COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 31.8.2020
COM(2020) 472 final

2020/0226 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en relación con las enmiendas a los anexos del Acuerdo europeo sobre transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera (ADR) y a las reglamentaciones anexas al Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por vías navegables interiores (ADN)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta se refiere a la Decisión por la que se establece la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión a propósito de las enmiendas a los anexos del Acuerdo europeo sobre transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera (ADR) y a las reglamentaciones anexas al Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por vías navegables interiores (ADN), aplicables a partir del 1 de enero de 2021, con respecto al final previsto del plazo suspensivo en el que las Partes contratantes que son miembros del Grupo de trabajo sobre el transporte de mercancías peligrosas (WP.15) y del Comité Administrativo del ADN pueden formular objeciones a las enmiendas propuestas para la edición de 2021.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

Los mencionados anexos y reglamentaciones, comúnmente denominados anexos del ADR y reglamentaciones anexas al ADN, regulan el transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera y vías navegables interiores, respectivamente, entre los Estados miembros de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) que son también Partes contratantes del ADR y el ADN.

El desarrollo del transporte de mercancías peligrosas por carretera y vías navegables interiores, tanto dentro de la Unión como entre la Unión y los países vecinos, es un componente clave de la política europea común de transportes y contribuye al buen funcionamiento de todos los sectores industriales que producen o utilizan mercancías clasificadas como peligrosas en el marco del ADR y del ADN. La adaptación al progreso técnico y científico de estos acuerdos es, por tanto, esencial para el desarrollo del transporte y de los sectores industriales asociados en la cadena económica. Las enmiendas tienen como finalidad adaptar el ADR y el ADN a las reglamentaciones modelo de las Naciones Unidas, en particular en lo que concierne a nuevas definiciones, criterios de clasificación y números UN, requisitos de envasado y etiquetado, actualización de las normas y disposiciones técnicas aplicables, así como correcciones de redacción.

Las disposiciones internacionales sobre el transporte de mercancías peligrosas se establecen en diversas organizaciones internacionales, tales como la CEPE, la Organización Intergubernamental para los Transportes Internacionales por Ferrocarril (OTIF) y varios organismos especializados de las Naciones Unidas. Dado que las normas tienen que ser compatibles entre sí, se ha elaborado un complejo sistema internacional de coordinación y armonización entre las organizaciones que participan en esa labor. Las disposiciones se adaptan siguiendo un ciclo bienal.

2.1. El Acuerdo europeo sobre transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera (ADR)

El Acuerdo europeo sobre transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera (ADR) tiene por objeto regular el transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera entre los Estados miembros de la CEPE y otros Estados que aplican el ADR (Partes contratantes del ADR). El ADR entró en vigor el 29 de enero de 1968.

La Unión Europea no es Parte en el ADR, pero todos sus Estados miembros son Partes contratantes de dicho Acuerdo.

2.2. El Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por vías navegables interiores (ADN)

El Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por vías navegables interiores (ADN) tiene por objeto regular el transporte internacional de mercancías peligrosas por vías navegables interiores entre los Estados miembros de la CEPE que aplican el ADN (Partes contratantes del ADN). El ADN entró en vigor el 28 de febrero de 2008.

La Unión Europea no es Parte en el ADN, pero trece de sus Estados miembros son Partes contratantes de dicho Acuerdo.

2.3. El Grupo de trabajo sobre el transporte de mercancías peligrosas (WP.15) y el Comité Administrativo del ADN

El Grupo de trabajo sobre el transporte de mercancías peligrosas (WP.15), el Comité Administrativo del ADN y el Comité de Seguridad del ADN (WP.15/AC.2) son los organismos creados en el marco de la CEPE para decidir acerca de las enmiendas al ADR y al ADN. Estos organismos están compuestos por los representantes de los Estados miembros de la CEPE que aplican el ADR y el ADN. Cada Parte contratante del ADR y el ADN dispone de un voto.

De conformidad con el capítulo VII, «Votación» del mandato y el reglamento interno del WP.15, solo los participantes plenos dispondrán de un voto en el WP.15, y las decisiones de dicho organismo se tomarán principalmente por consenso. En el WP.15 la votación se efectúa a mano alzada.

De conformidad con el artículo 17, apartado 7, del ADN, cada Parte contratante representada en la sesión del Comité Administrativo del ADN dispondrá de un voto.

Las enmiendas aprobadas en el bienio 2018-2020 incluyen numerosas adaptaciones al progreso técnico y científico.

Respecto al ADR, el WP.15 tomó las decisiones sobre las enmiendas propuestas en cada una de las sesiones mencionadas en el punto 2.4. Respecto al ADN, el Comité Administrativo tomó una decisión sobre las enmiendas en su vigésima cuarta sesión, celebrada en Ginebra el 31 de enero de 2020.

De conformidad con el artículo 14 del ADR, una vez que el WP.15 tome una decisión sobre una enmienda propuesta de los anexos del ADR, esta se considerará aceptada, salvo que, dentro del plazo de tres meses desde la fecha en que el secretario general de las Naciones Unidas la haya transmitido, un tercio al menos de las Partes contratantes, o cinco de ellas si un tercio sobrepasa esa cifra, hayan notificado por escrito al secretario general sus objeciones a la enmienda propuesta.

De conformidad con el artículo 20 del ADN, una vez que el Comité Administrativo del ADN tome una decisión sobre las enmiendas propuestas, estas se considerarán aceptadas, salvo que, dentro del plazo de tres meses desde la fecha en que el secretario general de las Naciones Unidas las haya transmitido, un tercio al menos de las Partes contratantes, o cinco de ellas si un tercio sobrepasa esa cifra, hayan notificado por escrito al secretario general sus objeciones a las enmiendas propuestas.

Las enmiendas aprobadas por el WP.15, presentadas en los documentos que figuran en el anexo de la presente propuesta, se remitieron al secretario general de las Naciones Unidas de forma que se pudiesen notificar a las Partes contratantes del ADR el 1 de julio de 2020 para su aceptación con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 14 del ADR y están disponibles en línea[1].

Las enmiendas aprobadas por el Comité Administrativo del ADN, presentadas en los documentos que figuran en el anexo de la presente propuesta, fueron notificadas por el secretario general de las Naciones Unidas a las Partes contratantes del ADN el 1 de julio de 2020 para su aceptación con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 20 del ADN y están disponibles en línea[2].

Hasta el 30 de septiembre de 2020, el secretario general de las Naciones Unidas, en su calidad de depositario, podrá recibir objeciones a las enmiendas al ADR y al ADN aprobadas en las sesiones mencionadas en el punto 2.3.

2.4. Actos previstos del WP.15 y el Comité Administrativo del ADN

La finalidad de los actos previstos es adaptar al progreso técnico y científico los anexos del ADR y las reglamentaciones anexas al ADN.

En particular, se ha aclarado la exención aplicable a los registradores de datos y los dispositivos de seguimiento de la carga alimentados por baterías, se han introducido definiciones nuevas, tales como «tasa de dosis», o se han modificado definiciones existentes, tales como «temperatura de descomposición autoacelerada (TDAA)» y «temperatura de polimerización autoacelerada (TPAA)». Se han aclarado las normas aplicables a la clasificación de las mercancías peligrosas en ambos acuerdos, en particular en lo que concierne a los explosivos, los materiales radiactivos, las sustancias corrosivas, etc. Se han introducido varias entradas nuevas en la lista de mercancías peligrosas, tales como UN 0511 DETONADORES, ELECTRÓNICOS programables para voladuras, UN 3549 RESIDUOS MÉDICOS, DE CATEGORÍA A, QUE AFECTAN A LAS PERSONAS, sólidos o RESIDUOS MÉDICOS, DE CATEGORÍA A, QUE AFECTAN A LOS ANIMALES únicamente, sólidos. Se han introducido varias enmiendas en las disposiciones especiales de embalaje y se han establecido nuevas normas sobre: el embalaje utilizado para una combinación de baterías de litio contenidas en equipos y baterías de litio embaladas junto a equipos, la nitrocelulosa y la carga combinada de sustancias y artículos explosivos.

Durante la preparación de las enmiendas se consultaron numerosos expertos de los sectores público y privado. En particular, se celebraron las siguientes reuniones técnicas:

– en el Subcomité de Expertos en Transporte de Mercancías Peligrosas del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas:

1) en su 51.ª sesión, en Ginebra, del 3 al 7 de julio de 2017;

2) en su 52.ª sesión, en Ginebra, del 27 de noviembre al 6 de diciembre de 2017;

3) en su 53.ª sesión, en Ginebra, del 25 de junio al 4 de julio de 2018;

4) en su 54.ª sesión, en Ginebra, del 26 de noviembre al 4 de diciembre de 2018.

– en la reunión conjunta CEPE-OTIF del Comité de Expertos del RID y el WP.15:

1) en su sesión de otoño de 2018, en Ginebra, del 17 al 21 de septiembre de 2018;

[1] http://www.unece.org/trans/main/dgdb/wp15/wp15rep.html.

[2] http://www.unece.org/trans/main/dgdb/adn/adn_rep.html.

2) en su sesión de primavera de 2019, en Berna, del 18 al 22 de marzo de 2019;

3) en su sesión de otoño de 2019, en Ginebra, del 17 al 26 de septiembre de 2019;

– respecto al ADR, en el WP.15:

1) en su 105.ª sesión, en Ginebra, del 6 al 9 de noviembre de 2018;

2) en su 106.ª sesión, en Ginebra, del 13 al 17 de mayo de 2019;

3) en su 107.ª sesión, en Ginebra, del 11 al 15 de noviembre de 2019;

4) en su 108.ª sesión, en Ginebra, del 11 al 15 de mayo de 2020. Esta sesión fue aplazada debido a la crisis de la COVID-19; no obstante, el presidente del WP.15 y la Secretaría de la CEPE consultaron a los Estados miembros por procedimiento escrito acerca de los cambios de redacción que aún debían introducirse en el ADR de 2021; teniendo en cuenta la fecha límite de 15 mayo de 2020 para la presentación de observaciones, la Comisión convocó una videoconferencia para el 8 de mayo de 2020; los Estados miembros recibieron favorablemente las propuestas de cambios de redacción y hubo acuerdo unánime en torno a la propuesta final que hizo por escrito la Secretaría de la CEPE;

– respecto al ADN, en el Comité de Seguridad del ADN (WP.15/AC.2):

1) en su 33.ª sesión, en Ginebra, del 27 al 31 de agosto de 2018;

2) en su 34.ª sesión, en Ginebra, del 21 al 25 de enero de 2019;

3) en su 35.ª sesión, en Ginebra, del 26 al 30 de agosto de 2019;

4) en su 36.ª sesión, en Ginebra, del 27 al 31 de enero de 2020;

y en el Comité Administrativo del ADN, en su 24.ª sesión, en Ginebra, el 31 de enero de 2020.

En estas reuniones, los comités de expertos analizaron y trataron las distintas propuestas de enmiendas. En la mayoría de los casos, las medidas recomendadas se aceptaron por unanimidad. Determinadas propuestas fueron recomendadas por una mayoría de expertos.

Salvo que las enmiendas propuestas de los anexos del ADR, notificadas por el secretario general de las Naciones Unidas, se consideren rechazadas de conformidad con el artículo 14, apartado 3, en un plazo de tres meses a partir de la fecha de la notificación, a saber, el 1 de octubre de 2020, dichas enmiendas entrarán en vigor el 1 de enero de 2021.

Salvo que las enmiendas propuestas de las reglamentaciones anexas al ADN, notificadas por el secretario general de las Naciones Unidas, se consideren rechazadas de conformidad con el artículo 20, apartado 5, en un plazo de tres meses a partir de la fecha de la notificación, a saber, el 1 de octubre de 2020, dichas enmiendas entrarán en vigor el 1 de enero de 2021.

3. POSICIÓN QUE DEBE ADOPTARSE EN NOMBRE DE LA UNIÓN

La Unión Europea no es Parte contratante del ADR ni del ADN. No obstante, el hecho de que la Unión Europea no participe en un acuerdo internacional no le impide ejercer sus competencias mediante el establecimiento, en el marco de sus instituciones, de la posición que debe adoptarse en su nombre en el organismo creado por ese acuerdo, en particular a través de los Estados miembros parte en dicho acuerdo que actúan solidariamente en su interés [véase la sentencia Alemania/Consejo, C-399/12 («OIV»), apartado 52, y la jurisprudencia mencionada].

El ADR cuenta actualmente con cincuenta y dos Partes contratantes, entre las que figuran todos los Estados miembros de la UE. El ADN cuenta actualmente con dieciocho Partes contratantes, entre las que figuran trece Estados miembros de la UE.

Desde el 1 de enero de 1997, la Unión Europea aplica las disposiciones del ADR al transporte de mercancías peligrosas por carretera en el territorio de la Unión, inicialmente con arreglo a la Directiva 94/55/CE del Consejo, de 21 de noviembre de 1994, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros con respecto al transporte de mercancías peligrosas por carretera[3]. En 2008, la Directiva 2008/68/CE[4] sustituyó a la Directiva 94/55/CE, pero sigue los principios de su predecesora. Desde el 1 de enero de 2009, la Unión Europea aplica las disposiciones del ADN al transporte de mercancías peligrosas por vías navegables interiores.

En relación con los terceros países, el artículo 4 de la Directiva 2008/68/CE establece que «se autorizará el transporte de mercancías peligrosas entre los Estados miembros y terceros países siempre que dicho transporte se ajuste a los requisitos del ADR, el RID o el ADN, salvo si se estipula lo contrario en los anexos».

Además, las enmiendas mencionadas anteriormente influirán en el funcionamiento de la Directiva 2008/68/CE en vista de su artículo 8. Dicho artículo faculta a la Comisión para adaptar el anexo I, sección I.1, y el anexo III, sección III.1, de la mencionada Directiva al progreso científico y técnico, en particular «con el fin de tener en cuenta las modificaciones del acuerdo ADR [...] y del acuerdo ADN».

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica procedimental

4.1.1. Principios

El artículo 218, apartado 9, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) contempla la adopción de decisiones por las que se establezcan «las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo».

El artículo 218, apartado 9, del TFUE es aplicable con independencia de que la Unión sea miembro del organismo o Parte en el acuerdo[5].

El concepto de «actos que surten efectos jurídicos» incluye los actos que surten efectos jurídicos en virtud de las disposiciones de Derecho internacional por las que se rige el organismo en cuestión. Incluye también los instrumentos que no tienen fuerza vinculante con arreglo al Derecho internacional, pero que «influyen de manera determinante el contenido de la normativa adoptada por el legislador de la Unión»[6].

4.1.2. Aplicación al presente caso

El WP.15 es un organismo creado en virtud de un acuerdo, a saber, el Acuerdo europeo sobre transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera (ADR).

---

3 DO L 319 de 12.12.1994, p. 7.

4 DO L 260 de 30.9.2008, p. 13.

5 Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartado 64.

6 Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartados 61 a 64.

El Comité Administrativo del ADN es un organismo creado en virtud de un acuerdo, a saber, el Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por vías navegables interiores (ADN).

Los actos adoptados por el WP.15 y el Comité Administrativo del ADN constituyen actos que surten efectos jurídicos. En las condiciones descritas anteriormente, los actos adoptados serán vinculantes con arreglo al Derecho internacional, de conformidad con el artículo 14 del ADR y el artículo 20 del ADN, y pueden influir de manera determinante en el contenido de la legislación de la UE, en particular la Directiva 2008/68/CE. Esto se debe a que el artículo 1 de dicha Directiva hace obligatoria la aplicación de estas normas al transporte de mercancías peligrosas por carretera y vías navegables interiores dentro de los Estados miembros y entre ellos, y su artículo 4 dispone, en relación con los terceros países, que «se autorizará el transporte de mercancías peligrosas entre los Estados miembros y terceros países siempre que dicho transporte se ajuste a los requisitos del ADR, el RID o el ADN, salvo si se estipula lo contrario en los anexos».

El acto previsto no completa ni modifica el marco institucional del Acuerdo.

Por consiguiente, la base jurídica procedimental de la Decisión propuesta es el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

4.2. Base jurídica sustantiva

4.2.1. Principios

La base jurídica sustantiva de las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE depende principalmente del objetivo y del contenido del acto previsto respecto al cual se adopta una posición en nombre de la Unión. Si el acto previsto persigue dos objetivos o tiene dos componentes y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro solo es accesorio, la decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE debe fundarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

4.2.2. Aplicación al presente caso

El objetivo principal y el contenido de la Decisión se refieren al transporte de mercancías peligrosas por carretera y vías navegables interiores. Por lo tanto, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta es el artículo 91 del TFUE.

4.3. Conclusión

La base jurídica de la Decisión del Consejo propuesta debe ser el artículo 91 del TFUE, en relación con su artículo 218, apartado 9.

5. PUBLICACIÓN DEL ACTO PREVISTO

Por motivos de transparencia y para facilitar una referencia adecuada, las decisiones del Grupo de trabajo sobre el transporte de mercancías peligrosas (WP.15) y del Comité de Seguridad del ADN se publicarán en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, y se indicará la fecha de su entrada en vigor.

2020/0226 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en relación con las enmiendas a los anexos del Acuerdo europeo sobre transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera (ADR) y a las reglamentaciones anexas al Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por vías navegables interiores (ADN)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 91, en relación con su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) El Acuerdo europeo sobre transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera (ADR) entró en vigor el 29 de enero de 1968. El Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por vías navegables interiores (ADN) entró en vigor el 28 de febrero de 2008.

(2) De conformidad con el artículo 14 del ADR, toda Parte Contratante puede proponer una o varias enmiendas a los anexos de este Acuerdo y, por lo tanto, el Grupo de trabajo sobre el transporte de mercancías peligrosas (WP.15) puede aprobar enmiendas a los anexos del ADR. Con arreglo al artículo 20 del ADN, el Comité de Seguridad y el Comité Administrativo pueden aprobar enmiendas a las reglamentaciones anexas al ADN.

(3) Las enmiendas aprobadas en el bienio 2018-2020 por el WP.15 y el Comité Administrativo del ADN sobre el transporte de mercancías peligrosas por carretera y vías navegables interiores se notificaron a las Partes contratantes del ADR y del ADN el 1 de julio de 2020.

(4) Procede establecer la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión con respecto a esas enmiendas al ADR y al ADN, ya que dichos actos pueden influir de manera determinante en el contenido de la normativa de la Unión, en particular la Directiva 2008/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo[1]. Dicha Directiva establece requisitos para el transporte de mercancías peligrosas por carretera, ferrocarril o vías navegables interiores en los Estados miembros o entre ellos, remitiendo al ADR y al ADN. El artículo 4 de dicha Directiva dispone que se autorizará el transporte de mercancías peligrosas entre los Estados miembros y terceros países siempre que dicho transporte se ajuste a los requisitos del ADR, el RID y el ADN, salvo si se estipula lo contrario en los anexos. Asimismo, su artículo 8 faculta a la Comisión para adaptar su anexo I, sección I.1, y su anexo III, sección III.1, al progreso científico y técnico, en

[1] Directiva 2008/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas (DO L 260 de 30.9.2008, p. 13).

particular con el fin de tener en cuenta las modificaciones del acuerdo ADR, del Reglamento RID y del acuerdo ADN.

(5) La Unión no es Parte contratante del ADR ni del ADN. No obstante, esta circunstancia no le impide ejercer sus competencias mediante el establecimiento, en el marco de sus instituciones, de la posición que debe adoptarse en su nombre en los organismos creados por esos acuerdos, en particular a través de los Estados miembros parte en dichos acuerdos que actúan solidariamente en su interés.

(6) Todos los Estados miembros son Partes contratantes del ADR y lo aplican, y trece Estados miembros son Partes contratantes del ADN y lo aplican.

(7) Las enmiendas aprobadas se refieren a normas técnicas o a prescripciones técnicas uniformes y tienen por objeto garantizar la seguridad y la eficiencia del transporte de mercancías peligrosas, teniendo en cuenta al mismo tiempo los progresos científicos y técnicos en este sector y el desarrollo de nuevas sustancias y artículos que supongan un peligro durante su transporte. El desarrollo del transporte de mercancías peligrosas por carretera y vías navegables interiores, tanto dentro de la Unión como entre esta y los países vecinos, es un componente clave de la política común de transporte y garantiza el funcionamiento adecuado de todos los sectores industriales que producen o utilizan mercancías clasificadas como peligrosas con arreglo al ADR y al ADN.

(8) Todas las enmiendas propuestas están justificadas y son beneficiosas, por lo que la Unión debe respaldarlas.

(9) La posición de la Unión deben expresarla sus Estados miembros que sean Partes contratantes del ADR y el ADN, actuando conjuntamente.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en relación con las enmiendas a los anexos del ADR y a las reglamentaciones anexas al ADN aprobadas, respectivamente, por el Grupo de trabajo sobre el transporte de mercancías peligrosas (WP.15) y el Comité Administrativo del ADN, tal como se indican en el anexo de la presente Decisión, se establece en dicho anexo.

De conformidad con el artículo 2, podrán aceptarse modificaciones menores de esta posición sin necesidad de una nueva decisión del Consejo.

Artículo 2

La posición a la que se hace referencia en el artículo 1 la expresarán los Estados miembros de la Unión que sean Partes contratantes del ADR y del ADN, actuando conjuntamente.

Artículo 3

Las decisiones del Grupo de trabajo sobre el transporte de mercancías peligrosas (WP.15) y del Comité de Seguridad del ADN se publicarán en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, y se indicará la fecha de su entrada en vigor.

Artículo 4

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente