



Dokument s plenarne sjednice

A8-0191/2016

30.5.2016

PRIVREMENO IZVJEŠĆE

o Nacrtu odluke Vijeća o ratifikaciji i pristupanju država članica, u interesu Europske unije, Protokolu iz 2010. uz Međunarodnu konvenciju o odgovornosti i naknadi za štete u vezi s prijevozom opasnih i štetnih tvari morem, uz iznimku aspekata povezanih s pravosudnom suradnjom u građanskim stvarima
(13806/2015 – C8-0410/2015 – 2015/0135(NLE))

Odbor za pravna pitanja

Izvjestitelj: Pavel Svoboda

SADRŽAJ

	Stranica
PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA	3
OBRAZLOŽENJE	8
MIŠLJENJE ODBORA ZA PRAVNA PITANJA O PRAVNOJ OSNOVI.....	10
REZULTAT KONAČNOG GLASOVANJA U NADLEŽNOM ODBORU	16

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

o Nacrtu odluke Vijeća o ratifikaciji i pristupanju država članica, u interesu Europske unije, Protokolu iz 2010. uz Međunarodnu konvenciju o odgovornosti i naknadi za štete u vezi s prijevozom opasnih i štetnih tvari morem, uz iznimku aspekata povezanih s pravosudnom suradnjom u građanskim stvarima (13806/2015 – C8-0410/2015 – 2015/0135(NLE))

Europski parlament,

- uzimajući u obzir nacrt odluke Vijeća (13806/2015),
- uzimajući u obzir zahtjev Vijeća za davanje suglasnosti u skladu s člankom 100. stavkom 2. i člankom 218. stavkom 6. točkom (a) podtočkom (v) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (C8-0410/2015),
- uzimajući u obzir članak 3. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije,
- uzimajući u obzir mišljenje Suda od 14. listopada 2014.¹,
- uzimajući u obzir Međunarodnu konvenciju o odgovornosti i naknadi za štete u vezi s prijevozom opasnih i štetnih tvari morem iz 1996. godine (Konvencija HNS iz 1996.),
- uzimajući u obzir Protokol iz 2010. uz Konvenciju HNS iz 1996. (Konvencija iz 2010.),
- uzimajući u obzir prijedlog Odluke Vijeća (COM(2015)0304),
- uzimajući u obzir Odluku Vijeća 2002/971/EZ od 18. studenog 2002. o ovlašćivanju država članica da u interesu Zajednice ratificiraju Konvenciju HNS iz 1996. ili joj pristupe²,
- uzimajući u obzir Direktivu 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu (Direktiva o odgovornosti za okoliš)³,
- uzimajući u obzir izjavu Komisije u zapisnik Odbora stalnih predstavnika i Vijeća od 20. studenog i 8. prosinca 2015.⁴,
- uzimajući u obzir dokument gospodarskog sektora za pomorski prijevoz od 18. rujna 2015. kojim se države članice pozivaju da ranije ratificiraju Protokol uz Konvenciju HNS iz 2010. ili mu pristupe, u skladu s pristupom koji je zauzela Komisija⁵,
- uzimajući u obzir završno izvješće koje je za Europsku komisiju pripremio BIO

¹ Mišljenje Suda od 14. listopada 2014., 1/13, ECLI:EU:C:2014:2303.

² SL L 337, 13.12.2002., str. 55.

³ SL L 143, 30.4.2004., str. 56.

⁴ Napomena o točki 13142/15.

⁵ Dostupno na internetu (na engleskom): <http://www.ics-shipping.org/docs/default-source/Submissions/EU/hazardous-and-noxious-substances.pdf>.

Intelligence Service naslovljeno „Study on ELD Effectiveness: scope and exceptions” (Studija o djelotvornosti Direktive o odgovornosti za okoliš: područje primjene i izuzeci) od 19. veljače 2014.¹,

- uzimajući u obzir obavijest Pravne službe Parlamenta od 11. veljače 2016. o pravnoj osnovi navedenog prijedloga odluke Vijeća (SJ-0066/16) i kasnije mišljenje o odgovarajućoj pravnoj osnovi za navedeni prijedlog odluke koje je Odbor za pravna pitanja usvojio 19. veljače 2016.²;
 - uzimajući u obzir članak 99. stavak 3. Poslovnika,
 - uzimajući u obzir privremeno izvješće Odbora za pravna pitanja (A8-0191/2016),
- A. budući da je cilj Konvencije HNS iz 2010. zajamčiti odgovornost i primjerenu, brzu i učinkovitu naknadu gubitka ili štete kojima su oštećene osobe, imovina ili okoliš, a koji su prouzrokovani prijevozom opasnih i štetnih tvari morem, s pomoću specijaliziranog međunarodnog fonda za naknade šteta HNS-a;
- B. budući da je stoga njezin cilj, s jedne strane, osigurati primjenu načela prema kojem onečišćivač plaća, kao i primjenu načela prevencije i opreza, kako bi se u slučaju mogućih šteta u okolišu poduzimale preventivne mjere te da ona stoga ulazi u područje politike Unije i njezinih temeljnih načela o okolišu, a da je, s druge strane, njezin cilj i regulacija pitanja koja proizlaze iz štete uzrokovane pomorskim prijevozom te sprječavanje i smanjivanje te štete na minimum te da ona stoga ulazi u područje politike Unije o prometu;
- C. budući da bi prema prijedlogu Komisije (COM(2015)0304) Konvencija HNS iz 2010. stoga djelomično obuhvaćala područje primjene pravila Direktive o odgovornosti za okoliš;
- D. budući da se Konvencija HNS iz 2010. preklapa u području primjene s Direktivom o odgovornosti kad je riječ o šteti u okolišu na teritoriju i u morskim vodama koji su pod sudskom nadležnošću države stranke, šteti prouzročenoj zagađenjem okoliša u isključivom gospodarskom pojasu ili ekvivalentnom području (do 200 nautičkih milja od obale) države stranke i preventivnim mjerama za sprječavanje takve štete ili smanjivanje takve štete na najmanju moguću mjeru;
- E. budući da se Konvencijom HNS iz 2010. uspostavlja stroga odgovornost brodovlasnika za sve štete prouzročene prijevozom opasnih i štetnih tvari morem, kad su one obuhvaćene Konvencijom, kao i njegova obaveza da ugovori osiguranje ili pribavi drugo financijsko jamstvo u svrhu naknade štete obuhvaćene Konvencijom kojom su u tu svrhu zabranjeni svi ostali zahtjevi protiv brodovlasnika osim onih u skladu s Konvencijom (člankom 7. stavcima 4. i 5.);
- F. budući da stoga postoji mogućnost sukoba između Direktive o odgovornosti za okoliš i Konvencije HNS iz 2010., koji se može izbjeći člankom 4. stavkom 2. Direktive o

