

LKW-MAUT: ANLASTUNG EXTERNER KOSTEN

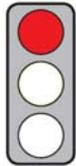
Stand: 12.04.2010

KERNPUNKTE

Ziel der Studie: Die Studie schätzt die Veränderungen bei den Transportkosten und Endproduktpreisen für den Fall, dass die Kosten der Luftverschmutzung, des Lärms und des Zeitverlusts durch Stau dem Straßengüterverkehr angelastet werden.

Betroffene: LKW-Fuhrunternehmen, deren Auftraggeber, Verbraucher sowie Anbieter alternativer Verkehrsträger, z.B. Eisenbahnunternehmen.

Pro: –



Contra: (1) Die Ergebnisse der Studie über die Auswirkungen einer Anlastung externer Kosten auf die Transport- und Endproduktpreise in Europa sind nicht belastbar.

(2) Die vorgestellten gesamtwirtschaftlichen Vorteile beruhen auf Voraussetzungen, die für das diskutierte Politikvorhaben nicht zutreffen.

(3) Die Behauptung, dass die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung unwesentlich seien, wird nicht begründet und widerspricht auch der Auffassung der Kommission.

INHALT

Titel

Studie des Joint Research Centre der Europäischen Kommission vom 14. Januar 2010 **über die Auswirkungen des Vorschlags KOM(2008) 436** vom 8. Juli 2008 **für eine Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG („Wegekostenrichtlinie“) **über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge**

Kurzdarstellung

► Hintergrund der Studie

- 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, Zeitverluste durch Staus).
- Die Kommission unterbreitete im Juli 2008 einen Vorschlag zur Änderung der „Wegekostenrichtlinie“ (1999/62/EG): Den Mitgliedstaaten soll es erlaubt werden, in Straßenbenutzungsentgelte für Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3,5 Tonnen neben Infrastrukturkosten nun auch externe Kosten des Verkehrs einzubeziehen (sog. Anlastung) (vgl. [CEP-Analyse](#)).
- Das Europäische Parlament und der Rat haben über den Vorschlag bislang keine Einigkeit erzielt.
 - Strittig ist etwa, ob Zeitverluste durch Stau in die Berechnung der Wegekosten mit einfließen dürfen (vgl. [CEP-Monitor](#) zur Erörterung des Rats vom 8. Dezember 2008, [CEP-Monitor](#) zur ersten Lesung des Parlaments am 11. März 2009, [CEP-Monitor](#) zur Erörterung des Rats vom 30. März 2009).
 - Zudem stellt sich die grundsätzliche Frage, ob eine Anlastung den Transportsektor wie auch die Gesamtwirtschaft zu stark belasten würde.
- Der Rat bat das Joint Research Centre der Kommission im Juni 2009 daher um Erstellung dieser Studie.

► Ziel und Aufbau der Studie

- Ziel der Studie ist es, die zusätzlichen Transportkosten, die aufgrund einer Anlastung im Straßengüterverkehr zu erwarten sind, sowie die dadurch bedingten Preissteigerungen bei Endprodukten zu schätzen. Die Ergebnisse sollen als Basis für die weitere Diskussion über das Politikvorhaben, vor allem im Rat, dienen.
- Um die Auswirkungen einer Anlastung auf die Transportkosten zu untersuchen, zieht die Studie fiktive Lastkraftwagen (LKW) mit 40 Tonnen Gewicht heran, die die europäische Abgasnorm Euro IV erfüllen. Die LKW erbringen fiktive Frachtdienste auf sechs grenzüberschreitenden Strecken (Korridoren) innerhalb Europas. Die Studie berechnet für jeden dieser Korridore die zu erwartenden Transportkosten – mit und ohne Anlastung.
- Um die Auswirkungen einer Anlastung auf die Endproduktpreise zu untersuchen, zieht die Studie zunächst frühere Schätzungen über den Anteil der Transportkosten an den Endproduktpreisen bei elf verschiedenen Endprodukten heran. Mit Hilfe der zuvor berechneten Erhöhung der Transportkosten wird im Anschluss die erwartete Erhöhung der Endproduktpreise geschätzt.

