

Processo C-188/23

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

23 de março de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Oberlandesgericht München (Tribunal Regional Superior de Munique, Alemanha)

Data da decisão de reenvio:

14 de março de 2023

Demandado e recorrente:

Land Niedersachsen (*Land* da Baixa Saxónia)

Demandante e recorrida:

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

Oberlandesgericht München (Tribunal Regional Superior de Munique)

[*omissis*] [Referência do processo] [*omissis*]

No litígio que opõe

a Conti 11. Container Schiffahrts-GmbH & Co. KG MS «MSC FLAMINIA», [*omissis*]

Hamburgo

– demandante e recorrida –

[*omissis*]

ao

Land Niedersachsen, [*omissis*]

– demandado e recorrente –

[*omissis*]

relativo a uma indemnização

o Oberlandesgericht München (Tribunal Regional Superior de Munique), [omissis] [corpo decisório, composição] profere, em 14 de março de 2023, o seguinte

Despacho

1 Nos termos do artigo 267.º, primeiro parágrafo, alíneas b) e a), TFUE, são submetidas ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões prejudiciais quanto à validade e à interpretação do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativo a transferências de resíduos (a seguir «Regulamento (CE) n.º 1013/2006»):

a) A exceção à obrigação de notificação prevista no artigo 1.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativo a transferências de resíduos, por violação das disposições da Convenção de Basileia sobre o Controlo de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e a sua Eliminação de 22 de março de 1989, é inválida, na medida em que tem por efeito excluir igualmente da obrigação de notificação os resíduos perigosos provenientes de uma avaria a bordo de um navio, os quais, segundo o Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 16 de maio de 2019 no processo C-689/17, devem ser considerados resíduos para efeitos desta exceção?

b) Em caso de resposta negativa à questão a), deve interpretar-se restritivamente a exceção prevista no artigo 1.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006, à luz da Convenção de Basileia sobre o Controlo de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e a sua Eliminação, de 22 de março de 1989, no sentido de que resíduos sob a forma de sucata e de água de extinção contaminada com lodo e resíduos de carga, como os que estão em causa no processo principal, provenientes de uma avaria ocorrida a bordo de um navio, não devem ser considerados resíduos gerados a bordo de navios na aceção desta disposição?

2 É determinada a suspensão da instância até que o Tribunal de Justiça da União Europeia se pronuncie sobre o pedido de decisão prejudicial no presente processo.

Fundamentos:

A decisão baseia-se no artigo 267.º TFUE.

A. Objeto e factos do processo principal:

I. Factos:

A demandante intentou uma ação de indemnização fundada em responsabilidade no exercício de funções públicas.

O navio «MSC Flaminia» é um porta-contentores que, no período controvertido, arvorava pavilhão alemão e pertence à demandante. Está registado em nome da demandante no registo de navios do Amtsgericht Hamburg (Tribunal de Primeira Instância de Hamburgo, Alemanha), a folhas 19420. O navio encontra-se fretado pela Mediterranean Shipping Company (a seguir «MSC») desde 2001.

Em 2012, na viagem de Charleston (Estados Unidos da América) para Antuérpia ocorreu uma avaria em alto mar. Encontravam-se a bordo 4 808 contentores, dos quais 151 continham matérias perigosas. No sábado, 14 de julho de 2012, deflagrou, durante a viagem, um incêndio a bordo por causas desconhecidas até à data. Ocorreram explosões. O incêndio foi extinto. Em 20 de julho de 2012, o navio foi rebocado por um rebocador. Em 21 de agosto de 2012, a demandante obteve autorização para que o navio fosse rebocado para águas alemãs. Em 9 de setembro de 2012, foi rebocado para o Jade-Weser-Port (porto de Jade-Weser) em Wilhelmshaven.

Por carta de 30 de novembro de 2012 (anexo K 5), o Niedersächsisches Umweltministerium (Ministério do Ambiente do *Land* da Baixa Saxónia) comunicou à demandante que o próprio navio e a água de extinção que se encontrava a bordo, bem como os lodos e a sucata de aço existentes a bordo deviam ser considerados resíduos. Por conseguinte, era necessário seguir o procedimento de notificação para a deslocação prevista para a Roménia do navio com a água de extinção, o lodo e sucata existentes a bordo. A demandante contestou esta decisão por carta de 3 de dezembro de 2012.

