

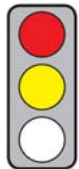
# LKW-MAUT: ANLASTUNG EXTERNER KOSTEN

Stand: 29.08.08

## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** In Mautgebühren für die Nutzung von Straßen sollen Kosten einfließen dürfen, die der Schwerlastverkehr durch Luftverschmutzung, Lärm und Staus verursacht. Dadurch soll der Verkehr umweltgerechter gestaltet werden.

**Betroffene:** LKW-Fuhrunternehmen, deren Auftraggeber, Verbraucher.



**Pro:** Grundsätzlich kann durch die Berücksichtigung externer Kosten in die Preisbildung das Funktionieren des Preissystems als Knappheitsindikator verbessert werden.

**Contra:** (1) Deutlich höheren Belastungen des LKW-Verkehrs und der gesamten Wirtschaft stehen nur geringe Aussichten auf weniger Luftverschmutzung, Lärm und Staus gegenüber.

(2) Aufgrund der alleinigen Belastung des Straßengüterverkehrs sind Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis zu anderen Verkehrsträgern zu erwarten.

**Änderungsbedarf:** Der Richtlinienvorschlag sollte zurückgenommen werden.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag KOM(2008) 436** vom 8. Juli 2008 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

Die Artikelangaben verweisen auf die zu ändernde Richtlinie 1999/62/EG („Wegekosten-Richtlinie“).

#### ► Ziel und Gegenstand der Richtlinie

- Der Straßenverkehr verursacht neben den Kosten, die die Verkehrsteilnehmer selbst tragen (sog. private Kosten: z. B. für Benzin und Versicherungen), auch Kosten, die andere Verkehrsteilnehmer und die Allgemeinheit treffen (sog. externe Kosten: z. B. Luftverschmutzung, Lärm, Zeitverlust durch Staus).
- Mit der Änderungsrichtlinie soll es den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, externe Kosten des Schwerlastverkehrs durch Mautgebühren dem jeweiligen Verkehrsteilnehmer „anzulasten“.
- Die Änderungsrichtlinie ist Teil eines Pakets von Initiativen zur „Ökologisierung des Verkehrs“. Grundsätze einer Einrechnung („Internalisierung“) externer Kosten in Preise für den Gebrauch von Verkehrswegen hat die Kommission in ihrer Mitteilung KOM(2008) 435 veröffentlicht (vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)).

#### ► Wahlmöglichkeiten der Mitgliedstaaten bei der Gebührenerhebung

- Die Mitgliedstaaten dürfen für die Nutzung beliebiger Straßen auf ihrem Staatsgebiet durch schwere Nutzfahrzeuge Mautgebühren oder Benutzungsgebühren erheben. Sie müssen dabei die Regelungen der Richtlinie beachten (geänderter Art. 7 Abs. 1).
  - Eine Mautgebühr ist ein Entgelt für die Straßennutzung, dessen Höhe sich nach der zurückgelegten Wegstrecke richtet (geänderter Art. 2 lit. b).
  - Eine Benutzungsgebühr ist ein Entgelt für die Straßennutzung, dessen Höhe sich nach der Dauer der Nutzungsberechtigung („Vignette“) richtet (geänderter Art. 2 lit. c).
- Eine gleichzeitige Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für eine bestimmte Fahrzeugklasse ist verboten. Allerdings darf ein Mitgliedstaat, der Benutzungsgebühren erhebt, für Brücken, Tunnel und Gebirgspässe zusätzlich Mautgebühren erheben (geänderter Art. 7 Abs. 2).
- Beschließt ein Mitgliedstaat, Benutzungs- oder Mautgebühren für den Straßengüterverkehr zu erheben, sind grundsätzlich alle Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3,5 Tonnen gebührenpflichtig. Bis zum 31.12.2011 dürfen die Mitgliedstaaten die Gebührenpflicht aber auf Fahrzeuge mit einem Gewicht von mindestens 12 Tonnen beschränken (neuer Art. 7 Abs. 5 und Art 2 lit. d).
- Will ein Mitgliedstaat Benutzungs- oder Mautgebühren auch nach dem 1.1.2012 auf Fahrzeuge ab 12 Tonnen Gesamtgewicht beschränken, muss er darlegen, dass eine Ausweitung der Gebührenpflicht negative Auswirkungen auf Verkehrsfluss, Umwelt und Gesundheit oder eine Erhöhung der Verwaltungskosten um mindestens 30% zur Folge hätte (neuer Art. 7 Abs. 5).
- Den Mitgliedstaaten steht es frei, auf „Stadtstraßen in städtischen Gebieten“ spezielle Gebühren zur Verringerung der Staubbildung oder der Luftverschmutzung zu erheben (neuer Art. 9 Abs. 1a). Auf solche Gebühren findet die Richtlinie keine Anwendung.