► Auswahl der Korridore

- Experten aus den Mitgliedstaaten haben sechs unterschiedliche grenzüberschreitende Korridore ausgewählt, für die beispielhaft die Transportkosten berechnet werden. Nicht näher erläuterte Kriterien für die Auswahl waren die Länge (mittlere und längere Distanzen) sowie die geografischen Eigenschaften des

Korridors. Es wird eingeräumt, dass „nicht immer“ solche Korridore „häufig“ von LKW-Fuhrunternehmen genutzt werden. (S. 9)

- Die sechs ausgewählten Korridore lauten:
 - Sines (Portugal) – Paris (Frankreich),
 - Lyon (Frankreich) – Bratislava (Slowakei) über Italien, Slowenien und Ungarn,
 - Catania (Italien) – Holyhead (Großbritannien),
 - Milano (Italien) – München (Deutschland) – Lübeck (Deutschland),
 - Rotterdam (Niederlande) – Köln (Deutschland) – Rotterdam (Niederlande),
 - Stockholm (Schweden) – Odense (Dänemark).
- Die Strecke Rotterdam – Köln und wieder zurück wurde ausgewählt, um die Auswirkungen auf den Pendelverkehr zu untersuchen.

► **Berechnung der Auswirkungen auf die Transportkosten**

- Zur Berechnung der Transportkosten ohne Anlastung berücksichtigt die Studie für jeden Korridor die Kosten für Kraftstoffe, für den Fahrer, für die Nutzung der Infrastruktur (inkl. Fähren) und für Abschreibungen sowie Fixkosten. Hierbei handelt es sich um nicht näher erläuterte „geschätzte durchschnittliche Werte“. Im Einzelfall können laut Studie die tatsächlichen Kosten „deutlich“ hiervon abweichen. (S. 41)
- Zur Berechnung der Transportkosten mit Anlastung addiert die Studie die zusätzlichen Transportkosten hinzu, die sich aufgrund des Richtlinienvorschlags der Kommission und der darin angegebenen Berechnungsmethoden in jedem Korridor ergeben würden (Basisszenario).
- Die Studie untersucht zusätzlich fünf weitere Szenarien, die sich in den Berechnungsmethoden und Verhaltensannahmen unterscheiden. Für die weitere Berechnung der Auswirkungen einer Anlastung auf die Endproduktpreise werden diese Szenarien nicht herangezogen.
- Da die Höhe der Transportkosten entscheidend von der Tageszeit und dem Verkehrsaufkommen abhängt, hat die Studie die Abfahrtszeiten der fiktiven LKW für jeden Korridor zufällig ermittelt: Für jeden Korridor wurden 1000 zufällige Abfahrtszeiten generiert (so genannte Monte-Carlo-Analyse). Die Abfahrtszeit liegt jeweils zwischen 0 Uhr und 24 Uhr.
- Die aus der Monte-Carlo-Analyse resultierende Verteilung der Transportkosten liefert für jeden Korridor minimale und maximale Werte sowie einen Durchschnittswert der Transportkosten. Für die weiteren Berechnungen werden der Durchschnittswert und der Maximalwert herangezogen. Der Maximalwert ergibt sich aus solchen Abfahrtszeiten, die zu hohen Stauegebühren und somit hoher Kostenbelastung führen.

► **Berechnung der Auswirkungen auf die Endproduktpreise**

- Um die Auswirkungen einer Anlastung auf die Endproduktpreise zu berechnen, verwendet die Studie
- in einem ersten Schritt frühere Schätzungen über den Anteil der Transportkosten an den Endproduktpreisen für elf verschiedene Endprodukte (Keke, Thunfisch, Tomaten, Blusen, Jeans, Anzüge, verpackter und dosierter Kaffee, Personenkraftwagen (PKW), Mobiltelefone und Arzneimittel) (vgl. Studie „Energy use and CO₂ in freight TRANsport chains (ECOTRA)“, 2005) sowie
 - in einem zweiten Schritt den zuvor berechneten prozentualen Anstieg der Transportkosten.

► **Auswirkungen auf die Transportkosten und die Endproduktpreise**

- Die Auswirkungen einer Anlastung auf die Transportkosten sind wie folgt:

Korridor	Erhöhung der Transportkosten	
	Durchschnittswert	Maximalwert
Sines – Paris	2,7 %	3,0 %
Lyon – Bratislava	4,3 %	5,2 %
Catania – Holyhead	4,2 %	4,5 %
Milano – Lübeck	3,1 %	3,8 %
Rotterdam – Köln – Rotterdam	5,2 %	8,6 %
Stockholm – Odense	1,9 %	2,7 %

- Die Auswirkungen einer Anlastung auf die Endproduktpreise sind nach Aussage der Studie „vernachlässigbar“. Lediglich bei Frischware macht sich in „extremen Fällen“ der Anstieg der Transportkosten bemerkbar: Im Korridor Rotterdam – Köln – Rotterdam verteuert sich z.B. der Thunfisch um 0,49%, für den Fall, dass die erhöhten Transportkosten zu 100% weitergegeben werden. (S.45-48)
- Die Studie geht für diese Rechnungen – ohne dies ausdrücklich zu erwähnen – von den Durchschnittswerten der erhöhten Transportkosten aus, nicht von den Maximalwerten.

► **Schätzungen über die Verlagerung auf andere Verkehrsträger („Modal Shift“)**

- Die Studie betont, dass die Anlastung „offensichtlich“ die Transportkosten erhöhen wird. Es bestehen aber Möglichkeiten, diese Erhöhung „zu begrenzen“. LKW-Fuhrunternehmen können etwa die Streckenauswahl und den Zeitplan für ihre Fuhren anpassen, die Effizienz ihrer Betriebsabläufe durch höhere durchschnittliche Lademengen und durch Verzicht auf Leerfahrten erhöhen, die Abgaben durch Verwendung umweltfreundlicher Fahrzeuge reduzieren sowie den Verkehrsträger wechseln. (S.51)
- Die Studie schätzt den aufgrund höherer Transportkosten verursachten Rückgang der Beförderungsleistung auf der Straße auf 13,5 Mrd. Tonnenkilometer (tkm) oder 0,7% der Beförderungsleistung auf der Straße im Jahr 2007. Ein Großteil hiervon, 8,5 Mrd. tkm, wird sich laut Studie auf den Verkehrsträger

Schiene und 4,6 Mrd. tkm auf die Verkehrsträger „See und Wasser“ verlagern. 0,4 Mrd. tkm werden eingespart.

- Die Studie nimmt bei dieser Schätzung an, dass die ausgewählten Korridore repräsentativ für die Verkehrswege in Europa sind und die Transportkosten um durchschnittlich 3% ansteigen.

► **Schätzungen über die Gesamtvorteile einer Anlastung externer Kosten**

- Die Studie betont, dass die Anlastung „erhebliche“ gesamtwirtschaftliche Vorteile bringen wird. So führt ein verringertes Stauaufkommen sowohl zu einem geringeren Zeitverlust als auch zu einem geringeren Kraftstoffverbrauch und somit zu einer geschätzten Reduktion von CO₂-Emissionen um 8%.
- Die Gesamtvorteile einer Anlastung beziffert die Studie netto auf 2,3 Mrd. Euro jährlich, wenn LKW auf allen Straßentypen in allen Mitgliedstaaten für die durch sie verursachten externen Kosten (Luftverschmutzung, Lärm und Zeitverluste durch Stau) und PKW für die durch sie verursachten Kosten durch Zeitverluste durch Stau aufkommen müssen. Alleine 1,1 Mrd. Euro resultieren demnach aus geringeren Zeitverlusten aufgrund geringerer Staubildung und 300 Mill. Euro aus Effizienzgewinnen aufgrund verbesserter Betriebsabläufe.
- In einer der Studie vorangestellten Kurzzusammenfassung („Executive Summary“) werden die Gesamtvorteile einer Anlastung für den Fall, dass nur LKW für die durch sie verursachten externen Kosten aufkommen müssen, auf nicht näher erläuterte 1,8 Mrd. Euro jährlich beziffert. In der Studie selbst wird diese Schätzung – im Gegensatz zu den ausführlich erläuterten 2,3 Mrd. Euro jährlich – nicht mehr erwähnt.
- Diese Schätzungen sind einer früheren Folgenabschätzung der Kommission entnommen, in der die möglichen Auswirkungen einer Anlastung für das Jahr 2020 untersucht wurden [SEK(2008) 2208, S. 188].
- Diese Schätzungen berücksichtigen explizit nicht die negativen Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung, deren Berechnung laut Studie mit den vorliegenden Daten nicht möglich ist. Eine Berücksichtigung dieser Auswirkungen würde aber die errechneten Gesamtvorteile „wahrscheinlich nicht wesentlich“ ändern. (S. 54)
- Die Gesamtvorteile einer Anlastung könnten „noch höher“ ausfallen, wenn allen Verkehrsträgern die externen Kosten angelastet würden. Hierbei sei aber auf gleiche Berechnungsmethoden zu achten, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Verkehrsträger zu gewährleisten. (S. 54)

Politischer Kontext

Die Kommission (GD Energie und Verkehr) präsentierte der zuständigen Arbeitsgruppe des Rates bereits am 12. März 2009 vorläufige Ergebnisse von Schätzungen über die verkehrsspezifischen Auswirkungen einer Anlastung für drei Korridore: Sines – Paris, Lyon – Bratislava und Catania – Holyhead. Nach einer sich hieran anschließenden Diskussion mit nationalen Verkehrsexperten erteilte die Arbeitsgruppe des Rates am 26. Juni 2009 den Auftrag an das Joint Research Centre der Kommission, drei weitere Fallstudien in die Überlegungen einzubeziehen: Milano – München – Lübeck, Rotterdam – Köln – Rotterdam und Stockholm – Odense. In der nun vorliegenden Studie werden erstmals auch die Auswirkungen einer Anlastung auf die Endproduktpreise geschätzt. Die Kommission hat bereits in einer früheren Folgenabschätzung die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Anlastung untersucht, allerdings ohne Fallstudien. Auf Wunsch des kommissionsinternen Beratergremiums (Impact Assessment Board) betont die Kommission darin, dass die komplexen Wechselwirkungen im Verkehr, insbesondere zwischen den einzelnen Verkehrsträgern, verlässliche Prognosen über die Auswirkungen einer Anlastung erschweren. Dies sei bei deren Interpretation stets zu berücksichtigen [SEK(2008) 2208, S. 50-51].

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Energie und Verkehr (in Zusammenarbeit mit dem Joint Research Centre, JRC)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Es ist fraglich, ob die Studie dem Rat als Basis für weitere Diskussionen über das Politikvorhaben dienen kann: Die Fallstudien liefern zwar nützliche Erkenntnisse über die zu erwartenden zusätzlichen Transportkosten *in den untersuchten Korridoren*. Annahmen und Vorgehensweise der Studie zeigen aber, dass deren Ergebnisse nicht die Auswirkungen einer Anlastung *in ganz Europa* realitätsnah widerspiegeln können.

Die ausgewählten Korridore sind nicht repräsentativ für die tatsächlichen europäischen Verkehrsströme. Zum einen räumt die Studie selbst ein, dass es sich bei den ausgewählten Korridoren nicht in jedem Fall um übliche Verkehrsrouten handelt. Zum anderen findet der LKW-Verkehr auf der Kurzstrecke, der auf stauanfälligen Streckenabschnitten besonders betroffen sein kann, keine Berücksichtigung in der Auswahl.

Die Studie verzichtet für die ausgewiesenen Bestandteile der Transportkosten ohne Anlastung, etwa die Fahrer- oder Fixkosten, auf eine nähere Erklärung, wie die geschätzten Kosten ermittelt wurden. Dieser

Kostenblock ist jedoch entscheidend für die Berechnung der Auswirkungen einer Anlastung: Je geringer (je höher) er ist, desto höher (desto geringer) ist bei Anlastung der prozentuale Anstieg der Transportkosten – und somit der Endproduktpreise. Die Studie selbst weist explizit darauf hin, dass es in der Realität zu „deutlichen Abweichungen“ von den von ihr angenommenen Werten kommen kann. Eine Beispielrechnung des CEP für den Korridor Rotterdam-Köln-Rotterdam auf Basis der in der Studie genannten Daten zeigt: Bei 20% geringeren absoluten Transportkosten führt die Anlastung zu einem Anstieg der durchschnittlichen Transportkosten um 6,5% (anstelle der ausgewiesenen 5,3%) und zu einem Anstieg der maximalen Transportkosten um 10,7% (anstelle der ausgewiesenen 8,6%) (vgl. [CEP-Übersichtstabelle](#)).

