

Bruxelles, 2. rujna 2022.
(OR. en)

11947/22

Međuinstitucijski predmet:
2022/0258(NLE)

TRANS 550

PRIJEDLOG

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	2. rujna 2022.
Za:	Glavno tajništvo Vijeća
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 436 final
Predmet:	Prijedlog ODLUKE VIJEĆA o stajalištu koje u ime Europske unije treba zauzeti u pogledu izmjena prilogâ Sporazumu o međunarodnom cestovnom prijevozu opasnih tvari (ADR) i propisa priloženih Europskom sporazumu o međunarodnom prijevozu opasnih tvari unutarnjim plovnim putovima (ADN)

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 436 final.

Priloženo: COM(2022) 436 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 2.9.2022.
COM(2022) 436 final

2022/0258 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

**o stajalištu koje u ime Europske unije treba zauzeti u pogledu izmjena prilogâ
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 EU-a treba zauzeti o izmjenama priloga 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 2023., 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 2023.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

Navedenim prilogima i propisima, poznatijima kao prilozima 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 EU-a te između EU-a 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 za razvoj prometa i povezanih grana industrije. 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 o prijevozu 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 uključenim organizacijama razvijen je složen međunarodni sustav za koordinaciju i usklađivanje. Odredbe se prilagođavaju svake dvije godine.

2.1. Sporazum o međunarodnom cestovnom prijevozu opasnih tvari (ADR)

Sporazumom o međunarodnom cestovnom prijevozu opasnih tvari (ADR) regulira se međunarodni cestovni prijevoz opasnih tvari između država članica UNECE-a i drugih zemalja koje primjenjuju ADR (ugovorne stranke ADR-a). ADR je stupio na snagu 29. siječnja 1968.

EU nije stranka ADR-a, ali su sve njegove države članice ugovorne stranke tog sporazuma.

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

Europskim sporazumom o međunarodnom prijevozu opasnih tvari unutarnjim plovnim putovima (ADN) regulira se međunarodni prijevoz 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.

EU nije stranka ADN-a, ali trinaest njegovih država članica ugovorne su stranke 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. Čine ih predstavnici 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.

Člankom 17. stavkom 7. ADN-a propisano je da svaka ugovorna stranka zastupljena na sjednici Upravnog odbora ADN-a ima jedan glas.

Izmjene koje su donesene tijekom dvogodišnjeg razdoblja 2020. – 2022. uključuju cijeli niz prilagodbi tehničkom i znanstvenom napretku.

Za ADR, WP.15 je odlučio o predloženim izmjenama na svim sjednicama navedenima u odjeljku 2.4. Za ADN, Upravni odbor odlučio je o izmjenama na svojoj dvadeset sedmoj sjednici u Ženevi 28. siječnja 2022.

U skladu s člankom 14. ADR-a, kad WP.15 odluči o predloženoj izmjeni prilogâ ADR-u, ona se mora smatrati 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 izmjenju 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 moraju smatrati 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 izmjenju 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 6. srpnja 2022. te kako bi ih one mogle prihvatiti u skladu s postupkom iz članka 14. ADR-a, i dostupne su na internetu¹.

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 2022. kako bi ih one mogle prihvatiti u skladu s postupkom iz članka 20. ADN-a, i dostupne su na internetu².

Do 30. rujna 2022. za ADN i 5. listopada 2022. za ADR Glavni tajnik Ujedinjenih naroda u svojoj funkciji depozitara može zaprimati prigovore na izmjene kako su donesene na prethodno navedenim sjednicama.

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

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

2.4. Predviđeni akti radne skupine WP.15 i Upravnog odbora ADN-a

Svrha je predviđenih akata ažuriranjem određenih odredbi zajamčiti siguran i zaštićen prijevoz opasnih tvari cestama i unutarnjim plovnim putovima. To među ostalim uključuje ažuriranje popisa opasnih tvari za prijevoz, uputa za pakiranje, popisa primjenjivih normi i drugih tehničkih zahtjeva za različite vrste spremnika.

Međunarodne odredbe o prijevozu opasnih tvari utvrđene su u raznim međunarodnim organizacijama, među ostalim u Gospodarskoj komisiji Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE) te raznim specijaliziranim tijelima Ujedinjenih naroda, kao što je Pododbor stručnjaka za prijevoz opasnih tvari Gospodarskog i socijalnog vijeća (ECOSOC). Budući da pravila moraju biti međusobno sukladna, među organizacijama uključenima u taj rad razvijen je složen međunarodni sustav za koordinaciju i usklađivanje. Odredbe se prilagođavaju svake dvije godine.

Tijekom pripreme tih izmjena provedeno je savjetovanje s brojnim stručnjacima iz javnog i privatnog sektora. Tijekom pripreme 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 57. sjednici u Ženevi, 27. studenoga – 8. prosinca 2020.;
 - (2) na 58. sjednici u Ženevi, 28. lipnja – 2. srpnja 2021.;
 - (3) na 59. sjednici u Ženevi, 29. studenoga – 8. prosinca 2021.;
- na zajedničkom sastanku (UNECE – OTIF) Odbora stručnjaka Pravilnika o međunarodnom prijevozu opasnih tvari željeznicom (RID) i radne skupine za prijevoz opasnih tvari:
 - (4) na jesenskoj sjednici 2020. u Ženevi, 10.–18. rujna 2020.;
 - (5) na proljetnoj sjednici 2021. u Bernu, 15.–19. ožujka 2021.;
 - (6) na jesenskoj sjednici 2021. u Ženevi, 21. rujna–1. listopada 2021.;
 - (7) na proljetnoj sjednici 2022. u Bernu, 14.–18. ožujka 2022.;
- u okviru UNECE-WP.15 (ADR):
 - (8) na 108. sjednici u Ženevi, 10. – 13. studenoga 2020.;
 - (9) na 109. sjednici u Ženevi, 4.–7. svibnja 2021.;
 - (10) na 110. sjednici u Ženevi, 8. – 12. studenoga 2021.,
 - (11) na 111. sjednici u Ženevi, 9.–13. svibnja 2022.;
- u okviru UNECE- WP.15/AC.2 (ADN):
 - (12) na 37. sjednici u Ženevi, 25.–29. siječnja 2021.;
 - (13) na 38. sjednici u Ženevi, 23.–27. kolovoza 2021.;
 - (14) na 39. sjednici u Ženevi, 24.–28. siječnja 2022.;

te na Upravnom odboru ADN-a na njegovoj dvadeset sedmoj sjednici u Ženevi, 28. siječnja 2022.

Na navedenim sastancima u okviru navedenih stručnih odbora analizirani su i obrađivani pojedinačni prijedlozi izmjena. U većini slučajeva preporučeno djelovanje podržano je jednoglasno. U slučaju nekih prijedloga preporuke je podržala većina stručnjaka.

Osim ako se predložene izmjene priloga 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. 6. listopada 2022., predmetne izmjene stupit će na snagu 1. siječnja 2023.

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 2022., predmetne izmjene stupit će na snagu 1. siječnja 2023.

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME EU-A

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 53 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 zakonodavstva država članica u vezi s prijevozom opasnih tvari u cestovnom prometu³. Direktiva 94/55/EZ zamijenjena je 2008. Direktivom 2008/68/EZ⁴ koja se temelji na istim načelima i obuhvaća i prijevoz opasnih tvari unutarnjim plovnim putovima. Na temelju te direktive od 1. srpnja 2009. Europska Unija primjenjuje odredbe ADN-a na prijevoz opasnih tvari unutarnjim plovnim putovima.

Predviđene izmjene smatraju se primjerenima za siguran i isplativ prijevoz opasnih tvari, vodeći pritom računa o tehnološkom napretku, te ih se stoga može podržati.

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 sporazuma⁵.

³ SL L 319, 12.12.1994., str. 7.

⁴ SL L 260, 30.9.2008., str. 13.

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

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 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 plovrim putovima (ADN).

Predloženi akti skupine WP.15 i Upravnog odbora ADN-a imaju pravne učinke. U prethodno navedenim uvjetima predloženi će akti biti obvezujući prema međunarodnom pravu u skladu s člankom 14. ADR-a i člankom 20. ADN-a i mogu presudno utjecati na sadržaj zakonodavstva Unije, to jest na Direktivu 2008/68/EZ. Naime, na temelju članka 1. Direktive 2008/68/EZ obvezna je upotreba tih pravila za prijevoz opasnih tvari cestama i unutarnjim plovrim 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 prilogima 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”.

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 ove Odluke odnose se na prijevoz opasnih tvari cestama i unutarnjim plovrim putovima. Stoga je njezina materijalna pravna osnova članak 91. UFEU-a.

4.3. Zaključak

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

⁶ Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke od 61. do 64.

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 objavit će se u *Službenom listu Europske unije* uz navođenje datuma njihova stupanja na snagu.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

**o stajalištu koje u ime Europske unije treba zauzeti u pogledu izmjena prilogâ
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) 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 ADR-u; 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 2020. – 2022. dostavljene su ugovornim strankama ADR-a 6. srpnja 2022. i ugovornim strankama ADN-a 1. srpnja 2022.
- (4) Primjereno je utvrditi stajalište koje u ime EU-a treba zauzeti u pogledu tih izmjena ADR-a i ADN-a jer će ti akti biti obvezujući na temelju međunarodnog prava i moći presudno utjecati na sadržaj zakonodavstva EU-a, to jest na Direktivu 2008/68/EZ Europskog parlamenta i Vijeća¹. Tom se direktivom utvrđuju zahtjevi za prijevoz opasnih tvari cestom, željeznicom ili unutarnjim plovnim putovima koji se u skladu s člankom 1. primjenjuju unutar ili između država članica, upućivanjem na ADR i ADN. U članku 4. Direktive navedeno 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 prilogima 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. Direktivi 2008/68/EZ znanstvenom i tehničkom napretku, posebno kako bi se uzele u obzir izmjene ADR-a, RID-a ili ADN-a.
- (5) EU nije ugovorna stranka ADR-a ni ADN-a. Međutim, to ga 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

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.).

posredstvom država članica koje su stranke tih sporazuma i djeluju zajednički u njegovu interesu.

- (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) Predviđene izmjene imaju za cilj osiguravanje sigurnog i učinkovitog prijevoza opasnih tvari uzimajući u obzir znanstveni i tehnički napredak u sektoru te razvoj novih tvari i novih predmeta čiji bi prijevoz mogao biti opasan. Razvoj prijevoza opasnih tvari cestama i unutarnjim plovnim putovima unutar EU-a te između EU-a i susjednih zemalja ključni je element zajedničke prometne politike te se njime osigurava pravilno funkcioniranje svih industrijskih grana koje proizvode ili koriste tvari razvrstane kao opasne prema ADR-u ili ADN-u.
- (8) Predviđene izmjene smatraju se primjerenima za siguran i isplativ prijevoz opasnih tvari te ih se stoga može podržati.
- (9) Sve su predložene izmjene opravdane i korisne te bi ih stoga EU trebao podržati.
- (10) Stajalište EU-a izražavaju njegove države članice koje su ugovorne stranke ADR-a i ADN-a, djelujući zajednički,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Stajalište koje u ime EU-a treba zauzeti u pogledu izmjena prilogâ ADR-u i propisa priloženih ADN-u koji 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 EU-a koje su ugovorne stranke ADR-a i ADN-a, djelujući zajednički u interesu EU-a.

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*