

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas»

COM(2006) 852 final — 2006/0278 (COD)

(2007/C 256/09)

El 19 de enero de 2007, de conformidad con los artículos 71 y 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 2007 (ponente: Krzysztof OSTROWSKI).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 11 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 136 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Posición del CESE

1.1 El Comité acoge con satisfacción la propuesta de Directiva de la Comisión sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas, cuyo objetivo estratégico es armonizar la legislación comunitaria en este ámbito. Gracias a ella deberán mejorar las condiciones de seguridad en el transporte terrestre de mercancías peligrosas.

1.2 La propuesta actualiza las cuatro directivas vigentes y las cuatro decisiones de la Comisión que regulan el transporte de mercancías peligrosas, integrándolas en un instrumento legislativo único y extendiendo el ámbito de aplicación de la legislación comunitaria al transporte por vía navegable (además del transporte por carretera y por ferrocarril).

1.3 El Comité comparte el punto de vista de la Comisión consistente en que, si no se adopta una legislación comunitaria única que abarque a todos los modos de transporte terrestre (por carretera, por ferrocarril y por vía navegable), resulta difícil hablar de la creación de unas condiciones lo más seguras posible para el transporte de mercancías peligrosas.

1.4 El Comité comparte la afirmación de la Comisión de que la armonización de la legislación vigente en el ámbito del transporte de mercancías peligrosas por carretera y por ferrocarril, sin modificar de manera fundamental las disposiciones actuales y aprovechando la ocasión para extender el ámbito de la legislación comunitaria al transporte por vía navegable, representa una simplificación considerable de la legislación y los procedimientos administrativos, tanto para las autoridades públicas como para los agentes privados.

1.5 La cobertura de los tres modos de transporte terrestre por un único acto legislativo y la posibilidad de que los anexos de la directiva se refieran simplemente a los convenios y acuerdos internacionales relativos al transporte de mercancías peligrosas (que no se incluirían en la directiva, como sucede actualmente), representa una reducción importante del volumen del acervo comunitario.

1.6 El Comité considera que la forma jurídica propuesta para las nuevas normas, esto es, la elección de una directiva, consti-

tuye una buena solución. No obstante, teniendo en cuenta la amplia gama de excepciones y libertades previstas en este ámbito para los Estados miembros, el Comité insta a todos ellos a cooperar lo más estrechamente posible con la Comisión en esta materia, para que la armonización de la legislación se produzca realmente.

1.7 El Comité señala que, habida cuenta del carácter detallado de las disposiciones contenidas en el proyecto en relación con las especificaciones técnicas relativas al transporte de mercancías peligrosas y con la tipología de estas últimas, sólo puede referirse a las cuestiones más generales de la propuesta.

1.8 El Comité acoge favorablemente la información facilitada por la Comisión donde señala que el contenido de la propuesta se ha visto fuertemente influenciado por las opiniones de los Estados miembros y de las partes interesadas, que son las federaciones profesionales que representan a las empresas que operan en el transporte de mercancías peligrosas, y que en el proceso de consulta se ha intentado adoptar en la medida de lo posible una posición común.

1.9 El Comité acoge con satisfacción el hecho de que la Comisión vaya a seguir estando asistida por un comité de reglamentación especial encargado de los asuntos relacionados con el transporte de mercancías peligrosas, que prestará su ayuda en los procedimientos de comitología.

1.10 También se muestra satisfecho por que, gracias a la posibilidad que se les ofrece de participar en las reuniones del comité de reglamentación, las federaciones profesionales hayan podido dar a conocer sus puntos de vista durante todo el proceso de elaboración de la propuesta, y de que también se haya consultado a los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y se haya mantenido informado al Parlamento Europeo.

1.11 El Comité valora positivamente que también se haya consultado a la Comisión central para la navegación por el Rhin, habida cuenta de que el transporte de mercancías peligrosas por este río representa alrededor del 80 % del transporte de este tipo de mercancías en Europa.

1.12 El Comité también toma nota de las informaciones facilitadas por la Comisión en las que explica que en 2004-2005 consultores externos realizaron una evaluación de este ámbito de acción política denominada «Evaluación de la política de la UE relativa al transporte de mercancías peligrosas desde 1994», que en ella se confirmó la pertinencia del planteamiento presentado en la propuesta y que, además, una clara mayoría de las personas que respondieron en las consultas públicas se pronunciaron a favor de la política propuesta por la Comisión.

1.13 En relación con la asunción por los Estados miembros de la carga que hasta ahora asumía la Comunidad consistente en traducir y publicar, en caso necesario, los anexos técnicos de la Directiva, el Comité considera que sería muy deseable que la Comisión concediese una ayuda financiera para la realización de estas traducciones por los países.

1.14 En vista de lo arriba expuesto, el Comité está convencido de que es conveniente apoyar la propuesta presentada, que ha sido elaborada por expertos de alto nivel en materia de transporte interior de mercancías peligrosas procedentes de los distintos Estados miembros.

1.15 El Comité, no obstante, desearía señalar algunas cuestiones que considera deben precisarse más o aclararse: se trata de la ausencia de definición de la propia expresión «mercancías peligrosas» a los efectos de la directiva; del derecho otorgado a los Estados miembros de prohibir, únicamente por motivos distintos de la seguridad durante el transporte, el transporte de mercancías peligrosas en el interior de sus territorios, así como de la falta total de información en los anexos III.2 y III.3.

Las observaciones del Comité sobre estas cuestiones se presentarán en la parte relativa a las «Observaciones particulares».

2. Principales elementos de la propuesta

2.1 El transporte terrestre de mercancías peligrosas (sustancias químicas, productos de limpieza, gasolina, explosivos, municiones para armas de pequeño calibre, aerosoles, materiales radiactivos, pesticidas, etc.) conlleva un riesgo importante de accidente. Esta constatación es válida para todos los modos de transporte, ya sea por carretera, ferrocarril o vía navegable. Representa un peligro para la salud y la vida, no sólo de las personas que participan en el transporte de estas mercancías, sino también para muchos habitantes de las ciudades y las zonas rurales.

2.2 Ya se han adoptado medidas para garantizar que el transporte de este tipo de mercancías se realice en las mejores condiciones de seguridad posibles. Actualmente, el transporte internacional de mercancías peligrosas está regulado por convenios y acuerdos internacionales que tienen como base las recomendaciones de las Naciones Unidas (ONU). Para garantizar la seguridad del transporte de mercancías peligrosas, así como la circulación libre y multimodal de los servicios internacionales de transporte, las Naciones Unidas han creado y mantienen al día el documento «Recomendaciones de las Naciones Unidas relativas al transporte de mercancías peligrosas — Reglamentación Modelo».

2.3 La importancia de regular el transporte de mercancías peligrosas no sólo se deriva de las características específicas de estas mercancías, sino también de los volúmenes transportados. El volumen total de mercancías peligrosas transportadas en la UE ya asciende a 110 000 millones de toneladas/km anuales, lo que representa un 8 % del total de mercancías transportadas en la UE. El 58 % de este transporte se realiza por carretera, el 25 % por ferrocarril y el 17 % por vía navegable. Se observa una tendencia a aumentar, con la excepción del transporte por ferrocarril.

2.4 En Europa, las disposiciones de los acuerdos internacionales en el sector del transporte terrestre se han aplicado mediante tres instrumentos:

- a) El ADR, o Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera, celebrado en Ginebra el 30 de septiembre de 1957, con modificaciones posteriores;
- b) El RID, o Reglamento sobre el transporte internacional de mercancías peligrosas por ferrocarril que figura en el apéndice C del Convenio relativo a los transportes internacionales por ferrocarril (COTIF), ultimado en Vilnius el 3 de junio de 1999, con modificaciones posteriores;
- c) El ADN, o Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por vía navegable, celebrado en Ginebra el 26 de mayo de 2000, con modificaciones posteriores.

2.5 No obstante, la legislación comunitaria en materia de transporte interior de mercancías peligrosas se aplica exclusivamente al transporte por carretera y por ferrocarril. En estos dos modos de transporte la legislación ya garantiza un alto nivel de seguridad, la libre prestación de servicios de transporte y la libre circulación de los medios de transporte dentro del territorio de la UE. El Derecho comunitario contiene cuatro actos legislativos que regulan este ámbito: A saber,

- a) La Directiva 94/55/CE del Consejo, de 21 de noviembre de 1994, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros con respecto al transporte de mercancías peligrosas por carretera;
- b) La Directiva 96/49/CE del Consejo, de 23 de julio de 1996, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros con respecto al transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril;
- c) La Directiva 96/35/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa a la designación y a la cualificación profesional de consejeros de seguridad para el transporte por carretera, por ferrocarril o por vía navegable de mercancías peligrosas;
- d) La Directiva 2000/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2000, relativa a los requisitos mínimos aplicables al examen de los consejeros de seguridad para el transporte de mercancías peligrosas por carretera, por ferrocarril o por vía navegable.

2.6 No existen, sin embargo, normas europeas que regulen el transporte de mercancías peligrosas por vía navegable. En el transporte de mercancías peligrosas por vía navegable existen, efectivamente, dos sistemas de normas reguladoras del transporte por el Rin y el Danubio (ADN-R y ADN-D). No obstante, son normas regionales. Además, existen reglamentaciones nacionales que se aplican al transporte nacional. La ausencia de reglamentación en este ámbito se explica, entre otras cosas, porque no se ha firmado el ADN. La propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al transporte de mercancías peligrosas por buques de navegación interior presentada por la Comisión en 1997 no fue adoptada y se retiró en 2004.

2.7 No obstante, el Acuerdo relativo al transporte interior se encuentra actualmente en proceso de ratificación y se espera que entre en vigor, a más tardar, en 2009. Teniendo en cuenta todo esto, el Comité está de acuerdo con la afirmación de la Comisión de que resulta lógico incluir el transporte por vía navegable en la legislación comunitaria, aunque sólo sea por motivos de armonización. En este contexto se presenta una oportunidad para actualizar y armonizar la normativa vigente. Además, no debería permitirse la creación de dos sistemas jurídicos diferentes: uno para el transporte internacional y otro para el transporte nacional. Otro motivo para la modificación es que la legislación comunitaria vigente en materia de transporte de mercancías peligrosas es bastante compleja. Los actos legislativos relativos a los distintos modos de transporte contienen ciertas incoherencias, y algunas de sus disposiciones son obsoletas, o pronto lo serán. Por ejemplo, en la actualidad pueden considerarse superfluas dos directivas, dado que sus disposiciones se han incorporado al ADR, al RID y al ADN. Existe además un problema de carácter técnico, relacionado con la actual estructura de las directivas vigentes. Así, cada dos años, con motivo de cada modificación de los convenios y acuerdos internacionales, las directivas obligan a traducir íntegramente los voluminosos anexos técnicos. Esto resulta muy difícil y costoso de realizar.

2.8 Según la información facilitada por la Comisión, si no se hace nada al respecto no sólo no desaparecerán los citados problemas, sino que podrían agravarse. La complejidad actual de las normas se incrementará con toda probabilidad aún más con los cambios que se introduzcan en los convenios y acuerdos internacionales; se mantendrán normas obsoletas, que provocarán la confusión de los usuarios, y también aumentará el riesgo de incumplimiento de las normas vinculantes. Las normas comunitarias, en lugar de resultar más cómodas para los usuarios, pueden resultar totalmente incómodas. Con el uso creciente de los conceptos multimodales, la coexistencia de normas diferentes para los distintos modos de transporte generará todavía más problemas prácticos cotidianos relacionados con el transporte, incrementando innecesariamente los costes. La existencia de distintas normas que regulan la actividad internacional y nacional dificulta el crecimiento de dicha actividad, que de lo contrario sería en muchos casos el modo de transporte preferido, como muestran los datos estadísticos.

2.9 Por este motivo se propone la adopción de la nueva directiva, que actualiza las cuatro directivas vigentes y las cuatro decisiones de la Comisión que regulan el transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril, integrándolas en el instrumento legislativo único (los tres modos de transporte inter-

rior pasan a ser objeto de un solo acto jurídico) y extendiendo el ámbito de aplicación de la reglamentación comunitaria también al transporte por vía navegable.

2.10 La nueva directiva derogaría las Directivas vigentes 94/55/CE y 96/49/CE sobre transporte de mercancías peligrosas, en sus versiones modificadas, así como las Directivas 96/35/CE y 2000/18/CE sobre los consejeros de seguridad para el transporte de mercancías peligrosas, y las Decisiones 2005/263/CE y 2005/180/CE de la Comisión, en sus versiones modificadas, sobre excepciones nacionales respecto de las Directivas 94/55/CE y 96/49/CE. Cabe añadir que las disposiciones de las Directivas 96/35/CE y 2000/18/CE están actualmente incluidas en los anexos de las Directivas 94/55/CE y 96/49/CE, circunstancia que las convierte en superfluas por lo que respecta al transporte por carretera y ferrocarril.

2.11 La propuesta incorpora al Derecho comunitario las normas que rigen actualmente el transporte internacional y extiende su aplicación al transporte nacional. La propuesta supone una simplificación sustancial del Derecho comunitario en el ámbito del transporte de mercancías peligrosas, a pesar de que extiende el ámbito de aplicación de la normativa.

2.12 La propuesta también pretende trasladar las actividades de traducción y publicación de los anexos técnicos de la directiva desde la Comunidad (de hecho, desde la Comisión) a los Estados miembros, según proceda. Una de las causas principales de esta medida es que las traducciones efectuadas a nivel comunitario no siempre eran de la mejor calidad y, de hecho, los Estados miembros se veían obligados a realizar sus propias traducciones, o, eventualmente, a introducir correcciones. Estos anexos se actualizan cada dos años. En este contexto, la Comisión deberá conceder una ayuda financiera para las traducciones efectuadas a nivel nacional. Sin embargo, la Comisión está convencida de que el ahorro que supondrá para la Comunidad dejar de traducir y publicar esos documentos compensará sobradamente las ayudas que puedan destinarse a los Estados miembros por ese concepto.

2.13 La propuesta pretende establecer un sistema en virtud del cual los anexos de la directiva contendrían simplemente una referencia a los acuerdos internacionales sobre transporte de mercancías peligrosas, en lugar de incluir su texto completo, como sucede actualmente. Se prevé que esta medida logrará reducir el volumen del acervo comunitario en 2 000 páginas aproximadamente.

2.14 La simplificación de la legislación comunitaria facilitaría su incorporación al derecho nacional. Las actuaciones de las autoridades encargadas de hacer cumplir la normativa, incluidas sus labores de información, se verían simplificadas y resultarían más eficaces gracias a la armonización de las normas que rigen el transporte de mercancías peligrosas.

2.15 También se facilitarían los procedimientos administrativos que deben seguir todos los participantes en el transporte de mercancías peligrosas, desde el expedidor hasta el destinatario.

2.16 Las reglas armonizadas simplificarían también la documentación de las operaciones de transporte y los vehículos, así como la formación de las personas que participan en ellas y la tarea de los consejeros de seguridad para mercancías peligrosas.

2.17 La propuesta figura en el Programa permanente de la Comisión para la actualización y la simplificación del acervo comunitario y en su Programa legislativo y de trabajo.

3. Observaciones particulares

El Comité señala en lo que sigue algunas cuestiones sobre las cuales tiene ciertas reservas:

3.1 En primer lugar: en el apartado correspondiente a las definiciones de la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas» se precisa la acepción dada a distintos términos o expresiones (como, por ejemplo, ADR, RID, ADN, vehículo, vagón, buque) en el sentido de esta Directiva. Sin embargo, no se facilita información sobre qué se entiende por la noción misma de «mercancías peligrosas». No cabe duda de que esto puede resultar difícil si se tiene en cuenta la cantidad de mercancías existentes y el progreso técnico, que hace que esta lista se amplíe continuamente. El Comité considera, no obstante, que el texto debería contener información sobre lo que se entiende por «mercancías peligrosas» a efectos de esta directiva.

3.2 En segundo lugar: el proyecto de directiva reconoce a los Estados miembros el derecho de regular o prohibir, *únicamente* por motivos distintos de la seguridad durante el transporte, el

transporte de determinadas mercancías peligrosas en el interior de sus territorios. Aunque entiende las premisas que han conducido a reconocer a los Estados miembros este derecho de reglamentación y prohibición del transporte de mercancías peligrosas, el Comité no comprende las bases en que se apoya el reconocimiento del derecho a actuar «únicamente por motivos distintos de la seguridad durante el transporte». El Comité considera que en el caso de la propuesta que se examina, cuyo fin es aumentar la seguridad del transporte de mercancías peligrosas, el enunciado implica que un Estado miembro no podrá prohibir el transporte de mercancías peligrosas exclusivamente por motivos relacionados con la seguridad durante el transporte, lo cual no parece lógico. Además, no está claro para el Comité de qué manera debería garantizarse la coordinación de estas prohibiciones en relación con el transporte transfronterizo cuando los Estados miembros adopten distintos tipos de prohibiciones.

3.3 En tercer lugar: los puntos III.2 y III.3 del anexo III (Transporte por vía navegable) no contienen información alguna sobre las disposiciones transitorias adicionales ni las disposiciones nacionales adicionales previstas. Por este motivo, el Comité pide que se precise si realmente no están previstas disposiciones de este tipo, o si están simplemente en proceso de elaboración.

Bruselas, 11 de julio de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Aplicaciones de la navegación por satélite»

COM(2006) 769 final

(2007/C 256/10)

El 8 de diciembre de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Aplicaciones de la navegación por satélite».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 2007 (ponente: Sr. BUFFETAUT).

En su 437º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2007 (sesión del 11 de julio de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 134 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Galileo es un proyecto insignia de la política espacial europea. La dimensión del proyecto y su carácter estratégico llevaron a la Agencia Espacial Europea (AEE) a trabajar en colaboración con la Unión Europea. De esta forma, el método intergubernamental y el método comunitario deberían contribuir al éxito de la iniciativa. Con el mismo espíritu de cooperación, el proyecto debería ponerse en práctica mediante una asociación entre el sector público y el privado.

1.2 El primer satélite experimental, precursor de los futuros satélites de una constelación que contará con treinta en total, se puso en órbita a finales de 2005 y, por lo tanto, el desarrollo del proyecto sigue su curso aunque con dificultades y retrasos.

1.3 Galileo constituirá un sistema mundial de navegación por satélite que ofrecerá una serie de servicios de posicionamiento, navegación y temporización.