



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.6.2008
COM(2008) 370 definitivo

2005/0237 (COD)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

ai sensi dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma, del trattato CE

relativa alla

posizione comune adottata dal Consiglio in vista dell'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle disposizioni e alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime e di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle disposizioni e alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi

(Testo rilevante ai fini del SEE)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

ai sensi dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma, del trattato CE

relativa alla

posizione comune adottata dal Consiglio in vista dell'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle disposizioni e alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime e di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle disposizioni e alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. ITER PROCEDURALE

Data di trasmissione della proposta al Parlamento europeo e al Consiglio (documento COM(2005) 587 definitivo - 2005/0237COD):	30 gennaio 2006
Data del parere del Comitato economico e sociale europeo:	13 settembre 2006
Data del parere del Comitato delle regioni:	15 giugno 2006
Data del parere del Parlamento europeo in prima lettura:	25 aprile 2007
Data di adozione della posizione comune:	6 giugno 2008

2. FINALITÀ DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

L'obiettivo della proposta è la riforma dell'attuale sistema per il riconoscimento da parte della Comunità degli organismi incaricati dagli Stati membri di effettuare ispezioni e certificare la sicurezza delle navi a norma delle convenzioni internazionali (società di classificazione), sistema instaurato dalla direttiva 94/57/CE (GU L 319 del 12.12.1994, pag. 20). Per questa quarta modifica della direttiva, si ricorre allo strumento della rifusione.

In particolare la proposta di rifusione mira a:

- (1) rafforzare i sistemi di controllo degli organismi riconosciuti, con l'istituzione di un organismo di certificazione dei loro sistemi di gestione della qualità, comune per detti organismi ma da essi indipendente;
- (2) unificare l'attuale doppio sistema di riconoscimento ordinario e limitato: il riconoscimento sarà ormai concesso solo in funzione della qualità del servizio e dell'adeguata prestazione degli organismi interessati, senza distinzioni in base alla loro dimensione;

- (3) semplificare e strutturare meglio i criteri comunitari di riconoscimento, rendendoli più rigorosi;
- (4) riformare il sistema delle sanzioni, che attualmente prevede unicamente la sospensione o la revoca del riconoscimento. La proposta mira a introdurre un sistema di sanzioni finanziarie, più gradualmente e più efficaci, pur mantenendo la possibilità della revoca nei casi più gravi;
- (5) introdurre il riconoscimento reciproco dei certificati di classificazione tra organismi riconosciuti (certificati di conformità ai regolamenti tecnici specifici di questi organismi), in particolare in materia di apparecchiature marine, qualora siano concessi in base a norme tecniche equivalenti;
- (6) chiarire l'ambito di applicazione o facilitare l'applicazione di determinate disposizioni della direttiva.

3. OSSERVAZIONI SULLA POSIZIONE COMUNE

3.1. Divisione della proposta in un progetto di direttiva e un progetto di regolamento

La divisione della proposta da parte del Consiglio in un progetto di direttiva e in un progetto di regolamento risponde all'esigenza di garantire la "tenuta giuridica" del sistema in quanto si tratta dell'istituzione di obblighi per gli organismi riconosciuti, ivi compresa l'introduzione di un sistema di sanzioni finanziarie.

La Commissione rileva che il progetto di direttiva riguarda i rapporti tra gli Stati membri e gli organismi riconosciuti cui delegano dei compiti di ispezione e di certificazione nell'ambito di convenzioni internazionali, mentre l'insieme del regime concernente il riconoscimento (ivi compresa la concessione, i criteri di riconoscimento, gli obblighi di informazione e cooperazione degli organismi riconosciuti, la loro valutazione periodica, la correzione delle carenze e infine la revoca) è ripreso nel progetto di regolamento.

La Commissione accetta questa divisione a condizione che a) a parte gli inevitabili adeguamenti del testo, rimanga un'operazione formale nel pieno rispetto della sostanza della proposta e b) possa contribuire ad una maggiore certezza giuridica per gli organismi interessati.

3.2. Progetto di direttiva

La Commissione ritiene che l'emendamento dei considerando da parte del Consiglio è coerente con la modifica del dispositivo.

Per quanto riguarda gli emendamenti del testo legislativo:

- gli emendamenti apportati agli articoli 6 e 7 sono coerenti con l'introduzione di una procedura di comitato di regolamentazione con controllo, a norma della decisione 2006/512/CE del Consiglio¹;

¹ GUL 200 del 22.7.2006, pag. 11

- il Consiglio ha soppresso la clausola di salvaguardia dell'articolo 8.1, un aspetto sul quale la Commissione non aveva fatto proposte. La Commissione ritiene tuttavia che ciò debba considerarsi un intervento di ordine tecnico, destinato ad eliminare un meccanismo proveniente dalle prime versioni della direttiva diventato ormai inapplicabile; in effetti il suddetto meccanismo è incompatibile con il potere di valutazione e sanzione attribuito alla Commissione nel corso delle varie modifiche. La Commissione ritiene pertanto di poter sostenere questo emendamento che non compromette il suo diritto di iniziativa;
- la Commissione ricorda la sua posizione per quanto concerne la messa a punto da parte degli Stati membri di tavole di concordanza tra le misure di recepimento adottate dagli Stati membri e le disposizioni della direttiva, nell'interesse dei cittadini, del "legiferare meglio" e della trasparenza. Malgrado la soppressione di questo obbligo all'articolo 14, la Commissione non ha ostacolato l'accordo del Consiglio nella prospettiva del completamento della procedura interistituzionale. La Commissione auspica tuttavia che questo aspetto di carattere orizzontale sia esaminato congiuntamente dalle istituzioni.

Il testo così modificato accoglie gli emendamenti 3, 5, 7, 9, 13, 29, 34, da 35 a 37 e 51 del Parlamento europeo che erano stati accettati dalla Commissione. Gli emendamenti 1, 4 e 8, di carattere redazionale e accettati in linea di principio dalla Commissione, non sono stati ripresi; il principio dei primi due tuttavia, è ripreso al criterio B6 (l) dell'allegato del progetto di regolamento che la Commissione ritiene corretto.

La Commissione ritiene che gli altri emendamenti apportati dal Consiglio al dispositivo siano adeguamenti minori e/o di carattere redazionale o tecnico e dunque accettabili.

3.3. Progetto di regolamento

La Commissione considera che l'emendamento dei considerando da parte del Consiglio è coerente con la modifica del dispositivo, ad eccezione dei considerando 1a e 28a, in relazione ai quali:

- la Commissione non approva il nuovo considerando 1a secondo il quale il regolamento deve essere interpretato conformemente al diritto nazionale. La Commissione ritiene infatti che a) il progetto di regolamento è del tutto conforme al diritto internazionale, e b) l'interpretazione del diritto comunitario è di esclusiva competenza della Corte di giustizia europea cui il legislatore non può imporre dei vincoli;
- la Commissione può accettare il nuovo considerando 28a in quanto rispecchia l'esigenza di associare l'obbligo per gli organismi riconosciuti di disporre di un insieme esaustivo di regolamenti tecnici con quello dell'armonizzazione di questi ultimi; tuttavia nella valutazione degli organismi riconosciuti nonché degli organismi che richiedono il riconoscimento, continuerà ad esigere il pieno rispetto di questi due obblighi.

Per quanto riguarda gli emendamenti del testo legislativo:

- il nuovo paragrafo 1a dell'articolo 4 rende esplicito ciò che era già implicito nella proposta della Commissione, ossia il fatto che il riconoscimento può essere concesso esclusivamente agli organismi che soddisfano i criteri di riconoscimento;
- l'emendamento del paragrafo 4 dello stesso articolo rende più flessibile la possibilità di limitare il riconoscimento, limitazione che rimane di carattere strettamente qualitativo.

Nello stesso tempo, l'obbligo per la Commissione di motivare le ragioni della limitazione e spiegare le condizioni della sua eventuale revoca rafforza la protezione dei diritti e degli interessi dell'organismo interessato;

- all'articolo 5, l'introduzione di scadenze nell'ingiunzione di intervento correttivo rafforza la pressione esercitata sull'organismo riconosciuto interessato quando si rilevano dei disfunzionamenti;
- l'emendamento dell'articolo 6 da parte del Consiglio comporta innanzitutto l'introduzione di una procedura di comitato consultivo quando la Commissione intende infliggere ammende ad un organismo considerato carente. La Commissione considera che in generale la comitatologia sia poco indicata per questo tipo di decisioni ma riconosce che queste potrebbero incidere sui rapporti tra gli Stati membri e gli organismi interessati nella misura in cui il fine ultimo del riconoscimento comunitario è consentire la delega da parte dei primi di compiti di ispezione e certificazione, a norma delle convenzioni internazionali. La Commissione accetta pertanto la soluzione scelta dal Consiglio che, pur consentendo agli Stati membri di esprimere il loro parere sulle infrazioni constatate e le sanzioni da imporre, esclude la possibilità di una deriva politica della procedura. D'altra parte, il Consiglio ha ritenuto necessario calcolare l'importo massimo delle pene pecuniarie imponibili tenendo conto del fatturato dell'organismo interessato nei tre esercizi precedenti, e ciò sembra giustificato. Infine l'attribuzione della piena competenza giurisdizionale alla Corte di giustizia europea in materia di pene pecuniarie rafforza le garanzie della procedura e la protezione dei diritti della difesa.
- Per quanto riguarda la revoca del riconoscimento, il Consiglio ha aggiunto un quinto caso, destinato in particolare a evitare la sovvenzione pubblica o privata della sanzioni imposte ad un organismo riconosciuto. La Commissione condivide questa iniziativa in quanto questa eventualità vanificherebbe completamente l'effetto dissuasivo del sistema.
- La nuova formulazione dell'articolo 9 elaborata dal Consiglio non modifica la sostanza della proposta iniziale della Commissione, l'accesso ai documenti e alle navi ai fini della valutazione degli organismi riconosciuti è infatti pienamente garantito.
- All'articolo 10 sono stati apportati dei miglioramenti considerevoli in materia di riconoscimento reciproco dei certificati di classificazione, ormai automatico per tutti gli equipaggiamenti disciplinati dalla direttiva 96/98/CE² sugli equipaggiamenti marini. Il Consiglio precisa che il riconoscimento reciproco riguarda soltanto i materiali, gli equipaggiamenti e i componenti, rendendo in questo modo esplicito ciò che era implicito nella proposta originaria. Il Consiglio ha previsto due altri meccanismi: da una parte l'obbligo per gli organismi riconosciuti, qualora non sia possibile raggiungere un accordo sul riconoscimento, di indicarne chiaramente le ragioni, che peraltro possono essere solo legate ad aspetti della sicurezza; d'altra parte una clausola di salvaguardia consentirà agli organismi riconosciuti di rifiutare la sistemazione a bordo di equipaggiamenti specifici non conformi senza per questo rimettere in causa il principio del reciproco riconoscimento. Infine il periodo previsto dal Parlamento europeo, nel suo emendamento 53, entro il quale la Commissione deve presentare una relazione di attuazione del riconoscimento reciproco è

² GU L 46 del 17.2.1997, pag 25. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2002/84/CE (GU L 324 del 29.11.2002, pag. 53)

portato da tre a cinque anni; la Commissione considera questa modifica adeguata vista la complessità tecnica del processo a carico degli organismi riconosciuti.

- La Commissione si rallegra del fatto che la posizione comune preveda l'obbligo per gli organismi riconosciuti di istituire un sistema comune e indipendente di certificazione dei loro sistemi di gestione della qualità. L'articolo 11 infatti riprende in ampia misura la proposta iniziale della Commissione in materia, affidando l'istituzione del sistema esclusivamente agli organismi riconosciuti, senza nessun intervento della Commissione e degli Stati membri. Su questo aspetto, il Parlamento auspicava la partecipazione degli Stati membri e la Commissione aveva accettato la proposta in linea di principio; è opportuno tuttavia rinunciare a questa possibilità nella prospettiva dell'elaborazione di un codice internazionale per gli organismi riconosciuti che comprenda un meccanismo forte di certificazione indipendente (vedi qui di seguito).
- Per quanto riguarda, la comitatologia, il Consiglio ha introdotto la possibilità per la Commissione di adottare delle norme di interpretazione e applicazione dei criteri di cui all'allegato. Ciò può contribuire ampiamente alla loro adeguata applicazione e offrire una maggiore sicurezza giuridica alle parti interessate, dato il carattere a volte estremamente generico di alcuni criteri, ad esempio in materia di risorse esigibili dagli organismi riconosciuti.

Il testo così modificato riprende totalmente o in parte gli emendamenti 6, 12, 15, 17, 18, 25, da 38 a 44, 50, da 52 a 56, da 59 a 61, 66 e 68, che la Commissione aveva accolto. Gli emendamenti 18, 26, 14 e 69, accolti dalla Commissione in parte o in linea di principio sono stati ripresi nella posizione comune in un modo ritenuto soddisfacente dalla stessa. Gli emendamenti 16, 62, 64, 65 e 71 riguardavano la denominazione dell'organismo incaricato della certificazione dei sistemi di qualità degli organismi riconosciuti ed erano stati accettati dalla Commissione solo in linea di principio in quanto l'utilizzazione del termine "comitato" potrebbe generare confusione con la comitatologia. La Commissione ritiene che la denominazione scelta dal Consiglio, ossia "sistema di valutazione e certificazione della qualità" sia pienamente soddisfacente.

Oltre a quello ripresi qui di seguito, la Commissione ritiene che gli emendamenti apportati dal Consiglio al dispositivo siano adattamenti di piccola entità e/o di carattere puramente redazionale o tecnico e pertanto accettabili.

3.4. Dichiarazione congiunta del Consiglio e della Commissione riguardante lo sviluppo da parte dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) di un codice per gli organismi riconosciuti.

La Commissione e il Consiglio sono del parere che il sistema che la Comunità sta sviluppando potrebbe fungere da modello a livello internazionale, rispondendo in questo modo alla preoccupazione espressa dal Parlamento europeo circa la necessità di strutturare adeguatamente i sistemi internazionali e comunitari. La Commissione e gli Stati membri intendono incoraggiare l'IMO a lavorare sull'elaborazione di un codice che garantisca un elevato livello di qualità, a livello mondiale, nel lavoro delle società di classificazione. Il Consiglio e la Commissione hanno sottoscritto una dichiarazione congiunta in questo senso che è riportata in allegato.

4. CONCLUSIONI

La posizione comune del Consiglio risponde pienamente alle preoccupazioni che hanno spinto la Commissione a presentare la sua proposta di rifusione della direttiva 94/57/CE, e riprende buona parte delle misure che questa ha auspicato. Tali misure, a seguito della divisione dell'atto in un progetto di direttiva e un progetto di regolamento, sono in buona parte riprese nel progetto di regolamento. Inoltre la posizione comune riprende quasi tutti gli emendamenti del Parlamento europeo che la Commissione ha accolto in toto o in parte.

La Commissione ritiene pertanto che la posizione comune adottata all'unanimità costituisca una buona base di accordo con il Parlamento europeo in seconda lettura e la accetta, fatte salve le osservazioni e le riserve specificate precedentemente.

ALLEGATO

DICHIARAZIONE DEL CONSIGLIO E DELLA COMMISSIONE

"Il Consiglio e la Commissione ritengono che gli obiettivi della presente direttiva, ossia il rafforzamento della sicurezza della navi e la prevenzione dell'inquinamento marittimo, dovrebbero essere perseguiti a livello internazionale. Gli Stati membri e la Commissione, pertanto, dovrebbero, in collaborazione con altri membri dell'IMO, proporre a questa organizzazione di elaborare un codice internazionale per gli organismi riconosciuti.

Sulla base dei principi della direttiva, questo codice dovrebbe comprendere:

a) le prescrizioni obbligatorie che gli organismi riconosciuti devono soddisfare per quanto riguarda il lavoro statutario. Queste comprendono, tra l'altro, i requisiti generali, come l'indipendenza, l'imparzialità, l'integrità, la competenza e la responsabilità; prescrizioni relative all'organizzazione, alla gestione e alle risorse; requisiti relativi al processo di certificazione e alla gestione della qualità;

e

b) un quadro di riferimento delle procedure per un sistema di audit obbligatorio per verificare che gli organismi riconosciuti soddisfino le prescrizioni di cui alla lettera a)."