

# RIFLESSIONI SULLE MISURE DI PREVENZIONE DELL'INQUINAMENTO MARINO DOPO L'INCIDENTE DELLA *PRESTIGE*

VALENTÍN BOU FRANCH\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'incidente della *Prestige*. – 3. Lo Stato costiero e le misure di prevenzione dell'inquinamento marino nel diritto internazionale. – 4. Lo Stato costiero e le misure di prevenzione dell'inquinamento marino a seguito dell'incidente della *Prestige*. – 5. Le misure di prevenzione dell'inquinamento marino proposte dalla Commissione europea. – 5.1. Le misure proposte dopo l'incidente dell'*Erika*. – 5.2. Le misure proposte dopo l'incidente della *Prestige*.

## 1. *Introduzione*

Vorrei ringraziare innanzitutto la Prof.ssa Maria Clelia Ciciriello, l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" e tutti coloro che hanno reso possibile l'organizzazione di questa Tavola Rotonda su "*La protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento: problemi vecchi e nuovi*", per il gentile invito rivoltomi a partecipare ai lavori con tanti illustri colleghi. Voglio anche chiedere la comprensione ed il perdono del pubblico per il mio non perfetto italiano, lingua che avevo appreso bene in passato ma che avendo scarsamente esercitato non riesco più a dominare con disinvoltura.

Il mio intervento tratta dell'incidente della nave petroliera *Prestige*. Certamente l'incidente di una nave petroliera ed il conseguente inquinamento degli spazi marini con idrocarburi non è un problema nuovo nel diritto del mare, né nel Mediterraneo in particolare né nel resto degli oceani. La novità più importante di questo incidente è la sua dimensione catastrofica: la più importante mai avvenuta nelle acque che circondano l'Europa.

Secondo i dati forniti dalla Commissione europea, si sono verificati undici incidenti che hanno visto coinvolte navi petroliere con dimensioni catastrofiche per l'ambiente marino e per le coste degli Stati europei. Già tenendo in considerazione soltanto questo dato, è possibile affermare che né il diritto internazionale né il diritto comunitario dell'ambiente hanno raggiunto

\* Associato di diritto internazionale, Università di Valencia.

Il testo della relazione svolta il 23 gennaio 2003 alla Tavola Rotonda è qui pubblicato con le modifiche e gli aggiornamenti che l'Autore ha ritenuto utile apportare a seguito degli sviluppi prodottisi successivamente a tale data presso le competenti sedi internazionali e comunitarie.

il loro obiettivo fondamentale: quello di prevenire questo tipo d'inquinamento, vale a dire quello di adottare e applicare misure che rendano impossibile la ripetizione di incidenti simili nel futuro o, almeno, misure che riducano le possibilità di questi incidenti.

Sempre secondo i dati provenienti dalla Commissione europea, un incidente di questo tipo ha avuto luogo a sud del Regno Unito (quello della *Torrey Canyon* nel 1967); due incidenti si sono verificati vicino alla costa della Bretagna, in Francia (quelli dell'*Amoco Cadiz* e dell'*Erika*); ed un altro incidente si è prodotto all'interno del porto di Genova in Italia (quello della *Haven*). Questi dati sono sufficienti per concludere che nessuno Stato costiero può dirsi al riparo da questa minaccia ambientale. Pare che oggi la possibilità di subire un inquinamento prodotto da una nave, soprattutto da una petroliera, con dimensioni ambientali catastrofiche sia simile ad un gioco di lotteria, in cui il premio consiste nella sfortuna di essere inquinato; un gioco di sfortuna nel quale tutti gli Stati costieri partecipano, sebbene in maniera involontaria.

Sempre secondo gli stessi dati della Commissione europea, sette incidenti causati da petroliere con conseguenze ambientali catastrofiche sono avvenuti nello stesso luogo, nella zona tristemente conosciuta come la Costa della Morte, vale a dire i circa quattrocento chilometri di costa che vanno dalla frontiera nord del Portogallo con la Spagna fino alla punta nord-occidentale della Spagna. Questa costa fa veramente onore al suo nome: negli ultimi centocinquanta anni si sono registrati 130 naufragi. Si dice che il primo inquinamento prodotto da una petroliera, in questo caso una petroliera sovietica, sia avvenuto al largo di questa costa nel 1934. Ma gli incidenti causati da petroliere con dimensioni catastrofiche sono più recenti. Per ricordarne soltanto alcuni, si può citare il caso del *Polycomander* nel 1970, che ha causato una marea nera di cinquantamila tonnellate di idrocarburi; quello dell'*Urquiola* nel 1976, che ha provocato una marea nera di centodiecimila tonnellate di idrocarburi all'interno del porto di La Coruña; quello dell'*Andros Patria* nel 1979, che ha causato un'altra marea nera di cinquantamila tonnellate di idrocarburi; e quello dell'*Aegean Sea*, che nel 1992 ha causato una marea nera di ottantamila tonnellate di idrocarburi nuovamente all'interno del porto di La Coruña.

## 2. *L'incidente della Prestige*

È proprio al largo della costa appena menzionata che si è verificato un nuovo incidente di dimensioni catastrofiche, quello della *Prestige*. La difficile navigazione internazionale in prossimità di questa costa si deve non soltanto alla presenza di moltissime rocce e scogli, ma soprattutto ai fortissimi tempo-

rali che si formano nell'Oceano Atlantico e si abbattono sulla zona. Malgrado questa circostanza, la Costa della Morte è ricompresa in almeno due rotte di navigazione internazionale utilizzate assai di frequente dalle petroliere: quella che, dopo aver attraversato il Mediterraneo, raggiunge il nord dell'Europa; e quella che inizia al nord dell'ex Unione Sovietica, oggi in particolare della Lettonia, e termina in Paesi che non sono del nord dell'Europa. La frequenza di questo tipo di incidenti sulla Costa della Morte è un fattore da valutare giuridicamente, perché situazioni eccezionali, come quella descritta, possono giustificare l'adozione di misure di prevenzione dei rischi ambientali che siano più restrittive rispetto a quelle adottate in situazioni normali.

Le cause dell'incidente della *Prestige* non sono ancora del tutto note. Il segreto istruttorio in questa fase delle indagini preliminari rende impossibile parlare con certezza delle cause di questo incidente. Ma secondo le dichiarazioni rese ai giornalisti dagli esperti tecnici spagnoli che sono saliti a bordo prima che la nave si inabissasse, pare che le cause siano molto simili a quelle proprie del caso *Erika*. Queste due petroliere si caratterizzano infatti per essere state navi ad un solo scafo, con molti anni di navigazione (per quanto concerne la *Prestige*, 26 anni), mal conservate, con un equipaggio senza una formazione e preparazione adeguata, riparate pochi mesi prima degli incidenti in circostanze non sicure. Infatti, nel caso della *Prestige* è stata riportata dai giornali spagnoli la tesi che una cattiva saldatura di una lastra d'acciaio fatta nell'ultima riparazione nel settembre 2002 a Hong Kong sia stata la causa ultima dell'incidente.

Tanto l'*Erika* come la *Prestige* trasportavano petrolio combustibile pesante: cinquantamila tonnellate nel caso dell'*Erika* (delle quali soltanto diecimila tonnellate fuoriuscirono), e settantasettemila tonnellate nel caso della *Prestige*. Il petrolio combustibile pesante è uno dei tipi di petrolio più inquinanti. Dato il suo valore commerciale relativamente basso e anche il rischio di incendio o esplosione abbastanza ridotto, viene in genere trasportato nelle petroliere più vecchie, ormai prossime alla fine del loro ciclo di vita, ossia navi che presentano i maggiori rischi per la sicurezza. I prodotti petroliferi pesanti sono: combustibile pesante, greggio pesante, olii usati, bitume e catrame. In caso di fuoriuscita in mare, gli olii più pesanti si comportano in modo diverso dagli olii più leggeri. A causa della loro bassa volatilità e della loro viscosità elevata, gli idrocarburi più pesanti evaporano più lentamente di quelli più leggeri e si disperdono a fatica. Questi olii tendono quindi a restare a chiazze, si degradano solo molto lentamente e possono provocare gravi danni ecologici agli ecosistemi marini e costieri.

La *Prestige* fu costruita in Giappone nel 1976. Batteva bandiera delle Bahamas<sup>1</sup>. Delle 27 persone dell'equipaggio, due (incluso il Capitano) erano di nazionalità greca; due erano romeni; e i 23 restanti erano filippini. Il proprietario era una società domiciliata in Liberia, la *Mare Shipping Inc.* e l'armatore era la compagnia greca *Universe Maritime Limited*. La *Prestige* pesava 81.574 tonnellate di stazza lorda, aveva una lunghezza di 243 metri, una larghezza massima di 35,5 metri e una profondità di 18,7 metri. Era stata classificata dalla Società *American Bureau of Shipping*. L'ultima ispezione era stata effettuata nel 1999 e da allora viaggiava regolarmente dalla Lettonia, che non è parte nel *Memorandum of Understanding* (MOU) di Parigi, fino a Gibilterra<sup>2</sup>.

Quello che si sa con certezza dell'incidente della *Prestige* è quanto segue: il 13 novembre 2002, alle ore 15.30, con un temporale fortissimo (temporale del sudovest di forza 8 con raffiche di vento di forza 9 e onde di 8 metri), il Capitano della *Prestige*, che trasportava 77.033 tonnellate di petrolio combustibile pesante, inviò un "may day" al Centro di salvataggio marittimo di Finisterre, informando unicamente che lo scafo presentava uno sbandamento di 30 gradi a dritta e, indicando la sua posizione a 27 miglia (50 km) dalla costa spagnola, chiese il salvataggio urgente dell'equipaggio<sup>3</sup>. Non fornì indicazioni circa il tipo e la quantità di petrolio trasportato, non rese noto che si era prodotta una fessura di 35 metri di lunghezza a dritta dalla quale usciva una gran quantità di petrolio né che c'erano diversi problemi con i motori, tanto che nessuno di questi era acceso e che la nave andava alla deriva. Va detto che un messaggio di "may day" si trasmette soltanto quando c'è un pericolo grave e imminente di naufragio.

Il Piano di salvataggio marittimo spagnolo venne attivato immediatamente<sup>4</sup>. La reazione immediata dalla Spagna si concentrò in primo luogo sul

<sup>1</sup> Nella *Nota de prensa del Colegio Oficial de la Marina Mercante Española de 22 de noviembre de 2002*, allegata al documento del MINISTERIO DE FOMENTO (25 de noviembre de 2002): El Gobierno informa. *El Colegio Oficial de la Marina Mercante Española apoya la actuación del Ministerio de Fomento en el caso Prestige*, p. 3, si legge che: "Sólo en cumplimiento de las inspecciones del Memorandum of Understanding (MOU) la bandera de conveniencia de Bahamas, a la que pertenece el *Prestige*, tuvo 57 detenciones de barcos por deficiencias graves en 2001". Tutti i comunicati dal *Ministerio de Fomento* spagnolo sono disponibili su <http://www.mfom.es>.

<sup>2</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (13 de noviembre de 2002): El Gobierno informa. 19.00 h. *Salvamento Marítimo rescata a 24 de los tripulantes del buque "Prestige"*, p. 1.

<sup>3</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (13 de noviembre de 2002): El Gobierno informa. *Un buque de bandera de Bahamas ha comunicado que se hunde a 27 millas de Finisterre*, p. 1.

<sup>4</sup> Nel primo comunicato stampa del Governo spagnolo, reso pubblico meno di un'ora dopo il ricevimento del "may day" dalla *Prestige*, si è affermato in modo esplicito che: "se han activado los procedimientos de emergencia para el rescate de personas y la valoración de la situación". Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (13 de noviembre de 2002): El Gobierno informa. *Un buque de bandera de Bahamas ha comunicado que se hunde a 27 millas de Finisterre*, p. 1.

salvataggio delle 27 persone dell'equipaggio. Soltanto il Capitano, il Primo ufficiale ed il Capo macchine rimasero a bordo. Ventiquattro membri dell'equipaggio vennero salvati da due elicotteri spagnoli in meno di tre ore<sup>5</sup>. Furono i piloti dei due elicotteri spagnoli ad informare che la *Prestige* andava alla deriva con una fessura enorme a dritta (di 35 metri di lunghezza) e che c'era petrolio in mare. Alle ore 18.30, quattro rimorchiatori raggiunsero la *Prestige*<sup>6</sup>, ma il Capitano decise di non accettare di essere rimorchiato fino al ricevimento dell'ordine del suo armatore, senza obbedire agli ordini delle autorità spagnole di allontanarsi dalla costa<sup>7</sup>. Soltanto 3 ore dopo cominciò l'operazione di rimorchio, che, a causa del cattivo tempo, durò tutta la notte del 13 novembre<sup>8</sup>, prolungandosi fino alle ore 13.30 del giorno successivo.

Sette ore dopo la prima notizia dell'incidente, il Governo spagnolo rese pubblico che:

“Uno de los helicópteros ha detectado una mancha de hidrocarburos en una cantidad no cuantificada. La solución que se ha considerado más adecuada es la de dirigir el buque mar adentro para minimizar posibles daños. También se protegería la costa con distintos equipos si ello fuera necesario”<sup>9</sup>.

Infatti, alle ore 16.30 del 13 novembre, vale a dire soltanto un'ora dopo la notificazione dell'incidente, era già stato costituito presso la Delegazione del Governo a La Coruña l'Organismo Rettore previsto nell'*Orden Comunicada de 23 de febrero de 2001, del Ministerio de Fomento, que aprueba el Plan Nacional de Contingencias por Contaminación Marina Accidental*.

<sup>5</sup> L'elicottero del Servizio di salvataggio marittimo del *Ministerio de Fomento* spagnolo *Helimer Galicia* raccolse 17 membri dell'equipaggio, che furono trasportati a La Coruña; l'elicottero del Governo regionale (*Xunta de Galicia*) *Pesca Uno* raccolse invece 7 membri dell'equipaggio che furono trasportati a Vigo. Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (13 de noviembre de 2002): El Gobierno informa. 18.20 h. *Rescatados 7 tripulantes del buque "Prestige"*, p. 1; *ibid.*, 19.00 h. *Salvamento Marítimo rescata a 24 de los tripulantes del buque "Prestige"*, p. 1.

<sup>6</sup> I rimorchiatori del Servizio di salvataggio marittimo del *Ministerio de Fomento* spagnolo *Ría de Vigo*, *Remolcagure Bat*, *Ibaizábal Uno* e *Alonso de Chaves*. Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (13 de noviembre de 2002): El Gobierno informa. 22.40 h. *Un buque de salvamento marítimo realiza la maniobra de remolque del "Prestige"*, p. 1; *ibid.*, *El Ministerio de Fomento moviliza sus medios por el accidente del "Prestige"*, p. 1.

<sup>7</sup> Cfr. *Comparecencia del Ministro de Fomento, Francisco Álvarez-Cascos, ante la Comisión de Infraestructuras*, Congreso de los Diputados, 10 dicembre 2002.

<sup>8</sup> Nella notte tra il 13 e il 14 novembre 2002, altri due rimorchiatori si sono associati alle operazioni di salvataggio marittimo (*Chiruca Silveria* e *Sertosa 32*) e successivamente si è aggiunto un terzo rimorchiatore della Marina spagnola (rimorchiatore *Mabón*). Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (14 de noviembre de 2002): El Gobierno informa. 10.00 h. *Continúan las operaciones para alejar al "Prestige" de las costas gallegas*, p. 1.

<sup>9</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (13 de noviembre de 2002): El Gobierno informa. 22.40 h. *Un buque de salvamento marítimo realiza la maniobra de remolque del "Prestige"*, p. 1. Il 5, dicembre 2002, nella sua audizione dinanzi al Congresso dei Deputati, il Primo Vicepresidente del Governo spagnolo Mariano Rajoy spiegò che: “Las alternativas que se podían barajar eran las siguientes: 1) provocar el incendio del combustible; 2) acercar el buque a puerto para repa-

Prima che venisse diffuso questo comunicato, 5 tecnici spagnoli, 3 meccanici e due esperti in costruzione di petroliere, erano saliti a bordo della *Prestige* in elicottero. Nonostante l'opposizione del Capitano e del Capo macchine di accendere i motori, opposizione manifestatasi anche con la loro resistenza fisica, i meccanici spagnoli ripararono i motori in circa 3 ore. Il Capitano e il Capo macchine rifiutarono di invertire la rotta verso l'alto mare. Soltanto la presenza di una nave da guerra spagnola, la fregata *Cataluña*, li indusse a modificare il loro comportamento. Dopo l'inversione di rotta, la *Prestige* si trovava soltanto a 4,5 miglia dalla costa spagnola (in particolare, da Cabo Touriñán), ma già veniva rimorchiata da 7 rimorchiatori spagnoli e tutti i motori erano accesi<sup>10</sup>. Esattamente in questo giorno, 14 novembre 2002, si produsse la prima marea nera, di circa 17 mila tonnellate di petrolio combustibile pesante, rappresentata da una macchia di idrocarburi di una larghezza di 200 metri per una lunghezza pari a 20 miglia (37 chilometri), che inquinò per la prima volta tutta la Costa della Morte<sup>11</sup>.

Iniziò una avvincente corsa contro il tempo. Contemporaneamente all'allontanamento della *Prestige* dalle coste spagnole, si cercò di riparare le falle, procedendo anche a predisporre con urgenza a terra più di 18.000 metri di barriere anti-inquinamento e dispiegando in mare mezzi ed equipaggiamenti di lotta contro l'inquinamento<sup>12</sup>. Lo stesso giorno 14 novembre,

arlo; 3) desplazar el barco mar adentro. La decisión, acertada, del Gobierno de mantener alejado el buque de la costa, tuvo su fundamento en criterios estrictamente técnicos y encaminados a minimizar el riesgo medioambiental que el buque suponía para nuestras costas. Los informes técnicos que han avalado la decisión de alejar de la costa el buque, al no considerarse adecuado proceder al trasbordo de la carga del buque, son plurales y solventes". Cfr. VICEPRESIDENCIA PRIMERA DEL GOBIERNO (5 de diciembre de 2002): El Gobierno informa. Nota 53. *Rajoy apela a la responsabilidad de todos para colaborar y trabajar en beneficio de la sociedad gallega*, p. 3. Tutti i comunicati della *Vicepresidencia Primera del Gobierno* spagnolo sono disponibili su <http://www.la-moncloa.es>.

<sup>10</sup> Oltre alla Spagna, anche il Portogallo rifiutò l'entrata in porto alla *Prestige*. Si deve ricordare che ugualmente la Francia negò l'entrata nei suoi porti di Le Havre e di St. Nazaire all'*Erika*, naufragata nelle acque francesi il 12 dicembre 1999.

<sup>11</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (14 de noviembre de 2003): El Gobierno informa. 10.00 h. *Continúan las operaciones para alejar al "Prestige" de las costas gallegas*, p. 1; *ibid.*, 14.00 h. *Avanzan las operaciones de remolcado del buque hacia mar adentro*, p. 2; *ibid.*, 16.00 h. *Salvamento Marítimo ha controlado la deriva del petrolero "Prestige"*, p. 2; *ibid.*, 19.15 h. *El "Prestige" se encuentra ya a 25 millas de la costa gallega*, p. 1; *ibid.*, 19.30 h. *El buque navega con su propia máquina y con el auxilio de remolcadores, alejándose de nuestras costas*, p. 4; *ibid.*, 20.40 h. *La mancha de fuel-oil ocasionada por el "Prestige" permanece a 5 millas de la costa*, p. 1.

<sup>12</sup> Inizialmente è stato costituito un gruppo di lavoro per il coordinamento della installazione di barriere anti-inquinamento in mare. Tale gruppo di lavoro era composto da rappresentanti del Servizio di salvataggio marittimo del *Ministerio de Fomento* spagnolo, e da tecnici della *Consellería de Pesca e Asuntos Marítimos* e della *Consellería de Medio Ambiente* della *Xunta de Galicia*. Hanno fatto parte del medesimo gruppo di lavoro anche esperti provenienti da istituzioni straniere specializzate nella lotta contro l'inquinamento, il francese CEDRE (*Centre de Documentation de Recherche et Experimentations sur les pollutions acci-*

l'armatore contattò la società specializzata in lavori di salvataggio marittimo *Smit Tak*. Questa società, con l'aiuto di due elicotteri del Servizio di Salvataggio marittimo spagnolo, riuscì a far ritornare a bordo otto dei membri dell'equipaggio e alcuni dei suoi tecnici specializzati per aiutare nelle operazioni di rimorchio. Le 17 persone che il 15 novembre ancora rimanevano a bordo della *Prestige* furono portate a terra; qui la *Guardia Civil* identificò e immediatamente arrestò il Capitano, accusato di aver commesso un presunto reato di disobbedienza alle autorità spagnole ed un altro presunto reato contro l'ambiente<sup>13</sup>. Il 16 novembre, la prima marea nera di idrocarburi raggiunse le coste spagnole<sup>14</sup>, contemporaneamente all'inizio, malgrado un forte temporale, delle operazioni di recupero degli idrocarburi in mare<sup>15</sup>. Nel contempo, la *Prestige* veniva rimorchiata verso l'alto mare da due rimorchiatori, coadiuvati da altri due rimorchiatori e scortata dalla fregata *Baleares* dalla Marina spagnola e dalla corvetta *João Coutinho* della Marina portoghese<sup>16</sup>.

Il 19 novembre 2002, alle ore 8.00, la *Prestige* si spaccò in due, e alle ore 11.45, la poppa affondava. Successivamente, alle ore 16.18, anche la prora si inabissò, a circa 3,7 chilometri dalla poppa<sup>17</sup>. La poppa è affondata a 3.400 metri di profondità, sulla piattaforma continentale con una inclinazione di 35

*dentelles des eaux*) e il britannico OSRL (*Oil Spill Response Limited*). Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (17 de noviembre de 2003): El Gobierno informa. *Salvamento Marítimo despliega 18.000 metros de barreras de protección en la costa coruñesa*, p. 2.

<sup>13</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (15 de noviembre de 2003): El Gobierno informa. 14.00 h. *El Ministerio de Fomento continúa coordinando la solución del riesgo ambiental generado por el "Prestige"*, p. 5; *ibid.*, 20.45 h. *Salvamento Marítimo rescata a las 17 personas que permanecían a bordo del "Prestige"*, p. 1.

<sup>14</sup> Il petrolio combustibile pesante ha raggiunto le coste di La Coruña, tra il Capo Finisterre e le isole Sisargas. Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (16 de noviembre de 2003): El Gobierno informa. *El "Prestige" sigue a 61 millas al Oeste de Cabo Villano*, p. 2. I lavori di raccolta di idrocarburi nel litorale cominciarono immediatamente nelle zone più colpite, come Malpica, Camelle, Camariñas, Caión e Anxous. Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (18 de noviembre de 2003): El Gobierno informa. 10.30 h. *El "Prestige", alejado hasta las 100 millas de las costas gallegas*, p. 2.

<sup>15</sup> Immediatamente due navi specializzate nella lotta contro l'inquinamento hanno proceduto alla raccolta di idrocarburi in mare: la nave francese *Ailette* e la nave olandese *Rinj Delta*, aiutate dal rimorchiatore *Pau da luz*. Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (18 de noviembre de 2003): El Gobierno informa. 10.30 h. *El "Prestige" alejado hasta las 100 millas de las costas gallegas*, p. 2.

<sup>16</sup> La *Prestige* fu rimorchiata dalla prora dal rimorchiatore del Servizio di salvataggio marittimo spagnolo *Ría de Vigo*, e dalla poppa dal rimorchiatore, appartenente allo stesso Servizio, *Alonso de Chaves*. Gli altri due rimorchiatori accorsi in aiuto furono il *Charuca Silveira* e il *Sertosa 32*. Soltanto il 18 novembre 2002 il rimorchiatore cinese *Deda*, ingaggiato dalla società *Smit Tak*, sostituì il rimorchiatore *Alonso de Chaves*. Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (18 de noviembre de 2003): El Gobierno informa. 12.30 h. *El buque contratado por el armador remolca al "Prestige"*, p. 2.

<sup>17</sup> Cfr. VICEPRESIDENCIA PRIMERA DEL GOBIERNO (7 de diciembre de 2002): El Gobierno informa. Nota 57. *El batiscafo Nautile localiza la popa a 3.700 metros de la proa*, p. 7.

gradi; la prora, invece, a 3.700 metri di profondità sul piano abissale. L'inabissamento sia della prora che della poppa è avvenuto a 133 miglia marine dalla costa spagnola (246 km)<sup>18</sup>. Durante il suo allontanamento dalla costa spagnola, la *Prestige* ha lasciato una scia di petrolio combustibile pesante che, insieme al petrolio che è uscito al momento del naufragio, ha formato una seconda marea nera di 10 mila tonnellate, giunta nel suo insieme, per seconda volta, sulla Costa della Morte qualche giorno dopo il naufragio. Al momento del naufragio, ancora 50 mila tonnellate di petrolio rimanevano all'interno della *Prestige*.

Il 5 dicembre 2002, il batiscafo francese *Nautile*, nel corso della sua quarta immersione, scoprì alcune falle nella prora e nella poppa della *Prestige*<sup>19</sup>. Dopo le ulteriori immersioni, il totale delle falle identificate nella prora e nella poppa ammontava a venti. Si calcola che circa 125 tonnellate di petrolio al giorno fuoriuscivano dalla prora e dalla poppa della *Prestige*. Iniziò la terza marea nera, che rappresentò un vero incubo, prolungandosi molto nel tempo. Questa ha inquinato anche una piccola parte della costa portoghese (circa 30 km), tutta la costa nord della Spagna, dalla frontiera con il Portogallo alla frontiera con la Francia, inclusa per terza volta la Costa della Morte, e una buona parte della costa francese<sup>20</sup>. Soltanto il 13 dicembre, il batiscafo *Nautile* riuscì a chiudere la prima delle venti falle, operando ad una profondità alla quale in precedenza mai nessuno era riuscito ad operare<sup>21</sup>. I lavori del *Nautile* si sono prolungati ininterrottamente fino al giorno 14 febbraio 2003, quando si riuscì a completare l'otturazione di tutte le varie falle della petroliera<sup>22</sup>. Da allora, lo stato della *Prestige* è stabile, ma nelle sue ci-

<sup>18</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (19 de noviembre de 2003): El Gobierno informa. 13.15 h. *Se hunde la popa del buque Prestige*, p. 1; *ibid.*, 18.00 h. *El buque "Prestige", totalmente hundido a 246 kilómetros de Cabo Finisterre*, p. 2.

<sup>19</sup> "Los reconocimientos de la proa del *Prestige* revelan que (...) se han observado 'unos hilillos-cuatro regueros casi solidificados con aspecto de plastilina en estiramiento vertical'. En la zona del hundimiento no se observan manchas de chapapote". Cfr. VICEPRESIDENCIA PRIMERA DEL GOBIERNO (5 de diciembre de 2002): El Gobierno informa. Nota 52. *Se han recogido ya más de 10.200 toneladas en el mar*, p. 3.

<sup>20</sup> Cfr. XUNTA DE GALICIA, Oficina Informativa Comisión Seguimiento *Prestige* (27 de diciembre de 2002): Nota 105. *El grupo de manchas, que se encuentra a 63 millas al Norte de Estaca de Bares, está entrando en la zona SAR francesa*, p. 7. Tutti i documenti della Oficina Informativa Comisión Seguimiento *Prestige* sono disponibili su <http://www.xunta.es>.

<sup>21</sup> Cfr. XUNTA DE GALICIA, Oficina Informativa Comisión Seguimiento *Prestige* (13 de diciembre de 2002): Nota 74. *Los trabajos del batiscafo logran, por el momento, obturar una de las fugas*, p. 7.

<sup>22</sup> Cfr. XUNTA DE GALICIA, Oficina Informativa Comisión Seguimiento *Prestige* (16 de enero de 2003): Nota 144. *Se han obturado once de las 20 fugas existentes en el Prestige*, p. 6; *ibid.*, Nota 145. *La salida de fuel en la popa del Prestige es de 1 tonelada al día*, p. 7; *ibid.*, (23 de enero de 2003): Nota 157. *El batiscafo intenta cerrar la única fuga que no se ha cerrado en proa*, p. 6; *ibid.*, (29 de enero de 2003): Nota 166. *Diecisiete fugas han sido obturadas por el batiscafo Nautile*, p. 6.

sterne ancora rimangono alcune migliaia di tonnellate di petrolio combustibile pesante<sup>23</sup>.

### 3. *Lo Stato costiero e le misure di prevenzione dell'inquinamento marino nel diritto internazionale*

Se pensiamo al quadro giuridico internazionale in vigore al tempo dell'incidente della *Prestige*, la situazione non è in assoluto soddisfacente. Nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, nel confronto tra libertà di navigazione, inclusa la navigazione delle petroliere, e potere di tutela ambientale degli Stati costieri, con l'unica eccezione dei porti, risulta prevalente il principio della libertà di navigazione. Così, ad esempio, la proposta presentata diverse volte dalla delegazione spagnola per rafforzare i poteri di tutela ambientale degli Stati costieri negli stretti internazionali dove si applica il passaggio in transito, non è stata accolta<sup>24</sup>. Si deve ricordare che attraverso lo Stretto di Gibilterra transitano tutti i giorni circa mille petroliere e che questo numero si moltiplicherà quando il petrolio del Mar Caspio potrà, nei prossimi anni, giungere fino al Mar Nero e quindi al Mediterraneo. La situazione di rischio ambientale per il Mediterraneo è totale.

Nel mare territoriale, le navi di tutti gli Stati, incluse le petroliere, godono del diritto di passaggio inoffensivo (art. 17), diritto che le petroliere perdono soltanto se causano un inquinamento grave e volontario (art. 19.2, lett. *b*). È importante sottolineare che lo Stato costiero deve quindi attendere che l'inquinamento si verifichi, prima di poter agire contro la petroliera in transito<sup>25</sup>. Questo diritto di passaggio inoffensivo può essere sospeso soltanto senza discriminazione di diritto o di fatto tra le navi straniere e solo temporaneamente, se questa sospensione è necessaria per la sicurezza dello Stato costiero (art. 25.3). Le navi che trasportano sostanze intrinsecamente pericolose, com'è il caso delle petroliere, devono avere a bordo la documentazione di sicurezza (che di solito è molto liberalmente emessa dalle società di classificazione) ed osservare le specifiche misure di sicurezza previste per tale tipo di navi dagli accordi internazionali (art. 23).

<sup>23</sup> Cfr. XUNTA DE GALICIA, Oficina Informativa Comisión Seguimiento *Prestige* (30 de mayo de 2003): Nota 264. *Las inmersiones del Nautilo revelan que la situación del pecio del Prestige es estable*, p. 2.

<sup>24</sup> YTURRIAGA BARBERAN, *Ámbitos de soberanía en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Una perspectiva española*, Madrid, 1993, p. 483 ss.

<sup>25</sup> Si veda SMITH, *Innocent Passage as a Rule of Decision: Navigation v. Environmental Protection*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1982, p. 85 ss.; CATALDI, *Il passaggio delle navi straniere nel mare territoriale*, Milano, 1990, p. 128 ss.

L'unica misura concreta di prevenzione di cui gode lo Stato costiero, espressamente prevista dalla Convenzione del 1982, è il potere, quando lo richieda la sicurezza della navigazione, di esigere che le navi straniere rispettino le rotte di circolazione e i dispositivi di separazione del traffico da esso designati (art. 22). Per quanto riguarda tale potere, si è sostenuto che lo stesso comprende il potere dello Stato costiero di esigere la previa notificazione del passaggio<sup>26</sup>; in caso contrario, lo Stato costiero non potrebbe controllare il passaggio delle petroliere attraverso il suo mare territoriale né esigere che le petroliere utilizzino le rotte di circolazione e i dispositivi di separazione del traffico da esso fissati<sup>27</sup>. Infatti, quest'obbligo della previa notificazione già è sancito in alcuni trattati internazionali, come il Protocollo sulla prevenzione dell'inquinamento da movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e il loro smaltimento (Smirne, 1996), che è uno dei protocolli collegati alla Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo (Barcellona, 1976, emendata sempre a Barcellona nel 1995)<sup>28</sup>. Il potere così riconosciuto allo Stato costiero consente a quest'ultimo anche di sanzionare le petroliere che non rispettino le rotte di circolazione da questo istituite. Secondo la Convenzione del 1982, infatti, lo Stato costiero potrà prendere nel suo mare territoriale "le misure necessarie" per impedire il passaggio che non sia inoffensivo (art. 25.1).

Bisogna ricordare che le navi straniere che effettuano il passaggio inoffensivo devono conformarsi alla legislazione dello Stato costiero nelle materie elencate nell'articolo 21. Sulla base di tale disposizione lo Stato costiero ha competenza per disciplinare con proprie disposizioni normative, tra l'altro, la materia della sicurezza della navigazione e della disciplina del traffico marittimo (art. 21.1, lett. a), nonché della preservazione dell'ambiente dello Stato costiero al fine di prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento (art. 21.1, lett. f)<sup>29</sup>. Ma l'utilità di queste disposizioni nel caso di un Stato costiero che voglia vietare il passaggio di una antiquata petroliera monoscafo che trasporta petrolio combustibile pesante, come la *Prestige*, incontra un chiaro

<sup>26</sup> Cfr. sul punto SCOVAZZI, *La prevenzione degli incidenti di navigazione nell'attuale sistema di diritto internazionale del mare*, in questo stesso volume, p. 97 ss.

<sup>27</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Brussels, 3 dicembre 2002, COM (2002) 681 def. *Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council on improving safety at sea in response to the Prestige accident*.

<sup>28</sup> Il Protocollo non è ancora entrato in vigore. Su questo Protocollo, si veda JUSTE RUIZ, *Un nuevo instrumento jurídico del sistema de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo: el Protocolo sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación*, in *Revista Española de Derecho Internacional*, 1997; SCOVAZZI, *The Mediterranean Hazardous Wastes Protocol*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 13, 1997; BOU FRANCH, *Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal in the Mediterranean Sea Area*, in *Institute of International Public Law and International Relations (II-PLIR) Selected Papers on International Law and Policy*, 1, 2000.

<sup>29</sup> Si veda anche l'art. 211, par. 4.

limite nell'articolo 21.2. Secondo tale articolo, le disposizioni dello Stato costiero competente nelle materie di cui sopra non possono incidere sul diritto di passaggio inoffensivo delle navi straniere con riguardo alla progettazione, alla costruzione o all'armamento di queste navi, a meno che tali disposizioni diano esecuzione a regole o norme internazionali generalmente accettate. Certamente in questo caso il richiamo alle norme di origine internazionale è effettuato allo scopo di limitare la discrezionalità dello Stato costiero nell'emanazione di atti normativi unilaterali.

Nella zona economica esclusiva la situazione è ancora peggiore perché le navi di tutti gli Stati godono della libertà di navigazione propria dell'alto mare e della libertà di usare il mare ad altri fini internazionalmente leciti legati all'esercizio di tale libertà (art. 58.1). Esiste un limite importante, ma indeterminato nella pratica, perché questa libertà di navigazione propria dell'alto mare non si applica nella zona economica esclusiva in termini assoluti, ma soltanto nella misura in cui non sia incompatibile con le norme sulla zona economica esclusiva della Parte V della Convenzione del 1982 (art. 58.2). Inoltre, nell'esercizio dei loro diritti, inclusi la libertà di navigazione, gli Stati terzi devono tenere in conto obbligatoriamente i diritti dello Stato costiero, inclusi i diritti sovrani ai fini della conservazione delle risorse naturali e la giurisdizione in materia di protezione e conservazione dell'ambiente marino (art. 56.1), e devono conformarsi alla legislazione adottata in materia dallo Stato costiero in modo tale che non sia incompatibile con le norme della Parte V della Convenzione (art. 58.3). È chiaro, dunque, che la libertà di navigazione nella zona economica esclusiva non è una libertà assoluta, in quanto deve essere armonizzata con i diritti spettanti allo Stato costiero.

Questo problema di armonizzazione diventa più complesso perché, contemporaneamente, neanche i diritti spettanti allo Stato costiero nella sua zona economica esclusiva, inclusi i diritti sovrani ai fini della conservazione delle risorse naturali e la giurisdizione in materia di protezione e conservazione dell'ambiente marino (art. 56.1), rivestono carattere assoluto. Nell'esercizio dei suoi diritti nella zona economica esclusiva, lo Stato costiero infatti dovrà prendere in conto obbligatoriamente i diritti degli altri Stati, incluso il diritto alla libertà di navigazione, e dovrà agire in maniera compatibile con le disposizione della Convenzione (art. 56.2).

Una possibile soluzione a questo problema, in merito al quale la Convenzione del 1982 non dà nessuna indicazione precisa circa il criterio di priorità, potrebbe rinvenirsi nell'articolo 59, relativo alle attività residuali. Nel conflitto tra la libertà di navigazione di una vecchia petroliera monoscafo di uno Stato terzo in transito nella zona economica esclusiva dello Stato costiero e i diritti di quest'ultimo, il criterio sulla base del quale questo conflitto dovrebbe essere risolto è quello dell'equità, prendendo in considerazione

tutte le circostanze pertinenti, tenuto conto dell'importanza che gli interessi in causa presentano per le diverse parti e per la Comunità internazionale nel suo insieme (art. 59). Tale criterio dovrebbe indurre a dare priorità agli interessi dello Stato costiero, sempre che la navigazione di navi straniere, incluse le petroliere più sicure, rimanga impregiudicata. Lo Stato costiero può far valere i suoi interessi a una sana gestione delle risorse della zona economica e alla protezione dell'ambiente, mentre lo Stato di bandiera dovrebbe spiegare perché una petroliera monoscafo che batte la sua bandiera deve attraversare una zona economica altrui e non navigare in alto mare o perché non si utilizza una petroliera meno pericolosa per l'ambiente.

Ma in qualche caso, per quanto riguarda l'applicazione delle norme relative all'inquinamento da navi nella zona economica esclusiva, la Convenzione del 1982 preferisce, come regola generale, affermare la giurisdizione dello Stato di bandiera rispetto alla giurisdizione dello Stato costiero. Altre considerazioni, come il carattere non rigido delle norme relative al *genuine link* tra la nave e lo Stato di bandiera e la inesistenza di norme concrete in materia di responsabilità degli Stati per il danno ambientale causato da navi, permette di affermare che la Convenzione del 1982, nel favorire la libertà di navigazione rispetto alla tutela ambientale, favorisce anche la quasi totale impunità delle navi inquinanti nei confronti delle vittime del loro inquinamento, vittime che almeno potenzialmente sono tutti gli Stati costieri.

È di rilievo il fatto che durante il negoziato della Terza Conferenza sul diritto del mare, il massimo difensore della libertà di navigazione furono il gruppo degli Stati più sviluppati. In forte contrasto con questo atteggiamento iniziale, nella pratica internazionale gli Stati che, per la via dei comportamenti unilaterali, hanno adottato misure contro il dogma della libertà di navigazione sono precisamente gli Stati che appartengono a questo gruppo.

Questo è il caso, ad esempio, della pratica seguita dal Canada il quale, con l'*Artic Waters Pollution Prevention Act* del 1970<sup>30</sup>, rivendicò il diritto di controllare la navigazione e di adottare misure per la lotta contro l'inquinamento entro una distanza di 100 miglia dalla costa nelle regioni artiche. Legislazione che manifesta l'evidente preoccupazione del Canada rispetto a progetti di alcune società americane di aprire una rotta per la navigazione di superpetroliere rompighiaccio lungo il passaggio di Nord-Ovest, ove un incidente potrebbe provocare conseguenze disastrose per questo fragile ambiente. Al fine di evitare che i dubbi di non conformità di questa pratica con le norme internazionali potessero essere dedotti dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, il Canada accompagnò l'adozione di questa legge con una modifica della sua dichiarazione di accettazione della giurisdizione obbli-

<sup>30</sup> Testo in UNITED NATIONS, UN.ST/LEG/SER.B/16: *National Legislation and Treaties Relating to the Law of the Sea*, 1974, New York, p. 183 ss.

gatoria della Corte. Benché la legge del Canada sia anteriore alla Convenzione del 1982, rimane la giustificazione di questo comportamento, fondato sulla necessità di proteggere l'ambiente marino attraverso la limitazione della libertà di navigazione internazionale quando non c'è diritto applicabile o quando il diritto è chiaramente insufficiente<sup>31</sup>.

A questo riguardo, rileva anche moltissimo il comportamento degli Stati Uniti, che più radicalmente hanno difeso la libertà di navigazione durante i negoziati della Convenzione del 1982; che ancora oggi non hanno ratificato questa Convenzione; e che, ciò nonostante, hanno istituito un Programma denominato "libertà di navigazione" soltanto al fine di verificare che gli altri Stati applichino le norme convenzionali in questa materia. Dopo l'incidente della petroliera *Exxon Valdez* nel 1988 nelle acque dell'Alaska, gli Stati Uniti hanno reagito con importanti misure giuridiche. Tra queste misure, si deve evidenziare il divieto imposto unilateralmente alla navigazione di tutte le petroliere con scafo singolo entro i limiti delle 200 miglia della zona economica esclusiva statunitense. Soltanto le petroliere con doppio scafo possono dunque navigare verso o in provenienza dai porti degli Stati Uniti<sup>32</sup>. Benché gli Stati Uniti non siano ancora Parte della Convenzione sul diritto del mare del 1982, l'esclusione unilaterale delle petroliere monoscafo dalla loro zona economica non ha provocato nessuna protesta diplomatica ed ha avuto due conseguenze importanti. La prima è che dopo l'incidente dell'*Exxon Valdez*, non si è verificato nessun altro incidente prodotto da petroliere nelle acque degli Stati Uniti. La seconda conseguenza è più pericolosa: dal 1988 le petroliere più sicure, quelle con doppio scafo, trasportano petrolio verso gli Stati Uniti e, inversamente, le petroliere più pericolose, che sono sempre monoscafo come l'*Erika* o la *Prestige*, sono utilizzate per il resto del mondo, inclusa l'Europa e il Mediterraneo<sup>33</sup>. Allora, un esempio da seguire è il comporta-

<sup>31</sup> Secondo le dichiarazioni rese nel 1970 dal Primo Ministro canadese Pierre Trudeau, "Where no law exists, or where law is clearly insufficient, there is no international common law applying to the Arctic Seas, we are saying somebody has to preserve this area for mankind until the international law develops. And we are prepared to help it develop by taking steps on our own and eventually, if there is a conference of nations concerned with the Arctic, we will of course be a very active member in such a conference and try to establish an international regime. But, in the meantime, we had to act now". *International Legal Materials*, 1970, p. 600.

<sup>32</sup> Gli Stati Uniti, ritenendo insufficienti le norme internazionali sulla prevenzione dell'inquinamento dalle navi, hanno adottato nel 1990 l'*Oil Pollution Act*. Con questa legge essi hanno imposto unilateralmente l'obbligo del doppio scafo tanto per le petroliere nuove quanto per quelle esistenti, dato che hanno introdotto limiti di età (a decorrere dal 2005 tra 23 e 30 anni) e fissato termini (2010 e 2015) per il disarmo delle petroliere monoscafo.

<sup>33</sup> Infatti, a seguito del provvedimento unilaterale americano, l'Organizzazione marittima internazionale ha introdotto nel 1992 norme relative al doppio scafo nella Convenzione internazionale sulla prevenzione dell'inquinamento causato da navi (MARPOL). La MARPOL impone che tutte le petroliere di stazza lorda superiore o pari a 600 tonnellate consegnate a

mento che, dopo l'incidente dell'*Exxon Valdez*, hanno tenuto gli Stati Uniti, vietando espressamente la navigazione di tale petroliera non sicura nelle proprie acque. La conseguenza è stata però che la stessa petroliera, ridenominata *Mediterranean Star*, è stata destinata dal 1991 al trasporto di petrolio soltanto nel Mediterraneo, fino al 15 dicembre 2002, data del suo definitivo smantellamento.

#### 4. Lo Stato costiero e le misure di prevenzione dell'inquinamento marino a seguito dell'incidente della *Prestige*

Tre sono, almeno in teoria, le vie che può utilizzare lo Stato costiero per fronteggiare una situazione come quella della *Prestige*. Primo, adottare unilateralmente una legge nazionale istituendo misure al di là di quanto consente la Convenzione del 1982, proibendo la navigazione di tali petroliere e assumendo, come il Canada, un ruolo di promozione dello sviluppo progressivo del diritto internazionale del mare in questa materia (*"where no law exists, or where law is clearly insufficient... we had to act now"*). Prima dell'incidente della *Prestige*, la Spagna non aveva seguito nella pratica questa via con riguardo alla navigazione delle petroliere nel suo mare territoriale e nella sua zona economica esclusiva<sup>34</sup>. Nonostante ciò, il 30 dicembre 2002, il *Ministro de Fomento* spagnolo ha invocato l'articolo 112 della *Ley 27/1992, de 24 de noviembre de 1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*<sup>35</sup>, come giustificazione ulteriore all'espulsione di petroliere monoscafo dalla zona economica esclusiva spagnola<sup>36</sup>.

Il problema del comportamento unilaterale descritto risiede nel fatto che oggi, a differenza dell'atto unilaterale dal Canada nel 1970, la Convenzione

partire dal luglio 1996 siano costruite con doppio scafo o tecnologia equivalente. Dopo questa data non sono dunque state più costruite petroliere monoscafo. Le petroliere monoscafo a partire da 20.000 tonnellate di stazza lorda consegnate anteriormente al 6 luglio 1996 devono essere rese conformi alle norme doppio scafo al massimo all'età di 25 o 30 anni, secondo che siano o meno provviste di cisterne di zavorra segregata.

<sup>34</sup> Oltre alla condizione sancita dall'art. 21.2 per le legislazioni nazionali sulla navigazione internazionale attraverso il mare territoriale, bisogna ricordare che la stessa condizione è prevista nell'art. 211.6, lett. c) con riferimento ad un'area particolare della zona economica esclusiva nella quale ci siano "circostanze speciali".

<sup>35</sup> Pubblicata nel *Boletín Oficial del Estado* del 25 novembre 1992.

<sup>36</sup> Secondo questa disposizione: "En las aguas en las que España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, a los efectos de salvaguardar la seguridad de la navegación y de prevenir la contaminación del medio marino, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes a través de las Autoridades Portuarias y Capitanías Marítimas podrá visitar, inspeccionar, condicionar el fondeo, apresar, iniciar procedimientos judiciales y, en general, adoptar las medidas que se estimen necesarias respecto de los buques que vulneren o puedan vulnerar dichos bienes jurídicos". Cfr. *Comparecencia del Ministro de Fomento, Francisco Álvarez-Cascos, ante la Comisión de Infraestructuras*, Congreso de los Diputados, 30 dicembre 2002.

sul diritto del mare del 1982 ha istituito una procedura per la soluzione delle controversie e, a differenza degli Stati Uniti, questo sistema è obbligatorio per la Spagna, Stato che, come l'Italia, già ha ratificato la Convenzione del 1982<sup>37</sup>. In ogni caso, sembra molto improbabile nella pratica che gli Stati di bandiera di convenienza o "bandiera-ombra" ricorrano a questo sistema per la soluzione delle controversie.

Si conforma a tale primo approccio la decisione della Spagna, presa dopo l'incidente della *Prestige*, di non permettere l'entrata nei suoi porti di petroliere monoscafo, di qualsiasi bandiera, che trasportino prodotti petroliferi pesanti<sup>38</sup>. Decisione che è conforme alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982.

La seconda via tiene in conto il limite dell'articolo 21.2 della Convenzione del 1982: un limite che si applica soltanto alla legislazione nazionale emanata unilateralmente dallo Stato costiero. Ma nessuna disposizione della Convenzione del 1982 vieta che le misure istituite per eseguire trattati internazionali (inclusi i trattati regionali o sub-regionali) con riguardo alla progettazione, alla costruzione o all'armamento di queste navi, possano incidere sul diritto di passaggio inoffensivo delle navi straniere a meno che tali disposizioni diano esecuzione a regole o norme internazionali generalmente accettate. Infatti, la stessa Convenzione del 1982 fa, nell'articolo 197, un richiamo alla cooperazione regionale in materia ambientale.

Si deve anche far riferimento al fatto che, il 26 novembre 2002, nel quadro del quindicesimo Vertice ispano-francese svoltosi a Málaga, il *Ministro de Fomento* spagnolo e il Ministro delle Infrastrutture, Trasporti e Abitazione francese hanno reso un Comunicato congiunto<sup>39</sup>. Tra tutte le misure previste in tale Comunicato congiunto, quella che ha suscitato maggiore attenzione è stato l'Accordo raggiunto dai due Paesi circa il divieto di navigazione all'interno delle rispettive zone economiche esclusive delle petroliere monoscafo con più di quindici anni di età, che trasportino prodotti petroliferi pesanti, contemplando in caso di necessità anche l'espulsione con la forza.

<sup>37</sup> La Spagna ha ratificato la Convenzione del 1982 il 20 dicembre 1996 e l'ha pubblicata nel *Boletín Oficial del Estado* del 14 febbraio 1997, n. 39. La Convenzione del 1982 è entrata in vigore per la Spagna il 14 febbraio 1997. L'Italia ha depositato il suo strumento di ratifica della Convenzione del 1982 il 13 gennaio 1995, a seguito di autorizzazione disposta con legge 2 dicembre 1994, n. 689 (*Gazz. Uff. supp.* al n. 295 del 19 dicembre 1994). La Convenzione del 1982 è entrata in vigore per l'Italia il 12 gennaio 1995.

<sup>38</sup> *Real Decreto-Ley 9/2002, de 13 de diciembre, por el que se adoptan medidas para buques tanque que transporten mercancías peligrosas o contaminantes*, pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* il 14 dicembre 2002. Se ne veda il testo come Allegato 1 al presente lavoro. Cfr. altresì MINISTERIO DE FOMENTO (13 de diciembre de 2002): El Gobierno informa. Nota 76. *El Gobierno español toma la iniciativa en el ámbito de la Unión Europea, prohibiendo la entrada en sus puertos de los buques de casco único que transporten petróleos pesados*, p. 2.

<sup>39</sup> Se ne legga il testo come Allegato 2 al presente lavoro.

La prima notizia in merito a questo Accordo è stata fornita nel corso della conferenza stampa congiunta tra il Primo Ministro spagnolo José María Aznar e il Presidente della Repubblica francese Jacques Chirac al termine della riunione suddetta. Nel corso della conferenza stampa, il Primo Ministro spagnolo esordì affermando che:

“Hoy España y Francia hemos querido dar un nuevo paso adelante, de tal manera que adoptemos medidas de común acuerdo en nuestras respectivas zonas económicas exclusivas. Por lo tanto, nosotros hemos decidido que, a partir de mañana mismo, los barcos construidos hace más de quince años que tengan un casco único, que transporten fuel o alquitrán, que no estén equipados de dispositivos de medidas del nivel y de la presión de hidrocarburos y que sean una amenaza para nuestras costas, sean exhaustivamente controlados.

Esto puede dar lugar a la expulsión de la zona económica exclusiva de esos barcos si constituyen un peligro, excepto que las autoridades de esos barcos den toda la información completa sobre la carga, los destinos, los documentos relativos al Estado del pabellón que enarbolan, la información detallada sobre todos los operadores y todas las operaciones que afecten al transporte que desarrolla y que lleva en su seno ese barco. Se procederá en caso de duda a la inspección por los especialistas correspondientes del Estado y, naturalmente, habrá, en su caso, las correspondientes consecuencias, si no se dan las debidas seguridades, que puedan determinar la expulsión de la zona económica exclusiva de Francia o de España.

Viene todo esto apoyado en el artículo 56 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>40</sup> y eso será operativo en nuestras zonas económicas exclusivas a partir de mañana mismo<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Il 30 dicembre 2002 venne resa pubblica una ulteriore dichiarazione nella quale si sosteneva che “el Gobierno español, lo mismo que el francés, haciendo uso de los *artículos 56 y 73 del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, comenzaron inmediatamente a impedir la entrada en su Zona Económica Exclusiva de aquellos buques que por sus características y carga que transportan pueden producir un efecto nocivo sobre el medio ambiente marino”. Cfr. *Comparecencia del Ministro de Fomento, Francisco Álvarez-Cascos, ante la Comisión de Infraestructuras*, Congreso de los Diputados, 30 dicembre 2002.

<sup>41</sup> Cfr. *Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno, Don José María Aznar, y del Presidente de la República Francesa, Jacques Chirac (Málaga, 26 de noviembre de 2002)*, p. 4. Tutti i discorsi e conferenze stampa del Primo Ministro spagnolo sono disponibili su <http://www.la-moncloa.es>. La dichiarazione di José María Aznar appena richiamata fu ampiamente diffusa. Due comunicati ufficiali dello stesso giorno, 26 novembre 2002, del Ministe-

Dal canto suo, il Presidente della Repubblica francese Jacques Chirac dichiarò che:

“Hemos decidido, además, querría recordarlo, que a partir de mañana todos los barcos que tengan características dudosas (monocascos, más de quince años, transporte de fuel pesado o de alquitrán) y peligrosos para el ecosistema puedan ser revisados y, en caso de incumplimiento de las normas, excluidos de nuestra zona de doscientas millas. Nosotros propondremos (al Consejo Europeo) en Copenhague la extensión de estas medidas al conjunto de los países europeos para que se unan a nosotros”.

Il ruolo assunto dalla Spagna e dalla Francia di promozione dello sviluppo progressivo del diritto internazionale a livello europeo in materia di sicurezza del traffico marittimo non è sfuggito ai giornalisti. Così, nel turno di domande, alla domanda sul fatto che *“este acuerdo para la inspección de modo inmediato en las aguas de Francia y España puede ser extensivo a otros países (e se) intentarán que otros Estados de la Unión Europea adopten también antes del Consejo de Copenhague ese tipo de inspecciones”*, il Primo Ministro spagnolo rispose che:

“Es evidente que vamos a poner en comunicación de nuestros socios en la Unión Europea las decisiones y los acuerdos que hemos adoptado hoy y vamos a invitar a todos los miembros de la Unión que estén dispuestos a ello a asociarse a esta iniciativa del Gobierno francés y del Gobierno español. Y es evidente también que esperamos y deseamos que el Consejo Europeo de Copenhague tome medidas de una manera clara y definitiva ya sobre aspectos vitales de la seguridad marítima, que es verdad

ro della Presidenza e del Ministero della Prima Vicepresidenza del Governo, affermarono, negli stessi termini, che: “Por otra parte, el Presidente del Gobierno, José María Aznar y el Presidente de la República francesa, Jacques Chirac, han acordado hoy, durante la cumbre hispano-francesa celebrada en Málaga, poner en marcha a partir de mañana mismo controles exhaustivos para los barcos con más de 15 años que circulen por la zona de exclusión de las 200 millas marinas, y que transporten materiales peligrosos como fuel, alquitrán o de otro tipo y supongan una amenaza para las costas de los dos países. Esta decisión tomada por ambos países podría dar lugar a la expulsión del buque que transite por esa zona, excepto que la autoridad del barco ofrezca toda la información que le sea requerida, como la relativa a la carga, operadores o destinos. En caso de negativa, los Estados adoptarán medidas contra ellos, que pueden llegar a la expulsión de los buques de la zona económica exclusiva de ambos países. Esta decisión adoptada hoy por ambos países tiene fundamento jurídico en el artículo 56 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Cfr. *Nota de Prensa del Ministerio de la Presidencia* (26-noviembre-2002), p. 1; VICEPRESIDENCIA PRIMERA DEL GOBIERNO (26 de noviembre de 2002): El Gobierno informa. *Los afectados por los vertidos comenzarán a recibir las ayudas a mediados de diciembre*, p. 3. Tutti i comunicati dal Ministero spagnolo della Presidenza sono disponibili su <http://www.mpr.es>.

que ya debían estar adoptadas, pero que en este caso nosotros vamos a hacer toda la presión y toda la fuerza posible para que sean adoptadas en el plazo de tiempo más breve, y eso será, esperamos que sea, en Copenhague.

Por el momento, por nuestra parte mandamos una señal muy fuerte en el día de hoy, diciendo que en nuestras zonas económicas exclusivas no estamos dispuestos a asumir riesgos mientras se toman estas decisiones”.

Questa conferenza stampa ha offerto un altro dato di interesse. Alla domanda dei giornalisti sul fatto che “*esta nueva propuesta en cuanto a la seguridad marítima se basa en el Derecho Internacional y, si tal es el caso, ¿por qué no se ha propuesto aún?*”, il Presidente della Repubblica francese rispose che:

“Hace un momento el Presidente del Gobierno, señor Aznar, ha comentado que se basaba en el artículo 56. ¿Por qué no se ha propuesto antes dicha política? Creo que es, sencillamente, que tenemos un Derecho Internacional del Mar que es una especie de monumento basado históricamente, ideado para garantizar una libertad total de circulación en todos los mares del planeta y que nos resultaba difícil poner en tela de juicio dicho monumento. Las decisiones, además, se tomaban de forma general en la Organización Marítima Internacional. Como ustedes saben, allí los corredores se reparten en función de las toneladas transportadas y esto, por supuesto, les da la responsabilidad de la decisión, sobre todo, a los países que tienen bandera de conveniencia.

Hoy hemos decidido que ya era demasiado lo que había pasado. En cuanto a nuestros dos países, de forma perfectamente enmarcada en el Derecho Internacional, tomamos esta iniciativa y les pedimos a nuestros socios que la tomen también. En cuanto a nosotros respecta, la decisión es irrevocable”.

In esecuzione dell’Accordo in questione, il 26 novembre 2002 la fregata *Andalucía* intraprese un’azione di pattugliamento, esercitando poteri di vigilanza e controllo lungo la zona economica esclusiva spagnola. A seguito di tale attività, furono espulse dalla zona economica esclusiva spagnola le seguenti navi: il 30 novembre 2002, la petroliera monoscafo *Moskowsky Festival*, battente bandiera maltese<sup>42</sup>; il 4 dicembre, la petroliera *Evgueniy Titov*,

<sup>42</sup> “El Presidente del Gobierno, José María Aznar, anunció hoy que anoche se procedió a la primera expulsión de aguas territoriales españolas de un barco, de pabellón maltés, que no cumplía las condiciones acordadas con Francia tras el vertido del petrolero *Prestige*. Se trata del *Moskowsky*, un buque de bandera de Malta de más de 15 años de antigüedad, de casco ú-

anch'essa battente bandiera maltese<sup>43</sup>; il 9 dicembre, la petroliera *Teekay Foam*, battente bandiera delle Bahamas<sup>44</sup>; il 10 dicembre, la petroliera *South Trader*, battente bandiera liberiana<sup>45</sup>; l'11 dicembre, la petroliera *Byzantio*, ancora con bandiera maltese<sup>46</sup>; il 18 dicembre, la nave *Néstor C*<sup>47</sup>; il 21 dicembre, la petroliera greca *Stmichaelis* e nuovamente la petroliera maltese *Moskowsky Festival* già citata<sup>48</sup>; il 30 dicembre venne resa nota l'espulsione di altre tre petroliere (la *Majori*, maltese; la *Kriti Filoxenia*, greca; e la *Aquarius*, battente bandiera del Belize)<sup>49</sup>. Anche la Francia reagì alla stessa maniera: il 3 dicembre 2002 procedette all'espulsione della petroliera maltese *Enalios Titan* dalla sua zona economica esclusiva<sup>50</sup>. Nessuno Stato ha avanzato proteste diplomatiche contro tali comportamenti.

nico, que transporta fuel y que se dirigía a Gibraltar. El Gobierno español ha recomendado a las autoridades portuguesas que lo alejen de las 200 millas de su costa, tal y como ha hecho España tras el acuerdo bilateral firmado por Francia para la protección de las aguas de los dos países ante el transporte de mercancías peligrosas durante la pasada Cumbre Bilateral en Málaga". Cfr. VICEPRESIDENCIA PRIMERA DEL GOBIERNO (1 de diciembre de 2002): El Gobierno informa. *El barco Moskowsky, de bandera maltesa, fue expulsado de la zona económica exclusiva española*, p. 6.

<sup>43</sup> Cfr. VICEPRESIDENCIA PRIMERA DEL GOBIERNO (4 de diciembre de 2002): El Gobierno informa. Nota 49. *Más de 8.200 toneladas recogidas ya en el mar*, p. 1.

<sup>44</sup> Cfr. Nota de prensa del Ministerio de Defensa (9 de diciembre de 2002): *La Armada ha expulsado hoy de aguas españolas al petrolero "Teekay Foam"*, p. 1; VICEPRESIDENCIA PRIMERA DEL GOBIERNO (9 de diciembre de 2002): El Gobierno informa. Nota 63. *España expulsa de sus aguas a otro petrolero por no cumplir las normas de seguridad*, p. 6. Tutti i comunicati dal Ministero spagnolo della Difesa sono disponibili su <http://www.la-moncloa.es>.

<sup>45</sup> Cfr. *Comparecencia del Ministro de Fomento, Francisco Álvarez-Cascos, ante la Comisión de Infraestructuras*, Congreso de los Diputados, 10 dicembre 2002, p. 12.

<sup>46</sup> Cfr. XUNTA DE GALICIA, Oficina Informativa Comisión Seguimiento Prestige (11 de diciembre de 2002): Nota 68. *Se amplía el Real Decreto de ayudas a los afectados a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y País Vasco*, p. 1; VICEPRESIDENCIA PRIMERA DEL GOBIERNO (13 de diciembre de 2002): El Gobierno informa. Nota 75. *El Gobierno amplía las ayudas a Asturias, Cantabria y País Vasco*, p. 4.

<sup>47</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (19 de diciembre de 2002): El Gobierno informa. *Las Autoridades Marítimas españolas prohíben la entrada del buque "Néstor C" en puerto español*, p. 2.

<sup>48</sup> XUNTA DE GALICIA, Oficina Informativa Comisión Seguimiento Prestige (21 de diciembre de 2002): Nota 95. *Un patrullero de la Armada impedirá la entrada en aguas españolas a dos buques mercantes monocasos*, p. 5.

<sup>49</sup> Cfr. *Comparecencia del Ministro de Fomento, Francisco Álvarez-Cascos, ante la Comisión de Infraestructuras*, Congreso de los Diputados, 30 dicembre 2002.

<sup>50</sup> "Un destructor del Ejército francés acompaña al *Enalios Titan*, un petrolero monocasos de bandera maltesa, construido en 1978 y que transporta 81.185 toneladas de fuel-oil para que abandone la zona económica francesa. Además, las autoridades francesas le han informado de que, por los acuerdos entre Francia y España firmados en Málaga, no puede entrar en la zona económica exclusiva española. En caso de que no cumpla esta orden e intente entrar en la zona económica exclusiva de España, la fragata *Baleares* está dispuesta para obligarle a retirarse de las costas gallegas". Cfr. VICEPRESIDENCIA PRIMERA DEL GOBIERNO (3 de diciembre de 2002): El Gobierno informa. Nota 47. *Francia y España expulsan a un buque de bandera de Malta cargado con 81.185 toneladas de fuel-oil*, p. 1 s.; Nota de prensa del Ministerio de De-

L'azione esterna della Spagna non si è limitata alla conclusione dell'Accordo bilaterale con la Francia. La Spagna ha tentato infatti di far assumere una portata regionale più ampia a tali misure, chiedendo l'appoggio dell'Unione europea<sup>51</sup>. Sforzi che, come si vedrà, cominciarono a dare i primi risultati dopo il Consiglio europeo di Copenaghen, il 13 dicembre 2002. Inoltre, senza attendere la riunione del Consiglio europeo di Copenaghen, la Spagna ha accettato che altri Stati europei, il Portogallo, l'Italia e la Germania, si associassero alla decisione franco-spagnola di non permettere la navigazione di navi petroliere "sub-standard" entro il limite delle 200 miglia<sup>52</sup>. In questa linea di accordi bilaterali si inquadra la Dichiarazione congiunta ispano-italiana sulla sicurezza del trasporto in navi cisterna, firmata il 17 marzo 2003 dal *Ministro de Fomento* spagnolo Francisco Álvarez-Cascos e dal *Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti* della Repubblica italiana Pietro

fensa (4 de diciembre de 2002): *Colaboración de las Fuerzas Armadas en la protección de la costa gallega*, p. 2.

<sup>51</sup> Il Primo Ministro spagnolo dichiarò che: "Como ustedes saben, en primer lugar, yo he escrito al Presidente del Consejo Europeo, señor Rasmussen, y al Presidente de la Comisión Europea, y así he escrito a todos los Primeros Ministros y Jefes de Estado de la Unión Europea, una carta proponiendo siete puntos a adoptar urgentemente en materia de seguridad marítima: la puesta en marcha de la Agencia de Seguridad Marítima; el establecimiento de fondos europeos de indemnización; la revisión del calendario de introducción del doble casco en los barcos o diseño equivalente para petroleros de casco único; la mejora clara de la inspección de buques; el fortalecimiento de los mecanismos de control de tráfico marítimo; la supresión en la Unión Europea de territorios exentos de controles establecidos que operan como paraísos y la elaboración de propuestas en el ámbito del Derecho Marítimo Internacional. Como ustedes saben también, el domingo pasado, en la reunión que tuve con el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, la Comisión apoyó plenamente estas propuestas (...)". Cfr. *Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno, Don José María Aznar, y del Presidente de la República Francesa, Jacques Chirac (Málaga, 26 de noviembre de 2002)*, p. 1.

<sup>52</sup> Durante la conferenza stampa congiunta del Presidente del Consiglio dei Ministri italiano Silvio Berlusconi e del Primo Ministro spagnolo José María Aznar, al termine del Vertice italo-spagnolo del 28 novembre 2002, il Primo Ministro Aznar affermò che: "El Presidente Berlusconi conoce la carta que yo he remitido al Presidente de la Comisión y también a todos mis colegas en la Unión Europea. *El Presidente Berlusconi me ha manifestado que hace suyo el contenido de esa carta y que Italia, además, está dispuesta a sumarse al acuerdo de Francia y España, al cual también esta mañana se ha sumado Portugal en conversación que he mantenido con el Primer Ministro portugués*, y en presentar todas estas cuestiones al Consejo Europeo de Copenhague, en el cual tenemos que tomar decisiones importantes. Yo quiero decir que aprecio muy especialmente esta posición italiana; desde luego, me parece muy importante que los Gobiernos europeos no estemos dispuestos a aceptar que puedan existir transportes irresponsables de mercancías peligrosas que pueden causar daños al medio ambiente o daños a las personas. Estamos dispuestos a fortalecer las inspecciones y, como dice el texto del acuerdo, si no se dan las explicaciones suficientes, a invitar amablemente a esos barcos a que abandonen la zona económica exclusiva de cada uno de nuestros países de 200 millas". Cfr. *Conferencia de prensa del Presidente del Consejo de Ministros de la República Italiana, Silvio Berlusconi, y del Presidente del Gobierno, Don José María Aznar (28 de noviembre de 2002)*, p. 5.

