



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 11.7.2023
SWD(2023) 446 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie 96/53/EG des Rates

zur Festlegung der höchstzulässigen Abmessungen für bestimmte Straßenfahrzeuge im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr in der Gemeinschaft sowie zur Festlegung der höchstzulässigen Gewichte im grenzüberschreitenden Verkehr

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

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

In der Richtlinie 96/53/EG sind die höchstzulässigen Gewichte und Abmessungen von in der EU eingesetzten schweren Nutzfahrzeugen festgelegt. Durch die Festlegung dieser gemeinsamen Standards war die Richtlinie ursprünglich darauf ausgelegt, dass zur Vermeidung einer Gefährdung der Straßenverkehrssicherheit, der Straßeninfrastruktur und der Umwelt schwere Nutzfahrzeuge Grenzwerte einhalten müssen, und dass die Kraftverkehrsunternehmen im Binnenmarkt in der Lage sind, auf gleicher Basis miteinander zu konkurrieren. Die anschließenden zweckgerichteten Änderungen der Richtlinie zielten darauf ab, die Energie- und Betriebseffizienz des Straßenverkehrs zu verbessern. Dies geschah durch die Einführung bestimmter Ausnahmen von den höchstzulässigen Gewichten und Abmessungen von Fahrzeugen und Fahrzeugkombinationen, um die Einführung von mit alternativen Kraftstoffen betriebenen Antriebssträngen zu fördern, die Aerodynamik der Fahrzeuge zu verbessern und die Interoperabilität mit anderen Verkehrsträgern zu sicherzustellen.

Die Richtlinie wurde einer Ex-post-Bewertung unterzogen, die gleichzeitig zur Folgenabschätzung durchgeführt wurde. Die Bewertung ergab, dass die Ziele der Richtlinie nur teilweise erreicht wurden. Sie erleichterte zwar den grenzüberschreitenden Verkehr und beseitigte einige technische Hindernisse, doch nationale Ausnahmen und Unklarheiten in einigen Bestimmungen führten zu unterschiedlichen nationalen Vorschriften und Praktiken und zur Fragmentierung des Binnenmarkts, insbesondere im Hinblick auf die Verwendung von schweren Nutzfahrzeugen größeren Gewichts und Europäischen Modularen Systemen (EMS – längere und/oder schwerere Kombinationen von Standardfahrzeugeinheiten). Der Flickenteppich aus nationalen Vorschriften und Ausnahmen in Verbindung mit bilateralen Vereinbarungen zwischen einigen Mitgliedstaaten führte zu Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Vorschriften für den grenzüberschreitenden Verkehr sowie zu einer unwirksamen und uneinheitlichen Durchsetzung. Die Richtlinie hatte nur sehr begrenzte Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit, da die Anreize für die Einführung von Fahrzeugen mit alternativem Antrieb, einschließlich emissionsfreier Fahrzeuge (z. B. erhöhte Gewichtstoleranz zur Unterbringung emissionsfreier Technologien) und aerodynamischer Vorrichtungen (z. B. erhöhte Längentoleranz zur Unterbringung von Heckflügelsystemen), offenbar unzureichend waren. Vor allem aufgrund interner und externer Unstimmigkeiten, etwa mit Blick auf die Richtlinie über den kombinierten Güterverkehr, gelang es mit der Richtlinie nur bedingt, intermodale Beförderungsvorgänge effizient zu fördern.

Ohne EU-Maßnahmen würden die uneinheitliche Anwendung und die schwache Durchsetzung der Richtlinie fortbestehen, und die regulatorischen Beschränkungen für Innovationen sowie die fehlende Anpassung an den technologischen Fortschritt würden die Einführung von Fahrzeugen und operativen Systemen behindern, die effizienter, nachhaltiger und mit anderen Verkehrsträgern kompatibel sind. Angesichts der grenzüberschreitenden Dimension der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen des gewerblichen Straßenverkehrs ist die Verbesserung der Richtlinie zur Bewältigung der festgestellten Probleme für die EU eindeutig von Belang.

Was soll erreicht werden?

Im Einklang mit dem europäischen Grünen Deal und den Vorgaben für den EU-Binnenmarkt zielt diese Initiative darauf ab, die Energie- und Betriebseffizienz des Straßenverkehrs mit schweren Nutzfahrzeugen zu verbessern sowie den freien Warenverkehr und einen fairen Wettbewerb auf dem Straßenverkehrsbinnenmarkt zu gewährleisten. Dies soll durch Folgendes erreicht werden: a) Beseitigung von Hindernissen für die Einführung emissionsfreier Fahrzeuge und energiesparender Vorrichtungen sowie Schaffung von Anreizen für den intermodalen Verkehr; b) Harmonisierung der Vorschriften für die höchstzulässigen Gewichte und Abmessungen schwerer Nutzfahrzeuge im grenzüberschreitenden Betrieb; und c) Verbesserung der Durchsetzung der Vorschriften. Die überarbeitete Richtlinie wird einen stabilen und besser geeigneten Rechtsrahmen schaffen, der den besonderen Bedürfnissen der verschiedenen Arten von Verkehr Rechnung trägt und gleichzeitig ein hohes Sicherheitsniveau und den Schutz der Infrastruktur gewährleistet sowie die Notwendigkeit der

Verringerung der durch den Verkehr verursachten Treibhausgas- und Schadstoffemissionen beachtet.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Die Bewertung der Richtlinie über Gewichte und Abmessungen bestätigt den Mehrwert von EU-Maßnahmen bei der Festlegung gemeinsamer Standards für schwere Nutzfahrzeuge, die auf den Straßen der EU verkehren. Allerdings behindern Mängel der Richtlinie, einschließlich rechtlicher Schlupflöcher und veralteter Normen, die breite Einführung von Dekarbonisierungstechnologien und Verbesserungen bei der Betriebseffizienz im grenzüberschreitenden Verkehr. Ein nicht koordiniertes Vorgehen der EU würde zu einer weiteren Marktfragmentierung, Wettbewerbsverzerrung und diskriminierenden Kontrollpraxis führen. Durch all dies würden die Anreize für den Einsatz emissionsfreier Fahrzeuge und energieeffizienter Technologien geschwächt. Initiativen auf nationaler, lokaler und sektoraler Ebene werden nicht ausreichen, um EU-weite Probleme und deren Ursachen anzugehen oder einen sinnvollen Beitrag zur Verwirklichung der Dekarbonisierungsziele zu leisten. Die Überarbeitung der Richtlinie schränkt das Vorrecht der Mitgliedstaaten nicht ein, auf ihre spezifische Infrastruktur und lokale Gegebenheiten angepasste Lösungen zu entwickeln.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Drei politische Optionen (PO-A, PO-B, PO-C) wurden konzipiert, um die bei der Bewertung und Folgenabschätzung festgestellten Probleme und deren Ursachen anzugehen. Alle politischen Optionen umfassen Maßnahmen in den Bereichen Dekarbonisierung, Harmonisierung und Durchsetzung, um die Ziele der Initiative zu erreichen, wenn auch mit unterschiedlicher Wirksamkeit und Effizienz.

PO-A besteht aus sieben politischen Maßnahmen, die allen politischen Optionen gemeinsam sind. PO-A harmonisiert die Bedingungen im grenzüberschreitenden Verkehr mit schwereren und/oder längeren Fahrzeugen (44 Tonnen schwere Fahrzeuge und EMS) zwischen den Mitgliedstaaten, die solche Fahrzeuge in ihrem Hoheitsgebiet im Einklang mit nationalen Ausnahmen zulassen. Durch die Anhebung der höchstzulässigen Gewichte und Längen für die Unterbringung emissionsfreier Technologien wird sichergestellt, dass emissionsfreie schwere Nutzfahrzeuge im Vergleich zu konventionellen schweren Nutzfahrzeugen mit Verbrennungsmotoren keine Nutzlast einbüßen, was Anreize für die Einführung emissionsfreier Technologien schafft. Die Option erleichtert auch die Beförderung von Großvolumencontainern im intermodalen Verkehr. Schließlich wird die Durchsetzung etwas gestärkt, indem eine Mindestanzahl von Kontrollen pro Million zurückgelegter Fahrzeugkilometer festgelegt wird. Außerdem werden zur Harmonisierung und Interoperabilität dieser Systeme in der gesamten EU Mindestanforderungen für Mitgliedstaaten festgelegt, die intelligente Zugangsregelungen einführen wollen.

PO-B geht bei der Unterstützung des Übergangs zu emissionsfreien schweren Nutzfahrzeugen durch wirtschaftliche Anreize weiter, z. B. durch die Schaffung zusätzlicher Ladekapazitäten für schwere Nutzfahrzeuge mit emissionsfreien Antriebssträngen oder für schwere Nutzfahrzeuge, die im intermodalen Verkehr (ohne Container) tätig sind. Mit dieser Option wird ein Zieldatum festgelegt, ab dem schwere Nutzfahrzeuge größeren Gewichts (44 Tonnen), die bei der PO-A zur Verwendung im grenzüberschreitenden Verkehr zugelassen sind, emissionsfrei sein müssen, aber in der gesamten EU verkehren können. PO-B harmonisiert die Genehmigungsanforderungen und Verwaltungsverfahren für den grenzüberschreitenden Verkehr mit bestimmten längeren/schwereren Fahrzeugen (z. B. für die Beförderung unteilbarer Ladungen) und macht den Einsatz von in die Straßeninfrastruktur eingebauten Wiegemechanismen („Weigh-in-motion“-Systeme) verpflichtend, um eine effizientere Durchsetzung zu gewährleisten.

PO-C zielt auf ein Höchstmaß an Harmonisierung, Dekarbonisierung und Durchsetzung ab, geht jedoch mit strengeren Regulierungsmaßnahmen der EU als die beiden anderen Optionen einher. Der operative Bereich der EMS wird auf das gesamte EU-Gebiet ausgeweitet. Sie müssen emissionsfrei sein und/oder intermodale Beförderungen umfassen, wobei gleichzeitig höhere

Fahrzeugsicherheitsstandards und strengere Anforderungen an die Qualifikationen der Fahrer vorgeschrieben werden. Diese Option verursacht den Behörden der Mitgliedstaaten die höchsten Kosten für die Instandhaltung der Infrastruktur und verursacht Unternehmen, die modulare Systeme einsetzen, zusätzliche Befolgungskosten.

Der Vergleich der politischen Optionen in Bezug auf Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit weist **PO-B als bevorzugte Option** aus. Sie sorgt für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der wirksamen Realisierung der angestrebten Ziele und der Sicherstellung, dass die im Rahmen dieser Option vorgeschlagenen Maßnahmen nicht über das hinausgehen, was für eine effiziente Lösung des Problems erforderlich ist.

Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die Interessenträger unterstützten im Großen und Ganzen die Maßnahmen, die allen politischen Optionen gemeinsam sind, darunter die Anhebung der höchstzulässigen Gewichte und Abmessungen schwerer Nutzfahrzeuge als Ausgleich für das Gewicht und die Größe emissionsfreier Technologien sowie die Genehmigung des grenzüberschreitenden Verkehrs mit schwereren/längeren Fahrzeugen zwischen benachbarten Mitgliedstaaten, die dieselben Standards zulassen. Die Behörden und Vertreter der Industrie betrachteten diese Maßnahmen sowie die Harmonisierung der Länge von beladenen Fahrzeugtransportern und die Festlegung einer Mindestanzahl für die Kontrolle des Gewichts schwerer Nutzfahrzeuge als wichtigste Maßnahmen zur Dekarbonisierung, Harmonisierung und Durchsetzung. Einige Mitgliedstaaten und Interessenträger des Schienenverkehrs/intermodalen Verkehrs zeigten jedoch aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen auf die Straßeninfrastruktur und einer möglichen Rückverlagerung des Verkehrs von der Schiene auf die Straße einen gewissen Widerstand gegen die Genehmigung grenzüberschreitender Fernverkehrsdienste mit schwereren und/oder längeren Fahrzeugen (die stark von der PO-C unterstützt werden). Die Interessenträger begrüßten insbesondere zusätzliche Anreize zur Ökologisierung, die in PO-B enthalten sind, wie z. B. die erhöhte Gewichtstoleranz von 4 Tonnen unabhängig vom Gewicht der emissionsfreien Technologie und die Einstufung von Kraftfahrzeuganhängern und Sattelanhängern als intermodale Transporteinheiten. Auch die Harmonisierung und die Vereinfachung der Verwaltungsverfahren für Genehmigungen von Sondertransporten (in PO-B) wurden von den Interessenträgern nachdrücklich befürwortet.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

