



Documento di seduta

A8-0190/2016

30.5.2016

RELAZIONE INTERLOCUTORIA

sul progetto di decisione del Consiglio relativa alla ratifica e all'adesione, da parte degli Stati membri, nell'interesse dell'Unione europea, al protocollo del 2010 della convenzione internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive per quanto riguarda gli aspetti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia civile

(14112/2015 – C8-0409/2015 – 2015/0136(NLE))

Commissione giuridica

Relatore: Pavel Svoboda

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	8
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN SEDE DI COMMISSIONE COMPETENTE PER IL MERITO.....	10

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sul progetto di decisione del Consiglio relativa alla ratifica e all'adesione, da parte degli Stati membri, nell'interesse dell'Unione europea, al protocollo del 2010 della convenzione internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive per quanto riguarda gli aspetti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia civile (14112/2015 – C8-0409/2015 – 2015/0136(NLE))

Il Parlamento europeo,

- visto il progetto di decisione del Consiglio (14112/2015),
- vista la richiesta di approvazione presentata dal Consiglio a norma degli articoli 81 e 218, paragrafo 6, lettera a), punto v) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (C8-0409/2015),
- visto l'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,
- visto il protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato ai trattati¹,
- visto il parere della Corte di giustizia del 14 ottobre 2014²,
- vista la convenzione internazionale del 1996 sulla responsabilità e l'indennizzo per i danni causati dal trasporto via mare di sostanze nocive e potenzialmente pericolose (la "convenzione HNS del 1996"),
- visto il protocollo del 2010 della convenzione HNS del 1996 (la "convenzione HNS del 2010"),
- vista la proposta di decisione del Consiglio (COM(2015)0305),
- vista la decisione 2002/971/CE del Consiglio, del 18 novembre 2002, che autorizza gli Stati membri a ratificare o ad aderire, nell'interesse della Comunità, alla convenzione HNS del 1996³,
- vista la proposta di decisione del Consiglio che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse della Comunità europea, la convenzione internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive del 1996 (convenzione HNS) (COM(2001)674),
- visto il regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione del regolamento

¹ GU C 326 del 26.10.2002, pag. 299.

² parere della Corte di giustizia del 14 ottobre 2014, 1/13, ECLI:EU:C:2014:2303.

³ GU L 337 del 13.12.2002, pag. 55.

Bruxelles I)¹,

- vista la dichiarazione della Commissione da iscrivere nel processo verbale del Comitato dei rappresentanti permanenti e del Consiglio del 20 novembre e dell'8 dicembre 2015²,
 - visto il documento dell'industria del trasporto marittimo, del 18 settembre 2015, che esorta gli Stati membri a ratificare o ad aderire quanto prima al Protocollo del 2010 della convenzione HNS, in linea con l'approccio proposto dalla Commissione³,
 - visto l'articolo 99, paragrafo 3, del suo regolamento,
 - vista la relazione interlocutoria della commissione giuridica (A8-0190/2016),
- A. considerando che l'obiettivo della convenzione HNS del 2010 è quello di garantire la rendicontabilità e il pagamento di un risarcimento adeguato, rapido e effettivo delle perdite o dei danni alle persone, ai beni e all'ambiente derivanti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive tramite il Fondo internazionale specializzato di risarcimento HNS;
- B. considerando che i principi su cui si basano le convenzioni dell'Organizzazione marittima internazionale, tra cui la convenzione HNS del 2010, sono la responsabilità oggettiva del proprietario della nave, l'assicurazione obbligatoria per la copertura dei danni a terzi, il diritto delle persone che hanno subito danni di ricorrere direttamente contro l'assicuratore, la limitazione della responsabilità e, in caso di idrocarburi e di sostanze pericolose e nocive, un fondo speciale di risarcimento dei danni che superano i limiti della responsabilità del proprietario della nave;
- C. considerando pertanto che essa mira, da un lato, a prevedere il principio "chi inquina paga" e i principi di prevenzione e precauzione secondo cui occorre adottare azioni preventive in caso di possibile danno ambientale, rientrando quindi nell'ambito della politica e dei principi generali dell'Unione in materia ambientale, e, dall'altro lato, a regolamentare le questioni derivanti dal danno causato dal trasporto marittimo nonché a prevenire e ridurre al minimo tale danno, rientrando così nell'ambito della politica dell'Unione in materia di trasporti;
- D. considerando che la convenzione HNS del 2010 disciplina la competenza giurisdizionale dei tribunali degli Stati contraenti in relazione alle richieste di risarcimento presentate al proprietario o al suo assicuratore, o al Fondo specializzato di risarcimento HNS, dalle persone che hanno subito i danni contemplati dalla convenzione e contiene anche norme in materia di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni dei tribunali degli Stati contraenti;
- E. considerando che, secondo la proposta della Commissione (COM(2015)0305), la conclusione della convenzione HNS del 2010 si sovrapporrebbe pertanto al campo di applicazione delle norme previste dalla rifusione del regolamento Bruxelles I;

¹ GU L 351 del 20.12.2012, pag. 1.

² Nota punto 13142/15.

³ Disponibile on line all'indirizzo: <http://www.ics-shipping.org/docs/default-source/Submissions/EU/hazardous-and-noxious-substances.pdf>.

- F. considerando che la rifusione del regolamento Bruxelles I prevede numerosi criteri di competenza, mentre il capo IV della convenzione HNS del 2010 stabilisce un regime molto restrittivo in materia di competenza giurisdizionale, riconoscimento ed esecuzione, allo scopo di garantire ai ricorrenti condizioni paritarie e assicurare l'applicazione uniforme delle norme relative alla responsabilità e al risarcimento;
- G. considerando che da un lato, la natura specifica del regime di competenza giurisdizionale della convenzione HNS del 2010, finalizzata ad assicurare che le vittime di incidenti possano beneficiare di norme procedurali chiare e della certezza giuridica, in modo da rendere più efficaci le loro richieste di risarcimento dinanzi ai tribunali, e, dall'altro, la previsione di difficoltà legali e pratiche legate all'applicazione di due regimi di competenza giurisdizionale separati, uno per l'Unione e uno per le altre parti della convenzione HNS del 2010, giustificano una deroga all'applicazione generale della rifusione del regolamento Bruxelles I;
- H. considerando che la Danimarca è esentata dall'applicazione della parte terza, titolo V, del TFUE e non partecipa all'adozione della proposta di decisione del Consiglio per quanto riguarda gli aspetti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia civile;
- I. considerando che la sovrapposizione tra la convenzione HNS del 2010 e le norme dell'Unione in materia civile e commerciale ha costituito la base giuridica della decisione 2002/971/CE, giacché il protocollo HNS del 2010 ha modificato la convenzione HNS del 1996, e che l'effetto della convenzione HNS del 2010 sulle norme dell'UE va pertanto valutato alla luce dell'ambito di applicazione e delle disposizioni della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (la direttiva ELD)¹, che è diventata parte dell'ordinamento giuridico dell'UE da quando è stata adottata la decisione 2002/971/CE;
- J. considerando che la direttiva ELD esclude dal suo campo di applicazione i danni ambientali o le minacce imminenti relative a tali danni che sono contemplati dalla convenzione HNS del 2010, una volta che quest'ultima sarà entrata in vigore (articolo 4, paragrafo 2 e allegato IV della direttiva ELD);
- K. considerando che la convenzione HNS del 2010 stabilisce la responsabilità oggettiva del proprietario della nave per i danni derivanti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive disciplinato dalla convenzione, nonché l'obbligo di sottoscrivere un'assicurazione o un'altra garanzia finanziaria al fine di coprire la propria responsabilità per i danni in conformità con le disposizioni della convenzione, e vieta a tale fine di presentare al proprietario della nave qualsiasi altra richiesta di risarcimento non conforme a tale convenzione (articolo 7, paragrafi 4 e 5);
- L. considerando che, a meno che tutti gli Stati membri ratifichino o aderiscano alla convenzione HNS del 2010 entro il medesimo termine, vi è il rischio che l'industria del trasporto via mare sia soggetta a due regimi giuridici differenti allo stesso tempo, uno dell'UE e uno internazionale, il che potrebbe creare disparità per le vittime dell'inquinamento, come le comunità costiere, i pescatori ecc., e sarebbe altresì contrario

