COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 31.8.2020
COM(2020) 472 final

2020/0226 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

que estabelece a posição a adotar em nome da União Europeia no que se refere às alterações aos anexos do Acordo Europeu relativo ao Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Estrada (ADR) e aos regulamentos anexos ao Acordo Europeu relativo ao Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Via Navegável Interior (ADN)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. OBJETO DA PROPOSTA

A presente proposta de decisão diz respeito à posição a adotar em nome da União sobre as alterações aos anexos do Acordo Europeu relativo ao Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Estrada (ADR) e aos regulamentos anexos ao Acordo Europeu relativo ao Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Via Navegável Interior (ADN), aplicáveis a partir de 1 de janeiro de 2021, em conjugação com o final previsto do período de reflexão, durante o qual as Partes Contratantes membros do Grupo de Trabalho sobre o Transporte de Mercadorias Perigosas (WP.15) e do Comité Administrativo do ADN podem formular objeções às alterações propostas para a edição de 2021.

2. CONTEXTO DA PROPOSTA

Os anexos e regulamentos acima referidos, geralmente designados por «anexos do ADR» e «regulamentos anexos ao ADN», regulam o transporte internacional de mercadorias perigosas, respetivamente, por estrada e por vias navegáveis interiores, entre os membros da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE) que também são Partes Contratantes no ADR e no ADN.

O desenvolvimento do transporte de mercadorias perigosas por estrada e por vias navegáveis interiores, tanto no interior da União como entre a União e os países vizinhos, é um elemento central da política comum de transportes europeia e garante o bom funcionamento de todos os setores industriais que produzem ou utilizam as mercadorias classificadas como perigosas nos termos do ADR e do ADN. Por conseguinte, é essencial adaptar estes acordos ao progresso científico e técnico a fim de contribuir para o desenvolvimento dos transportes e dos setores industriais conexos dentro da cadeia económica. As alterações têm por objetivo harmonizar o ADR e o ADN com a regulamentação tipo da ONU, incluindo novas definições, critérios de classificação e números ONU, requisitos de embalagem/rotulagem, a atualização das normas e das disposições técnicas aplicáveis e certas correções redatoriais.

As disposições internacionais relativas ao transporte de mercadorias perigosas são estabelecidas por várias organizações internacionais, como a UNECE, a Organização Intergovernamental para os Transportes Internacionais Ferroviários (OTIF) e várias agências especializadas das Nações Unidas. Uma vez que as normas devem ser compatíveis, desenvolveu-se entre as organizações envolvidas neste trabalho um complexo sistema internacional de coordenação e harmonização. As disposições são adaptadas de dois em dois anos.

2.1. Acordo Europeu relativo ao Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Estrada (ADR)

O Acordo Europeu relativo ao Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Estrada (ADR) visa regulamentar o transporte internacional de mercadorias perigosas por estrada entre os Estados-Membros da UNECE e outros Estados que aplicam o ADR (Partes Contratantes no ADR). O ADR entrou em vigor em 29 de janeiro de 1968.

A União Europeia não é Parte no acordo, embora todos os seus Estados-Membros sejam Partes Contratantes neste acordo.

2.2. Acordo Europeu relativo ao Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Via Navegável Interior (ADN)

O Acordo Europeu relativo ao Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Via Navegável Interior (ADN) visa regulamentar o transporte internacional de mercadorias perigosas por via navegável interior entre os Estados-Membros da UNECE que aplicam o ADN (Partes Contratantes no ADN). O ADN entrou em vigor em 28 de fevereiro de 2008.

A União Europeia não é Parte no ADN, embora 13 dos seus Estados-Membros sejam Partes Contratantes neste acordo.

2.3. Grupo de Trabalho sobre o Transporte de Mercadorias Perigosas (WP.15) e Comité Administrativo do ADN

O Grupo de Trabalho sobre o Transporte de Mercadorias Perigosas (WP.15), o Comité Administrativo do ADN e o Comité de Segurança do ADN (WP.15/AC.2) são os organismos criados no âmbito da UNECE para decidir sobre as alterações ao ADR e ao ADN. Estes organismos são compostos pelos representantes dos Estados-Membros da UNECE que aplicam o ADR e o ADN. Cada Parte Contratante no ADR e no ADN tem direito de voto.

Em conformidade com o Capítulo VII «Votação» do mandato e do regulamento interno do WP.15, só os participantes de pleno direito dispõem de um voto neste grupo de trabalho, sendo as respetivas decisões essencialmente adotadas por consenso. O WP.15 vota por braço levantado.

