



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 8.7.2008
KOM(2008) 435 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS
DER REGIONEN**

Strategie zur Internalisierung externer Kosten

{SEK(2008) 2207}

{SEK(2008) 2208}

{SEK(2008) 2209}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS
DER REGIONEN**

Strategie zur Internalisierung externer Kosten

1. EINLEITUNG: NACHHALTIGKEIT IM VERKEHR

Die Internalisierung externer Kosten ist Teil des Pakets von Initiativen, mit denen eine größere Nachhaltigkeit im Verkehr erreicht werden soll. Heutzutage führt kein Weg daran vorbei, auch den Verkehrssektor in die wichtigen Prioritäten der Kommission einzubinden – nachhaltige Entwicklung und Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit in Europa.

2006 hat der Gesetzgeber die Kommission aufgefordert, ein allgemein gültiges, transparentes und nachvollziehbares Modell zur Bewertung der externen Kosten auszuarbeiten.

„Die Kommission legt bis spätestens 10. Juni 2008 nach Prüfung aller Optionen einschließlich der Umwelt-, Lärm-, Stau- und Gesundheitskosten ein allgemein gültiges, transparentes und nachvollziehbares Modell zur Bewertung aller externen Kosten vor, welches künftigen Berechnungen von Infrastrukturgebühren zugrunde gelegt werden soll. *Dieses Modell wird durch eine Analyse der Auswirkungen der Internalisierung externer Kosten für alle Verkehrsträger und einer Strategie zur schrittweisen Umsetzung dieses Modells für alle Verkehrsträger begleitet.*

Dem Bericht und dem Modell werden gegebenenfalls an das Europäische Parlament und den Rat gerichtete Vorschläge für die weitere Überarbeitung dieser Richtlinie beigefügt“ (Richtlinie 2006/38/EG).

Solche Projekte sind nichts Neues. Seit Jahren bereits fordert die Kommission eine **effizientere Preisgestaltung im Verkehr, die die tatsächlichen Kosten des Verkehrs widerspiegelt**¹. Die vom Verkehr ausgehenden Belastungen kommen der Gesellschaft und der Wirtschaft teuer zu stehen. Von der Internalisierung der externen Kosten soll eine Signalwirkung ausgehen, indem die von den Verkehrsteilnehmern verursachten Kosten genau erfasst und diesen angelastet werden können, um sie durch den Anreiz, diese Kosten senken zu können, zu einer Verhaltensänderung zu bewegen.

Die Europäische Union muss handeln. Die Folgenabschätzung² kommt zu dem Ergebnis, dass, sofern in den nächsten Jahren nichts geschieht, die Umweltkosten (durch

¹ Die Kommission hat in ihrem Grünbuch „Faire und effiziente Preise im Verkehr“ von 1995, in ihrem Weißbuch „Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung: Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrsinfrastrukturgebühren in der EU“ von 1998 und in ihrem Weißbuch von 2001 „Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“, deutlich gemacht, dass die verschiedenen bei der Nutzung von Verkehrsinfrastrukturen entstehenden Kosten zum Teil, jedoch vor allem in ungleichem Maße auf die Verkehrsteilnehmer abgewälzt werden. In dem 2006 erstellten Zwischenbericht zu letzterem Weißbuch wurde das Thema wieder aufgegriffen, woraufhin die Kommission sich verpflichtete, gestützt auf die Richtlinie über die Straßenbenutzungsgebühren eine Methodik zur Anlastung von Infrastrukturkosten vorzuschlagen.

² Folgenabschätzung zur Internalisierung externer Kosten – SEK (2008) 2208.

Luftverschmutzung, CO₂) bis 2020 auf 210 Mrd. Euro ansteigen werden. Auch werden unsere Bürger und Unternehmen auf über einem Viertel des europäischen Straßennetzes mit Staus rechnen müssen.

2. ERWARTUNGEN AN DIE INTERNALISIERUNG – INTELLIGENTERE PREISE

2.1. Einrechnung der vom Verkehr verursachten Kosten

Den Verkehrsteilnehmern entstehen Kosten, die in direktem Zusammenhang mit der Art ihres Verkehrsmittels stehen (Kraftstoffverbrauch, Versicherung, usw.) Diese Kosten gelten als *private* Kosten, da sie direkt vom Verkehrsteilnehmer getragen werden. Verkehrsteilnehmer verursachen aber auch Belastungen, deren Kosten die Gesellschaft tragen muss und die von ihnen nicht direkt übernommen werden (*externe* Kosten), wie etwa der Zeitverlust anderer Verkehrsteilnehmer durch Staus, Gesundheitsprobleme durch Lärm und Luftverschmutzung, und, langfristig gesehen, die Auswirkungen der Treibhausgasemissionen auf das Klima. Diese Kosten sind eine Realität, auch wenn sie nicht immer einen Marktpreis haben: Ausgaben für Polizei und die Verwaltung von Infrastrukturen, Krankenhauskosten und Kosten des öffentlichen Gesundheitswesens, Rückgang der Lebensqualität. Diese Kosten werden im Allgemeinen vom Staat und von den Bürgern getragen. Diese privaten und externen Kosten summieren sich zu den *sozialen* Kosten des Verkehrs. Nur von einem Preis, in den alle durch die Verkehrsteilnehmer verursachten sozialen Kosten eingerechnet sind, geht die richtige Signalwirkung aus, da er der monetäre Ausdruck der in Anspruch genommenen Dienste und des Verbrauchs an begrenzten Ressourcen ist.

Damit die vom Preis ausgehenden Signale auch richtig ankommen, müssen die Verkehrsteilnehmer dafür empfänglich sein. Aus unterschiedlichen Gründen ist dies mitunter nicht möglich - z. B. wenn echte Alternativen fehlen, bei einem Verkehrsträger nur unzureichender Wettbewerb herrscht, geringe Anreize zur Innovation und für die Hinwendung zu umweltfreundlicheren Fahrzeugen bestehen. Die Internalisierung als solche ist daher zwar notwendig, bedarf jedoch flankierender Maßnahmen, um die Nachfrageelastizität, d. h. Sensibilität der Nachfrage für Preisänderungen, zu erhöhen, um die Attraktivität bestimmter Dienstangebote zu steigern oder die technologische Innovation zu beschleunigen. Das Ziel der Reduzierung der externen Kosten erfordert also eine Strategie, die über die Internalisierung der externen Kosten hinaus noch weitere Elemente enthält: Bereitstellung von Infrastrukturen, Anreize für technologische Innovationen, Wettbewerbspolitik, Gesetzgebung und Festlegung von Normen.

2.2. Wahl des passenden volkswirtschaftlichen Instruments entsprechend der Art der externen Kosten

In der Praxis sind die wichtigsten volkswirtschaftlichen Instrumente zur Internalisierung externer Kosten die Besteuerung, Mautgebühren (oder Nutzungsrechte) und unter bestimmten Bedingungen³ der Emissionshandel. Diese volkswirtschaftlichen Instrumente werden bereits, je nach Verkehrsträger und Art der Kosten, in unterschiedlichem Maße eingesetzt. Die

³ Gemäß der Richtlinie 2003/87 teilen die Mitgliedstaaten mindestens 90 % der CO₂-Zertifikate kostenlos zu. Damit die Kosten internalisiert werden, müssen die Emittenten von Emissionszertifikaten diese zu einem beispielsweise den externen Kosten entsprechenden Preis verkaufen. Die Kommission hat im Januar 2008 (KOM(2008) 16) vorgeschlagen, ein Auktionssystem einzuführen, das dem Verursacherprinzip folgt. Das System soll schrittweise eingeführt werden und dazu führen, dass 2013 mindestens zwei Drittel aller Zertifikate versteigert werden.

Folgenabschätzung⁴ zur Internalisierung externer Kosten gibt, aufgeschlüsselt auf die einzelnen Verkehrsträger, einen Überblick über die aktuelle Situation hinsichtlich der Straßenbenutzungsgebühren und der Emissionsrechte.

Da die einzelnen externen Kosten sehr unterschiedliche Merkmale haben, gilt es, die volkswirtschaftlichen Instrumente entsprechend anzupassen. So entstehen bei der Nutzung von Infrastrukturen externe Kosten, die je nach Zeit und Raum variieren. Dies gilt für Staus, Luftverschmutzung, Lärm und Unfälle, die meist an bestimmten Orten, zu bestimmten Zeiten und je nach Art des Verkehrsnetzes entstehen. Der beste Weg, diesen Schwankungen Rechnung zu tragen, ist eine differenzierte Umlage der Kosten. Warum sollten Verkehrsteilnehmer im gleichen Umfang zur Kasse gebeten werden, unabhängig davon, ob sie zu den Hauptverkehrszeiten oder zu den empfohlenen Zeiten unterwegs sind, ob sie stauanfällige Straßen benutzen oder alternative Routen wählen? Und warum sollte ein umweltfreundliches Fahrzeug genauso zu Buche schlagen wie ein umweltschädlicheres und lauterer Fahrzeug?

Der Klimawandel hingegen ist nicht räumlich begrenzt. Die CO₂-Emissionen, ganz allgemein die Treibhausgasemissionen, sind nicht an Ort und Zeit gebunden, sondern hängen vom Kraftstoffverbrauch ab. Hier kommt es weniger auf die differenzierte Umlage der Kosten an als vielmehr auf den Einsatz eines Instruments, das direkt beim Verbrauch ansetzt, wie etwa die Besteuerung von Kraftstoffen oder eben ein System für den Handel mit CO₂-Emissionen.

2.3. Aufrechterhaltung eines intakten Binnenmarktes

Ein intakter Binnenmarkt ist ein Grundpfeiler der Union. Vor diesem Hintergrund sind zu hohe Preise zu vermeiden, da sie die Freizügigkeit beeinträchtigen oder infolge ihrer Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Verkehr zu Lasten anderer Regionen gehen können. Aus diesem Grund gilt es, die Grundsätze der Internalisierung europaweit festzulegen, um eine Fragmentierung des Marktes zu vermeiden. Gleichzeitig kommt es darauf an, dem lokalen Charakter bestimmter externer Kosten Rechnung zu tragen, weshalb ein Gleichgewicht zwischen gemeinschaftsweiten und lokalen Konzepten gefunden werden muss.

Die Aufstellung **gemeinsamer Grundsätze** für die Mitgliedstaaten dürfte jegliche Diskriminierung ausschließen und die Transparenz des Marktes gewährleisten. Mit dem Vorschlag für eine gemeinschaftsweite Methodik soll vermieden werden, dass die Belastungen, gemessen an den tatsächlichen externen Kosten, unverhältnismäßig hoch sind. Schließlich soll ein Überprüfungssystem für ein klares und effizientes Verfahren für alle Akteure sorgen.

3. ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE FÜR DIE INTERNALISIERUNG EXTERNER KOSTEN: ANLASTUNG DER SOZIALEN GRENZKOSTEN

Verkehrsteilnehmer erhalten dann die richtigen Signale, wenn die Preise eine Ausbeutung von Ressourcen verhindern, der Verkehrssektor und letztlich die Volkswirtschaft jedoch durch die Preise nicht beeinträchtigt werden. In der Fachliteratur gilt das Gleichgewicht dann als erreicht, **wenn die sozialen Grenzkosten angelastet werden können, was hiermit als allgemeiner Grundsatz für die Internalisierung vorgeschlagen wird.**

⁴ SEK (2008) 2208.