¹ Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (GU L 143 del 30.4.2004, pag. 56).

allo spirito della convenzione HNS del 2010;

- M. considerando che le altre convenzioni dell'Organizzazione marittima internazionale di cui all'allegato IV della direttiva ELD si sono dimostrate efficaci in quanto sono riuscite a trovare un equilibrio tra gli interessi commerciali e ambientali attraverso una chiara canalizzazione della responsabilità, grazie alla quale non vi sono, di norma, dubbi su quale sia la parte responsabile, nonché attraverso l'istituzione di meccanismi di assicurazione obbligatoria e di risarcimento rapido che non si limitano unicamente ai danni ambientali;
1. chiede al Consiglio e alla Commissione di tenere conto delle seguenti raccomandazioni:
- i) garantire che l'uniformità, l'integrità e l'efficacia delle norme comuni dell'Unione non vengano pregiudicate dagli impegni internazionali assunti con la ratifica o l'adesione alla convenzione HNS del 2010, in conformità con la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia¹;
 - ii) prestare maggiore attenzione, in tale contesto, alla sovrapposizione tra la rifusione del regolamento Bruxelles I e la convenzione HNS del 2010 per quanto riguarda le norme procedurali applicabili alle richieste di risarcimento e alle azioni che possono essere intraprese nel quadro della convenzione dinanzi ai tribunali degli Stati contraenti;
 - iii) garantire che sia ridotta al minimo la possibilità di conflitto tra la direttiva ELD e la convenzione HNS del 2010 attraverso l'adozione di tutte le misure atte a garantire che la clausola di esclusività ai sensi dell'articolo 7, paragrafi 4 e 5 della convenzione HNS del 2010, secondo cui è vietato presentare al proprietario della nave richieste di risarcimento non conformi a detta convenzione, sia rispettata pienamente dagli Stati membri che ratificano la convenzione o vi aderiscono;
 - iv) garantire che sia ridotto il rischio di creare e consolidare una situazione di svantaggio competitivo per gli Stati che sono pronti ad aderire alla convenzione HNS del 2010, rispetto a quelli che potrebbero voler ritardare tale processo e continuare a essere vincolati soltanto alla direttiva ELD;
 - v) garantire che sia posta fine alla coesistenza permanente di due regimi di responsabilità marittima – un meccanismo a livello di Unione e uno internazionale – che causerebbero una frammentazione della normativa dell'Unione, comprometterebbero la chiara canalizzazione della responsabilità e potrebbero condurre a procedimenti giudiziari lunghi e onerosi a scapito delle vittime e dell'industria del trasporto marittimo;
 - vi) garantire a tal proposito che sia imposto agli Stati membri il chiaro obbligo di adottare tutte le misure necessarie per ottenere un risultato concreto, vale a dire ratificare la convenzione HNS del 2010 o aderirvi entro un termine ragionevole,

¹ Parere della Corte di giustizia del 19 marzo 1993, 2/91, ECLI:EU:C:1993:106, paragrafo 25; sentenza della Corte di giustizia del 5 novembre 2002, Commissione delle Comunità europee / Regno di Danimarca, C-467/98, ECLI:EU:C:2002:625, paragrafo 82; parere della Corte di giustizia del 7 febbraio 2006, 1/03, ECLI:EU:C:2006:81, paragrafi 120 e 126; parere della Corte di giustizia del 14 ottobre 2014, 1/13, ECLI:EU:C:2014:2303.

