



Bruxelles, 9 novembre 2023
(OR. fr)

5442/03
DCL 1

ENV 32
JUSTCIV 5
IND 3

DECLASSIFICAZIONE¹

del documento: ST 5442/03 RESTREINT UE/EU RESTRICTED

data: 17 gennaio 2003

nuovo status: Pubblico

Oggetto: Raccomandazione di decisione del Consiglio intesa ad autorizzare la Commissione ad avviare negoziati, a nome della Comunità europea, in merito ad un accordo sulla responsabilità civile per i danni transfrontalieri causati da attività pericolose nell'ambito della convenzione sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali e della convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali

Si allega per le delegazioni la versione declassificata del documento in oggetto.

Il testo del presente documento è identico a quello della versione precedente.

¹ Documento declassificato dalla Commissione europea il 26 settembre 2023.

RESTREINT UE



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 17 gennaio 2003 (20.01)
(OR. FR)**

5442/03

RESTREINT UE

**ENV 32
JUSTCIV 5
IND 3**

NOTA DI TRASMISSIONE

Mittente: Per il Segretario Generale della Commissione europea, signor Sylvain BISARRE, Direttore

Data di ricezione: 14 gennaio 2003

Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante

Oggetto: Decisione del Consiglio intesa ad autorizzare la Commissione ad avviare negoziati, a nome della Comunità europea, in merito ad un accordo sulla responsabilità civile per i danni transfrontalieri causati da attività pericolose nell'ambito della convenzione sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali e della convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali

Si allega per le delegazioni il documento della Commissione SEC(2003) 23 defin.

All.: SEC(2003) 23 defin.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.01.2003
SEC(2003) 23 def.

RESTREINT UE

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

intesa ad autorizzare la Commissione ad avviare negoziati, a nome della Comunità europea, in merito ad un accordo sulla responsabilità civile per i danni transfrontalieri causati da attività pericolose nell'ambito della convenzione sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali e della convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali

(presentata dalla Commissione)

DECLASSIFIED

RELAZIONE

1. ANTEFATTI

Dopo l'incidente avvenuto a Baia Mare, in Romania, nel gennaio 2000 con la fuoriuscita di cianuro e le successive misure adottate dal governo della Svizzera, gli organi di gestione della convenzione UN/ECE di Helsinki, del 1992, sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali ("convenzione sulla protezione dei corsi d'acqua") e della convenzione UN/ECE di Helsinki del 1992 sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali ("convenzione sugli incidenti industriali") hanno deciso, viste le lacune degli attuali regimi in materia di responsabilità civile, di:

- avviare un processo di negoziato intergovernativo destinato ad adottare un accordo in materia di responsabilità civile per i danni transfrontalieri causati da attività pericolose nell'ambito di applicazione delle due convenzioni citate (di seguito denominato "l'accordo");
- costituire, a tal fine, un gruppo di lavoro intergovernativo (IWG) aperto, incaricato di redigere l'accordo in questione, che dovrebbe essere adottato in una prossima sessione congiunta speciale, eventualmente nell'ambito della Conferenza ministeriale "Ambiente per l'Europa" che si terrà a Kiev dal 23 al 25 maggio 2003.

Il gruppo di lavoro si è riunito quattro volte: nel novembre 2001, febbraio 2002, maggio 2002 e settembre 2002; altri incontri sono previsti per novembre 2002 e febbraio 2003. Se necessario sarà possibile convocare altre riunioni.

La Comunità europea è parte firmataria di entrambe le convenzioni.

2. OBIETTIVI E CAMPO DI APPLICAZIONE DELLA PROPOSTA DI ACCORDO SULLA RESPONSABILITÀ CIVILE

L'accordo proposto intende regolamentare la responsabilità civile per i danni derivanti dai casi che rientrano nell'ambito di applicazione delle due convenzioni UN/ECE citate: la convenzione sulla protezione dei corsi d'acqua e la convenzione sugli incidenti industriali. L'accordo potrà inoltre modificare le due convenzioni, qualora le caratteristiche specifiche del regime di responsabilità civile istituito lo rendano necessario.

L'obiettivo dell'accordo proposto è dunque di istituire un regime globale di responsabilità civile e di indennizzo rapido e adeguato dei danni dovuti agli effetti transfrontalieri di incidenti industriali che avvengono in acque transfrontaliere tra le Parti dell'accordo (articoli 1 e 3); l'accordo comprende i danni tradizionali (a persone e a cose) e i danni ambientali. A tal fine garantisce alle vittime il diritto di procedere contro chi inquina in base ad un regime di responsabilità oggettiva (la cosiddetta *strict liability*), integrato da una serie ridotta di mezzi di difesa possibili (articolo 4) e associato all'obbligo di una garanzia finanziaria (articolo 11).

Questo regime è integrato inoltre da un sistema di responsabilità per colpa in caso di dolo, negligenza o omissioni intenzionali, in applicazione delle norme di diritto interno applicabili (articolo 5). Se la responsabilità per colpa è illimitata, occorre prevedere dei limiti finanziari per la responsabilità oggettiva.

Sono previste inoltre disposizioni accessorie per garantire il corretto funzionamento dei futuri accordi (si veda, ad esempio, l'articolo 10 sui limiti temporali della responsabilità e gli articoli da 13 a 17 bis sui procedimenti).

Si tratta anche di introdurre disposizioni che garantiscano l'accesso alle informazioni e l'accesso alla giustizia, nel rispetto dei principi istituiti dalla convenzione di Aarhus (articolo 11 bis).

Per quanto concerne i procedimenti, l'accordo proposto comprende anche disposizioni in materia di foro competente (articolo 13), di azioni connesse (articolo 14) e di mutuo riconoscimento ed esecuzione delle decisioni (articolo 17).

3. MATERIE DI COMPETENZA COMUNITARIA

3.1. Materie in cui le competenze sono condivise

Ai sensi del trattato che istituisce la Comunità europea, ed in particolare l'articolo 175, paragrafo 1, la Comunità europea può sottoscrivere accordi internazionali e attuare gli obblighi da essi derivanti che contribuiscono a realizzare gli obiettivi dell'articolo 174, paragrafo 1 del trattato CE.

L'articolo 174, paragrafo 1 del trattato che istituisce la Comunità europea fissa gli obiettivi della politica comunitaria in materia ambientale:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;
- protezione della salute umana;
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

Ai sensi dell'articolo 174, paragrafo 2 del trattato CE la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".

La responsabilità civile in materia di ambiente punta a far sì che chi inquina paghi per riparare i danni che ha causato.

In questo modo contribuisce a:

- applicare i principi fondamentali in materia di ambiente stabiliti nel trattato CE;
- garantire il disinquinamento e il recupero dell'ambiente;
- incentivare gli operatori a conformarsi totalmente alla legislazione ambientale;

- migliorare, anche se come elemento marginale, il funzionamento del mercato interno.

Disponendo di un regime generale di responsabilità civile e di un sistema adeguato e rapido di indennizzo dei danni derivanti dagli effetti transfrontalieri di incidenti industriali sulle acque transfrontaliere sarà possibile realizzare e mettere in atto gli obiettivi della politica ambientale della Comunità, ai sensi dell'articolo 174 del trattato.

Infine, oltre a queste competenze generali, il progetto di accordo ha punti in comune con la normativa CE in vigore (in materia di accesso alle informazioni) e con la proposta legislativa in materia di responsabilità per danni ambientali (ancora in discussione).

3.1.1. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di responsabilità ambientale

Per quanto riguarda le proposte legislative, si sottolinea che il 23 gennaio 2002 la Commissione ha adottato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale².

La proposta istituisce una disciplina basata sulla responsabilità ambientale per garantire che si ripari ai danni ambientali futuri o li si prevenga. La responsabilità ambientale comprende i danni ambientali e la minaccia imminente di un danno in caso di attività operative specificamente indicate, oltre che i danni alla biodiversità protetta a livello comunitario e nazionale, alle acque che rientrano nella direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE³) e la contaminazione del suolo che comporti gravi danni per la salute umana.

La proposta prevede che i soggetti che devono potenzialmente sostenere i costi connessi alla prevenzione o al recupero dei danni ambientali causati sono gli operatori delle attività pericolose o potenzialmente pericolose elencate nell'allegato I, comprendenti le attività che comportano l'emissione di sostanze chimiche pericolose nelle acque o in atmosfera (cioè gli impianti che producono sostanze chimiche pericolose, le discariche e gli impianti di incenerimento).

La proposta comprende anche alcune eccezioni e possibilità di difesa. Per citare un esempio, le emissioni autorizzate non sono soggette al regime di responsabilità civile istituito dalla proposta, come pure le attività e le emissioni non considerate pericolose in base alle conoscenze scientifiche e tecniche disponibili al momento in cui hanno luogo. Entrambe queste deroghe non si applicano, tuttavia, in caso di negligenza degli operatori.

Oltre a ciò, anche gli operatori che danno prova di negligenza nello svolgimento di attività professionali che non figurano nell'allegato I possono essere ritenuti responsabili e dover sostenere i costi della prevenzione o del ripristino dei danni arrecati alla biodiversità.

Infine, il regime di responsabilità civile proposto attribuisce un ruolo importante alle amministrazioni pubbliche, che devono garantire che gli operatori responsabili provvedano personalmente a intraprendere o a finanziare i provvedimenti necessari per prevenire o riparare i danni.

² COM(2002) 17 def. (GU C 151 E del 25.6.2002, pag. 132).

³ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU L 327 del 22.12.2000, pag. 1).

I tipi di danni ambientali transfrontalieri causati da incidenti industriali alle acque transfrontaliere di cui tratterà la proposta di accordo rientreranno nel campo di applicazione della futura normativa comunitaria in materia di responsabilità ambientale. Anche se la proposta di direttiva sulla responsabilità ambientale non riguarda i danni fisici alle persone e i danni alle cose e alle proprietà, sia la proposta legislativa che l'accordo prevedono la richiesta di indennizzo dei danni per quanto riguarda il costo delle misure di bonifica delle acque transfrontaliere colpite e i costi delle misure di intervento immediate necessarie adottate nel momento in cui si è verificato l'incidente.

In questo contesto si rileva che le varie disposizioni della proposta di direttiva (in particolare la definizione di danno ambientale) non fanno distinzione tra danni a livello "nazionale" e danni "transfrontalieri" e pertanto si dovrebbe dedurre che entrambi i tipi di danni in questione rientrano nel campo di applicazione della direttiva.

Inoltre, l'articolo 17 della direttiva, sulla cooperazione tra Stati membri, non impedisce ad uno Stato membro di ricorrere ad un'azione bilaterale in materia di responsabilità civile transnazionale se utile o *a fortiori* necessario per realizzare gli obiettivi attribuiti allo Stato membro in questione. Le eventuali azioni alternative nel campo della responsabilità civile che gli Stati membri adottino devono almeno essere compatibili con le principali disposizioni in materia della proposta.

In assenza di una clausola derogatoria, il regime di responsabilità civile transnazionale bilaterale deve rispettare le caratteristiche sostanziali del regime di responsabilità per quanto riguarda il tipo di responsabilità civile, le difese disponibili, i tempi, ecc.

Occorre inoltre sottolineare l'urgente necessità che la legislazione internazionale e comunitaria in materia di responsabilità ambientale siano coerenti tra loro; in proposito si possono citare vari esempi di negoziati internazionali previsti o in corso destinati a stabilire un obiettivo riguardo alla responsabilità ambientale nei quali occorre una posizione generale della CE:

- protocollo alla convenzione di Basilea sulla responsabilità e il risarcimento dei danni causati dai movimenti transfrontalieri di scorie tossiche: il protocollo è stato firmato nel 1999 e attualmente è aperto alla ratifica;
- protocollo di Cartagena sulla biosicurezza: la decisione di avviare negoziati sull'elaborazione di norme e procedimenti internazionali in materia di responsabilità dovrebbe essere adottata dall'organo di gestione della convenzione alla prima riunione delle parti prevista nella primavera del 2003;
- convenzione sulla diversità biologica: l'articolo 14, paragrafo 2 prevede che un gruppo di lavoro esamini la questione della responsabilità ai sensi della convenzione entro la fine del 2003.

È pertanto opportuno autorizzare la Commissione a partecipare ai negoziati sullo strumento proposto.

3.1.2. Accesso alle informazioni ambientali e accesso alla giustizia

L'introduzione di disposizioni in merito all'accesso alle informazioni ambientali, che disciplinerebbero anche l'accesso alla giustizia in caso di indebito rifiuto a fornire le informazioni richieste, inciderà verosimilmente sulla normativa comunitaria in materia.

Attualmente l'accesso alle informazioni ambientali è regolamentato dalla direttiva 90/313/CEE del Consiglio concernente la libertà di accesso all'informazione in materia di ambiente⁴. Una nuova proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale⁵, presentata dalla Commissione il 29 giugno 2000, è attualmente in discussione.

3.2. Questioni di competenza esterna esclusiva ai sensi del regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio

Dal trattato di Amsterdam in poi la Comunità ha acquisito nuovi poteri in materia di cooperazione giudiziaria in campo civile, ai sensi del regolamento (CE) n. 44/2001⁶, che vincola tutti gli Stati membri ad esclusione della Danimarca; per le relazioni tra la Danimarca e gli altri Stati membri rimane in vigore la convenzione di Bruxelles del 1968.

Con l'adozione del regolamento in questione gli Stati membri non possono più assumersi nuovi obblighi che abbiano ripercussioni su questo strumento. Sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia, gli Stati membri, individualmente o collettivamente, perdono il diritto di contrarre obblighi con paesi terzi nel momento in cui entrano in vigore norme comuni sulle quali potrebbero incidere detti obblighi. Ne consegue pertanto che solo la Comunità ha il potere di negoziare, concludere e adempiere a tali impegni internazionali. Per questo è necessario garantire meccanismi che consentano alla Comunità di svolgere questo ruolo.

In base al protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato CE, la Danimarca non è vincolata dal regolamento (CE) n. 44/2001, che pertanto non è applicabile. La Danimarca, dunque, non partecipa all'adozione della presente decisione nei campi illustrati in questa sede ed è libera di decidere se approvare l'accordo o meno. Ha, tuttavia, il dovere di cooperare ai sensi dell'articolo 10 del trattato CE, che stabilisce che deve consultare gli altri Stati membri sulla questione in sede di Consiglio.

La proposta di accordo sulla responsabilità civile in corso di negoziazione contiene anche disposizioni accessorie (articoli 13, 14 e 17), che incidono sul regolamento comunitario concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. Il regolamento CE prevede che le norme armonizzate in materia di giurisdizione si applichino nei casi in cui il convenuto sia domiciliato in uno Stato membro vincolato dal regolamento; inoltre, ai sensi dell'articolo 4, se il convenuto non è domiciliato nel territorio di uno Stato membro, la competenza è disciplinata, in ciascuno Stato membro, dalla legge di tale Stato.

Giurisdizione

L'articolo 13 del progetto di accordo contiene norme specifiche in materia di giurisdizione, che consentono all'attore di scegliere il tribunale nel luogo "in cui è stato subito il danno" o "in cui è avvenuto l'incidente industriale" o dove il convenuto ha "la sede abituale di residenza o la sede di attività principale".

Ai fini del regolamento comunitario, la giurisdizione si basa principalmente sul domicilio del convenuto. Inoltre, in caso di illeciti civili dolosi o colposi, una persona residente in uno Stato

⁴ GU L 158 del 23.6.1990, pag. 56.

⁵ COM(2000) 402 def. – GU C 337E del 28.11.2000, pag. 156.

⁶ GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1.

membro può essere convenuta davanti al giudice del luogo in cui l'evento dannoso è avvenuto o può avvenire.

Anche se all'inizio l'analisi della giurisdizione dei due regimi è sostanzialmente simile, in seguito potrebbero sorgere discrepanze dovute a nuova giurisprudenza o a modifiche della normativa.

Cause connesse

L'ambito di applicazione delle "cause connesse" che si desume dalla definizione dell'articolo 14, paragrafo 3 del progetto di accordo è lo stesso previsto dall'articolo 28, paragrafo 3 del regolamento CE. Esistono tuttavia sostanziali differenze tra i due strumenti, che si possono riassumere nei seguenti casi.

- Se le azioni connesse sono pendenti davanti a giudici di parti diverse, l'articolo 14, paragrafo 1 del progetto di accordo concede a qualsiasi tribunale, diverso da quello adito per primo, la facoltà, su richiesta di una delle parti, di sospendere il procedimento, ma solo finché la causa è pendente in primo grado. Questa disposizione è diversa dal testo dell'articolo 28, paragrafo 1 del regolamento CE, che consente al giudice successivamente adito di sospendere il procedimento senza alcun limite rispetto al grado della causa pendente.

- L'articolo 14, paragrafo 2 dell'accordo stabilisce le condizioni che consentono al giudice di dichiarare la propria incompetenza a favore di altri giudici; anche in questo caso si rilevano differenze sostanziali con il regime istituito dall'articolo 28, paragrafo 2 del regolamento CE.

In sintesi, l'articolo 14, paragrafo 2 del progetto di accordo e l'articolo 28, paragrafo 2 del regolamento non sono compatibili.

Riconoscimento ed esecuzione delle decisioni

1.- Riconoscimento reciproco

L'articolo 17, paragrafo 1 dell'accordo relativo al riconoscimento reciproco si discosta dagli articoli 33, 34, 35 e 37 del regolamento CE sotto tre aspetti:

- a) l'accordo stabilisce che una decisione viene riconosciuta se viene emessa da un giudice competente ai sensi delle norme istituite dall'accordo e se è eseguibile nello Stato di origine. Al contrario, il regolamento CE vieta, di norma, il controllo della competenza del primo giudice; non viene inoltre citata alcuna condizione rispetto all'eseguibilità;
- b) l'accordo subordina inoltre il riconoscimento di una decisione al fatto che la decisione da riconoscere non sia più oggetto delle forme ordinarie di controllo, mentre il regolamento CE consente al giudice davanti al quale è chiesto il riconoscimento di una decisione di sospendere il procedimento se la decisione in questione è stata impugnata;
- c) infine, la maggior parte dei motivi per cui, ai sensi dell'accordo, è possibile non riconoscere una decisione non corrisponde a quelli previsti dal regolamento comunitario.

Il progetto di accordo e il regolamento non sono pertanto compatibili in materia di riconoscimento delle decisioni.

2.- Esecuzione delle decisioni: in apparenza non ci sono incoerenze.

Sulla base di quanto sopra, la Commissione valuta come segue l'interesse comunitario:

- al fine di salvaguardare l'interesse della Comunità alla luce della sua competenza esterna, l'accordo dovrà comprendere una clausola che consenta di applicare il regolamento (CE) n. 44/2001 tra gli Stati membri, e non le disposizioni corrispondenti dell'accordo proposto, in tutte le materie disciplinate dal regolamento comunitario;
- l'esercizio delle competenze esterne da parte della Comunità in questioni di competenza comunitaria comporta l'adesione della Comunità allo strumento proposto. A tal fine si sottolinea che la Comunità europea è parte firmataria di entrambe le convenzioni interessate. Il progetto di accordo contiene già una clausola che consente l'adesione delle organizzazioni di integrazione economica regionale.

RACCOMANDAZIONE

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la Commissione raccomanda:

- che il Consiglio autorizzi la Commissione a negoziare un accordo sulla responsabilità civile per i danni transfrontalieri causati dalle attività pericolose nell'ambito della convenzione sulla protezione e l'utilizzazione dei corsi d'acqua transfrontalieri e dei laghi internazionali e della convenzione sugli effetti transfrontalieri degli incidenti industriali;
- che, poiché, a norma del trattato, la Commissione condurrà i negoziati per conto della Comunità europea, il Consiglio nomini un comitato speciale che la coadiuvi nei suoi compiti;
- che il Consiglio emani le direttive di negoziato in allegato.

ALLEGATO

DIRETTIVE DI NEGOZIATO

- (1) La Commissione deve assicurare che l'accordo sia compatibile con la normativa comunitaria in materia e con la legislazione proposta in materia di accesso alle informazioni ambientali e di responsabilità ambientale, e ugualmente, con le convenzioni internazionali in questo settore e con gli obiettivi della strategia comunitaria sullo sviluppo sostenibile, ivi inclusa la valutazione preliminare d'impatto. La Commissione deve garantire che l'accordo preveda una o più disposizioni atte a consentire che gli Stati membri della Comunità europea applichino il diritto comunitario applicabile e non le disposizioni interessate dell'accordo internazionale.
- (2) La Commissione deve assicurare che l'accordo preveda disposizioni atte a consentire che la Comunità europea diventi parte contraente dell'accordo.
- (3) La Commissione terrà il Consiglio informato sull'esito dei negoziati e, se del caso, su qualsiasi problema che dovesse sorgere durante i negoziati.

DECLASSIFIED