Nicht nachvollziehbar ist ferner, dass die Studie implizit die Durchschnittswerte der erhöhten Transportkosten heranzieht, um die Auswirkungen auf die Endproduktpreise zu berechnen. Dies setzt jedoch voraus, dass LKW-Fuhrunternehmen Abfahrtszeiten beliebig zwischen 0 Uhr und 24 Uhr wählen können. Tatsächlich müssen sie aber die Öffnungszeiten der Verladerampen von Industrie und Handel berücksichtigen. Sie sind daher zum Teil gezwungen, die Straßen auch zu stauanfälligen und somit teuren Zeiten zu nutzen. Diese Notwendigkeit ist auch am gegenwärtigen Verkehrsverhalten ersichtlich: Auch ohne Staugebühren steht kein LKW freiwillig in einem Stau, da dies zusätzliche Zeit- und Betriebskosten verursacht. Um die Auswirkungen einer Anlastung auf die Endproduktpreise zu berechnen, muss daher eher der höhere Staukosten widerspiegelnde Maximalwert und nicht – wie in der Studie geschehen – der Durchschnittswert herangezogen werden. Zieht man den Maximalwert für die Berechnung heran, verteuert sich, wie das CEP in eigenen – auf den Daten der Studie basierenden – Rechnungen zeigt, z.B. der Preis für Thunfisch auf dem Korridor Rotterdam – Köln – Rotterdam um 0,82% (anstelle der ausgewiesenen 0,49%) (vgl. [CEP-Übersichtstabelle](#)).

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die von der Studie beschriebenen Effizienzpotenziale einer Anlastung sind nicht nachvollziehbar: Auch ohne Anlastung hat jeder LKW-Fuhrunternehmer ein großes Interesse daran, seine Betriebsabläufe zu optimieren, Leerfahrten zu vermeiden und die durchschnittliche Lademenge zu erhöhen. Sofern die Effizienzpotenziale tatsächlich noch nicht realisiert sein sollten, ist dies keinesfalls einer fehlenden Anlastung zuzuschreiben, sondern fehlendem unternehmerischen Denken.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die vorausgesagten gesamtwirtschaftlichen Nettovorteile in Höhe von jährlich 2,3 Mrd. Euro basieren auf einer bereits bekannten langfristigen und daher betont unsicheren Schätzung der Kommission [SEK(2008) 2208, S. 188]. Sie **beruhen auf der Annahme, dass** neben den externen Kosten für LKW ab 3,5 Tonnen **auch** leichteren LKW und vor allem **sämtlichen PKW Kosten durch Zeitverluste aus Stau angelastet werden. Solche Straßenbenutzungsgebühren für** leichte LKW und **PKW stehen jedoch gar nicht zur Diskussion.** Für die anstehenden Beratungen im Rat stellt diese Angabe daher keinen Mehrwert dar.

Warum die Studie die Schätzung über 1,8 Mrd. Euro, die auf der zur Diskussion stehenden Annahme beruht, dass nur LKW ab 3,5 Tonnen externe Kosten angelastet werden, lediglich in der Kurzzusammenfassung erwähnt, ansonsten aber ignoriert, ist nicht nachvollziehbar.

Die pauschale Aussage der Studie, **dass die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung „wahrscheinlich nicht wesentlich“ seien, wird nicht begründet. Sie steht auch im Widerspruch zur Auffassung der Kommission.** Diese weist in derselben Folgenabschätzung, aus der auch die Schätzungen über die gesamtwirtschaftlichen Vorteile stammen, auf nennenswerte mögliche negative Beschäftigungswirkungen in vielen Wirtschaftssektoren hin [SEK(2008) 2208, S. 172].

Alternatives Vorgehen

Der Rat sollte auf Basis der vorliegenden Studie keine Entscheidung über die Anlastung externer Kosten im Straßengüterverkehr treffen.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Weitere Beratungen des Rates über das Politikvorhaben werden unter belgischer Ratspräsidentschaft für die zweite Jahreshälfte 2010 erwartet.

Zusammenfassung der Bewertung

Die ausgewählten Korridore sind nicht repräsentativ für die tatsächlichen europäischen Verkehrsströme. Darüber hinaus sind auch die verwendeten Schätzungen über die Transportkosten in den einzelnen Korridoren nicht nachvollziehbar, obwohl deren Höhe entscheidend ist für die Berechnung der prozentualen Anstiege der Transportkosten und somit der Endproduktpreise. Die ausgewiesenen gesamtwirtschaftlichen Vorteile einer Anlastung beruhen auf Voraussetzungen, die für das diskutierte Politikvorhaben nicht relevant sind. Die Behauptung, dass die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung unwesentlich seien, wird nicht begründet und widerspricht auch der Auffassung der Kommission. Rückschlüsse über die Auswirkungen einer Anlastung auf Transportkosten und Endproduktpreise in ganz Europa können somit nicht gezogen werden.