¹ Dostupno na internetu (na engleskom):

http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/BIO%20ELD%20Effectiveness_report.pdf.

² PE576.992

odgovornosti za okoliš kojim se propisuje da se Direktiva „ne primjenjuje na štetu u okolišu ni na prijeteću opasnost od štete proizašlu iz slučaja za koji odgovornost ili naknada štete pripadaju području primjene bilo koje od međunarodnih konvencija navedenih u Prilogu IV., uključujući svaku njihovu buduću izmjenu na snazi u dotičnoj državi članici”;

- G. budući da su stoga iz područja primjene Direktive o odgovornosti za okoliš isključene štete u okolišu ili prijeteće opasnosti od takve štete obuhvaćene Konvencijom HNS iz 2010. nakon što ona stupi na snagu, te da će, ako sve države članice ne ratificiraju Konvenciju HNS iz 2010. ili joj ne pristupe u istom roku, postojati opasnost od fragmentiranog zakonodavstva u okviru kojega bi se na neke države članice primjenjivala Konvencija HNS iz 2010., a na druge Direktiva o odgovornosti za okoliš, čime bi se žrtve zagađenja kao što su obalne zajednice, ribari itd. moglo dovesti u različit položaj, a istovremeno bi to bilo protivno duhu Konvencije HNS iz 2010.;
- H. budući da su osnovna načela na kojima se temelje konvencije Međunarodne pomorske organizacije temelj i za Konvenciju HNS iz 2010. te da se ona odnose na strogu odgovornost brodoglasnika, obavezno osiguranje za pokriće šteta prouzrokovanih trećim stranama, pravo oštećenih osoba da odštetu traže izravno od osiguravatelja, ograničenje odgovornosti i, u slučaju nafte i opasnih i štetnih tvari, poseban fond za naknade iz kojeg se plaćaju štete ako premašuju granice odgovornosti brodoglasnika;
- I. budući da usklađen režim odgovornosti mjerodavan za štete prouzročene prijevozom opasnih i štetnih tvari morem u interesu Unije kao cjeline;
- J. budući da nije potpuno jasno znači li članak 4. stavak 2. Direktive o odgovornosti za okoliš da se Direktiva o odgovornosti za okoliš ne primjenjuje u državi članci koja je ratificirala Konvenciju HNS iz 2010. ili je njezina primjena ograničena na mjeru u kojoj su odgovornost ili naknada štete obuhvaćene tom Konvencijom;
- K. budući da se Konvencijom HNS iz 2010. utvrđuje režim za naknadu štete i da je ona stoga manje dalekosežna od Direktive o odgovornosti za okoliš u pogledu utvrđivanja režima kojim se od gospodarskih subjekata zahtijeva da spriječe ili otklone prijeteću ili stvarnu štetu u okolišu i kojim se nadležna tijela upućuje da od gospodarskih subjekata to zahtijevaju;
- L. budući da, za razliku od Direktive o odgovornosti za okoliš, na osnovi Konvencije HNS iz 2010. nije moguće isplatiti naknadu za štetu koja nije gospodarske naravi;
- M. budući da Direktivom o odgovornosti za okoliš za gospodarske subjekte nije određeno obavezno financijsko jamstvo kojim bi se osiguralo da oni imaju dovoljna sredstva za sprečavanje i otklanjanje štete u okolišu, osim ako država članica nije donijela strože odredbe od onih predviđenih Direktivom o odgovornosti za okoliš;
- N. budući da je Konvencijom HNS iz 2010. utvrđena jasna obaveza vlasnika da ugovori osiguranje ili pribavi drugo financijsko jamstvo u svrhu naknade moguće štete obuhvaćene Konvencijom;
- O. budući da su se ostale konvencije Međunarodne pomorske organizacije navedene u Prilogu IV. Direktivi o odgovornosti za okoliš pokazale učinkovitima jer je njima

uspostavljena ravnoteža između interesa za okoliš i trgovinskih interesa zahvaljujući jasnom usmjeravanju odgovornosti prema kojem u načelu nema nesigurnosti oko utvrđivanja odgovornosti, te zahvaljujući uspostavi obaveznog osiguranja i mehanizama za brzu naknadu štete koji nisu ograničeni isključivo na štetu u okolišu;

