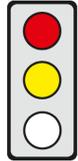


## KERNPUNKTE

**Ziel der Verordnung:** Die Erhebung von Straßennutzungsgebühren soll weiter EU-weit angeglichen werden.

**Betroffene:** Fahrer von Pkw, Lkw, Kleintransportern und Bussen, Transportunternehmen, Mautbetreiber.



**Pro:** Der Verzicht auf eine Pflicht zur Erhebung von Straßennutzungsgebühren ist sachgerecht.

**Contra:** (1) Regelungen zur Erhebung von Straßennutzungsgebühren für Pkw verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip.

(2) Die pauschale Abschaffung von Vignettengebühren durch die EU ist nicht rechtfertigbar. Denn Vor- und Nachteile von Maut- und Vignettengebühren hängen von deren Ausgestaltungen ab.

(3) Die derzeitige Staffelung der Infrastrukturgebühren für schwere Nutzfahrzeuge nach EURO-Klassen sollte nicht abgeschafft werden. Sie führt zu einem emissionsärmeren Fuhrpark.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2017) 275** vom 31. Mai 2017 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG **über** die Erhebung von **Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege** durch schwere Nutzfahrzeuge

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- In vielen Mitgliedstaaten verschlechtert sich der Zustand der Straßeninfrastruktur aufgrund sinkender öffentlicher Ausgaben für die Instandhaltung. Das hat negative Folgen wie längere Fahrzeiten, mehr Unfälle, höhere Luftverschmutzung – etwa Kohlenmonoxid, Stickoxid, Ruß – und stärkere Lärmbelastung. (S. 2)
- Straßennutzungsgebühren können Anreize für einen „sauberen und effizienteren Verkehrsbetrieb“ schaffen und Probleme wie Klimawandel, Luftverschmutzung, Lärmbelastung und Staus eindämmen (S. 2).
- Die Wegekosten-Richtlinie [1999/62/EG] regelt derzeit die Erhebung von Straßennutzungsgebühren nur für Lkw über 3,5 t. Die Gebühren dürfen Luftverschmutzung und Staukosten, jedoch keine CO<sub>2</sub>-Emissionen berücksichtigen.
- Die vorgeschlagenen Änderungen der Wegekosten-Richtlinie sollen
  - neben Lkw über 3,5 t weitere Fahrzeugtypen einbeziehen (S. 3),
  - Fortschritte bei der Anwendung des Nutzerprinzips („wer Straßen nutzt, zahlt“) und des Verursacherprinzips („wer verschmutzt, zahlt“) erzielen, vor allem durch die Berücksichtigung von CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Festlegung von Straßennutzungsgebühren (S. 3),
  - auch künftig die Mitgliedstaaten nicht zur Einführung von Straßennutzungsgebühren verpflichten (S. 5).

#### ► Anwendungsbereich

- Die Wegekosten-Richtlinie gilt künftig für alle schweren und leichten Nutzfahrzeuge (geänderter Art. 1).
- „Schwere Nutzfahrzeuge“ (SNF) sind Lkw und Busse jeweils über 3,5 t (Art. 2 neue Nr. 16).
  - „Leichte Nutzfahrzeuge“ (LNF) sind Pkw sowie Kleinbusse und -transporter bis 3,5 t (Art. 2 neue Nr. 19).

#### ► Straßennutzungsgebühren: Vignetten- und Mautgebühren

- „Vignettengebühren“ (auch „Benutzungsgebühren“) sind zeitabhängige Straßennutzungsgebühren, die zur Straßennutzung während eines bestimmten Zeitraums berechtigen (Art. 2 neue Nr. 14).
- „Mautgebühren“ sind streckenabhängige Straßennutzungsgebühren, die sich an der gefahrenen Wegstrecke und dem Fahrzeugtyp orientieren (Art. 2 neue Nr. 6). Sie bestehen aus (Art. 2 neue Nr. 6)
  - einer „Infrastrukturgebühr“ – zur Anlastung von Bau-, Instandhaltungs- und Betriebskosten (Art. 2 neue Nr. 7),
  - ggf. einer „Gebühr für externe Kosten“ – zur Anlastung von Luftverschmutzung und Lärmbelastung,
  - ggf. einer „Staugebühr“ – zur Anlastung der in Anspruch genommenen Fläche.

