Advies inzake het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de beroepsopleiding van bepaalde bestuurders van voertuigen voor het vervoer van gevaarlijke goederen over de weg

(89/C 56/12)

De Raad heeft op 5 juli 1988 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 75 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité advies te vragen inzake het bovengenoemde voorstel.

De Afdeling voor vervoer en communicatie, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 december 1988 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Corell Ayora.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 261e zitting (vergadering van 14 december 1988) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

1.1. *De huidige regelgeving inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en de verplichte opleiding van de chauffeurs*

1.1.1. Het Comité herinnert eraan dat cursussen in veiligheid voor chauffeurs van voertuigen waarmee gevaarlijke stoffen worden vervoerd al sinds lang een voorwerp van aanhoudende zorg zijn van de betrokken beroepsorganisaties, vakbonden en vervoersondernemingen.

1.1.2. Na het ongeluk in Los Alfaques (bij Tarragona in Spanje) op 11 juli 1978 is in verschillende Europese landen een vakopleiding voor chauffeurs verplicht gesteld op nationaal niveau én voor internationaal vervoer van gevaarlijke stoffen in tanks, batterijen van recipiënten en tankcontainers met een totale inhoud van meer dan 3 000 l per vervoerseenheid.

Deze opleiding is per 1 januari 1983 verplicht gesteld in 20 Europese landen en met name in alle lid-staten van de Gemeenschap met uitzondering van Griekenland en Ierland, dank zij de Europese Overeenkomst van 30 september 1957 betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR).

Nu ook Griekenland de Overeenkomst op 27 juni 1988 heeft ondertekend, past alleen Ierland de internationale regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg nog niet toe [1].

1.1.3. Het Comité wijst erop dat de landen die partij zijn bij de ADR in het voorjaar van 1987 besloten hebben de verplichte opleiding vóór 1996 ook voor te schrijven voor bestuurders van voertuigen voor internationaal stukgoederenvervoer van gevaarlijke stoffen.

De werkzaamheden ter zake tonen aan dat deze uitbreiding zeer netelige problemen met zich brengt, aangezien het moeilijk is in die opleiding rekening te houden met de vele uiteenlopende situaties die zich in de praktijk voordoen, én vanwege de schaal waarop moet worden gewerkt daar de opleiding zal gaan gelden voor alle chauffeurs van bedrijfsvoertuigen en voor alle vervoerde gevaarlijke stoffen.

In tegenstelling tot het vervoer per tankwagen, worden er echter bijna geen volledige gemengde stukgoedladingen over de weg vervoerd; stukgoed wordt in het algemeen via de normale distributiekanalen, waaronder de PTT, vervoerd over de weg, per spoor, door de lucht, over zee of over de binnenwateren.

1.1.4. Het Comité wil er in dit verband op wijzen dat, in overeenstemming met de op internationaal niveau op het ogenblik geldende wetgeving bij stukgoederenvervoer — in tegenstelling tot het vervoer in tanks, batterijen van recipiënten en tankcontainers —, de intrinsieke veiligheid van de vervoerde gevaarlijke goederen niet afhangt van de handelingen van de chauffeur, maar hoofdzakelijk afhankelijk is van de kwaliteit van de voor elk type produkt voorgeschreven verpakking en van het gebruik van geschikte voertuigen. Een passende opleiding dient hierop dus te wijzen.

1.1.5. Het Comité maakt uit de beschikbare statistische gegevens omtrent stukgoederenvervoer op dat er bijna geen ongelukken te wijten zijn aan ondeugdelijke verpakking. Het aandeel van colli met gevaarlijke stoffen in het totale vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg is betrekkelijk gering en levert weinig risico's op.

Daarentegen bedraagt het aandeel van gevaarlijke stoffen die gewoonlijk per tankwagen worden vervoerd — gassen (gevarenklasse 2), brandbare vloeistoffen (klasse 3), giftige stoffen (klasse 6.1) en bijtende stoffen (klasse 8) — meer dan 3/4 van het totale goederenvervoer via de weg van gevaarlijke stoffen. Hoewel deze vorm van vervoer van gevaarlijke stoffen dus het meeste voorkomt en het gevaarlijkste is, is dit vervoer dank zij de doeltreffendheid van de bestaande regelgeving, de vakbekwaamheid van de ondernemers en de chauffeurs en dank zij de kwaliteit van het gebruikte materiaal, veiliger dan het wegvervoer in het algemeen in Europa. De analyses van ongevallenstatistieken die in de Bondsrepubliek Duitsland gemaakt zijn in het kader van het TOPAS-project [2] tonen namelijk aan dat een traditioneel voertuig gemiddeld één ongeval waarbij zich persoonlijk letsel voordoet per miljoen km heeft, terwijl tankwagens slechts eens per 6,6 miljoen km bij een dergelijk ongeluk betrokken zijn. Uit statistieken in het Verenigd Koninkrijk blijkt bovendien dat het risico dat men door bliksem omkomt vier maal groter is dan het risico dat men t.g.v. vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg overlijdt.