Por Decisão de 4 de dezembro de 2012, a Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg (Inspeção do Trabalho de Oldenburg) ordenou à demandante que desse início ao procedimento de notificação para o estrangeiro (Roménia) para efeitos de deslocação do MSC Flaminia e/ou dos resíduos provenientes da respetiva avaria existentes a bordo (sucata e água de extinção contaminada com lodo e resíduos de carga) (anexo K 10). A demandante ficou, além disso, proibida de retirar o navio do local antes da conclusão do procedimento de notificação e da apresentação, em língua alemã, de um plano de eliminação dos resíduos passível de ser controlado. Em 4 de janeiro de 2013, a demandante contestou esta decisão sem sucesso.

A demandante começou por cumprir dois procedimentos de notificação. O primeiro procedimento tinha por objeto a transferência, para a Dinamarca,

de uma parte da água de extinção existente a bordo. A segunda notificação dizia respeito à viagem do navio de Wilhelmshaven para a Roménia.

Parte da água de extinção foi bombeada do navio até 2 de março de 2013. O último Intermediate Bulk Container (IBC) com lodo foi descarregado em Wilhelmshaven em 7 de março de 2013. O navio empreendeu a sua viagem para a Roménia em 15 de março de 2013. O navio foi imediatamente rejeitado pelas autoridades romenas à sua chegada, devido aos restantes resíduos a bordo (cerca de 24 000 toneladas). Em 14 de julho de 2014, após reparação, o navio foi colocado novamente ao serviço da MSC.

II. Objeto do litígio:

A demandante exige o pagamento, pelo *Land* demandado de uma indemnização pela Decisão de 4 de dezembro de 2012 que ordenou a realização de um procedimento de notificação para efeitos de deslocação do navio e dos resíduos perigosos existentes a bordo. A demandante reclama, do *Land* demandado o reembolso dos custos relativos ao procedimento de notificação, os honorários de advogados, as despesas de acostagem em Wilhelmshaven durante 84 dias até 15 de março de 2013 no montante de 1 822 832 euros, outras despesas de acostagem em Wilhelmshaven até 10 de fevereiro de 2013 no montante de 571 700,16 euros, lucros cessantes no montante de 2 067 768 euros, as despesas de combustível durante o período de acostagem no montante de 405 284 euros e as despesas relativas à tramitação dos procedimentos de notificação e aos custos do abastecimento de combustível, num total de 4 914 467,41 euros.

A demandante alega que só devido à imposição do procedimento de notificação pela Decisão de 4 de dezembro de 2012 é que o navio não pôde iniciar a sua viagem com destino ao estaleiro de reparação na Roménia em 21 de dezembro de 2012, tendo apenas iniciado a mesma em 15 de março de 2012, após o encerramento do procedimento de notificação. Por esse motivo, a demandante teve de suportar as referidas despesas.

O *Land* Niedersachsen demandado alega que não foi possível a saída do navio com cerca de 30 000 toneladas de água de extinção tóxica a bordo por razões relacionadas com a proteção do meio marinho.

No âmbito do presente processo em primeira instância, o Landgericht München I (Tribunal Regional de Munique I, Alemanha) submeteu ao Tribunal de Justiça, por Despacho de 29 de novembro de 2017, a questão prejudicial de saber se os resíduos sob a forma de sucata e de água de extinção contaminada com lodo e resíduos de carga a bordo de um navio provenientes de uma avaria constituem «resíduos gerados a bordo de veículos, comboios, aeronaves e navios» na aceção do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006. Por Acórdão de 16 de maio de 2019 no processo C-689/17, o Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre a

questão prejudicial no sentido de que tais resíduos devem ser considerados resíduos gerados a bordo de navios na aceção do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006, estando, portanto, excluídos do âmbito de aplicação deste regulamento até que sejam descarregados com vista a serem valorizados ou eliminados.

Por último, após produção de prova, o Landgericht (Tribunal Regional) julgou a ação parcialmente procedente por decisão parcial. O Tribunal Regional fundamentou a sua decisão considerando, no essencial, que a demandante tinha direito a exigir uma indemnização, uma vez que o demandado tinha, com a Decisão de 4 de dezembro de 2012, violado, ilegalmente, a posição jurídica protegida da demandante. Segundo o Tribunal Regional, o demandado não podia ter imposto o procedimento de notificação com base no artigo 3.º, n.ºs 2 e 41, do Regulamento (CE) n.º 1013/2006, sendo aplicável a exceção prevista no artigo 1.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006. A exceção prevista no artigo 1.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 não deveria ser objeto de uma interpretação restritiva à luz da Convenção de Basileia de 22 de março de 1989. O Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre esta questão no Acórdão de 16 de maio de 2019. Devido à imposição de notificação pelas autoridades do *Land* demandado em relação à deslocação para a Roménia do navio com resíduos a bordo, erroneamente baseada no Regulamento (CE) n.º 1013/2006, não foi possível à demandante transferir o navio MSC Flaminia para esse país até que o procedimento de notificação ordenado estivesse concluído. Caso o procedimento de notificação não tivesse sido ordenado, o MSC Flaminia podia ter desembarcado logo no dia 21 de dezembro de 2012. Em consequência, a demandante sofreu prejuízos pelo facto de a deslocação do navio para o estaleiro ter sido retardada, o que implicou que o navio só voltasse a estar disponível mais tarde.

O demandado recorreu deste acórdão, pedindo que a ação fosse julgada improcedente. Pediu ainda que as questões prejudiciais acima referidas fossem submetidas à apreciação do Tribunal de Justiça.

III. Quadro jurídico nacional:

Bürgerliches Gesetzbuch (Código Civil alemão, a seguir «BGB»):

§ 829 Responsabilidade por incumprimento das obrigações inerentes à função

1. Qualquer funcionário que, com dolo ou negligência, violar as obrigações que, em virtude da sua função, lhe incumbam quanto a terceiros, fica obrigado a indemnizá-los pelo prejuízo que daí resultar. Se existir apenas negligência por parte do funcionário, este só responde se o lesado não puder ser indemnizado por outra via.

2. O funcionário que não cumpra as obrigações que lhe incumbem ao apreciar uma situação jurídica, só responde pelo dano que daí resultar, se esse incumprimento constituir crime. Esta disposição não se aplica quando o exercício das funções é culposamente recusado ou retardado.

3. Não há obrigação de indemnizar quando o lesado, com dolo ou negligência, não tiver utilizado os meios previstos na lei para evitar o dano.

Grundgesetz (Lei Fundamental alemã, a seguir «GG»):

Artigo 34.º

Se no exercício de uma função pública que lhe tenha sido confiada, o funcionário não cumprir as obrigações que lhe incumbem face a um terceiro, a responsabilidade cabe, em princípio, ao Estado ou à entidade ao serviço da qual este se encontra. Em caso de dolo ou negligência grosseira fica reservado o direito de regresso. No que respeita ao exercício do direito à indemnização e ao direito de regresso, as vias de recurso ordinárias não podem ser excluídas.

Jurisprudência:

A par do direito em matéria de responsabilidade no exercício de funções públicas (§ 839 do BGB, em conjugação com o artigo 34.º da GG), pode ser invocado um direito à indemnização por uma ingerência estatal equiparável a uma expropriação [Bundesgerichtshof (Supremo Tribunal de Justiça Federal, a seguir «BGH»), Acórdão de 3 de julho de 1997 – III ZR 205/96 = BGHZ 136, 182, 184].

B. Questões prejudiciais e pertinência para a decisão

I. Quadro jurídico do direito da União

Regulamento (CE) n.º 1013/2006

Artigo 1.º Âmbito de aplicação

1. O presente regulamento estabelece procedimentos e regimes de controlo relativos a transferências de resíduos, de acordo com a origem, o destino e o itinerário dessas transferências, o tipo de resíduos transferidos e o tipo de tratamento a aplicar aos resíduos no seu destino.

2. O presente regulamento é aplicável a transferências de resíduos:

a) Entre Estados-Membros, no interior da Comunidade ou com trânsito por países terceiros;

- b) Importados de países terceiros para a Comunidade;
- c) Exportados da Comunidade para países terceiros;
- d) Em trânsito na Comunidade, em proveniência de países terceiros ou a eles destinados.

3. Não são abrangidas pelo presente regulamento:

- a) As descargas em terra de resíduos gerados pelo funcionamento normal dos navios e das plataformas *offshore*, incluindo águas residuais e produtos residuais, desde que esses resíduos se encontrem abrangidos pelas disposições da Convenção Internacional sobre a Prevenção da Poluição por Navios de 1973, tal como alterada pelo respetivo Protocolo de 1978 (Marpol 73/78) ou por outros instrumentos internacionais vinculativos;
- b) Os resíduos gerados a bordo de veículos, comboios, aeronaves e navios, até que tais resíduos sejam descarregados com vista a serem valorizados ou eliminados;
- c) [...]

II. Direito internacional

Convenção de Basileia sobre o Controlo de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação

Artigo 1.º Âmbito de aplicação da Convenção

1. Nesta Convenção, os resíduos objeto de movimento transfronteiriço, e que são designados «resíduos perigosos» são os seguintes:

- a) Resíduos que pertençam a qualquer categoria incluída no anexo I, a menos que tenham alguma das características descritas no anexo III; e
- b) Resíduos que não sejam abrangidos pelo parágrafo a), mas que sejam definidos ou considerados como resíduos perigosos pela legislação interna das Partes ligadas à exportação, importação ou trânsito.

2. Resíduos que pertençam a qualquer categoria contida no anexo II que sejam objeto de movimento transfronteiriço serão designados nesta Convenção por «outros resíduos».

3. Resíduos que, por serem radioativos, estejam sujeitos a sistemas de controlo internacionais, incluindo instrumentos internacionais, direcionados especificamente para materiais radioativos, são excluídos do âmbito desta Convenção.

4. Resíduos que derivem das operações normais de um navio cuja descarga seja protegida por qualquer instrumento internacional são excluídos do âmbito desta Convenção.

Artigo 6.º Movimento transfronteiriço entre as Partes

1. O Estado de exportação notificará ou exigirá ao produtor ou exportador que notifique, por escrito, através da autoridade competente do Estado de exportação, a autoridade competente dos Estados envolvidos, em qualquer movimento transfronteiriço proposto de resíduos perigosos ou de outros resíduos. Esta notificação conterá declarações e informações descritas no anexo V-A, escrita em linguagem perceptível ao Estado de importação. É necessário enviar uma só notificação a cada Estado envolvido.

2. O Estado de importação responderá ao notificador por escrito, consentindo no movimento com ou sem condições, negando permissões para o movimento ou requerendo informações adicionais. Será enviada uma cópia da resposta final do Estado de importação às autoridades competentes dos respetivos Estados envolvidos que sejam partes.

3. O Estado de exportação não autorizará o produtor ou exportador a iniciar o movimento transfronteiriço até receber confirmação por escrito, de que:

a) O notificador recebeu o consentimento por escrito do Estado de importação; e

b) O notificador recebeu do Estado de importação confirmação da existência de um contrato entre o exportador e o eliminador, especificando a gestão ambientalmente segura e racional dos resíduos em questão.

4. [...]

III. Dúvidas quanto à interpretação/validade do direito da União

Subsistem dúvidas quanto à validade do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006, à luz da Convenção de Basileia, na medida em que, fiquem igualmente excecionados da necessidade de realização do procedimento de notificação os resíduos perigosos que não derivem das operações normais de um navio, não tenham ainda sido descarregados e que devam ser transferidos de um Estado-Membro para outro Estado-Membro. A União Europeia é parte na Convenção de Basileia e, por conseguinte, encontra-se vinculada pelas obrigações decorrentes dessa convenção.

De acordo com o artigo 6.º, n.º 1, da Convenção de Basileia, é necessária a realização do procedimento de notificação em todos os movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos. O artigo 1.º, n.º 4, da Convenção de

Basileia, só prevê uma exceção para resíduos que derivem das operações normais de um navio. Estes encontram-se abrangidos pelo regime MARPOL. Resíduos perigosos, como os que estão em causa no processo principal, resultantes de uma avaria, obrigam, nos termos da Convenção de Basileia, à realização de um procedimento de notificação no transporte transfronteiriço de um Estado Contratante para outro Estado Contratante da Convenção de Basileia.

O Tribunal de Justiça não se pronunciou sobre as questões prejudiciais ora submetidas à sua apreciação no Acórdão de 16 de maio de 2019 proferido no âmbito do processo C-689/17. O Land Niedersachsen, demandado, requereu ao Tribunal de Justiça a reabertura da fase oral do processo devido a um potencial conflito com a Convenção de Basileia. O Tribunal de Justiça indeferiu o pedido e declarou, no n.º 30 do Acórdão de 16 de maio de 2019, que a apreciação da validade da exceção prevista no artigo 1.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006, à luz da Convenção de Basileia não se encontrava abrangida pela questão prejudicial submetida naquela altura.

Também o advogado-geral invocou, nas suas Conclusões apresentadas em 24 de janeiro de 2019 no âmbito do processo C-689/17, a falta de conformidade do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006, com a Convenção de Basileia (n.ºs 82 e segs. e 87). Todavia, o advogado-geral considerou, erradamente, que a questão não era pertinente para efeitos de solução do litígio no processo principal, sugerindo, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça, que não a apreciasse.

IV. Propostas de decisão do órgão jurisdicional de reenvio

Segundo esta Secção, a exceção prevista na disposição constante do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 não é válida, porquanto é contrária à Convenção de Basileia, e abrange igualmente os resíduos perigosos que não derivem das operações normais de um navio. Segundo esta Secção, o Regulamento (CE) n.º 1013/2006 aplica-se aos resíduos perigosos resultantes de uma avaria, não sendo válida a exceção prevista no artigo 1.º, n.º 3, alínea b). A Convenção de Basileia releva em matéria de resíduos perigosos resultantes de uma avaria a bordo de um navio. A isenção prevista no artigo 1.º, n.º 4, da Convenção de Basileia não é aplicável, porquanto os resíduos perigosos resultantes de uma avaria não derivam das operações normais de um navio.

A demandante defendeu que a Convenção de Basileia seria apenas aplicável em matéria de resíduos resultantes de avaria gerados a bordo de um navio e produzidos nas águas territoriais de um Estado, com exclusão do alto mar. A este respeito, invoca uma análise jurídica elaborada no contexto da Conferência das Partes Contratantes na Convenção de Basileia a pedido do

Secretariado de 28 de abril a 10 de maio de 2013 (documento UN com a referência UNEP/CHW.11/INF/22). No entanto, o ponto de vista jurídico aí expresso foi rejeitado por muitos Estados Contratantes da Convenção de Basileia, nomeadamente, com o argumento de que um tal entendimento limitava substancialmente o âmbito de aplicação da Convenção (v. documento UNEP/CHW.11/INF/23). Esta interpretação é igualmente incompatível com a redação da Convenção de Basileia. Por conseguinte, deve considerar-se que o artigo 1.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006, é parcialmente nulo, porquanto se mostra contrário à Convenção de Basileia, é destacável do resto do ato jurídico e a aceitação da nulidade da exceção prevista na disposição constante da alínea b) não resulta numa alteração da substância do ato jurídico (Acórdão de 11 de dezembro de 2008, C-295/07 P, Comissão/Departement du Loiret, EU:C:2008:707, n.ºs 105 e segs.)

V. Relevância da decisão para o processo principal

A solução do litígio depende da resposta às questões submetidas. Caso a exceção prevista na disposição constante do artigo 1.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 seja aplicável à demandante, esta apenas terá direito a uma indemnização equiparável à expropriação. Este direito abrange, pelo menos, os honorários de advogado relativos ao procedimento de notificação imposto para efeitos da transferência, para a Roménia, do navio e resíduos existentes a bordo, e os custos referentes à realização do procedimento de oposição contra a decisão de imposição do procedimento de notificação. Os custos apenas se verificaram em virtude de a Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg (Inspeção do Trabalho de Oldenburg) ter imposto a realização de um procedimento de notificação relativo à transferência do navio para a Roménia e resíduos existentes a bordo. Não se vislumbram outros fundamentos para a exclusão de um tal direito. Não existe um meio alternativo para efeitos de indemnização. A demandante reclamou da Decisão de 4 de dezembro de 2012, pelo que não é equacionável a exclusão do direito por falta de interposição de recurso. Não está em causa uma eventual culpa do *Land* demandado.

[*Omissis*]

[assinaturas]