EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 31.8.2020.
COM(2020) 472 final

2020/0226 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje u ime Europske unije treba zauzeti u vezi s izmjenama prilogâ Europskom sporazumu o međunarodnom cestovnom prijevozu opasnih tvari (ADR) i propisa priloženih Europskom sporazumu o međunarodnom prijevozu opasnih tvari unutarnjim plovnim putovima (ADN)

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj se prijedlog odnosi na odluku kojom se utvrđuje stajalište koje u ime Unije treba zauzeti u pogledu izmjena prilogâ Europskom sporazumu o međunarodnom cestovnom prijevozu opasnih tvari (ADR) i propisa priloženih Europskom sporazumu o međunarodnom prijevozu opasnih tvari unutarnjim plovnim putovima (ADN), koji se primjenjuju od 1. siječnja 2021., u vezi s predviđenim istekom roka mirovanja tijekom kojeg ugovorne stranke članice Radne skupine za prijevoz opasnih tvari (WP.15) i Upravnog odbora ADN-a mogu uložiti prigovor na predložene izmjene za izdanje iz 2021.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

Navedenim prilozima i propisima, poznatijima kao prilozi ADR-u i propisi priloženi ADN-u, uređuje se međunarodni prijevoz opasnih tvari cestama odnosno unutarnjim plovnim putovima između članica Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE) koje su također ugovorne stranke ADR-a i ADN-a.

Razvoj prijevoza opasnih tvari cestama odnosno unutarnjim plovnim putovima unutar Unije te između Unije i susjednih zemalja ključni je element europske zajedničke prometne politike te se njime osigurava pravilno funkcioniranje svih industrijskih grana koje proizvode ili koriste robu razvrstanu kao opasnu prema ADR-u i ADN-u. Prilagođavanje tih sporazuma tehničkom i znanstvenom napretku stoga je ključno kako bi se omogućio razvoj prometa i povezanih grana industrije unutar ekonomskog lanca. Izmjenama se namjerava uskladiti ADR i ADN s Oglednim propisima UN-a, uključujući nove definicije, kriterije razvrstavanja i UN brojeve, zahtjeve u pogledu pakiranja i označavanja, ažuriranje primjenjivih normi i tehničkih zahtjeva te uredničke ispravke.

Međunarodne odredbe koje se odnose na prijevoz opasnih tvari utvrđene su u raznim međunarodnim organizacijama, na primjer u UNECE-u, Međuvladinoj organizaciji za međunarodni željeznički prijevoz (OTIF) i nizu specijaliziranih tijela Ujedinjenih naroda. Budući da pravila moraju biti međusobno kompatibilna, među organizacijama uključenima u taj rad razvijen je složen međunarodni sustav za koordinaciju i usklađivanje. Odredbe se prilagođuju u dvogodišnjem ciklusu.

2.1. Europski sporazum o međunarodnom cestovnom prijevozu opasnih tvari (ADR)

Cilj je Europskog sporazuma o međunarodnom cestovnom prijevozu opasnih tvari (ADR) reguliranje međunarodnog cestovnog prijevoza opasnih tvari između država članica UNECE-a i drugih država koje primjenjuju ADR (ugovorne stranke ADR-a). ADR je stupio na snagu 29. siječnja 1968.

Europska unija nije stranka Sporazuma, iako su sve njezine države članice ugovorne stranke tog sporazuma.

2.2. Europski sporazum o međunarodnom prijevozu opasnih tvari unutarnjim plovnim putovima (ADN)

Cilj je Europskog sporazuma o međunarodnom prijevozu opasnih tvari unutarnjim plovnim putovima (ADN) reguliranje međunarodnog prijevoza opasnih tvari unutarnjim plovnim

putovima između država članica UNECE-a koje primjenjuju ADN (ugovorne stranke ADN-a). ADN je stupio na snagu 28. veljače 2008.

Europska unija nije stranka Sporazuma, iako je trinaest njezinih država članica ugovorna stranka tog sporazuma.

2.3. Radna skupina za prijevoz opasnih tvari (WP.15) i Upravni odbor ADN-a

Radna skupina za prijevoz opasnih tvari (WP.15), Upravni odbor ADN-a i Odbor za sigurnost ADN-a (WP.15/AC.2) tijela su osnovana u okviru UNECE-a sa zadatkom odlučivanja o izmjenama ADR-a i ADN-a. Sastavljena su od predstavnika država članica UNECE-a koje primjenjuju ADR i ADN. Svaka ugovorna stranka ADR-a i ADN-a ima pravo glasa.

U skladu s poglavljem VII. – „Glasovanje" Statuta i Poslovnika radne skupine WP.15, samo punopravni članovi imaju po jedan glas u WP.15, a odluke tog tijela prvenstveno se donose konsenzusom. U WP.15 glasuje se dizanjem ruku.

U skladu s člankom 17. stavkom 7. ADN-a, svaka ugovorna stranka zastupljena na sjednici Upravnog odbora ADN-a ima jedan glas.

Izmjene koje su donesene tijekom dvogodišnjeg razdoblja od 2018 do 2020. uključuju niz raznovrsnih prilagodbi tehničkom i znanstvenom napretku.

Za ADR, WP.15 odlučio je o predloženim izmjenama na svim sjednicama navedenima u odjeljku 2.4. Za ADN, Upravni odbor odlučio je o izmjenama na svojoj dvadeset četvrtoj sjednici u Ženevi 31. siječnja 2020.

U skladu s člankom 14. ADR-a, kad WP.15 odluči o predloženoj izmjeni prilogâ ADR-u, ona se smatra prihvaćenom, osim ako barem trećina ugovornih stranaka ili pet ugovornih stranaka ako je trećina više od tog broja dostavi glavnom tajniku Ujedinjenih naroda pisanu obavijest o prigovoru na predloženu izmjenu u roku od tri mjeseca od dana kad je on objavi.

U skladu s člankom 20. ADN-a, kad Upravni odbor ADN-a odluči o predloženim izmjenama, one se smatraju prihvaćenima, osim ako barem trećina ugovornih stranaka ili pet ugovornih stranaka ako je trećina više od tog broja dostavi glavnom tajniku Ujedinjenih naroda pisanu obavijest o prigovoru na predloženu izmjenu u roku od tri mjeseca od dana kad je on objavi.

Izmjene koje je donio WP.15, kako su iznesene u dokumentima u Prilogu ovom prijedlogu, poslane su glavnom tajniku Ujedinjenih naroda kako bi ih se moglo dostaviti ugovornim strankama ADR-a 1. srpnja 2020. te kako bi ih one mogle prihvatiti u skladu s postupkom iz članka 14. ADR-a, i dostupne su na internetu[1].

Izmjene koje je donio Upravni odbor ADN-a, kako su iznesene u dokumentima u Prilogu ovom prijedlogu, dostavio je glavni tajnik Ujedinjenih naroda ugovornim strankama ADN-a 1. srpnja 2020. kako bi ih one mogle prihvatiti u skladu s postupkom iz članka 20. ADN-a, i dostupne su na internetu[2].

Do 30. rujna 2020. Glavni tajnik Ujedinjenih naroda u svojoj funkciji depozitara može zaprimati prigovore na izmjene ADR-a i ADN-a kako su donesene u 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. Predviđeni akti radne skupine WP.15 i Upravnog odbora ADN-a

Svrha je predviđenih akata prilagodba prilogâ ADR-u i propisa priloženih ADN-u tehničkom i znanstvenom napretku.

Prilagodbe uključuju objašnjenje izuzeća za uređaje za bilježenje podataka i uređaje za praćenje tereta na baterije, nove definicije za npr. „brzinu doze" odnosno izmjenu definicija npr. „temperature samoubrzanog raspadanja (SADT)" i „temperature samoubrzane polimerizacije (SAPT)". Pravila koja se primjenjuju na klasifikaciju opasnih tvari pojašnjena su u oba sporazuma, posebice kad je riječ o eksplozivima, radioaktivnom materijalu, korozivnim tvarima itd. Na popis opasnih tvari uvršteno je nekoliko novih unosa kao što su UN 0511 DETONATORI, ELEKTRONIČKI programabilni, za miniranje, UN 3549 MEDICINSKI OTPAD, KATEGORIJE A, OPASAN ZA LJUDE, u krutom stanju ili MEDICINSKI OTPAD, KATEGORIJE A, OPASAN samo ZA ŽIVOTINJE, u krutom stanju. Uvedeno je i nekoliko izmjena u posebne odredbe o pakiranju i propisana su nova pravila za ambalažu koja se koristi za kombinaciju litijskih baterija u opremi i litijskih baterija zapakiranih s opremom, nitrocelulozu i mješoviti utovar eksplozivnih tvari i proizvoda.

Tijekom pripreme tih izmjena provedeno je savjetovanje s brojnim stručnjacima iz javnog i privatnog sektora. Tijekom razvoja tih izmjena održani su sljedeći tehnički sastanci:

– na Pododboru stručnjaka za prijevoz opasnih tvari pri Gospodarskom i socijalnom vijeću UN-a (ECOSOC) na sljedećim sjednicama:

(1) na 51. sjednici u Ženevi, 3.–7. srpnja 2017.;

(2) na 52. sjednici u Ženevi, 27. studenoga–6. prosinca 2017.;

(3) na 53. sjednici u Ženevi, 25. lipnja–4. srpnja 2018.;

(4) na 54. sjednici u Ženevi, 26. studenoga–4. prosinca 2018.,

– na zajedničkom sastanku (UNECE – OTIF) Odbora stručnjaka RID-a i WP.15:

(1) na jesenskoj sjednici 2018. u Ženevi, 17.–21. rujna 2018.;

(2) na proljetnoj sjednici 2019. u Bernu, 18.–22. ožujka 2019.;

(3) na jesenskoj sjednici 2019. u Ženevi, 17.–26. rujna 2019.;

– za ADR, na sastanku WP.15:

(1) na 105. sjednici u Ženevi, 6.–9. studenoga 2018.;

(2) na 106. sjednici u Ženevi, 13.–17. svibnja 2019.;

(3) na 107. sjednici u Ženevi, 11.–15. studenoga 2019.;

(4) na 108. sjednici u Ženevi, 11.–15. svibnja 2020. Ta je sjednica odgođena zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, međutim, predsjednik WP.15 i Tajništvo UNECE-a savjetovali su se u pisanom postupku s državama članicama o uredničkim izmjenama koje je još trebalo uvesti u ADR 2021. S obzirom na rok za podnošenje primjedbi do 15. svibnja 2020. Komisija je 8. svibnja 2020. organizirala videokonferenciju. Države članice pozitivno su prihvatile prijedloge uredničkih izmjena te je postignut jednoglasan dogovor o konačnom prijedlogu koji je u pisanom obliku dalo Tajništvo UNECE-a,

– za ADN, na Odboru za sigurnost ADN-a (WP.15/AC.2) na sljedećim sjednicama:

(1) na 33. sjednici u Ženevi, 27.–31. kolovoza 2018.;

(2) na 34. sjednici u Ženevi, 21.–25. siječnja 2019.;

(3) na 35. sjednici u Ženevi, 26.–30. kolovoza 2019.;

(4) na 36. sjednici u Ženevi, 27.–31. siječnja 2020.;

te na Upravnom odboru ADN-a na njegovoj dvadeset četvrtoj sjednici u Ženevi, 31. siječnja 2020.

Na navedenim sastancima u okviru stručnih odbora analizirani su i obrađivani pojedinačni prijedlozi izmjena. U većini slučajeva preporučeno djelovanje dogovoreno je jednoglasno. Neke od prijedloga preporučila je većina stručnjaka.

Osim ako se predložene izmjene prilogâ ADR-u o kojima je glavni tajnik Ujedinjenih naroda poslao obavijest proglase odbijenima na temelju članka 14. stavka 3. u roku od tri mjeseca od datuma obavijesti, tj. 1. listopada 2020., predmetne izmjene stupit će na snagu 1. siječnja 2021.

Osim ako se predložene izmjene propisa priloženih ADN-u proglase odbijenima na temelju članka 20. stavka 5. u roku od tri mjeseca od datuma obavijesti, tj. 1. listopada 2020., predmetne izmjene stupit će na snagu 1. siječnja 2021.

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

Europska unija nije ugovorna stranka ADR-a ni ADN-a. Međutim, činjenica da Europska unija ne sudjeluje u međunarodnom sporazumu ne sprječava je da provodi svoje nadležnosti tako da, u okviru svojih institucija, utvrđuje stajalište koje će se u njezino ime zauzeti u tijelu uspostavljenom tim sporazumom, posebno posredstvom država članica koje su stranke tog sporazuma i djeluju solidarno u njezinu interesu (vidjeti Njemačka protiv Vijeća, C-399/12 („OIV”), točka 52. i ondje navedenu sudsku praksu).

ADR trenutačno ima 52 ugovorne stranke i sve su države članice EU-a ugovorne stranke tog sporazuma. ADN ima 18 ugovornih stranaka, od čega 13 država članica EU-a.

Od 1. siječnja 1997. Europska unija primjenjuje odredbe ADR-a na cestovni prijevoz opasnih tvari na području EU-a, prvobitno u skladu s Direktivom Vijeća 94/55/EZ od 21. studenoga 1994. o usklađivanju zakonodavstava država članica u vezi s prijevozom opasnih tvari u cestovnom prometu[3]. Direktiva 94/55/EZ zamijenjena je 2008. Direktivom 2008/68/EZ[4] kojom se prate načela prethodne direktive. Od 1. siječnja 2009. Europska Unija primjenjuje odredbe ADN-a na prijevoz opasnih tvari unutarnjim plovnim putovima.

Člankom 4. Direktive 2008/68/EZ u vezi s trećim zemljama utvrđeno je: „Prijevoz opasnih tvari između država članica i trećih zemalja odobrava se ako je u skladu sa zahtjevima ADR-a, RID-a ili ADN-a, osim ako je u prilozima navedeno drukčije.”

Prethodno navedene izmjene utjecat će na primjenu Direktive 2008/68/EZ u smislu njezina članka 8. U skladu s tom odredbom, Komisija je ovlaštena prilagođavati Prilog I. odjeljak I.1. i Prilog III. odjeljak III.1. Direktivi 2008/68/EZ znanstvenom i tehničkom napretku, „posebno kako bi se uzele u obzir izmjene ADR-a, (…) i ADN-a”.

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

4. PRAVNA OSNOVA

4.1. Postupovna pravna osnova

4.1.1. Načela

Člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”.

Članak 218. stavak 9. UFEU-a primjenjuje se neovisno o tome je li Unija članica tog tijela ili stranka tog sporazuma[5].

Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Obuhvaća i instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali postoji mogućnost da „presudno utječu na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije”[6].

4.1.2. Primjena na ovaj predmet

WP.15 je tijelo uspostavljeno na temelju sporazuma, konkretno Europskog sporazuma o međunarodnom cestovnom prijevozu opasnih tvari (ADR).

Upravni odbor ADN-a je tijelo uspostavljeno na temelju sporazuma, konkretno Europskog sporazuma o međunarodnom prijevozu opasnih tvari unutarnjim plovnim putovima (ADN).

Akti koje su donijeli WP.15 i Upravni odbor ADN-a imaju pravne učinke. U prethodno navedenim uvjetima, doneseni će akti biti obvezujući prema međunarodnom pravu u skladu s člankom 14. ADR-a i člankom 20. ADN-a i mogu odlučujuće utjecati na sadržaj zakonodavstva EU-a, konkretno na Direktivu 2008/68/EZ. Naime, na temelju članka 1. obvezna je upotreba tih pravila za prijevoz opasnih tvari cestama i unutarnjim plovnim putovima unutar i između država članica, a člankom 4. Direktive 2008/68/EZ u vezi s trećim zemljama propisuje se sljedeće: „Prijevoz opasnih tvari između država članica i trećih zemalja odobrava se ako je u skladu sa zahtjevima ADR-a, RID-a ili ADN-a, osim ako je u prilozima navedeno drukčije.”

Predviđenim aktom ne dopunjuje se niti mijenja institucionalni okvir sporazuma.

Stoga je postupovna pravna osnova za predloženu odluku članak 218. stavak 9. UFEU-a.

4.2. Materijalna pravna osnova

4.2.1. Načela

Materijalna pravna osnova za odluku na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili elementa te ako se može utvrditi da je jedan od ta dva cilja ili elementa glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi, naime onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

4.2.2. Primjena na ovaj predmet

Glavni cilj i sadržaj Odluke odnose se na prijevoz opasnih tvari cestama i unutarnjim plovnim putovima. Stoga je materijalna pravna osnova predložene Odluke članak 91. UFEU-a.

---

[5] Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, t. 64.

[6] Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, t. 61.–64.

4.3. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke Vijeća trebao bi biti članak 91. UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

5. OBJAVA PREDVIĐENOG AKTA

U cilju transparentnosti i pravilnog upućivanja, odluke Radne skupine za prijevoz opasnih tvari (WP.15) i Odbora za sigurnost ADN-a objavljuju se u *Službenom listu Europske unije* uz navođenje datuma njihova stupanja na snagu.

2020/0226 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje u ime Europske unije treba zauzeti u vezi s izmjenama prilogâ Europskom sporazumu o međunarodnom cestovnom prijevozu opasnih tvari (ADR) i propisa priloženih Europskom sporazumu o međunarodnom prijevozu opasnih tvari unutarnjim plovnim putovima (ADN)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 91. u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

(1) Europski sporazum o međunarodnom cestovnom prijevozu opasnih tvari (ADR) stupio je na snagu 29. siječnja 1968. Europski sporazum o međunarodnom prijevozu opasnih tvari unutarnjim plovnim putovima (ADN) stupio je na snagu 28. veljače 2008.

(2) U skladu s člankom 14. ADR-a, svaka ugovorna stranka može predložiti jednu ili više izmjena prilogâ tom sporazumu; stoga Radna skupina za prijevoz opasnih tvari (WP.15) može donijeti izmjene prilogâ ADR-u. U skladu s člankom 20. ADN-a, Odbor za sigurnost i Upravni odbor mogu donijeti izmjene propisa priloženih ADN-u.

(3) Izmjene u pogledu prijevoza opasnih tvari cestama i unutarnjim plovnim putovima koje su donijeli WP.15 i Upravni odbor ADN-a tijekom dvogodišnjeg razdoblja 2018.–2020. dostavljene su ugovornim strankama ADR-a i ADN-a 1. srpnja 2020.

(4) Primjereno je utvrditi stajalište koje u ime Unije treba zauzeti u pogledu tih izmjena ADR-a i ADN-a jer će ti akti moći odlučujuće utjecati na sadržaj prava Unije, konkretno na Direktivu 2008/68/EZ Europskog parlamenta i Vijeća[1]. Tom se direktivom utvrđuju zahtjevi za prijevoz opasnih tvari cestom, željeznicom ili unutarnjim plovnim putovima unutar ili između država članica, upućivanjem na ADR i ADN. Člankom 4. te direktive predviđeno je da se prijevoz opasnih tvari između država članica i trećih zemalja odobrava ako je u skladu sa zahtjevima ADR-a, RID-a ili ADN-a, osim ako je u prilozima navedeno drukčije. Nadalje, u skladu s člankom 8. Direktive 2008/68/EZ Komisija je ovlaštena prilagođavati Prilog I. odjeljak I.1. i Prilog III. odjeljak III.1. toj direktivi znanstvenom i tehničkom napretku, posebno kako bi se uzele u obzir izmjene ADR-a, RID-a i ADN-a.

(5) Unija nije ugovorna stranka ADR-a ni ADN-a. Međutim, to je ne sprječava da izvršava svoju nadležnost tako da, u okviru svojih institucija, utvrđuje stajališta koja će se u njezino ime zauzeti u tijelima uspostavljenima tim sporazumima, posebno posredstvom država članica koje su stranke tih sporazuma i djeluju zajednički u njezinu interesu.

[1] Direktiva 2008/68/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. rujna 2008. o kopnenom prijevozu opasnih tvari (SL L 260, 30.9.2008., str. 13.).

(6) Sve države članice ugovorne su stranke ADR-a i primjenjuju ga, a 13 država članica ugovorne su stranke ADN-a i primjenjuju ga.

(7) Donesene izmjene odnose se na tehničke norme ili jedinstvene tehničke propise i cilj im je osigurati siguran i učinkovit prijevoz opasnih tvari, uzimajući u obzir znanstveni i tehnički napredak u predmetnom sektoru te razvoj novih tvari i predmeta koji predstavljaju opasnost tijekom prijevoza. Razvoj prijevoza opasnih tvari cestama odnosno unutarnjim plovnim putovima unutar Unije te između Unije i zemalja u njezinu susjedstvu ključni je element zajedničke prometne politike te se njime osigurava pravilno funkcioniranje svih industrijskih grana koje proizvode ili koriste robu razvrstanu kao opasnu prema ADR-u i ADN-u.

(8) Sve su predložene izmjene opravdane i korisne te bi ih stoga Unija trebala podržati.

(9) Stajalište Unije izražavaju države članice Unije koje su ugovorne stranke ADR-a i ADN-a, djelujući zajednički,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Stajalište koje u ime Unije treba zauzeti u pogledu izmjena prilogâ ADR-u i propisa priloženih ADN-u koje se navode u Prilogu ovoj Odluci, a koje su donijeli Radna skupina za prijevoz opasnih tvari (WP.15) odnosno Upravni odbor ADN-a, utvrđeno je u Prilogu.

Manje izmjene tog stajališta mogu se dogovoriti bez daljnje odluke Vijeća, u skladu s člankom 2.

Članak 2.

Stajalište iz članka 1. izražavaju države članice Unije koje su ugovorne stranke ADR-a i ADN-a, djelujući zajednički.

Članak 3.

Odluke Radne skupine za prijevoz opasnih tvari (WP.15) i Odbora za sigurnost ADN-a objavljuju se u *Službenom listu Europske unije* uz navođenje datuma njihova stupanja na snagu.

Članak 4.

Ova Odluka stupa na snagu na dan donošenja.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Vijeće
Predsjednik