

Zadeva C-188/23

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

23. marec 2023

Predložitveno sodišče:

Oberlandesgericht München (Nemčija)

Datum predložitvene odločbe:

14. marec 2023

Tožena stranka in pritožnica:

Land Niedersachsen

Tožeča stranka in nasprotna stranka v pritožbenem postopku:

Conti 11. Container Schifffahrts-GmbH & Co. KG MS „MSC
Flaminia“

Oberlandesgericht München (višje deželno sodišče v Münchnu, Nemčija)

[...] (ni prevedeno) [številka zadeve] [...] (ni prevedeno)

V sporu

Conti 11. Container Schifffahrts-GmbH & Co. KG MS „MSC FLAMINIA“,
[...] (ni prevedeno)

Hamburg, Nemčija

– tožeča stranka in nasprotna stranka v pritožbenem postopku –

[...] (ni prevedeno)

proti

Land Niedersachsen (zvezna dežela Spodnja Saška, Nemčija), [...] (ni
prevedeno)

– tožena stranka in pritožnica –

[...] (ni prevedeno)

zaradi plačila odškodnine

Oberlandesgericht München (višje deželno sodišče v Münchnu) [...] (ni prevedeno) [sestava senata] 14. marca 2023 sprejema ta

sklep

- 1 Sodišču Evropske unije se zaradi veljavnosti in razlage člena 1(3)(b) Uredbe (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov (v nadaljevanju: Uredba (ES) št. 1013/2006) na podlagi člena 267, prvi odstavek, (b) in (a), PDEU v predhodno odločanje predložita ti vprašanji:

(a) Ali je izjema od dolžnosti prijave, določena v členu 1(3)(b) Uredbe (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov, neveljavna zaradi kršitve predpisov Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja z dne 22. marca 1989, če so z izjemo od dolžnosti prijave izvzeti tudi takšni nevarni odpadki, ki nastanejo kot posledica havarije na krovu ladje in jih je treba v skladu s sodbo Sodišča Evropske unije z dne 16. maja 2019 v zadevi C-689/17 šteti za odpadke v smislu te določbe o izjemi?

(b) Če je odgovor na vprašanje (a) nikalen, ali je treba izjemo, določeno v členu 1(3)(b) Uredbe (ES) št. 1013/2006, glede na Baselsko konvencijo o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja z dne 22. marca 1989 razlagati ozko, tako da se ostanki v obliki odpadnih kovin in vode za gašenje, zmešane z muljem in ostanki tovora, kakršni so tisti iz postopka v glavni stvari, ki nastanejo kot posledica havarije na krovu ladje, ne štejejo za odpadke, nastale na krovu ladje, v smislu te določbe?

- 2 Postopek se prekine do odločitve Sodišča Evropske unije o tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe.

Obrazložitev:

Odločba temelji na členu 267 PDEU.

A. Predmet in dejansko stanje postopka v glavni stvari:

I. Dejansko stanje:

Tožeča stranka uveljavlja zahtevke iz odškodninske odgovornosti države za ravnanje njenih uslužbencev.

Motorna ladja „MSC Flaminia“ je kontejnerska ladja tožeče stranke, ki je v upoštevem obdobju plula pod nemško zastavo. Na ime tožeče stranke je

pod listom št. 19420 vpisana v ladijski register, ki se vodi pri Amtsgericht Hamburg (okrajno sodišče v Hamburgu, Nemčija). Ladjo ima od leta 2001 v najemu družba Mediterranean Shipping Company (v nadaljevanju: družba MSC).

Na poti od Charlestona (ZDA) do Antwerpna je leta 2012 na odprtem morju prišlo do havarije. Med plovbo je bilo na krovu 4808 zabojnikov, med katerimi je bilo 151 tako imenovanih zabojnikov z nevarnim blagom. V soboto, 14. julija 2012, je na krovu, do sedaj iz nepojasnjenega vzroka, zagorelo. Prišlo je do eksplozij. Požar je bilo na koncu mogoče pogasiti. Dne 20. julija 2012 je ladjo vzel v vleko reševalni vlačilec. Tožeča stranka je 21. avgusta 2012 prejela dovoljenje, da se ladjo lahko privleče v nemške vode. Dne 9. septembra 2012 so jo privlekli do Wilhelmshavna do pristanišča Jade-Weser-Port.

