

KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Elektronische Mauterfassungssysteme sollen EU-weit interoperabel werden, und der grenzüberschreitende Informationsaustausch zu Mautsündern soll erleichtert werden.

Betroffene: Mautbetreiber, Transportunternehmen, Fahrer von Kfz.



Pro: (1) Die Streichungen rechtlicher Verpflichtungen und die zusätzlichen Wahlmöglichkeiten für EETS-Anbieter erleichtern deren Markteintritt und können dadurch zu einem deutlich breiteren Angebot an grenzüberschreitend interoperablen Systemen zur elektronischen Mauterhebung führen.

(2) Ein verbesserter grenzüberschreitender Informationsaustausch erleichtert die Durchsetzbarkeit der Maut bei ausländischen Fahrzeugen. Dies stärkt das Geschäftsmodell von EETS-Anbietern.

Contra: Die Verpflichtung für EETS-Anbieter, Pläne zur Ausweitung ihrer Dienste offenzulegen, könnte zu – wettbewerblich bedenklichem – aufeinander abgestimmtem Verhalten führen.

Die wichtigen Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2017) 280 vom 31. Mai 2017 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates **über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme und die Erleichterung des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs über die Nichtzahlung von Straßenbenutzungsgebühren** in der Union (Neufassung)

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Elektronische Systeme zur Erhebung von Straßennutzungsgebühren („elektronische Mautsysteme“) sind bereits in 20 Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene in Betrieb (S. 2).
- Die meisten elektronischen Mautsysteme erfordern spezielle Bordgeräte im Fahrzeug, die in der Regel nur für ein elektronisches Mautsystem genutzt werden können, so dass die Fahrzeuge mit mehreren – oft „mehr als ein Dutzend“ – Bordgeräten ausgestattet sein müssen [Folgenabschätzung SWD (2017) 190, S. 76; s.a. [cepInput 02/2017](#), S. 5]. Dies verursacht Kosten von ca. 330 Mio. Euro jährlich (S. 2).
- „Europäische elektronische Mautdienste“ (European Electronic Toll Services, EETS) ermöglichen die Bezahlung von Straßennutzungsgebühren in verschiedenen elektronischen Mautsystemen und verschiedenen Mitgliedstaaten über nur ein Bordgerät und eine Rechnung („Interoperabilität“; Art. 1 Abs. 3 Richtlinie [2004/52/EG] i.V.m. der EETS-Entscheidung der Kommission [2009/750/EG]).
 - Ein EETS ist eine von einem privaten EETS-Anbieter einem EETS-Nutzer aufgrund eines einzigen Vertrages erbrachte Dienstleistung zur elektronischen Bezahlung aller Arten von Straßennutzungsgebühren.
 - Ein EETS umfasst die Bereitstellung von Bordgeräten, die in verschiedenen Mautsystemen genutzt werden können, und die Zahlungsabwicklung.

► Probleme und Ziele

- Trotz der bereits seit 2004 bestehenden Möglichkeit, EETS anzubieten, bleibt das Ziel der EU-weiten Interoperabilität elektronischer Mautsysteme „in weiten Teilen unerreicht“ (S. 2 f.).
 - EETS-Anbieter haben „unzumutbare Verpflichtungen“, etwa die Pflichten
 - 24 Monate nach der Registrierung ihre Dienste EU-weit anbieten zu müssen (EETS-Entscheidung [2009/750/EG], Art. 4) und
 - auch leichte Nutzfahrzeuge mit „hochpreisigen satellitengestützten Bordgeräten“ ausstatten zu müssen, obwohl es für diese noch keine satellitengestützten Mautsysteme gibt.
 - Für EETS-Anbieter bestehen „erhebliche Markteintrittsschranken“, z.B. aufgrund
 - nicht normgerechter technischer Besonderheiten der lokalen Mautsysteme [SWD(2017) 190, S. 10],
 - diskriminierender Behandlung durch die Behörden, sowie langer, änderungsanfälliger Zertifizierungs- und Akkreditierungsverfahren [S. 2 f. und SWD(2017) 190, S. 7].
- Die grenzüberschreitende Durchsetzung von Straßennutzungsgebühren für Fahrzeuge, die in anderen Mitgliedstaaten zugelassen sind, ist mangels EU-Vorschriften zum Austausch von Fahrzeugdaten schwierig. Hierdurch entstehen Einnahmeausfälle von ca. 300 Mio. Euro jährlich (S. 3 und 6).
- Die Neufassung der Richtlinie und die geplante Änderung der EETS-Entscheidung sollen (Art. 1 Abs. 1)
 - die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der EU gewährleisten und
 - zur grenzüberschreitenden Durchsetzung von Straßennutzungsgebühren den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern.

► Anwendungsbereich

- Erfasst werden elektronische Mautsysteme für die Erhebung aller Arten von Straßennutzungsgebühren im ganzen Straßennetz der EU (Art. 1 Abs. 1). Dabei gelten unterschiedliche Vorgaben für schwere und für leichte Nutzfahrzeuge.
 - „Schwere Nutzfahrzeuge“ (SNF) sind Lkw mit mehr als 3,5 t und Busse mit über neun Sitzen (Art 2 lit. n).
 - „Leichte Nutzfahrzeuge“ (LNF) sind alle Fahrzeuge, die keine SNF sind, insbesondere Pkw (Art 2 lit. o).
- Ausgenommen sind kleine – „rein lokale“ – Mautsysteme, bei denen die Anpassungskosten an die Anforderungen dieser Richtlinie „außer Verhältnis zum erzielten Nutzen“ stehen würden (Art. 1 Abs. 2).

► Technische Vorgaben für elektronische Mautsysteme und Bordgeräte

- Alle neuen elektronischen Mautsysteme, die Bordgeräte erfordern, und vorhandene derartige Systeme, an denen „substanzielle technische Veränderungen“ vorgenommen werden, müssen eine oder mehrere der folgenden Techniken nutzen: Satellitenortung, Mobilfunk, 5,8-GHz-Mikrowellentechnik (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Anhang IV).
- EETS-Anbieter dürfen
 - nur Bordgeräte zur Verfügung stellen, die mit allen in der EU betriebenen elektronischen Mautsystemen kommunizieren können (Art. 3 Abs. 3);
 - künftig Bordgeräte anbieten, die nur für LNF oder nur für SNF konzipiert sind (gestrichener Art. 2 Abs. 2);
 - bis 31. Dezember 2027 für LNF auch Bordgeräte ausschließlich auf Basis der 5,8-GHz-Mikrowellentechnik anbieten, auf der bisher alle Mautsysteme für LNF in der EU basieren (Art. 3 Abs. 5).
- Bordgeräte dürfen neben eigener Hard- und Software auch andere im Fahrzeug befindliche Hard- und Software nutzen. Zur fahrzeuginternen Kommunikation dürfen auch andere Techniken wie Bluetooth verwendet werden (Art. 3 Abs. 4).

► Rechte und Pflichten von EETS-Anbietern, EETS-Nutzern und Mauterhebern

Die Kommission wird ermächtigt, künftig die Rechte und Pflichten von EETS-Anbietern, EETS-Nutzern und Mauterhebern in einem delegierten Rechtsakt festzulegen, der die Kommissionentscheidung 2009/750/EG ersetzen wird (Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 11). In diesem delegierten Rechtsakt plant die Kommission unter anderem folgende Regelungen [SWD(2017) 190, S. 33 ff.]:

- EETS-Anbieter müssen ihre Dienste nicht mehr EU-weit anbieten, aber künftig ihre Strategie zur Ausweitung ihrer Dienste regelmäßig veröffentlichen.
- Es wird eine Liste von Dienstleistungen – z.B. Bereitstellung von Bordgeräten, Datentransfer, Zahlungsdurchsetzung – festgelegt, die Mauterheber den EETS-Anbietern zum „Marktwert“ vergüten müssen.
- Wenn die Betreibung des Mauterhebungssystems und Mautdienstleistungen von demselben Unternehmen durchgeführt werden, müssen beide Leistungskategorien buchhalterisch getrennt erfasst werden, damit Quersubventionen verhindert werden können.
- Der Mauterheber muss seine Anforderungen für die Zulassung von EETS-Anbietern zu seinem Mautgebiet („Akkreditierung“) – inkl. Vertragsbedingungen, Testverfahren und einzuhaltende Normen – neun Monate vor Start des Mautsystems veröffentlichen. Die Testphase im Zulassungsverfahren darf sechs Monate nicht übersteigen.
- Vertragsbeziehungen mit EETS-Anbietern müssen dem „Wiederverkäufer-Modell“ folgen, bei dem EETS-Anbieter eigene Rechnungen ausstellen können. Dies steht im Gegensatz zum in einigen Mitgliedstaaten praktizierten „Agentur-Modell“, bei dem Straßennutzungsgebühren als Steuern gelten, Rechnungen von der Steuerbehörde ausgestellt werden und EETS-Anbieter Inkassoagenten des Staates sind [SWD(2017) 190, S. 8].

