



Брюксел, 15.4.2013
SWD(2013) 109 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета

за изменение на Директива 96/53/ЕО относно максимално допустимите размери в националния и международен трафик на някои пътни превозни средства, които се движат на територията на Общността, както и максимално допустимите маси в международния трафик

{COM(2013) 195 final}
{SWD(2013) 108 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета

за изменение на Директива 96/53/ЕО относно максимално допустимите размери в националния и международен трафик на някои пътни превозни средства, които се движат на територията на Общността, както и максимално допустимите маси в международния трафик

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

За тежкотоварните превозни средства, превозващи стоки и пътници в Европа, трябва да се спазват определени правила относно масата и размерите. За всеки тип превозно средство в Директива 96/53/ЕО (наричана по-долу по този начин или „директивата“) се определят максимално допустимите стойности за дължината, широчината, височината и масата (общата маса и натоварването на ос). Превозни средства, които отговарят на тези ограничения, могат да извършват международни¹ транспортни операции във всички държави — членки на ЕС. С цел да се избегне възползването на националните оператори от неоснователни предимства спрямо техните конкуренти от други държави членки, те са задължени по принцип да спазват ограниченията, определени за международния транспорт. В съответствие с принципа на субсидиарност, известен брой дерогации позволяват на държавите членки да прилагат смекчени ограничения за транспорт в рамките на собствените им граници. Дерогациите се отнасят до максимално допустимата височина, максимално допустимата маса и възможността за използване на по-дълги превозни средства при специален транспорт, изпробвания или модулни комбинации от превозни средства.

Основният проблем, установен след консултацията със заинтересованите страни е, че поставяните от директивата ограничения са едно от препятствията за енергийна ефективност на автомобилния транспорт и за интермодалния транспорт. Освен това пречка за ефективността на директивата е нейното неспазване от транспортните оператори. Следователно основният проблем се състои от две части, за които бяха установени няколко първопричини:

Част 1: Някои поставяни от директивата ограничения за масата и размерите представляват пречки за подобряването на енергийната ефективност на пътните превозни средства и за интермодалните транспортни операции.

Действащото законодателство, разработено през 90-те години на ХХ век във връзка с отварянето на пазара на международния автомобилен транспорт, отразява тогавашните условия. Междувременно се промениха няколко фактора, което означава, че действащите правила вече не осигуряват правилния баланс между различните фактори и изисквания като енергийна ефективност, околна среда, икономическа ефективност, безопасност и инфраструктурни нужди.

По-специално енергийната зависимост и съображения във връзка с изменение на климата налагат сега да се обръща по-голямо внимание на енергийната ефективност на превозните средства. Развитието на морския транспорт и на контейнеризацията оказват въздействие върху логистиката и икономиката на автомобилните превози. Постигнат беше напредък в технологиите за превозните средства и за инфраструктурата. Безопасността придоби по-голямо значение. Освен това начинът, по който производителите адаптират дизайна на своите превозни средства към търсенето, като се съобразяват с предписаните ограничения, вероятно няма да доведе до оптимални резултати.

С помощта на заинтересованите страни бяха определени следните първопричини за това:

¹ Под международен транспорт се разбират трансгранични операции в рамките на ЕС и извън него.

Първопричина № 1: Някои ограничения за максималните размери и маса пречат за навлизането на пазара на повече аеродинамични тежкотоварни автомобили с електрическо или хибридно задвижване и намаляват привлекателността на някои услуги за автобусен превоз.

Предписаните от директивата максимално допустими размери на тежкотоварните превозни средства е проблем преди всичко за въвеждането на аеродинамични решения за тежкотоварни автомобили, тъй като те не биха спасили тези сега действащи ограничения при запазване на дължината на стандартните транспортни единици.

Освен това предписаната от директивата максимално допустима маса на тежкотоварните превозни средства е пречка за навлизането на пазара на електрически/хибридни превозни средства, тъй като те са по-тежки отколкото конвенционалните превозни средства, което съответно би довело до намаляване на полезния товар. По същия начин, растящото тегло на оборудването за безопасност и удобство на пътниците, както и на самите пътници, принуждават автобусните оператори да намаляват броя на превозваните в един автобус пътници.

Първопричина № 2: Някои ограничения за максималните размери и маса не съответстват на техническия напредък в областта на интермодалния транспорт и контейнеризацията.

Контейнеризацията дава възможност за развитието на интермодален/комбиниран транспорт в рамките на ЕС като алтернатива на решенията „от врата до врата“ с автомобилен транспорт, чиято енергийна ефективност е по-ниска. Незавършената стандартизация на транспортните единици възпрепятства обаче това развитие. В резултат на това някои големи контейнери, използвани в морския транспорт — главно 45-футови контейнери, заради директивата трудно могат да бъдат превозвани с автомобилен транспорт по сухопътните части на маршрута (те могат да бъдат превозвани само със специални разрешителни).

Част 2: Неефективно прилагане на директивата

По време на обществената консултация заинтересованите страни подчертаха, че се извършват голям брой нарушения на директивата по отношение на масата на тежкотоварните автомобили. В условията на ожесточена конкуренция операторите, действащи на ръба на закона чрез максимално увеличаване на своя товар, могат да придобият съществено конкурентно предимство за сметка на другите.

С помощта на заинтересованите страни беше определена следната първопричина за това:

Първопричина № 3: Липса на общи възпиращи методи за правоприлагане

Една от другите основни причини за лошото спазване на директивата е, че проверките са твърде редки, което създава впечатление за безнаказаност на потенциалните нарушители. Освен това политиките за правоприлагане и практиките за контрол в държавите членки не са достатъчно ефективни, като се вземе предвид, че на всеки две проверки една се отнася за превозно средство, което е в съответствие с правилата, и следователно е излишна. По отношение на методите, проверките, извършвани от държавите членки, варират от чисто субективен избор на превозните средства, които ще бъдат проверявани, до предварителен подбор, при който се използват технически

методи за филтриране на подлежащите на ръчна проверка превозни средства, и допустимите отклонения, прилагани от държавите членки по време на проверките, се различават значително.

Какво би се случило, ако всичко остане непроменено?

Емисиите на CO₂ от тежкотоварни превозни средства представляват приблизително една трета от общите емисии на CO₂ от транспорта през 2010 г. в ЕС. Този дял е вероятно да се увеличи: неотдавна бяха въведени мерки за намаляване на емисиите от други транспортни средства (например на емисиите от нови автомобили или схема за търговия с емисии във въздухоплаването). Въпреки сегашната икономическа криза обемът на товарните превози в тон/километри (tkm) в Европа нараства и се очаква това да продължи в дългосрочен план. Ако нищо не бъде направено, общата консумация на гориво от тежкотоварните автомобили и автобусите ще нарасне, което ще доведе до увеличаване на замърсяването на въздуха и на емисиите на CO₂.

Продължаването на обичайната практика би довело до неоползотворяване на възможността да се намали аеродинамичното съпротивление и същевременно да се понижи още повече броят на смъртните случаи с тежкотоварни превозни средства: симулации показваха, че при заоблена форма на челните части би се избягнало прегазването на лица, ударени от тежкотоварни превозни средства, и следователно би се намалил броят на смъртните случаи.

В областта на интермодалния транспорт и контейнеризацията допълнителната административна тежест за 45-футовите контейнери би поставило ЕС в рискова позиция за изоставане от развитието в световен мащаб на контейнеризацията, а допълнителните разходи, свързани със специални разрешителни и дерогации, биха затруднили икономическата устойчивост на сектора за интермодален транспорт, който вече е подложен на значително напрежение.

Както се съобщава, досегашните проверки и методи, използвани от правоприлагащите органи, не позволяват ефективно да се гарантира спазването на директивата. При това положение вероятно ще се увеличи неспазването на ограниченията за максималната маса и нарушаването на конкуренцията между превозвачите, което ще доведе до увреждане на инфраструктурата и намаляване на безопасността на движението по пътищата.

2. АНАЛИЗ НА СУБСИДИАРНОСТТА

Предприемането на действия единствено от държавите членки не би било достатъчно, за да се гарантира хармонизирането на равнище ЕС на изискванията за максимално допустимите размери и маса. Прилагането на различаващи се национални правила би възпрепятствало създаването в ЕС на действително интегриран пазар за автомобилен превоз на товари.

В условията на разрастващ се трансграничен автомобилен товарен транспорт, общите правила и равнища на правоприлагане стават все по-наложителни, за да се гарантират равнопоставени условия на конкуренция между превозвачите. Различията в равнищата на правоприлагане между държавите членки на ЕС благоприятстват някои превозвачи и създават стимули за превозвачите да планират маршрути през държавите, в които тези равнища са най-ниски.

3. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Общи цели

В съответствие с проблемите, описани в раздел 2 по-горе, с настоящата инициатива се преследват две общи цели:

- да се подобри енергийната ефективност на автомобилния транспорт и интермодалния транспорт чрез изменение на някои ограничения за масата и размерите на пътните превозни средства, като същевременно се запази балансът между изискванията, свързани с поддръжката на инфраструктурата, пътната безопасност и опазването на околната среда;
- да се гарантират по-справедливи условия на конкуренция и по този начин да се подобри вътрешният пазар на автомобилния транспорт.

Специфични цели

Общите цели могат да бъдат сведени до три специфични цели (СЦ). Тези цели трябва да бъдат постигнати, без да се нарушава балансът между изискванията, свързани с поддръжката на инфраструктурата, пътната безопасност и опазването на околната среда.

1. СЦ № 1: Да се даде възможност за навлизане на пазара на повече аеродинамични тежкотоварни автомобили с електрическо или хибридно задвижване и се увеличи привлекателността на някои услуги за автобусен превоз.
2. СЦ № 2: Да се спомогне за развитието на интермодалния/комбиниран транспорт.
3. СЦ № 3: Да се гарантира по-доброто спазване на ограниченията относно максималните размери и маса в целия ЕС.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

За пълно разрешаване на проблема и на всички първопричини за него, като се има предвид значителният списък от мерки, се предлага формирането за по-нататъшна оценка на набори от политики (НП) със съответните мерки. Предлага се формирането на три НП, които са кумулативни, т.е. НП № 2 включва мерките по НП № 1, а НП № 3 включва мерките по НП № 1 и по НП № 2. Наборите от политики (вж. обзорната таблица по-долу) са замислени да включват мерки с нарастваща интензивност, насочени съответно към енергийната ефективност и спазването на разпоредбите на директивата.

Набор от политики № 1: ограничено преработване

Този набор се основава на ограничено преработване на директивата, както и на незадължителни мерки, насочени към по-добро прилагане на директивата с минимални промени и разходи.

По отношение на контейнеризацията и интермодалния транспорт, при НП № 1 се предлага да се разшири спрямо сега действащия обхват възможността за транспорт на 45-футови контейнери при маса на превозното средство до 44 тона.

Ето защо при НП № 1 се предлагат два варианта за мерки 6 и 7 съответно за комбиниран и интермодален транспорт на 45-футови контейнери:

- при вариант „а“ действието на улесненията за транспорт на 45-футови контейнери остава ограничено до областта на комбинирания транспорт (мярка 6);
- при вариант „б“, от друга страна, се предлага да се разшири спрямо сега действащия обхват за комбинирания транспорт възможността за транспорт на 45-футови контейнери при маса на превозното средство до 44 тона (мярка 7), за да станат те част от интермодални транспортни вериги, както и с цел действително да се ускори контейнеризацията.

Набор от политики № 2: по-значително преработване

Този набор ще доведе до по-задълбочено (по отношение на големината на въздействието) преработване на директивата с включване на нови мерки в допълнение към мерките, предложени в набора от политики № 1. Допълнителните мерки ще наложат известни усилия за адаптиране от страна на автомобилната промишленост и националните администрации. Широкообхватните мерки или такива, изискващи много големи усилия за адаптиране от страна на промишлеността и администрациите, остават все още изключени.

Набор от политики № 3: по-обвързващ регулаторен подход

Извън мерките, представени в НП № 1 и 2, са предвидени други мерки за по-бърз напредък към постигането на целите на преработването.

В таблицата по-долу се прави преглед на мерките, включени в наборите от политики, и на значението на тези мерки за постигане на специфичните цели (СЦ):

	<i>НП № 1</i>	<i>НП № 2</i>	<i>НП № 3</i>
<i>СЦ № 1: Да се даде възможност за навлизане на пазара на повече аеродинамични тежкотоварни автомобили с електрическо или хибридно задвижване и се увеличи привлекателността на някои услуги за автобусен превоз</i>			
<i>1. Задни дефлектори</i>	X	X	X
<i>2. По-дълги кабинни</i>		X	X
<i>3. Задължителни задни дефлектори</i>			X
<i>4. По-голяма максимално допустима маса за тежкотоварни автомобили с електрическо/хибридно задвижване</i>	X	X	X
<i>5. Мах. Максимум 19,5 t за двусни автобуси</i>	X	X	X
<i>СЦ № 2: Да се спомогне за развитието на интермодалния/комбинирания транспорт.</i>			
<i>6. Допускане на 45-футови контейнери в <u>комбинирания</u> транспорт</i>	X/ Ø	X/Ø	X/Ø
<i>7. Допускане на 45-футови контейнери в <u>интермодалния</u> транспорт</i>	X/ Ø	X/Ø	X/Ø

8. Улеснения за по-големи контейнери				X
<i>СЦ № 3: Да се гарантира по-доброто спазване на изискванията относно максимално допустимите размери и маса в целия ЕС</i>				
9. Насоки за правоприлагане	X	X	X	
10. Обща категоризация на нарушенията		X	X	
11. Задължителен предварителен подбор на превозните средства, които ще бъдат обект на ръчни проверки				X
12. Споделена отговорност на товародателя и спедитора		X	X	
13. Стандарти за бордови устройства за претегляне		X	X	
14. Задължително бордово устройство за претегляне				X
15. Минимално ниво на проверките				X

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Оценката на съответните въздействия, установени в насоките на Комисията за оценка на въздействието, за трите набора от политики доведе до следните резултати:

- Като се вземе предвид възможността за добавяне на аеродинамични елементи отзад на ремаркетата, както и възможността за разработване на тежкотоварни превозни средства с електрическо или хибридно задвижване, НП № 1 ще окаже положително влияние върху разхода на гориво (5 до 10 %) и върху замърсяването на въздуха. Възможното намаляване на емисиите на въглероден диоксид се изчислява на около 24 милиона тона годишно, ако се постигне оперативната цел през 2030 г. 50 % от ремаркетата за далечни превози да са оборудвани с такива елементи. Повишаването на ефективността на директивата вследствие на засиленото ѝ прилагане ще окаже много положително въздействие също и върху конкуренцията, функционирането на вътрешния пазар, разходите за поддръжка на пътищата и броя на ранените лица при пътнотранспортни произшествия, дължащи се на превозни средства с наднормена маса. Въздействието върху икономическата ефективност на сектора на автомобилния транспорт ще се подобри чрез насърчаване на контейнеризацията, без това да окаже обратен ефект върху други видове транспорт като железопътен или по вътрешни водни пътища. Административните разходи както на обществения, така и на частния сектор ще намалееят в резултат на съкращаването на броя на специалните разрешителни и рационализирането на ръчните проверки, извършвани от полицейски служители за превозни средства с наднормена маса. НП № 1 също така ще улесни развитието на интермодалния транспорт чрез възможността да се превозват 45-футови контейнери без специално разрешително и без свързаните с него административни разходи.
- НП № 2 ще осигури много по-голямо намаление на разхода на гориво поради промяната на дизайна на влекачите, като са възможни икономии на гориво от близо 15 % по автомагистралите. Това ще доведе до намаляване на емисиите на въглероден диоксид с 27 милиона тона годишно при същата цел за процента на

оборудваните превозни средства както по-горе. НП № 2 също така ще окаже голям положителен ефект върху пътната безопасност, тъй като с подобрения дизайн на влекача ще се спасява животът на няколко стотин човека (вж. раздел 5.3.2) годишно. По-ефективните проверки на превозните средства с наднормена маса благодарение на методи за филтриране ще окаже значително положително въздействие върху конкуренцията, както и за намаляване на излишните проверки, а оттам и на административните разходи, свързани с проверките. Разходите за необходимото оборудване за филтриране ще бъдат лесно възстановени от икономии за поддръжка на пътищата и за пътна полиция, изисквана за извършване на проверките. Накрая, НП № 2 ще окаже същото положително въздействие върху развитието на интермодалния транспорт както НП № 1.

- НП № 3, от друга страна, няма да осигури реални допълнителни ползи в сравнение с НП № 2 по отношение на икономии на гориво и замърсяването, понеже финансовата тежест ще нарасне за малките и средните предприятия (МСП), ако аеродинамичното оборудване стане задължително. Подобна трудност би възникнала при задължителното въвеждане на бордови устройства за претегляне, въпреки че НП № 3 със сигурност би подобрил ефективността на директивата: разходите за задължителното оборудване понастоящем се считат за твърде високи за МСП. По отношение на контейнеризацията, при НП № 3 се предлага използването на по-големи контейнери от 45-футовите, но реалната полза от тази мярка може да е под въпрос, когато много по-задълбочено ще трябва да бъдат проверени обратните ефекти върху пътната безопасност и прехвърлянето на превозите към железопътния транспорт и вътрешните водни пътища. Добавената стойност на НП № 3 в сравнение с НП № 2 е под въпрос, но всички гореописани положителни въздействия на НП № 2 се запазват при НП № 3.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Вариантите на политика бяха сравнени по отношение на следните критерии за оценка:

- **ефективност** — в каква степен вариантите постигат целите на предложението;
- **ефикасност** — в каква степен целите могат да бъдат постигнати с най-ниски разходи;
- **съгласуваност** — степента, в която вариантите на политика е вероятно да ограничат компромисите в икономическата, социалната и екологичната област.

Освен това беше извършен частичен анализ на разходите и ползите за количествена оценка на мерките на политиката в случаите, когато това беше възможно. Като се имат предвид различията между предложените технологии по степен на зрялост и разходи, се приема, че до 2030 г. 75 % от тежкотоварните превозни средства за големи разстояния ще бъдат оборудвани отзад с аеродинамични елементи и че 50 % от всички тежкотоварни превозни средства ще са с нов дизайн на кабината. В изчисленията по-долу не беше възможно включването на автобусите, както и на мярката за преминаване към хибридно задвижване, тъй като не се разполагаше със съответните данни, необходими за изчисленията.

	Ефективност	Ефикасност	Съгласуваност	Съотношение ползи—разходи
НП № 0	-	-	-	-
НП № 1	средна	ниски разходи	без компромиси	>1
НП № 2	висока	ниски разходи	без компромиси	>1
НП № 3	висока	големи разходи	много компромиси	<1

Поради това може да се заключи, че НП № 2 следва да бъде предпочетен вариант, тъй като осигурява голяма вероятност целите на оценката на въздействието да бъдат постигнати с относително ниски разходи и без неоправдани компромиси между екологични, социални и икономически въздействия. Това заключение се потвърждава от частичния анализ на разходите и ползите, извършен при настоящата оценка на въздействието и показващ, че НП № 2 би довел до по-голямо от единица съотношение между ползите и разходите.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Степента на постигане на оперативните цели ще се наблюдава през годината, в която предлаганият нормативен акт ще влезе в сила, и редовно след това въз основа на обща разпоредба в директивата държавите-членки да предоставят на Комисията съответната информация.

Оценката и мониторингът от страна на Комисията ще се извършват на редовни интервали — най-малко веднъж на всеки пет години, въз основа на три оперативни цели. Комисията ще докладва резултатите от оценката и мониторинга на Европейския парламент и на Съвета.

<i>Оперативни цели</i>	<i>Мониторинг</i>
<i>ОЦ № 1: Постигане на значителен дял на ремаркетата, оборудвани с аеродинамични елементи отзад, и на аеродинамичните кабинни</i>	Комисията ще събира доказателства от статистическите данни от държавите членки, производителите на автомобили и сдруженията на превозвачи за броя ремаркета, оборудвани с аеродинамични елементи.
<i>ОЦ № 2: Постигане на значителен дял на 45-футовите контейнери в комбинираните/интермодалните транспортни операции</i>	Комисията ще събира доказателства от статистическите данни от държавите членки, и сдруженията на товародатели и превозвачи относно използването на 45-футови контейнери в интермодалния транспорт.
<i>ОЦ № 3: Повишаване на ефективността на проверките (брой нарушения/брой проверки). Това повишение ще подобри надеждността на проверките и същевременно ще се избягват ежегодно 100 000 излишни проверки до 2020 г.</i>	Мониторингът ще се извършва, като се използват статистически данни, които държавите-членки ще предоставят, както е предложено в мярката 10 от НП № 2.