che non dovrebbe essere superiore a due anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della decisione del Consiglio;

2. conclude che la presente relazione interlocutoria costituirebbe un'ulteriore possibilità per il Consiglio e la Commissione di dar seguito alle raccomandazioni di cui al paragrafo 1;
3. incarica il suo Presidente di chiedere ulteriori discussioni con la Commissione e il Consiglio;
4. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

MOTIVAZIONE

Il 17 dicembre 2015 il Parlamento ha ricevuto una lettera che lo invitava a dare la sua approvazione al progetto di decisione del Consiglio relativa alla ratifica e all'adesione, da parte degli Stati membri a nome dell'Unione, al protocollo del 2010 della convenzione HNS¹. In mancanza di una clausola REIO (organizzazione regionale d'integrazione economica) nel testo della convenzione o nel protocollo, gli Stati membri dovrebbero concludere tale accordo internazionale a nome dell'Unione, previa autorizzazione del Consiglio e approvazione del Parlamento europeo su proposta della Commissione (articolo 218, paragrafo 6, lettera a) TFUE). Il relatore propone una relazione interlocutoria che permetta di lavorare con il Consiglio e la Commissione per conseguire un esito positivo. Il relatore ritiene che non sia opportuno che il Parlamento dia la propria approvazione prima di vedere garantite l'uniformità, l'integrità e l'efficacia del diritto dell'Unione, nonché il principio fondamentale di attribuzione delle competenze dell'UE.

La convenzione internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive del 1996 è l'ultima delle convenzioni dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) concernenti la responsabilità e il risarcimento dei danni derivanti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive, compresi il gas naturale liquefatto (GNL) e il gas di petrolio liquefatto (GPL), a non essere stata ancora ratificata. Avendo acquisito esperienza con regimi internazionali analoghi che disciplinano la responsabilità per i danni derivanti da altre attività di trasporto marittimo, come il trasporto di idrocarburi mediante navi cisterna, l'IMO ha adottato tale accordo internazionale, come modificato dal protocollo HNS del 2010, per integrare il sistema di convenzioni sulla responsabilità marittima con uno strumento specifico. Né la convenzione HNS del 1996, né il protocollo del 2010 della convenzione HNS sono ancora entrati in vigore.

La convenzione HNS del 2010 stabilisce la responsabilità oggettiva del proprietario della nave che trasporta sostanze pericolose e nocive per i danni derivanti da un evento correlato al trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive a bordo di tale nave. Esistono limitate eccezioni alla responsabilità oggettiva del proprietario, che è connessa all'obbligo del proprietario di sottoscrivere un'assicurazione o un'altra garanzia finanziaria al fine di coprire la propria responsabilità per i danni conformemente alle disposizioni della convenzione. Fatto ancora più importante, è stato istituito un apposito fondo di risarcimento destinato a risarcire chiunque abbia subito danni derivanti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive, nella misura in cui tale persona non sia stata in grado di ottenere un pieno e adeguato risarcimento dei danni dal proprietario della nave e dal suo assicuratore. L'importo totale del risarcimento disponibile è pari a 250 milioni di unità di conto (circa 310 milioni di EUR ai tassi di cambio attuali), sulla base di un sistema elaborato di contributi versati al Fondo HNS da soggetti riceventi sostanze pericolose e nocive in ciascun Stato contraente.

Il capo IV della convenzione HNS del 2010 stabilisce norme sulla competenza giurisdizionale dei tribunali e sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni, sovrapponendosi pertanto all'ambito di applicazione delle norme contenute nella rifusione del regolamento Bruxelles I. Dalla valutazione delle differenze tra i due regimi giurisdizionali emerge chiaramente che la convenzione HNS contiene un regime di competenza alquanto restrittivo, che contrasta con i molteplici criteri di competenza previsti dalla rifusione del regolamento Bruxelles I.

¹ SGS15/14576 in merito alla decisione 14112/15.

Il relatore ritiene che una deroga all'applicazione generale della rifusione del regolamento Bruxelles I sia giustificata alla luce della natura altamente specifica del regime di competenza giurisdizionale della convenzione HNS (derivante dal tentativo di impedire la scelta opportunistica del foro, assicurando la parità di trattamento per i richiedenti e garantendo nel contempo l'efficace amministrazione della giustizia evitando le difficoltà legate alla risoluzione delle medesime controversie con il coinvolgimento degli stessi esperti, degli stessi testimoni e degli stessi imputati, in tribunali diversi in varie giurisdizioni) e della previsione di difficoltà legali e pratiche legate all'applicazione di due regimi di competenza giurisdizionale distinti, uno per l'Unione e uno per le altre parti della convenzione HNS del 2010.

Il relatore comprende, altresì, che la conclusione del protocollo del 2010 della convenzione HNS garantirà l'applicazione uniforme delle norme sulla responsabilità e sul risarcimento in relazione agli incidenti causati da navi che trasportano via mare sostanze pericolose e nocive in tutta l'UE. Essa garantirà inoltre la disponibilità di fondi sufficienti per il risarcimento delle vittime di tali incidenti. Pertanto, il relatore è del parere che, vista la natura del trasporto marittimo quale attività di portata mondiale con un impatto transfrontaliero, un regime internazionale, piuttosto che soluzioni regionali, si riveli più appropriato ai fini della garanzia di un'applicazione uniforme delle norme sulla responsabilità e sul risarcimento in relazione agli incidenti causati da navi che trasportano via mare sostanze pericolose e nocive in tutta l'UE.

Alla luce della quota significativa rappresentata dai carichi di sostanze pericolose e nocive nel trasporto merci per via marittima, del carattere mondiale del settore navale, nonché del possibile impatto transfrontaliero degli incidenti che coinvolgono carichi di sostanze pericolose o nocive, il relatore ritiene che sia nell'interesse dell'Unione nel suo complesso disporre di un regime omogeneo di responsabilità applicabile al danno ambientale derivante dal trasporto in mare di sostanze pericolose e nocive, che potrà essere realizzato solo se il Consiglio e la Commissione terranno debitamente conto delle raccomandazioni del Parlamento.

Il relatore sottolinea che la presente relazione interlocutoria non dovrebbe essere vista come un impedimento all'instaurazione di un regime uniforme di responsabilità, ma come uno sforzo volto a garantire che ciò avvenga nel modo più efficace ed equo, senza compromettere l'uniformità, l'integrità e l'efficacia delle norme comuni del diritto dell'UE e senza creare disparità eccessive per le vittime dell'inquinamento (ad esempio le comunità costiere, i pescatori, ecc.) e il settore dei trasporti marittimi.

Il relatore intende pertanto avviare un dialogo con il Consiglio e la Commissione al fine di delineare una politica coerente dell'UE in materia di responsabilità e risarcimento dei danni ambientali derivanti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive.

**ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE
IN SEDE DI COMMISSIONE COMPETENTE PER IL MERITO**

Approvazione	24.5.2016
Esito della votazione finale	+: 21 -: 0 0: 2
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Max Andersson, Marie-Christine Boutonnet, Jean-Marie Cavada, Kostas Chrysogonos, Therese Comodini Cachia, Mady Delvaux, Rosa Estaràs Ferragut, Laura Ferrara, Enrico Gasbarra, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Dietmar Köster, Gilles Lebreton, Jiří Maštálka, Emil Radev, Julia Reda, Evelyn Regner, József Szájer, Axel Voss, Tadeusz Zwiefka
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Daniel Buda, Angel Dzhambazki, Stefano Maullu
Supplenti (art. 200, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Jens Nilsson