Niedersächsisches Umweltministerium (ministrstvo za okolje dežele Spodnja Saška, Nemčija) je z dopisom z dne 30. novembra 2012 (Priloga K 5) tožeči stranki sporočilo, da je treba samo ladjo oziroma vodo za gašenje, ki je na krovu, ter mulj in odpadne kovine šteti za odpadek. Zato naj bi bil potreben postopek prijavljanja za predvideno pošiljanje ladje z vodo za gašenje na krovu ter mulja in odpadnih kovin v Romunijo. Tožeča stranka je temu ugovarjala v dopisu z dne 3. decembra 2012.

Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg (inšpektorat za delo v Oldenburgu, Nemčija) je z odločbo z dne 4. decembra 2012 tožeči stranki naložil obveznost, da zaradi pošiljanja ladje MSC Flaminia in/ali odpadkov na krovu ladje, ki so posledica havarije (odpadne kovine in voda za gašenje, zmešana z muljem in ostanki tovara), v tujino (v Romunijo) izvede postopek prijavljanja (Priloga K 10). Tožeči stranki je poleg tega prepovedala premik ladje z njene trenutne lokacije, dokler ni končan postopek prijavljanja in predložen preverljiv koncept odstranjevanja v nemščini. Tožeča stranka je 4. januarja 2013 vložila neuspešen ugovor zoper odločbo.

Tožeča stranka je najprej izvedla dva postopka prijavljanja. Predmet prvega postopka je bilo pošiljanje dela vode za gašenje, ki se je nahajala na krovu ladje, na Dansko. Druga prijava se je nanašala na potovanje ladje iz Wilhelmshavna v Romunijo.

Del vode za gašenje so z ladje izčrpali do 2. marca 2013. Zadnji zabojnik IBC z vodo za gašenje z muljem je bil raztovorjen v Wilhelmshavnu 7. marca 2013. Ladja je 15. marca 2013 odplula v Romunijo. Romunski organi so ladjo ob prihodu sprva zavrnilo zaradi odpadkov, ki so še ostali na krovu (približno 24.000 ton). Ladja je bila 14. julija 2014 po popravilu ponovno predana v upravljanje družbi MSC.

II. Predmet spora:

Tožeča stranka od tožene zvezne dežele zahteva plačilo odškodnine zaradi odločbe z dne 4. decembra 2012, s katero je bil odrejen postopek prijavljanja za pošiljanje ladje in nevarnih odpadkov na krovu. Od tožene zvezne dežele zahteva povračilo stroškov postopkov prijavljanja, odvetniških stroškov, pristaniških taks v Wilhelmshavnu za 84 dni do 15. marca 2013 v višini 1.822.832 EUR, drugih pristaniških taks v Wilhelmshavnu do 10. februarja 2013 v višini 571.700,16 EUR, izgubljenega zaslужka v višini 2.067.768 EUR in stroškov goriva med časom postanka v pristanišču v višini 405.284 EUR, stroškov za vodenje postopkov prijavljanja in stroškov za oskrbovanje z gorivom, skupno torej 4.914.467,41 EUR.

Tožeča stranka trdi, da ladja zgolj zaradi odreditve postopka prijavljanja v odločbi z dne 4. decembra 2012 ni mogla začeti svoje poti v ladjedelnico v Romuniji že 21. decembra 2012, temveč šele 15. marca 2013 – po koncu postopka prijavljanja. S tem so tožeči stranki nastali zgoraj navedeni stroški.

Tožena zvezna dežela Spodnja Saška trdi, da odhod ladje s približno 30.000 tonami strupene vode za gašenje ni bil mogoč iz razlogov varstva morskega okolja.

V postopku na prvi stopnji je Landgericht München I (deželno sodišče v Münchnu I, Nemčija) s sklepom z dne 29. novembra 2017 Sodišču Evropske unije predložilo vprašanje za predhodno odločanje o tem, ali so ostanki, ki so posledica havarije, v obliki odpadnih kovin in vode za gašenje, zmešane z muljem in ostanki tovora, na krovu ladje „odpadki, ustvarjeni v vozilih, na vlakih, na letalih in na ladjah“ v skladu s členom 1(3)(b) Uredbe (ES) št. 1013/2006. Sodišče Evropske unije je v sodbi z dne 16. maja 2019 v zadevi C-689/17 o vprašanju za predhodno odločanje odločilo, da je treba take odpadke šteti za odpadke, ustvarjene na ladjah, v smislu člena 1(3)(b) Uredbe (ES) št. 1013/2006 in jih zato izključiti iz področja uporabe Uredbe (ES) št. 1013/2006, dokler se ne raztovorijo zaradi predelave ali odstranjevanja.