#### ► Ausnahmeregelungen für SNF

- Bis Ende 2019 können Mitgliedstaaten SNF unter 12 t von der Gebührenerhebung ausnehmen, falls diese
  - sich wegen „Verkehrsverlagerungen erheblich negativ“ auf „die Umwelt, den Lärmpegel, Staubbildungen, die Gesundheit oder die Verkehrssicherheit auswirken würde“ (Art. 7 neuer Abs. 8 lit. a), oder
  - zu Verwaltungskosten über 30% der zusätzlichen Einnahmen führen würde (Art. 7 neuer Abs. 8 lit. b).
- Ab 2020 darf es keine Ausnahmen mehr für Busse geben (Art. 7 neuer Abs. 9).

- ▶ **Vignettengebühren für LNF und SNF: Schrittweise Abschaffung**
  - Die Mitgliedstaaten dürfen Vignettengebühren für SNF (Art. 7 neuer Abs. 6)
    - ab 2018 nicht mehr neu einführen,
    - nur noch bis Ende 2023 beibehalten.
  - Die Mitgliedstaaten dürfen Vignettengebühren für LNF (Art. 7 neuer Abs. 7)
    - ab Inkrafttreten der Richtlinien-Änderungen nicht mehr neu einführen,
    - nur noch bis Ende 2027 beibehalten.
  - Diese schrittweise Abschaffung der Vignettengebühren dient der „Erreichung von Fortschritten bei der Anwendung des Verursacherprinzips und des Nutzerprinzips“ (S. 13). Dies wird damit begründet, dass Vignettengebühren „Infrastrukturgebühren nicht genau widerspiegeln“ und „keine wirksamen Anreize für einen saubereren und effizienteren Verkehrsbetrieb geben (Erwägungsgrund 4).
- ▶ **Vignettengebühren für Pkw: diskriminierungsfreie Ausgestaltung**
  - Um Diskriminierung von „zumeist ausländischen“ „Gelegenheitsfahrern“ [S. 2; s.a. COM(2012) 199, [cepAnalyse 28/2012](#)] zu vermeiden, müssen Pkw-Vignettengebühren gestaffelt sein (Art. 7a neuer Abs. 3).
  - Pkw-Vignetten müssen mindestens in folgender Staffelung angeboten werden: für ein Jahr, für ein und/oder zwei Wochen zu einem Preis von höchstens 18% bzw. 30% des Jahrestarifs, für zehn Tage zu einem Preis von höchstens 8% des Jahrestarifs.
  - Bis zu einer „wesentlichen Änderung“ der Vignettengebühren, aber höchstens bis Ende 2023 können diese über den Höchstsätzen liegen, falls sie vor dem 31. Mai 2017 beschlossen wurden (Art. 7a neuer Abs. 3).
  - Für andere Gültigkeitsdauern müssen Gebühren nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz unter Berücksichtigung der anderen Tarife und der „Nutzungsgewohnheiten“ festgelegt werden (Art. 7a neuer Abs. 3).
  - Bei Einführung einer Vignettengebühr dürfen Mitgliedstaaten keinen „Ausgleich“ – z.B. durch eine entsprechende Senkung der Kfz-Steuer – mehr vorsehen (geänderter Art. 7k).
- ▶ **Vignettengebühren für LNF: Ausrichtung an Luftverschmutzung**
  - Bis Ende 2021 können Vignettengebühren für LNF nach mitgliedstaatlichen Vorschriften zur „Umweltverträglichkeit“ ausgestaltet sein (neuer Art. 7ga Abs. 1).
  - Ab 2022 müssen zumindest Vignetten-Jahresgebühren für LNF mit geringer Luftverschmutzung durch ermäßigte Gebührensätze begünstigt werden (neuer Art. 7ga Abs. 2 i.V.m. Anhang VII). Diese Gebührenrabatte erhalten allerdings nur diejenigen LNF, deren CO<sub>2</sub>-Ausstoß unter den Zielvorgaben für die Neuwagenflotte ([Verordnung (EG) Nr. 443/2009] und [Verordnung (EU) Nr. 510/2011]) liegt.
- ▶ **Mautgebühren für LNF: Ausrichtung an Luftverschmutzung**
  - Bis Ende 2021 können Mautgebühren für LNF nach mitgliedstaatlichen Vorschriften zur „Umweltverträglichkeit“ ausgestaltet sein (neuer Art. 7ga Abs. 1).
  - Ab 2022 müssen Mautgebühren für LNF mit geringer Luftverschmutzung durch ermäßigte Gebührensätze begünstigt werden (neuer Art. 7ga Abs. 2 i.V.m. Anhang VII). Diese Gebührenrabatte erhalten allerdings nur diejenigen LNF, deren CO<sub>2</sub>-Ausstoß unter den Zielvorgaben für die Neuwagenflotte ([Verordnung (EG) Nr. 443/2009] und [Verordnung (EU) Nr. 510/2011]) liegt.
- ▶ **Mautgebühren für SNF: Ausrichtung der Infrastrukturgebühren an CO<sub>2</sub>-Emissionen**
  - Nach derzeit geltendem Recht müssen Infrastrukturgebühren für LKW über 3,5 t nach „EURO-Emissionsklassen“ gestaffelt sein, die sich nach deren Luftverschmutzung richten (Art. 7g i.V.m. Anhang 0).
  - Diese Vorschrift wird 2020 auch auf Busse ausgedehnt (Art. 7 neuer Abs. 9).
  - Die Staffelung von Infrastrukturgebühren für SNF nach EURO-Emissionsklassen läuft Ende 2020 aus (Art. 7g geänderter Abs. 2).
  - Die Kommission legt für SNF in einem delegierten Rechtsakt „Bezugswerte“ für CO<sub>2</sub>-Emissionen und „zweckmäßige“ CO<sub>2</sub>-Emissionsklassen fest. Innerhalb eines Jahres nach deren Inkrafttreten müssen die Mitgliedstaaten Infrastrukturgebühren nach diesen Klassen bemessen (Art. 7g geänderter Abs. 4).
- ▶ **Mautgebühren für LNF und SNF: Gebühren für Luftverschmutzung und Lärmbelastung**
  - Mautgebühren dürfen eine Gebühr für Luftverschmutzung und/oder Lärmbelastung enthalten (Art. 7c geänderter Abs. 1 i.V.m. Anhang III).
  - Mautgebühren für SNF müssen ab 2021 eine Gebühr für Luftverschmutzung und Lärmbelastung zumindest für folgende Straßen enthalten (Art. 7c neuer Abs. 5):
    - Abschnitte des transeuropäischen Straßennetzes [KOM(2011) 650; s. [cepAnalyse](#)] und
    - Autobahnen mit „überdurchschnittlicher“ Luftverschmutzung und Lärmbelastung.
- ▶ **Mautgebühren für LNF und SNF: Stauegebühren**
  - Mitgliedstaaten können Stauegebühren auf ihrem gesamten Straßennetz einführen (neuer Art. 7da Abs. 1).
  - Sie sind nach der Fahrzeuglänge zu gewichten (neuer Art. 7da Abs. 3 i.V.m. Anhang V).
  - Sie dürfen nur erhoben werden (neuer Art. 7da Abs. 1)
    - auf Straßenabschnitten, auf denen Staus „regelmäßig“ auftreten, und
    - in Zeiträumen, in denen Staus „üblicherweise“ auftreten.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die vorgeschlagenen Änderungen der Wegekosten-Richtlinie sind angesichts der Auswirkungen des Straßenverkehrs auf das grenzüberschreitende Klimaproblem und der potentiellen Ungleichbehandlungen ausländischer „Gelegenheitsfahrer“ gerechtfertigt. (S. 2 f.)

## Politischer Kontext

Um den Verpflichtungen des UN-Klimaschutzabkommens von Paris (s. [cepAnalyse 13/2016](#)) nachzukommen, soll auch der Verkehrssektor einen Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Reduktion leisten. In ihrer „Strategie für emissionsarme Mobilität“ [COM(2016) 501; s. [cepAnalyse 30/2016](#)] fordert die Kommission „verstärkt“ die Erhebung entfernungsabhängiger Mautgebühren. Um mögliche Belastungen des Straßengüterverkehrs beim Übergang zu Mautgebühren [s. diese [cepAnalyse](#)] zu senken, will die Kommission die Mindestsätze der Kfz-Steuern für Lkw über fünf Jahre schrittweise auf null senken [COM(2017) 276, Anhang I].

## Stand der Gesetzgebung

31.05.17 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	Verkehr
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr (federführend), Berichterstatter: Christine Revault D'Allones Bonnefoy (S&D-Fraktion, FR) und Deirdre Clune (EVP-Fraktion, EI)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Verkehr (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

## Formalien

Kompetenznorm:	Art. 91 AEUV (Verkehr)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

**Die Ausweitung** des Anwendungsbereichs **der Wegekosten-Richtlinie auf alle SNF kann Wettbewerbsverzerrungen vermeiden** – im Straßengüterverkehr und auch bei Bussen gegenüber dem Schienenverkehr.

**Der Verzicht auf eine Pflicht zur Erhebung von Straßennutzungsgebühren ist sachgerecht.** Es gibt zwar gute Gründe, angesichts des steigenden Verkehrsvolumens Anreize zur Eindämmung von Luftverschmutzung, Lärmbelastung, Staus und CO<sub>2</sub>-Emissionen zu setzen. Aber die dafür vorgeschlagene Anwendung des Nutzer- und Verursacherprinzips muss nicht zwangsläufig mittels Straßennutzungsgebühren erfolgen. **Denn es existieren auch andere Instrumente zur „Bepreisung“** – also der kostenmäßigen Anlastung – **von Umwelt- und Klimaschäden**, etwa eine Kombination aus nach Luftverschmutzung gestaffelter Kfz-Steuer und der Bepreisung des tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Austoßes durch eine CO<sub>2</sub>-Steuer oder den Emissionsrechtehandel (ETS; s. [cepKompass EU-Klima- und Energiepolitik](#), S. 10 ff.). Diese erfassen allerdings nur inländische Nutzfahrzeuge, Straßennutzungsgebühren hingegen auch ausländische. Die Entscheidung zwischen den Instrumenten sollte daher, wie von der Kommission vorgeschlagen, bei den Mitgliedstaaten verbleiben.

**Der Richtlinien-Vorschlag berücksichtigt das Problem der Ausweichverkehre nur ungenügend.** Werden Straßennutzungsgebühren nur auf bestimmten Straßen erhoben, besteht vor allem bei Pkw die Gefahr, dass sich der Verkehr von den sichersten Straßen – Autobahnen und mehrspurigen Schnellstraßen – mit den wenigsten Verkehrstoten und Verletzten pro gefahrenem Kilometer auf unfallträchtigere Straßen verlagert, die zudem näher an Siedlungen vorbeiführen und dort zu Luftverschmutzung und Lärmbelastung führen. Dies gilt nicht für die erwähnten alternativen Instrumente, die ebenso dem Nutzer- und Verursacherprinzip entsprechen. Die Kommission begründet auch nicht, warum es das Problem der Ausweichverkehre für Lkw unter 12 t ab Ende 2019 nicht mehr geben sollte, wenn die – aufgrund drohender Ausweichverkehre gewährte – Möglichkeit zur Befreiung von Straßennutzungsgebühren für SNF auslaufen soll.

**Die pauschale Abschaffung von Vignettengebühren durch die EU ist nicht rechtfertigbar**, dass dadurch „Fortschritte bei der Anwendung des Verursacher- und des Nutzerprinzips“ gemacht werden. **Denn Vor- und Nachteile von Maut- und Vignettengebühren hängen von deren konkreten Ausgestaltungen ab.** Zwar entsprechen in der Tat streckenabhängige Straßennutzungsgebühren diesen Prinzipien besser, weil Vignettengebühren „Infrastrukturkosten nicht genau widerspiegeln“ und weniger zielgerichtete „Anreize für einen saubereren und effizienteren Verkehrsbetrieb“ geben. Jedoch induzieren Mautgebühren gerade deshalb in höherem Maße als Vignettengebühren unerwünschte Ausweichverkehre vor allem bei LNF. Vignettengebühren sind zudem weniger aufwendig und können einfacher datenschutzfreundlich gestaltet werden (s. [cepInput 02/2017](#)). Auch lässt sich das Verursacherprinzip noch besser als durch eine Maut durch eine Ein-

beziehung des Verkehrs in den Emissionshandel oder durch Kraftstoffsteuern gestalten, denn eine Maut hat keinen Einfluss auf die Fahrweise. Die Mitgliedstaaten sollten weiterhin das Recht haben, unter Berücksichtigung nationaler Gegebenheiten über die Beibehaltung von Vignettengebühren zu entscheiden,

Die zwingende Erhebung von Gebühren für Luftverschmutzung und Lärmbelastung bei SNF ab 2021 auf Straßenabschnitten mit überdurchschnittlichen Umweltschäden gibt zwar Kaufanreize für emissionsarme Fahrzeuge, führt aber unter Umständen auch zu einer bloßen Verlagerung der Umweltschäden auf alternative Routen durch Ausweichverkehre. Ähnliche Kaufanreize ließen sich über gestaffelte Kfz-Steuern oder Vignetten erreichen, was komplizierte Tarifstrukturen bei Mautgebühren unnötig machen würde.

**Die derzeitige Staffelung der Infrastrukturgebühren für SNF nach EURO-Klassen** – also nach dem Grad der Luftverschmutzung – ab 2021 **sollte nicht abgeschafft werden**. Zwar ist sie systemfremd, da Luftverschmutzung nichts mit der Abnutzung der Infrastruktur zu tun hat. **Sie führt** aber durch kostengetriebene Kaufanreize **zu einem emissionsärmeren Fuhrpark. Diese Anreizwirkung wird durch** andere Maßnahmen wie **die vorgesehene Gebühr für Luftverschmutzung** auf Abschnitten mit überdurchschnittlichen Umweltschäden **nur teilweise ersetzt**.

**Die geplante Staffelung der Infrastrukturgebühr für SNF nach CO<sub>2</sub>-Emissionen ist** genauso systemfremd, zudem **ungenau und schafft unübersichtliche Tarifstrukturen. CO<sub>2</sub> lässt sich besser durch** ein Instrument wie **den Emissionshandel** – oder notfalls CO<sub>2</sub>-Steuern – **einsparen**, das am tatsächlichen Verbrauch ansetzt und eine CO<sub>2</sub>-sparende Fahrweise fördert. Falls ein solches Instrument eingeführt wird, bewirkt die Ausrichtung der Infrastrukturgebühr an CO<sub>2</sub>-Emissionen eine unnötige Überlappung von Instrumenten, wodurch Doppelbelastungen drohen.

Mautgebühren für LNF sollen zwar grundsätzlich an Schadstoffen ausgerichtet werden. Die Umsetzung ist jedoch inkonsequent und unzureichend, da dies nur für LNF gelten soll, deren CO<sub>2</sub>-Austoß unter den Zielvorgaben der Neuwagenflotte liegt. Die Luftschadstoffemissionen aller anderen LNF sind also nicht preislich gestaffelt.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Unproblematisch. Da der grenzübergreifende Verkehr betroffen ist, darf die EU Regeln für eine „gemeinsame Verkehrspolitik“ erlassen (Art. 90, Art. 91 Abs. 1 lit. a AEUV). Hierzu zählen auch Regelungen für die Erhebung von Straßennutzungsgebühren.

### Subsidiarität

Eine Regelung der Erhebung von Straßennutzungsgebühren auf EU-Ebene ist für Lkw und Kleintransporter aufgrund des erheblichen grenzübergreifenden Warentransports sowie für Reisebusse aufgrund der erheblichen grenzüberschreitenden gewerblichen Personenbeförderung mit Blick auf die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. AEUV) und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 ff. AEUV) innerhalb des Binnenmarkts erforderlich, insbesondere um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen besteht jedoch nicht bei Pkw. Dementsprechend hatte die Kommission bislang auch ausdrücklich betont, dass sie „[i]n Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip“ nicht beabsichtige, Rechtsetzungsvorschläge zur Erhebung nationaler Straßennutzungsgebühren für Pkw vorzulegen [KOM(2012) 199, S. 3; s. [cepAnalyse 28/2012](#)]. Die vorgeschlagenen **Regelungen zur Erhebung von Straßennutzungsgebühren für Pkw verstoßen** daher **gegen das Subsidiaritätsprinzip**.

Dies gilt nicht, soweit sie lediglich das primärrechtliche Verbot der Ausländerdiskriminierung (Art. 18 AEUV) für die Gestaltung von Vignettengebühren kodifizieren. Explizite verbindliche EU-Regeln zur Nichtdiskriminierung auch bei Pkw schaffen Rechtssicherheit.

### Auswirkungen auf das deutsche Recht

Die Regelung des deutschen Infrastrukturabgabengesetzes (InfrAG) von 2017, Infrastrukturabgaben für Pkw in Form einer zeitabhängigen Vignettengebühr zu erheben, wird nur bis Ende 2027 möglich sein. Danach dürfte eine Infrastrukturabgabe nur noch in Form einer streckenabhängigen Mautgebühr erhoben werden.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Wegekosten-Richtlinie kann Wettbewerbsverzerrungen vermeiden. Der Verzicht auf eine Pflicht zur Erhebung von Straßennutzungsgebühren ist sachgerecht. Denn es existieren auch andere Instrumente zur Bepreisung von Umwelt- und Klimaschäden. Der Richtlinien-Vorschlag berücksichtigt das Problem der Ausweichverkehre nur ungenügend. Die pauschale Abschaffung von Vignettengebühren durch die EU ist nicht rechtfertigbar. Denn Vor- und Nachteile von Maut- und Vignettengebühren hängen von deren Ausgestaltungen ab. Die derzeitige Staffelung der Infrastrukturgebühren für SNF nach EURO-Klassen sollte nicht abgeschafft werden. Sie führt zu einem emissionsärmeren Fuhrpark. Diese Anreizwirkung wird durch die vorgesehene Gebühr für Luftverschmutzung nur teilweise ersetzt. Die geplante Staffelung der Infrastrukturgebühr nach CO<sub>2</sub>-Emissionen ist ungenau und schafft unübersichtliche Tarifstrukturen. CO<sub>2</sub> lässt sich besser durch den Emissionshandel einsparen. Regelungen zur Erhebung von Straßennutzungsgebühren für Pkw verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip.