



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 2 de setembro de 2022
(OR. en)

11947/22

**Dossiê interinstitucional:
2022/0258(NLE)**

TRANS 550

PROPOSTA

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	2 de setembro de 2022
para:	Secretariado-Geral do Conselho
n.º doc. Com.:	COM(2022) 436 final
Assunto:	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 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)

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2022) 436 final.

Anexo: COM(2022) 436 final



Bruxelas, 2.9.2022
COM(2022) 436 final

2022/0258 (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 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 UE sobre as alterações aos anexos do Acordo 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 2023, 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 2023.

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 UE como entre a UE e os países vizinhos, é um elemento central da política comum de transportes europeia, garantindo o bom funcionamento de todos os setores industriais que produzem ou utilizam as mercadorias classificadas como perigosas nos termos do ADR e do ADN. A adaptação destes acordos ao progresso técnico e científico é, por conseguinte, essencial para o desenvolvimento dos transportes e dos setores industriais associados. 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, e a atualização das normas e das disposições técnicas aplicáveis, bem como 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 um complexo sistema internacional de coordenação e harmonização. As disposições são adaptadas por períodos de 2 anos.

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

O Acordo 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 países que aplicam o ADR (Partes Contratantes no ADR). O ADR entrou em vigor em 29 de janeiro de 1968.

A UE não é Parte no ADR, embora todos os seus Estados-Membros sejam suas Partes Contratantes.

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 UE não é Parte no ADN, embora 13 Estados-Membros sejam suas Partes Contratantes.

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 pela 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 voto neste grupo de trabalho, sendo as respetivas decisões essencialmente adotadas por consenso. O WP.15 vota por braço levantado.

O artigo 17.º, n.º 7, do ADN estabelece que cada Parte Contratante representada nas sessões do Comité Administrativo do ADN dispõe de um voto.

As alterações adotadas no período de dois anos de 2020-2022 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 27.ª sessão, em Genebra, no dia 28 de janeiro de 2022.

Em conformidade com o artigo 14.º do ADR, uma vez decidida pelo WP.15, qualquer proposta de alteração aos anexos do ADR deve ser 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 cinco, 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 cinco, 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 6 de julho de 2022, para

aceitação, em conformidade com o procedimento previsto no artigo 14.º do ADR, e encontram-se igualmente disponíveis em linha¹.

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 2022, para aceitação, em conformidade com o procedimento previsto no artigo 20.º do ADN, e encontram-se disponíveis em linha².

Até 30 de setembro de 2022, relativamente ao ADN, e até 5 de outubro de 2022, para o ADR, o Secretário-Geral das Nações Unidas, na sua qualidade de depositário, pode receber objeções às alterações adotadas nas sessões referidas anteriormente.

2.4. Atos previstos do WP.15 e do Comité Administrativo do ADN

O objetivo dos atos previstos é garantir a segurança do transporte rodoviário e por vias navegáveis interiores de mercadorias perigosas, atualizando determinadas disposições. Estas incluem, nomeadamente, a lista das mercadorias perigosas admitidas para transporte, as instruções de embalagem, a lista de normas aplicáveis e outros requisitos técnicos correspondentes aos diferentes meios de confinamento.

Várias organizações internacionais estabeleceram disposições internacionais relativas ao transporte de mercadorias perigosas. Estas incluem a Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE) e vários organismos especializados das Nações Unidas, como o Subcomité de Peritos sobre o Transporte de Mercadorias Perigosas do Conselho Económico e Social (ECOSOC). Uma vez que as normas devem ser compatíveis, foi desenvolvido pelas organizações envolvidas um complexo sistema internacional de coordenação e harmonização. As disposições são adaptadas por períodos de 2 anos.

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

- Subcomité de peritos sobre o transporte de mercadorias perigosas do ECOSOC da ONU:
 - (1) 57.ª sessão, Genebra, 27 de novembro - 8 de dezembro de 2020;
 - (2) 58.ª sessão, Genebra, 28 de junho - 2 de julho de 2021;
 - (3) 59.ª sessão, Genebra, 29 de novembro - 8 de dezembro de 2021;
- Reunião conjunta UNECE-OTIF do regulamento relativo ao Comité de Peritos para o Transporte Internacional Ferroviário de Mercadorias Perigosas (RID) e ao Grupo de Trabalho sobre o Transporte de Mercadorias Perigosas:
 - (4) sessão do outono de 2020, Genebra, 10 a 18 de setembro de 2020;
 - (5) sessão da primavera de 2021, Berna, 15 a 19 de março de 2021;
 - (6) sessão do outono de 2021, Genebra, 21 de setembro a 1 de outubro de 2021;
 - (7) sessão da primavera de 2022, Berna, 14 a 18 de março de 2022;
- UNECE-WP.15 (ADR) nas suas:

¹ <https://unece.org/transport/dangerous-goods>

² <https://unece.org/transport/documents/2022/06/standards/european-agreement-concerning-international-carriage>

- (8) 108.^a sessão, Genebra, 10-13 de novembro de 2020.
- (9) 109.^a sessão, Genebra, 4-7 de maio de 2021;
- (10) 110.^a sessão, Genebra, 8-12 de novembro de 2021;
- (11) 111.^a sessão, Genebra, 9-13 de maio de 2022;
- UNECE-WP.15 (ADN) nas suas:
 - (12) 37.^a sessão, Genebra, 25-29 de janeiro de 2021;
 - (13) 38.^a sessão, Genebra, 23-27 de agosto de 2021;
 - (14) 39.^a sessão, Genebra, 24-28 de janeiro de 2022;

e Comité Administrativo do ADN, na sua 27.^a sessão, realizada em Genebra, no dia 28 de janeiro de 2022.

Nessas reuniões, os peritos dos comités anteriormente referidos analisaram e trabalharam as diferentes propostas de alteração. Na maior parte dos casos, a ação recomendada foi apoiada por unanimidade. No atinente a determinadas propostas, as recomendações foram apoiadas pela maioria dos peritos.

Se as alterações propostas aos anexos do ADR, como notificadas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, não forem consideradas 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 6 de outubro de 2022, entrarão em vigor em 1 de janeiro de 2023.

A não ser que as alterações propostas aos regulamentos anexos ao ADN sejam consideradas 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 2022, entrarão em vigor em 1 de janeiro de 2023.

3. POSIÇÃO A ADOTAR EM NOME DA UE

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 53 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 perigosas³. Em 2008, a Diretiva 94/55/CE foi substituída pela Diretiva 2008/68/CE⁴, que segue os princípios da diretiva anterior e que abrange igualmente o transporte de mercadorias perigosas por vias navegáveis interiores. Com base nessa diretiva, a União Europeia aplica, desde 1 de julho de

³ JO L 319 de 12.12.1994, p. 7.

⁴ JO L 260 de 30.9.2008, p. 13.

2009, as disposições do ADN ao transporte de mercadorias perigosas por vias navegáveis interiores.

As alterações previstas são consideradas apropriadas para garantir a segurança e eficiência económica do transporte de mercadorias perigosas, tendo em conta o progresso tecnológico, pelo que podem ser aceites.

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 acordo⁵.

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 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).

Os atos propostos pelo WP.15 e o Comité Administrativo do ADN constituem atos que produzem efeitos jurídicos. Nas condições acima descritas, os atos propostos 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 da Diretiva 2008/68/CE 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»*. Além disso, as referidas alterações terão uma incidência

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 Ver 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.

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».

O ato previsto não complementa nem altera o quadro institucional dos acordos.

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 presente decisão dizem respeito ao transporte de mercadorias perigosas por estrada e por via navegável interior. A sua base jurídica material é, por conseguinte, o artigo 91.º 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.

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 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 o seguinte:

- (1) O Acordo 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 período de dois anos de 2020-2022 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 do ADR em 6 de julho de 2022 e do ADN, em 1 de julho de 2022.
- (4) Importa definir a posição a adotar em nome da UE relativamente a essas alterações ao ADR e ao ADN, uma vez que esses atos serão vinculativos ao abrigo do direito internacional e podem influenciar decisivamente o conteúdo da legislação da UE, a saber, a Diretiva 2008/68/CE do Parlamento Europeu e do Conselho¹. Esta diretiva estabelece os requisitos de transporte de mercadorias perigosas por estrada, caminho de ferro ou via navegável interior aplicáveis por força do seu artigo 1.º dentro dos Estados-Membros ou entre eles, fazendo referência ao ADR e ao ADN. O artigo 4.º da referida diretiva refere 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, nos termos do artigo 8.º da Diretiva 2008/68/CE, a Comissão fica habilitada a 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 UE não é Parte Contratante no ADR nem no ADN. No entanto, tal não a impede de exercer a sua competência, estabelecendo através das suas instituições a posição a adotar em seu nome na instância criada por esses acordos, em particular por intermédio dos Estados-Membros que são Parte neles, 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) O objetivo das alterações previstas é garantir o transporte seguro e eficiente de mercadorias perigosas, tendo em conta a evolução técnica e científica no setor e o aparecimento de novas substâncias e artigos cujo transporte seja suscetível de constituir um perigo. O desenvolvimento do transporte de mercadorias perigosas por estrada e por via navegável interior, tanto na UE como entre a UE 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 ou do ADN.
- (8) As alterações previstas são consideradas apropriadas para garantir a segurança e eficiência económica do transporte de mercadorias perigosas, pelo que podem ser aceites.
- (9) Todas as alterações propostas são consideradas justificadas e benéficas, e devem, por conseguinte, ser apoiadas pela UE.
- (10) A posição da UE deve ser expressa pelos seus Estados-Membros 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 UE 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 UE que são Partes Contratantes no ADR e no ADN, agindo conjuntamente no interesse da UE.

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 da sua 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*