



Bruxelles, 2.9.2022
COM(2022) 436 final

2022/0258 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea in merito alle modifiche degli allegati dell'accordo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose su strada (ADR) e dei regolamenti allegati all'accordo europeo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose per vie navigabili interne (ADN)

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione sulla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'UE in merito alle modifiche degli allegati dell'accordo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose su strada (ADR) e dei regolamenti allegati all'accordo europeo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose per vie navigabili interne (ADN), applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2023, in riferimento alla prevista scadenza del termine di differimento durante il quale le parti contraenti membri del gruppo di lavoro per il trasporto di merci pericolose (WP.15) e del comitato amministrativo dell'ADN possono opporsi alle modifiche proposte per l'edizione 2023.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

I suddetti allegati e regolamenti, comunemente noti come gli allegati dell'ADR e i regolamenti allegati all'ADN, disciplinano il trasporto internazionale di merci pericolose rispettivamente su strada e per vie navigabili interne tra i membri della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), che sono anche parti contraenti dell'ADR e dell'ADN.

Lo sviluppo del trasporto di merci pericolose su strada e per vie navigabili interne, sia all'interno dell'UE sia tra l'UE e i paesi vicini, è un elemento centrale della politica comune europea dei trasporti, che garantisce il corretto funzionamento di tutti i settori industriali che producono o impiegano le merci classificate come pericolose a norma dell'ADR e dell'ADN. L'adeguamento di tali accordi al progresso tecnico e scientifico è pertanto essenziale per lo sviluppo del settore dei trasporti e dei settori industriali associati. Le modifiche sono intese ad allineare l'ADR e l'ADN ai regolamenti tipo dell'ONU inserendovi nuove definizioni, criteri di classificazione e numeri ONU, prescrizioni in materia di imballaggio/etichettatura, e aggiornando le norme e le disposizioni tecniche applicabili nonché apportando correzioni redazionali.

Le disposizioni internazionali relative al trasporto di merci pericolose sono state stabilite in seno a varie organizzazioni internazionali quali l'UNECE, l'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF) e numerosi organismi specializzati delle Nazioni Unite. Poiché le norme devono essere compatibili tra loro, è stato sviluppato un complesso sistema internazionale per il coordinamento e l'armonizzazione tra le organizzazioni attive in questo ambito. Le disposizioni sono adattate per periodi di 2 anni.

2.1. L'accordo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose su strada (ADR)

L'accordo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose su strada (ADR) disciplina il trasporto internazionale di merci pericolose su strada tra gli Stati membri dell'UNECE e gli altri Stati che applicano l'ADR (parti contraenti dell'ADR). L'ADR è entrato in vigore il 29 gennaio 1968.

L'UE non è parte dell'ADR, ma tutti i suoi Stati membri ne sono parti contraenti.

2.2. L'accordo europeo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose per vie navigabili interne (ADN)

L'accordo europeo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose per vie navigabili interne (ADN) disciplina il trasporto internazionale di merci pericolose per vie navigabili

interne tra gli Stati membri dell'UNECE che applicano l'ADN (parti contraenti dell'ADN). L'ADN è entrato in vigore il 28 febbraio 2008.

L'UE non è parte dell'ADN, ma 13 Stati membri ne sono parti contraenti.

2.3. Il gruppo di lavoro per il trasporto di merci pericolose (WP.15) e il comitato amministrativo dell'ADN

Il gruppo di lavoro per il trasporto di merci pericolose (WP.15), il comitato amministrativo dell'ADN e il comitato di sicurezza ADN (WP.15/AC.2) sono gli organi istituiti dall'UNECE al fine di prendere decisioni in merito alle modifiche dell'ADR e dell'ADN. Sono composti dai rappresentanti degli Stati membri dell'UNECE che applicano l'ADR e l'ADN. Ciascuna parte contraente dell'ADR e dell'ADN dispone di un voto.

A norma del capo VII – "Voting" (Votazioni) del mandato e del regolamento interno del WP.15, solo i partecipanti a pieno diritto dispongono di un voto in seno al WP.15 e le decisioni di tale organo sono adottate principalmente per consenso. Il WP.15 vota per alzata di mano.

