Consejo de la Unión Europea

Bruselas, 13 de julio de 2023
(OR. en)

11722/23
ADD 3

Expediente interinstitucional: 2023/0265(COD)

TRANS 306
CLIMA 356
ENV 853
COMPET 762
CODEC 1374
IA 188

PROPUESTA

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.ª Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	12 de julio de 2023
A:	D.ª Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.° doc. Ción.:	SWD(2023) 446 final
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO que acompaña al documento Propuesta de revisión de la Directiva 96/53/CE del Consejo, por la que se establecen, para determinados vehículos de carretera que circulan en la Comunidad, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2023) 446 final.

Adj.: SWD(2023) 446 final

COMISIÓN
EUROPEA

Estrasburgo, 11.7.2023
SWD(2023) 446 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de revisión de la Directiva 96/53/CE del Consejo,

por la que se establecen, para determinados vehículos de carretera que circulan en la Comunidad, las dimensiones máximas autorizadas en el tráfico nacional e internacional y los pesos máximos autorizados en el tráfico internacional

{COM(2023) 445 final} - {SEC(2023) 445 final} - {SWD(2023) 445 final} - {SWD(2023) 447 final}

A. Necesidad de actuar

¿Cuál es el problema y por qué es un problema en la UE?

La Directiva 96/53/CE establece los pesos y dimensiones máximos autorizados de los vehículos comerciales pesados que operan en la UE. Al establecer estas normas comunes, la Directiva tenía por objeto garantizar que los vehículos pesados no rebasaran límites que pudiesen comprometer la seguridad vial, las infraestructuras y el medio ambiente, y que los operadores de transporte por carretera pudiesen competir en igualdad de condiciones en el mercado interior. Las posteriores modificaciones específicas de la Directiva buscaban mejorar la eficiencia energética y operativa de las operaciones de transporte por carretera. Esto se realizó mediante la introducción de determinadas excepciones a los pesos y dimensiones máximos autorizados de los vehículos y conjuntos de vehículos, con el fin de fomentar la adopción de grupos motopropulsores de combustibles alternativos, mejorar la aerodinámica de los vehículos y garantizar la interoperabilidad con otros modos de transporte.

La Directiva fue objeto de una evaluación *ex post* realizada de manera paralela a la evaluación de impacto. La evaluación puso de manifiesto que la Directiva solo había logrado sus objetivos de manera parcial. Aunque facilitó el transporte transfronterizo y eliminó algunas barreras técnicas, las excepciones nacionales y la ambigüedad de ciertas disposiciones crearon unas normas y prácticas nacionales divergentes y fragmentaron el mercado interior, en particular en lo que se refiere al uso de vehículos pesados más pesados y de los sistemas modulares europeos (o EMS, por sus siglas en inglés) (esto es, conjuntos más largos o más pesados de unidades de vehículos normalizadas). El mosaico de normas y excepciones nacionales, junto con los acuerdos bilaterales entre algunos Estados miembros, generó inseguridad jurídica en relación con las normas aplicables al transporte transfronterizo e hizo que el control de su cumplimiento fuera ineficaz e incoherente. La Directiva tuvo un impacto muy limitado en la sostenibilidad, ya que los incentivos para la adopción de vehículos impulsados por combustibles alternativos, en particular los vehículos de emisión cero (por ejemplo, un peso extra que permitiese dar cabida a tecnologías de emisión cero) y los dispositivos aerodinámicos (por ejemplo, una longitud adicional para permitir los alerones traseros) resultaron insuficientes. La Directiva tampoco logró plenamente el objetivo de fomentar de manera eficiente las operaciones intermodales, debido principalmente a incoherencias internas y externas de la Directiva, en particular a incoherencias con la Directiva de transporte combinado.

Si la UE no tomara medidas, la Directiva seguiría aplicándose de forma incoherente y se perpetuaría el escaso control de su cumplimiento; asimismo, las limitaciones reglamentarias a la innovación y el desajuste con los avances tecnológicos obstaculizarían el despliegue de unos vehículos y sistemas operativos más eficientes, sostenibles y compatibles con otros modos de transporte. Dado que las repercusiones económicas, sociales y medioambientales de las operaciones comerciales de transporte por carretera tienen una dimensión transfronteriza, la mejora de la Directiva para abordar los problemas detectados tiene una clara relevancia para la UE.

¿Qué se pretende conseguir?

En consonancia con el Pacto Verde Europeo y los objetivos del mercado interior de la UE, esta iniciativa tiene por objeto mejorar la eficiencia energética y operativa de las operaciones de transporte por carretera realizadas con vehículos pesados y garantizar la libre circulación de mercancías y la competencia leal en el mercado interior del transporte por carretera. Para ello, será necesario: a) eliminar los obstáculos a la adopción de vehículos de emisión cero y de dispositivos de ahorro de energía, e incentivar el transporte intermodal; b) armonizar las normas sobre pesos y dimensiones máximos de los vehículos pesados en las operaciones transfronterizas; y c) mejorar el control del cumplimiento de las normas. La Directiva revisada proporcionará un marco regulador estable y más adecuado que tenga en cuenta las necesidades específicas de los distintos tipos de operaciones de transporte, garantizando al mismo tiempo un alto nivel de seguridad, la protección de las infraestructuras y la necesidad de reducir los gases de efecto invernadero y las emisiones contaminantes procedentes del sistema de transporte.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (respecto a la subsidiariedad)?

La evaluación de la Directiva sobre pesos y dimensiones confirma el valor añadido de la acción de la UE consistente en establecer normas comunes para los vehículos pesados que circulan por las carreteras de la UE. Sin embargo, las deficiencias de la Directiva, como las lagunas jurídicas o el carácter obsoleto de las normas, obstaculizan la amplia implantación de las tecnologías de descarbonización y la mejora de la eficiencia operativa del transporte transfronterizo. La falta de una acción coordinada de la UE daría lugar a una mayor fragmentación del mercado, a falseamientos de la competencia y a prácticas de control discriminatorias. Todo ello debilitaría los incentivos para desplegar vehículos de emisión cero y tecnologías eficientes desde el punto de vista energético. Las iniciativas a nivel nacional, local y sectorial no serán suficientes para abordar los problemas a escala de la UE ni sus factores subyacentes, ni para contribuir de manera significativa a lograr los objetivos en materia de descarbonización. La revisión de la Directiva mantendrá la prerrogativa de los Estados miembros de desarrollar soluciones adaptadas a las infraestructuras específicas y a las circunstancias locales.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción preferida? En caso negativo, ¿por qué?

Se han diseñado tres opciones de actuación (la OA-A, la OA-B y la OA-C) para abordar los problemas y los factores determinantes detectados en la evaluación y la evaluación de impacto. Todas las opciones de actuación incluyen medidas de descarbonización, armonización y control del cumplimiento de la normativa para ayudar a alcanzar los objetivos de la iniciativa, aunque con distintos niveles de eficacia y eficiencia.

La **OA-A** incluye siete medidas estratégicas que son comunes a todas las opciones de actuación. La OA-A armoniza las condiciones aplicables a las operaciones transfronterizas con vehículos más pesados o más largos (vehículos de 44 toneladas y EMS) entre Estados miembros que permiten la circulación de tales vehículos en sus territorios con arreglo a excepciones nacionales. Al aumentar los límites de peso y longitud para dar así cabida a tecnologías de emisión cero, esta opción garantiza que los vehículos pesados de emisión cero no pierdan carga útil en comparación con los vehículos pesados de motor de combustión interna convencional, lo que incentivará la adopción de tecnologías de emisión cero. También facilita el transporte de contenedores de gran capacidad en el transporte intermodal. Por último, esta opción refuerza en cierta medida el control del cumplimiento de la normativa, pues establece un número mínimo de controles por millón de vehículos-km y dispone unos requisitos mínimos para los Estados miembros que deseen aplicar políticas de acceso inteligente, a fin de garantizar la armonización e interoperabilidad de estos regímenes en toda la UE.

La **OA-B** da un paso más en el apoyo a la transición hacia flotas de vehículos pesados de emisión cero al establecer incentivos económicos, por ejemplo permitiendo una capacidad de carga adicional para los vehículos pesados con grupos motopropulsores de emisión cero o los vehículos pesados utilizados en operaciones intermodales (no contenerizadas). Esta opción de actuación introduce la fecha límite a partir de la cual los vehículos pesados más pesados (de 44 toneladas), que pueden utilizarse en el transporte transfronterizo con arreglo a la OA-A, deben ser de emisión cero, pero pueden circular por toda la UE. La OA-B armoniza los requisitos de autorización y los procedimientos administrativos para el transporte transfronterizo realizado con determinados vehículos más largos o más pesados (por ejemplo, para el transporte de cargas indivisibles), e introduce la obligación de instalar equipos de control de peso (es decir, sistemas de pesaje en movimiento) en las infraestructuras viarias para que el control del cumplimiento de la normativa sea más eficiente.

El objetivo de la **OA-C** es alcanzar el máximo nivel de armonización, descarbonización y control del cumplimiento de la normativa, pero conlleva medidas reglamentarias de la UE más firmes que las otras dos opciones. Amplía el ámbito operativo de los EMS a todo el territorio de la UE y dispone que deben ser de emisión cero o participar en operaciones intermodales, imponiendo al mismo tiempo unas normas más rigurosas en materia de seguridad de los vehículos y unos requisitos más estrictos

en materia de cualificaciones de los conductores. Esta opción de actuación acarrea los mayores costes de mantenimiento de las infraestructuras para las autoridades de los Estados miembros e impone unos costes de cumplimiento adicionales a los operadores que utilicen sistemas modulares.

Tras comparar las distintas opciones de actuación en términos de eficacia, eficiencia, coherencia, subsidiariedad y proporcionalidad, **la opción preferida es la OA-B**, pues establece el equilibrio adecuado entre la consecución efectiva de los objetivos deseados y la garantía de que las medidas propuestas en el marco de esta opción de actuación no van más allá de lo necesario para resolver el problema de manera eficiente.

¿Qué opinan las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

Las partes interesadas apoyaron ampliamente las medidas comunes a todas las opciones de actuación, que incluyen la de aumentar los pesos y las dimensiones máximos de los vehículos pesados para compensar el peso y el tamaño de las tecnologías de emisión cero, así como la de autorizar el transporte transfronterizo con vehículos más pesados o más largos entre Estados miembros vecinos que permitan los mismos valores. Las autoridades y los representantes de la industria consideraron que estas medidas, así como la de armonizar la longitud de carga de los portavehículos y la de establecer un nivel mínimo de controles del peso de los vehículos pesados, eran las medidas más importantes para la descarbonización, la armonización y el control del cumplimiento de la normativa. Sin embargo, unos pocos Estados miembros y partes interesadas del transporte ferroviario e intermodal mostraron cierta resistencia a permitir las operaciones transfronterizas de larga distancia con vehículos pesados más pesados o más largos (operaciones que la OA-C respaldaba en gran medida), debido a la preocupación por el impacto en las infraestructuras viarias y el posible cambio modal del transporte por ferrocarril al transporte por carretera. Las partes interesadas acogieron con especial satisfacción los incentivos de ecologización adicionales incluidos en la OA-B, como el de permitir un peso adicional máximo de 4 toneladas independientemente del peso de la tecnología de emisión cero y el de considerar los remolques y semirremolques como unidades de transporte intermodales. Las partes interesadas también respaldaron firmemente la armonización y la simplificación de los procedimientos administrativos relativos a los permisos para operaciones de transporte especial (en la OA-B).