[1] Zie bijgevoegde lijst van Staten die partij zijn bij de ADR-Overeenkomst.

[2] TOPAS staat voor „Tankfahrzeug mit optimiertem passivem und activem Sicherheitssystem" (tankwagen met optimaal passief en actief veiligheidssysteem).

Gezien het grote aantal verkeersongevallen die volgens de statistieken te wijten zijn aan onvoldoende opleiding en gebrek aan ervaring bij sommige chauffeurs, betreurt het Comité dat met het onderhavige richtlijnvoorstel gestreefd wordt naar een specifieke beroepsopleiding, zonder eerst op communautair niveau de eisen die gesteld worden aan de basis-beroepsopleiding van alle in Richtlijn 80/1263/EEG bedoelde bestuurders aan te vullen of te wijzigen.

1.1.6. Het Comité stelt vast dat het probleem bij gevaarlijke afvalstoffen niet in het vervoersrisico schuilt of in de bijzondere maatregelen die getroffen moeten worden tijdens het vervoer, maar in toenemende mate in de verwerking of opslag van die stoffen met inachtneming van de criteria inzake milieubehoud. Het Comité is daarom van mening dat niet alleen de chauffeurs, maar vooral de vervoersondernemers onderricht moeten worden omtrent de controleprocedures, de gevaarsidentificatienummers en de meldingsplicht bij vervoer van gevaarlijke afvalstoffen, overeenkomstig Richtlijnen 78/319/EEG en 84/631/EEG, om tot een beter milieubeheer van gevaarlijke afvalstoffen te komen.

Het verheugt het Comité dat tijdens de bijeenkomst van de Paritaire Vergadering van de Staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS)-EEG op 22 september 1988 de resolutie „Muntingh" is aangenomen tegen onterecht vervoer van gevaarlijke afvalstoffen („afvaltoerisme"). Het Comité vindt ook dat de overeenkomst die in het kader van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke afvalstoffen wordt voorbereid, zou moeten worden aangevuld met universele bindende regels voor een ecologisch verantwoorde opslag van deze afvalstoffen.

1.1.7. Het Comité vindt bovendien dat de communautaire in- en uitvoer van de chemische stoffen die met name genoemd worden in bijlage 1 bij Verordening (EEG) nr. 1734/88, gezien de voor deze stoffen verplichte meldingsprocedure, alleen kan geschieden door transportondernemingen waarvan de vervoerders goed opgeleid zijn of blijk hebben gegeven van hun vakbekwaamheid.

1.1.8. Het Comité wijst erop dat de voorschriften betreffende het vervoer van verontreinigende stoffen in de ADR zullen worden opgenomen door publikatie, vóór 1990, van de nieuwe gevarenklasse 9, waaraan op het ogenblik wordt gewerkt. De in bijlage 1 *bis* bij de onderhavige ontwerprichtlijn gegeven lijst van verontreinigende stoffen zou dus de toekomstige klasse 9 van de ADR kunnen overlappen.

Het Comité beseft dat de beroepsopleiding van chauffeurs met betrekking tot het vervoer van verontreinigende stoffen tot de algemene doelstellingen van de Commissie moet behoren. Die verplichte opleiding kan echter niet in een ontwerp-richtlijn geregeld worden zolang de criteria voor de rubricering van verontreinigende stoffen en de vervoers-, vernietigings- en opslagmethoden niet duidelijk zijn vastgelegd door middel van adequate internationale regelgeving.

1.1.9. Om al deze redenen is het Comité van mening dat de Commissie er, in de geest van het beginsel van het vrij verkeer van goederen en met name van gevaarlijke goederen in Europa, beslist voor moet trachten te zorgen dat de lid-staten inzake nationaal goederenvervoer voorschriften uitvaardigen die gebaseerd zijn op dezelfde beginselen als de regels die van toepassing zijn op het internationaal vervoer in het kader van de ADR, en dat de nationale regelgeving geleidelijk aan geharmoniseerd wordt overeenkomstig deze internationale overeenkomst.

1.2.0. Ten einde dit doel te bereiken moet de Commissie, volgens het Comité, in de toekomst ook een belangrijkere rol spelen bij de totstandkoming van de regelgeving in het kader van de ADR door coördinatie van de standpunten van de lid-staten, die bij de onderhandelingen in de meerderheid zijn, en door hen ertoe aan te zetten in sterkere mate naar vereenvoudiging te streven door de huidige en toekomstige nationale, communautaire en internationale rechtsregels te uniformeren.

1.2.1. Het Comité onderschrijft de met deze ontwerp-richtlijn nagestreefde doelstellingen. Het zou echter gaarne zien dat lid 1 van artikel 7 werd aangevuld met een verwijzing naar de bestaande internationale ADR-regelgeving om overlapping van bestaande voorschriften of lijsten van gevaarlijke stoffen te voorkomen.

1.2.2. Alleen op die manier is het mogelijk de bestaande regelgeving op communautair niveau te verbeteren zonder deze ingewikkelder te maken, en de vrijmaking van de vervoersmarkt vóór 1993 parallel te doen verlopen met de harmonisatie van de mededingingsvoorwaarden die gelden voor wegvervoerders in de verschillende lid-staten van de Gemeenschap.

2. Bijzondere opmerkingen

2.1. *M.b.t. de inhoud van het voorstel voor een richtlijn*

2.1.1. Toelichting

2.1.1.1. Het Comité zou er de aandacht op willen vestigen dat de verplichte opleiding op het ogenblik weliswaar slechts voor een beperkt aantal chauffeurs geldt, nl. degenen die gevaarlijke goederen vervoeren in tanks, batterijen van recipiënten en tankcontainers met een totale inhoud van meer dan 3 000 liter per transporteenheid, maar dat deze chauffeurs niettemin meer dan 3/4 van het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg voor hun rekening nemen.

2.1.1.2. Door beroepsbekwaamheid ook dwingend voor te schrijven voor chauffeurs in het stukgoederenvervoer, wordt een beroepsopleiding geëist die betrekking heeft op alle soorten gevaarlijke goederen. Volgens het Comité mag een dergelijke veralgemening van de verplichte opleiding van chauffeurs niet leiden tot nivellering in neerwaartse richting van de huidige verplichte opleiding. Toch zal een dergelijke veralgemening van de verplichte opleiding een negatieve invloed hebben op de vakbekwaamheid van de chauffeurs van tankwagens voor het vervoer van gevaarlijke stoffen,

dat verreweg de grootste risico's oplevert zowel voor de mens als voor het milieu.

2.2. *M.b.t. de tekst van het voorstel voor een richtlijn*

2.2.1. Het Comité vindt de beperking die in artikel 1 wordt gesteld aan het toepassingsgebied van de richtlijn en die niet gebaseerd is op een maximumhoeveelheid te vervoeren gevaarlijke stoffen, maar op het toegestaan maximumgewicht van het voertuig, niet verstandig. Een dergelijke beperking van de reikwijdte van de richtlijn is namelijk strijdig met de beginselen waarvan in de internationale ADR-regelgeving wordt uitgegaan met betrekking tot de vrijstelling van beperkte hoeveelheden, waarvan sprake is in punt 10.011 van de ADR; indien het beginsel van vrije grenswaarden niet wordt aanvaard, zou die beperking bovendien voor een aanzienlijke discriminatie zorgen tussen chauffeurs die gevaarlijke stoffen vervoeren in bestelauto's, of zelfs in personenauto's, en bestuurders van voertuigen met een toegestaan maximumgewicht van meer dan 3,5 ton. Daarom dient de huidige tekst van de ADR-overeenkomst op dit punt te worden herzien, ten einde rekening te houden met punt 10.011 alsmede met de bijzondere eisen die het vervoer van stoffen van gevarenklasse 1 en 7 stelt, zoals de ADR-deskundigen hebben opgemerkt bij de goedkeuring van de tekst betreffende de opleiding van chauffeurs die stukgoederen vervoeren.

2.2.2. Het Comité stelt vast dat de in lid 8 van artikel 2 genoemde lijsten van gevaarlijke stoffen niet overeenkomen met die welke in de ADR-regelgeving voorkomen.

De in bijlage 1 vermelde lijst komt praktisch overeen met de lijst van in de ADR genoemde gevaarlijke stoffen; alleen wordt de lijst in bijlage 1 nog aangevuld met drie andere soorten stoffen:

— Een lijst van verontreinigende stoffen (bijlage 1 *bis*), die vreemd genoeg gebaseerd is op de lijst van verontreinigende stoffen die schade kunnen berokkenen aan het leven in de zeeën. Deze lijst is dus niet representatief voor de gevaren die vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg oplevert.

— Een willekeurige opsomming van gevaarlijke afvalstoffen (bijlage 1 *ter*), die helemaal niet geselecteerd lijken aan de hand van criteria voor een milieuverantwoorde verwijdering.

— Overige stoffen waarvan proefondervindelijk is aangetoond of kan worden aangetoond dat zij een zodanig gevaar opleveren dat deze richtlijn erop van toepassing dient te zijn (zie bijlage 1, laatste streepje).

Volgens het Comité zal het op communautair niveau opstellen van lijsten van deze drie soorten stoffen onvermijdelijk leiden tot een sterke toename van het aantal voorschriften, die bovendien zowel uit praktisch als uit juridisch oogpunt ingewikkelder zullen worden, met als uitvloeisel een vermindering van de doeltreffendheid van de bestaande regelgeving. Hetzelfde kan, naar de mening van het Comité, worden opgemerkt over lid 9 van artikel 2 en over artikel 6.

2.2.3. Met betrekking tot artikel 3 is het Comité van mening dat het toestaan van afwijkingen, op basis van willekeurige criteria die niet internationaal zijn vastgelegd, afbreuk zou kunnen doen aan het basisprincipe dat regels uniform moeten worden toegepast ter waarborging van de vervoersveiligheid en van gelijke mededingingsvoorwaarden voor de ondernemingen in verschillende lid-staten van de Gemeenschap.

2.2.4. Wat artikel 4 betreft, is het Comité van mening dat in de laatste zin van lid 1 de woorden „in voorkomend geval" moeten worden geschrapt. Volgens het Comité dient de opleiding van de chauffeurs namelijk altijd praktische ervaring te omvatten.

In lid 2 van artikel 4 wordt bepaald dat bestuurders die ten minste vijf jaar ervaring hebben niet aan het opleidingsvereiste hoeven te voldoen. In het belang van een verhoging van de veiligheid dient van alle chauffeurs een opleiding te worden geëist en dus ook van degenen die ervaring hebben. Het Comité adviseert daarom dit lid te schrappen.

2.2.5. Het Comité vindt dat de in artikel 5 genoemde geldigheidsduur van het vakbekwaamheidscertificaat slechts drie jaar zou moeten zijn, zoals op het ogenblik in de wetgeving van enkele lid-staten het geval is. Zo zouden chauffeurs die gevaarlijke goederen vervoeren iedere drie jaar een specifieke cursus moeten volgen.

2.2.6. Ten slotte vindt het Comité dat het bepaalde in artikel 7 dat de lid-staten de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen moeten treffen om aan de bepalingen van deze richtlijn te voldoen, een overlapping vormt van het mandaat dat diezelfde lid-staten hebben gegeven aan de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties en aan diens organen, welke al meer dan 30 jaar belast zijn met het opstellen van voorschriften met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke goederen.

Om toename van de lopende werkzaamheden te voorkomen en om ervoor te zorgen dat uniforme regelingen tot stand komen, zou die verantwoordelijkheid moeten blijven berusten bij die internationale organen.

2.3. *Stappen die op communautair niveau moeten worden genomen*

2.3.1. Het Comité meent, geheel in de lijn van de doelstelling van de ontwerp-richtlijn, dat uitbreiding van de regelgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke stoffen, en met name het voorschrijven van passende beroepsbekwaamheid voor chauffeurs en vervoerders, heel goed mogelijk zijn zonder afbreuk te doen aan de bestaande ADR-regelgeving.

Om dat doel te bereiken dienen volgens het Comité onmiddellijk en op autonome wijze, maar in overeenstemming met de ADR, de volgende specifieke stappen te worden ondernomen:

— Wijziging van de eerste richtlijn van de Raad van 4 december 1980 betreffende de invoering van een communautair rijvaardigheidsbewijs (Richtlijn 80/1263/EEG, gepubliceerd in PB nr. L 375 van 31. 12. 1980), door in bijlage 2 bij deze richtlijn — die over de minimumeisen inzake veiligheid en over risicofactoren gaat — een nieuw vereiste toe te voegen betreffende een theoretische basisscholing m.b.t. in geval van ongeluk of ongeval te nemen veiligheidsmaatregelen bij vervoer over de weg van gevaarlijke goederen. Er zou kennis aanwezig moeten zijn van de volgende onderwerpen:

a) de verschillende soorten risico's die verbonden zijn aan de verschillende klassen gevaarlijke stoffen volgens de rubricering van de ADR en aan andere stoffen die gevaren kunnen opleveren voor mens en milieu;

b) de met de verschillende soorten gevaren overeenkomende preventieve maatregelen en veiligheidsmaatregelen;

c) het gedrag na een ongeluk (eerste hulp, verkeersveiligheid, basiskennis omtrent het gebruik van beschermingsuitrusting, enz.);

d) de betekenis van de gevaarsetiketten en codeborden op de voertuigen en de colli's met gevaarlijke stoffen.

— Wijziging van Richtlijn nr. 74/561/EEG van de Raad inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal goederenverkeer over de weg, door, in de bijlage bij deze richtlijn, het minimum-beroepsopleidingsprogramma aan te vullen met speciale bepalingen aangaande het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg.

Deze aanvullende bepalingen zouden met name betrekking moeten hebben op de opleiding die de vervoerders krijgen inzake controle- en meldingsprocedures voor het vervoer van gevaarlijke goederen die onder de werking van Verordening (EEG) nr. 1734/88 vallen en voor het vervoer van de afvalstoffen die onder Richtlijn 84/631/EEG vallen. Dit is nodig wil men dat in de internationale handel in dergelijke gevaarlijke goederen rekening wordt gehouden met de bescherming van mens en milieu, en dat gevaarlijke afvalstoffen op speciaal door de bevoegde autoriteiten daartoe aangewezen plaatsen, op milieuverantwoorde wijze worden gestort en beheerd.

Ten slotte zou het aanstellen van een verantwoordelijke deskundige in ondernemingen die gevaarlijke goederen verhandelen, de risico's die verbonden zijn aan het omgaan met gevaarlijke stoffen sterk kunnen verminderen.

2.3.2. Het Comité is van mening dat het doel van de Commissie in de eerste plaats dient te zijn ervoor te zorgen dat de Europese Overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR) in alle lid-staten zowel voor het nationale als voor het internationale wegtransport integraal wordt toegepast. Elf lid-staten van de Gemeenschap, op 21 verdragsluitende partijen, zijn al tot de overeenkomst toegetreden.

Om dit doel te bereiken zou de Commissie volgens het Comité:

1. moeten voorstellen dat de lid-staten zowel in het nationale als het internationale vervoer de voorschriften van de ADR toepassen en toepassing door anderen eisen;

2. harmonisatie moeten voorstellen van de wijze waarop de lid-staten de voorschriften van de ADR toepassen;

3. zich niet door middel van een nieuwe richtlijn in de plaats moeten stellen van de bestaande internationale organen, van de UNO, IMO, ADR, het Internationaal Reglement betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen per spoor (RID), die belast zijn met het opstellen van veiligheidsvoorschriften voor de verschillende soorten vervoer.

   Dit is van doorslaggevend belang om een veelvoud aan regels over hetzelfde onderwerp te voorkomen, wat tot verwarring en daarmee tot onzekerheid zou leiden.

   Indien de bestaande regels ontoereikend zijn, dient de Commissie samenwerking tussen de lid-staten te bevorderen, zodat de lid-staten gemeenschappelijke voorstellen ter zake voorleggen aan de bevoegde internationale instanties;

4. wat de in punt 10.315 (ADR) genoemde verplichting van een vakopleiding voor bestuurders van voertuigen die gevaarlijke stoffen vervoeren betreft, dient de EEG ervoor in te staan dat deze bepaling in de lid-staten wordt toegepast en dient zij de noodzakelijke maatregelen te treffen om de wijzen waarop deze wordt toegepast te harmoniseren door standaardopleidingsprogramma's voor te stellen, zoals in de laatste overweging bij het richtlijnvoorstel wordt vermeld.

Gedaan te Brussel, 14 december 1988.

De Voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

Alberto MASPRONE

BIJLAGE

Staten die partij zijn bij de Europese Overeenkomst betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR)

d.d. 30 september 1957

Datum van inwerkingtreding: 29 januari 1968.

Datum van inwerkingtreding van de bijlagen A en B: 29 juli 1968.

België

Bondsrepubliek Duitsland

Denemarken

Duitse Democratische Republiek 72/ (1)

Finland

Frankrijk

Griekenland (sinds 27 juni 1988)

Hongarije 72/ (1)

Italië

Joegoslavië 72/ (1)

Luxemburg

Nederland

Noorwegen

Oostenrijk

Polen

Portugal

Spanje

Tsjechoslowakije 72/ (1)

Verenigd Koninkrijk

Zweden

Zwitserland

(1) 72: landen die voorbehoud gemaakt hebben m.b.t. de arbitrage-clausule (art. 11 van de Overeenkomst). Tsjechoslowakije is niet gebonden aan artikel 10.