EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 31.8.2020
COM(2020) 472 final

2020/0226 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v zvezi s spremembami prilog k Evropskemu sporazumu o mednarodnem cestnem prevozu nevarnega blaga (ADR) in predpisov, priloženih k Evropskemu sporazumu o mednarodnem prevozu nevarnega blaga po celinskih plovnih poteh (ADN)

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. PREDMET UREJANJA PREDLOGA

Ta predlog se nanaša na sklep o določitvi stališča, ki naj se v imenu Unije zastopa v zvezi s spremembami prilog k Evropskemu sporazumu o mednarodnem cestnem prevozu nevarnega blaga (v nadaljnjem besedilu: ADR) in predpisov, priloženih k Evropskemu sporazumu o mednarodnem prevozu nevarnega blaga po celinskih plovnih poteh (v nadaljnjem besedilu: ADN), kakor se začnejo uporabljati 1. januarja 2021, v povezavi s predvidenim zaključkom obdobja mirovanja, v katerem lahko pogodbenice članice delovne skupine za prevoz nevarnega blaga (WP.15) in upravnega odbora ADN izrazijo svoja nasprotovanja predlaganim spremembam izdaje za leto 2021.

2. OZADJE PREDLOGA

Navedene priloge in predpisi, znani kot priloge k ADR in predpisi, priloženi k ADN, urejajo mednarodni prevoz nevarnega blaga po cesti in celinskih plovnih poteh med članicami Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo (UN/ECE), ki so tudi pogodbenice ADR in ADN.

Razvoj prevoza nevarnega blaga po cesti in celinskih plovnih poteh, tako v Uniji kot tudi med Unijo in sosednjimi državami, je ključni sestavni del evropske skupne prometne politike in zagotavlja pravilno delovanje vseh industrijskih panog, ki proizvajajo ali uporabljajo blago, ki je razvrščeno kot nevarno v skladu z ADR in ADN. Prilagoditev teh sporazumov tehničnemu in znanstvenemu napredku je zato bistvenega pomena, da se omogoči razvoj prevoza in z njim povezanih industrijskih panog v ekonomski verigi. Namen sprememb je uskladitev ADR in ADN z vzorčnimi predpisi ZN, vključno z novimi opredelitvami, razvrstitvenimi merili in številkami ZN, zahtevami za pakiranje/označevanje, posodobitvijo veljavnih standardov in tehničnih predpisov ter redakcijskimi popravki.

Mednarodne določbe, ki se nanašajo na prevoz nevarnega blaga, se sprejemajo v različnih mednarodnih organizacijah, kot so UN/ECE, Medvladna organizacija za mednarodni železniški promet (OTIF) in različni specializirani organi Združenih narodov. Ker morajo biti pravila med seboj združljiva, so organizacije, ki pri tem sodelujejo, razvile kompleksen mednarodni sistem za usklajevanje in harmonizacijo. Spremembe določb se sprejemajo v dvoletnih ciklih.

2.1. Evropski sporazum o mednarodnem cestnem prevozu nevarnega blaga (ADR)

Cilj Evropskega sporazuma o mednarodnem cestnem prevozu nevarnega blaga (ADR) je ureditev mednarodnega cestnega prevoza nevarnega blaga med državami članicami UN/ECE in drugimi državami, ki uporabljajo ADR (v nadaljnjem besedilu: pogodbenice ADR). ADR je začel veljati 29. januarja 1968.

Evropska unija ni pogodbenica Sporazuma, čeprav so vse njene države članice pogodbenice tega sporazuma.

2.2. Evropski sporazum o mednarodnem prevozu nevarnega blaga po celinskih plovnih poteh (ADN)

Cilj Evropskega sporazuma o mednarodnem prevozu nevarnega blaga po celinskih plovnih poteh (ADN) je ureditev mednarodnega prevoza nevarnega blaga po celinskih plovnih poteh

med državami članicami UN/ECE, ki uporabljajo ADN (v nadaljnjem besedilu: pogodbenice ADN). ADN je začel veljati 28. februarja 2008.

Evropska unija ni pogodbenica Sporazuma, čeprav je trinajst držav članic pogodbenic tega sporazuma.

2.3. Delovna skupina za prevoz nevarnega blaga (WP.15) in upravni odbor ADN

Delovna skupina za prevoz nevarnega blaga (WP.15) in upravni odbor ADN ter varnostni odbor ADN (WP.15/AC.2) so organi, ustanovljeni v okviru UN/ECE, za odločanje o spremembah ADR in ADN. Sestavljajo jih predstavniki držav članic UN/ECE, ki uporabljajo ADR in ADN. Vsaka pogodbenica ADR in ADN ima en glas.

V skladu s poglavjem VII – „Glasovanje“ o pristojnostih in nalogah ter poslovniku WP.15 – imajo v okviru WP.15 en glas samo polnopravni člani, odločitve tega organa pa se v glavnem sprejemajo soglasno. Delovna skupina WP.15 glasuje z vzdigovanjem rok.

Skladno s členom 17(7) ADN ima vsaka pogodbenica, ki je zastopana na zasedanju upravnega odbora ADN, en glas.

Med spremembami, sprejetimi v dveletnem obdobju 2018–2020, je obsežna serija prilagoditev tehničnemu in znanstvenemu napredku.

Za ADR je WP.15 sprejela odločitev o teh predlaganih spremembah na vseh zasedanjih iz oddelka 2.4. Za ADN je upravni odbor o spremembah odločal na svojem 24. zasedanju v Ženevi 31. januarja 2020.

Člen 14 ADR določa, da kadar WP.15 sprejme odločitev, se vsaka predlagana sprememba prilog k ADR šteje za sprejeto, razen če v treh mesecih od datuma, ko jo posreduje generalni sekretar Združenih narodov, vsaj ena tretjina pogodbenic ali pet od njih, če ena tretjina presega to število, generalnemu sekretarju predloži pisno obvestilo o nasprotovanju predlagani spremembi.

Člen 20 ADN določa, da kadar upravni odbor ADN sprejme odločitev, se spremembe štejejo za sprejete, razen če v treh mesecih od datuma, ko jih posreduje generalni sekretar Združenih narodov, vsaj ena tretjina pogodbenic ali pet od njih, če ena tretjina presega to število, generalnemu sekretarju predloži pisno obvestilo o nasprotovanju predlagani spremembi.

Spremembe, ki jih je sprejela delovna skupina WP.15 in kakor so predstavljene v dokumentih iz Priloge k temu predlogu, so bile poslane generalnemu sekretarju Združenih narodov, tako da jih bo mogoče 1. julija 2020 priglasiti pogodbenicam ADR v sprejetje v skladu s postopkom iz člena 14 ADR, poleg tega pa so te spremembe na voljo na spletu[1].

Generalni sekretar Združenih narodov je spremembe, ki jih je sprejel upravni odbor ADN in kakor so predstavljene v dokumentih iz Priloge k temu predlogu, 1. julija 2020 priglasil pogodbenicam ADN v sprejetje v skladu s postopkom iz člena 20 ADN, poleg tega pa so te spremembe na voljo na spletu[2].

Do 30. septembra 2020 lahko generalni sekretar Združenih narodov, ki opravlja naloge depozitarja, prejme ugovore na spremembe ADR in ADN, kot so bile sprejete na zasedanjih, navedenih zgoraj v točki 2.3.

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

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

2.4. Predvideni akti WP.15 in upravnega odbora ADN

Namen predvidenih aktov je prilagoditev prilog k ADR in predpisov, priloženih k ADN, tehničnemu in znanstvenemu napredku.