1. poziva Vijeće i Komisiju da razmotre sljedeće preporuke:

(i) da se zajamči poštovanje načela dodjeljivanja nadležnosti Unije na temelju članka 5. stavka 1. UEU-a i ustaljena sudska praksa Suda prema kojoj „odabir pravne osnove za mjere Zajednice mora počivati na objektivnim čimbenicima podlozima sudskom preispitivanju, koji posebno uključuju cilj i sadržaj mjere”¹;

(ii.) da se stoga prihvati mišljenje iz dopisa od 19. veljače 2016. koje je usvojio Odbor za pravna pitanja, a u kojem stoji sljedeće:

„s obzirom na to da je cilj prijedloga odluke Vijeća dozvoliti državama članicama da u ime Unije ratificiraju Protokol HNS iz 2010. ili mu pristupe te da stoga budu obavezane pravilima Konvencije HNS iz 2010 i s obzirom na to da tom Konvencijom nisu obuhvaćeni samo slučajevi štete nastale zagađenjem okoliša (u kojima se primjenjuju načelo prema kojem bi se trebalo preventivno djelovati i načelo prema kojem onečišćivač plaća) već i slučajevi štete koja nije nastala zagađenjem okoliša, a koji su uzrokovani prijevozom određenih tvari morem, članak 100. stavak 2., članak 192. stavak 1. i članak 218. stavak 6. točka (a) podtočka (v) UFEU-a odgovarajuća su pravna osnova prijedloga.”

(iii) da se zajamči da na ujednačenost, cjelovitost i učinkovitost zajedničkih pravila Europske unije neće negativno utjecati međunarodne obaveze preuzete ratifikacijom Konvencije HNS iz 2010. ili pristupanjem toj Konvenciji, u skladu s utvrđenom sudskom praksom Suda²;

(iv) da se u tom smislu obrati veća pozornost na preklapanje Direktive o odgovornosti za okoliš s Konvencijom HNS iz 2010. kad je riječ o šteti u okolišu na teritoriju i u morskim vodama koji su pod sudskom nadležnošću države stranke, šteti prouzročenoj zagađenjem okoliša u isključivom gospodarskom pojasu ili ekvivalentnom području (do 200 nautičkih milja od obale) države stranke i preventivnim mjerama za sprječavanje takve štete ili smanjivanje takve štete na najmanju moguću (preventivnim mjerama, primarnom otklanjanju i dopunskom otklanjanju);

(v) da se zajamči smanjenje mogućnosti sukoba između Direktive o odgovornosti za okoliš i Konvencije HNS iz 2010. na najmanju moguću mjeru poduzimanjem odgovarajućih mjera kojima će se zajamčiti da će, u skladu s člankom 4. stavkom 2.

¹ Presuda Suda od 19. srpnja 2012., Europski parlament protiv Vijeća, C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472, stavak 42.;

² Mišljenje Suda od 19. ožujka 1993., 2/91, ECLI:EU:C:1993:106, stavak 25.; Presuda Suda od 5. studenog 2002., *Komisija Europskih zajednica protiv Kraljevine Danske*, C-467/98, ECLI:EU:C:2002:625, stavak 82.; Mišljenje Suda od 7. veljače 2006., 1/03, ECLI:EU:C:2006:81, stavci 120. i 126.; Mišljenje Suda od 14. listopada 2014., 1/13, ECLI:EU:C:2014:2303.

i Prilogom IV. Direktive o odgovornosti za okoliš, države članice koje ratificiraju Konvenciju HNS iz 2010. ili joj pristupe u potpunosti poštovati klauzulu o isključivosti iz njezina članka 7. stavaka 4. i 5., prema kojoj se zahtjev za naknadu štete od brodovlasnika može podnijeti isključivo u skladu s predmetnom Konvencijom;

- (vi) da se zajamči smanjenje rizika od stvaranja i jačanja komparativnog nedostatka za države koje su spremne pristupiti Konvenciji HNS iz 2010. u odnosu na one koje taj postupak žele odgoditi pa će se na njih i dalje odnositi samo Direktiva o odgovornosti za okoliš;
 - (vii) da se zajamči uklanjanje trajnog postojanja dvaju paralelnih režima odgovornosti u pomorskom prometu – režima Unije i međunarodnog režima – koje bi dovelo do fragmentacije zakonodavstva Unije i, štoviše, ugrozilo nedvosmisleno usmjeravanje odgovornosti i koje bi moglo dovesti do dugotrajnih i skupih pravnih postupaka na štetu žrtava i sektora pomorskog prometa;
 - (viii) da se u tom smislu zajamči da će se državama članicama nametnuti jasna obaveza da poduzmu sve potrebne korake za ostvarivanje konkretnih rezultata, odnosno da ratificiraju Konvenciju HNS iz 2010. ili joj pristupe u razumnom roku, koji ne bi smio biti duži od dvije godine od dana stupanja na snagu odluke Vijeća;
2. zaključuje da će ovo privremeno izvješće Vijeću i Komisiji pružiti dodatnu mogućnost da razmotre preporuke iz stavka 1.;
 3. nalaže svojem predsjedniku da zatraži daljnju raspravu s Komisijom i Vijećem;
 4. nalaže svojem predsjedniku da ovu Rezoluciju proslijedi Vijeću i Komisiji te vladama i parlamentima država članica.

OBRAZLOŽENJE

Parlament je 17. prosinca 2015. primio dopis u kojem se od njega traži da u ime Unije da svoju suglasnost za nacrt odluke Vijeća o ratifikaciji i pristupanju država članica Protokolu uz Konvenciju HNS iz 2010.¹ Zbog nepostojanja klauzule o regionalnoj organizaciji za gospodarsku integraciju u tekstovima Konvencije i Protokola, ovaj bi međunarodni sporazum na prijedlog Komisije (članak 218. stavak 6. točka (a) UFEU-a) trebale sklopiti države članice u ime Unije nakon što se dobiju odobrenje Vijeća i suglasnost Europskog parlamenta. Izvjestitelj predlaže privremeno izvješće radi iznalaženja pozitivnog rješenja u suradnji s Vijećem i Komisijom. Izvjestitelj smatra da ne bi bilo primjereno da Parlament da svoju suglasnost prije no što se zajamče ujednačenost, cjelovitost i učinkovitost prava Unije i temeljno načelo dodjeljivanja nadležnosti EU-a.

Međunarodna konvencija o odgovornosti i naknadi za štete u vezi s prijevozom opasnih i štetnih tvari morem iz 1996. godine posljednja je iz niza konvencija Međunarodne pomorske organizacije (IMO) koje se odnose na odgovornost i naknadu štete prouzročene prijevozom opasnih i štetnih tvari morem, što obuhvaća i ukapljeni prirodni plin (LNG) i ukapljeni naftni plin (LPG), koja još nije ratificirana. S obzirom na svoje iskustvo sa sličnim međunarodnim režimima kojima se uređuje odgovornost za štetu prouzročenu drugim aktivnostima pomorskog prijevoza, na primjer prijevozom nafte tankerima, IMO je usvojio ovaj međunarodni sporazum, kako je izmijenjen Protokolom HNS iz 2010., radi dopunjavanja sustava konvencija o odgovornosti na moru specijaliziranim instrumentom. Ni Konvencija HNS iz 1996. ni Protokol iz 2010. uz Konvenciju HNS nisu stupili na snagu.

Konvencijom HNS iz 2010. uspostavlja se stroga odgovornost vlasnika broda kojim se prevoze opasne i štetne tvari za bilo koji vid štete uzrokovane incidentom povezanim s pomorskim prijevozom opasnih i štetnih tvari ukranih na taj brod. Postoje ograničena izuzeća od stroge odgovornosti vlasnika koja je popraćena obavezom vlasnika da bude osiguran ili pribavi drugo financijsko jamstvo radi osiguranja od moguće odgovornosti za štetu. Što je još važnije, osnovan je poseban fond za naknadu štete čija je namjena isplata naknade štete svim osobama koje pretrpe štetu povezanu s prijevozom opasnih i štetnih tvari morem u slučaju da te osobe nisu mogle dobiti punu i odgovarajuću naknadu štete od brodovlasnika i njegova osiguravatelja. Ukupan iznos za naknadu štete je 250 milijuna obračunskih jedinica (oko 310 milijuna EUR prema današnjem tečaju), a temelji se na kompleksnom sustavu doprinosa koje osobe koje dobivaju opasne i štetne tvari u svakoj državi stranci uplaćuju u fond HNS-a.

Područje primjene konvencija HNS iz 1996. i 2010. preklapa se s Direktivom 2004/35/EZ u pogledu odgovornosti gospodarskih subjekata za profesionalne djelatnosti,² što obuhvaća i pomorski prijevoz, u mjeri u kojoj se odnosi na: (i) štetu nanесenu okolišu na teritoriju, uključujući i teritorijalno more, države stranke, (ii) štetu nanесenu okolišu nastalu onečišćenjem u isključivom gospodarskom pojasu ili ekvivalentnom području (do 200 nautičkih milja od obale) države stranke, i (iii) „mjere prevencije, gdje god su poduzete, radi sprječavanja ili smanjivanja takve štete na najmanju moguću mjeru”.

Na temelju Direktive o odgovornosti za okoliš trenutno se ne može osigurati naknada štete

¹ SGS15/14574 u vezi s Odlukom 13806/15.

² SL L 143, 30.4.2004., str. 56.

žrtvama u iznosima koji premašuju granice odgovornosti brodovlasnika. Nadalje, u postojećem pravnom okviru EU-a nema zahtjeva za obaveznim osiguranjem, dok se u Konvenciji izričito utvrđuje takva obaveza vlasnika broda, zajedno s pravom tražitelja odštetnih zahtjeva da naknadu zatraže izravno od osiguravatelja.

U tom kontekstu izvjestitelj razumije da će se sklapanjem Protokola iz 2010. uz Konvenciju HNS osigurati ujednačena primjena pravila o odgovornosti i naknadi za štete u vezi s nesrećama koje uzrokuju brodovi kojima se prevoze opasne i štetne tvari morem diljem EU-a. Osim toga, na taj će se način osigurati dostupnost dostatnih sredstava za naknadu štete žrtvama takvih nesreća.

Budući da je izraz „šteta uzrokovana zagađenjem” iz Konvencije HNS iz 2010. uži od izraza „šteta u okolišu” iz Direktive o odgovornosti za okoliš, uključivanjem nesreća koje uključuju opasne i štetne tvari u područje primjene Direktive o odgovornosti za okoliš otvorila bi se mogućnost naknade šteta za štete u okolišu pa izvjestitelj stoga smatra da bi primjena Direktive o odgovornosti za okoliš na nesreće obuhvaćene Konvencijom HNS iz 2010. zapravo podrazumijevala odbijanje Europske unije da prihvati pristup IMO-a, što bi moglo imati ozbiljne negativne posljedice.

Konkretno, zakonodavstvo EU-a ne bi bilo obvezujuće za države koje nisu članice EU-a, što obuhvaća i bitne države zastave, a to bi moglo postati problematično kad god se ukaže potreba za rješavanjem zahtjeva s međunarodnim obilježjima koji proizlaze iz izlivanja opasnih i štetnih tvari. Osim toga, u situaciji u kojoj bi zemlje susjedne državama članicama EU-a bile stranke Konvencije HNS iz 2010. – Norveška i Turska već su potpisale Konvenciju – pri čemu se lako može zamisliti nesreća koja bi pogodila i državu članicu EU-a i susjednu zemlju, podnositelji zahtjeva i brodovlasnici podlijegali bi različitim (i međusobno suprotnim) režimima.

Stoga izvjestitelj smatra da je, ima li se u vidu pomorski promet kao globalni sektor s prekograničnim utjecajem, za potrebe osiguravanja ujednačene primjene pravila o odgovornosti i naknadi štete u vezi s nesrećama koje prouzročuju brodovi koji prevoze opasne i štetne tvari morem diljem EU-a, primjereniji međunarodni režim od regionalnih rješenja.

S obzirom na znatan udio opasnih i štetnih tvari u pomorskom teretnom prometu, globalnu prirodu sektora pomorskog prometa i vjerojatan prekogranični utjecaj nesreća koje uključuju opasne i štetne tvari, izvjestitelj smatra da je u interesu Unije kao cjeline da ima usklađen režim odgovornosti mjerodavan za štete na okolišu prouzročene prijevozom opasnih i štetnih tvari morem, što se može postići jedino ako Vijeće i Komisija na odgovarajući način razmotre preporuke Parlamenta.

Izvjestitelj naglašava da se ovo privremeno izvješće ne bi smjelo smatrati preprekom za uspostavu ujednačenog režima odgovornosti, već naprotiv, naporom da se ona osigura na najdjelotvorniji i najpravedniji način, ne ugrožavajući pritom ujednačenost, cjelovitost i učinkovitost zajedničkih propisa iz prava Europske unije i bez stvaranja pretjeranih razlika za žrtve zagađenja (tj. priobalne zajednice, ribare itd.) i sektor pomorskog prometa.

Izvjestitelj stoga želi uspostaviti dijalog s Vijećem i Komisijom kako bi se oblikovala usklađena politika Europske unije u području odgovornosti i naknade štete u okolišu prouzročene prijevozom opasnih i štetnih tvari morem.

MIŠLJENJE ODBORA ZA PRAVNA PITANJA O PRAVNOJ OSNOVI

Pavel Svoboda
Predsjednik
Odbor za pravna pitanja
BRUXELLES

Predmet: Mišljenje o pravnoj osnovi Prijedloga odluke Vijeća o ratifikaciji i pristupanju država članica u ime Unije Protokolu iz 2010. uz Međunarodnu konvenciju o odgovornosti i naknadi za štete u vezi s prijevozom opasnih i štetnih tvari morem, uz iznimku aspekata povezanih s pravosudnom suradnjom u građanskim stvarima [2015/0135 (NLE) – 13806/2015 – C8-0410/2015]

Poštovani g. predsjedniče,

dopisom od 17. prosinca 2015. Vijeće je od Parlamenta zatražilo suglasnost u vezi s navedenim prijedlogom odluke Vijeća.¹ U svjetlu izmjene pravne osnove prijedloga Vijeća, Odbor za pravna pitanja, nadležan i za predmet prijedloga odluke, na svom je sastanku od 28. siječnja 2016. odlučio u skladu s člankom 39. stavkom 2. Poslovnika na svoju vlastitu inicijativu razmotriti pitanje primjerenosti pravne osnove prijedloga odluke Vijeća.

Komisija je 22. lipnja 2015. objavila Prijedlog odluke Vijeća o ratifikaciji i pristupanju država članica u ime Unije Protokolu iz 2010. uz Međunarodnu konvenciju o odgovornosti i naknadi za štete u vezi s prijevozom opasnih i štetnih tvari morem, uz iznimku aspekata povezanih s pravosudnom suradnjom u građanskim stvarima (u daljnjem tekstu „Odluka Vijeća o ratifikaciji i pristupanju Protokolu iz 2010.” ili „Odluka Vijeća”).² Taj se prijedlog temelji na članku 192. i članku 218. stavku 6. točki (a) podtočki (v) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). U skladu s člankom 218. stavkom 6. točkom (a) podtočkom (v) UFEU-a, Vijeće uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta donosi odluku o sklapanju sporazuma kojima se pokrivaju područja na koja se primjenjuje ili redovni zakonodavni postupak ili posebni zakonodavni postupak kada je potrebna suglasnost Europskog parlamenta. Na temelju članka 192. stavka 1. UFEU-a, koji je dio glave XX. posvećene okolišu, Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mjere za ostvarivanje ciljeva iz članka 191. UFEU-a.

Vijeće je 1. prosinca 2015. objavilo Prijedlog odluke Vijeća o ratifikaciji i pristupanju Protokolu 2010., koji je utemeljen na članku 100. stavku 2. i članku 218. stavku 6. točki (a) podtočki (v) UFEU-a. Na temelju članka 100. stavka 2. UFEU-a, koji je dio glave VI. posvećene prometu, Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, mogu utvrditi odgovarajuće odredbe za pomorski i zračni promet.

¹ Vidi 13806/15

² COM(2015)304 završna verzija.

I. – Kontekst

Odgovornost i naknada štete koje proizlaze iz posebnih vrsta aktivnosti prijevoza brodovima uređene su na međunarodnoj razini nizom konvencija Međunarodne pomorske organizacije, koje se oslanjaju na ista glavna načela. Ta su načela: stroga odgovornost brodovlasnika, obavezno osiguranje za pokriće šteta koje su pretrpjele treće strane, pravo oštećenih osoba da odštetu traže izravno od osiguravatelja, ograničenje odgovornosti i, u slučaju nafte i opasnih i štetnih tvari (dalje u tekstu „HNS”), poseban fond za naknade iz kojeg se plaćaju štete ako premašuju granice odgovornosti brodovlasnika.

Međunarodna konvencija o odgovornosti i naknadi za štete u vezi s prijevozom opasnih i štetnih tvari morem iz 1996. (dalje u tekstu „Konvencija HNS iz 1996.”) zadnja je od konvencija Međunarodne pomorske organizacije kojima se uređuje odgovornost, a za koju se još čeka da je države ratificiraju kako bi stupila na snagu. Protokol iz 2010. (dalje u tekstu „Protokol iz 2010.”) uz Konvenciju HNS iz 1996. sadrži izmjene potrebne da bi se riješili problemi uočeni u Konvenciji HNS iz 1996. Protokol iz 2010. i odredbe Konvencije, kako su izmijenjene Protokolom, moraju se čitati, tumačiti i primjenjivati zajedno kao jedinstveni instrument, u skladu s člankom 2. i člankom 18. Protokola. U skladu s člankom 20. stavkom 8. Protokola, ako država potpiše, ratificira ili prihvati Protokol iz 2010. poništava se svako prijašnje potpisivanje ili ratifikacija Konvencije HNS iz 1996. koje je ta država provela. Države koje ratificiraju Protokol izražavaju svoju suglasnost da budu obvezane pročišćenim tekstom Konvencije HNS iz 2010. kao jedinstvenim i pročišćenim instrumentom Konvencije, koji će početi proizvoditi učinke kada Protokol iz 2010. stupi na snagu.

U nedostatku klauzule regionalne organizacije za gospodarsku integraciju u tekstu Konvencije ili u Protokolu, države članice sklapaju taj međunarodni sporazum u ime Unije. Predloženom odlukom Vijeća stoga će se ovlastiti države članice da u ime Unije ratificiraju Protokol HNS iz 2010. ili da mu pristupe i posljedično budu obvezane pravilima Konvencije HNS iz 2010.

II. – Relevantni članci Ugovora

Članak 218. stavak 6. točka (a) podtočka (v) UFEU-a iz dijela petog naslovljenog „Vanjsko djelovanje Unije”, u kombinaciji s člankom 192. UFEU-a iz dijela trećeg naslovljenog „Politike i unutarnje djelovanje Unije” u prijedlogu Komisije navedeni su kao pravna osnova i glase (naknadno podcrtano):

Članak 218.
(bivši članak 300. UEZ-a)

[...]

*6. Vijeće na prijedlog pregovarača donosi odluku o sklapanju sporazuma.
Osim kada se sporazumi odnose isključivo na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, Vijeće donosi odluku o sklapanju sporazuma:*

a) uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta u sljedećim slučajevima:

[...]

(v) sporazumâ kojima se pokrivaju područja na koja se primjenjuje ili redovni zakonodavni postupak ili posebni zakonodavni postupak kada je potrebna suglasnost Europskog parlamenta.

Članak 192.

(bivši članak 175. UEZ-a)

1. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija, odlučuju o aktivnostima koje Unija poduzima radi ostvarivanja ciljeva iz članka 191.

[...]

Članak 191. UFEU-a glasi (naknadno podcrtano):

Članak 191.

(bivši članak 174. UEZ-a)

1. *Politika Unije u području okoliša doprinosi ostvarivanju sljedećih ciljeva:*

- očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvalitete okoliša,
- zaštiti ljudskog zdravlja,
- razboritom i racionalnom korištenju prirodnih bogatstava,
- promicanju mjera na međunarodnoj razini za rješavanje regionalnih, odnosno svjetskih problema okoliša, a osobito borbi protiv klimatskih promjena.

2. *Politika Unije u području okoliša usmjerena je prema postizanju visokog stupnja zaštite, uzimajući u obzir raznolike prilike u različitim regijama Unije. Temelji se na načelu opreznosti te na načelu preventivnog djelovanja, načelu da se šteta nanese na okolišu popravlja ponajprije na samom izvoru te na načelu da onečišćivač plaća.*

[...]

Prijedlog odluke Vijeća temelji se na članku 218. stavku 6. točki (a) podtočki (v) UFEU-a u kombinaciji s člankom 100. stavkom 2. UFEU-a, koji glasi:

Članak 100.

(bivši članak 80. UEZ-a)

[...]

2. Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, mogu utvrditi odgovarajuće odredbe za pomorski i zračni promet. Oni odlučuju nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom i Odborom regija.

III. – Sudska praksa o pravnoj osnovi

Ustaljena je sudska praksa Suda da odabir pravne osnove za mjere Zajednice (danas Unije) mora počivati na objektivnim čimbenicima podložnima sudskom preispitivanju, koji posebno uključuju cilj i sadržaj mjere.¹ Odabir neodgovarajuće pravne osnove može stoga opravdati poništenje akta o kojem je riječ.²

Kada je riječ o višebrojnim pravnim osnovama, ako ispitivanje mjere pokaže da ona ima dvostruku svrhu ili dvostruku komponentu iz koje je vidljivo da je jedna svrha ili komponenta glavna ili prevladavajuća, a druga tek sporedna, mjera se mora temeljiti na jednoj pravnoj osnovi, tj. onoj koja je potrebna za glavnu ili prevladavajuću svrhu ili komponentu.³ Međutim, ako mjera ima nekoliko usporednih svrha ili komponenata koje su neodvojivo povezane, s time da nijedna nije sporedna i neizravna u odnosu na drugu, ona se mora temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim odredbama.⁴

IV. – Cilj i sadržaj prijedloga odluke Vijeća i Konvencije HNS iz 2010.

Kao što je prethodno istaknuto, cilj predložene odluke Vijeća je ovlastiti države članice da ratificiraju ili pristupe, u ime Unije, Protokolu HNS iz 2010. i posljedično budu obvezane pravilima Konvencije HNS iz 2010.

Posebno se člankom 1. predložene odluke Vijeća države članice ovlašćuje da, u interesu Unije, ratificiraju Protokol uz Konvenciju HNS iz 2010. ili mu pristupe. Člankom 2. i 3. utvrđuje se djelovanje koje bi države članice trebale poduzeti kako bi ratificirale Protokol iz 2010. i uspostavile sustav za izvješćivanje o teretu HNS-a za koji se plaćaju doprinosi. Članci 4. i 5. sadrže završne odredbe u pogledu datuma stupanja na snagu odluke i adresata, odnosno država članica.

Kad je riječ o cilju i sadržaju Konvencije HNS iz 2010., u obavijesti koju je sastavila Pravna služba Parlamenta potvrđeno je da:⁵

„Cilj Konvencije HNS iz 2010. je osobama, imovini i okolišu osigurati primjerenu, brzu i učinkovitu naknadu gubitka ili štete koji su nastali prijevozom opasnih i štetnih tvari morem. Konvencijom su obuhvaćene i štete nastale zagađenjem i štete prouzročene drugim rizicima, npr. vatrom i eksplozijom. Njezinim sadržajem obuhvaćena su i pitanja odgovornosti za štetu počinjenu osobama, imovini i okolišu, naknade za takvu štetu iz Međunarodnog fonda za naknade šteta od zagađenja opasnim i štetnim tvarima te pravila u vezi sa zahtjevima i postupcima, [...]”

¹ Predmet C-411/06 *Komisija protiv Parlamenta i Vijeća* [2009] E.C.R. I-7585, stavak 45. i predmet C-130/10 *Parlament protiv Vijeća* [2012] E.C.R., stavak 42. i ondje navedena sudska praksa.

² Mišljenje 2/00 o *Kartagenskom protokolu* [2001.] E.C.R. I-9713, stavak 5.

³ Predmet C-137/12 *Komisija protiv Vijeća* [2003.] EU:C:2013:675, stavak 53.; predmet C-411/06 *Komisija protiv Parlamenta i Vijeća* [2009] E.C.R. I-7585 stavak 46. i ondje navedena sudska praksa; predmet C-490/10 *Parlament protiv Vijeća* EU:C:2012:525, stavak 45.; predmet C-155/07 *Parlament protiv Vijeća* [2008.] ECR I-08103, stavak 34.;

⁴ predmet C-211/01 *Komisija protiv Vijeća* [2003.] ECR I-08913, stavak 40.; predmet C-411/06 *Komisija protiv Parlamenta i Vijeća* [2009] E.C.R. I-7585 stavak 47.; predmet C-178/03 *Komisija protiv Europskog parlamenta i Vijeća* [2006.] E.C.R. I-107, stavci 43.-56.

⁵ SJ-0066/16, str.3.

Točnije, člankom 3. točkom (a) obuhvaćene su štete koje jesu ili nisu nastale zagađenjem okoliša; člankom 3. točkom (b) obuhvaćene su štete nastale zagađenjem okoliša; člankom 3. točkom (c) obuhvaćene su štete koje nisu nastale zagađenjem okoliša; a člankom 3. točkom (d) obuhvaćene su mjere sprečavanja ili umanjivanja šteta koje jesu ili nisu nastale zagađenjem okoliša. Nakon utvrđivanja općih odredbi u člancima od 1. do 6., Konvencijom se utvrđuju: pravila o odgovornosti u slučajevima koji su obuhvaćeni poglavljem II. Konvencije (članci 7. – 12.); pravila o naknadama iz Međunarodnog fonda za naknade šteta nastalih zagađenjem opasnim i štetnim tvarima (fond HNS) ukoliko dođe do takvih šteta, u poglavlju III. (člancima 13. – 36.); pravila koja se odnose na zahtjeve i postupke u slučaju takvih šteta, u poglavlju IV. (člancima 37. – 42.).¹ U poglavljima V. i VI. opisane su prijelazne i završne odredbe.