Lunardi<sup>53</sup>. Con questa Dichiarazione, l'Italia ha avallato le nuove proposte che la Spagna stava presentando in sede Unione europea ed IMO, facendo proprio in particolare l'obiettivo di limitare in modo non discriminatorio il traffico di navi che trasportano merci pericolose e inquinanti entro il limite delle 200 miglia dalle coste, e permettendo il trasporto di petrolio combustibile pesante soltanto con navi a doppio scafo.

La terza via percorribile sarebbe quella di affermare una regola o norma internazionale generalmente accettata tale da impedire nel futuro un nuovo caso *Prestige*. Bisogna sottolineare che l'articolo 211.1 della Convenzione del 1982 permette che una organizzazione internazionale competente o una conferenza diplomatica generale possano adottare norme o regole internazionali per prevenire l'inquinamento provocato da navi. Queste norme o regole internazionali possono riguardare la progettazione, la costruzione o l'armamento delle petroliere. Infatti, come conseguenza della pressione dell'Unione europea, l'Organizzazione marittima internazionale (IMO) già ha emendato la regola 13G dell'Allegato I alla Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi (MARPOL), istituendo un calendario per l'eliminazione progressiva delle navi petroliere monoscafo.

Dopo l'incidente della *Prestige*, lo Stato spagnolo ha avviato senza indugio questa terza via. Così, il 25 novembre 2002, nella Sessione inaugurale dell'89° Consiglio dell'IMO, il Rappresentante permanente della Spagna ha reso una lunga e importante dichiarazione, sottolineando i principali eventi, atti e mezzi spiegati con riguardo all'incidente della petroliera *Prestige*. Ha formulato anche qualche riflessione riguardo agli Stati di bandiera, alle società di classificazione e al controllo da parte degli Stati del porto, così come ha fatto particolari riferimenti alle questioni attinenti ai luoghi di rifugio, alla sicurezza della navigazione nelle zone prossime alla costa, al regime internazionale di compensazione dei danni causati dall'inquinamento da idrocarburi prodotto da navi, all'eliminazione dei periodi transitori nell'applicazione anticipata della normativa sulle vecchie petroliere monoscafo, senza dimenticare l'installazione di equipaggiamenti addizionali di sicurezza a bordo delle navi, la formazione e preparazione dei membri dell'equipaggio, ecc.

In questo intervento, il Rappresentante permanente della Spagna presso l'IMO ha proposto il seguente pacchetto di misure che devono essere approvate a livello internazionale:

- “1) Alejamiento del tránsito de buques con mercancías peligrosas del actual Dispositivo de Separación de Tráfico de Finisterre

<sup>53</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (17 de marzo de 2003): El Gobierno informa. *El Ministro de Fomento y el Ministro de Infraestructuras y Transportes de Italia firman la “Declaración Hispano-Italiana sobre la seguridad del transporte en buques tanques”*, p. 4. Si legga il testo di questa Dichiarazione come Allegato 3 al presente lavoro.

y otros corredores marítimos, para lo cual España presentará de inmediato una propuesta a esta Organización;

2) Necesidad de la más rápida implantación de un Plan de Auditorías modelo de la OMI para someter a auditoría con carácter obligatorio a los Estados de Abanderamiento, como se acordó con el impulso de España en la última reunión de Japón;

3) Mejora de los sistemas de inspección de buques por parte de los Estados rectores de Puerto, por ejemplo: reducción de los plazos de inspección; inspecciones ampliadas obligatorias para buques que han mostrado deficiencias en inspecciones anteriores; mejora de los mecanismos nacionales de control del tráfico marítimo;

4) Una más estricta exigencia del cumplimiento de las obligaciones de las Sociedades de Clasificación de las prescripciones mínimas establecidas en el Convenio SOLAS, es decir, las Resoluciones de la Asamblea A.739(18) y A.789(19);

5) Control y exigencia de nuevas responsabilidades de las organizaciones reconocidas que actúan en nombre de los Estados de Abanderamiento;

6) Desarrollo de Directrices sobre Lugares de Refugio que no invadan las competencias soberanas de los Estados ribereños respecto a la protección de su litoral e intereses conexos, siendo estos lugares designados en función de las circunstancias de cada caso, de la capacidad de respuesta ante la emergencia de cada Estado ribereño y las garantías presentadas por los intereses comerciales del buque y/o la carga;

7) Una mejora inmediata del régimen internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos con cuantías suficientes y pagos rápidos y que incluyan la financiación por parte de los responsables de estos tráficós para poner a disposición de los Estados ribereños los medios que permitan combatir con más eficacia estas catástrofes;

8) Eliminación de períodos transitorios para la entrada en vigor de las prescripciones sobre doble casco;

9) Continuación de los esfuerzos de la OMI para mejorar la formación y las condiciones de vida a bordo; y

10) Implantación acelerada de equipos de seguridad a bordo de todos los buques, tales como sistemas de identificación automática, registradores de travesías, etc. ”<sup>54</sup>.

Si devono menzionare anche ulteriori novità con riferimento a misure legislative applicabili nella zona economica esclusiva che oggi stanno emergendo e che nel futuro potrebbero essere d'aiuto per prevenire questo tipo di incidenti. La prima è la proposta effettuata dalla Spagna in sede IMO il 27 febbraio 2003 di istituire nella Costa della Morte schemi di traffico marittimo obbligatori per le petroliere con doppio scafo che navighino nella zona compresa tra le 33 e le 40 miglia marine dalla costa. Questa proposta, basata sulla configurazione eccezionale della Costa della Morte, sullo stato di necessità e sulla legittima difesa ambientale, ha molte possibilità di essere approvata<sup>55</sup>. Probabilmente sarà la prima volta che si istituisce un meccanismo di separazione del traffico marittimo nella zona economica tanto lontano dalla costa; infatti, questa possibilità non è prevista nemmeno nella Convenzione del 1982.

Un'altra nuova misura in via di adozione è l'iniziativa del Segretario Generale dell'Organizzazione marittima internazionale di adottare linee guida relative alla creazione da parte degli Stati costieri di porti di rifugio in acque calme, lontani dalle città e in zone di non elevato valore ecologico, per le navi petroliere con problemi di sicurezza<sup>56</sup>. Il caso della *Prestige* rende evidente la difficoltà che ha incontrato il Governo spagnolo nel decidere in poche ore che cosa fare, di fronte ad una petroliera in situazione di emergenza vicino alle coste del proprio Stato. Fino ad oggi non esiste nessun codice di com-

<sup>54</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (25 de noviembre de 2002): El Gobierno informa. *España ha anunciado hoy en la OMI la inmediata propuesta de un dispositivo de tráfico más alejado de las costas para los buques con mercancías peligrosas*, p. 4. Nella stessa Sessione inaugurale del Consiglio dell'IMO, il Rappresentante permanente delle Bahamas e lo stesso Segretario Generale dell'IMO, il canadese William A. O'Neil, si congratularono con la Spagna per la pronta risposta nel prestare soccorso ai membri dell'equipaggio della *Prestige* e per l'aiuto prestato alla stessa nave. È opportuno sottolineare come i Rappresentanti permanenti di Francia, Portogallo, Filippine, Danimarca, Grecia, India, Marocco, Nigeria, Belize, Algeria, Islanda e Bahamas si dichiararono solidali con la dichiarazione spagnola, appoggiando l'adozione urgente di tutte o alcune delle misure proposte.

<sup>55</sup> La Spagna presentò la proposta di cui al testo in sede IMO nel febbraio 2002; tale proposta sarà esaminata dal Subcomitato di sicurezza nella navigazione (NAV 49) dell'IMO, tra il 30 giugno e il 4 luglio 2003, e sarà adottata dal Comitato di sicurezza marittima dell'IMO nel primo trimestre 2004. Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (1 de marzo de 2003): El Gobierno informa. *El Ministerio de Fomento dispone ya del proyecto de nuevo diseño del Dispositivo de Control de Tráfico de Finisterre que permite un mayor alejamiento de los barcos que transporten sustancias peligrosas*, p. 2; *ibid.*, (3 de marzo de 2003): *España insiste ante la OMI en la necesidad de adoptar con urgencia nuevas medidas en materia de seguridad marítima*, p. 3.

<sup>56</sup> Il precedente di questa iniziativa si trova nel Protocollo sulla cooperazione per prevenire l'inquinamento da navi e, in situazione di emergenza, combattere l'inquinamento del Mare Mediterraneo (La Valletta, 25 gennaio 2002).

portamento in queste situazioni. La decisione dal Governo spagnolo di allontanare la *Prestige* dalla costa è stata molto criticata dai giornalisti e dai politici, che hanno suggerito che sarebbe stato più opportuno trasportare la *Prestige* nel porto di La Coruña in quanto tale misura sarebbe stata meno pericolosa rispetto alla decisione di allontanarla verso l'alto mare.

Su tale questione si è aperto un acceso dibattito<sup>57</sup>. Al riguardo, il Governo spagnolo ha ricordato che non esiste nessun precedente in cui una petroliera con problemi di sicurezza sia stata trasportata in un porto. Al contrario, l'incidente dell'*Erika* dimostra che il comportamento da tenere dovrebbe essere esattamente il contrario. Il Governo spagnolo ha ricordato che la *Prestige* andava alla deriva senza motore; che il Capitano aveva richiesto il salvataggio dell'equipaggio che già aveva abbandonato la nave e, quindi, questa era fuori controllo. In queste circostanze, la scelta di condurla in porto non era realizzabile, anche in relazione delle condizioni climatiche, con un temporale fortissimo e onde di 8 metri di altezza che rendevano molto difficile, se non impossibile, ai rimorchiatori il trasporto della nave in un porto sicuro. Inoltre, l'unico porto esistente in quell'area, il porto di La Coruña, non ha fondali abbastanza profondi per una petroliera come la *Prestige*<sup>58</sup>. Il Governo spagnolo ha insistito sul fatto che i due esperti in costruzione di petroliere saliti a bordo, in seguito ad una prima ispezione, avevano raccomandato l'allontanamento immediato della *Prestige* dalla costa spagnola, e che questa era la stessa conclusione alla quale era arrivato il Capitano quando lanciò il messaggio di "may day". Benché tutte queste considerazioni siano certe, la misura proposta, che avrebbe potuto essere di enorme utilità, non è stata ancora adottata dal Segretario generale dell'Organizzazione marittima internazionale.

Bisogna ricordare ad ogni modo che la decisione del Governo spagnolo di allontanare la *Prestige* dalla costa spagnola è stata difesa da diversi esperti tecnici<sup>59</sup>, dall'Associazione degli ingegneri navali e oceanografici della Spa-

<sup>57</sup> Secondo il quotidiano *El País* del 24 novembre 2002, "Poker en el mar sobre el destino de un petrolero", p. 19 e del 25 novembre 2002 "España se inhibió y consintió que el *Prestige* extendiese la marea negra en Galicia", p. 20, la decisione dal Governo spagnolo di allontanare la *Prestige* dalla costa "fue una decisión más política que técnica". La replica del *Ministerio de Fomento* si trova in MINISTERIO DE FOMENTO (27 de noviembre de 2002): El Gobierno informa. *La información de El País no es veraz ni en los datos que ofrece ni en sus interpretaciones*, p. 6.

<sup>58</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (15 de diciembre de 2002): El Gobierno informa. *El atraque en el puerto de A Coruña no depende del calado*, p. 1.

<sup>59</sup> Nel resoconto conclusivo della riunione tecnica, tenuta presso Delegazione del Governo a La Coruña alle ore 12.30 del 19 novembre 2002, con la partecipazione di 17 persone tra tecnici, ingegneri navali della società IZAR, capitani della Marina Mercantile, professori della Scuola Superiore della Marina Civile di La Coruña e della Scuola d'Ingegneria Navale di Ferrol, nonché personale delle dogane francesi, si afferma che: "En definitiva, todos los asistentes entienden que las medidas que se han adoptado por las autoridades marítimas españolas son

gna<sup>60</sup>, dal Collegio ufficiale della marina mercantile spagnola<sup>61</sup>, dalla Federazione dei piloti portuali della Spagna<sup>62</sup>, così come dal CEDRE (*Centre de Documentation de Recherche et Experimentations sur les pollutions accidentelles des eaux*)<sup>63</sup>.

Tenendo conto del fatto che la Comunità europea non ha inoltrato nessuna proposta nel termine fissato dall'IMO per la presentazione di documenti ai suoi Comitati e Subcomitati, il 24 marzo 2003, ultimo giorno utile, la Spagna ha assunto l'iniziativa di presentare due proposte concrete in sede IMO. Queste proposte spagnole si riferivano, rispettivamente, alle direttive sui luoghi di rifugio per le navi che hanno bisogno di assistenza e all'*auditing* per gli Stati di bandiera. Per quanto riguarda la prima proposta, la Spagna ha sostenuto che soltanto le navi che si conformano a tutte le norme di sicurezza internazionalmente applicabili, con i loro dati e operatori chiaramente identificabili e che offrono garanzie finanziarie illimitate per far fronte ai

las correctas y más adecuadas a las situaciones que se han ido produciendo desde el primer momento del siniestro del buque *Prestige*". Allo stesso modo, nel parere del 21 novembre 2002, richiesto dal Governo spagnolo su questo punto e reso da capitani della Marina Mercantile e da professori della Scuola Superiore della Marina Civile dell'Università di La Coruña, si afferma che "Que tal maniobra de trasbordo y en las condiciones analizadas, sería técnicamente inviable y, por todo lo hasta aquí expuesto, se desaconsejaría con fundados argumentos técnicos dicho trasbordo". Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (27 de noviembre de 2002): El Gobierno informa. *La información de El País no es veraz ni en los datos que ofrece ni en sus interpretaciones*, p. 5.

<sup>60</sup> Nella *Nota de la Asociación de Ingenieros Navales y Oceánicos de España sobre el accidente del Petrolero "Prestige"*, del 21 novembre 2002, allegata al documento MINISTERIO DE FOMENTO (25 de noviembre de 2002): El Gobierno informa. *La Asociación de Ingenieros Navales y Oceánicos de España apoya la actuación del Ministerio de Fomento en el caso Prestige*, p. 2, si legge che: "La decisión de alejar el buque de la costa todo lo posible creemos que fue la más acertada, dado que no era factible trasegar la carga de fuel, lo que hubiera necesitado un calentamiento previo a elevada temperatura, además de que las condiciones de viento y mar hubieran hecho imposible la operación de bombeo; por otra parte, al quedarse sin tripulación ni mantenimiento el buque, se enfrió la carga. Cualquier solución basada en llevar el buque a puerto era muy peligrosa por cuanto podía partirse todavía más cerca de la costa y el desastre habría sido entonces aún mayor".

<sup>61</sup> Nella *Nota de prensa del Colegio Oficial de la Marina Mercante Española de 22 de noviembre de 2002*, allegata al documento MINISTERIO DE FOMENTO (25 de noviembre de 2002): El Gobierno informa. *El Colegio Oficial de la Marina Mercante Española apoya la actuación del Ministerio de Fomento en el caso Prestige*, p. 3, si legge che: "En cuanto al buque y su cargamento de fuel oil, no obstante las alternativas planteadas en la búsqueda de la mejor solución, todo indica que la maniobra de alejamiento del *Prestige* de la costa era la más adecuada, a fin de evitar un daño mayor en las proximidades de dicha costa por el derrame de las 77.000 toneladas de fuel".

<sup>62</sup> Cfr. XUNTA DE GALICIA, Oficina Informativa Comisión Seguimiento *Prestige* (11 de diciembre de 2002): Nota 67. *La Federación de Prácticos de Puertos de España apoya la actuación del Gobierno ante el accidente del Prestige*, p. 1.

<sup>63</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (12 de febrero de 2003): El Gobierno informa. *Es la mejor decisión, la única que hubiera tomado una autoridad marítima responsable, la única que se ha tomado siempre ante circunstancias semejantes*, p. 2.

danni che possano causare, potranno essere accolte nei luoghi di rifugio. Per quanto riguarda la seconda proposta, la Spagna ha sostenuto che il modello di *audit* che l'IMO dovrà progettare dovrà essere vincolante per tutti gli Stati di bandiera e che i risultati del controllo dovranno essere di pubblico accesso<sup>64</sup>.