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

Se espera que, durante el período 2025-2050, la OA-B genere un ahorro de costes de ajuste (relacionados con el mantenimiento de las infraestructuras viarias) para las **autoridades públicas nacionales**, estimado en 3 000 millones EUR expresados como valor actual con respecto a la hipótesis de referencia. El ahorro de costes se debe a la disminución del número de viajes en relación con la hipótesis de referencia (debido al aumento de la carga útil), al cambio del transporte exclusivamente por carretera al transporte intermodal, y a la reducción de la frecuencia y la gravedad de las prácticas de sobrecarga. Además, se estima que el ahorro de costes administrativos para las autoridades públicas nacionales será de 22 800 millones EUR. Este ahorro está impulsado por la aplicación de los sistemas de ventanilla única a nivel nacional y, por ende, por el ahorro de costes en la tramitación de las solicitudes de permisos, así como por la reducción del número de controles manuales / en carretera gracias a los sistemas de pesaje en movimiento. Se calcula que, durante el período 2025-2050, el ahorro total de costes para las autoridades públicas nacionales será de 25 800 millones EUR, expresados como valor actual con respecto a la hipótesis de referencia.

Los **operadores de transporte por carretera** se beneficiarían de un ahorro de costes de ajuste estimado en 42 800 millones EUR durante el período 2025-2050, expresado en valor actual con respecto a la hipótesis de referencia. Este ahorro está relacionado con la disminución de los costes de explotación y con la reducción del tiempo necesario para cooperar con las autoridades públicas en los controles de peso manuales / en carretera. La disminución de los costes de explotación se debe al aumento de la carga útil media y la reducción del número de viajes (debido a la longitud y el peso

adicionales tolerados para dar cabida a las tecnologías de emisión cero, la armonización del peso máximo autorizado para los vehículos pesados de 5 y 6 ejes en el transporte transfronterizo, la autorización del transporte transfronterizo con vehículos de 44 toneladas y EMS entre los Estados miembros que los permitan, y la armonización de la longitud de carga de los portavehículos), y al paso de las operaciones exclusivamente por carretera a las operaciones intermodales (debido a la armonización de la definición de «transporte intermodal» con la de la Directiva de transporte combinado). Además, los operadores de transporte por carretera se benefician de la eliminación del permiso para usar camiones más altos con el fin de alojar contenedores de gran capacidad en el transporte intermodal (3 200 millones EUR en el período 2025-2050, expresados como valor actual con respecto a la hipótesis de referencia), y de la reducción del tiempo necesario para preparar y presentar solicitudes de expedición de permisos especiales para el transporte de cargas indivisibles (1 200 millones EUR en el período 2025-2050, expresados como valor actual con respecto a la hipótesis de referencia), gracias a la aplicación de los principios de ventanilla única a nivel nacional y a la digitalización de los documentos. Se calcula que, durante el período 2025-2050, el ahorro total de costes para los operadores de transporte por carretera será de 47 300 millones EUR, expresados como valor actual con respecto a la hipótesis de referencia.

Cabe esperar que la OA-B conlleve un ahorro de costes externos correspondiente a las emisiones de CO_2 (estimado en 3 500 millones EUR en el período 2025-2050, expresados como valor actual con respecto a la hipótesis de referencia), a las emisiones de contaminantes atmosféricos (2 100 millones EUR) y a las emisiones sonoras (700 millones EUR). Esto es posible gracias a un mayor uso de los vehículos pesados de emisión cero, al paso al transporte intermodal y a la disminución del número de viajes (debido al aumento de la carga útil). También se espera que la OA-B dé lugar a una reducción de los costes externos derivados de los accidentes mortales estimada en aproximadamente 900 millones EUR, gracias al cambio al transporte intermodal y a la disminución del número de viajes.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?

Se espera que, durante el período 2025-2050, la OA-B conlleve unos gastos de ajuste para las **autoridades públicas nacionales** estimados en 4 300 millones EUR, expresados como valor actual con respecto a la hipótesis de referencia. Estos gastos cubren el mantenimiento de las infraestructuras viarias debido a la tolerancia de peso adicional para los vehículos de emisión cero, la actualización del inventario de puentes y túneles, la aplicación del principio de ventanilla única a nivel nacional y la implantación de sistemas de pesaje en movimiento cada 300 km en la red RTE-T. Además, las autoridades públicas nacionales tendrán que hacer frente a unos costes administrativos de 16,4 millones EUR para mantener y gestionar los sistemas de ventanilla única a nivel nacional. Se calcula que, durante el período 2025-2050, los costes totales para las autoridades públicas nacionales serán de 4 400 millones EUR, expresados como valor actual con respecto a la hipótesis de referencia. En general, teniendo en cuenta tanto los costes como el ahorro de costes, la OA-B genera un **ahorro neto de costes para las autoridades públicas nacionales** de 21 500 millones EUR.

En el caso de los **operadores de transporte por carretera**, se espera que la OA-B dé lugar a unos costes de ajuste estimados en 2 100 millones EUR, debido a la disminución de las prácticas de sobrecarga. Los operadores que antes utilizaban camiones sobrecargados tendrán que cumplir ahora los límites de peso, por lo que necesitarán más vehículos-km para transportar la misma cantidad de mercancías. Esto afectará a los operadores de transporte que operaban infringiendo la normativa. Se calcula que, durante el período 2025-2050, la OA-B resultará en un **ahorro de costes neto para los operadores de transporte por carretera**, estimado en 45 100 millones EUR, expresados como valor actual con respecto a la hipótesis de referencia.

¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?

Se espera que la opción de actuación preferida tenga un impacto positivo en la competitividad de las pymes, que constituyen la gran mayoría del sector del transporte comercial por carretera (el 99 % de

los operadores de transporte por carretera son pymes). En particular, las pymes que participen en operaciones transfronterizas e intermodales se beneficiarán de las medidas destinadas a contribuir a mejorar la eficiencia operativa y energética y a facilitar la transición hacia operaciones de emisión cero. Se calcula que, durante el período 2025-2050, el **ahorro de costes neto para los operadores de transporte por carretera** será de 45 100 millones EUR, expresados como valor actual con respecto a la hipótesis de referencia.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

Se calcula que, durante el período 2025-2050, los costes totales para las autoridades públicas nacionales serán de 4 300 millones EUR, expresados como valor actual con respecto a la hipótesis de referencia. El principal elemento de coste de la opción de actuación preferida (alrededor del 96 % de los costes totales) para las administraciones de los Estados miembros lo constituyen los costes de ajuste vinculados al mantenimiento de las infraestructuras. No obstante, teniendo en cuenta tanto los costes como el ahorro de costes, cabe esperar que la OA-B genere un **ahorro neto de costes para las autoridades públicas nacionales** de 21 500 millones EUR.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

La iniciativa también puede ayudar a paliar el grave problema de la escasez de conductores profesionales, en particular en las operaciones de larga distancia. Las operaciones con vehículos más pesados o más largos que permiten el transporte de la misma cantidad de mercancías con menos desplazamientos por vehículo, la mayor eficacia de los controles en carretera y la mayor rapidez de los procedimientos administrativos para el transporte especial ayudarán a optimizar el uso del tiempo de trabajo de los conductores, así como el uso de los vehículos. Además, la adopción de vehículos de emisión cero adaptados a las normas de seguridad más recientes y con cabinas más cómodas pueden ayudar a mejorar la imagen de la profesión y atraer a jóvenes y mujeres para que trabajen en el sector.

Proporcionalidad

Se considera que la opción de actuación preferida es la más proporcionada respecto de lo que resulta necesario para alcanzar los objetivos estratégicos generales.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

En estos momentos no se prevé ninguna revisión.