A norma dell'articolo 17, paragrafo 7, dell'ADN ciascuna parte contraente rappresentata alla sessione del comitato amministrativo dell'ADN dispone di un voto.

Le modifiche approvate durante il biennio 2020-2022 comprendono un'ampia serie di adattamenti al progresso tecnico e scientifico.

Per l'ADR, il WP.15 ha adottato una decisione relativa a tali proposte di modifica in occasione di ciascuna delle sessioni di cui al successivo punto 2.4. Per l'ADN, il comitato amministrativo ha adottato decisioni sulle modifiche in occasione della 27a sessione a Ginevra, il 28 gennaio 2022.

In conformità all'articolo 14 dell'ADR, una volta decise dal WP.15, le eventuali proposte di modifica degli allegati dell'ADR si ritengono accettate a meno che, entro tre mesi dalla data in cui il Segretario generale delle Nazioni Unite le divulga, almeno un terzo delle parti contraenti, o cinque di esse se un terzo supera tale cifra, non abbiano notificato per iscritto al Segretario generale la loro opposizione alla modifica proposta.

In conformità all'articolo 20 dell'ADN, una volta adottata la decisione in seno al comitato amministrativo dell'ADN, le modifiche si ritengono accettate a meno che, entro tre mesi dalla data in cui il Segretario generale delle Nazioni Unite le divulga, almeno un terzo delle parti contraenti, o cinque di esse se un terzo supera tale cifra, non abbiano notificato per iscritto al Segretario generale la loro opposizione alla modifica proposta.

Le modifiche adottate dal WP.15, presentate nei documenti che figurano nell'allegato della presente proposta, sono state trasmesse al Segretario generale delle Nazioni Unite ai fini della notifica alle parti contraenti dell'ADR in data 6 luglio 2022 per accettazione, conformemente alla procedura di cui all'articolo 14 dell'ADR, e sono disponibili online¹.

Le modifiche adottate dal comitato amministrativo dell'ADN, presentate nei documenti che figurano nell'allegato della presente proposta, sono state comunicate dal Segretario generale

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

delle Nazioni Unite alle parti contraenti dell'ADN in data 1° luglio 2022 per accettazione, conformemente alla procedura di cui all'articolo 20 dell'ADN, e sono disponibili online².

Fino al 30 settembre 2022 per l'ADN e fino al 5 ottobre 2022 per l'ADR, il Segretario generale delle Nazioni Unite, nella sua veste di depositario, può ricevere opposizioni alle modifiche adottate nelle sessioni di cui sopra.

2.4. Gli atti previsti del WP.15 e del comitato amministrativo dell'ADN

La finalità degli atti previsti è garantire la sicurezza del trasporto di merci pericolose su strada e per vie navigabili interne aggiornando alcune disposizioni. Tali disposizioni includono, tra l'altro, l'elenco delle merci pericolose ammesse al trasporto, le istruzioni di imballaggio, l'elenco delle norme applicabili e altri requisiti tecnici applicabili a vari mezzi di contenimento.

Varie organizzazioni internazionali hanno stabilito disposizioni internazionali sul trasporto di merci pericolose. Tra queste figurano la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) e diversi organismi specializzati delle Nazioni Unite, quali il sottocomitato di esperti per il trasporto di merci pericolose in seno al Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC). Poiché le norme devono essere compatibili, le organizzazioni coinvolte hanno sviluppato un complesso sistema internazionale per il coordinamento e l'armonizzazione. Le disposizioni sono adattate per periodi di 2 anni.

Nel corso della preparazione di dette modifiche è stata consultata un'ampia gamma di esperti del settore pubblico e privato. Durante la preparazione delle modifiche si sono svolte le seguenti riunioni tecniche:

- sottocomitato di esperti per il trasporto di merci pericolose in seno al Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), in occasione delle seguenti sessioni:
 - (1) 57a sessione tenutasi a Ginevra dal 27 novembre all'8 dicembre 2020;
 - (2) 58a sessione tenutasi a Ginevra dal 28 giugno al 2 luglio 2021;
 - (3) 59a sessione tenutasi a Ginevra dal 29 novembre all'8 dicembre 2021;
- riunione congiunta UNECE-OTIF del comitato di esperti del regolamento relativo al trasporto internazionale di merci pericolose per ferrovia (RID) e del gruppo di lavoro per il trasporto di merci pericolose:
 - (4) sessione autunnale del 2020 tenutasi a Ginevra dal 10 al 18 settembre 2020;
 - (5) sessione primaverile del 2021 tenutasi a Berna dal 15 al 19 marzo 2021;
 - (6) sessione autunnale del 2021 tenutasi a Ginevra dal 21 settembre al 1° ottobre 2021;
 - (7) sessione primaverile del 2022 tenutasi a Berna dal 14 al 18 marzo 2022;
- WP.15 dell'UNECE (ADR), in occasione delle seguenti sessioni:
 - (8) 108a sessione tenutasi a Ginevra dal 10 al 13 novembre 2020;
 - (9) 109a sessione tenutasi a Ginevra dal 4 al 7 maggio 2021;
 - (10) 110a sessione tenutasi a Ginevra dall'8 al 12 novembre 2021;
 - (11) 111a sessione tenutasi a Ginevra dal 9 al 13 maggio 2022;

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

– WP.15/AC.2 dell'UNECE (ADN), in occasione delle seguenti sessioni:

(12) 37a sessione tenutasi a Ginevra dal 25 al 29 gennaio 2021;

(13) 38a sessione tenutasi a Ginevra dal 23 al 27 agosto 2021;

(14) 39a sessione tenutasi a Ginevra dal 24 al 28 gennaio 2022;

e comitato amministrativo dell'ADN in occasione della 27a sessione tenutasi a Ginevra il 28 gennaio 2022.

Nel corso di tali riunioni gli esperti dei suddetti comitati hanno analizzato ed elaborato le singole proposte di modifica. Nella maggior parte dei casi le misure raccomandate sono state approvate all'unanimità. Per alcune proposte, le raccomandazioni sono state sostenute dalla maggioranza degli esperti.

A meno che le proposte di modifica degli allegati dell'ADR, notificate dal Segretario generale delle Nazioni Unite, non siano ritenute respinte in conformità all'articolo 14, paragrafo 3, entro tre mesi dalla data della notifica, vale a dire il 6 ottobre 2022, le modifiche in questione entreranno in vigore il 1° gennaio 2023.

A meno che le proposte di modifica dei regolamenti allegati all'ADN non siano ritenute respinte in conformità all'articolo 20, paragrafo 5, entro tre mesi dalla data della notifica, vale a dire il 1° ottobre 2022, le modifiche in questione entreranno in vigore il 1° gennaio 2023.

3. POSIZIONE CHE DOVRÀ ESSERE ASSUNTA A NOME DELL'UE

L'Unione europea non è parte contraente dell'ADR, né dell'ADN. La circostanza che l'Unione europea non sia parte di un accordo internazionale non le impedisce tuttavia di esercitare la sua competenza stabilendo, nel quadro delle sue istituzioni, una posizione da adottare a suo nome nell'organismo istituito da tale accordo, segnatamente tramite gli Stati membri parti di detto accordo, che agiscono congiuntamente nel suo interesse (cfr. la sentenza Germania contro Consiglio, C-399/12 ("OIV"), punto 52, e la giurisprudenza ivi richiamata).

Attualmente le parti contraenti dell'ADR sono 53, tra cui tutti gli Stati membri dell'UE. Le parti contraenti dell'ADN sono 18, tra cui 13 Stati membri dell'UE.

Dal 1° gennaio 1997 l'Unione europea applica le disposizioni dell'ADR al trasporto di merci pericolose su strada nel territorio dell'UE, inizialmente a norma della direttiva 94/55/CE del Consiglio, del 21 novembre 1994, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al trasporto di merci pericolose su strada³. Nel 2008 la direttiva 94/55/CE è stata sostituita dalla direttiva 2008/68/CE⁴, che segue i principi della precedente e si applica anche al trasporto di merci pericolose per vie navigabili interne. Sulla base della suddetta direttiva, dal 1° gennaio 2009 l'Unione europea applica le disposizioni dell'ADN al trasporto di merci pericolose per vie navigabili interne.

