



Bruxelles, 22.6.2015
COM(2015) 304 final

2015/0135 (NLE)

Proposta 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 internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive fatta eccezione per gli aspetti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia civile

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

1.1. Introduzione

La responsabilità e il risarcimento dei danni derivanti da determinate attività di trasporto marittimo sono disciplinati a livello internazionale da una serie di convenzioni dell'Organizzazione marittima internazionale (di seguito "IMO"), che si basano sugli stessi principi fondamentali. Tali principi sono i seguenti: 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.

La convenzione internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive del 1996 (di seguito "convenzione HNS del 1996") è l'ultima delle convenzioni IMO concernenti la responsabilità ad essere ancora in attesa di ratifica da parte degli Stati per entrare in vigore. Si tratta di un documento importante nell'ambito del regime di responsabilità marittima internazionale, in particolare poiché il trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive, compresi il gas naturale liquefatto ("GNL") e il gas di petrolio liquefatto ("GPL"), è un'attività fiorente che rappresenta una quota significativa del settore dei trasporti marittimi.

Il protocollo del 2010 (di seguito il "protocollo del 2010") della convenzione HNS del 1996 conteneva le modifiche necessarie per affrontare le problematiche individuate nella summenzionata convenzione. Il protocollo del 2010 e le disposizioni della convenzione, come modificata dal protocollo, vanno letti, interpretati e applicati congiuntamente come un unico strumento, a norma degli articoli 2 e 18 di tale protocollo. Il testo consolidato del protocollo, redatto dal segretariato dell'IMO e approvato in sede IMO nel 2011, durante la 98^a riunione del suo comitato giuridico, è denominato "convenzione HNS del 2010". La convenzione HNS del 2010, quale strumento unico e consolidato nel quadro della convenzione, avrà effetto dopo l'entrata in vigore del protocollo del 2010.

La firma, la ratifica o l'accettazione del protocollo del 2010 da parte di uno Stato rendono nulla qualsiasi firma o ratifica precedente, da parte di tale Stato, della convenzione HNS del 1996, in conformità all'articolo 20, paragrafo 8, del protocollo (articolo 45, paragrafo 8, della convenzione HNS del 2010).

La convenzione HNS del 1996 e il protocollo del 2010 della convenzione HNS non sono ancora entrati in vigore. Ad oggi non vi sono parti contraenti per quest'ultimo.

Va sottolineato che l'espressione di consenso ad essere vincolati dal protocollo del 2010 deve essere accompagnata dalla trasmissione dei dati sul quantitativo totale di carico soggetto a contributo ricevuto nel corso dell'anno civile precedente, conformemente all'articolo 20, paragrafo 4, dello stesso (articolo 45, paragrafo 4, della convenzione HNS del 2010). Tale preconditione costituisce il motivo principale per cui nessuno Stato ha finora ratificato la convenzione.

In seguito all'adozione in sede IMO del protocollo del 2010 della convenzione HNS, un gruppo di Stati ha redatto, con l'assistenza del segretariato del Fondo internazionale di risarcimento dei danni dovuti ad inquinamento da idrocarburi (di

seguito "Fondo FIPOL"), una serie di orientamenti sulla dichiarazione del carico di sostanze pericolose e nocive soggetto a contributo. Tali orientamenti sono stati approvati dal comitato giuridico dell'IMO il 19 aprile 2013, nel corso della sua 100^a sessione¹, compiendo così un passo per risolvere la principale difficoltà pratica inerente alla ratifica della convenzione.

Per spianare la strada alla ratifica, nel corso della 101^a sessione del comitato giuridico dell'IMO è stato istituito un gruppo di corrispondenza HNS, inteso ad assistere gli Stati nell'elaborazione delle procedure necessarie per l'attuazione della convenzione, in particolare per la segnalazione delle sostanze pericolose e nocive soggette a contributo. Fanno parte di tale gruppo alcuni Stati membri dell'UE e la Commissione europea.

1.2. Competenza dell'UE e relative implicazioni

In conformità alle norme in materia di competenza esterna dell'Unione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"), il protocollo del 2010 e, in futuro, la convenzione HNS del 2010 rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione in quanto incidono su norme comuni dell'Unione e ne modificano la portata.

Come precisato nella sezione 1.4 della presente relazione, la conclusione del protocollo del 2010 della convenzione inciderebbe sul campo d'applicazione e sulle norme di cui alla direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale². Per i motivi esposti nella sezione 1.5 in appresso, la conclusione del protocollo del 2010 inciderebbe sulle norme stabilite dal regolamento (UE) n. 1215/2012 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione del regolamento Bruxelles I)³.

Quest'ultima sovrapposizione tra le norme della convenzione, come modificata, e le norme stabilite nell'Unione per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia civile e commerciale ha anche costituito la base giuridica per la decisione 2002/971/CE del Consiglio, che autorizza gli Stati membri, nell'interesse della Comunità, a ratificare o ad aderire alla convenzione HNS del 1996⁴. Come tuttavia indicato nell'introduzione, il protocollo del 2010 ha modificato la convenzione HNS del 1996 e la convenzione HNS del 2010 è lo strumento consolidato derivante da tale modifica. L'effetto della convenzione HNS del 2010 sulle norme dell'UE va pertanto valutato alla luce degli sviluppi nell'ordinamento giuridico dell'Unione registrati da quando è stata adottata la decisione 2002/971/CE del Consiglio.

In mancanza di una clausola REIO (organizzazione regionale d'integrazione economica) nel testo della convenzione o nel protocollo, la competenza esclusiva dell'Unione per la conclusione del protocollo del 2010 non può essere esercitata dall'Unione stessa in quanto entità giuridica distinta. Ciò fa sì che gli Stati membri

¹ IMO LEG 100^a sessione, LEG 100/14, "Report of the Legal Committee on the work of its one hundredth session", pagg. 5-6; LEG 100/3, testo presentato dal Canada su "Monitoring the Implementation of the HNS Protocol, 2010", allegato 2 "Reporting guidelines on the submission of HNS contributing cargo".

² GU L 143 del 30.4.2004, pag. 56.

³ GU L 351 del 20.12.2012, pag. 1.

⁴ 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 internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive del 1996 (convenzione HNS) (GU L 337 del 13.12.2002, pag. 55).

siano soggetti all'obbligo di concludere tale accordo internazionale a nome dell'Unione. Dato che il protocollo del 2010 riguarda questioni di competenza esclusiva dell'UE, gli Stati membri non possono decidere autonomamente in merito alla firma e alla ratifica di tale protocollo. A norma dell'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), del TFUE essi possono farlo soltanto a nome dell'Unione, previa autorizzazione del Consiglio e approvazione del Parlamento europeo su proposta della Commissione.

1.3. Dettagli sulla convenzione

Il protocollo del 2010, e quindi la convenzione HNS consolidata del 2010, entreranno in vigore diciotto mesi dalla data della ratifica da parte di almeno dodici Stati, di cui quattro con non meno di 2 milioni di unità di stazza lorda ciascuno, e dopo che siano stati trasmessi al segretario generale dell'IMO i dati pertinenti sul carico soggetto a contributo, indicanti che tali Stati hanno ricevuto nel corso dell'anno civile precedente almeno 40 milioni di tonnellate di carico soggetto a contributo al conto generale del Fondo HNS. Nella convenzione HNS del 1996 le condizioni per l'entrata in vigore erano le stesse.

Le principali modifiche apportate alla convenzione HNS del 2010 rispetto alla convenzione HNS del 1996 sono le seguenti:

- a) l'esclusione delle sostanze pericolose e nocive trasportate in colli dalla definizione di carico soggetto a contributo al Fondo HNS, mentre i danni causati dalle sostanze pericolose e nocive trasportate in colli restano disciplinati dal sistema di risarcimento "a due livelli" stabilito nella convenzione (articolo 1, paragrafo 10, della convenzione HNS del 2010);
- b) l'aumento dei limiti di responsabilità del proprietario per le navi che trasportano sostanze pericolose e nocive in colli per favorire l'esclusione delle sostanze pericolose e nocive trasportate in colli quale carico soggetto a contributo al Fondo HNS (articolo 9, paragrafo 1, lettera b), della convenzione HNS del 2010);
- c) la designazione della persona che riceve fisicamente il GPL quale responsabile per il versamento dei contributi pertinenti al Fondo HNS, salvo diverso accordo tra il titolare e il ricevitore (articolo 19, paragrafo 1, lettera a), della convenzione HNS del 2010);
- d) in caso di evento disciplinato dalla convenzione, il fatto di subordinare il versamento di un risarcimento da parte del Fondo HNS all'adempimento da parte dello Stato interessato del suo obbligo di presentare relazioni sui carichi soggetti a contributo per tutti gli anni antecedenti l'evento (articolo 21 bis, paragrafo 2, della convenzione HNS del 2010).

Tali modifiche rimuovono i principali ostacoli che hanno bloccato il processo di ratifica della convenzione HNS del 1996.

Campo di applicazione: la convenzione HNS del 2010 si applica alle richieste di risarcimento dei danni derivanti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive, fatta eccezione per le richieste sollevate nell'ambito di un contratto di trasporto merci o passeggeri. I danni contemplati dalla convenzione comprendono i danni al territorio, compreso il mare territoriale, di uno Stato contraente, il danno ambientale causato nella ZEE di uno Stato contraente, gli eventuali danni diversi dal danno ambientale provocati all'esterno del territorio e del mare territoriale di uno Stato contraente da una nave registrata in uno Stato contraente nonché le eventuali misure preventive adottate

per limitare i suddetti tipi di danni. Le navi da guerra o altre navi di proprietà o in gestione agli Stati, utilizzate per fini non commerciali, sono escluse dal campo di applicazione della convenzione, salvo decisione contraria dello Stato interessato. Uno Stato può inoltre escludere dal campo di applicazione di tale convenzione le navi aventi una stazza lorda inferiore alle 200 tonnellate, che trasportano sostanze pericolose e nocive esclusivamente in colli, quando effettuano viaggi tra porti o impianti di tale Stato. Quest'ultima esenzione può anche essere applicata tra due Stati confinanti, previo consenso esplicito di entrambi gli Stati. Tali esenzioni riguardanti uno o due Stati confinanti devono essere, se del caso, notificate all'IMO.

Aspetti principali inerenti alla responsabilità e al risarcimento: 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 e per queste l'onere della prova incombe allo stesso.

La responsabilità oggettiva 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. Gli Stati contraenti sono tenuti ad attestare la presenza di tale assicurazione o garanzia finanziaria in linea con la convenzione.