D'altra parte, l'11 aprile 2003, la Spagna, insieme alla Francia, al Portogallo, al Regno Unito, all'Irlanda e al Belgio, e con l'appoggio dell'Unione europea espresso in seno al Consiglio dei Ministri di Trasporti<sup>65</sup>, hanno proposto all'IMO la creazione di zone marine particolarmente sensibili entro le rispettive zone economiche esclusive. In particolare, le acque dell'Oceano Atlantico, incluso il Canale della Manica e le coste occidentali dell'Irlanda e del Regno Unito, godranno di una speciale tutela come conseguenza di misure restrittive applicate alla navigazione di navi ad un solo scafo che trasportano petrolio pesante. Anche questi Stati hanno proposto l'emendamento della Convenzione MARPOL, così da accelerare il ritiro dal servizio delle petroliere ad un solo scafo e di introdurre, con effetti immediati, il divieto espresso di trasportare petrolio pesante con queste petroliere<sup>66</sup>.

Si devono sottolineare anche le proposte formulate in ambito IMO di aumentare il Fondo internazionale di compensazione dei danni causati per l'inquinamento di idrocarburi da navi (OIL Fund). Al tempo dell'incidente della *Prestige*, il limite massimo per il risarcimento che poteva essere corrisposto dal Fondo era di 171,5 milioni di euro. Tale ammontare risulta chiaramente insufficiente di fronte ad incidenti così catastrofici come quelli dell'*Erika* e della *Prestige*. Il Rappresentante permanente della Spagna presso l'IMO ha proposto, il 9 maggio 2003, in linea con le decisioni adottate dal Consiglio dell'Unione europea di Copenaghen nel dicembre 2002, la creazione di un nuovo Fondo supplementare il cui limite massimo della compensazione sia di 800 milioni di DEG (circa 1.000 milioni di euro) e che tale ammontare sia disponibile prima del 2004<sup>67</sup>. Nel corso della Conferenza di-

<sup>64</sup> I testi delle proposte della Spagna si trovano allegati al documento del MINISTERIO DE FOMENTO (27 de marzo de 2003): El Gobierno informa. *El Ministerio de Fomento presenta nuevas propuestas ante la OMI para mejorar la seguridad marítima*, p. 15.

<sup>65</sup> Secondo la conclusione 10 del Consiglio "Trasporti", il Consiglio: "Esorta gli Stati membri che hanno interessi comuni in zone marine sensibili ad identificare e formulare proposte coordinate per le zone che devono essere protette dall'IMO come zone marine particolarmente sensibili. Esorta l'IMO a sviluppare l'uso dello strumento di designazione di zone marine sensibili e zone marine particolarmente sensibili". Doc. 15121/02 (Presse 380), 2472<sup>a</sup> Sessione del Consiglio-Trasporti, Telecomunicazioni ed Energia-Bruxelles, 5 e 6 dicembre 2002, p. 32.

<sup>66</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (12 de abril de 2003): El Gobierno informa. *España presenta ante la OMI nuevas iniciativas para la protección del medio ambiente marino*, p. 2.

<sup>67</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (3 de mayo de 2003): El Gobierno informa. *España propondrá la ampliación del fondo para daños por hidrocarburos a 1.000 millones de euros*, p.

plomatica internazionale svoltasi a Londra dal 12 al 16 maggio 2003, è stata approvata la proposta spagnola<sup>68</sup>, che non può però trovare applicazione retroattiva all'incidente della *Prestige*.

##### 5. *Le misure di prevenzione dell'inquinamento marino proposte dalla Commissione europea*

Dopo la catastrofe dell'*Amoco Cadiz* nel 1978, il Consiglio europeo aveva chiesto alla Commissione di presentare proposte sul controllo e sulla riduzione dell'inquinamento causato dalla fuoriuscita di idrocarburi. Nonostante gli sforzi iniziali, non sono stati ancora raggiunti grandi obiettivi. Soltanto verso la metà degli anni '90, quando è stata introdotta la maggioranza qualificata, sono state adottate dal Consiglio le prime misure di una politica comune di sicurezza marittima basate, in particolare, sull'organizzazione a livello comunitario di un sistema di applicazione più rigorosa delle convenzioni internazionali e sull'adozione di disposizioni specificamente comunitarie nei settori in cui le norme IMO sono inesistenti o insufficienti. In particolare, sono stati adottati i seguenti atti:

1) Direttiva 95/21/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo)<sup>69</sup>. Tale direttiva prevede l'ispezione di tutte le navi e dispone particolari misure per l'ispezione delle petroliere;

2) Direttiva 94/57/CE del Consiglio, del 22 novembre 1994, relativa alle disposizioni e norme comuni per gli organi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime<sup>70</sup>;

3) Regolamento (CE) n. 2978/94 del Consiglio, del 21 novembre 1994, sull'applicazione della risoluzione IMO A.747(18) concernente la misurazione del tonnellaggio degli spazi per la zavorra nelle petroliere a zavorra segregata<sup>71</sup>;

2. Un'altra proposta, presentata dal Rappresentante permanente del Giappone, prevedeva un massimo di circa 500 milioni di euro.

<sup>68</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (16 de mayo de 2003): El Gobierno informa. *La OMI acepta la propuesta del Ministerio de Fomento. La indemnización por daños debidos a la contaminación por hidrocarburos alcanzará los 1.000 millones de euros*, p. 4.

<sup>69</sup> GUCE L 157 del 7 luglio 1995, p. 1.

<sup>70</sup> GUCE L 319 del 12 dicembre 1994, p. 20.

<sup>71</sup> GUCE L 319 del 12 dicembre 1994, p. 1.

4) Direttiva 93/75/CEE del Consiglio, del 13 settembre 1993, secondo la quale le navi dirette a porti marittimi della Comunità o che ne escono sono tenute a fornire informazioni precise sulla natura del loro carico<sup>72</sup>;

5) Proposta di direttiva (posizione comune (CE) n. 2/2000) relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui del carico.

Il naufragio dell'*Erika* fu la prova evidente del rischio che rappresentano le vecchie navi, e del fatto che l'attuale quadro di regolamentazione, peraltro mal applicato dagli Stati membri (in particolare per quanto riguarda il numero dei controlli nei porti) va rafforzato su una base specificamente comunitaria che oltrepassi le norme IMO.

Soltanto dopo l'incidente dell'*Erika*, nel dicembre 1999, la Commissione europea, dodici anni dopo gli Stati Uniti, ha cominciato a proporre le stesse misure ed altre similari.

### 5.1. *Le misure proposte dopo l'incidente dell'Erika*

Nel 2000, la Commissione europea ha proposto due pacchetti di misure, conosciuti come *Erika I* (21 marzo 2000) ed *Erika II* (6 dicembre 2000).

Le misure del pacchetto *Erika I* sono state adottate nel 2001, e consistono principalmente in tre tipi di misure. La prima è rappresentata dalla modificazione della Direttiva 95/21/CE sul controllo delle navi da parte dello Stato del porto, che obbliga a ispezionare come minimo il 25% delle navi che entrano in un porto, e che contiene una lista nera di navi petroliere che non possono entrare in nessun porto europeo. Inoltre i controlli su tutte le navi dovranno essere rafforzati in funzione dell'età della nave e dovranno riguardare sistematicamente una delle cisterne di zavorra. Le navi debbono inviare in porto una serie di informazioni prima di accedere ai porti per consentire una preparazione efficace delle ispezioni.

La seconda, è rappresentata dalla modificazione della Direttiva 94/57/CE sulle società di classificazione, che verificano la sicurezza della struttura delle navi petroliere per lo Stato di bandiera. Per esercitare un controllo più rigoroso sulle società di classificazione, si riserva alla Commissione la facoltà, grazie ad una procedura semplificata, di sospendere o revocare il riconoscimento a quelle società che non risultano più conformi ai requisiti. Per ottenere e conservare il riconoscimento a livello comunitario, le società di classificazione devono comprovare un comportamento soddisfacente sotto il profilo della sicurezza e della prevenzione dell'inquinamento. Per la prima volta, è stata introdotta la responsabilità civile di queste società di classificazione,

<sup>72</sup> Direttiva 93/75/CEE del Consiglio, del 13 settembre 1993, relativa alle condizioni minime necessarie per le navi dirette a porti marittimi della Comunità o che ne escono e che trasportano merci pericolose o inquinanti. *GUCE* L 247 del 5 ottobre 1993, p. 19.

che può essere illimitata se si verifica un incidente con la nave e si prova un comportamento grave e negligente della società. Questo elemento può essere importante in futuro. Nel caso dell'*Erika*, la sua sicurezza era stata documentata da una società di classificazione di Torino; nel caso della *Prestige*, la società di classificazione era l'*American Bureau of Shipping*, degli Stati Uniti.

La terza misura è rappresentata da una proposta per un nuovo regolamento che prevede la generalizzazione del divieto di navigazione delle petroliere monoscafo secondo un calendario analogo a quello degli Stati Uniti (2005, 2010, 2015 secondo la stazza), vale a dire un calendario per l'eliminazione progressiva delle navi petroliere monoscafo da tutte le acque dell'Unione europea entro il 2015<sup>73</sup>. Si deve aggiungere che la Commissione europea ha anche ottenuto dall'Organizzazione marittima internazionale l'adozione del medesimo calendario a livello mondiale<sup>74</sup>. Tutte le direttive comunitarie in materia non sono ancora applicate in quanto non è ancora scaduto il termine per il loro recepimento, fissato per la metà del 2003. Per contro, è invece in vigore dal settembre 2002 l'emendamento alla regola 13G dell'Allegato I della Convenzione MARPOL. Conformemente a questo calendario, la *Prestige* avrebbe dovuto cessare il proprio servizio a partire dal 15 marzo 2005.

È opportuno sottolineare anche che, dopo l'incidente della *Prestige*, la Spagna ha dato esecuzione alla prima Direttiva citata in un modo singolare. Dal 1° gennaio 2003 nei porti della Spagna vengono ispezionate non il 25%, ma il 35% delle navi, ed è vietata l'entrata in porto non soltanto delle navi incluse nella lista nera, ma anche di tutte le navi petroliere monoscafo con più di 5.000 tonnellate di stazza<sup>75</sup>. Prima di questa misura, la Spagna ha approvato la *Orden Ministerial de 2 de diciembre de 2002 por la que se establece el procedimiento integrado de escala de buques en los puertos de interés general*. Questo atto ministeriale persegue l'obiettivo che prima della entrata in porto delle navi, le autorità portuali ricevano tutte le informazioni necessarie per programmare le ispezioni e i controlli sulle petroliere, allo scopo di assicura-

<sup>73</sup> Regolamento (CE) n. 417/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 febbraio 2002, sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo e che abroga il regolamento (CE) n. 2978/94 del Consiglio. *GUCE* L 064 del 7 marzo 2002, p. 1, modificato in *GUCE* L 324 del 29 novembre 2002, p. 1.

<sup>74</sup> Secondo il Governo spagnolo, "la posición española fue la más exigente en la reducción de fechas para la utilización de buques petroleros de casco único tanto en el seno de la Unión Europea como en el seno de la Organización Marítima Internacional". Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (20 de noviembre de 2002): El Gobierno informa. *Liderazgo español en materia de Seguridad Marítima Europea*, p. 1.

<sup>75</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (30 de noviembre de 2003): El Gobierno informa. *El Gobierno inicia anticipadamente la tramitación de dos Directivas sobre Seguridad Marítima*, p. 1; *ibid.*, (6 de diciembre de 2002): *La Administración española ya inició la transposición de la directiva 2001/106 de la UE que podrá entrar en vigor en enero de 2003*, p. 2.

re le ispezioni proprio sulle navi più pericolose. A tale proposito, è stato previsto un modello di documento unico integrato per lo scalo, che si può trasmettere elettronicamente, permettendo di disporre con anticipo di tutte le informazioni riguardanti la nave, comprese quelle relative alla società di classificazione che ha fatto l'*auditing*, il tipo di merci che trasporta, la società assicuratrice, la data e il porto dell'ultima ispezione<sup>76</sup>. Queste misure sono state messe in pratica immediatamente<sup>77</sup>.

Il pacchetto di misure *Erika II* consiste in tre misure addizionali con il fine di migliorare la sicurezza marittima nelle acque antistanti le coste europee. La prima misura è consistita nell'adozione nel 2002 di un Regolamento che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima<sup>78</sup>. L'Agenzia per la sicurezza marittima sarà incaricata di sostenere la Commissione e gli Stati membri nell'applicazione e nel controllo sul rispetto della legislazione comunitaria, nonché nella valutazione dell'efficacia delle misure in vigore. L'Agenzia avrà il compito altresì di fornire un'assistenza tecnica (modifica della legislazione comunitaria), di assistere gli Stati candidati all'adesione, di organizzare azioni di formazione, di raccogliere informazioni e di gestire banche dati sulla sicurezza marittima, di svolgere missioni di sorveglianza della navigazione, di effettuare ispezioni e *audit* presso le società di classificazione, di procedere ad ispezioni *in loco* e di partecipare alle indagini successive a un incidente marittimo.

La seconda misura è consistita nell'adozione nel 2002 di una Direttiva relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio, controllo e informazione sul traffico marittimo. Con questa Direttiva si cerca di: migliorare il monitoraggio di tutte le navi che transitano in zone ad alta densità di traffico, e obbligarle a dotarsi di un sistema che ne consenta l'identificazione automatica e il costante monitoraggio da parte delle autorità costiere; rendere obbligatori, per le navi che fanno scalo nei porti della Comunità, i registri dei dati di viaggio, per agevolare le indagini dopo gli eventuali incidenti; rafforzare i poteri di intervento degli Stati membri, in quanto Stati costieri, in caso

<sup>76</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (2 de diciembre de 2002): El Gobierno informa. *Se refuerzan los mecanismos para planificar de forma efectiva las inspecciones y controles de los buques*, p. 2.

<sup>77</sup> Nel porto di Tarragona furono ispezionate le petroliere *Black Sea*, battente bandiera maltese, il 17 dicembre; la *Ohio*, battente bandiera delle isole Marshall, il 21 dicembre; la *Valery Chaklov*, battente bandiera maltese, il 24 dicembre; la *Buldury*, battente bandiera cipriota, il 25 dicembre. Nel porto di Bilbao, la *Zoja II*, battente bandiera cipriota, il 22 dicembre. Nel porto di Algeciras, la *Moon Trader*, battente bandiera delle Bahamas, il 17 dicembre. Nel porto di Santa Cruz de Tenerife, la *Bitlan*, battente bandiera svedese, il 24 dicembre. Nel porto di Huelva, la *Tito Tapias*, battente bandiera spagnola, il 25 dicembre.

<sup>78</sup> Regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima. *GUCE* L 208 del 5 agosto 2002, p. 1 ss.

di rischio di incidenti o di minaccia di inquinamento dinanzi alle loro coste; proibire alle navi di uscire dai porti quando condizioni meteorologiche eccezionali comportino gravi rischi per la sicurezza o l'ambiente.

La terza misura, forse la più interessante per i cittadini, non è invece stata approvata dal Consiglio. La Commissione aveva previsto un meccanismo per migliorare il regime della responsabilità civile per assicurare il risarcimento alle vittime delle maree nere. La proposta di regolamento della Commissione integrava il vigente regime internazionale a due livelli, fondato sulla responsabilità e il risarcimento dei danni risultanti dall'inquinamento provocato dalle petroliere, istituendo un fondo supplementare europeo (di terzo livello), il fondo COPE, destinato ad indennizzare le vittime di maree nere verificatesi nelle acque europee.

A seguito dell'incidente della *Prestige*, la Commissione ha cominciato ad elaborare un nuovo pacchetto di misure, al fine di migliorare ulteriormente il sistema di risarcimento alle vittime delle maree nere.

Per quanto riguarda il pacchetto di misure *Erika II*, il Governo spagnolo ha affermato che:

“España actuó en el seno de la Unión Europea de manera muy activa en la proposición de dos medidas de gran calado cuyo debate se está llevando a cabo actualmente en el seno de la Organización Marítima Internacional tales como el establecimiento de un tercer nivel de indemnización por daños causados por contaminación de hidrocarburos en el que España propugna una cuantía de 1000 millones de euros, así como la determinación de los criterios técnicos para la fijación de lugares de refugio en alta mar de modo que buques en dificultades puedan acogerse en ellos cuando no afecten a las poblaciones costeras, al medio ambiente o a la pesca”<sup>79</sup>.

## 5.2. Le misure proposte dopo l'incidente della *Prestige*

Il 21 novembre 2002, il Primo Ministro spagnolo ha proposto l'urgente adozione delle seguenti misure: l'immediato avviamento dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima; la creazione di un fondo di compensazione con un limite massimo di risarcimento sufficiente e con meccanismi atti ad assicurare un rapido versamento degli importi dovuti; l'urgente revisione del calendario di soppressione delle petroliere monoscafo; il miglioramento e la omogeneizzazione dei meccanismi di ispezione; il rafforzamento dei mecca-

<sup>79</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (20 de noviembre de 2002): El Gobierno informa. *Liderazgo español en materia de Seguridad Marítima Europea*, p. 1 s.

nismi di controllo del traffico marittimo lungo le coste degli Stati membri; l'eliminazione nell'Unione europea di aree che agiscono come "paradisi" senza richiedere l'applicazione degli *standard* d'ispezione di navi; e la modificazione del diritto internazionale del mare per permettere il controllo non discriminatorio entro i limiti delle 200 miglia o la eliminazione del traffico pericoloso<sup>80</sup>.

