Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
H. SAUGMANDSGAARD ØE
fremsat den 24. januar 2019[1]

Sag C-689/17

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Landgericht München I (den regionale ret i München I, Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – Baselkonventionen – forordning (EF) nr. 1013/2006 – overførsel af affald – restprodukter opstået ved et havari på åbent hav – artikel 1, stk. 3, litra b) – ikke omfattet af anvendelsesområdet – affald opstået om bord på skibe«

1. Mens Domstolen endnu ikke har haft lejlighed til at fortolke artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald[2], giver den foreliggende sag samt ReFood-sagen (sag C-634/17)[3] den mulighed for at foretage væsentlige præciseringer af forordningens anvendelsesområde.

2. Landgericht München I (den regionale ret i München I, Tyskland) har i anledning af et havari på åbent hav[4] med den foreliggende sag anmodet Domstolen om at fastslå, hvorvidt restprodukter fra dette havari i form af metalskrot og slukningsvand iblandet slam og lastrester om bord på et skib er omfattet af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006, hvorefter denne forordning ikke omfatter »overførsel af affald opstået om bord på køretøjer, tog, flyvemaskiner og skibe, indtil dette affald losses med henblik på nyttiggørelse eller bortskaffelse«.

3. Spørgsmålet vedrørende fortolkningen af artikel 1 i forordning nr. 1013/2006, der ikke tidligere er blevet behandlet, er desuden delikat. Det kan således ikke nægtes, at håndtering og overførsel af affald på indeværende tidspunkt indebærer meget følsomme spørgsmål, navnlig i betragtning af problemstillingerne vedrørende miljøhensyn på affaldsområdet.

4. Vanskelighederne i forbindelse med denne præjudicielle forelæggelse forstærkes af, at havariet fandt sted på det åbne hav, hvis bevaring er af afgørende betydning ud fra hensynet til miljøbeskyttelse og specielt beskyttelsen og bevaringen af havets flora og fauna.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – EUT 2006, L 190, s. 1.

3 – Jf. mit forslag til afgørelse af dags dato

4 – Som omhandlet i artikel 86 i De Forenede Nationers havretskonvention, som blev undertegnet i Montego Bay den 10.12.1982, trådte i kraft den 16.11.1994 og blev godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 98/392/EF af 23.3.1998 (EFT 1998, L 179, s. 1, herefter »Montego Bay-konventionen«). I henhold til denne artikel omfatter det åbne hav alle dele af havet bortset fra søterritoriet, den eksklusive økonomiske zone, de indre farvande og arkipelagfarvande.

5. I dette forslag til afgørelse vil jeg under hensyn til ordlyden af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006, forordningens opbygning og dens formål principalt redegøre for, at de i hovedsagen omhandlede restprodukter er »affald opstået om bord på […] skibe« i denne bestemmelses forstand, hvoraf følger, at de ikke er omfattet af denne forordning.

6. Domstolen blev under retsforhandlingerne anmodet om at tage stilling til, om artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 finder anvendelse, når skibet og affaldet er nået i havn i en medlemsstat i Den Europæiske Union, og jeg vil subsidiært foreslå, at Domstolen ikke besvarer dette spørgsmål, idet det ikke er blevet stillet af den forelæggende ret, eller at det besvares benægtende under hensyn til bestemmelsens meget klare ordlyd.

I. Retsforskrifter

A. International ret

7. Konventionens anvendelsesområde defineres i artikel 1 i konventionen om kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og bortskaffelse heraf, som blev undertegnet i Basel den 22. marts 1989 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 93/98/EØF af 1. februar 1993[5]. I denne henseende bestemmer artiklens stk. 1 og 4:

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

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

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

[…]

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

8. Konventionens artikel 2, nr. 3), fastsætter:

»[Der] forstås ved:

[…]

3) »Grænseoverskridende transport«: enhver transport af farligt affald eller andet affald fra et område under en stats nationale kompetence til eller gennem et område under en anden stats nationale kompetence eller til eller gennem et område, som ikke hører under nogen stats nationale kompetence forudsat at mindst to stater er berørt af transporten.«

9. Baselkonventionens artikel 4, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, litra d), bestemmer:

»1. a) Parter, som benytter sig af deres ret til at forbyde import af farligt affald eller andet affald til bortskaffelse, skal i henhold til bestemmelserne i artikel 13 underrette de øvrige parter om deres beslutning.;

5 – EFT 1993, L 39, s. 1 (herefter »Baselkonventionen«).

b) Parterne skal forbyde eller undlade at tillade eksport af farligt affald og andet affald til parter, som har forbudt import af sådant affald, når et sådant forbud er anmeldt i henhold til litra a).;

c) Parterne skal forbyde eller undlade at tillade eksport af farligt affald og andet affald, hvis importlandet ikke giver skriftligt samtykke til den pågældende import i tilfælde, hvor importlandet ikke har forbudt import af sådant affald.

2. Parterne skal hver især træffe passende foranstaltninger med henblik på:

[…]

d) at sikre, at grænseoverskridende transport af farligt affald og andet affald begrænses til et minimum, som er foreneligt med miljømæssigt forsvarlig og effektiv håndtering af sådant affald, og foretages på en sådan måde, at menneskers sundhed og miljøet beskyttes mod de skadevirkninger, som kunne være en følge heraf.«

B. EU-retten

10. Følgende fremgår af 1., 3., 7., 8., 9., 14. og 31. betragtning til forordning nr. 1013/2006:

»(1) Denne forordnings vigtigste og overordnede målsætning og komponent er miljøbeskyttelse, og dens eventuelle indvirkning på den internationale handel er helt utilsigtet.

[…]

(3) […] Med vedtagelsen af forordning (EØF) nr. 259/93 [6] har Rådet fastlagt regler med henblik på at begrænse og kontrollere sådanne overførsler ved bl.a. at bringe den gældende fællesskabsordning for overvågning af og kontrol med overførsel af affald i overensstemmelse med kravene i Baselkonventionen.

[…]

(7) Det er vigtigt at tilrettelægge og regulere overvågningen af og kontrollen med overførsler af affald på en sådan måde, at der tages hensyn til behovet for at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten og folkesundheden, og således at en mere ensartet anvendelse af forordningen fremmes overalt i Fællesskabet.

(8) Det er også vigtigt at tage hensyn til kravet i Baselkonventionens artikel 4, stk. 2, litra d), om, at overførsler af farligt affald skal begrænses til et minimum, som er foreneligt med en miljømæssigt forsvarlig og effektiv håndtering af sådant affald.

(9) Derudover er det vigtigt at holde sig for øje, at de enkelte parter i Baselkonventionen i henhold til dennes artikel 4, stk. 1, har ret til at forbyde import af farligt affald og affald, der er opført i konventionens bilag II.

[…]

(14) Hvad angår overførsel af affald bestemt til bortskaffelse og af affald bestemt til nyttiggørelse, der ikke er opført i bilag III, III A eller III B, bør der sikres optimal overvågning og kontrol ved at kræve forudgående skriftligt samtykke til sådanne overførsler. En sådan fremgangsmåde bør

6 – Rådets forordning af 1.2.1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT 1993, L 30, s. 1).

forudsætte forudgående anmeldelse, hvorved de kompetente myndigheder bliver behørigt informeret, således at de kan træffe alle nødvendige foranstaltninger til at beskytte folkesundheden og miljøet. Disse myndigheder bør ligeledes kunne gøre begrundede indsigelser mod en sådan overførsel.

[…]

(31) Denne forordning bør anvendes i overensstemmelse med international havret.«

11. Forordningens artikel 1, stk. 1, og stk. 3, litra a) og b), bestemmer:

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

[…]

3. Denne forordning omfatter ikke:

a) losning på land af affald opstået ved skibes og offshore-platformes normale drift, herunder spildevand og reststoffer, for så vidt affaldet er omfattet af kravene i den internationale konvention om forebyggelse af forurening fra skibe af 1973, som ændret ved protokollen af 1978 hertil (Marpol 73/78) [7], eller andre bindende internationale retsakter

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

12. Forordningens artikel 2, nr. 1) og 2), definerer begreberne »affald« og »farligt affald« som følger:

»1) »affald«: affald som defineret i artikel 1, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/12/EF[8]

2) »farligt affald«: affald som defineret i artikel 1, stk. 4, i Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald«[9].

13. Ifølge forordningens artikel 2, nr. 33), omfatter »transport« »vej- og jernbanetransport, transport ad luft- og søvejen og ad indre vandveje af affald«.

14. I artikel 2, nr. 34), i forordning nr. 1013/2006 defineres »overførsel« i denne forordning som transport af affald bestemt til nyttiggørelse eller bortskaffelse, som er planlagt eller finder sted mellem to lande eller fra et geografisk område, der ikke henhører under noget lands jurisdiktion, til et land.

7 – Undertegnet i London den 2.11.1973 og suppleret ved protokol af 17.2.1978 (herefter »Marpolkonventionen«).

8 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 5.4.2006 om affald (EUT 2006, L 114, s. 9). I denne artikel defineres »affald« som »ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med«.

9 – EFT 1991, L 377, s. 20. Listen over farligt affald fremgår af Kommissionens beslutning 2000/532/EF af 3.5.2000 om afløsning af beslutning 94/3/EF om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i Rådets direktiv 75/442/EØF om affald og af Rådets beslutning 94/904/EF om udarbejdelse af en liste over farligt affald i henhold til artikel 1, stk. 4, i Rådets direktiv 91/689/EØF om farligt affald (EFT 2000, L 226, s. 3).

15. I henhold til forordningens artikel 3, stk. 1, er overførsler af affald bestemt til bortskaffelse og affald bestemt til nyttiggørelse – navnlig affald, der er optaget på den orange liste [10] – underlagt proceduren med forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke som fastsat i denne forordning. Ifølge artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1013/2006 finder de generelle oplysningskrav i artikel 18 anvendelse, såfremt overførslen vedrører en mængde på over 20 kg af visse typer blandet affald eller visse typer forurenet affald.

II. De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

16. Skibet, MSC Flaminia, er et containerskib, som i den relevante periode sejlede under tysk flag, og som tilhører Conti 11. Container Schiffahrts-GmbH & Co. KG MS »MSC Flaminia« [11], der er sagsøger i tvisten i hovedsagen.

17. Under en sejlads fra Charleston (De Forenede Stater) til Antwerpen (Belgien) opstod der den 14. juli 2012 brand og efterfølgende eksplosioner om bord på containerskibet, der havde en last på 4 808 containere, hvoraf 151 indeholdt såkaldt »farligt gods«.

18. Den 21. august 2012 fik Conti tilladelse til at lade containerskibet bugsere ind i tysk farvand. Ved skrivelse af 25. august 2012 fra Havariekommando (den maritime havarikommission, Tyskland, herefter »havarikommissionen«) fik Conti pålæg om at udarbejde en plan for det videre forløb og at udpege eventuelle kontraherende parter i relation til de relevante foranstaltninger.

19. Den 8. september 2012 nåede skibet den venteposition, som havarikommissionen havde udpeget på dybtvandsreden vest for Helgoland (Tyskland) og den 9. september 2012 blev det bugseret til Wilhelmshaven (Tyskland). Efter forhandlinger med de tyske myndigheder forpligtede Conti sig til navnlig at sørge for, at MSC Flaminia blev overført sikkert til et reparationsværft i Mangalia (Rumænien), og til at indestå for, at de stoffer, der befandt sig om bord på skibet, blev behandlet korrekt.

20. Niedersächsisches Umweltministerium (miljøministeriet i delstaten Niedersachsen, Tyskland) meddelte ved skrivelse af 30. november 2012 Conti, at skibet som sådan, »det slukningsvand, der fandtes om bord, samt slam og metalskrot skal klassificeres som »affald««, og at en anmeldelsesprocedure derfor var påkrævet. Ved skrivelse af 3. december 2012 gjorde Conti indsigelse herimod.

21. Ved afgørelse af 4. december 2012 meddelte Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg (virksomhedstilsynet i Oldenburg, Tyskland) Conti påbud om at gennemføre en anmeldelsesprocedure vedrørende det metalskrot samt det slukningsvand med iblandet slam og lastrester, der befandt sig om bord. Conti fik endvidere forbud mod at fjerne skibet fra dets daværende position, inden anmeldelsesproceduren var afsluttet, og der forelå en verificerbar bortskaffelsesplan på tysk.

22. Efter afslutningen af anmeldelsesproceduren vedrørende overførsel af slukningsvandet til Danmark påbegyndtes afpumpningen af slukningsvandet den 18. februar 2013. Da det blev muligt at få et overblik over, hvor meget slukningsslam der ikke kunne afpumpes, blev den videre anmeldelsesprocedure med Rumænien indledt den 26. februar 2013.

10 – Som affattet i henhold til bestemmelser fra Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) og i Baselkonventionen. Affaldets klassificering på to lister, grøn og orange, afhænger af dets farlighed og procedurerne for dets overførsel. Jf. for så vidt angår klassificering og følgerne heraf N. de Sadeleer, *Droit des déchets de l'UE, De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruylant, Bruxelles, 2016, s. 360, 364 og 378-382.

11 – Herefter »Conti«.

23. Den 4. januar 2013 påklagede Conti afgørelsen af 4. december 2012. For at undgå forsinkelser accepterede Conti anmeldelsesproceduren under protest og uden at anerkende sin retlige forpligtelse hertil. Ved skrivelse af 3. april 2013 meddelte Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg, at den administrative klage var blevet uden genstand.

24. De tab, som Conti har gjort gældende for den forelæggende ret, omfatter bl.a. sagsøgerens udgifter i forbindelse med anmeldelsesprocedurerne. I denne forbindelse er det Contis opfattelse, at det var retsstridigt, at de stoffer, der befandt sig om bord på skibet, blev klassificeret som »affald«, og at der følgelig blev meddelt pålæg om gennemførelse af en anmeldelsesprocedure.

25. Den forelæggende ret har nærmere anført, at for så vidt som udgifter til gennemførelsen af anmeldelsesproceduren indgår i det tab, som Conti har gjort gældende, forudsætter retten til erstatning, at forordning nr. 1013/2006 ikke omfatter restprodukter fra haveriet i den foreliggende sag, og at udgifterne alene opstod, fordi Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg stillede krav om, at proceduren blev gennemført.

26. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om forordningens artikel 1, stk. 3, litra b), omfatter restprodukter fra et havari, i hvilket tilfælde overførslen af de restprodukter, som tvisten i hovedsagen angår, er undtaget fra forordningens anvendelsesområde. Ifølge den nævnte ret følger det hverken af ordlyden af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 eller af forarbejderne og betragtningerne til forordningen eller dens opbygning, at affald/restprodukter, der er opstået ved et havari, er omfattet af denne bestemmelse.

27. På denne baggrund har Landgericht München I (den regionale ret i München I) besluttet at udsætte sagen og at forelægge følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»Er restprodukter, der er opstået ved et havari, i form af metalskrot og slukningsvand iblandet slam og lastrester om bord på et skib »affald opstået om bord på køretøjer, tog, flyvemaskiner og skibe« i henhold til artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning (EF) nr. 1013/2006?«

III. Bedømmelse

28. Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 finder anvendelse på det omhandlede affald, nemlig restprodukter, der er opstået ved et havari, i form af metalskrot og slukningsvand iblandet slam og lastrester.

29. Det fremgår heraf, at spørgsmålet vedrører det materielle anvendelsesområde for undtagelsen i artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 i relation til affald som det i hovedsagen omhandlede.

30. Det bemærkes ligeledes, at den forelæggende ret i forelæggelsesafgørelsen klart og tydeligt har anført, at det rejste »spørgsmål om, hvorvidt artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning [nr. 1013/2006] også finder tidsmæssig anvendelse, når skibet har nået en sikker havn og allerede har losset en del af affaldet, ikke forelægges [Domstolen]«. Der hersker følgelig ikke tvivl om, at retten med denne præjudicielle forelæggelse udelukkende spørger Domstolen om det materielle anvendelsesområde for artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 i relation til vurderingen af, hvorvidt forordningen finder anvendelse mellem havaristedet og Tyskland.

31. I sine skriftlige indlæg og i retsmødet fremsatte Kommissionen imidlertid anmodning om – ja sågar opfordrede til – at Domstolen ligeledes tog stilling til, om denne bestemmelse omfatter efterfølgende overførsler af affald.

32. Det er ganske vist korrekt, at der i denne forbindelse ligeledes kan opstå spørgsmål om fortolkningen af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006, da overførslen af det omhandlede affald fandt sted ad flere omgange [12]. Af de grunde, som jeg vil redegøre nærmere for i punkt 75, 76 og 77 i dette forslag til afgørelse, er det imidlertid min opfattelse, at det ikke tilkommer Domstolen at besvare et spørgsmål, som den ikke er blevet forelagt, og som den forelæggende ret udtrykkeligt har anført ikke er genstand for den præjudicielle anmodning.

33. Indledningsvis vil jeg derfor principalt besvare det præjudicielle spørgsmål, som formuleret af den forelæggende ret og under hensyn til dennes afgrænsning af den præjudicielle anmodning. Dernæst vil jeg, men blot subsidiært, behandle de problemstillinger, som opstår som følge af overførslerne af affald efter MSC Flaminias ankomst til Tyskland. Foruden den forelæggende rets spørgsmål vil jeg således tage stilling til, om artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 omfatter efterfølgende overførsler af det i hovedsagen omhandlede affald.

A. Principalt

34. Besvarelsen af det spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet inden for de af denne ret fastlagte rammer, forekommer mig indlysende.

35. Indledningsvis bemærkes, at spørgsmålet om kvalificering som affald til bortskaffelse af de restprodukter, der befandt sig om bord på MSC Flaminia, ikke blev behandlet for Domstolen [13] og i realiteten ikke aktuelt synes at være genstand for diskussion. Ifølge artikel 2, nr. 1), i forordning nr. 1013/2006 forstås ved affald i denne forordning således genstande, der opfylder definitionen i artikel 1, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/12 [14]. Som Kommissionen imidlertid med rette har anført, skal det omhandlede affald enten bortskaffes eller nyttiggøres.

36. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 finder anvendelse, skal jeg med henblik på besvarelsen den forelæggende rets spørgsmål henvise til reglerne om fortolkning af EU-retten.

37. I denne henseende fremgår det af Domstolens faste retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dens ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af [15]. Da artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 indeholder en undtagelse fra forordningens bestemmelser, skal den principielt fortolkes strengt.

38. Mens Land Niedersachsen (herefter »delstaten Niedersachsen«, Tyskland) og Kommissionen har gjort gældende, at det ikke er muligt at besvare den forelæggende rets spørgsmål alene på grundlag af ordlyden af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006, er det derimod min opfattelse, at ordlyden ikke kan misforstås.

12 – Det fremgår således af de sagsakter, der foreligger for Domstolen, at det affald, der opstod ved havariet, først blev overført fra havaristedet til Tyskland. Derefter blev en del af slukningsvandet afpumpet og overført til Danmark, og det fremgår ligeledes klart af forelæggelsesafgørelsen, at denne overførsel ikke fandt sted om bord på MSC Flaminia. Den 15.3.2015 sejlede skibet endelig til Rumænien, hvor det skulle repareres, og det resterende affald, der var om bord, skulle behandles.

13 – Selv om det ikke er muligt at fastslå, i hvilket omfang sagsøgeren i hovedsagen for de tyske myndigheder og retsinstanser har gjort gældende, at genstandene ikke skal kvalificeres som »affald«, bemærkes, at denne for Domstolen blot tilkendegav sin opfattelse af betydningen af og anvendelsesområdet for artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 for så vidt angår den foreliggende sag, og at sagsøgeren tilsyneladende principielt antog, at de omhandlede restprodukter skulle kvalificeres som »affald«.

14 – Direktiv 2006/12 blev ændret og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19.11.2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (EUT 2008, L 312, s. 3). I henhold til direktivets artikel 3, nr. 1), forstås ved affald »ethvert stof eller enhver genstand, som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med«, og definitionen er stort set ikke blevet ændret i det nye direktiv, der blot udelod henvisningen til bilag I (jf. fodnote 8 i dette forslag til afgørelse).

15 – Jf. dom af 17.10.2018, Günter Hartmann Tabakvertrieb (C-425/17, EU:C:2018:830, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

39. Det må således konstateres, at EU-lovgiver blot fastslog, at forordning nr. 1013/2006 ikke omfatter »affald opstået om bord på […] skibe, indtil dette affald losses med henblik på nyttiggørelse eller bortskaffelse«.

40. Betydningen af de forskellige udtryk er imidlertid efter min opfattelse utvetydig.

41. Udtrykket »affald« skal forstås under hensyn til, hvorledes det er defineret i EU-lovgivningen om affaldshåndteringspolitik. Udtrykket i artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 omfatter således nødvendigvis samtlige typer affald under forudsætning af, at disse skal bortskaffes eller nyttiggøres.

42. For så vidt angår den omstændighed, at de restprodukter, som hovedsagen angår, opstod som følge af et havari, bemærkes, at den eneste betingelse, som EU-lovgiver har fastsat for, at undtagelsen finder anvendelse, er, at affaldet er »opstået om bord på [et skib]«. Under den foreliggende sag bestrides det ikke, at havariet og branden fandt sted om bord på MSC Flaminia, og at restprodukterne opstod om bord på skibet.

43. For så vidt som den forelæggende ret synes at nære tvivl om, hvorvidt udtrykket »affald opstået om bord« omfatter affald, der er opstået tilfældigt eller ikke under den sædvanlige drift af et skib, har betydningen af den omstændighed, at det omhandlede affald ikke opstod under skibets »sædvanlige« drift, men »tilfældigt« under havariet, været genstand for drøftelser mellem hovedsagens parter og Kommissionen i relation til fortolkningen af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006.

44. I denne henseende har delstaten Niedersachsen navnlig gjort gældende, at den omstændighed, at der opstår affald under et havari, er en så usædvanlig begivenhed, at den udtrykkeligt burde have været nævnt for at kunne begrunde en undtagelse fra forordning nr. 1013/2006.

45. Denne argumentation overbeviser mig ikke.

46. Dette argument støttes ikke af de udtryk, der anvendes i den spanske, den danske, den tyske, den engelske, den franske og den svenske affattelse af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006, nemlig henholdsvis »generados«, »opstået«, »anfallen«, »generated«, »produits«, og »uppkommit«. Ingen af disse udtryk forudsætter, at affaldet skal være opstået under normal skibsfart. Ved udtrykket »opstået« i den danske sprogversion er det derimod underforstået, at affaldet er opstået uforudset og ikke under normal drift.

47. EU-lovgiver har endvidere blot defineret det sted, hvor affaldet opstod, men har ikke stillet særlige krav for så vidt angår de omstændigheder, hvorunder det opstod. Den almindelige betydning af formuleringen »affald opstået om bord« kan således ikke forstås som et krav om, at affaldet opstod som følge af normal drift af skibet.

48. Denne betragtning gælder så meget desto mere, for så vidt som det ikke kan hævdes, at EU-lovgiver ikke lod den situation, hvor affaldet opstod på anden måde end under normal drift af skibet, være omfattet, hvilket denne har præciseret i artikel 1, stk. 3, litra a), i forordning nr. 1013/2006.

49. Den omstændighed, at det affald, der er genstand for den foreliggende sag, som anført af Kommissionen ikke fandtes ved afsejlingen, er efter min opfattelse ikke afgørende. Udtrykket »opstået om bord« forudsætter nemlig, at affaldet opstod under sejladsen. Det bemærkes i øvrigt, at begrebet »overførsel«, der er defineret i artikel 2, nr. 34), i forordning nr. 1013/2006, ikke forudsætter, at affaldet befandt sig om bord på skibet, inden sejladsen blev påbegyndt, således at uforudsete overførsler samt affald, der opstår tilfældigt, ligeledes er omfattet.

50. Da EU-lovgiver ikke foretog en sondring på grundlag af affaldets karakter eller de omstændigheder, hvorunder det opstod, følger det af ordlyden af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006, at denne bestemmelse omfatter restprodukter, der er opstået ved et havari, i form af metalskrot og slukningsvand iblandet slam og lastrester.

51. Denne fortolkning har støtte i forarbejderne til forordning nr. 1013/2006, dens opbygning og formål.

52. Det bemærkes for det første, at selv om gennemgangen af forarbejderne til denne forordning ikke i sig selv er afgørende for fortolkningen af dens artikel 1, stk. 3, litra b), er de imidlertid ikke uden betydning i denne henseende.

53. Selv om det fremgår af artikel 1, stk. 3, litra b), i det kommissionsforslag, der førte til vedtagelsen af forordning nr. 1013/2006 [16], at forordningen ikke omfattede »overførsel af affald fremkommet om bord på civile fly, mens de er i luften og indtil landing« [17], foreslog Parlamentet imidlertid under andenbehandlingen, at denne undtagelse skulle udvides til at omfatte affald opstået om bord på køretøjer, tog og skibe med den begrundelse, at »[u]ndtagelsen for affald opstået om bord på flyvemaskiner bør udvides til at omfatte alle former for transport, fordi kravene i forordningen også vil være uforholdsmæssige i forbindelse med affald opstået om bord i andre transportmidler end flyvemaskiner« [18].

54. Det fremgår imidlertid hverken af Kommissionens oprindelige forslag, Parlamentets ændringsforslag eller bemærkningerne hertil, at EU-lovgiver havde til hensigt at udelukke visse former for affald fra at være omfattet af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 og at begrænse bestemmelsen til at omfatte affald opstået i forbindelse med normal drift af de omhandlede transportmidler.

55. Delstaten Niedersachsen har ganske vist gjort gældende, at undtagelsen vedrørende civil luftfart i forordning nr. 259/93 først og fremmest må antages at omfatte affald opstået om bord på flyvemaskiner og under flyvning. Det bemærkes ikke desto mindre, at EU-lovgiver hverken på nogen måde præciserede karakteren af det omhandlede affald eller i øvrigt de omstændigheder, hvorunder det opstod.

56. Det bemærkes i øvrigt, at undtagelsen i vidt omfang er blevet udvidet, idet den ikke længere alene omfatter civil luftfart, men affald opstået om bord på forskellige transportmidler, herunder flyvemaskiner. Det er følgelig mit indtryk, at EU-lovgiver med sin beslutning om at udvide anvendelsesområdet for de undtagelser, der er nævnt i artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006, til at omfatte andre transportmidler, nødvendigvis lod affald, der specifikt kan være opstået om bord på hvert af disse transportmidler, være omfattet. Den forelæggende ret har således anført, at da havarier sjældent forekommer inden for luftfarten, er den omstændighed, at de ikke er nævnt i forordningen, uden betydning for fortolkningen af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006, når henses til bestemmelsens ordlyd.

57. En systematisk fortolkning af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 støtter for det andet den fortolkning, der følger af bestemmelsens ordlyd.

16 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om overførsel af affald (KOM(2003) 379 endelig udg.).

17 – Det bemærkes, at denne bestemmelse i det væsentlige er en gentagelse af undtagelsen i artikel 1, stk. 2, litra b), i forordning nr. 259/93.

18 – Indstilling ved andenbehandlingen den 10.10.2005 af Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning om overførsel af affald (15311/4/2004 – C6-0223/2005 – 2003/0139(COD)).

58. I lighed med det af Conti anførte, er det på den ene side min opfattelse, at det af en sammenligning mellem undtagelserne i artikel 1, stk. 3, litra a) og b), i forordning nr. 1013/2006 fremgår, at EU-lovgiver med den anden undtagelse ikke havde til hensigt at indføre begrænsninger afhængig af, hvorledes affaldet var opstået.

59. På den anden side er jeg enig i Kommissionens vurdering af, at da artikel 1, stk. 3, litra a), i forordning nr. 1013/2006 har til formål at undgå en overlapning mellem lovgivningen om overførsel af affald og direktiv 2000/59/EF [19], er denne undtagelse irrelevant for så vidt angår den fortolkning, som den forelæggende ret har anmodet om.

60. Rækkevidden af artikel 1, stk. 3, litra a), i forordning nr. 1013/2006 er således fastlagt under hensyn til Marpolkonventionen. Direktiv 2000/59, der finder anvendelse på affald, som opstår ved normal drift af skibe [20], der er omfattet af denne konvention, pålægger imidlertid medlemsstaterne at stille modtagefaciliteter til rådighed i havne til anvendelse for så vidt angår affald fra driften. Det følger således af ordlyden af artikel 1, stk. 3, litra a), i forordning nr. 1013/2006, at affald, der opstår ved normal drift af et skib, i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i Marpolkonventionen, udelukkende er reguleret af direktiv 2000/59.

61. For det tredje giver en hensyntagen til formålene med forordning nr. 1013/2006, navnlig formålet om miljøbeskyttelse [21], ikke anledning til at ændre den fortolkning af forordningens artikel 1, stk. 3, litra b), der følger af bestemmelsens ordlyd.

62. I denne forbindelse anser jeg de omstændigheder, som Kommissionen har anført, for særligt overbevisende.

63. I lighed med Kommissionen finder jeg således, at det følger af den omstændighed, at et havari er en pludselig og uforudseelig begivenhed, at det i praksis er meget vanskeligt, for ikke at sige umuligt, at antage, at en skibskaptajn råder over de oplysninger, der er nødvendige for at foretage den i forordning nr. 1013/2006 omhandlede anmeldelse [22], inden havneanløb.

64. Ifølge formålet med undtagelsen i artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 skal denne bestemmelse endvidere fortolkes således, at den periode, i hvilken affald, der er opstået under et havari, befinder sig om bord på et skib, begrænses.

65. Det er således ikke urimeligt at forestille sig, at anvendelsen af denne forordning på affald som det i hovedsagen omhandlede kan bevirke, at et skib, der medbringer sådant affald, vil ankomme til den nærmeste havn med forsinkelse, og de facto øger risikoen for, at affaldet forbliver på havet. Som Kommissionen imidlertid med rette har anført, er en sådan omstændighed i strid med det miljøbeskyttelseshensyn, som forordning nr. 1013/2006 skal varetage.

66. Det er derimod min opfattelse, at den risiko, som delstaten Niedersachsen har henvist til, er hypotetisk.

19 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 27.11.2000 om modtagefaciliteter i havne til driftsaffald og lastrester fra skibe (EFT 2000, L 332, s. 81).

20 – Ifølge direktivets artikel 2, litra c), sammenholdt med Marpolkonventionen.

21 – Jf. første og syvende betragtning til forordning nr. 1013/2006.

22 – Ifølge forordningens artikel 4 skal anmeldelsen ske ved hjælp af formularerne i forordningens bilag I A og I B. Disse formularer kræver imidlertid, at der gives en lang række oplysninger, navnlig vedrørende det omhandlede affald.

67. Delstaten Niedersachsen har med henvisning til forordningens formål og princippet om, at undtagelser skal fortolkes strengt, navnlig gjort gældende, at såfremt medlemsstaten ikke har kendskab til affaldet, kan den ikke vurdere de risici, som det indebærer, navnlig for miljøet. Det er derfor nødvendigt at undgå, at skibets kaptajn alene træffer beslutning om, hvad der skal ske med affaldet, idet det vil indebære en risiko for, at skibe med affald om bord fortsætter sejladsen for at bortskaffe affaldet billigst muligt eller ulovligt andetsteds.

68. Det bemærkes i denne forbindelse dels, at den anmeldelsesprocedure, der er fastsat i forordning nr. 1013/2006, ikke på nogen måde yder beskyttelse mod risikoen for, at skibe, der har affald om bord i lasten, fortsætter sejladsen for at bortskaffe det billigere eller retsstridigt. Anvendelsen af denne procedure kan derfor ikke afholde skibets kaptajn fra at bortskaffe affaldet retsstridigt eller at forsøge at bortskaffe det til en billigere pris end inden for EU. Det er derimod ikke udelukket, at udgifterne til den nævnte procedure indebærer en tilskyndelse til en sådan adfærd.

69. Henset til de forpligtelser, der ifølge international ret påhviler såvel stater som private aktører på det maritime område, og som også kan fremgå af EU- retsakter [23], er det på den anden side min opfattelse, at risiciene som følge af, at forordning nr. 1013/2006 ikke finder anvendelse [24], ikke må overdrives.

70. Det bemærkes indledningsvis for så vidt angår tilsigtet bortskaffelse af affald, at formålet med Londonkonventionen af 29. december 1972 om forhindring af havforurening ved dumpning af affald og andre stoffer, som ændret ved Londonprotokollen af 1996, er at indføre en effektiv kontrol med og tage skridt til at hindre de forskellige kilder til havforurening som følge af dumpning, forstået som tilsigtet bortskaffelse af affald. I henhold til denne konvention er dumpning i princippet forbudt, men der kan undtagelsesvis opnås tilladelse hertil. Det påhviler navnlig flagstaten at påse, at konventionens bestemmelser overholdes, og denne har under alle omstændigheder pligt til at pålægge sanktioner for overtrædelse af bestemmelserne i konventionen [25]. Inden for EU-retten pålægger direktiv 2005/35/EF [26] medlemsstaterne at sikre, at udtømning af forurenende stoffer i alle de områder, som det omfatter, herunder navnlig det åbne hav, betragtes som overtrædelser, hvis de begås forsætligt, hensynsløst eller groft uagtsomt, og således sikre, at sådanne bortskaffelser ikke går ustraffet hen [27].

23 – Jf. herom J-L. Bissuel, »L'Union européenne et l'application des normes adoptées par l'OMI«, *Droit international de la mer et droit de l'Union européenne Cohabitation, Confrontation, Coopération*?, éditions Pedone, Paris, 2014, s. 115–141, særligt s. 121 og 122, samt P. Langlais, *Sécurité maritime et intégration européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2018, s. 189-196.

24 – I denne henseende er det ligeledes væsentligt at bemærke, at Baselkonventionen ikke finder anvendelse på den indledende del af MSC Flaminias sejlads. Såfremt det antages, at det affald, som hovedsagen angår, skal kvalificeres som »farligt affald«, hvilket ikke forekommer at være forkert, henset til de sagsakter, der foreligger for Domstolen, og parternes indlæg, finder denne konvention endvidere heller ikke anvendelse på overførsel af farligt affald fra det åbne hav til en EU-medlemsstat. Ifølge ordlyden af konventionens artikel 1 og 2 finder den på den ene side udelukkende anvendelse på transport af affald mellem områder, der er omfattet af de deltagende staters nationale kompetence, mens overførslen i den foreliggende sag påbegyndtes efter et havari på åbent hav. På den anden side fremgår det af de dokumenter, der bærer overskriften henholdsvis »Coopération entre la Convention de Bâle et l'Organisation maritime internationale« (UNEP/CHW.11/17) og »Legal analysis of the application of the Basel Convention to hazardous and other wastes generated on board ships« (UNEP/CHW.11/INF/22, der udelukkende foreligger på engelsk) fra den 11. konference mellem de deltagende stater i Baselkonventionen, der blev afholdt i Geneve fra den 28.4. til den 10.5.2013, at formålet med artikel 1, stk. 4, er at udelukke affald, der ikke er opstået under normal drift, fra konventionens anvendelsesområde.

25 – Jf. om denne konvention P. Vincent, *Droit de la mer*, Larcier, Bruxelles, 2008, s. 179, 180 og 181, samt D.R. Rothwell og T. Stephens, *The International Law of the Sea*, 2. udg., Hart Publishing, Oxford, 2016, s. 402-406.

26 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 7.9.2005 om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner for overtrædelser (EUT 2005, L 255, s. 11). Med henblik på opfyldelse af direktivets formål pålægges det i henhold til Rådets rammeafgørelse 2005/667/RIA af 12.7.2005 om skærpelse af de strafferetlige rammer med henblik på håndhævelse af lovgivningen til bekæmpelse af forurening fra skibe (EUT 2005, L 255, s. 164) medlemsstaterne at træffe visse strafferetlige foranstaltninger.

27 – Jf. direktivets artikel 4.

71. Dernæst bemærkes, at de forpligtelser, som følger af international ret, og specielt dem, som er pålagt flagstaten i henhold til artikel 94 i Montego Baykonventionen, ligeledes gør det muligt at begrænse den af delstaten Niedersachsen nævnte risiko [28]. Foruden den omstændighed, at det pålægges flagstaten at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for sikkerheden på havet i form af foranstaltninger til kontrol og overvågning af skibe, skal flagstaten ifølge denne bestemmelse foretage en undersøgelse af enhver søulykke eller ethvert navigationsuheld på det åbne hav, hvori et skib, som fører dens flag, er impliceret, og som har medført, at der er sket alvorlig skade på havmiljøet. Inden for EU-retten har direktiv 2009/21/EF [29] øget effektiviteten af de forpligtelser, der påhviler flagstaten i henhold til international ret og særligt ifølge Den Internationale Søfartsorganisation, idet den ifølge artikel 1, stk. 1, har til formål at sikre, at medlemsstaterne effektivt og konsekvent opfylder de forpligtelser, som påhviler dem som flagstater, og at forbedre sikkerheden og forebygge forurening fra skibe, der sejler under en medlemsstats flag.

72. Endelig bemærkes, at andre regler, såsom den internationale kode for søtransport af farligt gods eller den internationale kode for sikker skibsdrift og forebyggelse af forurening [30], ligeledes giver mulighed for at nedbringe risikoen for forurening gennem indførelse af regler for rederier eller skibskaptajner.