Le modifiche previste sono ritenute adeguate per il trasporto sicuro di merci pericolose in modo efficace sotto il profilo dei costi, tenendo conto del progresso tecnologico, e possono pertanto essere approvate.

³ GU L 319 del 12.12.1994, pag. 7.

⁴ GU L 260 del 30.9.2008, pag. 13.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono *"le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo"*.

L'articolo 218, paragrafo 9, TFUE si applica indipendentemente dal fatto che l'Unione sia membro dell'organo o parte dell'accordo⁵.

Rientrano nel concetto di *"atti che hanno effetti giuridici"* gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che *"sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione"*⁶.

4.1.2. Applicazione al caso concreto

Il WP.15 è un organo istituito da un accordo, ossia l'accordo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose su strada (ADR).

Il comitato amministrativo dell'ADN è un organo istituito da un accordo, ossia l'accordo europeo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose per vie navigabili interne (ADN).

Gli atti proposti del WP.15 e del comitato amministrativo dell'ADN costituiscono atti aventi effetti giuridici. Conformemente alle suddette condizioni, gli atti proposti avranno carattere vincolante nel diritto internazionale a norma dell'articolo 14 dell'ADR e dell'articolo 20 dell'ADN, e saranno tali da incidere in modo determinante sul contenuto del diritto dell'UE, in particolare la direttiva 2008/68/CE. Ciò in quanto l'articolo 1 della direttiva 2008/68/CE rende obbligatoria l'applicazione di tali norme al trasporto di merci pericolose effettuato su strada o per via navigabile interna all'interno degli Stati membri o tra gli stessi e l'articolo 4 della direttiva 2008/68/CE, relativo ai paesi terzi, dispone che "[i]l trasporto di merci pericolose tra gli Stati membri e i paesi terzi è autorizzato nella misura in cui esso è conforme alle disposizioni dell'ADR, del RID o dell'ADN, qualora non venga altrimenti disposto negli allegati". Le suddette modifiche avranno inoltre un'incidenza sull'applicazione della direttiva 2008/68/CE alla luce del suo articolo 8. A norma di detta disposizione, alla Commissione è conferito il potere di adattare l'allegato I, capo I.1, e l'allegato III, capo III.1, della direttiva 2008/68/CE al progresso scientifico e tecnico, specialmente al fine di "tenere conto delle modifiche apportate all'ADR, (...) e all'ADN".

L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale degli accordi.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania contro Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punto 64.

⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania contro Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti 61-64.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

4.2.2. Applicazione al caso concreto

L'obiettivo principale e il contenuto della presente decisione riguardano il trasporto di merci pericolose su strada e per vie navigabili interne. La sua base giuridica sostanziale è pertanto l'articolo 91, TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della proposta di decisione del Consiglio deve quindi essere costituita dall'articolo 91, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

5. PUBBLICAZIONE DELL'ATTO PREVISTO

Per motivi di trasparenza e adeguato riferimento, le decisioni del gruppo di lavoro per il trasporto di merci pericolose (WP.15) e del comitato di sicurezza ADN sono pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, con indicazione della loro entrata in vigore.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea in merito alle modifiche degli allegati dell'accordo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose su strada (ADR) e dei regolamenti allegati all'accordo europeo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose per vie navigabili interne (ADN)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 91, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- 1) L'accordo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose su strada (ADR) è entrato in vigore il 29 gennaio 1968. L'accordo europeo relativo al trasporto internazionale di merci pericolose per vie navigabili interne (ADN) è entrato in vigore il 28 febbraio 2008.
- 2) A norma dell'articolo 14 dell'ADR, ciascuna parte contraente può proporre una o più modifiche degli allegati dell'ADR. Ciò significa che il gruppo di lavoro per il trasporto di merci pericolose (WP.15) può adottare modifiche degli allegati dell'ADR. A norma dell'articolo 20 dell'ADN, il comitato di sicurezza e il comitato amministrativo possono adottare modifiche dei regolamenti allegati all'ADN.
- 3) Le modifiche adottate durante il biennio 2020-2022 dal WP.15 e dal comitato amministrativo dell'ADN in merito al trasporto di merci pericolose su strada e per vie navigabili interne sono state comunicate alle parti contraenti dell'ADR in data 6 luglio 2022 e alle parti contraenti dell'ADN in data 1° luglio 2022.
- 4) È opportuno stabilire la posizione che dovrà essere assunta a nome dell'UE in merito a tali modifiche apportate all'ADR e all'ADN, poiché esse saranno vincolanti nel diritto internazionale e saranno tali da incidere in modo determinante sul contenuto del diritto dell'Unione, in particolare sulla direttiva 2008/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio¹. Tale direttiva stabilisce prescrizioni relative al trasporto di merci pericolose su strada, per ferrovia o per vie navigabili interne che, a norma dell'articolo 1, si applicano all'interno degli Stati membri o tra gli stessi, facendo riferimento all'ADR e all'ADN. L'articolo 4 della direttiva dispone che il trasporto di merci pericolose tra gli Stati membri e i paesi terzi è autorizzato nella misura in cui esso è conforme alle disposizioni dell'ADR, del RID e dell'ADN, qualora non venga altrimenti disposto negli allegati. Inoltre, a norma dell'articolo 8 della direttiva 2008/68/CE, alla Commissione è conferito il potere di adattare l'allegato I, capo I.1, e l'allegato III, capo III.1, della direttiva 2008/68/CE al progresso scientifico e tecnico,

