

Bruksela, 13 lipca 2023 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2023/0265(COD)

11722/23
ADD 3

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

WNIOSEK

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	12 lipca 2023 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2023) 446 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI - STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW - towarzyszący dokumentowi: Wniosek dotyczący zmiany dyrektywy Rady 96/53/WE ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2023) 446 final.

Zał.: SWD(2023) 446 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 11.7.2023 r.
SWD(2023) 446 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

[...]

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący zmiany dyrektywy Rady 96/53/WE
ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium
Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym
oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym

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

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?

W dyrektywie 96/53/WE określono maksymalne dopuszczalne obciążenia i wymiary użytkowych pojazdów ciężkich poruszających się po terytorium UE. Dzięki ustanowieniu tych wspólnych norm dyrektywa miała na celu zapewnienie, by pojazdy ciężkie nie przekraczały limitów, które mogą zagrozić bezpieczeństwu ruchu drogowego, infrastrukturze i środowisku, a przewoźnicy drogowi mogli konkurować na równych zasadach na rynku wewnętrznym. Późniejsze ukierunkowane zmiany dyrektywy miały na celu poprawę efektywności energetycznej i operacyjnej operacji transportu drogowego. Dokonano tego poprzez wprowadzenie pewnych odstępstw od maksymalnych dopuszczalnych obciążeń i wymiarów pojazdów i zespołów pojazdów, aby zachęcić do stosowania mechanizmów napędowych napędzanych paliwem alternatywnym, poprawić aerodynamikę pojazdów i zapewnić interoperacyjność z innymi rodzajami transportu.

Dyrektywę poddano ocenie *ex post* przeprowadzonej równolegle z oceną skutków. Ocena wykazała, że dyrektywa była tylko częściowo skuteczna pod względem realizacji określonych w niej celów. Chociaż przyczyniła się ona do ułatwienia transportu transgranicznego i usunięcia pewnych barier technicznych, krajowe odstępstwa i niejasności w niektórych przepisach spowodowały rozbieżności w krajowych przepisach i praktykach oraz fragmentację rynku wewnętrznego, w szczególności w odniesieniu do korzystania z cięższych pojazdów ciężkich i europejskich systemów modułowych (EMS – dłuższych lub cięższych zestawów standardowych jednostek pojazdów). Rozdrobnienie krajowych przepisów i odstępstw, wraz z dwustronnymi uzgodnieniami między niektórymi państwami członkowskimi, spowodowało niepewność prawa co do przepisów mających zastosowanie do transportu transgranicznego i sprawiło, że egzekwowanie przepisów było nieskuteczne i niespójne. Dyrektywa miała bardzo ograniczony wpływ na zrównoważony rozwój, ponieważ zachęty do upowszechniania pojazdów napędzanych paliwem alternatywnym, w tym pojazdów bezemisyjnych (np. dodatkowe obciążenie dozwolone w celu uwzględnienia technologii bezemisyjnych) i urządzeń aerodynamicznych (np. dodatkowa długość w celu pomieszczenia klap tylnych) wydawały się niewystarczające. Określony w dyrektywie cel, jakim było skuteczne propagowanie operacji transportu intermodalnego, również został osiągnięty tylko częściowo, głównie ze względu na wewnętrzne i zewnętrzne niespójności w przepisach dyrektywy, w tym niespójność z dyrektywą w sprawie transportu kombinowanego.

Bez działań na poziomie UE niespójne stosowanie i nieskuteczne egzekwowanie przepisów dyrektywy będzie kontynuowane, a ograniczenia regulacyjne dotyczące innowacji i niedopasowanie do postępu technologicznego utrudnią upowszechnianie pojazdów i systemów operacyjnych, które są bardziej wydajne, zrównoważone i kompatybilne z innymi rodzajami transportu. Biorąc pod uwagę transgraniczny wymiar gospodarczych, społecznych i środowiskowych skutków operacji zarobkowego transportu drogowego, ulepszenie dyrektywy w celu rozwiązania stwierdzonych problemów ma wyraźne znaczenie dla UE.

Co należy osiągnąć?

Zgodnie z celami Europejskiego Zielonego Ładu i rynku wewnętrznego UE inicjatywa ta ma na celu poprawę efektywności energetycznej i operacyjnej operacji transportu drogowego realizowanych z użyciem pojazdów ciężkich oraz zapewnienie swobodnego przepływu towarów i uczciwej konkurencji na wewnętrznym rynku transportu drogowego. Cel ten należy osiągnąć przez: a) usunięcie barier w upowszechnianiu pojazdów bezemisyjnych (ZEV) i urządzeń energooszczędnych oraz zachęcanie do korzystania z transportu intermodalnego; b) harmonizację przepisów dotyczących maksymalnych obciążeń i wymiarów pojazdów ciężkich w operacjach transportu transgranicznego; oraz c) poprawę egzekwowania przepisów. Zmieniona dyrektywa zapewni stabilne i bardziej odpowiednie ramy prawne, które uwzględnią szczególne potrzeby różnych rodzajów operacji transportowych, jednocześnie zapewniając wysoki poziom bezpieczeństwa, ochronę infrastruktury i potrzebę redukcji emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń z systemu transportowego.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada

pomocniczości)?

Ocena dyrektywy w sprawie obciążeń i wymiarów potwierdza wartość dodaną działań podjętych na poziomie UE w zakresie ustanawiania wspólnych norm dotyczących pojazdów ciężkich poruszających się po drogach w UE. Niedociągnięcia w dyrektywie, w tym luki prawne i przestarzałe normy, utrudniają jednak powszechne wdrażanie technologii w zakresie obniżenia emisyjności i poprawę efektywności operacyjnej w transporcie transgranicznym. Brak skoordynowanych działań na poziomie UE doprowadziłby do dalszej fragmentacji rynku, zakłóceń konkurencji i dyskryminujących praktyk w zakresie kontroli. To wszystko łącznie osłabiłoby zachęty do upowszechniania pojazdów bezemisyjnych i technologii efektywnych energetycznie. Inicjatywy na poziomie krajowym, lokalnym i sektorowym nie wystarczą do rozwiązania ogólnounijnych problemów i ich przyczyn ani do przyczynienia się w znaczący sposób do osiągnięcia celów w zakresie obniżenia emisyjności. W zmienionej dyrektywie zachowana zostanie prerogatywa państw członkowskich do opracowywania rozwiązań dostosowanych do konkretnej infrastruktury i lokalnych uwarunkowań.

B. Rozwiązania

Jakie są poszczególne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?

W celu rozwiązania problemów i ich przyczyn stwierdzonych podczas oceny i oceny skutków opracowano trzy warianty strategiczne (WS-A, WS-B, WS-C). Wszystkie warianty strategiczne obejmują środki w zakresie obniżenia emisyjności, harmonizacji i egzekwowania przepisów mające na celu pomoc w osiągnięciu celów inicjatywy, choć charakteryzują się różnym poziomem skuteczności i wydajności.

WS-A obejmuje siedem środków z zakresu polityki, które są wspólne dla wszystkich wariantów strategicznych. WS-A umożliwia harmonizację warunków operacji transportu transgranicznego realizowanych przy użyciu cięższych lub dłuższych pojazdów (pojazdy 44-tonowe i EMS) między państwami członkowskimi, które dopuszczają przewóz takimi pojazdami na swoich terytoriach zgodnie z odstępstwami krajowymi. Dzięki zwiększeniu limitów obciążenia i długości w celu zastosowania technologii bezemisyjnych, wariant ten zapewnia, by bezemisyjne pojazdy ciężkie nie traciły ładowności w porównaniu z konwencjonalnymi pojazdami ciężkimi wyposażonymi w silniki spalinowe, co będzie zachęcać do stosowania technologii bezemisyjnych. Wariant ten ułatwia również przewóz kontenerów o podwyższonej wysokości w transporcie intermodalnym. Wreszcie wariant ten przyczynia się w pewnym stopniu do usprawnienia egzekwowania przepisów dzięki ustaleniu minimalnej liczby kontroli na milion pojazdokilometrów i obejmuje minimalne wymagania wobec państw członkowskich, które chcą wdrożyć inteligentne strategie dostępu, aby zapewnić harmonizację i interoperacyjność tych systemów w całej UE.

WS-B ma szerszy zakres, ponieważ w jego ramach zapewnia się dalsze wsparcie na rzecz przejścia na floty bezemisyjnych pojazdów ciężkich w drodze zachęt gospodarczych, takich jak zapewnienie dodatkowej ładowności pojazdów ciężkich z bezemisyjnymi mechanizmami napędowymi lub pojazdów ciężkich realizujących operacje transportu intermodalnego (bez użycia kontenerów). W tym wariantcie strategicznym wprowadza się docelową datę, po upływie której cięższe pojazdy ciężkie (44-tonowe), dopuszczone w ramach WS-A do użytku w transporcie transgranicznym, muszą być bezemisyjne, ale mogą poruszać się po całej UE. WS-B zapewnia harmonizację wymogów dotyczących udzielania zezwoleń i procedur administracyjnych dotyczących transportu transgranicznego realizowanego przez niektóre dłuższe/cięższe pojazdy (np. w przypadku przewozu ładunków niepodzielnych) i wprowadzenie obowiązkowych urządzeń służących do kontroli obciążenia (tj. system ważenia pojazdów w ruchu), które mają być instalowane w infrastrukturze drogowej w celu skuteczniejszego egzekwowania przepisów.

WS-C ma na celu zapewnienie najwyższego poziomu harmonizacji, obniżenia emisyjności i egzekwowania przepisów, ale wiąże się z bardziej zdecydowanymi działaniami regulacyjnymi UE niż w przypadku pozostałych dwóch wariantów. Wariant ten przyczynia się do rozszerzenia na całe terytorium dziedziny operacyjnej EMS, które muszą być bezemisyjne lub zaangażowane w operacje transportu intermodalnego, przy czym w ramach tego wariantu zostają wprowadzone jednocześnie

wyższe normy bezpieczeństwa pojazdów i bardziej rygorystyczne wymogi dotyczące kwalifikacji kierowców. Ten wariant strategiczny pociąga za sobą najwyższe koszty utrzymania infrastruktury przez organy państw członkowskich i wiąże się z dodatkowymi kosztami przestrzegania przepisów w przypadku przewoźników korzystających z systemów modułowych.

Na podstawie porównania wariantów strategicznych pod względem skuteczności, wydajności, spójności, pomocniczości i proporcjonalności **preferowanym wariantem jest WS-B**. Zapewnia on właściwą równowagę między skutecznym osiągnięciem wyznaczonych celów przy jednoczesnym zapewnieniu, by środki zaproponowane w ramach tego wariantu strategicznego nie wykraczały poza to, co jest konieczne do skutecznego rozwiązania problemu.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Zainteresowane strony wyraziły szerokie poparcie dla środków wspólnych dla wszystkich wariantów strategicznych, które obejmują zwiększenie maksymalnych obciążeń i wymiarów pojazdów ciężkich w celu uwzględnienia obciążenia i rozmiaru technologii bezemisyjnych oraz zezwolenie na realizację transportu transgranicznego przez cięższe/dłuższe pojazdy między sąsiadującymi państwami członkowskimi, które zezwalają na stosowanie tych samych norm. Organy i przedstawiciele przemysłu uznali te środki, a także harmonizację obciążonej długości statku do przewozu pojazdów oraz ustanowienie minimalnego poziomu kontroli obciążenia pojazdów ciężkich za najważniejsze środki na rzecz obniżenia emisyjności, harmonizacji i egzekwowania przepisów. Kilka państw członkowskich i zainteresowanych stron z sektora transportu kolejowego/intermodalnego wykazało jednak pewien opór wobec zezwolenia na długodystansowy transport transgraniczny realizowany przez cięższe/dłuższe pojazdy ciężkie (wspierany w znacznym stopniu w WS-C) ze względu na obawy dotyczące wpływu na infrastrukturę drogową i możliwą zmianę transportu z kolejowego na drogowy. Zainteresowane strony ze szczególnym zadowoleniem przyjęły dodatkowe zachęty ekologiczne zawarte w WS-B, takie jak dopuszczenie maksymalnego dodatkowego obciążenia wynoszącego 4 tony niezależnie od obciążenia związanego z technologią bezemisyjną oraz uznanie przyczep i naczep za intermodalne jednostki transportowe. Zainteresowane strony zdecydowanie poparły również harmonizację i uproszczenie procedur administracyjnych dotyczących udzielania zezwoleń na przewozy ładunków nienormatywnych (w WS-B).

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Oczekuje się, że WS-B przyniesie **krajowym organom publicznym** oszczędności kosztów dostosowania (związane z utrzymaniem infrastruktury drogowej) szacowane na poziomie 3 mld EUR według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w odniesieniu do scenariusza bazowego. Oszczędności kosztów wynikają ze zmniejszenia liczby przejazdów w stosunku do scenariusza bazowego (ze względu na wzrost ładowności), przejścia z transportu wyłącznie drogowego na transport intermodalny oraz zmniejszenia częstotliwości i dotkliwości praktyk związanych z przeciążaniem. Ponadto oszczędności kosztów administracyjnych dla krajowych organów publicznych szacuje się na poziomie 22,8 mld EUR. Wynikają one z wdrożenia systemów punktów kompleksowej obsługi na poziomie krajowym, a tym samym oszczędności kosztów związanych z rozpatrywaniem wniosków o udzielenie zezwolenia, a także z ograniczeniem liczby kontroli ręcznych/drogowych, które są możliwe dzięki systemom ważenia pojazdów w ruchu. Całkowite oszczędności kosztów dla krajowych organów publicznych szacuje się na poziomie 25,8 mld EUR według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w odniesieniu do scenariusza bazowego.

Przewoźnicy drogowi odnieśliby korzyść w postaci oszczędności kosztów dostosowania szacowanych na poziomie 42,8 mld EUR według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w odniesieniu do scenariusza bazowego. Są one związane ze zmniejszeniem kosztów operacyjnych i skróceniem czasu wymaganego do współpracy z organami publicznymi w zakresie ręcznych/drogowych kontroli obciążenia. Zmniejszenie kosztów operacyjnych wynika ze wzrostu średniej ładowności i ograniczenia

liczby przejazdów (ze względu na dodatkową długość i obciążenie w celu uwzględnienia technologii bezemisyjnych, harmonizację maksymalnego dopuszczalnego obciążenia 5- i 6-osiowych pojazdów ciężkich w transporcie transgranicznym, co umożliwia wykorzystanie pojazdów 44-tonowych i EMS do transgranicznego transportu między państwami członkowskimi „udzielającymi zezwolenia” oraz harmonizację długości załadowanych pojazdów do przewozu pojazdów), a także z przejścia z transportu wyłącznie drogowego na transport intermodalny (ze względu na dostosowanie definicji transportu intermodalnego do przepisów dyrektywy w sprawie transportu kombinowanego). Przewoźnicy drogowi odnoszą ponadto korzyści ze zniesienia obowiązku uzyskania zezwolenia na korzystanie z wyższych pojazdów ciężarowych do przewozu kontenerów o podwyższonej wysokości w transporcie intermodalnym (3,2 mld EUR według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w odniesieniu do scenariusza bazowego) oraz ze skrócenia czasu potrzebnego na przygotowanie i złożenie wniosków o wydanie specjalnych zezwoleń na transport ładunków niepodzielnych (1,2 mld EUR wartości bieżącej w latach 2025–2050 w odniesieniu do scenariusza bazowego), co jest możliwe dzięki zastosowaniu zasad procedury punktu kompleksowej obsługi na szczeblu krajowym i cyfryzacji dokumentów. Całkowite oszczędności kosztów dla przewoźników drogowych szacuje się na poziomie 47,3 mld EUR według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w odniesieniu do scenariusza bazowego.

Oczekuje się, że WS-B przyniesie oszczędności kosztów zewnętrznych w zakresie emisji CO₂ (szacowane na poziomie 3,5 mld EUR według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w odniesieniu do scenariusza bazowego), emisji zanieczyszczeń (2,1 mld EUR) i emisji hałasu (0,7 mld EUR). Są one możliwe dzięki większemu wykorzystaniu bezemisyjnych pojazdów ciężkich, przejściu na transport intermodalny i zmniejszeniu liczby przejazdów (ze względu na zwiększoną ładowność). Oczekuje się również, że WS-B przyczyni się do zmniejszenia zewnętrznych kosztów wypadków śmiertelnych o około 0,9 mld EUR dzięki przejściu na transport intermodalny i zmniejszeniu liczby przejazdów.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Oczekuje się, że efektem WS-B będą koszty dostosowania dla **krajowych organów publicznych** szacowane na poziomie 4,3 mld EUR według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w odniesieniu do scenariusza bazowego. Obejmują one utrzymanie infrastruktury drogowej w związku ze zwiększeniem dopuszczalnego obciążenia pojazdów bezemisyjnych, aktualizację wykazu mostów i tuneli, wdrożenie zasady procedury punktu kompleksowej obsługi na poziomie krajowym oraz wdrożenie systemów ważenia pojazdów w ruchu co 300 km w sieci TEN-T. Ponadto krajowe organy publiczne będą musiały ponieść koszty administracyjne w wysokości 16,4 mln EUR na utrzymanie systemów punktów kompleksowej obsługi i zarządzanie nimi na poziomie krajowym. Całkowite koszty dla krajowych organów publicznych szacuje się na poziomie 4,4 mld EUR według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w odniesieniu do scenariusza bazowego. Ogólnie rzecz biorąc, uwzględniając koszty i oszczędności kosztów, WS-B przynosi **krajowym organom publicznym oszczędności kosztów netto** na poziomie 21,5 mld EUR.

Oczekuje się, że w przypadku **przewoźników drogowych** WS-B spowoduje koszty dostosowania szacowane na poziomie 2,1 mld EUR ze względu na ograniczenie stosowania praktyk w zakresie przeciążania. Przewoźnicy, którzy wcześniej prowadzili przeciążone pojazdy ciężarowe, będą teraz musieli przestrzegać limitów obciążenia, a do przewiezienia tej samej ilości towarów potrzeba będzie więcej pojazdokilometrów. Będzie to miało wpływ na przewoźników, którzy w ramach swojej działalności naruszali przepisy. WS-B zapewnia **przewoźnikom drogowym oszczędności kosztów netto** szacowane na poziomie 45,1 mld EUR według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w odniesieniu do scenariusza bazowego.

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

Oczekuje się, że preferowany wariant strategiczny będzie miał pozytywny wpływ na konkurencyjność MŚP, które stanowią zdecydowaną większość sektora zarobkowego transportu drogowego (99 % przewoźników drogowych to MŚP). W szczególności MŚP realizujące operacje transportu transgranicznego i intermodalnego skorzystają ze środków przyczyniających się do poprawy

efektywności operacyjnej i energetycznej oraz ułatwiających przejście na działalność bezemisyjną. **Oszczędności kosztów netto dla przewoźników drogowych** szacuje się na poziomie 45,1 mld EUR według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w odniesieniu do scenariusza bazowego.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Całkowite koszty dla krajowych organów publicznych szacuje się na poziomie 4,3 mld EUR według wartości bieżącej w latach 2025–2050 w odniesieniu do scenariusza bazowego. Głównym elementem kosztów preferowanego wariantu strategicznego (około 96 % całkowitych kosztów) dla administracji państw członkowskich są koszty dostosowania związane z utrzymaniem infrastruktury. Biorąc jednak pod uwagę zarówno koszty, jak i oszczędności kosztów, oczekuje się, że WS-B przyniesie **krajowym organom publicznym oszczędności kosztów netto** na poziomie 21,5 mld EUR.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Inicjatywa ta może również pomóc w złagodzeniu poważnego problemu, jakim jest niedobór zawodowych kierowców, w szczególności w przewozach długodystansowych. Operacje transportowe realizowane przez cięższe/dłuższe pojazdy umożliwiające przewóz tej samej ilości ładunku przy mniejszej liczbie przejazdów, skuteczniejsze kontrole drogowe i szybsze procedury administracyjne w przypadku przewozu ładunków nienormatywnych pomogą zoptymalizować wykorzystanie czasu pracy kierowców i wykorzystanie pojazdów. Ponadto upowszechnienie pojazdów bezemisyjnych spełniających najnowsze normy bezpieczeństwa i zapewniających zwiększony komfort w kabinach może przyczynić się do poprawy wizerunku zawodu i zachęcić osoby młode oraz kobiety do podjęcia pracy w tym sektorze.

Proporcjonalność

Preferowany wariant strategiczny ocenia się jako najbardziej odpowiadający temu, co jest konieczne do osiągnięcia ogólnych celów polityki.

D. Działania następne

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Na obecnym etapie nie planuje się przeglądu.