73. Af samtlige de anførte grunde foreslår jeg Domstolen principalt at besvare det af Landgericht München I (den regionale ret i München I) forelagte spørgsmål således, at restprodukter, der er opstået ved et havari, i form af metalskrot og slukningsvand iblandet slam og lastrester om bord på et skib er »affald opstået om bord på køretøjer, tog, flyvemaskiner og skibe« i henhold til artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006.

74. Subsidiært vil jeg i det følgende afsnit behandle fortolkningen af denne bestemmelse for så vidt angår anden del af transporten af det i hovedsagen omhandlede affald.

B. Subsidiært

75. For så vidt angår dels overførslen til Danmark af det afpumpede slukningsvand, dels overførslen af affald, der ikke blev losset i Tyskland, til Rumænien, bemærkes, at den forelæggende ret har undtaget den problemstilling, som de faktiske omstændigheder i hovedsagen rejser, fra genstanden for den præjudicielle forelæggelse.

76. Det fremgår ganske vist af fast retspraksis, at det inden for rammerne af samarbejdsproceduren mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter denne i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den, idet Domstolen af de i forelæggelsesafgørelsen anførte grunde udleder de EU-retlige elementer, der kræver en fortolkning, og i givet fald omformulerer de præjudicielle spørgsmål [31].

28 – Det bemærkes generelt, at kapitel XII i Montego Baykonventionen, der bærer overskriften »Beskyttelse og bevaring af havmiljøet«, pålægger staterne pligt til at beskytte og bevare havmiljøet. De kompetencer og forpligtelser, som flagstaten, havnestaten og kyststaten har i denne henseende, fremgår særligt af artikel 217, 218 og 220.

29 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/21/EF af 23.4.2009 om opfyldelse af kravene til flagstater (EUT 2009, L 131 s. 132).

30 – Kravene i henhold til denne kode omfatter desuden generelt samtlige skibe, der sejler under en EU-medlemsstats flag, i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 336/2006 af 15.2.2006 om gennemførelse af den internationale kode for sikker skibsdrift i Fællesskabet og ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 3051/95 (EUT 2006, L 64, s. 1). Ved denne forordning pålægges det endvidere medlemsstaterne at indføre og anvende sanktioner, som er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen, og som har afskrækkende virkning.

31 – Jf. bl.a. dom af 13.2.2014, Crono Service m.fl. (C-419/12 og C-420/12, EU:C:2014:81, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis), og af 21.12.2016, Ucar og Kilic (C-508/15 og C-509/15, EU:C:2016:986, præmis 51).

77. I betragtning af genstanden for tvisten i hovedsagen er det imidlertid legitimt at overveje, hvorvidt det i den foreliggende sag virkelig er hensigtsmæssigt for den forelæggende ret, at Domstolen foretager en fortolkning af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 med henblik på at fastslå, om de affaldsoverførsler, der fandt sted, efter at skibet havde forladt den tyske havn, er omfattet af denne bestemmelse. Det synes at fremgå af redegørelsen for tvisten, at Conti for de tyske retsinstanser søger at opnå erstatning for en række tab, herunder det tab, der opstod som følge af den anmeldelsesprocedure, som de tyske myndigheder påbød. I relation til sejladsen mellem Tyskland og Rumænien henhører spørgsmålet om, hvorvidt en anmeldelsesprocedure skal finde anvendelse, derimod alene under de rumænske myndigheder.

78. Såfremt Domstolen finder, at den ikke desto mindre bør foretage en fortolkning af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 for så vidt angår overførslen af affaldet fra den tyske havn til Danmark og Rumænien med henblik på at fastslå, om bestemmelsen omfatter disse efterfølgende overførsler, bemærkes, at bestemmelsens ordlyd er meget klar.

79. Undtagelsen i artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 finder således anvendelse, »indtil dette affald losses med henblik på nyttiggørelse eller bortskaffelse«. I betragtning af betydningen af udtrykket »losses« [32] forudsætter denne bestemmelse nødvendigvis, at affaldet har forladt skibet, og at det er blevet bragt på land med henblik på nyttiggørelse eller bortskaffelse [33].

80. Den fortolkning, som Kommissionen har foreslået, hvorefter udtrykket »losses« skal forstås som »indtil første hjemhavn«, der begrundes med, at forordning nr. 1013/2006 skal fortolkes i overensstemmelse med Baselkonventionen, kan følgelig ikke tiltrædes.

81. Det fremgår ganske vist af fast retspraksis, at den forrang, som internationale aftaler indgået af Unionen har i forhold til den afledte ret, kræver, at den afledte ret fortolkes i overensstemmelse med disse aftaler [34], men en sådan overensstemmende fortolkning kræves alene »i videst mulig[e] omfang«.

82. I den foreliggende sag er det efter min opfattelse ikke muligt at fortolke artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 således, at ordlyden af denne bestemmelse er forenelig med Baselkonventionen.

83. Det fremgår således af konventionens artikel 1 og artikel 2, nr. 3), at den finder anvendelse på transport af affald fra et område under en deltagende stats nationale kompetence til et område under en anden deltagende stats nationale kompetence, hvilket i den foreliggende sag er tilfældet for så vidt angår overførslen fra Tyskland til Danmark [35] og Rumænien.

84. Det følger derimod af fortolkningen af ordlyden af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006, at denne ikke omfatter overførsel af affald, der er forblevet om bord på MSC Flaminia, idet dette først blev losset ved ankomsten til Rumænien [36].

32 – Ifølge *Petit Robert* betyder verbet at losse »at transportere (personer, gods) fra et skib, at bringe på land«. Det bemærkes, at denne vurdering har støtte i andre sproglige affattelser af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006, idet de deri benyttede udtryk er endnu mere specifikke. Udtrykkene »descargado«, »losses«, »Abladens«, »offloaded« og »lastas«, der benyttes på spansk, dansk, tysk, engelsk og svensk, vækker således det indtryk, at skibets last af affald bringes fra borde.

33 – Det bemærkes i øvrigt, at den forelæggende ret synes at fortolke disse udtryk på samme måde, idet den nærmere har anført, at »[i]følge den entydige ordlyd finder undtagelsesbestemmelsen anvendelse, »indtil dette affald losses«, altså netop ikke, indtil et hvilket som helst affald losses, eller indtil der er mulighed for losning«.

34 – Jf. bl.a. dom af 18.3.2014, Z. (C-363/12, EU:C:2014:159, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

35 – Det slukningsvand, der blev overført til Danmark, blev afpumpet og følgelig aflosset skibet.