Pojasnjeno je bilo zlasti izvzetje, ki se uporablja za zapisovalnike podatkov in naprave za sledenje tovora, ki se napajajo z baterijami, poleg tega pa so bile vstavljene ali spremenjene nove opredelitve, npr. „odmerek“ oz. „samopospešujoča temperatura razgradnje (SADT)“ in „samopospešujoča temperatura polimerizacije (SAPT)“. Pravila, ki se uporabljajo za razvrščanje nevarnega blaga, so bila pojasnjena v obeh sporazumih, zlasti v zvezi z eksplozivi, radioaktivnimi snovmi, korozivnimi snovmi itd. Na seznam nevarnega blaga je bilo dodanih več novih vnosov, npr. UN 0511 DETONATORJI, ELEKTRONSKI, ki jih je mogoče programirati za razstrelitev, UN 3549 MEDICINSKI ODPADKI, KATEGORIJA A, NEVARNI ZA LJUDI, trdni, ali MEDICINSKI ODPADKI, KATEGORIJA A, NEVARNI samo ZA ŽIVALI, trdni. Vnesenih je bilo več sprememb posebnih predpisov o pakiranju, prav tako pa so bila določena nova pravila za: embalažo, ki se uporablja za kombinacijo litijevih baterij, ki jih oprema vsebuje, in litijevih baterij, zapakiranih skupaj z opremo, nitrocelulozo ter mešano natovarjanje eksplozivnih snovi in izdelkov.

V posvetovanjih pri pripravi teh sprememb je sodelovalo veliko strokovnjakov iz javnega in zasebnega sektorja. Med pripravo teh sprememb so potekali naslednji tehnični sestanki:

– v okviru pododbora strokovnjakov ECOSOC ZN za prevoz nevarnega blaga na njegovem:

(1) 51. zasedanju v Ženevi od 3. do 7. julija 2017,

(2) 52. zasedanju v Ženevi od 27. novembra do 6. decembra 2017,

(3) 53. zasedanju v Ženevi od 25. junija do 4. julija 2018,

(4) 54. zasedanju v Ženevi od 26. novembra do 4. decembra 2018,

– v okviru skupnega zasedanja (UN/ECE – OTIF) strokovnega odbora RID in WP.15 na

(1) jesenskem zasedanju v Ženevi od 17. do 21. septembra 2018,

(2) spomladanskem zasedanju v Bernu od 18. do 22. marca 2019

(3) jesenskem zasedanju v Ženevi od 17. do 26. septembra 2019,

– za ADR v okviru WP.15 na:

(1) 105. zasedanju v Ženevi od 6. do 9. novembra 2018,

(2) 106. zasedanju v Ženevi od 13. do 17. maja 2019,

(3) 107. zasedanju v Ženevi od 11. do 15. novembra 2019,

(4) 108. zasedanju v Ženevi od 11. do 15. maja 2020. To zasedanje je bilo preloženo zaradi krize v zvezi s COVID-19; vendar pa je bilo posvetovanje z državami članicami opravljeno po pisnem postopku, ki sta ga organizirala predsedstvo WP.15 in sekretariat UN/ECE, in sicer o redakcijskih spremembah, ki jih je še treba uvesti v ADR 2021. Ker je bil rok za predložitev pripomb 15. maj 2020, je Komisija 8. maja 2020 organizirala videokonferenco. Države članice so pozitivno sprejele predloge za redakcijske spremembe in se soglasno strinjale s končnim predlogom, ki ga je pisno pripravil sekretariat UN/ECE.

– za ADN v okviru varnostnega odbora ADN (WP.15/AC.2) na njegovem:

(1) 33. zasedanju v Ženevi od 27. do 31. avgusta 2018,

(2) 34. zasedanju v Ženevi od 21. do 25. januarja 2019,

(3) 35. zasedanju v Ženevi od 26. do 30. avgusta 2019,

(4) 36. zasedanju v Ženevi od 27. do 31. januarja 2020

in na 24. zasedanju upravnega odbora ADN v Ženevi 31. januarja 2020.

Na teh sestankih so strokovni odbori analizirali in obravnavali posamezne predloge za spremembe. V večini primerov so bili priporočeni ukrepi sprejeti soglasno. Nekateri predlogi so bili priporočeni z večinsko podporo strokovnjakov.

Predlagane spremembe prilog k ADR, ki jih je priglasil generalni sekretar Združenih narodov, bodo začele veljati 1. januarja 2021, razen če bodo v treh mesecih od datuma priglasitve, tj. do 1. oktobra 2020, zavrnjene v skladu s členom 14(3).

Predlagane spremembe predpisov, priloženih k ADN, bodo začele veljati 1. januarja 2021, razen če bodo v treh mesecih od datuma priglasitve, tj. do 1. oktobra 2020, zavrnjene v skladu s členom 20(5).

3. STALIŠČE, KI SE ZASTOPA V IMENU UNIJE

Evropska unija ni pogodbenica ADR in ADN. Vendar dejstvo, da Evropska unija ne sodeluje v mednarodnem sporazumu, Evropski uniji ne preprečuje izvajanja njene pristojnosti na način, da prek svojih institucij zavzame stališče, ki naj se v njenem imenu zastopa v organu, ustanovljenem z navedenim sporazumom, zlasti prek držav članic, ki so pogodbenice navedenega sporazuma in skupaj delujejo v njenem interesu (glej zadevo C-399/12, Nemčija/Svet („OIV“), točka 52 in navedena sodna praksa).

Trenutno ima sporazum ADR 52 pogodbenic in vse države članice EU so njegove pogodbenice. Sporazum ADN ima 18 pogodbenic in 13 držav članic EU je njegovih pogodbenic.

Od 1. januarja 1997 Evropska unija določbe ADR uporablja za prevoz nevarnega blaga po cesti na ozemlju EU, in sicer prvotno v skladu z Direktivo Sveta 94/55/ES z dne 21. novembra 1994 o približevanju zakonodaje držav članic glede prevoza nevarnega blaga po cesti[3]. Leta 2008 je Direktivo 94/55/ES nadomestila Direktiva 2008/68/ES[4], ki temelji na enakih načelih kot njena predhodnica. Evropska unija od 1. januarja 2009 uporablja določbe ADN za prevoz nevarnega blaga po celinskih plovnih poteh.

Člen 4 Direktive 2008/68/ES v zvezi s tretjimi državami določa, da se „[p]revoz nevarnega blaga med državami članicami in tretjimi državami [...] odobri, če je v skladu z zahtevami ADR, RID [ali] ADN, razen če ni v prilogah navedeno drugače“.

Hkrati bodo te navedene spremembe vplivale na izvajanje Direktive 2008/68/ES glede na njen člen 8. Na podlagi navedene določbe je Komisija pooblaščena za prilagoditev oddelka I.1 Priloge I in oddelka III.1 Priloge III k Direktivi 2008/68/ES znanstvenemu in tehničnemu napredku, „zlasti za upoštevanje sprememb ADR, (...) in ADN“.

[3] UL L 319, 12.12.1994, str. 7.
[4] UL L 260, 30.9.2008, str. 13.

4. PRAVNA PODLAGA

4.1. Postopkovna pravna podlaga

4.1.1. Načela

Člen 218(9) Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU) ureja sklepe o določitvi „stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, razen aktov o spremembah ali dopolnitvah institucionalnega okvira sporazuma“.

Člen 218(9) PDEU se uporablja ne glede na to, ali je Unija članica organa ali pogodbenica sporazuma[5].

Pojem „akti s pravnim učinkom“ vključuje tudi akte, ki imajo pravni učinek zaradi pravil mednarodnega prava, ki veljajo za zadevni organ. Vključuje tudi instrumente, ki nimajo zavezujočega učinka v mednarodnem pravu, a lahko „odločilno vpliva[jo] na vsebino ureditve, ki jo [sprejme] zakonodajalec Unije“[6].

4.1.2. Uporaba v obravnavanem primeru

WP.15 je organ, ustanovljen s sporazumom, in sicer Evropskega sporazuma o mednarodnem cestnem prevozu nevarnega blaga (ADR).

Upravni odbor ADN je organ, ustanovljen s sporazumom, in sicer Evropskega sporazuma o mednarodnem prevozu nevarnega blaga po celinskih plovnih poteh (ADN).

Akti, ki jih sprejmeta WP.15 in upravni odbor ADN, so akti s pravnim učinkom. Pod zgoraj opisanimi pogoji bodo sprejeti akti zavezujoči na podlagi mednarodnega prava v skladu s členom 14 ADR in členom 20 ADN ter lahko odločilno vplivajo na vsebino zakonodaje EU, tj. Direktive 2008/68/ES. Razlog je v tem, da člen 1 določa obvezno uporabo teh pravil za prevoz nevarnega blaga po cesti in celinskih plovnih poteh v državah članicah in med njimi ter da člen 4 Direktive 2008/68/ES v zvezi s tretjimi državami določa, da se „[p]revoz nevarnega blaga med državami članicami in tretjimi državami [...] odobri, če je v skladu z zahtevami ADR, RID [ali] ADN, razen če ni v prilogah navedeno drugače“.

Predvideni akt ne dopolnjuje ali spreminja institucionalnega okvira Sporazuma.

Postopkovna pravna podlaga za predlagani sklep je zato člen 218(9) PDEU.

4.2. Materialna pravna podlaga

4.2.1. Načela

Materialna pravna podlaga za sklep po členu 218(9) PDEU je odvisna predvsem od cilja in vsebine predvidenega akta, glede katerega naj bi se v imenu Unije zastopalo stališče. Če ima predvideni akt dva cilja ali elementa in je eden od teh ciljev ali elementov glavni, drugi pa postranski, mora sklep po členu 218(9) PDEU temeljiti na samo eni materialni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj ali element.

4.2.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Glavni cilj in vsebina sklepa se nanašata na prevoz nevarnega blaga po cesti in celinskih plovnih poteh. Materialna pravna podlaga za predlagani sklep je zato člen 91 PDEU.

---

[5] Sodba Sodišča z dne 7. oktobra 2014, Nemčija/Svet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točka 64.

[6] Sodba Sodišča z dne 7. oktobra 2014, Nemčija/Svet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke 61 do 64.

4.3. Zaključek

Pravna podlaga predlaganega sklepa Sveta bi moral biti člen 91 PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU.

5. OBJAVA PREDVIDENEGA AKTA

Zaradi preglednosti in ustreznega navajanja se sklepi delovne skupine za prevoz nevarnega blaga (WP.15) in varnostnega odbora ADN objavijo v *Uradnem listu Evropske unije*, vključno z navedbo datuma začetka njihove veljavnosti.

2020/0226 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa v zvezi s spremembami prilog k Evropskemu sporazumu o mednarodnem cestnem prevozu nevarnega blaga (ADR) in predpisov, priloženih k Evropskemu sporazumu o mednarodnem prevozu nevarnega blaga po celinskih plovnih poteh (ADN)

SVET EVROPSKE UNIJE JE −

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 91 v povezavi s členom 218(9) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Evropski sporazum o mednarodnem cestnem prevozu nevarnega blaga (v nadaljnjem besedilu: ADR) je začel veljati 29. januarja 1968. Evropski sporazum o mednarodnem prevozu nevarnega blaga po celinskih plovnih poteh (v nadaljnjem besedilu: ADN) je začel veljati 28. februarja 2008.

(2) V skladu s členom 14 ADR lahko katera koli pogodbenica predlaga eno ali več sprememb prilog k navedenemu sporazumu, delovna skupina za prevoz nevarnega blaga (WP.15) pa lahko zato sprejme spremembe prilog k ADR. V skladu s členom 20 ADN lahko varnostni odbor in upravni odbor sprejmeta spremembe predpisov, priloženih k ADN.

(3) Spremembe, ki sta jih v dveletnem obdobju 2018–2020 sprejela WP.15 in upravni odbor ADN glede prevoza nevarnega blaga po cesti in celinskih plovnih poteh, so bile 1. julija 2020 priglašene pogodbenicam ADR in ADN.

(4) Primerno je določiti stališče, ki naj se v imenu Unije zastopa glede navedenih sprememb ADR in ADN, saj bodo navedeni akti lahko odločilno vplivali na vsebino prava Unije, in sicer na Direktivo 2008/68/ES Evropskega parlamenta in Sveta[1]. Navedena direktiva določa zahteve za prevoz nevarnega blaga po cesti, železnici ali celinskih plovnih poteh znotraj držav članic ali med njimi, pri čemer se sklicuje na ADR in ADN. Člen 4 navedene direktive določa, da se prevoz nevarnega blaga med državami članicami in tretjimi državami odobri, če je v skladu z zahtevami ADR, RID in ADN, razen če ni v prilogah navedeno drugače. Hkrati je Komisija na podlagi člena 8 Direktive 2008/68/ES pooblaščena za prilagoditev oddelka I.1 Priloge I in oddelka III.1 Priloge III k navedeni direktivi znanstvenemu in tehničnemu napredku, zlasti za upoštevanje sprememb ADR, RID in ADN.

(5) Unija ni pogodbenica ADR in ADN. Vendar ji to dejstvo ne preprečuje izvajanja njene pristojnosti na način, da prek svojih institucij zavzame stališče, ki naj se v njenem

[1] Direktiva 2008/68/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 2008 o notranjem prevozu nevarnega blaga (UL L 260, 30.9.2008, str. 13).

imenu zastopa v organu, ustanovljenem z navedenim sporazumom, zlasti prek držav članic, ki so pogodbenice navedenega sporazuma in skupaj delujejo v njenem interesu.

(6) Vse države članice so pogodbenice ADR in ga izvajajo, 13 držav članic pa je pogodbenic ADN in ga izvajajo.

(7) Cilj sprejetih sprememb, ki zadevajo tehnične standarde ali enotne tehnične predpise, je zagotoviti varen in učinkovit prevoz nevarnega blaga ob upoštevanju znanstvenega in tehničnega napredka v sektorju ter razvoja novih snovi in izdelkov, ki predstavljajo nevarnost med prevozom. Razvoj prevoza nevarnega blaga po cesti in celinskih plovnih poteh, tako v Uniji kot tudi med Unijo in njenimi sosednjimi državami, je ključni sestavni del skupne prometne politike in zagotavlja pravilno delovanje vseh industrijskih panog, ki proizvajajo ali uporabljajo blago, ki je razvrščeno kot nevarno v skladu z ADR in ADN.

(8) Vse predlagane spremembe so upravičene in koristne, zato bi jih Unija morala podpreti.

(9) Stališče Unije izrazijo države članice Unije, ki so pogodbenice ADR in ADN in delujejo skupaj –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Stališče, ki se v imenu Evropske unije zastopa v zvezi s spremembami prilog k ADR in predpisov, priloženih k ADN, ki sta jih sprejela delovna skupina za prevoz nevarnega blaga (WP.15) oziroma upravni odbor ADN, kot so navedene v Prilogi k temu sklepu, je v navedeni prilogi.

Manjše spremembe tega stališča se lahko dogovorijo brez nadaljnjega sklepa Sveta, v skladu s členom 2.

Člen 2

Stališče iz člena 1 izrazijo države članice Unije, ki so pogodbenice ADR in ADN ter delujejo skupno.

Člen 3

Sklepi delovne skupine za prevoz nevarnega blaga (WP.15) in varnostnega odbora ADN se objavijo v *Uradnem listu Evropske unije*, vključno z navedbo datuma začetka njihove veljavnosti.

Člen 4

Ta sklep začne veljati na dan sprejetja.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik