Parecer sobre a proposta de directiva do Conselho relativa à formação profissional de condutores de veículos que transportem mercadorias perigosas por estrada

(89/C 56/12)

Em 5 de Julho de 1988, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 75º do Tratado, consultar o Comité Económico e Social para efeitos de emissão de parecer sobre a proposta supramencionada.

A Secção dos Transportes e Comunicações, encarregue de preparar os trabalhos na matéria, emitiu parecer em 7 de Dezembro de 1988 (relator: Francisco Corell Ayora).

O Comité Económico e Social adoptou o seguinte parecer no decorrer da sua 261ª reunião plenária (sessão de 14 de Dezembro de 1988) por unanimidade.

1. Observações na generalidade

1.1. *Acerca da regulamentação actual sobre os transportes de matérias perigosas e a formação obrigatória dos condutores*

1.1.1. O Comité recorda que a subministração de formação de segurança aos condutores de veículos que transportem matérias perigosas é uma preocupação antiga e constante das organizações profissionais, dos sindicatos e das empresas de transportes interessados.

1.1.2. Na sequência do acidente de Los Alfaques (perto de Tarragona, em Espanha), ocorrido em 11 de Julho de 1978, foram instituídos esquemas de formação obrigatória a nível nacional em vários países europeus, e bem assim nos transportes internacionais de mercadorias perigosas em cisternas, em baterias de recipientes e contentores-cisterna com capacidade total de mais de 3 000 litros por unidade de transporte.

Tal formação foi tornada obrigatória no dia 1 de Janeiro de 1983 em vinte países europeus, e nomeadamente em todos os da Comunidade, com excepção da Grécia e da Irlanda, por via do acordo europeu de 30 de Setembro de 1957 relativo ao transporte rodoviário internacional de mercadorias perigosas (ADR).

Sendo a Grécia signatária do dito Acordo desde 27 de Junho de 1988, só a Irlanda não aplica ainda esta regulamentação internacional para o transporte rodoviário de mercadorias perigosas [1].

1.1.3. O Comité aponta que na primavera de 1987 as outorgantes do ADR tomaram a decisão de, até 1996, alargar a formação obrigatória aos condutores de veículos que façam transporte internacional de substâncias perigosas acondicionadas em volumes.

De acordo com os trabalhos em curso, este alargamento parece levantar problemas muito delicados, tanto pela dificuldade na apreensão da extrema diversidade das situações existentes na prática, como pela envergadura da formação, que afecta todos os condutores de veículos utilitários bem como a totalidade das mercadorias perigosas sujeitas a transporte.

Contudo, contrariamente ao que sucede com o transporte em cisternas, quase não existem, em transporte rodoviário, cargas completas de volumes a granel. Isto porque são geralmente os circuitos normais de distribuição (em que se incluem os correios) que delas se encarregam. Ora, esses circuitos englobam transportes rodoviários, ferroviários, aéreos, marítimos e fluviais.

1.1.4. Neste contexto, o Comité faz questão de sublinhar que em conformidade com a legislação actualmente em vigor a nível internacional — e ao contrário do que sucede com os transportes em cisternas, baterias de recipientes e contentores-cisterna — no caso dos transportes de volumes a segurança intrínseca das mercadorias perigosas transportadas não depende do manuseamento pelo condutor, assentando antes essencialmente na qualidade do tipo de embalagem prescrito para cada tipo de produto, e na utilização de veículos apropriados. A formação a ministrar deve pois fazer referência a este facto.

1.1.5. O Comité salienta, de acordo com as estatísticas desponíveis para o transporte de volumes, que não há praticamente acidentes devidos a defeito da embalagem propriamente dita. A proporção dos transportes de volumes de mercadorias perigosas em relação ao conjunto das mercadorias perigosas transportadas por estrada é relativamente pequena, representando um baixo risco.

Em contrapartida, o transporte rodoviário das mercadorias perigosas mais correntemente transportadas em cisternas — gases (classe 2), substâncias líquidas inflamáveis (classe 3), substâncias tóxicas (classe 6.1) e substâncias corrosivas (classe 8) — representa mais de 3/4 do total dos transportes rodoviários de mercadorias perigosas. Embora sendo os mais generalizados e os mais perigosos, estes transportes de mercadorias perigosas apresentam um nível de segurança mais elevado do que o do transporte rodoviário geral na Europa, o que se deve à eficácia da regulamentação em vigor, ao profissionalismo das empresas e dos condutores, e ainda à qualidade dos materiais utilizados. Com efeito, as estatísticas de acidentes analisadas na República Federal da Alemanha no quadro do projecto TOPAS [2] demonstram que se um veículo rodoviário tradicional tem, em média, um acidente com feridos por milhão de quilómetros, os veículos-cisterna só têm um acidente desse tipo por cada 6,6 milhões de quilómetros. Além disso, da análise de estatísticas do Reino Unido transparece que o risco de morte imputável aos raios é quatro vezes mais elevado que o imputável às mercadorias perigosas transportadas por estrada.

[1] Ver em anexo a lista das partes contratantes do Acordo ADR.

[2] TOPAS — *Tankfahrzeug mit optimiertem passivem und aktivem Sicherheitssystemen.*

Dado o elevado número de acidentes de viação que, segundo as estatísticas, são imputáveis a falta de formação e de experiência de alguns condutores, o Comité deplora que este projecto de directiva aborde um tipo específico de formação profissional, sem que se tenha completado ou modificado previamente as exigências relativas à formação profissional básica de todos os condutores abrangidos pela Directiva 80/1263/CEE.

1.1.6. O Comité verifica que os resíduos perigosos são caracterizados não por um risco existente, ou por medidas particulares a tomar no decurso do transporte, mas pela dificuldade crescente em removê-los ou armazená-los no respeito pelos critérios da protecção do ambiente. Sendo assim, o Comité é do parecer que, a querer-se melhorar a gestão ecológica desses resíduos perigosos não são apenas os condutores mas sobretudo os transportadores que devem ser instruidos, a saber sobre os procedimentos de controle, de identificação e de notificação dos transportes de resíduos perigosos, em conformidade com as Directivas 78/319/CEE e 84/631/CEE.

O Comité congratula-se com a aprovação na reunião da assembleia paritária dos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP)-CEE de 22 de Setembro de 1988 da resolução «Muntingh», dirigida contra os movimentos não justificados de resíduos perigosos. O Comité apoia também a ideia de que a Convenção sobre os transportes de resíduos perigosos, em vias de elaboração pelo PNUE, seja completada por regras imperativas universais que permitam garantir uma gestão ecológica final desses resíduos.

1.1.7. O Comité considera igualmente que as exportações e importações comunitárias dos produtos químicos específicos que figuram no anexo 1 do Regulamento (CEE) nº 1734/88 só deveriam poder ser efectuadas — tendo em conta o esquema de notificações previsto para essas substâncias — por empresas de transportes cujos transportadores tivessem sido devidamente formados, ou feito prova das suas habilitações.

1.1.8. O Comité assinala que os preceitos relativos aos transportes de substâncias poluentes serão integrados no ADR com a publicação, até 1990, da nova classe 9, actualmente em preparação. A lista do anexo 1-b) do projecto de directiva poderá por conseguinte constituir repetição escusada das substâncias da futura classe 9 do ADR.

O Comité tem consciência de que entre os objectivos globais prosseguidos pela Comissão deve contar-se a formação profissional dos condutores quanto ao transporte de matérias poluentes. No entanto, a obrigatoriedade da formação dos condutores não poderá ser consignada num projecto de directiva enquanto não forem claramente definidos, através de regulamentação internacional apropriada, os critérios de classificação das matérias poluentes, bem como os métodos de transporte, de eliminação e de armazenagem.

1.1.9. Por todas estas razões, o Comité é da opinião de que, no espírito do princípio da livre circulação de mercadorias, e nomeadamente de mercadorias perigosas, na Europa, a Comissão deverá, imperativamente, esforçar-se por que os Estados-membros adoptem regulamentos relativos aos transportes rodoviários nacionais que se baseiem nos mesmos princípios aplicáveis aos transportes internacionais ADR, e por que os regulamentos nacionais sejam progressivamente unificados em conformidade com o referido Acordo internacional.

1.2.0. O Comité entende igualmente que, para alcançar este objectivo, a Comissão deverá desempenhar futuramente um papel mais importante no estabelecimento das regulamentações ADR, coordenando as posições dos Estados-membros, maioritários nas negociações a ele relativas, e encorajando-os a empenharem-se mais resolutamente na via da simplificação, pela uniformização da regulamentação actual e futura, tanto a nível nacional como comunitário e internacional.

1.2.1. O Comité apoia os objectivos prosseguidos pelo presente projecto de directiva. Não deixa no entanto de exprimir o desejo de que o nº 1 do artigo 7º seja completado com uma referência à regulamentação internacional ADR actualmente em vigor, para evitar uma duplicação das prescrições ou das listas de substâncias perigosas já existentes.

1.2.2. Esta perspectiva é a única que permite reforçar a regulamentação existente a nível comunitário sem a tornar mais complexa, permitindo ao mesmo tempo que a liberalização dos transportes até 1993 seja concomitante com a harmonização das condições de concorrência entre transportadores rodoviários dos diferentes países da Comunidade.

2. Observações na especialidade

2.1. *Acerca do conteúdo da proposta de directiva*

2.1.1. Exposição de motivos

2.1.1.1. O Comité faz questão de chamar a atenção para a circunstância de que, sendo certo que a obrigação de formação se aplica actualmente a um número restrito de condutores, a saber os que efectuam transportes de mercadorias perigosas em cisternas, baterias de recipientes, e contentores-cisterna de mais de 3 000 litros por unidade de transporte, não é menos certo que esses condutores transportam mais de 3/4 das mercadorias perigosas transportadas por estrada.

2.1.1.2. O alargamento da formação obrigatória ao transporte de volumes significa a exigência de formação obrigatória sobre todos os tipos de mercadorias perigosas. Para o Comité, tal generalização da formação obrigatória dos condutores não deverá traduzir-se por um nivelamento por baixo da formação obrigatória actual. Essa generalização terá, porém, como efeito perverso a redução da qualidade dos condutores afectados ao transporte rodoviário de substâncias perigosas em cis-

terna, o qual apresenta, de longe, os perigos maiores tanto para o homem como para o ambiente.

2.2. *Acerca do texto da proposta de directiva*

2.2.1. O Comité entende não ser judicioso que o limite de aplicação da directiva, previsto no artigo 1º, se baseie não numa quantidade máxima de mercadorias perigosas transportadas, mas no peso máximo autorizado do veículo rodoviário. Com efeito, tal limite de aplicação da directiva está, por um lado, em contradição com os princípios colhidos na regulamentação internacional ADR no que se refere à exoneração das quantidades limite previstas pelo Marginal 10.011; por outro lado, não sendo reconhecido o princípio dos limites livres, tal limitação introduziria uma discriminação importante entre os condutores que transportassem substâncias perigosas em veículos de distribuição ligeiros, ou mesmo em viaturas de turismo, e os que utilizassem veículos de mais de 3,5 toneladas de peso máximo autorizado. É por isso que, conforme assinalado pelos peritos do ADR aquando da adopção do texto relativo à formação dos condutores que transportem volumes, o texto actual do ADR sobre o assunto deverá ser revisto de modo a ter em conta o Marginal 10.011, bem como as exigências específicas relativas aos transportes das classes 1 e 7.

2.2.2. O Comité observa que as listas de mercadorias perigosas citadas no nº 8 do artigo 2º não condizem com as que figuram na regulamentação ADR.

A lista que figura no anexo 1, correspondendo praticamente às mercadorias perigosas segundo o ADR, é completada no entanto pela introdução de três outros tipos de substâncias:

— A lista das substâncias poluentes (anexo 1 b) que, surpreendentemente, se baseia na lista de poluentes susceptíveis de atentar contra a vida marinha, e que não é portanto representativa dos perigos decorrentes das substâncias poluentes em condições de transporte terrestre rodoviário.

— Uma lista nominativa arbitrária de resíduos perigosos (anexo 1 c), a que falta toda e qualquer indicação de critérios de selecção para que a respectiva remoção se faça em conformidade com as exigências ambientais.

— A introdução de outras substâncias, em relação às quais a experiência tenha mostrado ou possa vir a mostrar apresentarem carácter perigoso de tal ordem que as disposições deste projecto de directiva devam ser-lhes aplicadas (ver anexo 1, último parágrafo).

Para o Comité, o estabelecimento a nível comunitário de listas para estes três tipos de substâncias acarretará inelutavelmente a multiplicação das prescrições existentes e o aumento da sua complexidade tanto prática como jurídica, tendo como corolário a diminuição da eficácia das regulamentações existentes. Além disso, o Comité entende que as mesmas considerações se aplicam igualmente ao número 9 do artigo 2º, bem como ao artigo 6º

2.2.3. Quanto ao artigo 3º, o Comité considera que a introdução de derrogações baseada em critérios arbitrários e não definidos em regulamentação internacional poderá prejudicar o princípio básico da unformidade na aplicação dos regulamentos que garantem a segurança dos transportes e idênticas condições de concorrência entre as empresas dos diversos países da Comunidade.

2.2.4. No que se refere ao artigo 4º, o Comité é da opinião de que na última frase do nº 1 deveria ser suprimida a palavra «eventualmente». Na verdade, é entendimento do Comité que a formação dos condutores deve englobar, qualquer que seja o caso, treino prático.

O nº 2 do mesmo artigo prevê a dispensa da formação para os condutores com pelo menos cinco anos de experiência. Ora, sendo de todo o interesse, para aumentar a segurança, que se exija a formação de todos os condutores, incluindo os com experiência, o Comité recomenda a supressão deste nº

2.2.5. O Comité é de opinião de que a validade do certificado indicada no artigo 5º deverá ser limitada a 3 anos, conforme prevêem actualmente as legislações de alguns Estados-membros. Assim, os condutores que transportem substâncias perigosas deveriam participar em acções de formação específica de 3 em 3 anos.

2.2.6. Finalmente, o Comité considera que o accionamento da entrada em vigor das disposições legislativas e regulamentares desta directiva pelos Estados-membros, conforme previsto no artigo 7º, duplicaria o mandato dado por esses mesmos Estados-membros ao Conselho Económico e Social das Nações Unidas e aos seus órgãos subsidiários, encarregues, desde há mais de 30 anos, de elaborar a regulamentação relativa aos transportes de mercadorias perigosas.

Para evitar a multiplicação dos trabalhos em curso e assegurar o desenvolvimento de uma regulamentação uniforme, essa responsabilidade deveria permanecer com os referidos organismos internacionais.

2.3. *Acerca das acções a empreender a nível comunitário*

2.3.1. O Comité considera, em conformidade com os objectivos do projecto de directiva, que é perfeitamente possível, sem prejudicar a regulamentação ADR existente, reforçar os regulamentos relativos aos transportes de substâncias perigosas, e nomeadamente impor a exigência de uma qualificação profissional apropriada dos condutores e transportadores.

Para alcançar esse objectivo, o Comité considera ser necessário empreender, imediata e independentemente, mas em conformidade com o ADR, as seguintes acções específicas:

— Modificação da primeira directiva do Conselho, de 4 de Dezembro de 1980, relativa à criação de uma carta de condução comunitária (Directiva 80/1263/CEE publicada no Jornal Oficial nº L 375 de 31. 12. 1980), introduzindo no respectivo Anexo 2 — que trata das exigências mínimas no domínio das questões de segurança e dos factores de acidentes — de uma nova exigência relativa à formação teórica de base quanto à aplicação, em caso de acidente ou incidente, de medidas de segurança relativas às substâncias perigosas transportadas em veículos rodoviários. Os conhecimentos a tomar em consideração deveriam cobrir os temas seguintes:

a) Os principais tipos de riscos inerentes às diversas substâncias perigosas, segundo a classificação ADR, e a outras substâncias perigosas que possam representar perigos para o homem e para o ambiente;

b) As medidas de prevenção e de segurança próprias para os diferentes tipos de riscos;

c) O comportamento após o acidente (primeiros socorros, segurança do trânsito, conhecimentos básicos relativos à utilização de equipamentos de protecção, etc.);

d) O significado da rotulagem e da sinalização de perigo que figuram nos veículos e nos volumes que contêm substâncias perigosas.

— Modificação da Directiva do Conselho 74/561/CEE, relativa ao acesso à profissão de transportador rodoviário de mercadorias no domínio dos transportes nacionais e internacionais, completando, no anexo a essa directiva, o programa mínimo de formação profissional que lá figura com disposições específicas de regimento do transporte rodoviário de mercadorias perigosas.

Essa disposição complementar deveria nomeadamente cobrir a formação dos transportadores no que toca aos procedimentos de controle e de notificação dos transportes de mercadorias perigosas específicas sujeitas ao Regulamento (CEE) nº 1734/88, bem como dos transportes de resíduos especiais, sujeitos à Directiva 84/631/CEE, de forma a assegurar, respectivamente, que o comércio internacional dessas substâncias tenha em conta a protecção do homem e do ambiente, e que haja uma gestão ecológica dos resíduos perigosos através de descargas em locais especialmente autorizados pelas autoridades competentes.

Finalmente, a criação de um posto de responsável especializado nas empresas de comercialização de substâncias perigosas iria diminuir em larga medida os riscos inerentes à manipulação das substâncias perigosas.

2.3.2. O Comité é da opinião que o objectivo prioritário da Comissão deve ser o de assumir a aplicação integral, em todos os Estados-membros, e tanto nos transportes rodoviários nacionais como nos internacionais, do acordo internacional ADR sobre o transporte rodoviário de substâncias perigosas, ao qual já aderiram, num total de 21 outorgantes, onze países da Comunidade.

Para se atingir este objectivo, o Comité entende que:

1. A Comissão deverá propor que os seus membros apliquem os preceitos do ADR tanto nos transportes nacionais como nos internacionais, e exigir essa aplicação.

2. A Comissão deverá propor a harmonização entre os seus membros das condições de aplicação das regras do ADR.

3. A Comissão não deverá substituir-se, com uma nova directiva como a que é proposta, aos organismos internacionais existentes, como a ONU, o IMO, o ADR, o RID, que estão encarregues de estabelecer as regras de segurança nos diferentes modos de transporte.

   É imperativo que assim seja, para que não se crie uma pluralidade de regras sobre o mesmo assunto, o que introduziria um factor de insegurança originado pela confusão.

   Se acaso as regras em vigor são insuficientes, a Comissão deve funcionar como um elemento impulsionador da concertação entre os Estados-membros de modo a que todos apresentem propostas comuns nas instâncias internacionais competentes.

4. No tocante à obrigação da formação de condutores de veículos que transportem substâncias perigosas, conforme preceituado no Marginal 10.315, a CEE deverá ter garantias da sua aplicação nos Estados-membros, e tomar as medidas necessárias para harmonizar as respectivas condições de aplicação, propondo para o efeito programas de formação normalizados, conforme indicado no último considerando da proposta de directiva.

Feito em Bruxelas, em 14 de Dezembro de 1988.

O Presidente

do Comité Económico e Social

Alberto MASPRONE

ANEXO

Lista das partes contratantes do Acordo Europeu relativo ao transporte internacional de mercadorias perigosas por estrada (ADR)

Datado de 30 de Setembro de 1957

Entrada em vigor: 29 de Janeiro de 1968

Entrada em vigor dos anexos A e B: 29 de Julho de 1968

Áustria

Bélgica

Checoslováquia 72/ (1)

Dinamarca

Espanha

Finlândia

França

Grécia (a partir de 27 de Junho de 1988)

Hungria 72/ (1)

Itália

Jugoslávia 72/ (1)

Luxemburgo

Noruega

Países Baixos

Polónia

Portugal

Reino Unido

República Democrática Alemã 72/ (1)

República Federal Alemã

Suécia

Suíça

(1) 72: Países que formularam uma reserva sobre a cláusula de arbitragem (artigo 11º do Acordo). A Checoslováquia não está vinculada ao artigo 10º.