36 – Det bemærkes, at Kommissionen i punkt 44 i sit skriftlige indlæg selv anerkendte, at affald »med sikkerhed ikke kan anses for at være »losset« i dette udtryks almindelige betydning, inden anden del af sejladsen påbegyndtes«.

85. En fortolkning af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 i overensstemmelse med Baselkonventionen ville følgelig radikalt ændre bestemmelsens betydning, være i strid med den ordlyd, som EU-lovgiver valgte [37], og endvidere rejse et reelt problem vedrørende retssikkerheden [38].

86. Det er mit indtryk, at Kommissionen med betragtningen i sit skriftlige indlæg om, at »det er vanskeligt at forestille sig, at anløb af en havn kan sidestilles med en sådan »losning«, henset til den utvetydige formulering«, selv medgav, at det ikke er muligt at anlægge en sådan overensstemmende fortolkning.

87. Dette er baggrunden for, at der kunne opstå spørgsmål om overensstemmelse mellem artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 og bestemmelserne i Baselkonventionen.

88. Jeg foreslår imidlertid ikke Domstolen ex officio at efterprøve gyldigheden af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 under hensyn til Baselkonventionen.

89. Det bemærkes således for det første, at såfremt forelæggelsesafgørelsen åbenbart eller perifert rejser spørgsmål om gyldigheden af en EU-retlig bestemmelse, kan medlemsstaterne og de berørte parter vælge at afgive indlæg, således at dette spørgsmål ikke alene er genstand for diskussion mellem parterne [39], men ligeledes giver EU-retsaktens ophavsmand mulighed for at deltage i sagens behandling og afgive indlæg [40]. Den foreliggende præjudicielle anmodning angår imidlertid udelukkende fortolkningen af undtagelsen i artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006, og forelæggelsesafgørelsen rejser hverken eksplicit eller implicit spørgsmål om bestemmelsens gyldighed, således at forholdet er det, at det dels hverken var genstand for drøftelser mellem parterne [41], dels at hverken Parlamentet eller Rådet, der er ophavsmænd til forordningen, deltog i sagens behandling for Domstolen.

90. For det andet har bestemmelsens gyldighed kun betydning for affaldsoverførslen fra Tyskland til Rumænien. Som allerede nævnt i punkt 77 i dette forslag til afgørelse, søger Conti at opnå erstatning for det tab, der opstod som følge af den anmeldelsesprocedure, som blev påbudt af de tyske myndigheder. Foruden den omstændighed, at Conti ikke har nogen interesse i, at Domstolen træffer afgørelse om, hvorvidt artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 er ugyldig, og om nødvendigheden af en anmeldelsesprocedure for så vidt angår overførslen af affaldet til Rumænien, er en sådan konstatering uden relevans for tvisten i hovedsagen [42].

91. Under disse omstændigheder anser jeg det for uforeneligt med Domstolens opgave i henhold til artikel 267 TEUF, at den ex officio træffer afgørelse om gyldigheden af denne bestemmelse.

37 – Som Conti med rette anførte i retsmødet, benyttede EU-lovgiver udtrykket »at losse« og ikke »næste havn«, hvilket udgør en betydelig forskel ved anvendelse af undtagelsen.

38 – Efter min opfattelse er der grundlag for her at drage en parallel til den omstændighed, at de nationale retters forpligtelse til at anlægge en overensstemmende fortolkning af EU-retten »begrænses […] af generelle retsprincipper og [ikke kan] tjene som grundlag for en fortolkning contra legem af national ret (jf. bl.a. dom af 13.7.2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, præmis 44).

39 – C. Naômé, *Le renvoi préjudiciel en droit européen* – Guide pratique, 2. udg., Larcier, Bruxelles, 2010, s. 272.

40 – Således som det var tilfældet i den sag, der gav anledning til dom af 6.10.2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), hvor Kommissionen, der var ophavsmand til retsakten, deltog i sagens behandling. Jeg henleder i denne forbindelse opmærksomheden på Domstolens forpligtelser til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, når henses til, at det i henhold til denne bestemmelse kun er forelæggelsesafgørelserne, der meddeles de pågældende parter (jf. dom af 14.4.2011, Vlaamse Dierenartsenvereniging og Janssens, C-42/10, C-45/10 og C-57/10, EU:C:2011:253, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

41 – Dette spørgsmål blev kort nævnt under retsmødet, men var imidlertid ikke genstand for drøftelser mellem sagens parter.

42 – Ifølge retspraksis kræver en vurdering af gyldigheden af en EU-retlig bestemmelse, der foretages ex officio, at denne er hensigtsmæssig af hensyn til den forelæggende ret. Caroline Naômé bemærkede således, at Domstolen foretager en sådan, når spørgsmålet formelt angår fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse, men hvor det viser sig, at den forelæggende rets spørgsmål i realiteten angår bestemmelsens gyldighed (jf. C. Naômé, op.cit., s. 272).

92. Det er i øvrigt min opfattelse, at konventionens bestemmelser, henset til deres karakter og opbygning samt den omstændighed, at borgerne i princippet ikke nyder fordel af de selvstændige rettigheder og friheder, der følger af Baselkonventionen, ikke kan danne grundlag for en efterprøvelse af gyldigheden af artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006[43].

93. Da affaldet om bord på MSC Flaminia, der blev overført fra Tyskland til Rumænien, ikke var blevet losset, følger det heraf, at undtagelsen i artikel 1, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1013/2006 fortsat finder anvendelse, således at forordningen ikke omfatter denne overførsel.

IV. Forslag til afgørelse

94. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det spørgsmål, som Landgericht München I (den regionale ret i München I, Tyskland) har forelagt, således:

»Artikel 1, stk. 3, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald skal fortolkes således, at restprodukter, der er opstået ved et havari, i form af metalskrot og slukningsvand iblandet slam og lastrester om bord på et skib er »affald opstået om bord på køretøjer, tog, flyvemaskiner og skibe« i henhold til denne bestemmelse.«

43 – Jf. de betingelser, der fremgår af dom af 13.1.2015, Conseil m.fl. mod Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P – C-403/12 P, EU:C:2015:4, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis), for, at bestemmelserne i en international aftale, som Unionen er part i, kan påberåbes til støtte for et søgsmål anlagt med påstand om annullation af en afledt EU-retsakt eller til støtte for en indsigelse om, at en sådan retsakt er ulovlig.