¹ Direttiva 2008/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, relativa al trasporto interno di merci pericolose (GU L 260 del 30.9.2008, pag. 13).

specialmente al fine di tenere conto delle modifiche apportate all'ADR, al RID o all'ADN.

- 5) L'UE non è parte contraente dell'ADR, né dell'ADN. Tale circostanza non le impedisce tuttavia di esercitare la sua competenza stabilendo, nel quadro delle sue istituzioni, una posizione da adottare a suo nome nell'organismo istituito dall'uno o dall'altro accordo, segnatamente tramite gli Stati membri parti dell'uno o dell'altro accordo, che agiscono congiuntamente nel suo interesse.
- 6) Tutti gli Stati membri sono parti contraenti dell'ADR e lo applicano, e 13 Stati membri sono parti contraenti dell'ADN e lo applicano.
- 7) Le modifiche previste sono volte a garantire la sicurezza e l'efficienza del trasporto di merci pericolose, tenendo conto del progresso scientifico e tecnico nel settore e dello sviluppo di nuove sostanze e articoli che potrebbero presentare un pericolo durante il trasporto. Lo sviluppo del trasporto di merci pericolose su strada e per vie navigabili interne, sia all'interno dell'UE sia tra l'UE e i paesi vicini, è un elemento centrale della politica comune dei trasporti e garantisce il corretto funzionamento di tutti i settori industriali che producono o impiegano merci classificate come pericolose a norma dell'ADR e dell'ADN.
- 8) Le modifiche previste sono ritenute adeguate per il trasporto sicuro di merci pericolose in modo efficace sotto il profilo dei costi e possono pertanto essere approvate.
- 9) Tutte le modifiche proposte risultano giustificate e vantaggiose e dovrebbero pertanto essere sostenute dall'UE.
- 10) La posizione dell'UE dovrà essere espressa congiuntamente dagli Stati membri dell'Unione che sono parti contraenti dell'ADR e dell'ADN,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione che dovrà essere assunta a nome dell'UE in merito alle modifiche degli allegati dell'ADR e dei regolamenti allegati all'ADN, adottate rispettivamente dal gruppo di lavoro per il trasporto di merci pericolose (WP.15) e dal comitato amministrativo dell'ADN, di cui all'allegato della presente decisione, è stabilita in tale allegato.

Le modifiche di minore entità a questa posizione possono essere concordate senza un'ulteriore decisione del Consiglio, conformemente all'articolo 2.

Articolo 2

Gli Stati membri dell'UE che sono parti contraenti rispettivamente dell'ADR e dell'ADN esprimono congiuntamente nell'interesse dell'UE la posizione di cui all'articolo 1.

Articolo 3

Le decisioni del gruppo di lavoro per il trasporto di merci pericolose (WP.15) e del comitato di sicurezza ADN sono pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, con indicazione della data della loro entrata in vigore.

Articolo 4

La presente decisione entra in vigore il giorno dell'adozione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*