Stellungnahme zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Schulung der Fahrer von Fahrzeugen zur Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße

(89/C 56/12)

Der Rat beschloß am 5. Juli 1988, den Wirtschafts- und Sozialausschuß gemäß Artikel 75 des EWG-Vertrags um Stellungnahme zu vorgenannter Vorlage zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel nahm ihre Stellungnahme am 7. Dezember 1988 an. Berichterstatter war Herr Corell Ayora.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 261. Plenartagung (Sitzung vom 14. Dezember 1988) einstimmig folgende Stellungnahme.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1. *Gegenwärtige Regelung der Beförderung gefährlicher Güter und der für die Fahrer vorgeschriebenen Ausbildung*

1.1.1. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß weist darauf hin, daß die Sicherheitsschulung der Fahrer von Fahrzeugen zur Beförderung gefährlicher Güter schon seit langem ein beständiges Anliegen der betroffenen Berufsverbände, Gewerkschaften und Verkehrsunternehmen ist.

1.1.2. Nach dem Unfall von Los Alfaques (bei Tarragona in Spanien) am 11. Juli 1978 führten mehrere europäische Länder auf nationaler Ebene sowie für die grenzüberschreitende Beförderung von Gefahrgütern in Tanks, Gefäßbatterien und Tankcontainern mit einem Gesamtfassungsvermögen von über 3 000 l je Beförderungseinheit eine obligatorische Schulung der Fahrer ein.

Diese Schulung wurde ab dem 1. Januar 1983 in 20 europäischen Ländern und namentlich in allen Gemeinschaftsländern mit Ausnahme Griechenlands und Irlands im Wege des Europäischen Abkommens über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR) vom 30. September 1957 zwingend vorgeschrieben.

Nachdem Griechenland dieses Abkommen am 27. Juni 1988 unterzeichnete, ist Irland nunmehr das einzige Gemeinschaftsland, das diese internationale Regelung für die Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße [1] noch nicht anwendet.

1.1.3. Im Frühjahr 1987 beschlossen die Vertragsparteien des ADR, die obligatorische Schulung bis 1996 auf Fahrer von Fahrzeugen zur Beförderung gefährlichen Stückguts im grenzüberschreitenden Verkehr auszudehnen.

Die laufenden Arbeiten haben gezeigt, daß diese Erweiterung wegen der Schwierigkeit, die in der Praxis sehr unterschiedlichen Situationen zu berücksichtigen, und wegen des Ausmaßes dieser Schulung, die alle Fahrer von Nutzfahrzeugen und alle Gefahrguttransporte betreffen wird, eine äußerst heikle Frage ist.

Im Gegensatz zur Straßenbeförderung in Tanks wird Stückgut allerdings so gut wie nie lose in kompletten Ladungen im Güterkraftverkehr transportiert, sondern im allgemeinen über die üblichen Verteilungskanäle einschließlich der Post, die den Straßen-, Schienen-, Luft-, See- und Binnenschiffsverkehr umfassen.

1.1.4. Der Aussschuß weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß gemäß den gegenwärtig auf internationaler Ebene für Stückguttransporte geltenden Vorschriften — im Gegensatz zu Beförderungen in Tanks, Gefäßbatterien und Tankcontainern — die Sicherheit des beförderten Gefahrguts nicht von der Handhabung durch den Fahrer, sondern im wesentlichen von der für jede Produktart vorgeschriebene Verpackungsqualität und von der Verwendung geeigneter Fahrzeuge abhängt. Auf diesen Aspekt muß daher in der entsprechenden Fahrerschulung eingegangen werden.

1.1.5. Aus den für die Stückgutbeförderung verfügbaren Statistiken geht hervor, daß es praktisch keine Unfälle aufgrund mangelhafter Verpackung gibt. Die Beförderung gefährlicher Güter als Stückgut macht nur einen relativ kleinen Teil der Beförderung gefährlicher Güter insgesamt aus und stellt nur ein geringes Risiko dar.

Im Gegensatz dazu machen die üblicherweise in Tanks beförderten Gefahrgüter — Gas (Klasse 2), entzündbare flüssige Stoffe (Klasse 3), giftige Stoffe (Klasse 6.1) und ätzende Stoffe (Klasse 8) — über drei Viertel der Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße aus. Das Sicherheitsniveau dieser Beförderungen ist trotz der Tatsache, daß diese Art der Beförderung gefährlicher Güter am stärksten verbreitet und am gefährlichsten ist, dank der Effizienz der geltenden Vorschriften, des sachkundigen Verhaltens der Unternehmen und der Fahrer sowie der Qualität des verwendeten Materials höher als das des europäischen Straßenverkehrs im allgemeinen. Die in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des TOPAS [2]-Projekts ausgewerteten Statistiken zeigen, daß ein herkömmliches Kraftfahrzeug durchschnittlich pro 1 Million km einen Unfall mit Personenschaden hat, wogegen Tankfahrzeuge nur alle 6,6 Millionen km in einen solchen Unfall verwickelt sind. Aus der Auswertung von Statistiken des Vereinigten Königreichs geht hervor, daß das Risiko, durch eine Blitzschlag getötet zu werden, viermal höher ist als das Risiko, durch die Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße das Leben zu verlieren.

[1] Siehe dazu im Anhang das Verzeichnis der Vertragsparteien des ADR-Abkommens.

[2] TOPAS: Tankfahrzeug mit optimiertem passivem und aktivem Sicherheitssystem.

Aufgrund der hohen Zahl von Verkehrsunfällen, die laut Statistik auf die mangelhafte Ausbildung und Erfahrung mancher Fahrer zurückzuführen sind, bedauert der Ausschuß, daß mit diesem Richtlinienvorschlag eine spezifische Berufsausbildung angestrebt wird, ohne daß vorher auf Gemeinschaftsebene die Anforderungen an die Basisschulung aller von der Richtlinie 80/1263/EWG erfaßten Fahrer ergänzt oder geändert worden wären.

1.1.6. Der Ausschuß stellt fest, daß das Problem im Zusammenhang mit den gefährlichen Abfällen nicht etwa im Transportrisiko oder in besonderen Maßnahmen bei der Ausführung der Beförderung liegt, sondern in der wachsenden Schwierigkeit, solche Abfälle unter Einhaltung der Kriterien für den Umweltschutz zu beseitigen oder zu lagern. Er meint daher, daß der umweltschonende Umgang mit gefährlichen Abfällen nicht nur durch die Schulung der Fahrer, sondern vielmehr durch eine Unterrichtung der Verkehrsunternehmer über Kontroll-, Identifikations- und Meldeverfahren für die Beförderung gefährlicher Güter entsprechend den Richtlinien 78/319/EWG und 84/631/EWG verbessert wird.

Der Ausschuß begrüßt die Verabschiedung der „Muntingh-Entschließung" auf der Sitzung der paritätischen AKP-EWG-Versammlung am 22. September 1988, die gegen den nicht gerechtfertigten Transport gefährlicher Abfälle gerichtet ist. Ferner tritt er dafür ein, das Übereinkommen über den Transport gefährlicher Güter, welches gegenwärtig im Rahmen des Umweltprogramms der UNO (UNEP) ausgearbeitet wird, durch umfassende obligatorische Vorschriften zu ergänzen, die eine in ökologischer Hinsicht akzeptable Beseitigung dieser Abfälle ermöglichen.

1.1.7. Der Ausschuß vertritt außerdem die Auffassung, daß die gemeinschaftlichen Ein- und Ausfuhren der in Anhang I der Verordnung (EWG) Nr. 1734/88 genannten chemischen Erzeugnisse in Anbetracht des für diese Stoffe vorgesehenen Meldeverfahrens nur durch Verkehrsunternehmer befördert werden sollten, die eine entsprechende Ausbildung erhalten bzw. ihre Befähigung nachgewiesen haben.

1.1.8. Die Vorschriften über die Beförderung von Schadstoffen sollen durch die Veröffentlichung der gegenwärtig in Vorbereitung befindlichen Klasse 9 bis 1990 in das ADR aufgenommen werden. Es ist mithin möglich, daß sich die in Anhang 1 a des Richtlinienentwurfs enthaltene Liste mit der Liste der zukünftigen Klasse 9 des ADR überschneidet.

Der Ausschuß räumt ein, daß die von der Kommission verfolgten Globalziele auch die Schulung der Fahrer von Schadstofftransporten umfassen müssen. Gleichwohl kann diese obligatorische Fahrerschulung nicht in einen Richtlinienvorschlag aufgenommen werden, solange die Kriterien für die Klassifizierung von Schadstoffen sowie die Transport-, Beseitigungs-, bzw. Lagerungsmethoden nicht klar und deutlich in einer angemessenen internationalen Übereinkunft festgelegt worden sind.

1.1.9. Aus den vorgenannten Gründen meint der Ausschuß, daß die Kommission im Lichte des Grundsatzes des freien Warenverkehrs und namentlich des freien Verkehrs gefährlicher Güter in Europa unbedingt dafür sorgen müßte, daß die Mitgliedstaaten Vorschriften über innerstaatliche Beförderungen von Gütern auf der Straße erlassen, die auf denselben Grundsätzen beruhen, wie sie im Rahmen des ADR für den grenzüberschreitenden Verkehr gelten, und daß diese nationalen Vorschriften schrittweise in Übereinstimmung mit diesem internationalen Abkommen vereinheitlicht werden.

1.2.0. Um dieses Ziel zu erreichen, muß die Kommission in Zukunft bei der Aufstellung der ADR-Regeln eine wichtigere Rolle spielen, indem sie die Standpunkte der Mitgliedstaaten, die in den Verhandlungen die Mehrheit ausmachen, koordiniert und sie ermutigt, verstärkt darauf hinzuarbeiten, die gegenwärtigen und künftigen Bestimmungen auf nationaler, gemeinschaftlicher und internationaler Ebene im Wege der Vereinheitlichung zu vereinfachen.

1.2.1. Der Ausschuß unterstützt die mit dem Richtlinienvorschlag verfolgten Ziele, tritt aber dafür ein, daß in Artikel 7 Absatz 1 ein Hinweis auf die geltenden ADR-Vorschriften aufgenommen wird, um eine Verdoppelung der Vorschriften bzw. der bestehenden Listen gefährlicher Stoffe zu vermeiden.

1.2.2. Nur so ist es möglich, die geltende Regelung auf Gemeinschaftsebene zu verstärken, ohne sie weiter zu komplizieren, und eine Liberalisierung des Verkehrsmarktes bis 1993 parallel zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Kraftverkehrsunternehmern der einzelnen Gemeinschaftsländer zu erreichen.

2. Besondere Bemerkungen

2.1. *Zum Inhalt des Richtlinienvorschlags*

2.1.1. Begründung

2.1.1.1. Der Ausschuß weist darauf hin, daß gegenwärtig zwar nur eine begrenzte Anzahl von Fahrern, nämlich die Fahrer von Fahrzeugen, die Beförderungen gefährlicher Güter mit Tanks, Gefäßbatterien und Tankcontainern mit einem Gesamtfassungsraum von mehr als 3 000 l je Beförderungseinheit vornehmen, sich einer Schulung unterziehen müssen, daß diese Fahrer aber über drei Viertel der auf der Straße beförderten gefährlichen Güter transportieren.

2.1.1.2. Die Ausdehnung der obligatorischen Fahrerschulung auf die Beförderung von Versandstücken besteht darin, daß für alle Arten gefährlicher Güter eine obligatorische Schulung vorgeschrieben wird. Diese Verallgemeinerung der obligatorischen Fahrerschulung darf nicht dazu führen, daß die gegenwärtige Pflichtschulung nach unten nivelliert wird. Die abträgliche Folge einer Verallgemeinerung der obligatorischen Schulung wird jedoch eine mindere Qualifikation der Fahrer sein, die gefährliche Güter in Tanks auf der Straße befördern; diese Beförderungen beinhalten aber

für Mensch und Umwelt bei weitem die größten Gefahren.

2.2. *Zum Text des Richtlinienvorschlags*

2.2.1. Der in Artikel 1 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Anwendungsbereich, der nicht etwa auf einer zulässigen Höchstmenge von beförderten Gefahrgütern basiert, sondern auf dem zulässigen Gesamtgewicht des Fahrzeugs, ist nach Auffassung des Ausschusses nicht sinnvoll. Eine derartige Begrenzung des Anwendungsbereichs der Richtlinie widerspricht zum einen den Grundsätzen der internationalen ADR-Regelung betreffend die in der Randnummer 10.011 festgelegte Ausnahmeregelung für begrenzte Mengen und würde zum anderen eine erhebliche Diskriminierung zwischen den Fahrern, die gefährliche Güter in leichten Lieferfahrzeugen bzw. in Pkw befördern, und den Fahrern von Fahrzeugen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3,5 t schaffen, wenn der Grundsatz der freien Begrenzungen nicht anerkannt würde. Aus diesem Grund ist der gegenwärtige Wortlaut des ADR in diesem Punkt zu überprüfen, um der Randnummer 10.011 sowie den besonderen Anforderungen bei Beförderungen der Klassen 1 und 7 Rechnung zu tragen, wie die ADR-Sachverständigen bei der Verabschiedung des Textes über die Schulung von Fahrern, die Stückgut befördern, festgestellt haben.

2.2.2. Der Ausschuß stellt fest, daß die in Artikel 2 Absatz 8 angesprochenen Listen der gefährlichen Güter nicht denen des ADR-Abkommens entsprechen.

Die Liste in Anhang 1 stimmt praktisch mit der Liste der gefährlichen Güter des ADR-Abkommens überein, wird aber noch durch die Einführung von drei weiteren Arten von Substanzen ergänzt:

— die Liste der Schadstoffe (Anhang 1 a), die merkwürdigerweise auf dem Verzeichnis meeresverschmutzender Substanzen beruht und daher für die Gefahren aufgrund von Schadstoffen im landgebundenen Straßenverkehr nicht repräsentativ ist,

— eine willkürliche namentliche Liste gefährlicher Abfälle (Anhang 1 b) ohne irgendwelche Selektionskriterien für eine umweltschonende Beseitigung,

— die Einführung sonstiger Substanzen, die erfahrungsgemäß oder voraussichtlich so gefährlich sind, daß die Bestimmungen der vorgeschlagenen Richtlinie auf sie angewandt werden müssen (letzter Absatz von Anhang 1).

Nach Auffassung des Ausschusses führt die Aufstellung von Listen für diese drei Arten von Substanzen auf Gemeinschaftsebene unweigerlich zu einer Vermehrung der bestehenden Vorschriften und zu einer Zunahme ihrer praktischen und juristischen Komplexität, wodurch die Wirksamkeit der bestehenden Vorschriften geschmälert wird. Dieselben Bemerkungen gelten auch für Artikel 2 Absatz 9 sowie für Artikel 6.

2.2.3. Zu Artikel 3 meint der Ausschuß, daß die Einführung von Ausnahmen aufgrund willkürlicher Kriterien, die nicht in einer internationalen Regelung definiert sind, dem Grundprinzip der einheitlichen Anwendung einer Regelung zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit und gleicher Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen aus den verschiedenen Gemeinschaftsländern widerspricht.

2.2.4. In Artikel 4 sollte im letzten Satz von Absatz 1 das Wort „gegebenenfalls" gestrichen werden. Der Ausschuß meint, daß die Fahrerschulung auf jeden Fall auch eine praktische Übung beinhalten muß.

Laut Absatz 2 dieses Artikels können Fahrer mit mindestens fünfjähriger Erfahrung von der Schulung ausgenommen werden. Im Interesse einer größeren Sicherheit sollte aber für alle Fahrer, auch wenn sie bereits Erfahrung haben, eine Schulung vorgeschrieben werden, weshalb der Ausschuß empfiehlt, diesen Absatz zu streichen.

2.2.5. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Geltungsdauer des in Artikel 5 genannten Befähigungsnachweises auf drei Jahre beschränkt werden, wie dies in einigen Mitgliedstaaten derzeit vorgeschrieben ist. Auf diese Art und Weise müßten die Fahrer von Gefahrguttransporten alle drei Jahre an einer spezifischen Schulung teilnehmen.

2.2.6. Der in Artikel 7 vorgesehene Erlaß von Rechts- und Verwaltungsvorschriften durch die Mitgliedstaaten stellt nach Auffassung des Ausschusses eine Verdoppelung des Mandats dar, das diese Staaten dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen und seinen Hilfsorganen erteilt haben, die seit über 30 Jahren damit betraut sind, Regeln für die Beförderung gefährlicher Güter auszuarbeiten.

Diese Aufgabe sollte auch künftig diesen internationalen Einrichtungen obliegen, um eine Vervielfachung der in Gang befindlichen Arbeiten zu vermeiden und sicherzustellen, daß einheitliche Regeln ausgearbeitet werden.

2.3. *Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene*

2.3.1. Der Ausschuß meint, daß es im Rahmen der Ziele des Richtlinienvorschlags ohne weiteres möglich ist, die Vorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter zu verstärken und namentlich eine angemessene berufliche Qualifikation der Fahrer und der Verkehrsunternehmer vorzuschreiben, ohne daß dabei die geltenden ADR-Bestimmungen angetastet werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, sollten ab sofort unabhängig, jedoch im Einklang mit dem ADR, die folgenden spezifischen Maßnahmen eingeleitet werden:

— Änderung der ersten Richtlinie des Rates vom 4. Dezember 1980 zur Einführung eines EG-Führerscheins (Richtlinie 80/1263/EWG, veröffentlicht im Amtsblatt Nr. L 375 vom 31. Dezember 1980) durch die Einführung einer neuen Anforderung in bezug auf die theoretische Basisausbildung betreffend Sicherheitsmaßnahmen bei gefährlichen Beförderungen im Straßenverkehr im Falle von Unfällen oder Zwischenfällen; diese Anforderung sollte in Anhang II der Richtlinie eingefügt werden, in dem es um die Mindestanforderungen für die Sicherheit und die Unfallfaktoren geht. Dabei sollten Kenntnisse in folgenden Bereichen verlangt werden:

a) die wichtigsten Risikoarten bei den verschiedenen gefährlichen Gütern nach der ADR-Klassifikation und bei den anderen gefährlichen Stoffen, die eine Gefahr für Mensch und Umwelt darstellen können;

b) entsprechende Verhütungs- und Sicherheitsmaßnahmen je nach Risikoart;

c) das Verhalten nach Unfällen (erste Hilfe, Verkehrssicherheit, Grundkenntnisse über die Verwendung von Schutzausrüstungen usw.);

d) die Bedeutung der Etikettierung und der Gefahrenkennzeichnung auf den Fahrzeugen und den Versandstücken mit gefährlichem Inhalt.

— Änderung der Richtlinie des Rates 74/561/EWG über den Zugang zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und im grenzüberschreitenden Verkehr durch die Einfügung von Sonderbestimmungen über die Beförderung gefährlicher Güter im Straßenverkehr in das im Anhang zu dieser Richtlinie enthaltene Mindestprogramm für die Berufsausbildung.

Diese Zusatzbestimmung sollte insbesondere die Schulung der Verkehrsunternehmer bezüglich der Kontroll- und Meldeverfahren für die Beförderungen gefährlicher Güter, die in den Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1734/88 fallen, sowie bezüglich der Beförderung des unter die Richtlinie 84/631/EWG fallenden Sondermülls abdecken, um zu erreichen, daß beim internationalen Handel mit diesen gefährlichen Gütern dem Schutz des Menschen und der Umwelt Rechnung getragen wird und daß die gefährlichen Abfälle an den von den zuständigen Behörden genehmigten Orten abgeladen und mithin umweltschonend gehandhabt werden.

Im übrigen würde die Beschäftigung eines Spezialisten in verantwortlicher Position in Unternehmen, die gefährliche Stoffe in den Handel bringen, die mit dem Umgang mit diesen Stoffen verbundenen Gefahren weitgehend vermindern.

2.3.2. Nach Auffassung des Ausschusses sollte das prioritäre Ziel der Kommission darin bestehen, daß das internationale ADR-Übereinkommen über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße, dem bei 21 Vertragsparteien bereits elf Gemeinschaftsländer beigetreten sind, sowohl auf innerstaatliche als auch auf grenzüberschreitende Beförderungen vollständig angewendet wird.

Um dieses Ziel zu erreichen, schlägt der Ausschuß folgendes vor:

1. Die Kommission sollte vorschlagen, daß die Mitgliedstaaten sowohl bei innerstaatlichen als auch bei grenzüberschreitenden Beförderungen die ADR-Bestimmungen anwenden, und diese Anwendung dann auch fordern.

2. Die Kommission muß eine Harmonisierung der Anwendungsbedingungen der Mitgliedstaaten für die ADR-Vorschriften vorschlagen.

3. Die Kommission darf nicht, wie sie dies durch ihren neuen Richtlinienvorschlag tut, den Platz internationaler Gremien wie der UNO, der IMO, des ADR und der internationalen Ordnung für die Beförderung gefährlicher Güter mit der Eisenbahn (RID) einnehmen, die mit der Ausarbeitung von Sicherheitsvorschriften für die einzelnen Verkehrsträger beauftragt sind.

   Dieser Punkt ist sehr wichtig, um eine Regelvielfalt zu ein und demselben Thema zu vermeiden, die Verwirrung stiften und so einen Unsicherheitsfaktor schaffen würde.

   Wenn die geltenden Vorschriften unzureichend sind, muß die Kommission die Konzertierung zwischen den Mitgliedstaaten fördern, damit jeder einzelne den internationalen Gremien, die für diesen Bereich zuständig sind, gemeinsame Vorschläge vorlegt.

4. Was die in der Randnummer 10.315 vorgeschriebene Verpflichtung zur Schulung von Fahrern anbelangt, die gefährliche Beförderungen durchführen, muß die Kommission sicherstellen, daß diese Bestimmung in den Mitgliedstaaten angewendet wird, und die für die Harmonisierung der Anwendungsbestimmungen notwendigen Vorkehrungen treffen, indem sie einheitliche Ausbildungsprogramme vorschlägt, wie dies bereits in der letzten Erwägung des Richtlinienvorschlags zum Ausdruck gebracht wurde.

Geschehen zu Brüssel am 14. Dezember 1988.

Der Präsident

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Alberto MASPRONE

ANHANG

Verzeichnis der Vertragsparteien des europäischen Abkommens für die Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR)

vom 30. September 1957

Das Abkommen trat am 29. Januar 1968 in Kraft.

Die Anhänge A und B traten am 29. Juli 1968 in Kraft.

Belgien

Bundesrepublik Deutschland

Dänemark

Deutsche Demokratische Republik 72/ (1)

Finnland

Frankreich

Griechenland (seit dem 27. Juni 1988)

Italien

Jugoslawien 72/ (1)

Luxemburg

Niederlande

Norwegen

Österreich

Polen

Portugal

Schweden

Schweiz

Spanien

Tschechoslowakei 72/ (1)

Ungarn 72/ (1)

Vereinigtes Königreich

(1) 72: Länder, die einen Vorbehalt zur Schiedsklausel (Artikel 11 des Abkommens) angemeldet haben; die Tschechoslowakei ist nicht an Artikel 10 gebunden.