Affinché le disposizioni inerenti alla responsabilità oggettiva e all'assicurazione obbligatoria siano sostenute dal settore industriale interessato, la convenzione prevede altresì un diritto di limitazione della responsabilità del proprietario fino a, rispettivamente, 100 milioni di unità di conto per le sostanze pericolose e nocive trasportate alla rinfusa e 115 milioni di unità di conto per le sostanze pericolose e nocive trasportate in colli. Come per tutte le convenzioni di responsabilità marittima, è inoltre prevista una clausola secondo la quale il ricorso contro il proprietario della nave per i danni contemplati dalla convenzione HNS del 2010 è possibile soltanto "in base a tale convenzione".

Il maggiore contributo di detta convenzione al regime internazionale che disciplina la responsabilità e il risarcimento per gli incidenti causati dalle attività di trasporto marittimo e, in particolare, dal commercio via mare di sostanze pericolose e nocive, è l'istituzione di un apposito fondo di risarcimento. Il Fondo HNS mira a risarcire chiunque abbia subito un danno derivante 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. Quest'ultima situazione può essere dovuta a circostanze diverse, vale a dire l'assenza di responsabilità da parte del proprietario della nave, l'incapacità finanziaria del proprietario della nave e del suo assicuratore a soddisfare pienamente le richieste o un danno che supera i limiti di responsabilità del proprietario della nave.

L'importo totale del risarcimento disponibile secondo tale sistema "a due livelli" è pari a 250 milioni di unità di conto (circa 310 milioni di EUR ai tassi di cambio attuali). Per rendere disponibile tale importo, nell'ambito della convenzione HNS del 2010 è stato istituito un sistema elaborato di contributi versati al Fondo HNS da soggetti riceventi sostanze pericolose e nocive in ciascun Stato contraente. Gli Stati contraenti sono a loro volta responsabili dell'accuratezza, della tempestività e della regolarità della segnalazione del carico soggetto a contributo al Fondo HNS, considerando che

uno Stato può anche decidere di versare i contributi dovuti al fondo in luogo del ricevitore delle sostanze pericolose e nocive.

Richieste di risarcimento e azioni davanti ai giudici di uno Stato contraente: la convenzione HNS del 2010 contiene norme in materia di giurisdizione dei tribunali degli Stati contraenti sulle richieste di risarcimento presentate al proprietario o al suo assicuratore, o al Fondo HNS, dalle persone che hanno subito i danni contemplati dalla convenzione. La convenzione disciplina anche il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni pronunciate dai giudici negli Stati contraenti. Tali elementi, che restano inalterati rispetto alla convenzione HNS del 1996, mirano a garantire che le vittime degli incidenti disciplinati dalla convenzione possano beneficiare di norme procedurali chiare e della certezza giuridica, affinché le loro richieste di risarcimento siano più efficaci.

1.4. Implicazioni per la direttiva 2004/35/CE

Dal 2004 la direttiva 2004/35/CE è la legge applicabile nell'UE in materia di responsabilità degli operatori di attività professionali, compresi i trasporti marittimi, per quanto attiene alla prevenzione e riparazione del danno ambientale nel territorio e nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri.

Il campo di applicazione di entrambe le convenzioni HNS, del 1996 e del 2010, coincide con quello della direttiva per quanto concerne i) il danno ambientale causato al territorio, compreso il mare territoriale, di uno Stato contraente [articolo 3, lettera a), della convenzione HNS del 2010], ii) il danno da inquinamento ambientale causato nella ZEE o in una zona equivalente (con un limite massimo di 200 miglia marine dalla linea di base) di uno Stato contraente [articolo 3, lettera b), della convenzione HNS del 2010] e iii) le "misure preventive, ovunque esse siano adottate, destinate a prevenire o limitare tale danno" [articolo 3, lettera d), della convenzione HNS del 2010]. Le corrispondenti disposizioni della direttiva sono l'articolo 2, paragrafo 1, in merito alla definizione di "danno ambientale" e l'articolo 2, paragrafo 10, sulla definizione delle "misure preventive", in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino⁵, l'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva Uccelli selvatici 79/409/CEE⁶ e l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva Habitat 92/43/CEE⁷, di cui alle "Linee guida per l'istituzione della rete Natura 2000 nell'ambiente marino - Applicazione delle direttive Habitat e Uccelli selvatici"⁸. Pur coincidendo ampiamente, la definizione di "danno ambientale" nella convenzione e nella direttiva 2004/35/CE non è identica. Si prevede tuttavia che, in pratica, la convenzione dovrebbe garantire standard di riparazione del danno ambientale elevati come quelli della direttiva.

A motivo della sovrapposizione del campo di applicazione della direttiva 2004/35/CE e della convenzione HNS del 2010 è chiaro che la conclusione del protocollo del 2010, che modifica la convenzione HNS del 1996 e da cui scaturisce un nuovo testo legislativo (vale a dire la convenzione HNS del 2010), incide sulle vigenti norme dell'Unione.

⁵ GU L 164 del 25.6.2008, pag. 19.

⁶ Direttiva 79/409/CEE del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103 del 25.4.1979, pag. 1).

⁷ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992, pag. 7).

⁸ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/marine_guidelines.pdf

Più precisamente, la direttiva 2004/35/CE si riferisce esplicitamente alla convenzione HNS del 1996, escludendo dal campo di applicazione della direttiva il danno derivante da un evento disciplinato da detta convenzione e da qualsiasi sua modifica futura, purché la convenzione sia in vigore nello Stato membro interessato (articolo 4, paragrafo 2, e allegato IV della direttiva 2004/35/CE). Quanto sopra consente ai regimi internazionali specializzati che coprono la responsabilità civile derivante da determinate attività professionali di prevalere sulla direttiva, in quanto sono ritenuti più efficaci nella concessione di un risarcimento tempestivo e adeguato per il danno ambientale e maggiormente adatti alla natura di tali attività professionali. Il protocollo del 2010, quale modifica della convenzione HNS del 1996, rientra in tale esenzione alla direttiva 2004/35/CE, chiarendo in tal modo che la ratifica o l'adesione alla convenzione incideranno sul campo di applicazione delle vigenti norme dell'UE.

Oltre alla sovrapposizione significativa tra le norme della convenzione e quelle della direttiva sussiste anche un conflitto fondamentale che evidenzia l'effetto delle disposizioni della convenzione sulle norme dell'Unione. L'articolo 7, paragrafo 4, della convenzione HNS (comune al testo sia della convenzione del 1996 sia di quella del 2010) preclude eventuali richieste di risarcimento rivolte al proprietario della nave in qualsiasi altro modo - o forum - diverso da quello previsto a norma della convenzione. Ciò significa che, per quanto concerne la responsabilità del proprietario della nave per i danni da SNPP, la direttiva non può applicarsi in aggiunta alla convenzione; di conseguenza, il campo di applicazione della direttiva è limitato dalla convenzione e ciò è pertinente ai fini della conclusione, da parte degli Stati membri, del protocollo del 2010.

1.5. Implicazioni per il regolamento (UE) n. 1215/2012 [rifusione del regolamento (CE) n. 44/2001 - "Bruxelles I"]

Il capo IV della convenzione HNS del 2010 fissa il regolamento interno applicabile alle richieste di risarcimento e alle azioni davanti ai giudici degli Stati contraenti a norma della convenzione. In particolare, gli articoli 38, 39 e 40 della convenzione stabiliscono le norme in materia di competenza giurisdizionale, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni. Tali articoli sono identici agli articoli 38, 39 e 40 della convenzione HNS del 1996, ovvero la base giuridica della competenza esclusiva della Comunità che giustificava la decisione 2002/971/CE del Consiglio.

Poiché il regolamento (UE) n. 1215/2012 fissa le norme sulla competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale tra gli Stati membri dell'UE, le summenzionate disposizioni della convenzione, qualora essa entri in vigore, inciderebbero sulle norme del regolamento. 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 definitivo⁹], contiene una panoramica dettagliata e delucidazioni sulla sovrapposizione tra il capitolo IV della convenzione e il regolamento Bruxelles I [regolamento (CE) n. 44/2001¹⁰].

In aggiunta a quanto sopra, gli articoli 37, 41 e 42 della convenzione HNS del 2010, capo IV, sono di natura accessoria e non possono applicarsi in quanto tali o

⁹ GU C 51E del 26.2.2002, pag. 370.

¹⁰ GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1.

separatamente da altre disposizioni della convenzione. La competenza esclusiva dell'Unione riguarda pertanto il capitolo IV della convenzione nel suo complesso.

La posizione particolare della Danimarca per quanto attiene al capitolo IV della convenzione va affrontata separatamente, in conformità al protocollo n. 22¹¹ sulla posizione della Danimarca allegato ai trattati. La Danimarca è esentata dall'applicazione della parte terza, titolo V, del TFUE e, di conseguenza, non partecipa all'adozione della proposta 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 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.

1.6. Conclusioni

L'adozione e l'entrata in vigore di norme internazionali sulla responsabilità per danni extracontrattuali derivanti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive sono di fondamentale importanza alla luce della quota significativa rappresentata dai carichi di sostanze pericolose e nocive nel trasporto merci per via marittima a livello mondiale.

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 che istituisce anche un nuovo fondo di risarcimento riservato ai danni da sostanze pericolose e nocive.

In base alla decisione 2002/971/CE del Consiglio gli Stati membri sono stati autorizzati a procedere con la ratifica della convenzione HNS del 1996. Anche il protocollo del 2010 che modifica la convenzione deve costituire l'oggetto di una nuova decisione del Consiglio, conformemente ai trattati e tenendo conto degli sviluppi registrati nel diritto dell'Unione dal 2002. Il protocollo del 2010 determina la stipula di un nuovo accordo internazionale (cfr. in particolare l'articolo 45, paragrafo 8, nel testo consolidato della convenzione HNS del 2010). Di conseguenza, con la ratifica o l'adesione al protocollo del 2010 l'Unione autorizza i suoi Stati membri ad applicare la convenzione HNS del 2010 non solo in relazione alle questioni disciplinate dal protocollo ma anche a tutte le altre questioni contemplate dal testo modificato della convenzione HNS del 2010.

Alla luce di quanto precede, la Commissione propone l'adozione di due distinte decisioni del Consiglio relative alla ratifica e all'adesione al protocollo del 2010 da parte degli Stati membri a nome dell'Unione al fine di garantire che siano conseguiti gli obiettivi dei trattati, quali enunciati nella direttiva 2004/35/CE e nel regolamento (UE) n. 1215/2012, e che siano rispettate le disposizioni di cui al protocollo n. 22. In relazione al citato regolamento, in particolare per quanto riguarda le norme relative al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni pronunciate da un giudice di uno Stato membro, come stabilito nell'allegato della proposta di decisione del Consiglio, gli Stati membri sono tenuti a rilasciare un'apposita dichiarazione al momento della ratifica o dell'adesione al protocollo del 2010, così da garantire un'applicazione continuativa delle norme concernenti il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni del

¹¹ GU C 326 del 26.10.2002, pag. 299.

regolamento (UE) n. 1215/2012 quando si tratta di riconoscere ed eseguire le decisioni pronunciate da un giudice di uno Stato membro in un altro Stato membro. La dichiarazione dovrebbe riguardare anche altre norme dell'Unione pertinenti a tale proposito, segnatamente la convenzione di Lugano sulla competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale del 30 ottobre 2007¹².