De acordo com o artigo 17.º, n.º 7, do ADN, cada Parte Contratante representada nas sessões do Comité Administrativo do ADN dispõe de um voto.

As alterações adotadas no biénio 2018-2020 incluem numerosas adaptações ao progresso técnico e científico.

No que se refere ao ADR, o WP.15 decidiu sobre as alterações propostas em cada sessão mencionada na secção 2.4 *infra*. No que diz respeito ao ADN, o Comité Administrativo decidiu sobre as alterações na sua vigésima quarta sessão, realizada em Genebra, no dia 31 de janeiro de 2020.

Em conformidade com o artigo 14.º do ADR, uma vez decidida pelo WP.15, qualquer proposta de alteração aos anexos do ADR é considerada aceite, exceto se, no prazo de três meses a contar da data de notificação da mesma pelo Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, pelo menos, um terço das Partes Contratantes, ou cinco delas, caso um terço seja superior a esse número, tiver comunicado por escrito ao Secretário-Geral as suas objeções à alteração proposta.

Em conformidade com o artigo 20.º do ADN, uma vez decidida pelo comité administrativo do ADN, a alteração é considerada aceite, exceto se, no prazo de três meses a contar da data de notificação da mesma pelo Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, pelo menos, um terço das Partes Contratantes, ou cinco delas, caso um terço seja superior a esse número, tiver comunicado por escrito ao Secretário-Geral as suas objeções à alteração proposta.

As alterações aprovadas pelo WP.15, como apresentadas nos documentos constantes do anexo da presente proposta, foram transmitidas ao Secretário-Geral das Nações Unidas, para poderem ser notificadas às Partes Contratantes no ADR, em 1 de julho de 2020, para

aceitação, em conformidade com o procedimento previsto no artigo 14.º do ADR, e encontram-se disponíveis em linha[1].

As alterações adotadas pelo Comité Administrativo do ADN, conforme apresentadas nos documentos constantes do anexo da presente proposta, foram notificadas pelo Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas às Partes Contratantes no ADN, em 1 de julho de 2020, para aceitação, em conformidade com o procedimento previsto no artigo 20.º do ADN, e encontram-se disponíveis em linha[2].

Até 30 de setembro de 2020, o Secretário-Geral das Nações Unidas, na sua qualidade de depositário, pode receber objeções às alterações ao ADR e ao ADN adotadas nas sessões referidas no ponto 2.3 acima.

2.4. Atos previstos do WP.15 e do Comité de Peritos do ADN

O objetivo dos atos previstos é a adaptação ao progresso técnico e científico dos anexos do ADR e dos regulamentos anexos ao ADN.

Nomeadamente, foi clarificada a isenção aplicável aos dispositivos de registo de dados e dispositivos de localização de carga alimentados por baterias, foram inseridas novas definições (p. ex., «taxa de dose») ou alteradas definições existentes [p. ex., «temperatura de decomposição autoacelerada (TDAA)» e «temperatura de polimerização autoacelerada (TPA)»]. As regras aplicáveis à classificação das mercadorias perigosas foram clarificadas em ambos os acordos, em especial no que se refere aos explosivos, aos materiais radioativos e às substâncias corrosivas, e foram introduzidas novas entradas na lista de mercadorias perigosas (p. ex., UN 0511 DETONADORES, ELETRÓNICOS programáveis para explosão, UN 3549 RESÍDUOS MÉDICOS, CATEGORIA A, QUE AFETAM AS PESSOAS, sólidos, ou RESÍDUOS MÉDICOS, CATEGORIA A, QUE AFETAM OS ANIMAIS apenas, sólidos). Foram introduzidas várias alterações às disposições especiais de embalagem e estabelecidas novas regras para: as embalagens utilizadas para uma combinação de baterias de lítio contidas em equipamento e baterias de lítio embaladas com equipamento, nitrocelulose e carga mista de substâncias explosivas e artigos.

No processo de preparação das alterações supramencionadas efetuaram-se consultas com um amplo leque de peritos dos setores público e privado, e realizaram-se as seguintes reuniões técnicas:

– No subcomité de peritos sobre o transporte de mercadorias perigosas do ECOSOC da ONU:

(1) 51.ª sessão, Genebra, de 3 a 7 de julho de 2017;

(2) 52.ª sessão, Genebra, de 27 de novembro a 6 de dezembro de 2017;

(3) 53.ª sessão, Genebra, de 25 de junho a 4 de julho de 2018;

(4) 54.ª sessão, Genebra, de 26 de novembro a 4 de dezembro de 2018;

– Na Reunião Comum UNECE-OTIF do Comité de Peritos RID e do WP.15:

(1) sessão do outono de 2018, Genebra, de 17 a 21 de setembro de 2018;

(2) sessão da primavera de 2019, Berna, de 18 a 22 de março de 2019;

(3) sessão do outono de 2019, Genebra, de 17 a 26 de setembro de 2019;

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

– Para o ADR, no WP.15:

(1) 105.ª sessão, Genebra, de 6 a 9 de novembro de 2018;

(2) 106.ª sessão, Genebra, de 13 a 17 de maio de 2019;

(3) 107.ª sessão, Genebra, de 11 a 15 de novembro de 2019;

(4) 108.ª sessão, Genebra, de 11 a 15 de maio de 2020. Esta sessão foi adiada devido à crise de COVID-19. No entanto, os Estados-Membros foram consultados mediante procedimento escrito, pelo Presidente do WP.15 e pelo Secretariado da UNECE, sobre as alterações de redação que deveriam ainda ser introduzidas no ADR de 2021. Tendo em conta o prazo para apresentação de observações, fixado em 15 de maio de 2020, a Comissão organizou uma videoconferência em 8 de maio de 2020. Os Estados-Membros acolheram favoravelmente as propostas de alterações editoriais e aprovaram unanimemente a proposta final apresentada por escrito pelo Secretariado da UNECE.

– Para o ADN, no Comité de Segurança do ADN (WP.15/AC.2):

(1) 33.ª sessão, Genebra, de 28 a 31 de agosto de 2018;

(2) 34.ª sessão, Genebra, de 21 a 25 de janeiro de 2019;

(3) 35.ª sessão, Genebra, de 26 a 30 de agosto de 2019;

(4) 36.ª sessão, Genebra, de 27 a 31 de janeiro de 2020;

e no Comité Administrativo do ADN, na sua vigésima quarta sessão, realizada em Genebra, no dia 31 de janeiro de 2020.

Nessas reuniões, os comités de peritos analisaram e trabalharam as diferentes propostas de alteração. Na maior parte dos casos, a ação recomendada foi acordada por unanimidade. Algumas propostas foram recomendadas por opinião maioritária dos peritos.

Se as alterações propostas aos anexos do ADR, como notificadas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, não forem rejeitadas nos termos do artigo 14.º, n.º 3, no prazo de três meses a contar da data da sua notificação, ou seja, até 1 de outubro de 2020, entrarão em vigor em 1 de janeiro de 2021.

Se as alterações propostas aos regulamentos anexos ao ADN não forem rejeitadas nos termos do artigo 20.º, n.º 5, no prazo de três meses a contar da data da sua notificação, ou seja, até 1 de outubro de 2020, entrarão em vigor em 1 de janeiro de 2021.

3. POSIÇÃO A ADOTAR EM NOME DA UNIÃO

A União Europeia não é Parte Contratante no ADR nem no ADN. No entanto, o facto de a União Europeia não participar num acordo internacional não a impede de exercer as suas competências, estabelecendo através das suas instituições a posição a adotar em seu nome na instância criada por esse acordo, em particular por intermédio dos Estados-Membros que são Parte no acordo, agindo conjuntamente no seu interesse [ver Alemanha/Conselho, C-399/12 («OIV»), n.º 52, e jurisprudência conexa].

Atualmente, há 52 Partes Contratantes no ADR e todos os Estados-Membros da UE são partes contratantes neste acordo. São 18 as Partes Contratantes no ADN e 13 Estados-Membros da UE são partes contratantes neste acordo.

A União Europeia aplica, desde 1 de janeiro de 1997, as disposições do ADR ao transporte rodoviário de mercadorias perigosas no território da UE, inicialmente por força da Diretiva 94/55/CE do Conselho, de 21 de novembro de 1994, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao transporte rodoviário de mercadorias perigosas[3]. Em 2008, a Diretiva 94/55/CE foi substituída pela Diretiva 2008/68/CE[4], que segue os princípios da diretiva anterior. A União Europeia aplica, desde 1 de janeiro de 2009, as disposições do ADN ao transporte de mercadorias perigosas por vias navegáveis interiores.

O artigo 4.º da Diretiva 2008/68/CE, relativo aos países terceiros, estabelece que o «transporte de mercadorias perigosas entre os Estados-Membros e países terceiros é autorizado sob reserva do cumprimento dos requisitos dos acordos ADR, RID ou ADN, salvo disposição em contrário constante dos anexos».

Além disso, as referidas alterações terão uma incidência sobre a aplicação da Diretiva 2008/68/CE, tendo em conta o seu artigo 8.º. Em conformidade com esta disposição, a Comissão tem competência para adaptar o anexo I, secção I.1, e o anexo III, secção III.1, da Diretiva 2008/68/CE ao progresso científico e técnico, «a fim de ter em conta as alterações aos acordos ADR, (...) e ADN».

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica processual

4.1.1. Princípios

O artigo 218.º, n.º 9, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê a adoção de decisões em que se definam «*as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo*».

O artigo 218.º, n.º 9, do TFUE é aplicável independentemente de a União ser ou não membro da instância ou parte no acordo[5].

A noção de «*atos que produzam efeitos jurídicos*» inclui os atos que produzem efeitos jurídicos por força das normas de direito internacional que regulam a instância em questão. Esta noção também inclui os instrumentos que não têm um efeito vinculativo por força do direito internacional, mas que «*tendem a influenciar de forma determinante o conteúdo da regulamentação adotada pelo legislador da União*»[6].

4.1.2. Aplicação ao caso em apreço

O WP.15 é uma instância criada por um acordo, a saber, o Acordo Europeu relativo ao Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Estrada (ADR).

O Comité Administrativo do ADN é uma instância criada por um acordo, a saber, o Acordo Europeu relativo ao Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Via Navegável Interior (ADN).

---

3 JO L 319 de 12.12.1994, p. 7.

4 JO L 260 de 30.9.2008, p. 13.

5 Acórdão do Tribunal de Justiça, de 7 de outubro de 2014, Alemanha/Conselho, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, n.º 64.

6 Acórdão do Tribunal de Justiça, de 7 de outubro de 2014, Alemanha/Conselho, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, n.os 61 a 64.

Os atos adotados pelo WP.15 e o Comité Administrativo do ADN constituem atos que produzem efeitos jurídicos. Nas condições acima descritas, os atos adotados serão vinculativos por força do direito internacional, em conformidade com o artigo 14.º do ADR e o artigo 20.º do ADN, e podem influenciar de forma determinante o conteúdo da legislação da UE, em particular a Diretiva 2008/68/CE. Tal deve-se ao facto de o artigo 1.º tornar obrigatória a aplicação destas regras ao transporte de mercadorias perigosas por estrada e por via navegável interior, no interior dos Estados-Membros e entre eles, e de o artigo 4.º da Diretiva 2008/68/CE relativa aos países terceiros estabelecer que «[o] transporte de mercadorias perigosas entre os Estados-Membros e países terceiros é autorizado sob reserva do cumprimento dos requisitos dos Acordos ADR, RID ou ADN, salvo disposição em contrário constante dos anexos».

O ato previsto não complementa nem altera o quadro institucional do acordo.

Por conseguinte, a base jurídica processual da decisão proposta é o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

4.2. Base jurídica material

4.2.1. Princípios

A base jurídica material para a adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE depende essencialmente do objetivo e do conteúdo do ato previsto em relação ao qual é tomada uma posição em nome da União. Se o ato previsto tiver duas finalidades ou tiver duas componentes, e se uma dessas finalidades ou componentes for identificável como principal e a outra apenas como acessória, a decisão a adotar ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE deve ter uma única base jurídica material, que será a exigida pela finalidade ou componente principal ou predominante.

4.2.2. Aplicação ao caso em apreço

O objetivo principal e o conteúdo da decisão dizem respeito ao transporte de mercadorias perigosas por estrada e por via navegável interior. Por conseguinte, a base jurídica material da decisão proposta é o artigo 91.º do TFUE.

4.3. Conclusão

A base jurídica da proposta de decisão do Conselho deve ser o artigo 91.º do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

5. PUBLICAÇÃO DO ATO PREVISTO

Por razões de transparência e referência, as decisões do Grupo de Trabalho sobre o Transporte de Mercadorias Perigosas (WP.15) e do Comité de Segurança do ADN serão publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia*, indicando a sua entrada em vigor.

2020/0226 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

que estabelece a posição a adotar em nome da União Europeia no que se refere às alterações aos anexos do Acordo Europeu relativo ao Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Estrada (ADR) e aos regulamentos anexos ao Acordo Europeu relativo ao Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Via Navegável Interior (ADN)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 91.º, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando que:

(1) O Acordo Europeu relativo ao Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Estrada («ADR») entrou em vigor em 29 de janeiro de 1968. O Acordo Europeu relativo ao Transporte Internacional de Mercadorias Perigosas por Via Navegável Interior («ADN») entrou em vigor em 28 de fevereiro de 2008.

(2) Nos termos do artigo 14.º do ADR, qualquer Parte Contratante pode propor uma ou mais alterações aos anexos deste acordo, podendo o Grupo de Trabalho sobre o Transporte de Mercadorias Perigosas («WP.15») adotar alterações aos anexos do ADR. Nos termos do artigo 20.º do ADN, o Comité de Segurança e o Comité Administrativo podem adotar alterações aos regulamentos anexos ao ADN.

(3) As alterações adotadas durante o biénio 2018-2020 pelo WP.15 e pelo Comité Administrativo do ADN sobre o transporte de mercadorias perigosas por estrada e por via navegável interior foram notificadas às Partes Contratantes no ADR e no ADN, em 1 de julho de 2020.

(4) Importa definir a posição a adotar em nome da União relativamente a essas alterações ao ADR e ao ADN, uma vez que esses atos podem influenciar decisivamente o conteúdo da legislação da União, a saber, a Diretiva 2008/68/CE do Parlamento Europeu e do Conselho[1]. Esta diretiva estabelece os requisitos exigidos para o transporte de mercadorias perigosas por estrada, caminho de ferro ou via navegável interior dentro dos Estados-Membros ou entre eles, fazendo referência ao ADR e ao ADN. O artigo 4.º da referida diretiva autoriza o transporte de mercadorias perigosas entre Estados-Membros e países terceiros sob reserva do cumprimento dos requisitos dos acordos ADR, RID e ADN, salvo disposição em contrário constante dos anexos. Além disso, nos termos do artigo 8.º da Diretiva 2008/68/CE, a Comissão tem competência para adaptar o anexo I, secção I.1, e o anexo III, secção III.1, dessa diretiva ao progresso científico e técnico, a fim de ter em conta as alterações aos acordos ADR, RID e ADN.

[1] Diretiva 2008/68/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativa ao transporte terrestre de mercadorias perigosas (JO L 260 de 30.9.2008, p. 13).

(5) A União não é Parte Contratante no ADR nem no ADN. No entanto, esse facto não a impede de exercer a sua competência, estabelecendo através das suas instituições a posição a adotar em seu nome na instância criada por esse acordo, em particular por intermédio dos Estados-Membros que são Parte nesse acordo, agindo conjuntamente no seu interesse.

(6) Todos os Estados-Membros são Partes Contratantes no ADR e aplicam este acordo e 13 Estados-Membros são Partes Contratantes no ADN e aplicam este acordo.

(7) As alterações adotadas dizem respeito a normas técnicas ou prescrições técnicas uniformes e visam assegurar um transporte seguro e eficiente das mercadorias perigosas, acompanhando simultaneamente o progresso científico e técnico neste setor e o desenvolvimento de novas substâncias e artigos que representam um perigo durante o transporte destas mercadorias. O desenvolvimento do transporte de mercadorias perigosas por estrada e por via navegável interior, tanto na União como entre a União e os seus países vizinhos, constitui uma componente essencial da política comum de transportes e garante o bom funcionamento de todos os setores industriais que produzem ou utilizam mercadorias classificadas como perigosas nos termos do ADR e do ADN.

(8) Todas as alterações propostas são consideradas justificadas e benéficas, e devem, por conseguinte, ser apoiadas pela União.

(9) A posição da União deve ser expressa pelos Estados-Membros da União que são Partes Contratantes no ADR e no ADN, agindo conjuntamente,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A posição a adotar em nome da União em relação às alterações adotadas pelo Grupo de Trabalho sobre o Transporte de Mercadorias Perigosas (WP.15) e pelo Comité Administrativo do ADN, respetivamente, aos anexos do ADR e aos regulamentos anexos ao ADN, como referidas no anexo da presente decisão, está estabelecida nesse anexo.

Podem ser acordadas alterações menores a esta posição, sem que seja necessária uma nova decisão do Conselho, em conformidade com o artigo 2.º.

Artigo 2.º

A posição referida no artigo 1.º deve ser expressa pelos Estados-Membros da União que são Partes Contratantes no ADR e no ADN, agindo conjuntamente.

Artigo 3.º

As decisões do Grupo de Trabalho sobre o Transporte de Mercadorias Perigosas (WP.15) e do Comité de Segurança do ADN serão publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia*, indicando a data de entrada em vigor.

Artigo 4.º

A presente decisão entra em vigor no dia da sua adoção.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente