

Zaak C-188/23

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

23 maart 2023

Verwijzende rechter:

Oberlandesgericht München (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 maart 2023

Verweerder en appelland:

Land Niedersachsen

Verzoekster en geïntimeerde:

Conti 11. Container Schiffahrts-GmbH & Co. KG MS „MSC
Flaminia”

Oberlandesgericht München (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat
Beieren, München, Duitsland)

[OMISSIS] [dossiernummer]

In het geding van

Conti 11. Container Schiffahrts-GmbH & Co. KG MS „MSC FLAMINIA”,

[OMISSIS] Hamburg

– verzoekster en geïntimeerde –

[OMISSIS]

tegen

Land Niedersachsen, [OMISSIS]

– verweerder en appelland –

[OMISSIS]

wegens schadevergoeding

neemt het Oberlandesgericht München [OMISSIS] [rechtsprekende formatie, samenstelling] op 14 maart 2023 de volgende

Beslissing

1 Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) wordt overeenkomstig artikel 267, eerste alinea, onder b) en onder a), VWEU met betrekking tot de geldigheid en uitlegging van artikel 1, lid 3, onder b), van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (hierna: „verordening nr. 1013/2006”) verzocht om beantwoording van de volgende prejudiciële vragen:

a) Is de in artikel 1, lid 3, onder b), van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen vastgestelde ontheffing van de verplichting tot kennisgeving wegens schending van de bepalingen van het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan van 22 maart 1989 ongeldig, aangezien de ontheffing ook gevaarlijke afvalstoffen van de verplichting tot kennisgeving uitzondert die zijn voortgekomen uit averij aan boord van een schip en die volgens het arrest van het Hof van 16 mei 2019 in zaak C-689/17 als afvalstoffen in de zin van deze ontheffing moeten worden beschouwd?

b) Indien de vraag onder a) ontkennend wordt beantwoord: moet de in artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006 vastgestelde ontheffing, gelet op het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan van 22 maart 1989 aldus restrictief worden uitgelegd dat residuen in de vorm van schroot en met slib en ladingresiduen vervuild bluswater, zoals die in het hoofdgeding aan de orde zijn en die zijn voortgekomen uit averij aan boord van schepen, niet moeten worden beschouwd als afvalstoffen die, in de zin van deze bepaling, aan boord van schepen zijn ontstaan.

2 De behandeling van de zaak wordt geschorst tot en met het oordeel van het Hof inzake het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing.

Motivering:

De beslissing berust op artikel 267 VWEU.

A. Voorwerp en feiten van het hoofdgeding:

I. Feiten:

Verzoekster stelt de overheid aansprakelijk voor geleden schade.

Het motorschip „MSC Flaminia” is een containerschip dat in de periode die in het hoofdgeding aan de orde is, onder Duitse vlag voer en eigendom is van verzoekster. Het is op naam van verzoekster ingeschreven in het scheepsregister bij het Amtsgericht Hamburg (rechter in eerste aanleg Hamburg, Duitsland) onder blad nummer 19420. Het schip vaart sinds 2001 onder charter van de Mediterranean Shipping Company (hierna: „MSC”).

Onderweg van Charleston (Verenigde Staten van Amerika) naar Antwerpen [(België)] liep het in 2012 op volle zee averij op. Tijdens de vaart bevonden zich 4808 containers aan boord, waarvan 151 containers met zogenoemde gevaarlijke stoffen. Op zaterdag 14 juli 2012 brak tijdens de vaart door tot op heden onopgehelderde oorzaak brand uit aan boord, waarbij zich explosies hebben voorgedaan. De brand kon uiteindelijk worden geblust. Een bergingssleepboot heeft het schip op 20 juli 2012 op sleeptouw genomen. Op 21 augustus 2012 verkreeg verzoekster toestemming om het schip naar Duitse wateren te laten slepen. Op 9 september 2012 is het naar de JadeWeserPort te Wilhelmshaven gesleept.

Bij brief van 30 november 2012 (bijlage K 5) heeft het ministerie van milieu van Nedersaksen verzoekster meegedeeld dat het schip zelf respectievelijk het zich aan boord bevindende bluswater alsmede het slib en schroot als afvalstof moeten worden gekenmerkt. Derhalve was een kennisgevingsprocedure noodzakelijk voor de voorgenomen overbrenging van het schip naar Roemenië met het zich aan boord bevindende bluswater alsmede het slib en schroot. Verzoekster heeft hiertegen bij brief van 3 december 2012 bezwaar gemaakt.

Bij besluit van 4 december 2012 heeft het Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg (arbeidsinspectie Oldenburg, Duitsland) verzoekster verplicht om voor het overbrengen van het MSC Flaminia en/of de zich aan boord bevindende afvalstoffen die zijn ontstaan door averij (schroot en het met slib en ladingresiduen vervuilde bluswater) naar het buitenland (Roemenië) een kennisgevingsprocedure te volgen (bijlage K 10). Daarenboven kreeg verzoekster het verbod om het schip te verwijderen voordat de kennisgevingsprocedure was afgerond en zij een in het Duits opgesteld controlebaar plan voor de verwerking van het afval had overgelegd. Verzoekster heeft op 4 januari 2013 zonder succes bezwaar aangetekend tegen het besluit.

Verzoekster heeft om te beginnen twee kennisgevingsprocedures doorlopen. Voorwerp van de eerste procedure betrof het overbrengen van een gedeelte van het zich aan boord bevindende bluswater naar Denemarken. De tweede kennisgevingsprocedure had betrekking op de reis van het schip van Wilhelmshaven naar Roemenië.

Delen van het bluswater zijn tot 2 maart 2013 uit het schip gepompt. De laatste IBC (Intermediate Bulk Container) met bluswaterslib is op 7 maart

2013 in Wilhelmshaven gelost. Het schip is op 15 maart 2013 uitgevaren naar Roemenië. De Roemeense autoriteiten hebben het schip bij aankomst eerst geweigerd wegens de zich nog aan boord bevindende afvalstoffen (ongeveer 24.000 ton). Op 14 juli 2014 is het schip na reparatie weer voor MSC in de vaart gekomen.

II. Voorwerp van het hoofdgeding:

Verzoekster vordert van de verwerende deelstaat schadevergoeding wegens het besluit van 4 december 2012, waarbij voor het overbrengen van het schip en de zich aan boord bevindende gevaarlijke afvalstoffen een kennisgevingsprocedure werd bevolen. Zij eist van de verwerende lidstaat vergoeding van de kosten van de kennisgevingsprocedure, advocatenkosten, liggelden in Wilhelmshaven voor 84 dagen tot 15 maart 2013 ter hoogte van 1.822.832,00 EUR, verdere liggelden in Wilhelmshaven tot 10 februari 2013 ter hoogte van 571.700,16 EUR, verlies van inkomsten ter hoogte van 2.067.768,00 EUR en brandstofkosten gedurende de ligtijd ter hoogte van 405.284,00 EUR, uitgaven voor de afwikkeling van de kennisgevingsprocedures en bunkerkosten, in totaal 4.914.467,41 EUR.

Verzoekster stelt dat alleen op grond van het bevelen van een kennisgevingsprocedure in het besluit van 4 december 2012 het schip niet reeds op 21 december 2012, maar pas op 15 maart [2013] – na afronding van de kennisgevingsprocedure – kon beginnen aan zijn reis naar de reparatiewerf in Roemenië. Hierdoor zijn bij verzoekster de genoemde kosten veroorzaakt.

Het verwerende Land Niedersachsen voert aan dat het vertrek van het schip met ongeveer 30.000 ton giftig bluswater aan boord niet mogelijk was om redenen van bescherming van het zeemilieu.

Het Landgericht München I (rechter in eerste aanleg München I, Duitsland) heeft in de onderhavige procedure in eerst aanleg het Hof bij beslissing van 29 november 2017 de prejudiciële vraag gesteld of ten gevolge van averij ontstaan schroot en het met slib en ladingresiduen vervuilde bluswater aan boord van een schip kunnen worden aangemerkt als „afvalstoffen die aan boord van voertuigen, treinen, vliegtuigen en schepen zijn ontstaan” in de zin van artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006? Het Hof heeft bij arrest van 16 mei 2019 in de zaak C-689/17 aldus geoordeeld over de prejudiciële vraag dat afvalstoffen, zoals afvalstoffen die ontstaan aan boord van een schip, moeten worden beschouwd als afvalstoffen die aan boord van schepen zijn ontstaan in de zin van artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006, en die derhalve zijn uitgesloten van de werkingssfeer van die verordening totdat zij met het oog op nuttige toepassing of verwijdering zijn gelost.

Het Landgericht heeft vervolgens na gerechtelijk vooronderzoek de vordering bij deelvonnissen en bij deelvonnissen ten principale gedeeltelijk toegewezen. Het heeft daarbij ter motivering in wezen aangevoerd dat verzoekster een schadevergoeding kan vorderen omdat verweerder door het besluit van 4 december 2012 ten onrechte heeft ingegrepen in een beschermde rechtspositie van verzoekster. Verweerder had niet op grond van artikel 3, lid 2, en artikel 41, van verordening nr. 1013/2006 een kennisgevingsprocedure mogen bevelen omdat de ontheffing van artikel 1, lid 3, onder b), van deze verordening toepasselijk is. De ontheffing van artikel 1, lid 3, onder b), van deze verordening mag met het oog op het Verdrag van Bazel van 22 maart 1989 niet restrictief worden uitgelegd. Het Hof heeft inzake deze vraag geoordeeld bij arrest van 16 mei 2019. Op grond van de ten onrechte op verordening nr. 1013/2006 gebaseerde kennisgevingsprocedure van de autoriteiten van de verwerende deelstaat met betrekking tot het overbrengen van het schip naar Roemenië met de afvalstoffen aan boord, kon verzoekster het schip MSC Flaminia tot en met de afronding van de bevolen kennisgevingsprocedure daar niet naar overbrengen. Zonder het bevelen van de kennisgevingsprocedure zou de MSC Flaminia reeds op 21 december 2012 hebben kunnen uitvaren. Verzoekster heeft daardoor schade geleden omdat het schip met vertraging bij de werf is afgeleverd en dientengevolge later weer ter beschikking is gekomen.

Verweerder keert zich met zijn hoger beroep tegen dat vonnis en concludeert tot afwijzing van de vordering. Verweerder concludeert bovendien tot verwijzing van bovengenoemde vragen naar het Hof.

III. Toepasselijke bepalingen van nationaal recht:

Bürgerliches Gesetzbuch (Duits burgerlijk wetboek; hierna: „BGB”):

§ 839 Aansprakelijkheid bij schending van de ambtsplicht

(1) De ambtenaar die opzettelijk of door nalatigheid zijn ambtsplicht jegens een derde schendt, is tegenover deze derde gehouden tot vergoeding van de daaruit voortvloeiende schade. Indien de ambtenaar slechts nalatigheid kan worden verweten, is hij alleen aansprakelijk voor schade wanneer de benadeelde deze niet op andere wijze vergoed kan krijgen.

(2) De ambtenaar die zijn ambtsplicht schendt in het kader van de uitspraak in een rechtszaak, is slechts aansprakelijk voor de daaruit voortvloeiende schade wanneer deze schending een strafbaar feit vormt. Deze bepaling is niet van toepassing op de onrechtmatige weigering van of vertraging bij de uitoefening van het ambt.

(3) Wanneer de benadeelde opzettelijk of door nalatigheid heeft verzuimd de schade te voorkomen door de uitoefening van een rechtsmiddel is er geen verplichting tot schadeloosstelling.

Grundgesetz (Duitse grondwet; hierna: „GG”):

Artikel 34

Indien iemand in de uitoefening van een openbaar ambt tekort schiet aan zijn ambtsplichten jegens een derde, rust de aansprakelijkheid in beginsel op de Staat of op het orgaan waarbij hij in dienst is. In geval van opzet of grove nalatigheid kan een regresvordering worden ingesteld. Voor het recht op schadevergoeding en voor de regresvordering mag de gewone rechter niet worden uitgesloten.

Rechtspraak:

Behalve een vordering wegens ambtelijke aansprakelijkheid (paragraaf 839 BGB juncto artikel 34 GG) komt een recht op schadevergoeding uit hoofde van een met onteigening vergelijkbare ingreep in aanmerking (BGH, arrest van 3 juli 1997 – III ZR 205/96 = BGHZ 136, 182, 184).

B. Prejudiciële vragen en belang van de beslissing

I. Toepasselijke bepalingen van Unierecht

Verordening nr. 1013/2006

Artikel 1 Toepassingsgebied

1. In deze verordening worden de procedures en controleregelingen voor de overbrenging van afvalstoffen vastgelegd, naar gelang van de herkomst, de bestemming en de route van de overbrenging, het soort overgebrachte afvalstoffen en het soort behandeling dat de afvalstoffen op de plaats van bestemming ondergaan.

2. Deze verordening is van toepassing op de overbrenging van afvalstoffen:

- a) tussen lidstaten, binnen de Gemeenschap of met doorvoer via derde landen;
- b) die uit derde landen in de Gemeenschap worden ingevoerd;
- c) die uit de Gemeenschap naar derde landen worden uitgevoerd;
- d) tussen derde landen met doorvoer via de Gemeenschap.

3. Onder deze verordening vallen niet:
 - a) het lossen aan wal van door gewone exploitatie van schepen en offshore-platforms ontstane afvalstoffen, inbegrepen afvalwater en residuen, voor zover die afvalstoffen vallen onder het Internationaal verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen van 1973, als gewijzigd bij het protocol van 1978 (Marpol 73/78), of onder andere bindende internationale rechtsinstrumenten;
 - b) afvalstoffen die aan boord van voertuigen, treinen, vliegtuigen en schepen zijn ontstaan, totdat zij met het oog op nuttige toepassing of verwijdering gelost zijn;
 - c) [...]

II. Toepasselijke bepalingen van internationaal recht

Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan

Artikel 1. Reikwijdte van het verdrag

1. De volgende afvalstoffen die het voorwerp zijn van grensoverschrijdende overbrenging zijn „gevaarlijke afvalstoffen” voor de toepassing van dit verdrag:
 - a) afvalstoffen behorend tot een categorie die is opgenomen in bijlage I, tenzij zij geen van de in bijlage III genoemde eigenschappen bezitten, en
 - b) afvalstoffen die niet onder de bepaling van letter a) vallen maar die in de nationale wetgeving van de partij van uit-, in- of doorvoer worden omschreven of beschouwd als gevaarlijke afvalstoffen.
2. Afvalstoffen behorend tot een categorie die is opgenomen in bijlage II, en het voorwerp zijn van grensoverschrijdende overbrenging, zijn „andere afvalstoffen” voor de toepassing van dit verdrag.
3. Dit Verdrag is niet van toepassing op afvalstoffen die, vanwege het feit dat zij radioactief zijn, zijn onderworpen aan andere internationale beheerssystemen, daaronder begrepen internationale akten, die in het bijzonder van toepassing zijn op radioactieve stoffen.
4. Dit verdrag is niet van toepassing op afvalstoffen die voortkomen uit de gewone exploitatie van een schip, en waarvan de lozing onder een andere internationale akte valt.

Artikel 6 Grensoverschrijdende overbrenging tussen verdragsluitende partijen

1. De Staat van uitvoer doet schriftelijk mededeling aan de bevoegde autoriteit van de betrokken Staten van iedere voorgenomen grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen of andere afvalstoffen, door tussenkomst van de bevoegde autoriteit van de Staat van uitvoer, of eist dat de producent of de exporteur hiervan op deze wijze mededeling doet. Deze mededeling bevat de in Bijlage V A genoemde verklaringen en gegevens, geschreven in een voor de Staat van invoer aanvaardbare taal. Per betrokken Staat hoeft slechts één mededeling te worden verzonden
2. De Staat van invoer stuurt de mededeler een schriftelijk antwoord, waarin hij, al dan niet op bepaalde voorwaarden, met de overbrenging instemt, of toestemming voor de overbrenging weigert, dan wel om aanvullende gegevens verzoekt. Een afschrift van het definitieve antwoord van de Staat van invoer wordt gezonden aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken Staten die Partij zijn.
3. De Staat van uitvoer staat de producent of de exporteur niet toe de grensoverschrijdende overbrenging aan te vangen totdat hij er een schriftelijke bevestiging van heeft ontvangen dat:
 - a) de mededeler de schriftelijke instemming van de Staat van invoer heeft ontvangen; en
 - b) de mededeler bevestiging van de Staat van invoer heeft ontvangen van het bestaan van een contract tussen de exporteur en de verwijderaar dat bepalingen bevat voor een milieuhygiënisch verantwoord beheer van de desbetreffende afvalstoffen.
4. [...]

III. Twijfel aan de uitlegging/geldigheid van het Unierecht

Er wordt getwijfeld aan de geldigheid van artikel 1, lid 3, onder b), van verordening EU 1013/2006 met het oog op het Verdrag van Bazel, aangezien ook gevaarlijke afvalstoffen van de verplichting van een kennisgevingsprocedure worden uitgezonderd, die niet zijn voortkomen uit de gewone exploitatie van een schip, en nog niet zijn gelost en die van een lidstaat naar een andere lidstaat moeten worden overgebracht. De Europese Unie is partij bij het Verdrag van Bazel en is diensgevolge gebonden aan de verplichtingen uit hoofde van dat verdrag.

Krachtens artikel 6, lid 1, van het Verdrag van Bazel is een kennisgevingsprocedure vereist bij elke grensoverschrijdende overbrenging

van gevaarlijke afvalstoffen. Artikel 1, lid 4, van het Verdrag van Bazel bevat alleen een ontheffing voor afvalstoffen die voortkomen uit de gewone exploitatie van een schip. Deze vallen onder de MARPOL-regels. Gevaarlijke afvalstoffen zoals in het hoofdgeding, die ontstaan door averij, vereisen krachtens het Verdrag van Bazel bij elk grensoverschrijdend transport van de ene verdragsluitende staat naar de andere verdragsluitende staat bij het Verdrag van Bazel een kennisgevingsprocedure.

Het Hof heeft inzake de onderhavig voorgelegde prejudiciële vragen nog niet geoordeeld bij arrest van 16 mei 2019 in zaak C-689/17. Het verwerende Land Niedersachsen heeft het Hof verzocht om heropening van de mondelinge behandeling wegens een mogelijke onverenigbaarheid met het Verdrag van Bazel. Het Hof heeft het verzoek afgewezen en in het arrest van 16 mei 2019 in punt 30 uiteengezet dat de geldigheid van de ontheffing in artikel 1, lid 3, onder b), van verordening EU 1013/2006 in het licht van het Verdrag van Bazel niet onder de toenmalige prejudiciële vraag viel.

Ook de advocaat-generaal stelt in zijn conclusie van 24 januari 2019 in zaak C-689/17 vast dat artikel 1, lid 3, onder b), van verordening EU 1013/2006 niet in overeenstemming is met het Verdrag van Bazel (punten 82 e.v., 87). De advocaat-generaal ging er echter ten onrechte vanuit dat de vraag voor de beslechting van het hoofdgeding niet van belang was en verzocht het Hof derhalve de vraag niet te onderzoeken.

IV. Voorstellen van de verwijzende rechter voor een beslissing

Volgens de verwijzende rechter is de ontheffing van artikel 1, lid 3, onder b), van verordening EU 1013/2006 in zoverre niet geldig omdat zij in strijd is met het Verdrag van Bazel en ook gevaarlijke afvalstoffen omvat die niet voortkomen uit de gewone exploitatie van een schip. Verordening EU 1013/2006 moet volgens de verwijzende rechter worden toegepast op gevaarlijke afvalstoffen die ontstaan zijn door averij en de ontheffing in artikel 1, lid 3, onder b), is niet rechtsgeldig. Het Verdrag van Brussel is toepasselijk bij gevaarlijke afvalstoffen die ontstaan zijn door averij aan boord van een schip. De ontheffing van artikel 1, lid 4, van het Verdrag van Bazel is niet toepasselijk, omdat gevaarlijke afvalstoffen die ontstaan zijn door averij niet voortkomen uit de gewone exploitatie van een schip.

Verzoekster is weliswaar van mening dat het Verdrag van Bazel alleen toepasselijk is op afvalstoffen die ontstaan zijn door averij aan boord van een schip, die in de territoriale wateren van een staat zijn ontstaan, maar niet op volle zee. Zij baseert zich wat dat betreft op een juridische analyse die in verband met de conferentie van de staten die partij zijn bij het Verdrag van Bazel in opdracht van het secretariaat van 28 april tot 10 mei 2013 is opgesteld (VN document met aanduiding UNEP/CHW.11/INF/22). De aldaar verdedigde rechtsopvatting is echter door vele staten die partij zijn bij

het Verdrag van Bazel afgewezen, onder andere met het argument dat dat de werkingssfeer van het verdrag te zeer beperkt (zie document UNEP/CHW.11/INF/23). Deze uitlegging is ook niet verenigbaar met de bewoordingen van het Verdrag van Bazel. Derhalve moet worden uitgegaan van een gedeeltelijke nietigverklaring van artikel 1, lid 3, onder b), van verordening EU 1013/2006, omdat artikel 1, lid 3, onder b), van verordening EU 1013/2006 het Verdrag van Bazel schendt en kan worden gescheiden van de rest van de rechtshandeling en het vermoeden van nietigheid van de ontheffing in lid 3, onder b), er niet toe leidt dat de kern van de rechtshandeling wordt gewijzigd (arrest Hof van 11 december 2008 – C-295/07 P – Commissie/Departement du Loiret, EU:C:2008:707, punt 105 e.v.)

V. Belang van de beslissing voor het hoofdgeding

De beslechting van het geding hangt af van de beantwoording van de voorgelegde vragen. Verzoekster heeft alleen wanneer de ontheffing van artikel 1, lid 3, onder b), van verordening EU 1013/2006 in haar voordeel toepasselijk is recht op een schadevergoeding wegens een met onteigening vergelijkbare ingreep. Dat recht omvat tenminste de advocaatkosten voor de bevolen kennisgevingsprocedure met betrekking tot de overbrenging van het schip naar Roemenië met de zich aan boord bevindende afvalstoffen en de tegen dat bevel gerichte bezwaarprocedure. De kosten zijn enkel veroorzaakt omdat het Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg heeft geëist dat er een kennisgevingsprocedure zou worden doorgevoerd met betrekking tot de overbrenging van het schip naar Roemenië met de zich aan boord bevindende afvalstoffen. Andere redenen om een dergelijk recht uit te sluiten zijn er niet. Een andere wijze van vergoeden bestaat niet. Verzoekster heeft tegen het besluit van 4 december 2012 bezwaar gemaakt, zodat ook uitsluiting van het recht wegens het niet instellen van een rechtsmiddel niet in aanmerking komt. De schuld van de verwerende lidstaat is niet van belang.

[OMISSIS]

[handtekeningen]