A seguito di tali proposte e della Comunicazione della Commissione europea del 3 dicembre 2002 relativa al rafforzamento della sicurezza in mare in risposta all'incidente della petroliera *Prestige*<sup>81</sup>, il Consiglio dei Ministri dei Trasporti, Telecomunicazioni ed Energia (Consiglio "Trasporti"), tenutosi a Bruxelles il 5 e 6 dicembre 2002, ha deciso all'unanimità di mettere in pratica tutte le proposte del Primo Ministro Aznar. Sono da sottolineare, in particolare, le Conclusioni raggiunte dal Consiglio sui punti 9 e 11:

"9. Concorda sul rafforzamento dei meccanismi di controllo del traffico marittimo lungo le coste degli Stati membri dell'UE tramite la creazione da parte degli Stati membri, ove opportuno e conformemente al diritto internazionale, di una zona preventiva per le navi sulle quali sono state constatate manifeste irregolarità; (...)

11. Invita gli Stati membri ad adottare misure, in conformità con il diritto internazionale del mare, che permettano agli Stati costieri di controllare e possibilmente limitare, in modo non discriminatorio, il traffico di navi che trasportano merci pericolose e inquinanti entro 200 miglia dal loro litorale, e invita la Commissione a prendere in considerazione misure volte a limitare la presenza di petroliere monoscafo di più di 15 anni che trasportano idrocarburi pesanti entro la zona economica esclusiva degli Stati membri, o, se opportuno e in conformità con il diritto internazionale, entro le 200 miglia dal loro litorale"<sup>82</sup>.

Nelle Conclusioni adottate dal Consiglio "Ambiente", nella riunione tenutasi a Bruxelles il 9 dicembre 2002, si legge che il Consiglio stesso:

"Ribadisce le conclusioni sulla sicurezza delle navi e la prevenzione dell'inquinamento adottate dal Consiglio "Trasporti" del 6 dicembre 2002, che sono volte a rafforzare sia la sicurezza marittima che la prevenzione dell'inquinamento marino e ne sostie-

<sup>80</sup> Cfr. *Comparecencia del Ministro de Fomento, Francisco Álvarez-Cascos, ante la Comisión de Infraestructuras*, Congreso de los Diputados, 10 dicembre 2002, p. 12.

<sup>81</sup> Doc. 15301/02 MAR 153 ENV 747 COM (2002) 681 def.

<sup>82</sup> Doc. 15121/02 (Presse 380), 2472<sup>a</sup> Sessione del Consiglio -Trasporti, Telecomunicazioni ed Energia- Bruxelles, 5 e 6 dicembre 2002, p. 32.

ne l'impegno a proseguire e migliorare la politica in materia di sicurezza marittima, al fine di ridurre i rischi di incidenti, evitare la perdita di vite umane e impedire l'inquinamento marino; si compiace in particolare per le iniziative volte ad accelerare la graduale eliminazione delle petroliere monoscafo, a vietarne l'impiego per il trasporto di idrocarburi pesanti e a individuare più rapidamente luoghi di rifugio"<sup>83</sup>.

Tutte queste Conclusioni hanno ricevuto l'appoggio unanime del Consiglio europeo di Copenaghen (12 e 13 dicembre 2002). Nelle Conclusioni della Presidenza di questo Consiglio Europeo, si è affermato che:

"Il Consiglio europeo esprime rammarico e seria preoccupazione per il grave incidente occorso alla petroliera *Prestige* al largo della costa nord-occidentale della Spagna. Il conseguente danno all'ambiente marino e a quello socioeconomico e la minaccia ai mezzi di sussistenza di migliaia di persone sono intollerabili. L'Unione europea esprime la sua solidarietà agli Stati, le regioni e le popolazioni colpite, nonché il suo sostegno e riconoscimento agli sforzi compiuti da tali Stati, dalle istituzioni e dalla società civile per la bonifica delle aree inquinate.

Il Consiglio europeo rammenta le conclusioni da esso convenute a Nizza nel dicembre 2000 in merito alle misure adottate per l'*Erika*, e riconosce la determinazione degli sforzi compiuti in seno alla Comunità europea e all'Organizzazione marittima internazionale (IMO) in seguito all'incidente dell'*Erika* per rafforzare la sicurezza marittima e la prevenzione dell'inquinamento. L'Unione è decisa ad adottare le misure necessarie a evitare che catastrofi analoghe si ripetano e si compiace della rapida reazione del Consiglio e della Commissione. L'Unione continuerà inoltre a svolgere un ruolo di primo piano nelle iniziative internazionali volte a perseguire tale obiettivo, in particolare nel quadro dell'IMO. Le conclusioni del Consiglio "Trasporti" del 6 dicembre 2002 e del Consiglio "Ambiente" del 9 dicembre 2002 dovrebbero essere attuate senza indugio in tutti i loro aspetti"<sup>84</sup>.

La Commissione ha trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio il 20

<sup>83</sup> Doc. 15101/02 (Presse 379), 2473<sup>a</sup> Sessione del Consiglio -Ambiente- Bruxelles, 9 dicembre 2002, p. 22.

<sup>84</sup> Doc. SN 400/02. *Conclusioni della Presidenza. Consiglio europeo di Copenaghen 12 e 13 dicembre 2002*, par. 32-33.

dicembre 2002 una proposta di regolamento<sup>85</sup> allo scopo di: accelerare il calendario di ritiro delle petroliere monoscafo adottato nel quadro del pacchetto di misure *Erika I*; vietare il trasporto di prodotti petroliferi pesanti sulle petroliere monoscafo dirette nei porti dell'Unione europea o provenienti da tali porti, e prescrivere che, fin d'ora, i prodotti petroliferi pesanti siano trasportati soltanto da petroliere a doppio scafo; e conseguire un'applicazione più ampia del regime speciale di ispezione delle petroliere per valutare il buono stato strutturale delle petroliere monoscafo che hanno più di 15 anni. La Commissione ha chiesto che il Consiglio e il Parlamento europeo esaminino con urgenza questo testo in vista della sua adozione nella riunione del Consiglio "Trasporti" del 27 marzo 2003.

Il Consiglio "Ambiente" del 4 marzo 2003 ha preso atto della relazione della Commissione europea sulle iniziative intraprese per contrastare le conseguenze dell'inquinamento marino provocato dal naufragio della petroliera monoscafo *Prestige* lungo le coste della Galizia. La Commissione ha sottolineato, tra l'altro, la creazione, risalente a due anni fa, del Centro europeo per gli interventi, un servizio volto ad affrontare le grandi emergenze in questo settore, nonché varie iniziative posteriori al novembre 2002, quali la proposta di regolamento concernente il divieto di trasporto di olii combustibili pesanti per le petroliere monoscafo e la proposta di sanzioni penali per chiunque inquina. Ha menzionato inoltre l'importante ruolo svolto a questo riguardo dall'Agenzia europea per la sicurezza marittima<sup>86</sup>.

Il 5 marzo 2003, la Commissione ha inoltre presentato una proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio<sup>87</sup> che prevede due misure distinte. La prima introduce nel diritto comunitario le norme internazionali in materia di scarichi inquinanti provenienti dalle petroliere e da altre navi. Tale strumento disciplina inoltre l'applicazione dettagliata delle regole in questione, ivi compresi gli scarichi illeciti in alto mare. La seconda dispone che le violazioni delle regole in materia di scarichi siano passibili di sanzioni penali e fornisce indicazioni sulla natura delle sanzioni da comminare. Tali disposizioni si applicano a qualsiasi persona, non soltanto quindi all'armatore, ma anche al

<sup>85</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Bruxelles, 20 dicembre 2002, COM (2002) 780 def. 2001/0310 (COD). *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 417/2002 sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo e che abroga il regolamento (CE) n. 2978/94 del Consiglio* (presentata dalla Commissione).

<sup>86</sup> Doc. 6677/03 (Presse 54), 2491<sup>a</sup> Sessione del Consiglio -Ambiente- Bruxelles, 4 marzo 2003, p. 6.

<sup>87</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Bruxelles, 5 marzo 2003, COM (2003) 92 def., *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni, comprese sanzioni penali, per i reati di inquinamento* (presentata dalla Commissione).

proprietario del carico, alla società di classificazione o a qualsiasi altra persona ritenuta responsabile di negligenza grave.

Il Consiglio europeo di Bruxelles (20 e 21 marzo 2003), facendo seguito alle misure annunciate nel Consiglio di dicembre, ha sollecitato, tra gli altri:

“- una rapida attuazione delle misure adottate dal Consiglio e dal Parlamento dopo l'incidente dell'*Erika* (rafforzamento dei controlli nei porti, miglior controllo delle società di classificazione, designazione di porti di rifugio, istituzione di sistemi di monitoraggio del traffico navale ed informazione nelle acque comunitarie);

- un esame e un'attuazione rapidi da parte del Consiglio, della Commissione e degli Stati membri delle misure connesse alla catastrofe della *Prestige* sulla base della comunicazione della Commissione;

- il Consiglio "Trasporti" a giungere ad un accordo il 27 marzo sulla proposta della Commissione che limita il trasporto di gasolio pesante in petroliere monoscafo e accelera il calendario per il ritiro di tali petroliere nonché sforzi coordinati da parte di tutti gli Stati membri e della Commissione volti a stabilire quanto prima una norma analoga su scala mondiale, mediante una modifica della Convenzione MARPOL;

- un sostegno ai lavori in corso in sede IMO volti a elaborare un codice dello Stato di bandiera ed un sistema modello di *audit* vincolante sulla base del quale gli Stati di bandiera eseguano i loro compiti conformemente alle convenzioni internazionali;

- l'adozione, prima della fine del 2003, sulla scorta della recente proposta della Commissione, di un sistema di sanzioni, comprese sanzioni penali per i reati connessi all'inquinamento, fondato su basi giuridiche appropriate; (...)<sup>88</sup>”.

Già si è cominciato a mettere in pratica molte di queste proposte. In questo senso, bisogna sottolineare che il Consiglio "Trasporti", tenutosi a Bruxelles il 27 e 28 marzo 2003, dopo un ampio dibattito sulla proposta di regolamento relativa all'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo, ha manifestato un consenso di massima sul testo proposto, in attesa del parere del Parlamento europeo sulla proposta in questione. La Presidenza dovrà prendere contatto con il Parlamento europeo per pervenire ad un accordo in prima lettura nella procedura di codecisione entro la fine del giugno 2003. Nella

<sup>88</sup> Doc. 8410/03, Consiglio europeo di Bruxelles, 20 e 21 marzo 2003, Conclusioni della Presidenza, p. 26.

stessa sessione, il Consiglio ha preso atto della presentazione da parte della Commissione del progetto di direttiva relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni, comprese sanzioni penali, per i reati di inquinamento. Il Consiglio ha sottoposto questa proposta della Commissione all'esame tecnico del Comitato dei rappresentanti permanenti. In terzo luogo, nella stessa sessione il Consiglio ha raggiunto un accordo su un approccio generale relativo al progetto di direttiva della Commissione concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare<sup>89</sup>, in attesa del parere in prima lettura del Parlamento europeo<sup>90</sup>.

Indipendentemente dall'adozione di queste proposte della Commissione, la stessa Commissione riconosce che gli interessi vitali dell'Unione europea devono essere meglio difesi e rappresentati sul piano internazionale, facendo un appello molto chiaro a una necessaria revisione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare:

“Le coste europee, in particolare il litorale atlantico e il Mediterraneo, sono estremamente vulnerabili ai rischi di grandi inquinamenti, ma il trasporto marittimo internazionale resta dominato dal dogma della libertà dei mare e dell'impunità dello Stato di bandiera. La Commissione considera necessaria l'adozione di misure risolutive di sicurezza marittima sul piano internazionale, in particolare tramite norme di navigazione più severe per le navi che trasportano merci inquinanti e un rafforzamento del controllo degli Stati di bandiera. Tale passo dovrebbe accompagnarsi ad una riflessione approfondita sull'adeguatezza del diritto internazionale (in particolare la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982) rispetto ai crescenti rischi legati al transito di navi – a volte in cattivo stato – cariche di sostanze inquinanti. La società civile sembra a giusto titolo sempre meno pronta ad accettare gli enormi costi economici e ambientali di inquinamenti come quelli dell'*Erika* e della *Prestige*, in nome della libertà dei mari e i principi in vigore dovrebbero essere riesaminati nel senso di una maggiore tutela dei legittimi interessi degli Stati costieri”<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> Si ricorda che la proposta ha lo scopo di modificare la Direttiva 2001/25/CE, in particolare per quanto riguarda taluni problemi procedurali relativi al riconoscimento dei certificati di abilitazione della gente di mare rilasciati da Paesi che non fanno parte dell'Unione europea.

<sup>90</sup> Doc. 7685/03 (Presse 90), 2499ª Sessione del Consiglio – Trasporti, Telecomunicazioni ed Energia- Bruxelles, 27-28 marzo 2003, p. 13 ss.

<sup>91</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Direzione generale Energia e Trasporti, *L'incidente della Prestige*, p. 6.

Precisamente la reazione del popolo di Galicia dopo l'incidente della *Prestige* è in linea con questo pensiero: il grido "nunca más" significa che il tempo della revisione del dogma della libertà dei mari, in particolare della libertà di navigazione, è già arrivato.

## ALLEGATO 1

**Real Decreto-Ley 9/2002, de 13 de diciembre, por el que se adoptan medidas para buques tanque que transporten mercancías peligrosas o contaminantes<sup>92</sup>.**

España en un país marítimo, situado por su geografía en un cruce de caminos con rutas fundamentales que pasan por delante de Finisterre, por el estrecho de Gibraltar y el Archipiélago Canario. España siempre ha defendido en la Organización Marítima Internacional (OMI) y en el seno de la Unión Europea, la necesidad de convertir la seguridad marítima en una prioridad en sí misma, lo cual significa entre otras cuestiones la realización de inspecciones serias y homogéneas en todos los puertos y la exclusión de los buques de casco simple para el transporte de productos petrolíferos. La defensa de estos principios por el Gobierno español ha sido hecha de forma constante en todos los foros internacionales y con respeto, naturalmente, a la legalidad internacional.

En relación con la retirada de buques petroleros monocasco, la realidad es que la propuesta de Reglamento que presentó la Comisión Europea en febrero de 2000 y que fue apoyada, entre otras, por la delegación española, en relación con la retirada de buques petroleros monocasco fue la siguiente:

«Los buques petroleros de crudos de 20.000 toneladas o más de peso muerto y aquellos buques de producto de 30.000 toneladas o más de peso muerto (...) no podrán operar cuando el buque tenga una antigüedad de 23 años o el 1 de junio de 2005 si esta fecha fuera anterior.»

Esta posición fue debatida también en el seno de la OMI en abril de 2001, pero no fue finalmente recogida en el texto del Reglamento 417/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de febrero de 2002, relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco, que incorporó un calendario más dilatado para la sustitución de estos petroleros. De haberse aprobado la propuesta de la Comisión, apoyada por España, el buque «Prestige» hubiera dejado de navegar en 1999, fecha en que se cumplían los 23 años de antigüedad.

Recogiendo las iniciativas del Gobierno español, el Consejo de Ministros de Transportes, Telecomunicaciones y Energía de la Unión Europea, celebrado en Bruselas los días 5 y 6 de diciembre, acordó, por unanimidad, la adopción de una serie de medidas de trascendencia histórica para la seguridad del transporte marítimo y la prevención y combate de catástrofes ecológicas como las derivadas del hundimiento o varada de buques como el «Aegean Sea», «Erika» o más recientemente, el «Prestige». A este respecto ha acordado que, de forma

<sup>92</sup> Publicado in *Boletín Oficial del Estado*, 14 diciembre 2002, n. 299.

inmediata, los petróleos pesados no deban transportarse más que en petroleros de doble casco, instando a los Estados miembros a comprometerse a no admitir en sus puertos, terminales o zonas de fondeo, petroleros de casco único que transporten esta mercancía. De otra parte, ha instado a los Estados miembros a que adopten medidas que, de conformidad con el Derecho Internacional del mar, permitan a los Estados costeros controlar, y en su caso limitar, el tráfico de buques que transporten mercancías peligrosas y contaminantes dentro del límite de 200 millas de sus costas.

Atendiendo a estas iniciativas el Gobierno procede a la aplicación de modo inmediato de tales previsiones y, por ello, aprueba el presente Real Decreto-ley en el que se establece la prohibición de entrada en puertos españoles, terminales o zonas de fondeo, de los petroleros de casco único, cualquiera que sea la bandera que enarboles, que transporten fuel pesado, alquitrán, betún asfáltico y petróleo crudo pesado. Como complemento de ello se tipifica como infracción el incumplimiento de esta prohibición, estableciendo la sanción adecuada la gravedad de esta conducta. Finalmente, se habilita al Gobierno para aprobar las disposiciones y adoptar las medidas de carácter administrativo, organizativo y presupuestario necesarias para su eficaz aplicación. Asimismo, a fin de facilitar el tránsito a la nueva situación, se aplaza la aplicación de la prohibición hasta el próximo día 1 de enero de 2003, estableciendo, no obstante, la exigencia de notificación a la autoridad marítima con un mínimo de veinticuatro horas su intención de entrar en puerto, terminales o zonas de fondeo, a los efectos de que ésta ejerza el control o tutela que corresponda desde la entrada en vigor de este Real Decreto-ley.

La inmediatez de las medidas acordadas justifican la extraordinaria y urgente necesidad que habilitan para el uso de la autorización contenida en el artículo 86 de la Constitución para establecer estas medidas mediante Real Decreto-ley.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Fomento y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 13 de diciembre de 2002,

## DISPONGO

### Artículo 1. *Prohibición de entrada en puerto.*

Se prohíbe la entrada en puertos españoles, en terminales o en zonas de fondeo, de buques petroleros de casco único, cualquiera que sea la bandera que enarboles, que transporten fuel pesado, alquitrán, betún asfáltico o petróleo crudo pesado.

### Artículo 2. *Régimen sancionador.*

El incumplimiento de la prohibición a que se refiere el artículo 1 de este Real Decreto-ley constituye infracción muy grave, cuya sanción será de multa de hasta 3.000.000 de euros.

Será responsable de dicha infracción la persona física o jurídica que resulte de la aplicación del artículo 118.2 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

El procedimiento sancionador se regirá por lo previsto en el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por sus disposiciones de desarrollo y por lo dispuesto en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Disposición final primera. *Habilitación al Gobierno.*

El Gobierno aprobará las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de este Real Decreto-ley y adoptará las medidas de carácter administrativo, organizativo y presupuestario que resulten necesarias para su eficaz cumplimiento, así como para reforzar las medidas de control e inspección de buques que transporten mercancías peligrosas y contaminantes que realizan los órganos competentes de la Administración General del Estado de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

Lo dispuesto en el presente Real Decreto-ley regirá en el ámbito de aplicación definido en la normativa comunitaria.

Disposición final segunda. *Derogación normativa.*

Quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en este Real Decreto-ley.

Disposición final tercera. *Entrada en vigor.*

Este Real Decreto-ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si bien la prohibición contenida en el artículo 1 será efectiva a partir del 1 de enero de 2003. No obstante, los buques afectados por la prohibición anterior, desde la fecha de entrada en vigor y hasta la efectividad de la prohibición, deberán notificar a la autoridad marítima con un mínimo de veinticuatro horas su intención de entrar en puerto, terminales o zonas de fondeo, a los efectos de que ésta ejerza el control o tutela que corresponda.

## ALLEGATO 2

**Comunicado conjunto del Ministro de Fomento del Reino de España, D. Francisco Álvarez-Cascos, y del Ministro de Infraestructuras, Transportes y Vivienda de la República Francesa, firmado en la decimoquinta Cumbre hispano-francesa celebrada en Málaga (España), el 26 de noviembre de 2002<sup>93</sup>.**

En la Cumbre hispano-francesa que ha tenido lugar hoy en Málaga, D. Francisco Álvarez-Cascos, Ministro de Fomento, y M. Gilles de Robien, Ministro de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, han acordado (...):

En primer lugar, han coincidido en la necesidad ineludible de tomar medidas para impedir en el futuro que desastres ecológicos como los producidos por petroleros substandard como el ERIKA en costas francesas y el PRESTIGE actualmente en el litoral español vuelvan a producirse.

Por ello, ambos Ministros acuerdan impulsar conjuntamente las siguientes medidas a tomar, tanto en el seno de la Unión Europea, como en la Organización Marítima Internacional u otros Foros internacionales:

1.- Acelerar la introducción de la exigencia de buques de doble casco para los que enarbolan pabellón o recalen en puerto de un Estado miembro de la Unión Europea.

<sup>93</sup> Questo testo non è stato ufficialmente pubblicato. Si ringrazia il *Comisionado del Gobierno para las actuaciones derivadas de la catástrofe del buque Prestige* per averne fornito una copia e consentito la pubblicazione.

2.- Centrar las inspecciones a desarrollar en el ámbito del Memorándum de París a buques que transporten productos nocivos o peligrosos a través de las siguientes medidas:

⟨ Reafirmar la obligación de realizar las inspecciones previstas en el paquete ERIKA.

⟨ Creación de un certificado europeo de conformidad, relativo a la estructura de los buques, que sirva para condicionar una entrada en puertos europeos.

⟨ La obligación de notificar las deficiencias pendientes de rectificar, en un plazo no inferior a cuarenta y ocho horas antes de la llegada del buque a puerto, por parte de los Capitanes de buques que hayan tenido deficiencias en inspecciones anteriores, de acuerdo con las previsiones del Memorándum de París.

⟨ El establecimiento de mecanismos para que la Base de datos del Memorándum de París permita comprobar las inspecciones realizadas en los diferentes puertos de los Estados miembros.

3.- Un fortalecimiento de los mecanismos de control del tráfico marítimo a lo largo de las costas de los Estados miembros de la Unión mediante:

⟨ El establecimiento de una distancia preventiva amplia y suficiente para buques de pabellón de terceros países que, recalen o no en puertos comunitarios, naveguen a lo largo de la costa de países de la Unión Europea y hayan sido objeto de denuncias de irregularidades constatadas.

⟨ La elaboración urgente de planes para acoger buques en peligro en aguas de jurisdicción de los Estados miembros, y el establecimiento a lo largo de la costa de zonas de refugio a definir que permitan atender emergencias sin riesgo para las costas y sus habitantes.

4.1.- La elaboración de propuestas, en el ámbito del derecho marítimo internacional, que permitan a los Estados miembros como Estados ribereños, de forma no discriminatoria, controlar y, en su caso, limitar el tráfico de buques que transporten mercancías peligrosas dentro de las 200 millas.

4.2.- España y Francia están de acuerdo en establecer un control firme, en sus zonas económicas exclusivas, de todos los barcos con una antigüedad superior a 15 años, monocasco, que transporten fuel y alquitranes y que supongan un riesgo para la protección del medio ambiente marino. Para ello España y Francia establecerán un sistema de información detallada a la entrada de sus zonas económicas exclusivas para permitir en caso de duda un control exhaustivo del buque en el mar cuyo resultado podría suponer la obligación de abandonar la zona. España y Francia solicitarán a la Unión Europea que estudie las condiciones para la generalización de esta medida.

5.- Se propone, en un plazo de seis meses, implementar la existencia de un fondo comunitario de indemnización a las víctimas de contaminación marina y de eliminación de desechos contaminantes, dotada de un importe significativo y suficiente, además de prever mecanismos de pago muy ágiles.

6.- Establecer de inmediato un calendario de trabajo para la Agencia Europea de Seguridad Marítima de manera que esta Entidad forme un cuerpo doctrinal que sirva de base a las acciones a tomar dentro de la Unión Europea e incluso a niveles más amplios. Deberá garantizar la calidad y homogeneidad de los controles, en todos los puertos de la Unión Europea sin excepciones, de los buques que hagan escala, y aplicar los procedimientos de certificación y de control de las sociedades de clasificación.

7.- Impulsar los esfuerzos de la Unión Europea para modificar la normativa internacional a fin de que no exista la posibilidad de evitar o diluir la responsabilidad por este tipo de sucesos a través de entramados societarios de difícil clarificación.

8.- Mejorar en el marco de la Organización Internacional del Trabajo las condiciones de trabajo y de formación de las tripulaciones.

9.- España y Francia se han puesto de acuerdo sobre la necesidad de re-examinar las normas internacionales del Derecho del Mar y del transporte marítimo que permiten diluir la responsabilidad por este tipo de sucesos y otras actuaciones posibles bajo la legislación de los pabellones de conveniencia.

10.- Proponer que se estudie un sistema en el que las Compañías extractoras de petróleo y las navieras, armadores, fletadores o compañías aseguradoras aporten medios no sólo para prevenir sino también para combatir con eficacia posibles desastres ecológicos, como los del ERIKA y PRESTIGE (...).

### ALLEGATO 3

**Declaración Conjunta Hispano-Italiana sobre la seguridad del transporte en buques tanques, firmada por el Ministro de Fomento del Reino de España, Francisco Álvarez-Cascos, y el Ministro de Infraestructuras y Transportes de la República Italiana, Pietro Lunardi, el 17 de marzo de 2003<sup>94</sup>.**

El Reino de España y la República Italiana son naciones marítimas que tanto en su calidad de Estados costeros como Estados del puerto están especialmente amenazados por prácticas inseguras y el cumplimiento insuficiente de la normativa de seguridad vigente en la navegación marítima. La República de Italia lamenta profundamente las repercusiones dramáticas que la avería del petrolero “Prestige” acaecido frente a las costas del noroeste de España, está teniendo en el medio ambiente marítimo y en las costas contaminadas, pero sobre todo en la población y la economía de la región de Galicia, y en otras regiones del Cantábrico español y francés.

Por lo tanto, los Gobiernos de ambos Estados:

- A la vista de las dramáticas consecuencias económicas, sociales y medioambientales que las averías y accidentes de buques cisterna – habiendo sido el último el del petrolero “Prestige” – tienen en el medio ambiente marítimo y las costas colindantes.

- Siendo conscientes de que urge la transposición en el ámbito nacional de las normas más recientes (algunas de las cuales no ha concluido todavía su plazo de entrada en vigor y podría incluso ser adelantado) y prácticas vigentes en el área de la seguridad marítima adoptadas a nivel europeo e internacional y, al mismo tiempo, la elaboración de nuevas normas y prácticas en dicho sector que garanticen la máxima protección del hombre y del medio ambiente.

<sup>94</sup> Cfr. MINISTERIO DE FOMENTO (17 de marzo de 2003). El Gobierno informa: *El Ministro de Fomento y el Ministro de Infraestructuras y Transportes de Italia firman la “Declaración conjunta hispano-italiana sobre la seguridad del transporte en buques tanques”*, p. 4. Disponible su <http://www.mfom.es>

- Considerando que el desarrollo y el crecimiento del tráfico marítimo, sobre todo en el área del transporte de petróleo, requieren la puesta en práctica de todas las medidas posibles destinadas a garantizar la seguridad en dicho ámbito.

- Estando convencidos que además de unos controles más rigurosos y armonizados a nivel europeo e internacional destinados a mejorar los procedimientos de inspección y control para garantizar la seguridad en el tráfico marítimo, se tendrán que tomar medidas más eficaces con respecto a los buques y la tripulación, la transparencia en el sector del tráfico marítimo y la responsabilidad de las partes interesadas en el tráfico.

- Comprometidos en la proposición, adopción y puesta en funcionamiento urgente de medidas de reforma del Derecho del Mar y del Derecho Marítimo que permitan impedir en el futuro desastres como éste e impidan eludir la responsabilidad mediante la constitución de redes societarias difíciles de identificar o amparadas en registros abiertos que ejercen escaso o nulo control sobre los buques que enarbolan su pabellón.

- Conducidos por el deseo de aplicar de manera acelerada el contenido íntegro de las Conclusiones de los Consejos de los Ministros de transporte y medio ambiente, confirmados por el Consejo Europeo de Copenhague.

Han convenido adoptar los siguientes pasos comunes para la mejora de la seguridad marítima y de la protección del medio ambiente marítimo.

El Reino de España y la República de Italia están de acuerdo en que las Conclusiones aprobadas en el marco de la reunión del Consejo (transportes, telecomunicaciones y energía) celebrada los pasados días 5 y 6 de Diciembre 2002 constituyen la base mínima para los inmediatos y futuros esfuerzos europeos destinados a la prevención de accidentes de buques cisterna.

En particular coinciden en que:

1. Hay que introducir de forma urgente un régimen obligatorio de evaluación externo (auditoría) en el marco de la Organización Marítima Internacional (OMI) con el fin de mejorar sensiblemente la seguridad marítima y la protección de los mares contra buques inseguros que suponen una amenaza para el medio ambiente, incrementando así la responsabilidad del Estado de pabellón para todos los Estados miembros de la OMI. De este modo se ha de asegurar que solamente aquellos Estados de pabellón que se hayan sometido con éxito a una auditoría realizada por la comunidad internacional puedan participar en el tráfico marítimo. La operación de buques de pabellón de conveniencia, que no cumplen con la normativa ni están sometidos a un control de seguridad efectivo realizado por su respectivo Estado de pabellón, además de poner en peligro vidas humanas, generar posibles accidentes con graves consecuencias para el medioambiente marino y costas adyacentes así como daños económicos y sociales, distorsiona la competencia y debe evitarse y perseguirse.

2. En línea con las conclusiones del Consejo de Ministros de Transportes mencionado anteriormente, ambos países se brindan apoyo mutuo para adoptar medidas de conformidad con el Derecho Internacional del Mar que permitan limitar de forma no discriminatoria el tráfico de buques que transporten mercancías peligrosas y contaminantes dentro del límite de 200 millas de sus costas. Con esta iniciativa se pretende reducir el riesgo y las consecuencias de un accidente tanto como, en caso de avería, prestarle auxilio sin peligro para el entorno, gracias al alejamiento de las costas de dichas rutas especiales de tránsito.

Para ello España e Italia establecerán un sistema de información detallada a la entrada de sus zonas económicas exclusivas para permitir en caso de duda un control exhaustivo del buque en el mar. España e Italia solicitarán a la Unión Europea que estudie las condiciones para la generalización de estas medidas.

España e Italia entienden que la navegación marítima debe ser segura, por lo que en determinadas áreas por tratarse de zonas muy estrechas o por dificultades en la costa, serían favorables a la exigencia de práctico a bordo, para ayudar a los buques en su navegación segura. Propondrán estas medidas en el seno de la UE y de la OMI.

3. El transporte de crudo y fuelóleo pesado así como de betún asfáltico y alquitrán sólo se permitirá en buques cisterna de doble casco. España e Italia reafirman su objetivo de asegurar inicialmente a través de medidas nacionales, que no se permita la arribada a sus puertos, fondeaderos y lugares de trasbordo a buques cisterna de casco único que transporten cargas como las citadas anteriormente. Ambos Estados se comprometen a trabajar para que estas medidas se adopten con rapidez en el seno de la Unión Europea y, conjunta o posteriormente, en la OMI.

4. Resulta obligatorio prestar ayuda a las tripulaciones de los buques en dificultades proporcionando sin demora los medios de salvamento necesarios. Por otra parte se estudiará la elaboración urgente de planes para acoger buques en peligro para, cuando sea aconsejable, dirigir el buque siniestrado a un lugar de refugio o, en la medida de lo posible, proporcionar una solución alternativa. España e Italia intercambiarán información detallada sobre sus respectivos sistemas de salvamento y protección, así como sobre los fondeaderos de emergencia.

5. Realizarán todos los esfuerzos necesarios para asegurar una reacción inmediata ante una amenaza medioambiental causada por accidentes de buques cisterna y para que ambas partes tengan a disposición recíproca las capacidades operativas necesarias como por ejemplo remolcadores especiales y buques de lucha anticontaminación. En este contexto el Reino de España y la República de Italia reafirman que en situaciones de emergencia -tal como ya sucedió en el caso de la lucha contra la marea negra producida por el naufragio del "Prestige" - se darán ayudas recíprocas con arreglo a las capacidades disponibles.

6. El Reino de España y la República de Italia intercambiarán sus estrategias y experiencias con respecto al diseño y la materialización de una eficaz gestión de accidentes de buques.

7. Finalmente, ambos países consideran que debe defenderse en el seno de la OMI la elevación de los límites del fondo FIPOL hasta los 1.000 millones de €, y en caso de no crearse este fondo adicional de indemnización, examinar inmediatamente una regulación sobre la constitución de un fondo para la indemnización de daños que entre en vigor antes de final de 2003.

\* \* \*

Ringrazio il Prof. Bou Franch per questa relazione estremamente puntuale che ci ha informato analiticamente della articolazione di questo incidente spaventoso che si è verificato e che rischia di non essere l'ultimo. Naturalmente pensate che cosa sarebbe successo se l'incidente si fosse prodotto nel Mediterraneo e non nell'Atlantico: infatti, sulla base delle considerazioni

che ho in precedenza svolto sulle caratteristiche del Mar Mediterraneo, è facile immaginare come gli effetti inquinanti si sarebbero moltiplicati.

Vorrei dare ora la parola al Prof. Sergio Maria Carbone che ci parlerà della prevenzione dell'inquinamento marino alla luce sia del diritto internazionale che del diritto comunitario. Prego il Prof. Carbone di prendere la parola.