



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 14.5.2012
COM(2012) 199 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION

über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge

(Text von Bedeutung für den EWR)

MITTEILUNG DER KOMMISSION

über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge

(Text von Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Das allgemeine Ziel der im Weißbuch „Verkehr“¹ dargelegten Verkehrspolitik der Europäischen Union besteht darin, „zur Schaffung eines Systems beizutragen, das den wirtschaftlichen Fortschritt in Europa untermauert, die Wettbewerbsfähigkeit erhöht und hochwertige Mobilitätsdienste bereitstellt und dabei die Ressourcen effizienter nutzt“. In der Praxis müssen die Nutzer des Verkehrssystems unter anderem die Infrastrukturen besser nutzen und ihre negativen Auswirkungen auf die Umwelt verringern. Eine angemessene Preisgestaltung nach dem Nutzerprinzip und dem Verursacherprinzip ist ein Weg, den Nutzern des Verkehrsnetzes bewusst zu machen, welche Auswirkungen ihre Mobilitätsentscheidungen haben. Ein modernes System der Straßenbenutzungsgebühren, das zum Erreichen der Ziele des Weißbuchs beitragen soll, dürfte

- zum fairen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern beitragen, indem durch faire und transparente Mechanismen die Infrastrukturkosten den Nutzern angelastet werden (Nutzerprinzip)
- jegliche unmittelbare und mittelbare Diskriminierung von Nutzern aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Wohnsitzes verhindern
- die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung fördern, indem harmonisierte, transparente Mechanismen angewandt werden, um die externen Kosten von Emissionen, Lärm, Verkehrsüberlastung, Unfällen usw., die in der Regel von der gesamten Gesellschaft getragen werden, den Nutzern anzulasten (Verursacherprinzip) und
- zur Finanzierung einer qualitativ hochwertigen Infrastruktur beitragen.

Im Weißbuch wird die Absicht der Kommission dargelegt, verbindliche Maßnahmen vorzuschreiben, um die Internalisierung der wichtigsten durch den Verkehr in Form von Lärm, örtlicher Verschmutzung und Staus verursachten externen Kosten bis 2020 zu erreichen. Hierfür ist unter anderem eine Umgestaltung der Straßenbenutzungsgebühren erforderlich, die in zwei Phasen erfolgen soll. In der ersten Phase bis 2016 ist die schrittweise Einführung einer obligatorischen Infrastrukturabgabe für Lastkraftwagen geplant. Damit die obligatorische Infrastrukturabgabe eine starke Grundlage für die anschließende Internalisierung der externen Kosten bilden kann, muss sie in Bezug auf Tarifstruktur, Kostenbestandteile, Erhebungsmethode und zweckgebundene Verwendung der Einnahmen EU-weit harmonisiert werden. Darüber hinaus müssen die Vereinbarkeit bestehender

¹ Weißbuch Verkehr „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“ (KOM(2011) 144).

Regelungen zur Pkw-Maut mit den EU-Verträgen bewertet und Leitlinien für die Erhebung von Gebühren zur Internalisierung externer Kosten auf alle Fahrzeuge entwickelt werden. Für die zweite Phase 2016-2020 ist im Weißbuch die vollständige und obligatorische Internalisierung externer Kosten von Lastkraftwagen mit der Möglichkeit einer Ausweitung auf alle Fahrzeuge, zusätzlich zur obligatorischen Deckung von Infrastrukturkosten (Abnutzung), vorgesehen.

Obleich das EU-Sekundärrecht die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren für schwere Nutzfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 3,5 t vorsieht², ergeben sich die einzigen Bestimmungen für die Erhebung von Gebühren für leichte Privatfahrzeuge³, leichte Nutzfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht bis zu 3,5 t und Bussen unmittelbar aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Die Mitgliedstaaten wenden in der Regel auf leichte Nutzfahrzeuge, die im gewerblichen Verkehr oder im Werkverkehr eingesetzt werden, dasselbe Gebührensystem mit denselben Tarifen⁴ wie für leichte Privatfahrzeuge an, da in Bezug auf Nutzungsgewohnheiten und Verwaltungskosten des Systems kein wesentlicher Unterschied zwischen diesen Fahrzeugarten besteht. Diese Mitteilung kann zwar auch auf leichte Nutzfahrzeuge angewandt werden, doch wird nicht der Anspruch erhoben, dass sie alle möglicherweise mit der Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren auf den gewerblichen Verkehr verbundenen Fragen abdeckt. Diese Mitteilung betrifft auch nicht Busse, für die normalerweise dieselben Entgeltregelungen wie für schwere Nutzfahrzeuge gelten.

Diese Mitteilung soll als Teil der umfassenderen Strategie für Straßenbenutzungsentgelte, deren Grundzüge im Weißbuch dargelegt wurden, klarstellen, wie nach Ansicht der Kommission die allgemeinen Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit des Vertrags auf das Vignetten-System für leichte Privatfahrzeuge anzuwenden sind. Sie enthält ferner Leitlinien für die Anwendung dieses Vignetten-Systems.

Mit der Mitteilung werden keine neuen rechtlichen Vorschriften geschaffen. Die verbindliche Auslegung des EU-Rechts obliegt letztendlich dem Gerichtshof (EuGH).

2. BESTEHENDE ENTGELTREGELUNGEN

Mangels einschlägiger EU-Rechtsvorschriften steht es den Mitgliedstaaten grundsätzlich frei, ein System zur Erhebung nationaler Straßenbenutzungsentgelte auf leichte Privatfahrzeuge (Vignetten-System) einzuführen. Sie können insbesondere Vorschriften für die Funktionsweise eines solchen Systems festlegen, sofern diese nationalen Maßnahmen den Grundprinzipien der EU-Verträge, vor allem dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, genügen.

Mehrere der Kommission vorgelegte Fälle haben jedoch gezeigt, dass diese Grundsätze nicht immer eingehalten werden. In Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip beabsichtigt die Kommission nicht, diesbezüglich Legislativvorschläge zu unterbreiten. Ihrer Ansicht nach ist es jedoch an der Zeit, das derzeit nach dem AEUV geltende EU-Recht und die

² Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge in der geänderten Fassung, die sogenannte „Eurovignetten“-Richtlinie.

³ Pkw, Krafträder und andere Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht bis zu 3,5 t, die überwiegend für private Zwecke genutzt werden.

⁴ Die einzige Ausnahme bildet Rumänien, das auf leichte Nutzfahrzeuge unterschiedliche Vignetten-Tarife anwendet.

Rechtsprechung des EuGH darzulegen und klarzustellen. Gemäß ihren Pflichten und Zuständigkeiten nach Artikel 17 des Vertrags über die Europäische Union obliegt es der Kommission, sicherzustellen, dass diese Grundsätze zum Wohle Europas und seiner Bürger durchgesetzt werden.

Durch die Veröffentlichung dieser Mitteilung trägt die Kommission zu Transparenz und Präzisierung der EU-Vorschriften, die sie durchsetzen muss, bei. Sie schlägt allen betroffenen Mitgliedstaaten ein Referenzinstrument vor, das den Rahmen absteckt, innerhalb dessen ein Vignettensystem gewährleisten würde, dass die Grundprinzipien des EU-Rechts beachtet werden.

Bislang haben sieben EU-Mitgliedstaaten von der Möglichkeit der Einführung eines Vignettensystems für leichte Privatfahrzeuge⁵ Gebrauch gemacht. Die derzeit in den verschiedenen Mitgliedstaaten praktizierte Belegung leichter Privatfahrzeuge mit Abgaben reflektiert eine große Vielfalt unterschiedlicher Konzepte. Einige Staaten kombinieren verschiedene fiskalische Instrumente (Kraftstoff- und Fahrzeugsteuer). In anderen ist die Kombination von Instrumenten vielfältiger und umfasst auch Straßenbenutzungsgebühren, um den Kraftfahrern, die Autobahnen benutzen, Infrastrukturkosten anzulasten. Die Benutzungsgebühren können in Form zeitabhängiger Gebühren (Vignetten), die oft im gesamten Primärnetz erhoben werden, oder entfernungsabhängiger Gebühren (Maut) auf einzelnen Straßenabschnitten, die häufig mit Mautstationen ausgestattet sind, erhoben werden.

Für leichte Privatfahrzeuge werden nationale Vignetten kostenpflichtig erworben, die zur Benutzung des Hauptverkehrsstraßennetzes innerhalb eines bestimmten Zeitraums berechtigen. Allerdings deuten die zahlreichen bei der Kommission eingehenden Beschwerden darauf hin, dass die Umsetzung von Vignettensystemen für leichte Privatfahrzeuge, wenn sie nicht sorgfältig konzipiert ist, zu praktischen Problemen – etwa zur Behinderung des freien Verkehrsflusses vor allem in Grenzregionen – und zu unangemessenen Durchsetzungspraktiken führen kann. Sie kann auch das Risiko einer potenziellen Diskriminierung gelegentlicher Straßenbenutzer bergen. Dies gilt in der Hauptsache für Kraftfahrer aus anderen Mitgliedstaaten, denen möglicherweise keine Vignetten für kürzere Zeitabschnitte oder aber Vignetten für kürzere Zeitabschnitte zu Tagesstarifen angeboten werden, die wesentlich höher sind als die vergleichbaren Tarife der Jahresvignetten, die hauptsächlich von den Straßenbenutzern mit Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat genutzt werden. Dies kann als unverhältnismäßig erachtet werden.

Die Vignettensysteme werden in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich angewandt, was zu Mängeln führen kann. Mautsysteme für leichte Privatfahrzeuge bringen dagegen nicht dieselben Probleme wie Vignettensysteme mit sich, da es sich bei Mautgebühren um entfernungsabhängige, unmittelbar mit der Benutzung der Infrastruktur verbundene Entgelte handelt, so dass eine Diskriminierung weniger wahrscheinlich ist. Darüber hinaus ermöglichen elektronische Mautsysteme den freien Verkehrsfluss, ohne dass die Nutzer an Mautstationen anhalten müssen.

⁵ Vignettensysteme für leichte Privatfahrzeuge gelten derzeit in sieben EU-Mitgliedstaaten - Österreich, Bulgarien, Tschechische Republik, Ungarn, Slowakei, Slowenien und Rumänien. Andere Mitgliedstaaten (z. B. Belgien) planen die Einführung solcher Systeme.

Nach sorgfältiger Analyse der in der EU für leichte Privatfahrzeuge geltenden Vignettensysteme⁶ hat die Kommission beschlossen, diese Mitteilung vorzulegen, um den Mitgliedstaaten, die ein neues Vignettensystem für leichte Privatfahrzeuge einführen oder bestehende Systeme weiterentwickeln wollen, in Einklang mit den EU-Grundsätzen behilflich zu sein.

3. GRUNDSÄTZE DES EU-VERTRAGS

Die besonders relevanten grundlegenden Bestimmungen des EU-Rechts sind das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

3.1. Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit

Obgleich das EU-Recht keine Vorschriften für die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren für Privatfahrzeuge vorsieht, müssen die Mitgliedstaaten die Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) einhalten. Jegliche Diskriminierung von EU-Bürgern aus Gründen der Staatsangehörigkeit ist gemäß Artikel 18 AEUV untersagt: *„Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Regelungen für das Verbot solcher Diskriminierungen treffen“*. Nach der Rechtsprechung des EuGH⁷ untersagt Artikel 18 AEUV auch Ungleichbehandlungen, bei denen es sich nicht um offensichtliche Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit handelt, die aber durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen (indirekte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit). Da der AEUV keine besonderen Bestimmungen zum Individualverkehr enthält, sollten Vignettensysteme für leichte Privatfahrzeuge gemäß Artikel 18 AEUV bewertet werden.

3.2. Verhältnismäßigkeit

Jedes in einem Mitgliedstaat angewandte Vignettensystem würde sich zum Nachteil der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten auswirken, wenn Fahrer ohne Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat, die sein Straßennetz nur gelegentlich nutzen, benachteiligt werden, weil nicht die Möglichkeit besteht, ein Entgelt für die kurzzeitige Nutzung der Straßeninfrastruktur oder den Transit zu entrichten.

Auch bei einer nationalen Maßnahme, die gleichermaßen für Staatsangehörige oder Personen mit Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat und Personen gilt, die weder Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats sind noch dort ihren Wohnsitz haben, kann es sich um eine diskriminierende Maßnahme handeln (indirekte Diskriminierung). Eine solche Diskriminierung könnte gleichwohl aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, z. B. zur Verbesserung der Verkehrsflüsse und/oder zur Verringerung von Umweltkosten/-schäden gerechtfertigt sein. Es muss jedoch betont werden, dass solche Maßnahmen im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des Allgemeininteresses *verhältnismäßig* sein sollten, d. h. insbesondere, dass die mit diesen

⁶ Siehe auch die Studie *„Assessment of Vignette Systems for Private Vehicles applied in Member States“* (Booz & Co 2010) und *„Study on Impacts of application of the Vignette systems to Private Vehicles“* (Booz & Co 2012) http://ec.europa.eu/transport/road/road_charging/charging_private_vehicles_en.htm

⁷ C-398/92 Mund & Fester gegen Hatrex International Transport, 1994 Slg. 467, insbesondere Randnr. 14.

Maßnahmen verfolgten Ziele nicht durch andere, weniger belastende Maßnahmen erreicht werden können. Mit anderen Worten: die zur Umsetzung dieser Ziele getroffenen Maßnahmen müssen der Verhältnismäßigkeitsprüfung genügen. Ein nützlicher Hinweis ist dem Sachverhalt zu entnehmen, die der EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache *Cura Anlagen*⁸ analysiert hat. Nach Ansicht des Gerichtshofs kann eine Verbrauchsabgabe zweifellos das im Allgemeininteresse liegende Ziel haben, der Anschaffung und dem Besitz von Fahrzeugen mit einem hohen Kraftstoffverbrauch entgegenzuwirken, und dennoch gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen, wenn das mit ihr verfolgte Ziel durch die Einführung einer Abgabe erreicht werden kann, die proportional zur Dauer der Zulassung des Fahrzeugs in dem Staat ist, in dem es benutzt wird.

Die Kommission hat 1996 den Vorschlag Österreichs für ein Vignettensystem analysiert. In ihrer Stellungnahme⁹ gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass zusätzlich zu den geplanten Jahres- und Zweimonatsvignetten mindestens eine Wochenvignette angeboten werden solle, um Touristen und Personen ohne Wohnsitz in Österreich als typische gelegentliche Nutzer des Straßennetzes nicht zu diskriminieren. Die meisten anderen Mitgliedstaaten folgten mit ihren Vignettensystemen dem österreichischen Modell, ausgenommen Slowenien, das 2008 ein völlig anderes Vignettensystem einführte. Das slowenische System wies einige Mängel auf, die zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens im Oktober 2008 führten. Die Kommission vertrat die Auffassung, dass das ursprünglich eingeführte slowenische Vignettensystem sich wahrscheinlich nachteilig für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten auswirken würde, da für Pkw und Krafträder nur Jahres- und Halbjahresvignetten für das Autobahnnetz verfügbar waren. Die Kommission bewertete dies als indirekte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Im Juli 2009 hat Slowenien daher zusätzlich zu den Jahresvignetten auch Wochen- und Monatsvignetten für Personenkraftwagen eingeführt. Damit waren die ursprünglichen Bedenken der Kommission, das System sei indirekt diskriminierend gegenüber Bürgern anderer Mitgliedstaaten, die das slowenische Autobahnnetz nur gelegentlich nutzen, ausgeräumt und das Vertragsverletzungsverfahren wurde eingestellt.

Auf der Grundlage der Rechtsprechung des EuGH und der beiden vorstehend genannten Rechtssachen ist die Kommission der Ansicht, das ein Vignettensystem beispielsweise drei oder mehr Vignettenarten umfassen könnte – „wöchentliche“ (7-14 Tage), „monatliche“ (30-60 Tage) und „jährliche“ (ein Kalenderjahr), um als diskriminierungsfrei erachtet zu werden. Derzeit bieten alle Mitgliedstaaten, die ein Vignettensystem auf leichte Privatfahrzeuge anwenden, diese drei Vignettenarten an, einschließlich Kurzzeitvignetten mit einem Gültigkeitszeitraum zwischen sieben und zehn Tagen.

4. LEITLINIEN FÜR DIE ANWENDUNG NATIONALER VIGNETTENSYSTEME

Auf der Grundlage der eingegangenen Beschwerden und analytischer Studien schlägt die Kommission die nachstehenden Leitlinien zu folgenden Punkten vor:

- Verfügbarkeit von verhältnismäßig gestalteten Vignettenpreisen,
- angemessener Zugang zu Informationen,

⁸ Urteil des EuGH vom 21. März 2002, Rs. C-451/99, *Cura Anlagen GmbH gegen Auto Service Leasing GmbH (ASL)*, Slg. 2002, Seite I-03193.

⁹ K(96) 2166 vom 30. Juli 1996.

- Erhebung und Entrichtung der Gebühren,
- angemessene Durchsetzungspraxis,

die als relevant für die diskriminierungsfreie Anwendung von Vignettensystemen für leichte Privatfahrzeuge erachtet werden könnten. Die Leitlinien basieren nicht auf der Rechtsprechung des EuGH, sondern entsprechen den Überlegungen der Kommission zu den bisherigen Anfragen betreffend die Anwendung der Vignettensysteme.

4.1. Verfügbarkeit von verhältnismäßig gestalteten Vignettenpreisen

Nach EU-Recht könnte der Einwand erhoben werden, dass der Preis einer Kurzzeitvignette im Vergleich zur Langzeit-(Jahres-)vignette so hoch angesetzt ist, dass nicht im betreffenden Mitgliedstaat ansässige Fahrer benachteiligt werden, was eine indirekte Diskriminierung darstellt. Um bestimmen zu können, ab welchem Punkt von einer erheblichen Unverhältnismäßigkeit ausgegangen werden kann, kann auch der durchschnittliche Tagespreis der Vignette herangezogen werden, d. h. der Preis der Vignette geteilt durch die Anzahl der Tage, an denen Zugang zum Vignettensystem besteht. Je geringer das Verhältnis zwischen dem durchschnittlichen Tagespreis für Kurzzeitvignetten und dem durchschnittlichen Tagespreis von Langzeitvignetten ist, um so näher liegt der Tageswert einer Kurzzeitvignette an dem einer Langzeitvignette, so dass gelegentliche Nutzer nicht über den Preis indirekt diskriminiert werden¹⁰. Die Tabelle im Anhang enthält Angaben zu den derzeit verfügbaren Vignettentarifen in den Mitgliedstaaten, die ein Vignettensystem auf leichte Privatfahrzeuge anwenden.

Die Kommission erkennt jedoch an, dass ein gewisser Unterschied zwischen durchschnittlichen Tagespreisen für Langzeit- und Kurzzeitvignetten hauptsächlich aus folgenden Gründen gerechtfertigt sein könnte:

- Die Verwaltungskosten für den Betrieb des Vignettensystems und die Bearbeitung jeder Transaktion, die auch die Kosten für die Herstellung, die Bereitstellung von Nutzerinformationen, die Verbreitung und den Verkauf der Vignetten sowie die Durchsetzung des Systems umfassen. Ein Vignettensystem sollte zumindest ausreichende Einnahmen zur Deckung der Kosten erwirtschaften. Werden mehrere Vignettenkategorien eingeführt, so ist es angemessen, die Verwaltungskosten entsprechend anzupassen.
- Unterschiedliche Nutzung des Straßennetzes, für das die Vignetten gelten. Es erscheint angemessen, davon auszugehen, dass die Vignettenpreise für eine Infrastrukturnutzung stehen, die dem durchschnittlichen Umfang der Straßennutzung während des Gültigkeitszeitraums der einzelnen Vignetten entspricht. Vignetten mit längerem Gültigkeitszeitraum spiegeln zwar eine insgesamt stärkere Nutzung wider, doch besteht kein linearer Zusammenhang. So kann beispielsweise der Käufer einer Jahresvignette als Pendler die Vignette 500 Mal pro Jahr für relativ kurze Fahrten nutzen, wenn die Autobahn nutzt (zweimal täglich 250 Mal pro Jahr). Dagegen nutzt

¹⁰ Beispielsweise beträgt der durchschnittliche Tagespreis einer Kurzzeitvignette (10-Tages-Vignette) in Österreich 0,8 EUR (8 EUR geteilt durch 10 Tage) und der durchschnittliche Tagespreis der Vignette für den längsten Zeitraum Jahresvignette) in Österreich 0,21 EUR (77,80 EUR geteilt durch 365 Tage). Das Verhältnis zwischen dem durchschnittlichen Preis der Kurzzeit- und der Langzeitvignetten liegt bei $0,8/0,21 = 3,8$. Siehe auch Tabelle 5-4 auf Seite 24 der Studie „Assessment of Vignette Systems for Private Vehicles applied in Member States“ (Booz & Co 2010).

der Käufer einer Jahresvignette für regelmäßige Fahrten in der Freizeit das Netz möglicherweise für weniger Fahrten als der Pendler, aber für längere Strecken.

Die Kommission schlägt daher vor, dass ein Vignettensystem im Interesse der Verhältnismäßigkeit eine Kurzzeitvignette umfassen sollte, die zu einem im Vergleich zur Jahresvignette verhältnismäßigen Preis angeboten wird, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Verwaltungskosten für jeden Vignettyp (oder pauschaler Verwaltungskosten) in Kombination mit der mit jedem Vignettyp verbundenen durchschnittlichen Infrastrukturnutzung¹¹.

Die Kommission hat in ihrer an Österreich gerichteten Stellungnahme von 1996 anerkannt, dass durch die Bearbeitung von Kurzzeitvignetten zusätzliche Verwaltungskosten entstanden sein könnten. Gleichzeitig wurde betont, dass Skaleneffekte es hätten ermöglichen müssen, Kurzzeitvignetten nicht unverhältnismäßig teuer anzubieten. Da der geplante Preis der Jahresvignette für Fahrzeuge bis zu 3,5 t 42 ECU betrug, musste für die Wochenvignette ein Preis unter 6 ECU festgelegt werden, um dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu genügen. Unter Berücksichtigung der anfallenden Verwaltungskosten wurde der Preis der neu eingeführten österreichischen 10-Tages-Vignette somit auf einen rund 5 ECU entsprechenden Wert festgesetzt.

Darüber hinaus enthält Artikel 7a Absatz 1 der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge¹² (die Eurovignetten-Richtlinie) bereits Bestimmungen zur Verhältnismäßigkeit der Preise für Kurzzeit- und Langzeitvignetten für schwere Nutzfahrzeuge: *„Die Benutzungsgebühren müssen im Verhältnis zur Dauer der Benutzung der betreffenden Verkehrswege stehen, wobei die in Anhang II angegebenen Werte nicht überschritten werden dürfen, und sie müssen für einen Tag, eine Woche, einen Monat oder ein Jahr gültig sein. Der Monatstarif darf nicht mehr als 10 % des Jahrestarifs, der Wochentarif nicht mehr als 5 % des Jahrestarifs und der Tagestarif nicht mehr als 2 % des Jahrestarifs betragen“*. Da die Vignettensysteme für schwere Nutzfahrzeuge und leichte Privatfahrzeuge im Wesentlichen gleich verwaltet werden und es praktisch keinen Unterschied in Bezug auf das Produkt, die Verkaufsmethoden und die Durchsetzung gibt, kann davon ausgegangen werden, dass sich auch die Verwaltungskosten nicht wesentlich unterscheiden. Auch wenn es Unterschiede bei den durchschnittlichen Nutzungsgewohnheiten geben mag, könnte es angemessen sein, wenn die Mitgliedstaaten bei der Festsetzung der Vignettentarife für Privatfahrzeuge dieselben Grundsätze der Gebührenberechnung wie für schwere Nutzfahrzeuge zugrunde legen.

4.2. Angemessener Zugang zu Informationen

Um die mögliche Diskriminierung gelegentlicher Nutzer ohne Wohnsitz in dem betreffenden Mitgliedstaat zu vermeiden, müssen diese darüber informiert werden, dass sie eine Vignette kaufen müssen, bevor sie das gebührenpflichtige Straßennetz nutzen. Die Informationen über die Pflicht zum Kauf einer Vignette könnten im Werbematerial für Touristen, auf leicht zugänglichen Internetseiten und an anderen von den Mitgliedstaaten als geeignet erachteten Orten bereitgestellt werden. Damit die Informationen von Nutzen sind, sollten darin die Vorschrift, erforderlichenfalls in den Sprachen der angrenzenden Mitgliedstaaten und in

¹¹ Ein Beispiel für eine Methodik zur Berechnung verhältnismäßiger Vignettenpreise wird erläutert in der „*Study on Impacts of application of the Vignette systems to Private Vehicles*“ (Booz & Co 2012).

¹² ABl. L 187 vom 20.7.1999, S. 42. Geändert durch die Richtlinie 2006/38/EG (ABl. L 157 vom 9.6.2006, S. 8) und die Richtlinie 2011/76/EU (ABl. L 269 vom 14.10.2011, S. 1).

anderen europäischen Sprachen erläutert, und unterschiedliche Optionen für den Kauf der jeweiligen Vignette genannt werden.

Auch die Straßenbeschilderung ist ein wichtiges Element, um die Nutzer zu informieren, bevor sie das gebührenpflichtige Netz befahren, und erhöht die Transparenz des Systems. Die Beschilderung sollte idealerweise ergänzend zu der/den Landessprache(n) auch in der Sprache der angrenzenden Mitgliedstaaten sowie in einer oder mehreren weiter verbreiteten europäischen Sprachen erfolgen. Anzugeben sind der Preis, die Zahlungsmittel und Angaben zur nächsten Verkaufsstelle sowie zu den Sanktionen. All dies sollte Bestandteil einer Gesamtpolitik sein, deren Schwerpunkt eher darauf liegt, Kraftfahrer zum Kauf von Vignetten zu ermuntern, als darauf, sie wegen Verstößen gegen das System zu verfolgen und zu belangen.

Desgleichen sollte mit dem Ziel, Kraftfahrer beim Kauf von Vignetten besser zu informieren, an den Verkaufsstellen oder Selbstbedienungskiosken mitgeteilt werden,

- für welche Arten von Kraftfahrzeugen eine Vignette gekauft werden muss,
- auf welchen Straßen Vignetten obligatorisch sind,
- welche Arten von Vignetten es gibt und was sie kosten,
- wie Vignetten gekauft werden können,
- wo weitere Informationen erhältlich sind,
- welche Sanktionen gelten.

Um Verwirrung bezüglich der Bedeutung der Angaben „Woche“ oder „Monat“ zu vermeiden, sollten auf der Beschilderung klar angegeben werden, für wie viele Kalendertage jede Vignette gültig ist. Auf Vignettenaufklebern ist das Ablaufdatum der Vignette anzugeben, damit die Nutzer genau wissen, an welchen Tagen sie gültig ist.

4.3. Erhebung und Entrichtung der Gebühren

Um Diskriminierungen zu vermeiden, müssen gelegentlichen Straßennutzern ohne Wohnsitz in dem betreffenden Mitgliedstaat unbedingt mehrere Optionen für die Bezahlung einer Vignette offenstehen. Was die Vignettenaufkleber betrifft, so sollten sich die Verkaufsstellen und Selbstbedienungskioske in der Nähe der gebührenpflichtigen Straßen einschließlich der betreffenden Grenzübergänge befinden. Die meisten Verkaufsstellen müssten täglich so lange wie möglich geöffnet sein. Weitverbreitete Debit- und Kreditkarten sollten akzeptiert werden, ebenso Bargeld in Euro/in Landeswährung und in der Währung der Nachbarmitgliedstaaten.

Bei einem elektronischen Vignettensystem sind zum Nachweis der Einhaltung der Vorschriften keine Aufkleber erforderlich und gelegentliche Nutzer können eine Vignette vor Fahrtantritt bezahlen, so dass sie keinen Umweg fahren müssen, um vor Benutzung der gebührenpflichtigen Straße eine Vignette an einer Verkaufsstelle zu erwerben¹³. Optionen für

¹³ Dadurch würde auch das Anbringen der Vignettenaufkleber an der Windschutzscheibe von Kraftfahrzeugen (neben der A-Säule) vermieden, wodurch das Sichtfeld des Fahrers eingeschränkt werden könnte, was sich wiederum negativ auf verletzungsgefährdete Straßenverkehrsteilnehmer, z. B. Fußgänger, auswirken könnte.

den Kauf per Telefon (SMS oder Anruf) oder über das Internet würden einen Mehrwert für die Nutzer darstellen, da es für den Kauf keine Einschränkungen aufgrund des Standorts oder der Öffnungszeiten gäbe.

Nutzern, die mehrere Mitgliedstaaten mit Vignettensystem durchfahren, böte eine in mehreren Mitgliedstaaten gültige Vignette einen Mehrwert. Die Eurovignette für schwere Nutzfahrzeuge¹⁴ bietet beispielsweise diesen Grad an Interoperabilität, da sie Zugang zur Straßeninfrastruktur von fünf EU-Mitgliedstaaten gewährt. Ein vergleichbares Produkt für leichte Privatfahrzeuge könnte besonders praktisch für grenzüberschreitende Nutzer sein, vor allem zwischen benachbarten Mitgliedstaaten mit großem grenzüberschreitendem Verkehrsaufkommen.

4.4. Angemessene Durchsetzungspraxis

Die Durchsetzung der Vorschriften des Vignettensystems fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Diese Vorschriften sollten jedoch diskriminierungsfrei und in Bezug auf die begangenen Verstöße angemessen sein und es den Bürgern ermöglichen, ihre Verfahrensrechte effektiv wahrzunehmen. Vor allem Durchsetzungspraktiken, die zu einer indirekten Diskriminierung gelegentlicher Nutzer ohne Wohnsitz in dem betreffenden Mitgliedstaat führen könnten, sind zu vermeiden.

Die Durchsetzung sollte nicht in erster Linie dazu dienen, eine möglichst hohe Zahl von Verstößen festzustellen, sondern dazu, das System besser verständlich zu machen und die Zahl der Nutzer, die die Bestimmungen einhalten, zu erhöhen. Die Vollzugsbeamten sollten daher über ausreichenden Ermessensspielraum verfügen, damit sie Nutzern zur Vermeidung einer Geldbuße den unverzüglichen Kauf einer Vignette anbieten können, wenn berechtigterweise davon ausgegangen werden kann, dass es sich lediglich um einen Irrtum handelte. Dies kann dazu beitragen, dass die Vollzugsbemühungen sich auf Wiederholungstäter konzentrieren und weniger auf Personen ohne Wohnsitz in dem betreffenden Mitgliedstaat, die häufig erstmals einen Verstoß begehen. Wenn Kontrollstellen, Kameras und Beschilderung sowie andere Mittel zur Durchsetzung deutlich sichtbar sind, könnte dies dazu beitragen, dass die Nutzer das System verstärkt einhalten und die tatsächliche Durchsetzungstätigkeit wesentlich eingeschränkt werden kann.

Den Nutzern muss bewusst werden, dass es sicherer und kostengünstiger ist, eine Vignette zu kaufen, als ohne Vignette angetroffen zu werden. Vor allem gelegentliche Nutzer ohne Wohnsitz in dem betreffenden Mitgliedstaat, denen eine Geldbuße auferlegt wird, würden klare Informationen in einer oder mehreren europäischen Sprachen über die Zahlungsoptionen sowie darüber erhalten, wie sie Widerspruch gegen die Sanktion einlegen können, wenn sie sie als irrtümlich oder ungerechtfertigterweise verhängt erachten. Es wäre ratsam,

- die Rechtsvorschriften, in denen das Vignettensystem, Verstöße, Sanktionen und Verfahren festgelegt werden, nach den nationalen Verfahren zu veröffentlichen und, wenn möglich, die wichtigsten Bestimmungen im Sinne der Transparenz zusammenzufassen;
- die Durchsetzung auf Orte zu konzentrieren, an denen relativ häufig gegen die Vorschriften verstoßen wird und nicht nur auf grenznahe Orte, so dass Personen mit

¹⁴ Gemeinsames Vignettensystem von fünf Mitgliedstaaten (Belgien, Niederlande, Luxemburg, Dänemark und Schweden) gemäß dem *Übereinkommen über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Straßen für schwere Nutzfahrzeuge vom 4. Februar 1994*.

und ohne Wohnsitz in dem betreffenden Mitgliedstaat gleich behandelt werden (Kontrollen sollte idealerweise durchgeführt werden, wenn Fahrzeuge den Mitgliedstaat verlassen).

Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten würden erheblich dazu beitragen, dass die grenzübergreifende Durchsetzung von Geldbußen gewährleistet ist.

Die Sanktionen müssen ferner verhältnismäßig in Bezug auf die Schwere des begangenen Verstoßes sein. Entsprechende Vorschriften für schwere Nutzfahrzeuge enthält bereits Artikel 9a der vorstehend genannten „Eurovignetten“-Richtlinie, der Folgendes besagt: *„Die Mitgliedstaaten sehen geeignete Kontrollen vor und legen Sanktionen zur Ahndung von Verstößen gegen die aufgrund dieser Richtlinie erlassenen innerstaatlichen Vorschriften fest. Sie treffen die zur Anwendung dieser Vorschriften erforderlichen Maßnahmen. Die Sanktionen müssen wirksam, angemessen und abschreckend sein.“* Die Mitgliedstaaten werden dazu ermutigt, die gleichen Grundsätze auf leichte Privatfahrzeuge anzuwenden.

5. FAZIT

Damit ein diskriminierungsfreies Vignettensystem für leichte Privatfahrzeuge geschaffen werden kann, schlägt die Kommission vor, dass die Mitgliedstaaten Vignettensysteme einführen, die zusätzlich zu Jahres- und Monatsvignetten eine Vignette für eine Woche (oder für einen kürzeren Zeitraum) bieten.

Darüber hinaus wäre es empfehlenswert,

- Kurzzeit- und Langzeitvignetten zu verhältnismäßigen Preisen anzubieten;
- gelegentlichen Nutzern ohne Wohnsitz in dem betreffenden Mitgliedstaat angemessenen Zugang zu Informationen über gebührenpflichtige Fahrzeuge und Straßeninfrastrukturen, Art, Gültigkeitsdauer und Tarife von Vignetten, Verkaufsstellen und Sanktionen zu geben;
- gelegentlichen Nutzern ohne Wohnsitz in dem betreffenden Mitgliedstaat ein breites Spektrum an Zahlungsoptionen für eine Vignette zu bieten;
- die Durchsetzung auf Orte zu konzentrieren, an denen die Wahrscheinlichkeit eines Verstoßes gegen die Vorschriften relativ hoch ist, und nicht überwiegend auf grenznahe Orte und Personen ohne Wohnsitz in dem betreffenden Mitgliedstaat, die häufig erstmals einen Verstoß begehen, so dass Personen mit und ohne Wohnsitz in dem betreffenden Mitgliedstaat gleich behandelt werden;
- im Vergleich zu anderen Verkehrsverstößen verhältnismäßige Sanktionen festzulegen, die den Sanktionsgedanken angemessen widerspiegeln.

Da Vignettensysteme überwiegend nach dem Nutzerprinzip¹⁵ funktionieren, befürwortet die Kommission eine transparente Handhabung der Gebühren; diese sollten idealerweise nur auf Straßen erhoben werden, für die es ein ordnungsgemäßes Instandhaltungsprogramm gibt,

¹⁵ Kein Mitgliedstaat unterscheidet bei den Vignettentarifen nach den Umweltstandards leichter Privatfahrzeuge. Darüber hinaus sind Vignetten offenbar nicht das geeignete Instrument zur Bekämpfung von Staus, die oft sehr zeit- und ortsspezifisch auftreten.

damit den Nutzern als Gegenleistung für ihre Zahlung ein Mindestmaß an Dienstleistung geboten wird.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten, die über ein Vignettensystem für leichte Privatfahrzeuge verfügen oder dessen Einführung beabsichtigen, auf, ihre Systeme auf der Grundlage dieser Mitteilung zu prüfen.

Angesichts der gesammelten Erfahrungen wird die Kommission möglicherweise eine Initiative zur weiteren Klarstellung der für leichte Privatfahrzeuge geltenden Straßenbenutzungsgebühren in Betracht ziehen.

Anhang

Straßenbenutzungsgebühren (Vignetten) für Fahrzeuge ≤ 3.5 t in der EU¹⁶

2012

Österreich		
Woche (10 Tage)	2 Monate	Jahr
8 €	23,40 €	77,80 €
Bulgarien		
Woche (7 Tage)	Monat	Jahr
5 €	13 €	34 €
Tschechische Republik		
Woche (10 Tage)	Monat	Jahr
12,40 €	17,60 €	59,90 €
Ungarn (elektronisches Vignettensystem)		
Woche (10 Tage)	Monat	Jahr
10,30 €	16,60 €	148,90 €
Slowakei		
Woche (10 Tage)	Monat	Jahr
10 €	14 €	50 €
Slowenien		

¹⁶ Die Tabelle enthält keine Vignetten-Tarife für Krafträder und leichte Anhänger.

Woche (7 Tage)	Monat	Jahr	
15 €	30 €	95 €	
Rumänien			
(elektronisches Vignettensystem)			
Leichte Privatfahrzeuge und leichte Nutzfahrzeuge zur Personenbeförderung			
Woche (7 Tage)	Monat	3 Monate	Jahr
3 €	7 €	13 €	28 €
Leichte Nutzfahrzeuge zur Güterbeförderung			
Woche (7 Tage)	Monat	3 Monate	Jahr
6 €	16 €	36 €	96 €

Wechselkurse vom 27. Februar 2012.