Landgericht (deželno sodišče) je po izvedbi pripravljalnega ukrepa tožbi delno ugodilo z delno končno sodbo in delno vmesno sodbo. Svojo odločitev je v bistvu obrazložilo s tem, da tožeča stranka lahko zahteva odškodnino, ker je tožena stranka z odločbo z dne 4. decembra 2012 nezakonito posegla v varovani pravni položaj tožeče stranke. Tožena stranka naj ne bi imela pravice odrediti postopka prijavljanja na podlagi člena 3, točka 2, in člena 41 Uredbe (ES) št. 1013/2006, pri čemer naj bi bila izjema iz člena 1(3)(b) Uredbe št. 1013/2006 upoštevana. Izjeme iz člena 1(3)(b) Uredbe št. 1013/2006 se naj glede na Baselsko konvencijo z dne 22. marca 1989 ne bi smelo razlagati ozko. Sodišče Evropske unije je o tem vprašanju odločilo v sodbi z dne 16. maja 2019. Ker so organi tožene zvezne dežele na podlagi Uredbe (ES) št. 1013/2006 napačno odredili prijavljanje v zvezi s

pošiljanjem ladje in odpadkov na krovu v Romunijo, naj bi bilo tožeči stranki onemogočeno, da bi ladjo MSC Flaminia tja poslala do zaključka odrejenega postopka prijavljanja. Če postopek prijavljanja ne bi bil odrejen, bi se ladja MSC Flaminia lahko izplula že 21. decembra 2012. Tožeča stranka naj bi bila zaradi tega oškodovana, ker je ladja z zamudo prispela v ladjedelnico in je bila s tem pozneje ponovno na voljo.

Tožena stranka to sodbo izpodbija s pritožbo in predlaga zavrnitev tožbe. Poleg tega predlaga, naj se Sodišču Evropske unije predložita zgoraj navedeni vprašanji.

III. Nacionalni pravni okvir:

Bürgerliches Gesetzbuch (civilni zakonik):

Člen 839 – Odgovornost za škodo, ki jo povzročijo državni organi

(1) Če uradnik namenoma ali iz malomarnosti krši uradno dolžnost, ki jo ima do tretjega, mu je dolžan povrniti škodo, ki zaradi tega nastane. Če uradnik ravna zgolj malomarno, se lahko povrnitev škode od njega zahteva le, če oškodovanec ne more drugače dobiti nadomestila.

(2) Če uradnik pri odločanju v pravni zadevi krši svojo uradno dolžnost, je za škodo, ki zaradi tega nastane, odgovoren le, če je kršitev dolžnosti kaznivo dejanje. Ta določba se ne uporablja v primeru nedopustne odklonitve ali zavlačevanja izvajanja dolžnosti.

3) Dolžnost povračila škode ne nastane, če oškodovanec namenoma ali iz malomarnosti ni odvrnil škode z uporabo pravnega sredstva.

Ustava:

Člen 34

Če kdorkoli pri izvajanju javnega pooblastila, ki mu je zaupano, krši obveznosti, ki izvirajo iz tega pooblastila proti tretjemu, je za to odgovorna država ali organ, znotraj katerega deluje. V primeru naklepa ali hude malomarnosti se regres pridrži. Glede pravice do odškodnine in regresa ni mogoče izključiti rednega pravnega postopka.

Sodna praksa:

Poleg zahtevka zaradi odgovornosti za škodo, ki jo povzročijo državni organi (člen 839 BGB v povezavi s členom 34 nemške ustave (Grundgesetz; GG)), pride v poštev še odškodninski zahtevki zaradi posega, podobnega razlstitvi (sodba BGH z dne 3. julija 1997 – III ZR 205/96 = BGHZ 136, 182, 184).

B. Vprašnji za predhodno odločanje in upoštevnost za odločitev v sporu

I. Pravni okvir prava Unije

Uredba (ES) št. 1013/2006

Člen 1 – Področje uporabe

(1) Ta uredba določa postopke in ureditev kontrole pošiljanja odpadkov, odvisno od porekla, cilja in poti pošiljke, vrste poslanih odpadkov in vrste obdelave, ki se uporablja za odpadke na njihovem cilju.

(2) Ta uredba se uporablja za pošiljke odpadkov:

- a) med državami članicami v Skupnosti ali s tranzitom skozi tretje države;
- b) uvožene v Skupnost iz tretjih držav;
- c) izvožene iz Skupnosti v tretje države;
- d) v tranzitu skozi Skupnost na poti iz tretjih držav ali v tretje države.

(3) Ta uredba se ne uporablja za:

a) iztovarjanje odpadkov na kopno, vključno z odpadno vodo in ostanki, ki so nastali pri normalnem delovanju ladij in morskih ploščadi, če za take odpadke veljajo zahteve Mednarodne konvencije o preprečevanju onesnaževanja morja z ladij iz leta 1973, kakor je bila spremenjena s Protokolom iz leta 1978 (Marpol 73/78), ali drugih zavezujočih mednarodnih aktov;

b) odpadke, ustvarjene v vozilih, na vlakih, na letalih in na ladjah, dokler se taki odpadki ne raztovorijo zaradi predelave ali odstranjevanja;

c) ...

II. Mednarodno pravo

Baselska konvencija o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja

Člen 1 – Področje uporabe konvencije

(1) V tej konvenciji so „nevarni odpadki“, ki prehajajo prek meja, naslednji odpadki:

a) odpadki, ki pripadajo kateri koli kategoriji, navedeni v Prilogi I, razen če nimajo katere od lastnosti, navedene v Prilogi III, in

b) odpadki, ki niso zajeti v odstavku [točki] (a), ampak so opredeljeni kot takšni ali se štejejo za nevarne odpadke po domači zakonodaji stranke izvoza, uvoza in tranzita.

(2) V tej konvenciji so odpadki, ki pripadajo kateri koli kategoriji, navedeni v Prilogi II, [in] ki prehajajo prek meja, „drugi odpadki“.

(3) Odpadki, ki so zaradi svoje radioaktivnosti[...] podvrženi drugim mednarodnim nadzornim sistemom, vključno z mednarodnimi listinami, ki veljajo izrecno [zlasti] za radioaktivne snovi, so izvzeti iz področja uporabe te konvencije.

4) Odpadki, ki izvirajo iz normalnega obratovanja ladje in katerih odstranjevanje zajema druga mednarodna listina, so izvzeti iz področja uporabe te konvencije.

Člen 6 – Prehod prek meja med pogodbenicami

(1) Država izvoznica [...] [prek svojega pristojnega organa pisno obvesti pristojni organ zadevnih držav o vsakem predvidenem] prehodu nevarnih ali drugih odpadkov prek meja [ali zahteva, da to stori povzročitelj ali izvoznik]. Takšno obvestilo vsebuje izjavo in podatke, opredeljene v Prilogi V. A, napisane v jeziku, sprejemljivem za državo uvoznico. V vsako zadevno državo je treba poslati samo eno obvestilo.

(2) Država uvoznica pisno odgovori prijavitelju, da pristaja na prehod s pogoji ali brez, odklanja dovoljenje za prehod ali zahteva dodatne informacije. Izvod [Kopijo] končnega odgovora države uvoznice je treba poslati pristojnim organom zadevnih držav, ki so pogodbenice.

(3) Država izvoznica ne sme dovoliti povzročitelju odpadkov ali izvozniku, da se prehod prek meja začne, dokler ni prejel pisnega potrdila, da [...]

(a) [je] prijavitelj prejel pisno dovoljenje države uvoznice in

(b) [da je] prijavitelj prejel od države uvoznice potrdilo o pogodbi med izvoznikom in odstranjevalcem odpadkov, ki [izrecno] opredeljuje okolju varno ravnanje z zadevnimi odpadki.

(4) ...

III. Dvomi o razlagi/veljavnosti prava Unije

Obstajajo dvomi o veljavnosti člena 1(3)(b) Uredbe št. 1013/2006 glede na Baselsko konvencijo, če so iz potrebe po postopku prijavljanja izvzeti tudi taki nevarni odpadki, ki niso nastali pri normalnem delovanju ladje, še niso bili raztovorjeni in bodo poslani iz ene države članice v drugo državo

članico. Evropska unija je pogodbenica Baselske konvencije, zato jo zavezujejo obveznosti iz tega sporazuma.

V skladu s členom 6(1) Baselske konvencije je za vsak prehod nevarnih odpadkov preko meja potreben postopek prijavljanja. V členu 1(4) Baselske konvencije je določena izjema samo za odpadke, ki nastanejo pri normalnem delovanju ladje. Zanje velja Konvencija MARPOL. Za nevarne odpadke, kakršni so ti v postopku v glavni stvari, ki nastanejo kot posledica havarije, je na podlagi Baselske konvencije potreben postopek prijavljanja za vsak čezmejni prevoz iz ene države pogodbenice v drugo državo pogodbenico Baselske konvencije.

Sodišče Evropske unije v sodbi z dne 16. maja 2019 v zadevi C-689/17 še ni odločilo o vprašanjih za predhodno odločanje, navedenih v obravnavani zadevi. Tožena zvezna dežela Spodnja Saška je pred Sodiščem Evropske unije predlagala ponovno odprtje ustnega postopka zaradi morebitne kolizije z Baselsko konvencijo. Sodišče Evropske unije je predlog zavrnilo in v točki 30 sodbe z dne 16. maja 2019 navedlo, da veljavnost izjeme iz člena 1(3)(b) Uredbe št. 1013/2006 glede Baselske konvencije ni bila zajeta v takratnem vprašanju za predhodno odločanje.

Tudi generalni pravobranilec v sklepnih predlogih z dne 24. januarja 2019 v zadevi C-689/17 ugotavlja, da člen 1(3)(b) Uredbe št. 1013/2006 ni v skladu z Baselsko konvencijo (točka 82 in naslednje, točka 87). Vendar je generalni pravobranilec napačno domneval, da vprašanje ni pomembno za odločitev v postopku v glavni stvari, in zato Sodišču Evropske unije predlagal, naj ga ne preuči.

IV. Predlogi odločbe predložitvenega sodišča

Po mnenju senata izjema iz člena 1(3)(b) Uredbe št. 1013/2006 ni veljavna, ker je v nasprotju z Baselsko konvencijo in zajema tudi nevarne odpadke, ki ne nastanejo med normalnim delovanjem ladje. Senat meni, da je treba Uredbo št. 1013/2006 uporabljati za nevarne odpadke, ki so posledica havarije, izjema iz člena 1(3)(b) pa ni pravno veljavna. Baselska konvencija je upoštevana v primeru nevarnih odpadkov na krovu ladje, ki so posledica havarije. Izjema iz člena 1(4) Baselske konvencije se ne uporablja, ker nevarni odpadki, ki so posledica havarije, ne nastanejo pri normalnem delovanju ladje.

Tožeča stranka sicer meni, da se Baselska konvencija uporablja le za odpadke, ki v teritorialnih vodah države, ne pa na odprtem morju nastanejo na krovu ladje kot posledica havarije. V zvezi s tem se sklicuje na pravno analizo, opravljeno v okviru konference pogodbenic Baselske konvencije na zahtevo sekretariata od 28. aprila do 10. maja 2013 (dokument UN z naslovom UNEP/CHW.11/INF/22). Vendar je pravno stališče, izraženo v tej analizi, zavrnilo veliko držav pogodbenic Baselske konvencije, med drugim

z argumentom, da bi to preveč omejilo področje uporabe te konvencije (glej dokument UNEP/CHW.11/INF/23). Ta razlaga prav tako ni v skladu z besedilom Baselske konvencije. Zato je treba domnevati, da je člen 1(3)(b) Uredbe št. 1013/2006 delno ničen, ker je člen 1(3)(b) Uredbe št. 1013/2006 v nasprotju z Baselsko konvencijo, ker ga je mogoče ločiti od preostalega akta in ker domneva ničnosti izjeme iz točke (b) ne povzroči spremembe bistva akta (sodba Sodišča Evropske unije z dne 11. decembra 2008 – C-295/07 P – Komisija/Department du Loiret, EU:C:2008:707, točki 105 in 106).

V. Pomen za odločitev v postopku o glavni stvari

Odločitev o sporu je odvisna od odgovorov na predloženi vprašanji. Tožeča stranka je upravičena do odškodninskega zahtevka zaradi posega, podobnega razlastitvi, le, če zanjo velja izjema iz člena 1(3)(b) Uredbe št. 1013/2006. Ta zahtevk vključuje vsaj odvetniške stroške za odrejeni postopek prijavljanja v zvezi s pošiljanjem ladje in odpadkov na krovu te ladje v Romunijo ter za postopek z ugovorom zoper odredbo. Stroški so nastali samo zato, ker je Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg (inšpektorat za delo v Oldenburgu, Nemčija) menil, da je treba izvesti postopek prijavljanja v zvezi s pošiljanjem ladje in odpadkov na krovu te ladje v Romunijo. Drugi izključitveni razlogi za tak zahtevk niso razvidni. Druga možnost pridobitve nadomestila ne obstaja. Tožeča stranka je zoper odločbo z dne 4. decembra 2012 vložila ugovor, tako da tudi izključitev zahtevka zaradi nevrožitve pravnega sredstva ni mogoča. Obstoj krivde tožene zvezne dežele ni odločilen.

[...] (ni prevedeno) [podpisi]