ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

21 januari 2025*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Overbrenging van afvalstoffen – Richtlijn 2006/12/EG – Richtlijn 2008/98/EG – Begrip ‚afvalstoffen' – Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan – Artikel 1, lid 4 – Verordening (EG) nr. 1013/2006 – Afvalstoffen die onder de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming vallen – Overbrenging van afvalstoffen binnen de Europese Unie – Artikel 1, lid 3, onder b) – Geldigheid – Uitlegging conform het Verdrag van Bazel – Afvalstoffen die aan boord van een schip zijn ontstaan als gevolg van averij op volle zee – Begrip ‚lossen van afvalstoffen' – Gedeeltelijk lossen van afvalstoffen in een veilige haven"

In zaak C-188/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Oberlandesgericht München (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Beieren, München, Duitsland) bij beslissing van 14 maart 2023, ingekomen bij het Hof op 23 maart 2023, in de procedure

Land Niedersachsen

tegen

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

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, M. L. Arastey Sahún, S. Rodin, A. Kumin, N. Jääskinen en D. Gratsias, kamerpresidenten, E. Regan, I. Ziemele (rapporteur) en J. Passer, rechters,

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

griffier: A. Juhász-Tóth, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 februari 2024,

* Procestaal: Duits.

gelet op de opmerkingen van:

– het Land Niedersachsen, vertegenwoordigd door H. Jacobj, R. van der Hout en S. Walter, Rechtsanwälte,

– Conti 11. Container Schiffahrts-GmbH & Co. KG MS „MSC Flaminia”, vertegenwoordigd door J.-E. Pötschke en W. Steingröver, Rechtsanwälte,

– de Franse regering, vertegenwoordigd door B. Fodda, B. Herbaut en M. Raux als gemachtigden,

– het Europees Parlement, vertegenwoordigd door G. C. Bartram en W. D. Kuzmienko als gemachtigden,

– de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door T. Haas en A. Maceroni als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Escobar Gomez, M. Bruti Liberati, L. Haasbeek en M. Noll-Ehlers als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 mei 2024,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid en de 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 (PB 2006, L 190, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen het Land Niedersachsen (deelstaat Nedersaksen, Duitsland) en Conti 11. Container Schiffahrts-GmbH & Co. KG MS „MSC Flaminia” (hierna: „Conti”) betreffende de vergoeding van de schade die Conti stelt te hebben geleden als gevolg van de door het Land Niedersachsen opgelegde verplichting om een procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming te volgen voor de overbrenging van afvalstoffen die zich aan boord van het schip MSC *Flaminia* (hierna: „*Flaminia*”) bevonden nadat zij op volle zee averij had opgelopen.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht

3 Artikel 31 („Algemene regel van uitlegging”) van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 (*United Nations Treaties Series*, deel 1155, blz. 331) luidt als volgt:

„1. Een verdrag moet te goeder trouw worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het verdrag.

2. Voor de uitlegging van een verdrag omvat de context, behalve de tekst, met inbegrip van preambule en bijlagen:

a) iedere overeenstemming die betrekking heeft op het verdrag en die bij het sluiten van het verdrag tussen alle partijen is bereikt;

b) iedere akte opgesteld door een of meer partijen bij het sluiten van het verdrag en door de andere partijen erkend als betrekking hebbende op het verdrag.

[…]”

Verdrag van Bazel

4 In de eerste, de derde tot en met de vijfde, de tiende, de elfde en de vijftiende alinea van de preambule van het Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, ondertekend te Bazel op 22 maart 1989, dat namens de Europese Economische Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 93/98/EEG van de Raad van 1 februari 1993 (PB 1993, L 39, blz. 3), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „Verdrag van Bazel”), staat te lezen:

„[De verdragspartijen zijn] [z]ich bewust van het risico van schade aan de gezondheid van de mens en het milieu veroorzaakt door gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen en de grensoverschrijdende overbrenging daarvan,

[…]

[…] de gezondheid van de mens en het milieu [kunnen] het meest doeltreffend […] worden beschermd tegen de gevaren die deze afvalstoffen opleveren door het terugbrengen van de productie ervan tot een minimum wat betreft hoeveelheid en/of wat betreft het gevaar dat zij kunnen opleveren,

[…] staten [moeten] de nodige maatregelen […] nemen om te verzekeren dat het beheer van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen, daaronder begrepen de grensoverschrijdende overbrenging en de verwijdering ervan, verenigbaar is met de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, ongeacht de plaats van verwijdering,

[…] staten [dienen] er zorg voor […] te dragen dat de producent van het afval werkzaamheden ten aanzien van het vervoer en de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen uitvoert op een wijze die verenigbaar is met de bescherming van het milieu, ongeacht de plaats van verwijdering,

[…]

[…] uitgebreidere maatregelen ter beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen [zullen] bevorderlijk […] zijn voor een milieuhygiënisch verantwoord beheer van deze afvalstoffen en voor een vermindering van de omvang van deze grensoverschrijdende overbrenging,

[…] staten [moeten] maatregelen […] nemen voor een behoorlijke uitwisseling van gegevens over en voor een behoorlijke beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen uit en naar die staten,

[…]

[…] staten [zijn] verantwoordelijk […] voor het nakomen van hun internationale verplichtingen aangaande de bescherming van de gezondheid van de mens en de bescherming en het behoud van het milieu, en [zijn] aansprakelijk […] in overeenstemming met het internationale recht".

5 Artikel 1 („Reikwijdte van het Verdrag") van dit verdrag bepaalt:

„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 die het voorwerp zijn van grensoverschrijdende overbrenging, zijn ‚andere afvalstoffen' voor de toepassing van dit verdrag.

[…]

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."

6 In artikel 4 („Algemene verplichtingen") van het Verdrag van Bazel is bepaald:

„[…]

2. Iedere partij neemt passende maatregelen om:

a) te verzekeren dat de productie van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen binnen die partij tot een minimum wordt teruggebracht, rekening houdend met maatschappelijke, technologische en economische aspecten;

b) zorg te dragen voor de beschikbaarheid van geschikte verwijderingsinrichtingen voor een milieuhygiënisch verantwoord beheer van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen, die voor zover mogelijk binnen die partij zijn gelegen, ongeacht de plaats van verwijdering;

[…]

d) te verzekeren dat de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen wordt teruggebracht tot het minimum dat verenigbaar is met een milieuhygiënisch verantwoord en doelmatig beheer van deze afvalstoffen, en zodanig geschiedt dat de gezondheid van de mens en het milieu worden beschermd tegen de mogelijk nadelige gevolgen van die overbrenging;

[…]

f) te eisen dat gegevens over een voorgenomen grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen aan de betrokken staten worden verstrekt overeenkomstig bijlage V A, zodat de gevolgen van de voorgenomen overbrenging voor de gezondheid van de mens en het milieu duidelijk worden aangegeven;

[…]

h) in activiteiten met andere partijen en belanghebbende organisaties samen te werken, rechtstreeks en door tussenkomst van het Secretariaat, onder meer in het verspreiden van gegevens over de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen, teneinde een milieuhygiënisch verantwoord beheer van deze afvalstoffen te bevorderen en clandestiene handel te voorkomen;

[…]”

7 Artikel 6 („Grensoverschrijdende overbrenging tussen partijen”) van dit verdrag bepaalt:

„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.

[…]”

8 Artikel 10, lid 1, van dat verdrag luidt:

„De partijen werken samen teneinde een milieuhygiënisch verantwoord beheer van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen te bewerkstelligen of te verbeteren.”

9 Bijlage I bij ditzelfde verdrag bevat een lijst van de categorieën afvalstoffen die onder de bij dit verdrag voorgeschreven controle vallen.

10 In bijlage II bij het Verdrag van Bazel worden de categorieën afvalstoffen gespecificeerd die bijzondere aandacht vereisen.

11 Bijlage VIII bij dit verdrag bevat een lijst van afvalstoffen die krachtens artikel 1, lid 1, onder a), van dat verdrag als gevaarlijk worden beschouwd.

Unierecht

Richtlijn 2006/12

12 Artikel 1, lid 1, onder a), van richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PB 2006, L 114, blz. 9) bepaalde:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚afvalstof’: elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen;

[…]”

13 Richtlijn 2006/12 is ingetrokken bij richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008, L 312, blz. 3). Artikel 1, lid 1, onder a), van richtlijn 2006/12 is grotendeels overgenomen in artikel 3, punt 1, van richtlijn 2008/98.

Verordening nr. 1013/2006

14 In de overwegingen 1, 3, 7, 8, 14, 18, 35 en 36 van verordening nr. 1013/2006 staat te lezen:

„(1) Hoofddoel en belangrijkste onderdeel van deze verordening is de bescherming van het milieu; de effecten van de verordening op de internationale handel zijn van bijkomend belang.

[…]

(3) Besluit [93/98] betrof de sluiting namens de Gemeenschap van het Verdrag van Bazel […], waarbij de Gemeenschap sinds 1994 partij is. Met de aanneming van verordening (EEG) nr. 259/93 [van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PB 1993, L 30, blz. 1)] heeft de Raad [van de Europese Unie] voorschriften vastgesteld om dergelijke overbrenging aan banden te leggen en te controleren teneinde onder meer het bestaande stelsel van de Gemeenschap betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen in overeenstemming te brengen met de eisen van het Verdrag van Bazel.

[…]

(7) Het is van belang het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen te organiseren en te reguleren op een wijze die rekening houdt met de noodzaak de kwaliteit van het milieu en de gezondheid van de mens in stand te houden, te beschermen en te verbeteren en die bevorderlijk is voor een uniformere toepassing van de verordening in de gehele Gemeenschap.

(8) Het is eveneens van belang rekening te houden met het voorschrift van artikel 4, lid 2, onder d), van het Verdrag van Bazel, dat overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen tot een minimum moet worden beperkt zodat een milieuhygiënisch verantwoord en efficiënt beheer van dergelijke afvalstoffen mogelijk is.

[…]

(14) In het geval van overbrenging van voor verwijdering bestemde afvalstoffen en van niet in de bijlagen III, III A en III B vermelde, voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen is het wenselijk het toezicht en de controle optimaal te maken door voor die overbrenging voorafgaande schriftelijke toestemming te vereisen. Een dergelijke procedure dient ook te voorzien in een voorafgaande kennisgeving, zodat de bevoegde autoriteiten zich goed op de hoogte kunnen stellen en alle nodige maatregelen kunnen treffen ter bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu. Voorts dienen deze autoriteiten de mogelijkheid te krijgen op goede gronden bezwaar te maken tegen de overbrenging.

[…]

(18) Aangezien afvalproducenten verantwoordelijk zijn voor een milieuhygiënisch afvalbeheer, moeten de kennisgevings- en vervoersdocumenten voor overbrenging van afvalstoffen waar mogelijk door de afvalproducenten worden ingevuld.

[…]

(35) Gezorgd moet worden voor een veilig en milieuvriendelijk beheer van het slopen van schepen, teneinde de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen. […]

(36) Een doeltreffende internationale samenwerking bij het toezicht op overbrenging van afvalstoffen vormt een nuttige bijdrage tot de beperking van internationale overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen. Informatie-uitwisseling, gedeelde verantwoordelijkheid en coördinatie tussen de Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds en derde landen anderzijds moeten worden gestimuleerd om een verantwoord beheer van afvalstoffen te garanderen."

15 Artikel 1 van deze verordening bepaalt:

„1. In deze verordening worden de procedures en controleregelingen voor de overbrenging van afvalstoffen vastgelegd, naargelang 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.

[…]

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 [ondertekend te Londen op 2 november 1973, zoals aangevuld door het protocol van 17 februari 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;

[…]"

16 Artikel 2 van deze verordening luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[…]

1. ‚afvalstoffen': afvalstoffen als omschreven in artikel 1, lid 1, onder a), van richtlijn [2006/12];

2. ‚gevaarlijke afvalstoffen': afvalstoffen als omschreven in artikel 1, lid 4, van richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen [PB 1991, L 377, blz. 20), zoals gewijzigd bij richtlijn 94/31/EG van 27 juni 1994 (PB 1994, L 168, blz. 28)];

[…]

8. ‚milieuhygiënisch verantwoord beheer': het nemen van alle mogelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat afvalstoffen zodanig worden beheerd, dat de gezondheid van de mens en het milieu worden beschermd tegen de mogelijke nadelige gevolgen van deze afvalstoffen;

[…]

34. ‚overbrenging': het vervoer van voor nuttige toepassing of verwijdering bestemde afvalstoffen dat plaatsvindt of gepland is plaats te hebben:
   a) tussen een land en een ander land; of
   b) tussen een land en landen of gebieden overzee of andere gebieden die onder de bescherming van het eerstbedoelde land staan; of
   c) tussen een land en een landgebied dat volgens het internationaal recht niet tot enig land behoort; of
   d) tussen een land en het Zuidpoolgebied; of
   e) vanuit een land doorheen een van de bovengenoemde gebieden; of
   f) binnen een land doorheen een van bovengenoemde gebieden en dat in hetzelfde land vertrekt en eindigt; of
   g) vanuit een niet onder de rechtsmacht van enig land vallend geografisch gebied naar een land;

[…]"

17 Artikel 3 van diezelfde verordening, dat is opgenomen onder titel II („Overbrengingen binnen de Gemeenschap, met of zonder doorvoer via derde landen"), bepaalt in lid 1:

„Overbrengingen van de volgende afvalstoffen vallen onder de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming, als vastgelegd in deze titel:

a) indien bestemd voor verwijdering:

   alle afvalstoffen;

b) indien bestemd voor nuttige toepassing:
   i) de afvalstoffen van bijlage IV, inclusief inter alia de afvalstoffen die worden genoemd in de bijlagen II en VIII bij het Verdrag van Bazel;
   ii) de afvalstoffen van bijlage IV A;
   iii) de afvalstoffen die niet onder één code van bijlage III, III B, IV of IV A vallen;
   iv) mengsels van afvalstoffen die niet onder één code van bijlage III, III B, IV of IV A vallen, tenzij zij staan vermeld in bijlage III A."

18 Hoofdstuk 1 van verordening nr. 1013/2006, dat de artikelen 4 tot en met 17 bevat, beschrijft de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

19 De *Flaminia* is een containerschip dat in de periode die in het hoofdgeding aan de orde is onder Duitse vlag voer en eigendom is van Conti.

20 Op 14 juli 2012, tijdens een vaart van Charleston (Verenigde Staten) naar Antwerpen (België), is aan boord van het schip brand uitgebroken, waarbij zich explosies hebben voorgedaan. Het schip vervoerde 4 808 containers, waarvan 151 met zogenoemde „gevaarlijke stoffen". Nadat de brand was geblust, heeft Conti op 21 augustus 2012 toestemming gekregen om dit schip naar Duitse territoriale wateren te slepen. Bij brief van het Havariekommando (commandocentrum voor ongevallen op zee, Duitsland) van 25 augustus 2012 werd Conti verplicht om een plan op te stellen voor de verdere verrichtingen en voor de uitvoering van de bijbehorende maatregelen mogelijke contractuele partners aan te wijzen.

21 Op 9 september 2012 is het schip naar Wilhelmshaven (Duitsland) gesleept.

22 Conti heeft de Duitse autoriteiten met name toegezegd het schip veilig over te brengen naar een reparatiewerf in Mangalia (Roemenië) en ervoor te zorgen dat de stoffen die zich aan boord bevonden, op passende wijze zouden worden verwerkt.

23 Bij brief van 30 november 2012 heeft het Niedersächsische Umweltministerium (ministerie van Milieu van de deelstaat Nedersaksen, Duitsland) Conti medegedeeld dat het schip zelf „respectievelijk het zich aan boord bevindende bluswater alsmede het slib en schroot als afvalstoffen [moesten] worden aangemerkt" en dat die overbrenging bijgevolg aan een procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming moest worden onderworpen. Bij brief van 3 december 2012 heeft Conti deze beoordeling betwist.

24 Bij besluit van 4 december 2012 heeft het Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg (arbeidsinspectie Oldenburg, Duitsland) Conti verplicht om een dergelijke procedure te volgen vanwege het schroot en het met slib en ladingresiduen vervuilde bluswater die zich aan boord van de *Flaminia* bevonden. Daarenboven kreeg Conti het verbod om dit schip te verplaatsen alvorens die procedure was afgerond en zij een in het Duits opgesteld controleerbaar plan voor de verwijdering van deze afvalstoffen had overgelegd.

25 Op 21 december 2012 is de intacte lading gelost en is bevestigd dat het schip zeewaardig was tot een golfhoogte van zes meter.

26 Een procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming voor het overbrengen van het bluswater naar de haven van Odense (Denemarken) is ingeleid en afgesloten. Op 18 februari 2013 is begonnen met het wegpompen van het bluswater. Nadat duidelijk was geworden hoeveel blusslib niet kon worden weggepompt, is op 26 februari 2013 het vervolg van deze procedure bij de Roemeense autoriteiten ingeleid.

27 De voor 4 maart 2013 aangevraagde uitvaarvergunning is op 1 maart 2013 afgegeven. Voordat de *Flaminia* kon uitvaren, moesten echter nog 30 containers met afvalstoffen worden gelost, hetgeen tot 7 maart 2013 heeft geduurd. Nadat de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming met de Roemeense autoriteiten was afgesloten, kon dit schip, dat 24 000 ton afvalstoffen bevatte, zijn reis op 15 maart 2013 beginnen.

28 Naar aanleiding van het door Conti bij het Landgericht München I (rechter in eerste aanleg München I, Duitsland) ingestelde beroep strekkende tot veroordeling van het Land Niedersachsen tot vergoeding van de schade die met name voortvloeit uit de kosten van de kennisgevingsprocedures die zij heeft moeten dragen, heeft deze rechter het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing teneinde vast te stellen of residuen die zijn toe te schrijven aan de averij van een schip, in de vorm van schroot en met slib en ladingresiduen vervuild bluswater, moeten worden gekwalificeerd 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.

29 In zijn arrest van 16 mei 2019, Conti 11. Container Schiffahrt (C-689/17, EU:C:2019:420; hierna: „arrest Conti 11"), heeft het Hof voor recht verklaard dat dergelijke residuen moesten worden beschouwd als afvalstoffen die aan boord van schepen zijn ontstaan in de zin van deze bepaling, die zijn uitgesloten van de werkingssfeer van die verordening totdat zij met het oog op nuttige toepassing of verwijdering zijn gelost.

30 Na dat arrest heeft het Landgericht München I de vordering tot schadevergoeding van Conti gedeeltelijk toegewezen.

31 Het Land Niedersachsen heeft tegen deze beslissing hoger beroep ingesteld bij het Oberlandesgericht München (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Beieren, München, Duitsland), de verwijzende rechter, die twijfels heeft over de geldigheid van artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006 in het licht van artikel 1, lid 4, van het Verdrag van Bazel, voor zover gevaarlijke afvalstoffen die niet zijn voortgekomen uit de gewone exploitatie van een schip, die nog niet zijn gelost en die van een lidstaat naar een andere lidstaat moeten worden overgebracht, op grond van deze bepaling van verordening nr. 1013/2006 eveneens zijn vrijgesteld van de verplichting om aan een procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming te worden onderworpen.

32 De verwijzende rechter meent dat artikel 1, lid 4, van het Verdrag van Bazel uitsluitend afvalstoffen in de zin van bijlage I bij dat verdrag die zijn voortgekomen uit de „gewone" exploitatie van een schip, uitsluit van de werkingssfeer van dit verdrag. Afvalstoffen die aan boord van een schip zijn ontstaan als gevolg van averij op volle zee, zijn echter niet toe te schrijven aan de „gewone" exploitatie van dat schip.

33 Niettemin volgt uit het arrest Conti 11 dat artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006 voorziet in een ruimere afwijking van de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming dan die welke is opgenomen in het Verdrag van Bazel, aangezien krachtens deze bepaling afvalstoffen die niet zijn voortgekomen uit de „gewone" exploitatie van een schip in de zin van artikel 1, lid 4, van dat verdrag, die nog niet zijn gelost en die van een lidstaat naar een andere lidstaat moeten worden overgebracht, niet binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen.

34 De verwijzende rechter brengt in herinnering dat de Europese Unie partij is bij dat verdrag en als zodanig gebonden is aan de daaruit voortvloeiende verplichtingen.

35 Tegen deze achtergrond heeft het Oberlandesgericht München de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is de in artikel 1, lid 3, onder b), van [verordening nr. 1013/2006] vastgestelde ontheffing van de verplichting tot kennisgeving ongeldig wegens schending van de bepalingen van het [Verdrag van Bazel], voor zover 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 [Conti 11] als afvalstoffen in de zin van deze ontheffing moeten worden beschouwd?

„2) Indien [de eerste vraag] 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 restrictief worden uitgelegd, in die zin dat residuen in de vorm van schroot en met slib en ladingresiduen vervuild bluswater, zoals aan de orde in het hoofdgeding, die het gevolg zijn van averij aan boord van een schip, niet moeten worden beschouwd als afvalstoffen die, in de zin van deze bepaling, aan boord van een schip zijn ontstaan?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

Ontvankelijkheid

36 Zonder rechtstreeks de niet-ontvankelijkheid van de eerste vraag op te werpen, merkt Conti op dat de geldigheid van artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006 in het licht van artikel 1, lid 4, van het Verdrag van Bazel, op zijn minst incidenteel, door het Hof in het arrest Conti 11 is bevestigd. In het bijzonder heeft het Hof in punt 30 van dat arrest zijn beslissing om het verzoek van het Land Niedersachsen om heropening van de mondelinge behandeling na de uitspraak van de conclusie van de advocaat-generaal in de zaak die tot dat arrest heeft geleid niet in te willigen, gemotiveerd door te wijzen op het ontbreken van een nieuw feit dat zich na de sluiting van die mondelinge behandeling heeft voorgedaan. Dit zou suggereren dat het Hof instemde met de in die conclusie uiteengezette overwegingen over de geldigheid van artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006 in het licht van artikel 1, lid 4, van het Verdrag van Bazel.

37 In dit verband zij eraan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak van het Hof in het kader van de in artikel 267 VWEU geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Bijgevolg geldt voor een prejudiciële vraag over het Unierecht een vermoeden van relevantie. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechterlijke instantie wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging of de geldigheidstoetsing van een Unieregel geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, het vraagstuk van hypothetische aard is, of het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen [zie in die zin arrest van 4 oktober 2024, Confédération paysanne (Meloenen en tomaten uit de Westelijke Sahara), C-399/22, EU:C:2024:839, punten 60 en 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

38 In casu rechtvaardigt de verwijzende rechter de noodzaak om een antwoord op de eerste vraag te bekomen met de omstandigheid dat in het arrest Conti 11 geen uitspraak is gedaan over de geldigheid van artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006 in het licht van artikel 1, lid 4, van het Verdrag van Bazel. Een antwoord van het Hof op deze vraag is doorslaggevend voor de beslechting van het hoofdgeding. Voor zover het verzoek van Conti in het hoofdgeding strekt tot vergoeding van de schade die zij heeft geleden doordat het Land Niedersachsen heeft bepaald dat de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming moest worden nageleefd, is de vraag naar de geldigheid van artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006, dat volgens Conti van toepassing is op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overbrenging van afvalstoffen, immers doorslaggevend voor de beslissing over de gegrondheid van dit verzoek.

39 In die omstandigheden lijdt het geen twijfel dat de gestelde vraag relevant is voor de beslechting van het hoofdgeding en dat is voldaan aan de in punt 37 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte ontvankelijkheidsvoorwaarden.

40 Overigens moet worden opgemerkt dat, anders dan Conti betoogt, het arrest Conti 11 niet aldus kan worden begrepen dat het Hof daarin impliciet de geldigheid van artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006 in het licht van artikel 1, lid 4, van het Verdrag van Bazel heeft bevestigd. In punt 30 van dat arrest heeft het Hof namelijk uitdrukkelijk opgemerkt dat de verwijzende rechter deze geldigheidsvraag niet had gesteld, zodat het niet aan hem stond daarop te antwoorden.

41 Hieruit volgt dat de eerste vraag ontvankelijk is.

Ten gronde

42 Met zijn eerste vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof om in het licht van artikel 1, lid 4, van het Verdrag van Bazel de geldigheid te onderzoeken van artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006, zoals uitgelegd door het Hof in het arrest Conti 11, op grond waarvan de in deze bepaling opgenomen uitsluiting van de werkingssfeer van deze verordening betrekking heeft op afvalstoffen die aan boord van een schip zijn ontstaan als gevolg van averij op volle zee, totdat zij met het oog op nuttige toepassing of verwijdering worden gelost.

43 Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, moet in de eerste plaats worden onderzocht of deze uitsluiting van de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 van toepassing is wanneer afvalstoffen die aan boord van een schip zijn ontstaan als gevolg van die averij, op dat schip zijn achtergebleven om samen met dat schip te worden overgebracht met het oog op nuttige toepassing of verwijdering, nadat een deel van deze afvalstoffen met het oog op hun nuttige toepassing of verwijdering is gelost.

44 Krachtens artikel 216, lid 2, VWEU vormen de bepalingen van door de Unie gesloten internationale overeenkomsten een integrerend bestanddeel van de rechtsorde van de Unie, waardoor de instellingen van de Unie aan dergelijke overeenkomsten gebonden zijn. Het Hof is dus bevoegd om de bepalingen van die overeenkomsten uit te leggen die voorrang hebben op de handelingen van afgeleid Unierecht, welke handelingen voor zover mogelijk in overeenstemming met die overeenkomsten moeten worden uitgelegd (zie in die zin arrest van 27 februari 2024, EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann, C-382/21 P, EU:C:2024:172, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 In casu is de Europese Economische Gemeenschap bij besluit 93/98 partij geworden bij het Verdrag van Bazel, zodat dit verdrag sinds 1994 deel uitmaakt van de rechtsorde van de Unie (zie in die zin arrest van 28 mei 2020, Interseroh, C-654/18, EU:C:2020:398, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Zoals in overweging 3 van verordening nr. 1013/2006 staat te lezen, heeft de Uniewetgever met de vaststelling van verordening nr. 259/93, die is ingetrokken en vervangen door verordening nr. 1013/2006, voorschriften vastgesteld om de overbrenging van afvalstoffen aan banden te leggen en te controleren teneinde onder meer het bestaande stelsel van de Gemeenschap betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen in overeenstemming te brengen met de eisen van het Verdrag van Bazel. Voorts volgt uit overweging 8 van verordening nr. 1013/2006 dat de Uniewetgever ook bij de vaststelling van deze verordening dit doel heeft nagestreefd om het Unierecht in overeenstemming te brengen met dat verdrag.

47 Bijgevolg moet de draagwijdte van de relevante bepalingen van het Verdrag van Bazel worden bepaald. In dat verband, zoals artikel 31, lid 1, van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht bepaalt, moeten deze bepalingen te goeder trouw worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het Verdrag van Bazel in hun context en in het licht van het voorwerp en het doel van dit verdrag.

48 Artikel 1 („Reikwijdte van het Verdrag") van het Verdrag van Bazel, bevat een lid 1 waarin wordt toegelicht wat onder „gevaarlijke afvalstoffen" in de zin van dit verdrag moet worden verstaan.

49 Voor deze afvalstoffen bepaalt artikel 4, lid 2, van dit verdrag ten eerste dat de verdragspartijen passende maatregelen nemen om de productie van gevaarlijke afvalstoffen tot een minimum terug te brengen, rekening houdend met maatschappelijke, technologische en economische aspecten, en om een milieuhygiënisch verantwoord beheer van deze afvalstoffen te bevorderen, ongeacht de plaats van verwijdering [zie met name onder a) en b)]. Ten tweede nemen deze partijen volgens deze bepaling passende maatregelen om de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen te beperken, behalve wanneer zij in overeenstemming worden geacht met de beginselen van milieuhygiënisch verantwoord en doeltreffend beheer, en zodanig geschiedt dat de gezondheid van de mens en het milieu worden beschermd tegen de mogelijke schadelijke gevolgen van die overbrenging [zie met name onder d)]. Ten derde eisen deze partijen krachtens dezelfde bepaling dat gegevens over een voorgenomen grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen worden verstrekt aan de betrokken staten, zodat zij de gevolgen van dergelijke overbrengingen voor de gezondheid van de mens en het milieu kunnen beoordelen en kunnen samenwerken met het oog op de verspreiding van gegevens over die overbrengingen, teneinde het milieuhygiënisch verantwoord beheer van deze afvalstoffen te bevorderen en clandestiene handel te voorkomen [zie met name onder f) en h)].

50 Artikel 6 van dit verdrag beschrijft met name de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming die van toepassing is op elke overbrenging van afvalstoffen die binnen de werkingssfeer van dat verdrag valt.

51 Artikel 1, lid 4, van het Verdrag van Bazel bepaalt evenwel dat afvalstoffen die voortkomen uit de „gewone exploitatie" van een schip en waarvan de lozing onder een ander internationale akte valt, zijn uitgesloten van de werkingssfeer van dit verdrag en dus zijn vrijgesteld van de in artikel 6 van dat verdrag bedoelde procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming.

52 In dit verband moet worden opgemerkt dat volgens de eerste alinea van de preambule van dit verdrag gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen, en de grensoverschrijdende overbrenging daarvan, schade aan de gezondheid van de mens en het milieu kunnen veroorzaken en dat staten volgens de vierde alinea de nodige maatregelen moeten nemen om te verzekeren dat het beheer van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen, daaronder begrepen de grensoverschrijdende overbrenging en de verwijdering ervan, verenigbaar is met de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, ongeacht de plaats van verwijdering. In de tiende alinea van die preambule wordt namelijk opgemerkt dat uitgebreidere maatregelen ter beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen bevorderlijk zullen zijn voor een milieuhygiënisch verantwoord beheer van deze afvalstoffen en voor een vermindering van de omvang van de grensoverschrijdende overbrenging ervan.

53 Derhalve kan artikel 1, lid 4, van het Verdrag van Bazel, dat een uitzondering vormt op de toepassing van de in dit verdrag vastgestelde procedure van schriftelijke kennisgeving en toestemming voorafgaand aan de overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen of andere afvalstoffen,

niet worden uitgelegd op een wijze waarmee afbreuk wordt gedaan aan de verwezenlijking van de doelstellingen van dat verdrag, te weten de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu.

54 In punt 53 van het door de verwijzende rechter aangehaalde arrest Conti 11, heeft het Hof voor recht verklaard dat krachtens artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006 afvalstoffen die zijn ontstaan ten gevolge van averij aan boord van een schip, zijn uitgesloten van de werkingssfeer van die verordening „totdat [die afvalstoffen] met het oog op nuttige toepassing of verwijdering zijn gelost".

55 Ten eerste moet worden benadrukt dat het Hof in punt 48 van dat arrest met name de reden heeft uiteengezet die de in deze bepaling bedoelde uitzondering voor afvalstoffen die zijn ontstaan ten gevolge van averij aan boord van een schip op volle zee rechtvaardigt, te weten de plotselinge en onvoorzienbare manier waarop dit type afvalstoffen ontstaat, waardoor het voor de verantwoordelijke van het betrokken schip in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk is om tijdig over de informatie te beschikken die nodig is voor de correcte toepassing van de regels van deze verordening met betrekking tot de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming, die bedoeld zijn om een doeltreffend toezicht op en een doeltreffende controle van de overbrenging van deze afvalstoffen in de zin van die verordening te garanderen.

56 Ten tweede heeft het Hof in punt 42 van het arrest Conti 11 gepreciseerd dat, aangezien de uitzondering in artikel 1, lid 3, onder b), van voornoemde verordening slechts van toepassing is „totdat [de betrokken afvalstoffen] met het oog op nuttige toepassing of verwijdering zijn gelost", deze bepaling enkel van toepassing is zolang de betrokken afvalstoffen het schip niet hebben verlaten om, met het oog op nuttige toepassing of verwijdering, naar elders te worden overgebracht.

57 Wanneer, zoals in het hoofdgeding, een deel van de afvalstoffen die zijn ontstaan aan boord van een schip als gevolg van averij op volle zee, in een veilige haven wordt gelost, in voorkomend geval met het oog op een overbrenging die zelf onderworpen is aan een procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming, rijst in dat opzicht evenwel de vraag of de uitzondering in artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006 geldt voor de daaropvolgende overbrenging van het deel van de afvalstoffen dat niet van dat schip is gelost.

58 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat voor de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen van deze bepaling, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 4 oktober 2024, Lindenapotheke, C-21/23, EU:C:2024:846, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 Wat de context van artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006 betreft, moet worden opgemerkt dat deze verordening krachtens artikel 1, lid 1, de procedures en controleregelingen voor de overbrenging van afvalstoffen vastlegt. Hieruit volgt dat deze verordening een stelsel invoert waarin de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming – volgens de modaliteiten van hoofdstuk 1 van titel II van deze verordening – in beginsel van toepassing is op elke overbrenging van afvalstoffen die binnen de werkingssfeer van die verordening valt.

60 Ten eerste verwijst het begrip „afvalstof” in de zin van artikel 2, punt 1, van verordening nr. 1013/2006 – dat het meer specifieke begrip „gevaarlijke afvalstoffen” zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 2, omvat – naar artikel 1, lid 1, onder a), van richtlijn 2006/12, waarvan de bewoordingen zijn overgenomen in artikel 3, punt 1, van richtlijn 2008/98. Artikel 1, lid 1, onder a), van richtlijn 2006/12, gelezen in samenhang met bijlage I bij deze richtlijn, bevat een bijzonder ruime definitie van het begrip „afvalstof”, namelijk elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen en die/dat tot een van de in deze bijlage genoemde categorieën behoort. Ten tweede definieert artikel 2, punt 34, van verordening nr. 1013/2006 het begrip „overbrenging” als „het vervoer van voor nuttige toepassing of verwijdering bestemde afvalstoffen”. Aldus geven deze definities blijk van de bedoeling van de Uniewetgever om een zeer ruime werkingssfeer te verlenen aan de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming waarin verordening nr. 1013/2006 voorziet.

61 Artikel 1, lid 3, onder b), van deze verordening vormt dan ook een uitzondering op het beginsel van een zo ruim mogelijke toepassing van deze procedure en moet bijgevolg restrictief worden uitgelegd.

62 Wat de doelstellingen van verordening nr. 1013/2006 betreft, zij eraan herinnerd dat in overweging 1 van deze verordening staat te lezen dat het hoofddoel ervan de bescherming van het milieu is. Deze doelstelling blijkt ook uit de vierde alinea van de preambule van het Verdrag van Bazel, waarin staat dat de verdragsstaten de nodige maatregelen dienen te nemen om te verzekeren dat het beheer van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen, daaronder begrepen de grensoverschrijdende overbrenging en verwijdering, verenigbaar is met de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, ongeacht de plaats van verwijdering.

63 Daartoe onderstreept overweging 7 van verordening nr. 1013/2006 het belang om het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen te organiseren en te reguleren op een wijze die rekening houdt met de noodzaak om de kwaliteit van het milieu en de gezondheid van de mens in stand te houden, te beschermen en te verbeteren. Evenzo wordt in overweging 8 van die verordening, waarin wordt herinnerd aan het vereiste van artikel 4, lid 2, onder d), van het Verdrag van Bazel, gewezen op het belang van het tot een minimum beperken van de overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen zodat een milieuhygiënisch verantwoord en efficiënt beheer van dergelijke afvalstoffen mogelijk is.

64 In overweging 14 van deze verordening wordt voorts gepreciseerd dat de verplichting tot voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming bij overbrenging van afvalstoffen tot doel heeft om het toezicht en de controle optimaal te maken voor niet in de bijlagen III, III A of III B bij verordening nr. 1013/2006 vermelde, voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen. Zoals in wezen blijkt uit overweging 36 van deze verordening, vereist de doeltreffendheid van het toezicht op de overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen een doeltreffende internationale samenwerking en informatie-uitwisseling, hetgeen ook blijkt uit de elfde alinea van de preambule van het Verdrag van Bazel en uit artikel 10, lid 1, van dat verdrag.

65 Voor de verwezenlijking van deze doelstellingen moet noodzakelijkerwijs worden aangenomen dat wanneer een deel van de afvalstoffen die zijn ontstaan aan boord van een schip als gevolg van averij op volle zee, met het oog op nuttige toepassing of verwijdering in een veilige haven is gelost, de andere aan die averij toe te schrijven afvalstoffen die aan boord van het schip achterblijven met het oog op de overbrenging ervan – samen met dat schip – naar een andere haven, opdat zij nuttig

worden toegepast of verwijderd, voor deze laatste overbrenging niet langer in aanmerking komen voor de ontheffing die voortvloeit uit de toepassing van artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006.

66 Om te beginnen voert deze verordening met het oog op de uitvoering van de verplichtingen die voor de Unie uit het Verdrag van Bazel voortvloeien, de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming in als centraal onderdeel van het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen. Deze procedure maakt het mogelijk om gegevens te registreren over het feitelijke bestaan van deze afvalstoffen en hun gevaarlijkheid, zoals volgt uit artikel 4 van deze verordening, dat de kennisgever verplicht om informatie te verstrekken over met name de hoeveelheid, de benaming, de samenstelling en de bestemming van de afvalstoffen. Zoals blijkt uit overweging 14 van deze verordening, stelt deze procedure de bevoegde nationale autoriteiten bovendien in staat om zich goed op de hoogte te stellen van de overbrenging van afvalstoffen en alle nodige maatregelen te kunnen treffen ter bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu. Voorts dienen deze autoriteiten de mogelijkheid te krijgen om op goede gronden bezwaar te maken tegen de overbrenging. Indien de op het betrokken schip achtergebleven afvalstoffen de uit artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006 voortvloeiende ontheffing zouden blijven genieten, in omstandigheden waarin de voor het schip verantwoordelijke persoon redelijkerwijs bekend kan zijn met de informatie die nodig is voor een juiste toepassing van de in deze verordening ingevoerde procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming, zou niet alleen een leemte ontstaan in het toezicht en de controle die deze procedure vereist, maar zou die procedure eveneens elk nuttig effect dreigen te verliezen.

67 Gelet op de in overweging 18 van verordening nr. 1013/2006 in herinnering gebrachte bijzondere verantwoordelijkheid van afvalproducenten, kan immers redelijkerwijs worden aangenomen dat zodra het betrokken schip in een veilige haven is aangemeerd om er een deel van de afvalstoffen te lossen, de voor het schip verantwoordelijke persoon over de nodige informatie beschikt om de regels van deze verordening correct toe te passen.

68 Overigens zou de doelstelling om te zorgen voor een verantwoord beheer van afvalstoffen en de overbrenging ervan tot een minimum te beperken zodat een milieuhygiënisch verantwoord en efficiënt beheer ervan mogelijk is – zoals vermeld in overweging 8 van deze verordening, die uitdrukkelijk verwijst naar artikel 4, lid 2, onder d), van het Verdrag van Bazel –, in gevaar worden gebracht indien de verantwoordelijke van het betrokken schip, aan boord waarvan afvalstoffen zijn ontstaan als gevolg van averij op volle zee, na het lossen van een deel van die afvalstoffen in een veilige haven over een beoordelingsmarge zou beschikken om de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming voor de daaropvolgende overbrenging van de op dat schip achterblijvende afvalstoffen in te leiden. In het bijzonder moet verordening nr. 1013/2006 aldus worden uitgelegd dat wordt gewaarborgd dat die verantwoordelijke geen rekening kan houden met andere overwegingen dan die welke verband houden met de bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens, door onnodige overbrengingen van afvalstoffen te verrichten die onverenigbaar zijn met het doel om de overbrenging van afvalstoffen tot een minimum te beperken zodat een milieuhygiënisch verantwoord en efficiënt beheer ervan mogelijk is.

69 Vervolgens bepaalt verordening nr. 1013/2006 in de artikelen 4 tot en met 17 nauwkeurig onder welke voorwaarden de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming moet worden ingeleid en afgerond. Een dergelijk kader draagt bij tot het waarborgen van de rechtszekerheid van marktdeelnemers door de producenten en vervoerders van afvalstoffen die worden overgebracht, in staat te stellen om de omvang van hun verplichtingen te kennen. Dit

kader stelt tevens de bevoegde nationale autoriteiten in staat om hun toezichts- en controlebevoegdheden uit te oefenen. De uitlegging van artikel 1, lid 3, onder b), van deze verordening volgens welke – wanneer een deel van de afvalstoffen die zijn voortgekomen uit averij van een schip op volle zee, in een veilige haven wordt gelost met het oog op nuttige toepassing of verwijdering – de uit de toepassing van deze bepaling voortvloeiende ontheffing niet langer van toepassing is op de daaropvolgende overbrenging van de afvalstoffen die op dat schip zijn achtergebleven, heeft tot gevolg dat elke onzekerheid over de noodzaak om voornoemde procedure in te leiden, wordt weggenomen.

70 Ten slotte draagt de toepassing van de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming voor de overbrenging van de op het betrokken schip achtergebleven afvalstoffen bij tot de verwezenlijking van de doelstelling om afvalproducenten verantwoordelijk te stellen voor het milieuhygiënisch verantwoord beheer van afval, zoals in wezen in herinnering wordt gebracht in overweging 18 van verordening nr. 1013/2006. De verantwoordelijke van het schip moet namelijk, na een deel van de afvalstoffen te hebben gelost, kiezen voor een overbrenging van de op dat schip achtergebleven afvalstoffen die het best voldoet aan de door die verordening opgelegde vereisten van bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens.

71 De in de punten 65 tot en met 70 van het onderhavige arrest weergegeven uitlegging legt zich des te meer op wanneer afvalstoffen als gevolg van een brand zijn samengesmolten met het schip, waardoor het bijzonder moeilijk of zelfs onmogelijk is om deze afvalstoffen strikt te onderscheiden. In die situatie vereist de toepassing van de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming op het schip zelf dat de verantwoordelijke van dat schip kiest voor een overbrenging die het mogelijk maakt om het schip veilig en milieuvriendelijk te slopen, zoals in overweging 35 van die verordening staat te lezen.

72 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat aan boord van een schip als gevolg van averij op volle zee ontstane afvalstoffen die, nadat een deel ervan met het oog op nuttige toepassing of verwijdering in een veilige haven is gelost, op dat schip zijn achtergebleven om samen met het schip te worden overgebracht met het oog op nuttige toepassing of verwijdering, niet op grond van artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006 van de werkingssfeer van deze verordening kunnen worden uitgesloten.

73 Een dergelijke uitlegging van deze bepaling, in die zin dat de daarin neergelegde uitzondering slechts van toepassing is tot alle of een deel van de afvalstoffen die zijn ontstaan aan boord van een schip als gevolg van averij op volle zee, in een veilige haven zijn gelost, is in overeenstemming met artikel 1, lid 4, van het Verdrag van Bazel, aangezien daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de door dit verdrag nagestreefde doelstelling van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu.

74 In de tweede plaats, rekening houdend met het feit dat artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006 conform het Verdrag van Bazel kan worden uitgelegd, is het niet nodig om te beoordelen of, ten eerste, de aard en de opzet van dit verdrag zich er tegen verzetten dat het Hof de geldigheid van een handeling van de Unie aan dat verdrag kan toetsen en, ten tweede, of de voor deze toetsing aangevoerde bepalingen van dit verdrag inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn [arresten van 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, punten 53 en 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 4 oktober 2024, Litouwen e.a./Parlement en Raad (Mobiliteitspakket), C-541/20–C-555/20, EU:C:2024:818, punt 1036].

75 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat een deel van de afvalstoffen die aan boord van de *Flaminia* na averij op volle zee zijn ontstaan, waarvan niet wordt betwist dat zij gevaarlijke afvalstoffen in de zin van artikel 2, punt 2, van verordening nr. 1013/2006 vormen, is gelost na het aanmeren van dit schip in de haven van Wilhelmshaven. De verwijzende rechter wijst erop dat dit deel van de afvalstoffen bestond uit bluswater van de op dat schip uitgebroken brand, dat kon worden weggepompt om naar de haven van Odense te worden overgebracht met het oog op nuttige toepassing of verwijdering, alsmede uit een deel van het blusslib.

76 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt eveneens dat de andere aan deze brand toe te schrijven afvalstoffen die niet konden worden weggepompt of gelost, waaronder met name resten in de vorm van schroot, slib en ladingresiduen, aan boord van de *Flaminia* zijn achtergebleven om samen met dit schip naar de haven van Mangalia te worden overgebracht met het oog op nuttige toepassing of verwijdering.

77 Hieruit volgt dat de vanuit de haven van Wilhelmshaven naar de haven van Mangalia overgebrachte afvalstoffen binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 vielen, zodat deze overbrenging moest worden onderworpen aan de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming waarin deze verordening voorziet.

78 Anders dan in de in punt 48 van het arrest Conti 11 bedoelde omstandigheden, kan dus worden aangenomen dat de verantwoordelijke van de *Flaminia* na het lossen van een deel van de totale massa van de op dat schip ontstane afvalstoffen redelijkerwijs in staat was om te beschikken over informatie betreffende de hoeveelheid en de aard van de op dat schip achtergebleven afvalstoffen, teneinde het milieuhygiënisch verantwoord beheer ervan te organiseren en ervoor te zorgen dat de overbrenging ervan zou worden beperkt tot een met een dergelijk beheer verenigbaar minimum

79 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 1, lid 3, onder b), van verordening nr. 1013/2006 aldus moet worden uitgelegd dat de uitsluiting van de werkingssfeer van deze verordening waarin die bepaling voorziet, die betrekking heeft op aan boord van een schip als gevolg van averij op volle zee ontstane afvalstoffen totdat zij met het oog op nuttige toepassing of verwijdering worden gelost, niet meer geldt voor afvalstoffen die aan boord van dat schip zijn achtergebleven om samen met het schip te worden overgebracht met het oog op nuttige toepassing of verwijdering, nadat een deel van deze afvalstoffen met het oog op nuttige toepassing of verwijdering in een veilige haven is gelost, welke uitlegging conform artikel 1, lid 4, van het Verdrag van Bazel is.

Tweede vraag

80 Het antwoord op de tweede vraag kan worden afgeleid uit het antwoord op de eerste vraag.

Kosten

81 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

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 moet aldus worden uitgelegd dat de uitsluiting van de werkingssfeer van deze verordening waarin die bepaling voorziet, die betrekking heeft op aan boord van een schip als gevolg van averij op volle zee ontstane afvalstoffen totdat zij met het oog op nuttige toepassing of verwijdering worden gelost, niet meer geldt voor afvalstoffen die aan boord van dat schip zijn achtergebleven om samen met het schip te worden overgebracht met het oog op nuttige toepassing of verwijdering, nadat een deel van deze afvalstoffen met het oog op nuttige toepassing of verwijdering in een veilige haven is gelost, welke uitlegging conform artikel 1, lid 4, van het Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan, ondertekend te Bazel op 22 maart 1989, dat namens de Europese Economische Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 93/98/EEG van de Raad van 1 februari 1993 is.

ondertekeningen