► **Grundsätze für die Ausgestaltung von Benutzungsgebühren**

- Benutzungsgebühren müssen im Verhältnis zur Dauer der Benutzung der betreffenden Verkehrswege stehen und dürfen gelegentliche Nutzer des Straßennetzes nicht benachteiligen. Es müssen daher Tages-, Wochen-, Monats-, und Jahrestarife verfügbar sein (neuer Art. 7a Abs. 1).
- Als Tagesstarif dürfen für alle Fahrzeugklassen höchstens 11 Euro festgelegt werden (Anhang II). Der Jahrestarif muss mindestens achtzigmal, der Monatstarif mindestens dreizehnmal und der Wochentarif mindestens fünfmal so hoch sein wie der Tagesstarif (neuer Art. 7a Abs. 1).

► **Grundsätze für die Ausgestaltung von Mautgebühren**

- In Mautgebühren dürfen sowohl Infrastrukturkosten (Kosten für den Bau, den Betrieb, die Instandhaltung und den Ausbau von Straßen) als auch externe Kosten einfließen (neue Art. 7b Abs. 1 und 2).
- Mautgebühren für externe Kosten müssen sich an den Kosten verkehrsbedingter Luftverschmutzung und/oder Lärmbelastung orientieren. Auf stauanfälligen Straßenabschnitten dürfen sie für Zeiträume, in denen die Straßenabschnitte überlastet sind, auch Staukosten umfassen (neuer Art. 7b Abs. 2). Sie sind außerdem nach Straßenkategorien und EURO-Emissionsklassen von Fahrzeugen sowie für stau- und lärmbedingte Kosten nach der Zeit der Straßennutzung zu differenzieren (neuer Art. 7c Abs. 1).
- Für die Höhe der externen Kosten in Form von Lärmbelastung und Staus haben die Mitgliedstaaten EU-einheitliche Berechnungsformeln zugrunde zu legen. Für die Lärmbelastung sind Werte anzusetzen, die allein auf Daten aus Deutschland basieren. Zur Berechnung der Kosten der Luftverschmutzung dürfen die Mitgliedstaaten auch eigene Methoden verwenden (Art. 7c Abs. 2 in Verbindung mit Anhang IIIA).
- Es werden Obergrenzen für die anlastbaren externen Kosten eingeführt (Art. 7c Abs. 2; Anhang III).
- Will ein Mitgliedstaat ein Mautsystem einführen, muss er der Kommission Informationen über die erfassten Fahrzeuge und Straßen sowie die Methode zur Berechnung der Kosten vorlegen. Bei Einbeziehung externer Kosten sind außerdem die Höhe der geplanten Mautgebühren und der geplanten Einnahmen zu melden. Die Kommission hat dann sechs Monate Zeit, um zu entscheiden, ob das Mautsystem den EU-Vorschriften entspricht oder nicht. Im Fall von Mautgebühren für externe Kosten kann sie gegebenenfalls eine Anpassung der geplanten Gebührenhöhe verlangen (neuer Art. 7g).
- Auf Mautgebühren für Infrastrukturkosten dürfen die Mitgliedstaaten Ermäßigungen gewähren (Art. 6 Abs. 2, neue Art. 7 Abs. 4 und Art. 7h Abs. 2). Bei Mautgebühren aufgrund externer Kosten sind Ermäßigungen nicht erlaubt (neuer Art. 7h Abs. 1).
- Die Einnahmen aus Mautgebühren für externe Kosten müssen von den Mitgliedstaaten für bestimmte Maßnahmen verwendet werden, die den nachhaltigen Verkehr fördern. Dazu gehören beispielsweise die Verringerung der vom Straßenverkehr ausgehenden Umweltverschmutzung und die Förderung alternativer Verkehrsinfrastrukturen (geänderter Art. 9 Abs. 2).

► **Einzelheiten zur Erhebung von Mautgebühren**

- Die Höhe der Mautgebühr für externe Kosten wird durch eine vom jeweiligen Mitgliedstaat benannte Stelle festgesetzt. Diese Stelle muss rechtlich und finanziell von der Organisation unabhängig sein, die die Gebühren einzieht oder verwaltet (neuer Art. 7c Abs. 3).
- Mautgebühren für externe Kosten müssen mit einem elektronischen System erhoben und eingezogen werden, das Satellitenortung, Mobilfunk, Mikrowellentechnik oder eine Kombination daraus nutzt (neuer Art. 7i Abs. 4).
- Für eine Übergangszeit bis zum 31.12.2013 dürfen bestehende Systeme, die diese technischen Anforderungen nicht erfüllen, weiter genutzt werden (neuer Art. 7i Abs. 5).

## Änderung zum Status quo

- Über Mautgebühren dürfen bislang ausschließlich Infrastrukturkosten angelastet werden (Art. 7 Abs. 9). Nach dem Richtlinienvorschlag dürfen in Mautgebühren auch externe Kosten einfließen, was erhebliche Gebührenerhöhungen erlaubt. So dürfen allein für Staukosten in Spitzenverkehrszeiten bis zu 0,65 € pro Kilometer angelastet werden.
- Bislang erfasst die Richtlinie nur Gebühren für die Nutzung transeuropäischer Straßen (Art. 7 Abs. 1). Der Vorschlag dehnt ihren Anwendungsbereich auf Gebühren für alle Straßen aus.
- Eine Differenzierung der Mautgebühren nach EURO-Emissionsklassen, Tagen, Tages- oder Jahreszeiten der Straßenbenutzung ist derzeit nur zulässig, wenn damit keine Mehreinnahmen erzielt werden sollen (Art. 7 Abs. 10). Für Mautgebühren aufgrund externer Kosten soll diese Beschränkung nicht gelten.

## Subsidiaritätsbegründung

Angesichts der Bedeutung des Verkehrs für den Binnenmarkt, seiner zunehmenden internationalen Dimension und der steigenden externen Kosten müssen nach Auffassung der Kommission in allen Mitgliedstaaten, die den Straßengebrauch gebührenpflichtig machen, gleiche Grundsätze für die Entgelterhebung gelten.

## Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

## Ausschuss der Regionen

Offen.

## Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

## Europäisches Parlament

Offen.

## Rat – „Verkehr, Telekommunikation und Energie“

Offen. Der Richtlinienvorschlag wird am 01./02.09.2008 bei einem informellen Treffen der Verkehrsminister im französischen La Rochelle sowie am 09.12.2008 im Rat diskutiert werden.

## Stand der Gesetzgebung

08.07.08 Annahme durch Kommission

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

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Energie und Verkehr
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr und Fremdenverkehr (federführend), Berichterstatter N.N.; Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit; Industrie, Forschung und Energie.
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Angelegenheiten der EU (federführend); Finanzen; Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Wirtschaft und Technologie
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

## Formalien

Kompetenznorm:	Artikel 71 EGV (gemeinsame Verkehrspolitik)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

### Ordnungspolitische Beurteilung

**Grundsätzlich ist das Ziel einer Berücksichtigung externer Kosten beim Verursacher zu begrüßen** [vgl. [CEP-Kurzanalyse](#) der Mitteilung KOM(2008) 435]. Mautgebühren sind prinzipiell geeignet, externe Kosten der Straßennutzung zu berücksichtigen, **wenngleich keine objektive Ermittlung solcher Kosten möglich ist**. Nicht zuletzt fließen in die Umrechnung der Luftverschmutzung und Lärmbelastung in Geldgrößen nationale, lokale und individuelle Präferenzen ein. Daher ist es zu begrüßen, dass es im Ermessen der Mitgliedstaaten bleibt, ob sie externe Kosten über Mautgebühren erfassen wollen. **Nicht nachvollziehbar ist** freilich, **dass die Kommission** den Mitgliedstaaten für alle gebührenpflichtigen Straßen **enge Vorgaben in Form von Gebührentatbeständen, Berechnungsmethoden und Höchstsätzen machen will**. Denn das Funktionieren des Binnenmarktes, das durch diese Vorgaben gesichert werden soll, kann allenfalls durch Gebühren auf transeuropäischen Strecken und den dadurch ausgelösten Ausweichverkehr beeinträchtigt werden.

Sehr fragwürdig ist, dass sich die Kommission für die Berechnung der externen Kosten der Lärmbelastung allein auf Werte aus Deutschland stützt. Besonders eklatant ist, dass die danach errechneten Kosten für alle Mitgliedstaaten, die solche externen Kosten in Mautgebühren abbilden wollen, verbindlich sind. Der Kommission liegen nämlich nach Mitgliedstaaten differenzierte Werte vor. In vielen Mitgliedstaaten liegen die Lärmkosten danach erheblich niedriger als in Deutschland, so dass die anzulastenden Kosten überhöht sind.

**Eine alleinige Belastung des LKW-Verkehrs verzerrt den Wettbewerb** zwischen den Verkehrsträgern, zumal die Straßenverkehrsteilnehmer bereits massiv steuerlich belastet sind. Ein unabgestimmtes Nebeneinander von Steuern und Mautgebühren, mit denen die Teilnahme am Straßenverkehr verteuert werden soll, führt zu ungerechtfertigten Mehrfachbelastungen. **Mitgliedstaaten, die eine gezielte Anlastung externer Kosten** durch die Erhebung von Mautgebühren **erreichen wollen, sollten daher bestehende steuerliche Belastungen kompensierend abbauen. Dass dies geschieht, ist aber kaum wahrscheinlich**, da die Erhebung von Mautgebühren neben Steuern den Mitgliedstaaten zusätzliche Einnahmen verspricht.

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Hohe Benzinpreise und emissionsabhängige Kraftfahrzeugsteuern sorgen bereits seit Jahren für starke Anreize zur Umstellung der LKW-Flotten auf immer umweltfreundlichere Fahrzeuge sowie zur optimalen Auslastung der LKW. Zu weiteren Effizienzsteigerungen in Bezug auf Lärm und Luftverschmutzung würden zusätzlich erhobene Mautgebühren kaum führen können. Wegen der aufgrund von Lieferterminen und Lagerkosten oft wenig variablen Zeitplanung von LKW-Fahrten ist auch keine wesentliche Verringerung von Staus zu erwarten. Im Übrigen entstehen Staukosten durch das Zusammenwirken aller Verkehrsteilnehmer bei einer gegebenen Verkehrsinfrastruktur. Die Anlastung von Staukosten über Nutzungsgebühren kann daher nur effizient funktionieren, wenn alle Verkehrsteilnehmer davon betroffen sind.

**Selbst die Kommission erwartet von Mautgebühren für externe Kosten** des Schwerlastverkehrs **insbesondere kurzfristig nur geringe positive Effekte**, wie ihre modellgestützten Folgenabschätzungen [SEC(2008) 2208, S. 50] belegen. Um unangemessene Belastungen zu verhindern, sollte es den Mitgliedstaaten zumindest erlaubt werden, externe Kosten nur anteilig in Mautgebühren einzukalkulieren.

### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Höhere Kosten im LKW-Verkehr führen durch Überwälzung auf fast alle Sektoren der Volkswirtschaft zu Wachstums- und Beschäftigungseinbußen.

### Folgen für die Standortqualität Europas

Die Folgen für die Standortqualität Europas sind insgesamt gering. Zwar können gestiegene Transportkosten die Produktionskosten erhöhen. Erhöhte Transportkosten fallen jedoch auch an, wenn in Nicht-EU-Staaten produzierte Güter in die EU importiert und hier an die Kunden ausgeliefert werden.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Der Richtlinienvorschlag reicht in seinen Auswirkungen über einzelne Mitgliedstaaten hinaus, da er darauf abzielt, die Freiheit des Waren- und Personenverkehrs zu sichern. Er dient mithin einer „gemeinsamen Verkehrspolitik“ i.S.v. Art. 70 EGV, für die sich die Regelungskompetenz der EU aus Art. 71 EGV ergibt.

### Subsidiarität

Würde die Erhebung von Mautgebühren auf transeuropäischen Strecken den Mitgliedstaaten überlassen, könnte es zu Mehrkosten und Einschränkungen des Verkehrsflusses durch inkompatible Systeme kommen. Daher kann hier eine EU-weite Vereinheitlichung der Grundsätze für Maut- und Benutzungsgebühren gerechtfertigt sein. **Für Straßen ohne Bedeutung für den transeuropäischen Verkehr** gilt dies nicht: Es **besteht kein Grund, die Erhebung von Mautgebühren auf solchen Straßen einer Vorabgenehmigung der EU-Kommission zu unterwerfen** und an einheitlichen Berechnungsformeln zu messen.

### Verhältnismäßigkeit

**Da** die Lenkungswirkung der Maut mangels Alternativen zum LKW-Transport gering sein wird **und die negativen Auswirkungen die positiven Effekte überwiegen** [SEC(2008) 2208, S. 50], **ist der Richtlinienvorschlag** zur Erreichung des Regelungsziels ungeeignet und damit **unverhältnismäßig**.

Die obligatorische Zweckbindung der durch Anlastung externer Kosten erzielten Mauteinnahmen für den nachhaltigen Verkehr greift zudem übermäßig in die Fiskalhoheit der Mitgliedstaaten ein und verletzt auch damit das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Widersprüche zu anderweitigem EU-Recht sind nicht ersichtlich.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Das Autobahnmautgesetz (ABMG), die Mauthöheverordnung (MauthöheV) sowie die LKW-Maut-Verordnung (LKW-MautV) wären anzupassen. Gegenwärtig gilt ein Höchstsatz von 0,155 €/km (§ 2 Abs. 2 MauthöheV).

## Alternatives Vorgehen

Verzicht auf eine EU-Regelung von Gebühren für Straßen ohne transeuropäische Bedeutung.

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Denkbar ist die Einbeziehung weiterer Arten externer Kosten (z. B. für Unfälle und Verluste an Biodiversität).

## Zusammenfassung der Bewertung

Von Benzinpreisen und Steuern gehen bereits jetzt starke Anreize zur Effizienzsteigerung aus, die durch zusätzliche Mautgebühren kaum weiter gesteigert werden können. Staukosten gehen nicht allein auf LKW zurück und sind häufig unvermeidbar. Deutlich erhöhte Mautgebühren für LKW, denen keine kompensierenden Steuersenkungen gegenüberstehen, laufen daher auf einen bloßen Abschöpfungseffekt hinaus. Zugleich führt die alleinige Belastung des LKW-Verkehrs zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber anderen Verkehrsträgern. Außerdem stellt die Ausweitung EU-weiter Regeln für Maut- und Benutzungsgebühren auf Straßen ohne europäische Bedeutung einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip dar. Der Richtlinienvorschlag sollte zurückgenommen werden.