PO-B dürfte den **nationalen Behörden** Einsparungen bei den Anpassungskosten (im Zusammenhang mit der Instandhaltung der Straßeninfrastruktur) bringen, die auf 3 Mrd. EUR im Vergleich zum Ausgangswert geschätzt werden (in Gegenwartswerten im Zeitraum 2025-2050). Die Kosteneinsparungen ergeben sich aus der geringeren Anzahl der Fahrten im Vergleich zum Ausgangswert (aufgrund der Zunahme der Nutzlast), der Verlagerung vom reinen Straßenverkehr hin zum intermodalen **Verkehr** und der Verringerung der Häufigkeit und des Ausmaßes von Überladungen. Darüber hinaus werden die Einsparungen bei den Verwaltungskosten für die nationalen Behörden auf 22,8 Mrd. EUR geschätzt. Sie entstehen durch die Einführung von zentralen Anlaufstellen auf nationaler Ebene und den damit verbundenen Kosteneinsparungen bei der Bearbeitung von Genehmigungsanträgen sowie durch die Verringerung der Anzahl der manuellen/straßenseitigen Kontrollen durch „Weigh-in-motion“-Systeme. Die Gesamtkosteneinsparungen für die nationalen Behörden werden auf 25,8 Mrd. EUR im Vergleich zum Ausgangswert geschätzt (in Gegenwartswerten im Zeitraum 2025-2050).

Die Straßenverkehrsunternehmen würden von Einsparungen bei den Anpassungskosten profitieren, die auf 42,8 Mrd. EUR im Vergleich zum Ausgangswert geschätzt werden (in Gegenwartswerten im Zeitraum 2025-2050). Sie entstehen durch die Senkung der Betriebskosten und den verringerten Zeitaufwand bei der Zusammenarbeit mit den Behörden bei manuellen/straßenseitigen Gewichtskontrollen. Die Senkung der Betriebskosten ist auf die Zunahme der durchschnittlichen

Nutzlast und die Verringerung der Anzahl der Fahrten (aufgrund der erhöhten Längen- und Gewichtstoleranz zur Unterbringung der emissionsfreien Technologien, die Harmonisierung des höchstzulässigen Gewichts von fünf- und sechssachsigen schweren Nutzfahrzeugen im grenzüberschreitenden Verkehr, die Ermöglichung des grenzüberschreitenden Verkehrs von 44 Tonnen schweren Nutzfahrzeugen und EMS zwischen den dies genehmigenden Mitgliedstaaten, und die Harmonisierung der Länge von beladenen Fahrzeugtransportern) sowie auf die Verlagerung des reinen Straßenverkehrs hin zum intermodalen Verkehr (aufgrund der Angleichung der Definition des intermodalen Verkehrs an die Richtlinie über den kombinierten Güterverkehr) zurückzuführen. Darüber hinaus profitieren die Kraftverkehrsunternehmen von der Abschaffung der Genehmigungspflicht für die Nutzung höherer Lkw für die Beförderung von Großvolumencontainern im intermodalen Verkehr (3,2 Mrd. EUR, im Vergleich zum Ausgangswert, in Gegenwartswerten im Zeitraum 2025-2050) und von der Zeitersparnis bei der Vorbereitung und Einreichung von Anträgen auf Erteilung von Sondergenehmigungen für den Transport unteilbarer Ladungen (1,2 Mrd. EUR im Vergleich zum Ausgangswert, in Gegenwartswerten im Zeitraum 2025-2050), was durch die Anwendung des Grundsatzes einer zentralen Anlaufstelle auf nationaler Ebene und die Digitalisierung von Dokumenten ermöglicht wird. Die Kosteneinsparungen für Kraftverkehrsunternehmen werden auf insgesamt 47,3 Mrd. EUR im Vergleich zum Ausgangswert geschätzt (in Gegenwartswerten im Zeitraum 2025-2050).

PO-B wird voraussichtlich zu externen Kosteneinsparungen aufgrund geringerer CO₂-Emissionen (schätzungsweise 3,5 Mrd. EUR im Vergleich zum Ausgangswert, in Gegenwartswerten im Zeitraum 2025-2050), Luftschadstoffemissionen (2,1 Mrd. EUR) und Lärmemissionen (0,7 Mrd. EUR) führen. Sie werden durch den verstärkten Einsatz emissionsfreier schwerer Nutzfahrzeuge, die Verlagerung hin zum intermodalen Verkehr und die geringere Anzahl der Fahrten (aufgrund der gestiegenen Nutzlast) ermöglicht. PO-B dürfte auch infolge der Verlagerung hin zum intermodalen Verkehr und der geringeren Anzahl der Fahrten zu einer Verringerung der externen Kosten durch Todesfälle um rund 0,9 Mrd. EUR führen.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

PO-B wird voraussichtlich zu Anpassungskosten für die **nationalen Behörden** führen, die auf 4,3 Mrd. EUR im Vergleich zum Ausgangswert geschätzt werden (in Gegenwartswerten im Zeitraum 2025-2050). Sie betreffen die Instandhaltung der Straßeninfrastruktur aufgrund der erhöhten Gewichtstoleranz für emissionsfreie Fahrzeuge, die Aktualisierung der Verzeichnisse von Brücken und Tunneln, die Umsetzung des Prinzips der zentralen Anlaufstelle auf nationaler Ebene und die Einführung von „Weigh-in-motion“-Systemen alle 300 km im TEN-V-Netz. Darüber hinaus werden den nationalen Behörden Verwaltungskosten in Höhe von 16,4 Mio. EUR für die Instandhaltung und Verwaltung der zentralen Anlaufstellen auf nationaler Ebene entstehen. Die Gesamtkosten für die nationalen Behörden werden auf 4,4 Mrd. EUR im Vergleich zum Ausgangswert geschätzt (in Gegenwartswerten im Zeitraum 2025-2050). Unter Berücksichtigung der Kosten und Kosteneinsparungen führt die PO-B insgesamt zu **Nettokosteneinsparungen für nationale Behörden** in Höhe von 21,5 Mrd. EUR.

Für **Kraftverkehrsunternehmen** führt die PO-B aufgrund der geringeren Überladungen zu Anpassungskosten von schätzungsweise 2,1 Mrd. EUR. Unternehmen, die zuvor Lastkraftwagen überladen haben, müssen nun die Gewichtsgrenzen einhalten, sodass mehr Fahrzeugkilometer erforderlich werden, um die gleiche Gütermenge zu befördern. Dies wird sich auf Kraftverkehrsunternehmen auswirken, die zuvor widerrechtlich gehandelt haben. PO-B führt zu **Nettokosteneinsparungen für Kraftverkehrsunternehmen**, die auf 45,1 Mrd. EUR im Vergleich zum Ausgangswert geschätzt werden (in Gegenwartswerten im Zeitraum 2025-2050).

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?

Es wird erwartet, dass sich die bevorzugte politische Option positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit von KMU auswirkt, welche die überwiegende Mehrheit des gewerblichen Straßenverkehrssektors

ausmachen (99 % der Kraftverkehrsunternehmen sind KMU). Insbesondere KMU, die sowohl im grenzüberschreitenden als auch im intermodalen Verkehr tätig sind, werden von Maßnahmen profitieren, die dazu beitragen, die Betriebs- und Energieeffizienz zu verbessern und den Übergang zum emissionsfreien Betrieb zu erleichtern. Die **Nettokosteneinsparungen für Kraftverkehrsunternehmen** werden auf 45,1 Mrd. EUR im Vergleich zum Ausgangswert geschätzt (in Gegenwartswerten im Zeitraum 2025-2050).

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Die Gesamtkosten für die nationalen Behörden werden auf 4,3 Mrd. EUR im Vergleich zum Ausgangswert geschätzt (in Gegenwartswerten im Zeitraum 2025-2050). Der größte Kostenfaktor der bevorzugten politischen Option (rund 96 % der Gesamtkosten) für die Verwaltungen der Mitgliedstaaten sind Anpassungskosten im Zusammenhang mit der Instandhaltung der Infrastruktur. Unter Berücksichtigung sowohl der Kosten als auch der Kosteneinsparungen dürfte die PO-B jedoch zu **Nettokosteneinsparungen für die nationalen Behörden** in Höhe von 21,5 Mrd. EUR führen.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Die Initiative kann auch dazu beitragen, das akute Problem des Mangels an Berufskraftfahrern, insbesondere im Langstreckenbetrieb, zu mindern. Der Betrieb mit schwereren/längeren Fahrzeugen, die die gleiche Ladungsmenge mit weniger Fahrten befördern können, effizientere straßenseitige Kontrollen und schnellere Verwaltungsverfahren für Sondertransporte werden dazu beitragen, die Arbeitszeit der Fahrer und die Nutzung der Fahrzeuge zu optimieren. Darüber hinaus können die Einführung emissionsfreier Fahrzeuge, die nach den neuesten Sicherheitsstandards ausgestattet sind, und ein verbesserter Komfort der Führerhäuser dazu beitragen, das Image des Berufs zu verbessern und junge Menschen, insbesondere Frauen, für eine Beschäftigung in diesem Sektor zu gewinnen.

Verhältnismäßigkeit

Die bevorzugte politische Option wird als jene Option bewertet, die im Hinblick auf das zur Erreichung der allgemeinen politischen Ziele erforderliche Maß am angemessensten ist.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Derzeit ist keine Überprüfung geplant.