Nach diesem Ansatz müssten die Preise im Verkehrssektor so angesetzt werden, dass sie die durch einen zusätzlichen Nutzer der Infrastrukturen kurzfristig verursachten zusätzlichen Kosten decken. Theoretisch müssten diese Zusatzkosten die Kosten des Nutzers und die externen Kosten beinhalten. Damit müsste die Anlastung der sozialen Grenzkosten zu einer effizienten Nutzung der bestehenden Infrastruktur führen. Indem dem Nutzer die Zusatzkosten, die er der Gesellschaft verursacht, angelastet werden, werden Verkehrsteilnehmer und Nicht-Verkehrsteilnehmer gleichbehandelt und die Nutzung gemeinschaftlicher Ressourcen und die Bezahlung nach dem „Verursacherprinzip“ und „Nutzerprinzip“ direkt miteinander verknüpft. Dieser Ansatz ist nur möglich, wenn der „Verursacher“ keinen Ausgleich erhält, der die etwaigen Effekte der Internalisierung wieder aufhebt.

Die Grenzkosten ändern sich aber je nach Zeit und Ort, weshalb es in der Praxis schwierig ist, sie genau zu erfassen. Eine gewisse Vereinfachung ist daher nicht zu vermeiden. Allgemein können die Grenzkosten in Höhe der durchschnittlichen variablen Kosten veranschlagt werden.

Allerdings ist das Konzept der Grenzkosten nicht uneingeschränkt anwendbar. So ermöglicht es bei hohen Festkosten oder in Sektoren mit geringem Verkehrsaufkommen nicht unbedingt die Deckung der Infrastrukturkosten. Bei Bedarf kann auf ergänzende Konzepte zurückgegriffen werden, um die Finanzierung von Infrastrukturen entsprechend dem „Nutzerprinzip“ und die Internalisierung der externen Kosten nach dem „Verursacherprinzip“ sicherzustellen. Dies trägt darüber hinaus dazu bei, die Gleichbehandlung von Verkehrsteilnehmern und der Gesellschaft als Ganzes zu gewährleisten. Auch erfordert die Festlegung bestimmter Kosten, wie etwa die durch den Lärm verursachten, sehr komplexe Verfahren zur Ermittlung der Grenzkosten, weshalb ein pragmatischer Ansatz anhand der durchschnittlichen Kosten eher realistisch erscheint (siehe technischer Anhang⁵).

Im technischen Anhang wird ein gemeinschaftlicher Rahmen für die Berechnung der externen Kosten vorgeschlagen, die aufgrund der Luftverschmutzung, des Lärms und des Klimawandels entstehen, indem gemeinsame Grundsätze und eine gemeinsame Methodik aufgestellt werden. In diesem Dokument werden Unfälle nicht ausdrücklich behandelt (siehe Schaubild 2 des technischen Anhangs). Die Internalisierung der externen Kosten von Unfällen sollte anhand von Mechanismen vorgenommen werden, die das Risikoverhalten berücksichtigen (Geschwindigkeit, Alkohol am Steuer) und die Anreize für eine Verhaltensänderung geben. Versicherungsprämien, wie etwa Bonus-/Malussysteme, verfahren bereits danach und berücksichtigen das Risikoprofil des Fahrers, doch die Höhe der Prämien hängt von den Schadenszahlungen ab, die meist nicht alle Kosten abdecken. Wenngleich die Anhörung eine Befürwortung der Kostenallokation auf die Versicherungsprämien ergeben hat, müsste eine solche Vorgehensweise die Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigen und erfordert eine eingehendere Prüfung – nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität. Zum jetzigen Zeitpunkt sind die Überlegungen noch nicht weit genug gediehen, um eine europaweite Initiative vorzuschlagen.

⁵ SEK (2008) 2207.

4. STRATEGIE ZUR INTERNALISIERUNG DER EXTERNEN KOSTEN BEI ALLEN VERKEHRSTRÄGERN

Auch wenn es möglich ist, einen allgemeinen Grundsatz für die Internalisierung (Anlastung der sozialen Grenzkosten) und eine Methodik zur Quantifizierung der Externalitäten aufzustellen, ist ein Mechanismus schwer vorstellbar, der für alle Verkehrsträger allgemein gültig ist, die sich durch unterschiedliche Technologien, eine unterschiedlich große Anzahl von Akteuren, die bestehenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften usw. auszeichnen. Es gilt, den gleichen Grundsatz mit differenzierten Instrumenten anzuwenden.

Europa fängt nicht bei Null an. Die Union hat bereits Maßnahmen ergriffen, die eine Internalisierung ermöglichen und zur Verringerung der Belastungen beitragen. Einen wichtigen Schritt stellte 2003 die Harmonisierung der Energiebesteuerung dar. Bei der für 2008 geplanten Überarbeitung sollen die CO₂-Emission stärker berücksichtigt werden. Der jüngste Vorschlag, bis 2011 den Luftverkehr in den Emissionshandel aufzunehmen, stellt einen weiteren entscheidenden Beitrag des Verkehrssektors zum Klimaschutz dar.

Anhand der Ergebnisse der Folgenabschätzung ist es möglich, eine allgemeine Strategie zu entwickeln, die die Merkmale der einzelnen Verkehrsträger berücksichtigt, und weitere Fortschritte zu erzielen.

4.1. Möglichkeiten der Internalisierung beim Straßengüterverkehr

Auf den Straßengüterverkehr entfallen drei Viertel der Gütertransporte, so dass bei einer Internalisierung der externen Kosten die Umweltkosten im Vergleich zur Ausgangslage um etwa 1 Mrd. Euro gesenkt werden könnten. Weniger Staus bedeuten auch weniger Zeitverluste und damit eine höhere Effizienz der Wertschöpfungsketten. Die Kommission schlägt daher vor, Möglichkeiten zu eröffnen, bestimmte Kosten des Straßengüterverkehrs zu internalisieren.

4.1.1. Ökologisch sinnvolle und intelligente Preisgestaltung: Überarbeitung der Richtlinie 1999/62/EG (Juni 2008)

Die Richtlinie von 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge untersagt die Einbeziehung von externen Kosten in die Berechnung der Straßenbenutzungsgebühren. 2006 wurde sie geändert, damit die Gebühren den Umweltmerkmalen der Fahrzeuge angepasst werden können. Mit Ausnahme von Gebirgsregionen und dort nur unter bestimmten Bedingungen, dürfen die Einnahmen aus den Straßenbenutzungsgebühren die Infrastrukturkosten jedoch nicht übersteigen. Dies gilt sogar für Regionen mit hoher Umwelt- und Verkehrsbelastung.

Bei der Folgenabschätzung wurden verschiedene Optionen geprüft, wie externe Kosten internalisiert werden können. Dabei wurde festgestellt, in welchem Umfang die Anlastung der Kosten von Luftverschmutzung, Lärmbelastung und Verkehrsstaus zu einer Reduzierung der externen Kosten führt, ohne unverhältnismäßig hohe wirtschaftliche Belastungen zu verursachen. Der Zeitgewinn durch das geringere Verkehrsaufkommen erhöht die wirtschaftliche Effizienz und führt zu einer deutlichen Verringerung des CO₂-Ausstoßes.

Die Kommission schlägt daher eine Überarbeitung der Richtlinie 1999/62/EG vor, damit die externen Kosten eingerechnet werden können. Mit den Änderungen soll vor allem Folgendes erreicht werden: 1. Berücksichtigung der externen Kosten der Luftverschmutzung, der Lärmbelastung und der Verkehrsüberlastung, 2. die Einführung eines Mechanismus für die

gemeinschaftsweite Koordinierung unter Rückgriff auf ein gemeinsames Verfahren und Höchstwerte für die Berechnung der Gebühren, 3. Zweckbindung der Einnahmen für den Verkehr. Die Ergebnisse der öffentlichen Anhörung unterstützen dieses Konzept. Aus Gründen der Effizienz sollten sich die Straßenbenutzungsgebühren an der Art des Fahrzeugs und der Straße sowie am Zeitraum orientieren und automatisch eingezogen werden, um Staus an den Mautstellen zu vermeiden.

4.1.2. Internalisierung – durch Technologie leichter gemacht (Herbst 2008)

Der Aktionsplan für einen intelligenten Verkehr, der im Herbst 2008 vorgestellt wird, soll den Einsatz technologischer Mittel forcieren. Die Kommission wird die Durchführungsbestimmungen für die mit der Richtlinie 2004/52/EG vorgesehene Interoperabilität elektronischer Mautsysteme festlegen. Diese Bestimmungen werden die uneingeschränkte Interoperabilität dieser Systeme innerhalb von drei Jahren nach Verabschiedung der Entscheidungen über die Festlegung des europäischen Mautsystemdienstes sicherstellen.

4.2. Anreize für die Bürger, das Auto nachhaltiger zu nutzen (Herbst 2008)

Personenkraftwagen dürfen von diesen Vorhaben nicht ausgeschlossen werden. Die Grundsätze der hier vorgeschlagenen Kostenanlastung sollten sinnvollerweise auch auf Personenkraftwagen angewandt werden. Aus Gründen der Subsidiarität bleibt die Entscheidung darüber bei den Mitgliedstaaten.

Der Aktionsplan zur urbanen Mobilität, der im Herbst 2008 vorgelegt wird, untersucht auch, wie die Mobilität unserer Bürger in den Städten verbessert werden kann, sowie welchen Mehrwert eine gemeinschaftsweite Aktion hätte. Der Aktionsplan ging aus der Diskussion über das Grünbuch über den Stadtverkehr⁶ hervor. Die Weitergabe der unterschiedlichen Erfahrungen, die die europäischen Städte bereits mit der Kostenanlastung gemacht haben, sowie die Einrichtung eines Diskussionsforums könnten hinsichtlich der Ausgestaltung eines solchen Systems hilfreich sein. Die Ausarbeitung harmonisierter Kriterien für Verkehrsbeschränkungen in Städten und die Förderung der Interoperabilität der Technologien könnten dazu beitragen, die Strategien zur Internalisierung der externen Kosten in europäischen Stadtgebieten besser aufeinander abzustimmen.

Schließlich wird zur Zeit im Rat der Vorschlag über die Besteuerung von Personenkraftwagen⁷ erörtert. Dieser Vorschlag sieht die Umgestaltung der bestehenden Besteuerung vor, um den CO₂-Ausstoß einzubeziehen. Der Vorschlag der Kommission beinhaltet drei Kernpunkte: Aufhebung der Zulassungssteuer, Einführung eines Systems zur Rückerstattung der Zulassungssteuer und Umgestaltung der Bemessungsgrundlage der Zulassungssteuer und der jährlichen Kraftfahrzeugsteuer im Hinblick darauf, sie ganz oder teilweise an den CO₂-Ausstoß zu koppeln.

⁶ Grünbuch - Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt (September 2007). Abrufbar unter http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/index_en.htm

⁷ KOM(2005)261. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Besteuerung von Personenkraftwagen.

4.3. Internalisierung der externen Kosten bei allen Verkehrsträgern

Die Europäische Union darf hier nicht Halt machen. Wenn es um die Verbesserung der Lebensqualität unserer Bürger geht, müssen auch die anderen Verkehrsträger ihren Beitrag leisten. Jeder Verkehrsträger hat hierbei ganz spezifische Probleme zu bewältigen: Der Lärm des Schienenverkehrs, die Luftverschmutzung und der Klimaschutz beim Seeverkehr, der Lärm, die Luftverschmutzung und der Klimaschutz beim Luftverkehr. Die Internalisierung der externen Kosten macht es auch möglich, auf die Instrumente zurückzugreifen, die am besten geeignet sind, die Verkehrsteilnehmer zu einem nachhaltigeren Verhalten zu veranlassen.

Bei der Folgenabschätzung wurden auch verschiedene Optionen zur Internalisierung der externen Kosten bei anderen Verkehrsträgern geprüft. Untersucht wurden die politischen Optionen zur Internalisierung der Umweltkosten, also der Kosten im Zusammenhang mit der Luftverschmutzung, der Lärmbelastigung und dem Klimawandel. Eine solche Vorgehensweise dürfte zu einer Verringerung der Belastungen führen.

4.3.1. Schienenverkehr (2008)

Die Richtlinie 2001/14/EG lässt die Internalisierung der externen Kosten zu. Führt jedoch die Internalisierung zu einer Erhöhung der Einnahmen des Infrastrukturbetreibers, ist sie gemäß der Richtlinie nur dann zulässig, wenn es auch in bei den anderen konkurrierenden Verkehrsträgern zu Erhöhungen kommt. Die Überarbeitung der Richtlinie 1999/62 bietet somit die Möglichkeit, die externen Kosten in den Straßenverkehr einzubeziehen, der mit dem Schienenverkehr im Wettbewerb steht.

Allerdings ist die Lärmbelastigung eine große Herausforderung für den Schienenverkehr. Die Kommission veröffentlicht zeitgleich mit dieser Mitteilung eine Mitteilung über Anreizinstrumente zur Reduzierung der Lärmbelastigung und könnte bis Ende 2008 im Zuge der Neufassung des ersten Eisenbahnpakets dahingehende Rechtsvorschriften vorlegen.

4.3.2. Luftverkehr (Ende 2008)

Für den Luftverkehr ist die Aufnahme in das Programm bereits vorgesehen. Da die Emissionen aus dem Luftverkehr besonders rasant ansteigen, hat die Kommission bereits am 20. Dezember 2006 vorgeschlagen, die CO₂-Emissionen aus dem Luftverkehr in ein europäisches Emissionshandelssystem einzubeziehen. Dies würde bedeuten, dass die Luftfahrzeugbetreiber entsprechend dem Verursacherprinzip ab 2011 oder 2012 Zertifikate zur Abdeckung ihrer Emissionen erwerben müssen. Der Richtlinienvorschlag erstreckt sich nicht nur auf alle innergemeinschaftlichen Flüge, sondern auch auf alle Flüge mit einem Ziel- oder Abflugflughafen in der EU. Als Höchstsatz wird mit 100 % die im Referenzzeitraum 2004 bis 2006 emittierte Emissionsmenge angesetzt.

Da sich die Auswirkungen des Luftverkehrs auf das Klima nicht nur am CO₂-Ausstoß festmachen lassen, hat die Kommission bereits ihre Absicht erklärt, sich auch mit den anderen Treibhausgasen, insbesondere den Stickoxiden (NO_x) zu befassen. So bereitet die Kommission auch einen Vorschlag zur Reduzierung der NO_x-Emissionen vor, der Ende 2008 vorgelegt werden wird.

Schließlich hat die Kommission am 24. Januar 2007 einen Richtlinienvorschlag über Flughafengebühren vorgelegt. Der Vorschlag wurde vom Rat und vom Parlament begrüßt.

Die vorgeschlagenen Änderungen beziehen sich darauf, die Gebühren an die Umweltschäden zu koppeln.

4.3.3. *Seeverkehr (2009)*

Mit steigendem Wachstum nahmen in den letzten Jahren auch die CO₂-Emissionen des Seeverkehrs zu. In seinen Schlussfolgerungen vom März 2007 schlug der Rat vor, Maßnahmen hinsichtlich der Emissionen aus dem internationalen Seeverkehr zu ergreifen. Die Kommission würde auch gern den Seeverkehr in das Anschlussabkommen für die Zeit nach 2012 zum Klimaschutz aufnehmen und hält es daher für wünschenswert, wenn die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO) 2009 Maßnahmen ergreifen würde, um die Treibhausgasemissionen zu verringern. Angesichts der schleppenden Fortschritte bei der IMO schlägt die Kommission vor, Maßnahmen auf europäischer Ebene zu ergreifen – wie etwa die Aufnahme des Seeverkehrs in das Emissionshandelssystem der EU.

4.3.4. *Schiffahrtswege*

In der Mitteilung zum Programm Naiades wurde das Jahr 2013 als Zeithorizont für die Internalisierung der externen Kosten bei allen Verkehrsträgern genannt. Die Kommission verweist nochmals darauf, dass ein solches Konzept der Binnenschiffahrt Aufschwung geben und die Finanzierung von Infrastrukturprojekten ermöglichen könnte. Die Ergebnisse der Folgenabschätzung bestätigen, dass die Schiffahrtswege von einer solchen Strategie profitieren würden und, abhängig von ihrer Energieeffizienz je transportierter Tonne/km, die Nutznießer einer richtig verstandenen intermodalen Politik sein könnten.

4.4. Nutzung der Einnahmen aus der Internalisierung für einen nachhaltigen Verkehr

Bei der Verwendung der Einnahmen aus der Internalisierung gilt es, gemeinschaftsweit betrachtet, die Vorteile des internationalen Verkehrs im Auge zu behalten. Häufig werden gerade im internationalen Verkehr Einnahmen aus der Internalisierung erzielt. In Europa entfällt knapp ein Viertel des Straßenverkehrs auf den internationalen Straßenverkehr. In sieben Mitgliedstaaten übersteigt dieser Anteil mehr als die Hälfte (74 % in Belgien, 76 % in Luxemburg, 85 % in Estland). Da die Einnahmen aus dem Verkehr nicht zweckgebunden sind, ist jeder Mitgliedstaat verleitet, die Einnahmen aus der Internalisierung zum eigenen Vorteil zu verwenden, ohne den Nutzen einer gemeinschaftsweit nachhaltigen Mobilität zu sehen.

Um den Verkehr nachhaltiger zu gestalten, bedarf es zudem noch erheblicher Anstrengungen etwa in Forschung und Innovation, bei den Investitionen in umweltfreundliche Infrastrukturmaterialien und beim Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs. Die Liste ist lang und verlangt von den Mitgliedstaaten tatkräftige Unterstützung. Darüber hinaus erfordert der Ausbau der transeuropäischen Netze enorme finanzielle Mittel, insbesondere für die von der Union als vorrangig ausgewählten Vorhaben. Auch sollten die Einnahmen aus der Internalisierung wieder dem Verkehrssektor zufließen und dazu beitragen, die externen Kosten zu verringern - stets auf der Grundlage des Kosten-Nutzen-Verhältnisses oder ähnlicher Untersuchungen, die sicherstellen, dass der gewählte Verwendungszweck den größtmöglichen Nutzen für die Gesellschaft hervorbringt. Der Vorschlag zur Überarbeitung der Richtlinie 1999/62/EG sieht einen solchen Ansatz vor.

5. DIE NÄCHSTEN SCHRITTE

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, den vorgeschlagenen Gemeinschaftsrahmen zu nutzen. Der Straßenverkehr ist Gegenstand eines legislativen Vorschlags, der mit dem hier vorgeschlagenen Paket von Initiativen vorgelegt wird.

Die Kommission wird 2013 eine Bilanz dieser Maßnahmen ziehen und dabei feststellen, welche Fortschritte bei der Internalisierung erzielt wurden. Die Bewertung der externen Kosten wird entsprechend den einschlägigen Forschungsarbeiten angepasst. Bei Bedarf und je nach Umfang der erzielten Fortschritte werden in die Untersuchung weitere externe Kosten einbezogen, wie sie z. B. die im Hinblick auf Biodiversität, Natur, Landschaft und Flächenverbrauch entstehen.