2. ESITI DELLE CONSULTAZIONI CON LE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONI D'IMPATTO

In questa fase del processo non è necessaria alcuna valutazione d'impatto formale, essendo la portata delle azioni dell'UE già limitata dai negoziati sulla conclusione dello strumento internazionale.

Sono state tuttavia esaminate e valutate varie opzioni:

- 1) nessun intervento.

Non essendo entrata in vigore la convenzione HNS, alla responsabilità ambientale derivante dagli incidenti causati da una nave che trasporta via mare sostanze pericolose e nocive verso l'UE si applica attualmente la direttiva 2004/35/CE. Ciò significa che, a norma dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva, la definizione di danno ambientale stabilita dalla direttiva si applica, congiuntamente al diritto del proprietario della nave di limitare la sua responsabilità conformemente alla convenzione internazionale del 1976 sulla limitazione della responsabilità per crediti marittimi, come modificata (di seguito "LLMC"). Il diritto del proprietario della nave di limitare la sua responsabilità ai limiti generali stabiliti dalla LLMC prevede limitate eccezioni, quali l'intenzione di provocare tali danni o la negligenza. I limiti di responsabilità a norma della LLMC sono inferiori a quelli sanciti dall'articolo 9 della convenzione HNS del 2010. In assenza di un fondo di risarcimento come quello istituito dal capo III della convenzione HNS del 2010, la direttiva non contiene attualmente alcuna disposizione finalizzata a garantire un risarcimento alle vittime (ad es. pescatori, comunità locali) dell'inquinamento marino da sostanze pericolose e nocive oltre i limiti di responsabilità del proprietario della nave. Nell'attuale quadro giuridico manca inoltre l'obbligo di assicurazione obbligatoria, mentre l'articolo 12 della convenzione HNS del 2010 stabilisce specificamente tale obbligo per i proprietari delle navi, congiuntamente al diritto dei ricorrenti di rivalersi direttamente sull'assicuratore (articolo 12, paragrafo 8). Infine, nella direttiva 2004/35/CE i colegislatori dell'UE hanno scelto di prevedere per tutte le convenzioni pertinenti, compresa la convenzione HNS, un'esenzione a favore del regime internazionale di responsabilità per le attività di trasporto marittimo e di esentare dal campo di applicazione della direttiva gli eventi disciplinati dalle convenzioni internazionali. In mancanza di azioni intraprese a livello dell'UE per consentire agli Stati membri di ratificare o di aderire al protocollo HNS del 2010, per consentire l'entrata in vigore dell'ultima convenzione dell'IMO in materia di responsabilità, nel regime di responsabilità per le attività di trasporto marittimo si verificherà una discrepanza a livello internazionale e dell'UE, a scapito della certezza giuridica e dell'omogeneità delle norme applicabili, tra l'altro, al danno ambientale derivante dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive.

- 2) Allineamento della convenzione HNS all'*acquis* dell'Unione

¹² GU L 339 del 21.12.2007, pag. 3.

La direttiva 2004/35/CE non coincide interamente con la convenzione HNS del 2010 per quanto riguarda la definizione di danno ambientale. Segnatamente, la definizione contenuta nella direttiva è più ampia e comprende più tipi di riparazione del danno, incluso il ripristino primario delle risorse naturali danneggiate integrato, se del caso, con misure complementari e compensative qualora le risorse non possano essere riportate alle condizioni originarie e il risarcimento per la perdita temporanea di risorse (tali misure non consistono mai in un indennizzo pecuniario ma sono finalizzate a migliorare le risorse naturali nel sito danneggiato o in un sito vicino). Di conseguenza, si potrebbe invocare l'eventualità di una modifica della convenzione in modo tale che essa corrisponda alle disposizioni della direttiva.

È tuttavia altamente improbabile ottenere un sostegno sufficiente dagli Stati contraenti membri dell'IMO, in particolare alla luce delle difficoltà incontrate per concordare l'attuale versione della convenzione. La definizione del danno da inquinamento in forza della convenzione è stata inoltre attentamente stabilita in linea con altri regimi vigenti in materia di responsabilità per incidenti in mare dovuti a diverse attività di trasporto marittimo (ad esempio, la convenzione internazionale del 1992 sulla responsabilità civile per i danni provocati dall'inquinamento da idrocarburi, la convenzione internazionale del 2001 sulla responsabilità civile per i danni derivanti dall'inquinamento determinato dal carburante delle navi). Modificare tale definizione nella convenzione HNS del 2010 comprometterebbe gravemente l'equilibrio tra i vari settori del trasporto marittimo e incontrerebbe una diffusa resistenza in seno all'IMO.

- 3) Inserimento nella convenzione HNS di una "clausola di disconnessione" e conseguente modifica della direttiva 2004/35/CE

Si potrebbe anche esaminare la possibilità di modificare la convenzione nel senso di inserire una "clausola di disconnessione" per garantire che, quando gli Stati membri aderiranno alla convenzione, le norme del diritto dell'Unione continueranno a disciplinare la relazione speciale che intercorre tra l'UE e i suoi Stati membri. In relazione agli Stati terzi, gli obblighi previsti in forza della convenzione resterebbero immutati.

Accettando tale "clausola di disconnessione" tutte le parti della convenzione (compresi gli Stati non appartenenti all'UE) concorderebbero sul fatto che l'UE e i suoi Stati membri applicano alle loro relazioni reciproche il diritto dell'UE nella misura in cui esso disciplina anche l'oggetto della convenzione. A tale possibilità si applica tuttavia la stessa logica di cui sopra e quindi non si tratta di un'opzione realistica sulla quale gli Stati membri, a nome dell'Unione, possano instaurare un dialogo in sede IMO.

Una tale clausola comporterebbe altresì la modifica della direttiva 2004/35/CE al fine di attenuare l'esonero dal campo di applicazione della direttiva che si applica al danno derivante da eventi che rientrano nel campo di applicazione della convenzione HNS. La direttiva colloca tuttavia sullo stesso piano tutte le convenzioni relative alla responsabilità marittima elencate nel suo allegato IV. L'introduzione di un regime diverso per una delle convenzioni sarebbe pertanto contraria allo spirito della direttiva stessa, in particolare dato che tutte le convenzioni IMO in materia di responsabilità sono state concepite secondo gli stessi principi per istituire un quadro normativo rigoroso in materia di responsabilità del proprietario della nave, abbinato all'assicurazione obbligatoria e alla disponibilità di fondi sufficienti per il risarcimento dei danni da inquinamento derivanti da un incidente marittimo.

- 4) Ratifica del protocollo HNS del 2010

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. Il ricorso ad un regime internazionale piuttosto che a soluzioni regionali per conseguire tali obiettivi risulta maggiormente consono alla natura del trasporto marittimo quale attività di portata mondiale e all'impatto transfrontaliero che tali incidenti potrebbero avere.

Si è pertanto giunti alla conclusione che il presente progetto di decisione che autorizza gli Stati membri a ratificare il protocollo HNS del 2010 e, di conseguenza, ad accettare di essere vincolati dal testo unico della convenzione HNS del 2010, sia la linea d'azione migliore da seguire.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

Come già indicato nell'introduzione, la firma, la ratifica o l'accettazione del protocollo del 2010 da parte di uno Stato rendono nulla qualsiasi firma o ratifica precedente, da parte di tale Stato, della convenzione HNS del 1996. Gli Stati che ratificano il protocollo esprimono il loro consenso ad essere vincolati dal testo unico della convenzione HNS del 2010, quale strumento unico e consolidato nel quadro della convenzione, che avrà effetto dopo l'entrata in vigore del protocollo del 2010.

Le proposte di decisione del Consiglio autorizzeranno quindi gli Stati membri a ratificare o ad aderire, a nome dell'Unione, al protocollo HNS 2010 e, di conseguenza, ad essere vincolati dalle norme della convenzione HNS del 2010.

Le proposte di decisione del Consiglio si fondano sull'articolo 218, paragrafo 6, del TFUE, in combinato disposto, da un lato, con l'articolo 81 del TFUE, che costituisce la principale base giuridica del diritto dell'UE per la cooperazione giudiziaria in materia civile pertinente per quanto riguarda il regolamento interno applicabile alle richieste di risarcimento e alle azioni di cui al capo IV della convenzione HNS 2010, e dall'altro con l'articolo 192 del TFUE, che rappresenta la principale base giuridica del diritto dell'UE in materia di protezione dell'ambiente.

La convenzione HNS del 2010 persegue obiettivi tra loro inscindibili, senza che uno di essi assuma un'importanza secondaria e indiretta rispetto all'altro. Non è possibile adottare un'unica decisione sulla base di una duplice base giuridica laddove le procedure previste da ciascuna base giuridica siano tra di loro incompatibili¹³. Tale è il caso di specie, alla luce del fatto che le questioni inerenti alla cooperazione giudiziaria in materia civile non vincolano la Danimarca, il che comporta una divergenza dei diritti di voto in seno al Consiglio. Di conseguenza sono necessarie due distinte decisioni del Consiglio.

Le due decisioni sono strutturate allo stesso modo. L'articolo 1 autorizza gli Stati membri a ratificare o ad aderire al protocollo del 2010 della convenzione HNS a nome dell'Unione, a causa dell'impossibilità per l'UE di diventare parte di tale convenzione.

A norma dell'articolo 2 comune gli Stati membri sono tenuti ad esprimere il proprio consenso ad essere vincolati dal protocollo del 2010 entro un periodo di due anni a decorrere dall'entrata in vigore della presente decisione. L'adesione rapida al protocollo del 2010 da parte di tutti gli Stati membri dell'UE consentirà di raggiungere

¹³ Cfr. la recente sentenza della Corte di giustizia dell'11 giugno 2014, causa C-377/12, punto 34.

la soglia relativa sia al numero di Stati membri dell'IMO sia alla flotta complessiva richiesta (dodici Stati, quattro dei quali con non meno di 2 milioni di unità di stazza lorda ciascuno). Fatto ancora più importante, la ratifica entro un determinato periodo di tempo consentirà di evitare qualsiasi vantaggio concorrenziale per gli Stati membri che ritardano la loro adesione al protocollo del 2010, e quindi alla convenzione HNS del 2010, a scapito della parità di mezzi di ricorso di cui dispongono le parti che subiscono danni causati da eventi in mare connessi alle sostanze pericolose e nocive. Lo scambio di informazioni e di migliori pratiche sarà particolarmente utile per il processo di ratifica o di adesione, in particolare per quanto riguarda la dichiarazione del carico soggetto a contributo a norma della convenzione.

L'articolo 3 della proposta di decisione del Consiglio prevede che, ad esclusione degli aspetti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia civile, gli Stati membri facciano riferimento, per iscritto, ad entrambe le decisioni del Consiglio all'atto del deposito dello strumento di ratifica o di adesione al protocollo del 2010.

L'articolo 3 della proposta di decisione del Consiglio per quanto riguarda gli aspetti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia civile si riferisce alla dichiarazione che gli Stati membri sono tenuti a rilasciare al momento in cui acconsentono ad essere vincolati dal protocollo del 2010 in materia di riconoscimento e di esecuzione delle decisioni, in considerazione della competenza esclusiva dell'Unione su tali questioni. La dichiarazione è analoga alla dichiarazione che figura all'articolo 2 della decisione 2002/971/CE del Consiglio.

L'articolo 4 comune stabilisce la data di entrata in vigore delle proposte di decisione del Consiglio.

All'articolo 5 comune viene chiarito che, essendo le decisioni finalizzate ad autorizzare gli Stati membri ad essere vincolati dal protocollo del 2010 a nome dell'Unione, in conformità ai trattati essi sono i destinatari delle decisioni.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

Proposta 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 internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive fatta eccezione per gli aspetti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia civile

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE"), in particolare l'articolo 192, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v),

vista la proposta della Commissione europea,

vista l'approvazione del Parlamento europeo¹⁴,

considerando quanto segue:

- (1) La convenzione internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive del 1996 (di seguito "convenzione HNS del 1996") era intesa a garantire un risarcimento adeguato, tempestivo ed efficace delle persone vittime di danni causati dallo sversamento di sostanze pericolose e nocive trasportate via mare. La convenzione HNS del 1996 colmava una importante lacuna nel diritto internazionale in materia di responsabilità per danni da inquinamento marino.
- (2) Nel 2002 il Consiglio ha adottato la decisione 2002/971/CE del Consiglio¹⁵, che autorizza gli Stati membri a ratificare o ad aderire, nell'interesse della Comunità europea, alla convenzione HNS del 1996. La decisione 2002/971/CE ha imposto agli Stati membri di adottare i provvedimenti necessari per ratificare o aderire alla convenzione HNS del 1996 entro il 30 giugno 2006. In seguito quattro Stati membri hanno ratificato tale convenzione. La convenzione HNS del 1996 non è mai entrata in vigore.
- (3) La convenzione HNS del 1996 è stata modificata dal protocollo del 2010. A norma dell'articolo 2 e dell'articolo 18, paragrafo 1, del protocollo del 2010, il protocollo del 2010 e la convenzione HNS del 1996 vanno letti, interpretati e applicati congiuntamente come un unico strumento tra le parti contraenti del protocollo del 2010.
- (4) Il testo consolidato del protocollo del 2010 e della convenzione HNS del 1996 (di seguito denominata "convenzione HNS del 2010") è stato redatto dal segretariato dell'Organizzazione marittima internazionale ("IMO") e approvato dal comitato giuridico dell'IMO durante la sua 98^a riunione. La convenzione HNS del 2010 non è

¹⁴ GU C 326 del 26.10.2012, pag. 47.

¹⁵ 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 internazionale sulla responsabilità e sul risarcimento dei danni prodotti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive del 1996 (la convenzione HNS) (GU L 337 del 13.12.2002, pag. 55).

uno strumento aperto alla firma o alla ratifica. La convenzione HNS del 2010 avrà effetto dopo l'entrata in vigore del protocollo del 2010 negli Stati membri.

- (5) L'espressione di consenso, da parte di uno Stato, ad essere vincolato dal protocollo del 2010 rende nulla qualsiasi precedente espressione di consenso, da parte di tale Stato, ad aderire alla convenzione HNS del 1996, in conformità all'articolo 20, paragrafo 8, del protocollo (articolo 45, paragrafo 8, della convenzione HNS del 2010). Di conseguenza, gli Stati che sono parti contraenti della convenzione HNS del 1996 cesseranno di esserlo nel momento in cui esprimono il loro consenso ad essere vincolati dal protocollo del 2010 in conformità all'articolo 20 di tale protocollo, in particolare ai suoi paragrafi 2, 3 e 4.
- (6) Dall'adozione della decisione 2002/971/CE il diritto dell'Unione ha subito un'evoluzione con l'adozione di una nuova legislazione derivata e la modifica dei trattati intervenuta con il trattato di Lisbona. La convenzione HNS del 2010 rientra ora, in tutti i suoi elementi, nella competenza esclusiva dell'Unione.
- (7) La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁶ è la legge applicabile nell'Unione sulla responsabilità degli operatori di attività professionali, compresi i trasporti marittimi, in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale nel territorio e nelle acque marine sotto la giurisdizione degli Stati membri. Il campo di applicazione di entrambe le convenzioni HNS, del 1996 e del 2010, coincide con quello della direttiva 2004/35/CE per quanto concerne il danno ambientale arrecato al territorio e alle acque territoriali sotto la giurisdizione di uno Stato contraente [articolo 3, lettere a) e b), della convenzione HNS del 2010] e le misure preventive, ovunque esse siano adottate, destinate a prevenire o limitare tale danno [articolo 3, lettera d), della convenzione HNS del 2010].
- (8) A prescindere dalla sovrapposizione del campo di applicazione della convenzione HNS del 2010 e della direttiva 2004/35/CE, sussiste anche un potenziale conflitto tra i due strumenti, che è stato previsto e preso in considerazione all'articolo 4, paragrafo 2, e nell'allegato IV di tale direttiva. In conformità all'articolo 7, paragrafi 4 e 5, della convenzione HNS del 2010, la convenzione stabilisce la responsabilità oggettiva del proprietario della nave per i danni derivanti dal trasporto via mare di sostanze pericolose e nocive disciplinate dalla convenzione, fondata sulla canalizzazione della responsabilità verso il proprietario della nave e sul divieto di presentare al proprietario della nave richieste di risarcimento non conformi a tale convenzione. L'esenzione che si applica ai danni contemplati dalla convenzione a norma della direttiva 2004/35/CE, articolo 4, paragrafo 2, e allegato IV, impedisce il conflitto tra l'articolo 7 della convenzione e tale direttiva.
- (9) A motivo della sovrapposizione del campo di applicazione della direttiva 2004/35/CE e della convenzione HNS del 2010, nonché dell'esenzione che si applica alla convenzione in conformità alla direttiva, è chiaro che la conclusione del protocollo del 2010 incide sulle vigenti norme dell'Unione e che il consenso ad essere vincolati dal protocollo del 2010 dovrebbe rientrare nell'ambito della competenza esclusiva dell'Unione.
- (10) Come nel caso del documento che l'ha preceduta, la convenzione HNS del 2010 è particolarmente importante per gli interessi dell'Unione e dei suoi Stati membri in

¹⁶ 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).

quanto prevede una migliore protezione dell'ambiente e delle vittime dei danni da inquinamento marino dovuto alle sostanze pericolose e nocive conformemente alle norme internazionali in materia di responsabilità per danni da inquinamento marino, in linea con la convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982.

- (11) Per diventare parti contraenti del protocollo del 2010, e di conseguenza della convenzione HNS del 2010, gli Stati devono presentare al segretario generale dell'IMO, contestualmente ai loro strumenti di approvazione, i dati sui quantitativi totali di carico soggetto a contributo a norma della convenzione HNS del 2010 nel corso dell'anno civile precedente, conformemente all'articolo 20, paragrafo 4, della stessa. A tale scopo gli Stati sono tenuti ad istituire un sistema per la segnalazione del carico soggetto a contributo prima di esprimere il loro consenso ad essere vincolati dal protocollo del 2010.
- (12) Lo scambio di informazioni e di pratiche ottimali tra gli Stati membri in merito alle procedure che conducono alla ratifica o all'adesione al protocollo del 2010 può agevolare l'impegno degli Stati membri volto all'istituzione di un sistema di segnalazione funzionale per i carichi di sostanze pericolose e nocive soggetti a contributo in forza della convenzione HNS del 2010.
- (13) Come è avvenuto per la convenzione HNS del 1996, in mancanza di una clausola REIO (organizzazione regionale d'integrazione economica) solo gli Stati sovrani possono essere parte del protocollo del 2010. Per il momento non è pertanto possibile per l'Unione ratificare o aderire al protocollo del 2010, e di conseguenza alla convenzione HNS del 2010. Il principio della leale collaborazione vincola tuttavia gli Stati membri e l'Unione, in virtù dei trattati, al conseguimento degli obiettivi dell'Unione negli ambiti della protezione dell'ambiente e della cooperazione in materia di giustizia civile. Nella fattispecie esso impone agli Stati membri di prodigarsi al fine di conseguire l'adesione dell'Unione a detta convenzione.
- (14) La ratifica del protocollo del 2010 da parte di tutti gli Stati membri nell'arco di un periodo di tempo determinato dovrebbe garantire condizioni di parità per tutti gli attori interessati dall'applicazione della convenzione HNS del 2010 e prevenire qualsiasi vantaggio concorrenziale ottenuto ritardando l'adesione a tale protocollo.
- (15) Gli Stati membri dovrebbero quindi essere autorizzati a ratificare il protocollo del 2010, fatta eccezione per gli aspetti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia civile. Le disposizioni della convenzione che rientrano nella competenza conferita all'Unione nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia civile saranno oggetto di una decisione adottata parallelamente alla presente,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Gli Stati membri sono autorizzati a ratificare o ad aderire al protocollo del 2010, secondo il caso, a nome dell'Unione, fatta eccezione per gli aspetti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia civile, fermo restando il rispetto delle condizioni di cui agli articoli 2, 3 e 4 della presente decisione.

Articolo 2

1. Gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per depositare gli strumenti di ratifica o di adesione al protocollo del 2010 senza indugio e in ogni caso entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente decisione.
2. Gli Stati membri informano il Consiglio e la Commissione, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente decisione, in merito alla data prevista per l'espletamento delle rispettive procedure di ratifica o di adesione.
3. Gli Stati membri si adoperano per scambiarsi informazioni sullo stato delle rispettive procedure di ratifica o di adesione, in particolare mediante l'istituzione di un sistema per la segnalazione del carico soggetto a contributo ai sensi del protocollo del 2010.

Articolo 3

All'atto della ratifica o dell'adesione al protocollo del 2010 gli Stati membri comunicano per iscritto al segretario generale dell'Organizzazione marittima internazionale che tale la ratifica o adesione è avvenuta in conformità alla presente decisione e alla decisione adottata in parallelo alla presente decisione per quanto riguarda gli aspetti che rientrano nella competenza conferita all'Unione nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia civile¹⁷.

Articolo 4

La presente decisione entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 5

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione conformemente ai trattati.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*

¹⁷ GUL