V. – Utvrđivanje odgovarajuće pravne osnove

Kao što je navedeno, odabir pravne osnove za mjeru EU-a mora počivati na objektivnim čimbenicima koji su podložni sudskom preispitivanju i koji posebno uključuju cilj i sadržaj te mjere. K tomu, pozivanje na dvojnu pravnu osnovu nije moguće kada su postupci utvrđeni za svaku pravnu osnovu neusklađeni ili kada uporaba dvije pravne osnove može ugroziti prava Parlamenta. Člankom 100. stavkom 2. UFEU-a, koji je predložilo Vijeće, kao i člankom 192. stavkom 1. UFEU-a, koji je predložila Komisija, predviđa se redovni zakonodavni postupak za postupanje Europskog parlamenta i Vijeća te utvrđivanje odgovarajućih odredbi u područjima prometa i okoliša. Štoviše, budući da je cilj prijedloga odluke Vijeća dopustiti državama članicama da ratificiraju Protokol HNS iz 2010. ili mu pristupe te da posljedično budu obvezane pravilima Konvencije HNS iz 2010., kojoj je s druge strane cilj osobama, imovini i okolišu osigurati primjerenu, brzu i učinkovitu naknadu gubitka ili štete koji su nastali prijevozom opasnih i štetnih tvari morem, može se zaključiti da je aspekt okoliša nemoguće smatrati „*tek sporednim*”.

Stoga je moguće zaključiti da Konvencija iz 2010. ima nekoliko svrha i komponenti koje su nerazdvojivo povezane. S jedne strane, cilj joj je osigurati provedbu načela prema kojem onečišćivač plaća kao i preventivnog djelovanja koje se mora poduzeti u slučaju štete nanesene okolišu, a sadrži i pravila o odgovornosti i naknadi za štete nanesene okolišu. S druge pak strane, cilj joj je osigurati provedbu konvencije koja je sklopljena pod pokroviteljstvom Međunarodne pomorske organizacije i kojoj je cilj regulirati štetu nastalu prijevozom morem, uključujući i štetu koja nije nastala zagađenjem okoliša, a nastala je prijevozom morem, kao i spriječiti ili umanjiti takvu štetu. S time u vezi njome su predviđena pravila o odgovornosti i naknadi štete koja nije nastala zagađenjem okoliša.

U skladu s time i sa sudskom praksom Suda, može se zaključiti da bi prijedlog odluke Vijeća trebao biti utemeljen na članku 100. stavku 2. UFEU-a i članku 192. stavku 1. UFEU-a u kombinaciji s člankom 218. stavkom 6. točkom (a) podtočkom (v) UFEU-a.

VI. – Zaključak i preporuke

S obzirom na iznesenu analizu, cilj je prijedloga odluke Vijeća dozvoliti državama članicama da ratificiraju u ime Unije Protokol HNS iz 2010. ili mu pristupe te da naknadno budu

¹ Poglavlje IV. predmet je posebnog prijedloga odluke Vijeća.

obvezane pravilima Konvencije HNS iz 2010. S obzirom na to da su tom Konvencijom obuhvaćeni samo slučajevi štete nastale zagađenjem okoliša (u kojima se primjenjuje načelo preventivnog djelovanja koje bi se moralo poduzeti, kao i načelo da onečišćivač plaća), ali i slučajevi štete koja nije nastala zagađenjem okoliša, a koji su uzrokovani prijevozom određenih tvari morem, članak 100. stavak 2., članak 192. stavak 1. i članak 218. stavak 6. točka (a) podtočka (v) odgovarajuća su pravna osnova prijedloga.

Na sjednici od 17. veljače 2016. Odbor za pravna pitanja jednoglasno je odlučio¹ da su ispravna pravna osnova predložene odluke Vijeća članak 100. stavak 2. UFEU-a, članak 192. stavak 1. UFEU-a i članak 218. stavak 6. točka (a) podtočka (v) UFEU-a.

S poštovanjem,

Pavel Svoboda

¹ Na konačnom glasovanju nazočni su bili sljedeći zastupnici: Max Andersson, Marie-Christine Boutonnet, Therese Comodini Cachia, Kostas Chrysogonos, Mady Delvaux, Angel Dzhambazki, Jytte Guteland, Dietmar Köster, Gilles Lebreton, Jiří Maštálka, António Marinho e Pinto, Julia Reda, Evelyn Regner, Virginie Rozière, Pavel Svoboda, Axel Voss, Tadeusz Zwiefka.

**REZULTAT KONAČNOG GLASOVANJA
U NADLEŽNOM ODBORU**

Datum usvajanja	24.5.2016
Rezultat konačnog glasovanja	+: 21 -: 0 0: 2
Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju	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
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju	Daniel Buda, Angel Dzhambazki, Stefano Maullu
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju prema čl. 200. st. 2.	Jens Nilsson