald om bord på

et skib, som hidrører fra havari. Undtagelsen i Baselkonventionens artikel 1, stk. 4, finder ikke anvendelse, da farligt affald, som hidrører fra havari, ikke hidrører fra normal skibsfart.

Sagsøgeren argumenterer ganske vist for, at Baselkonventionen kun finder anvendelse på affald opstået om bord på et skib, som hidrører fra havari, som er opstået i en stats territorialfarvand, men ikke på åbent hav. Sagsøgeren påberåber sig i denne forbindelse en retlig analyse, som blev udarbejdet i forbindelse med partskonferencen under Baselkonventionen på foranledning af sekretariatet fra den 28. april til den 10. maj 2013 (FN-dokument med betegnelsen UNEP/CHW.11/INF/22). Den retsopfattelse, som anføres i dette dokument, blev imidlertid afvist af mange af Baselkonventionens kontraherende parter, bl.a. med det argument, at dette begrænser konventionens anvendelsesområde for meget (jf. dokument UNEP/CHW.11/INF/23). Denne fortolkning er heller ikke forenelig med Baselkonventionens ordlyd. Derfor må det lægges til grund, at artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 er delvist ugyldig, idet artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning 1013/2006 er i strid med Baselkonventionen, den kan udskilles fra den øvrige del af retsaktens, og anerkendelsen af, at undtagelsesbestemmelsen i litra b) er ugyldig, ikke bevirker, at retsaktens materielle indhold ændres (Domstolens dom af 11.12.2008 – C-295/07 P – Kommissionen mod Departement du Loiret, EU:C:2008:707, præmis 105 f.).

V. Spørgsmålenes relevans for hovedsagen

Afgørelsen af tvisten er afhængig af besvarelsen af de forelagte spørgsmål. Sagsøgeren har kun ret til erstatning for et ekspropriationslignende indgreb, hvis undtagelsesbestemmelsen i artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning 1013/2006 finder anvendelse til fordel for sagsøgeren. Dette krav omfatter mindst advokatomkostningerne til den anordnede anmeldelsesprocedure vedrørende transporten af skibet med affaldet om bord til Rumænien og indsigelsesproceduren til prøvelse af anordningen. Omkostningerne opstod kun, fordi Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg (virksomhedstilsynet i Oldenburg) anså det for nødvendigt at gennemføre en anmeldelsesprocedure vedrørende transporten af skibet med affaldet om bord til Rumænien. Der ses ikke at foreligge andre udelukkelsesgrunde for et sådant krav. Der er ikke andre muligheder for erstatning. Sagsøgeren rejste indsigelse mod afgørelsen af 4. december 2012, og det kommer derfor ikke i betragtning at udelukke kravet på grund af manglende iværksættelse af et retsmiddel. Det er ikke relevant, om Land Niedersachsen har udvist culpøs adfærd.

[Udelades] [Underskrifter]