► Informationsaustausch bei Nichtzahlung von Straßennutzungsgebühren

- Für Ermittlungen bei Nichtzahlung von Straßennutzungsgebühren müssen die Mitgliedstaaten einander den Zugriff – mittels automatisierter Suche über das Kfz-Kennzeichen – auf die Eigentümer- und Halterdaten, u.a. Name und Anschrift, gestatten (Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang II).
- Bei der Suche sind die Vorgaben für Datensicherheit und -austausch des Ratsbeschlusses zur grenzüberschreitenden Bekämpfung von Terrorismus und Kriminalität ([2008/616/J], Anhang Kapitel 3 Nr. 2 und 3) einzuhalten (Art. 5 Abs. 3).
- Der Datenaustausch darf keine Daten aus anderen – nicht für die Zwecke der Richtlinie verwendeten – Datenbanken umfassen (Art. 5 Abs. 4).

► Datenschutz

- Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sind einzuhalten (Art. 3 Abs. 6 und Art. 8 Abs. 1; s. [cepStu-die EU-Datenschutzrecht](#), S. 2 ff.):
 - die Datenschutz-Grundverordnung [(EU) 2016/679; gilt ab 25. Mai 2018],
 - die Datenschutz-Richtlinie für Polizei und Justiz [(EU) 2016/680; gilt ab 6. Mai 2018] und
 - die Datenschutz-Richtlinie für elektronische Kommunikation (E-Privacy-Richtlinie [2002/58/EG]).
- Sämtliche „im Rahmen dieser Richtlinie verarbeiteten personenbezogenen Daten“ dürfen ausschließlich zur Durchsetzung unbezahlter Straßennutzungsgebühren verwendet werden (Art. 8 Abs. 2).

- Die Mitgliedstaaten müssen eine Frist für die maximale Speicherdauer personenbezogener Daten festlegen (Art. 8 Abs. 2).
- Jeder Betroffene hat einen Auskunftsanspruch darüber, welche Daten an welche Behörde eines anderen Mitgliedstaates übermittelt wurden und wann die Daten angefragt wurden (Art. 8 Abs. 3).

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- ▶ Bisher mussten EETS-Anbieter Bordgeräte anbieten, die für LNF und SNF geeignet sind. Nun dürfen sie auch eigens für LNF oder SNF konzipierte Bordgeräte anbieten.
- ▶ Bisher durften EETS-Anbieter nur Bordgeräte mit allen drei Übertragungstechniken anbieten. Nun dürfen sie bis Ende 2027 Nutzern von LNF auch Bordgeräte ausschließlich auf Basis der 5,8-GHZ-Mikrowellentechnik anbieten.
- ▶ Neu ist, dass EETS-Anbieter ihre Dienste nicht mehr für die gesamte EU anbieten müssen.
- ▶ Neu ist der Informationsaustausch zur Durchsetzung von Straßennutzungsgebühren.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Da in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Techniken und Abrechnungssysteme zur elektronischen Mauterhebung verwendet werden, entsteht im grenzüberschreitenden Verkehr erheblicher Mehraufwand zur Bezahlung der Straßengebühren. Kein Mitgliedstaat hat allein einen Anreiz, die Situation zu ändern. Daher sind Maßnahmen auf EU-Ebene unerlässlich. In Ermangelung ausreichender bilateraler Abkommen kann nur die EU ein wirksames System für den Austausch von Informationen über nichtzahlende Mautschuldner schaffen. (S. 4 f.)

Politischer Kontext

Die Kommission forderte in ihrer „Strategie für emissionsarme Mobilität“ [COM2016] 501, s. [cepAnalyse 30/2016](#)] „verstärkt“ die Erhebung von Straßennutzungsgebühren zur Anwendung des Nutzer- und Verursacherprinzips. Ende Mai 2017 veröffentlichte sie ein „Straßenpaket“ mit einem Richtlinienentwurf zur Gestaltung von Straßennutzungsgebühren [COM(2017) 275, s. [cepAnalyse 24/2017](#)] und dem vorliegenden Vorschlag zur Neufassung der EETS-Richtlinie. Durch die Einführung interoperabler elektronischer Mautsysteme sollen Nutzer- und Verursacherprinzip einfacher verwirklicht werden können. Parallel erfolgt eine Überarbeitung der EETS-Entscheidung der Kommission [2009/750/EG].

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: Massimiliano Salini (EVP-Fraktion, IT);
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 mit der Richtlinie angestrebte Interoperabilität von elektronischen Mautsystemen innerhalb der EU senkt Kosten und Verwaltungsaufwand für den grenzüberschreitenden Fernverkehr. Denn es müssen dann nicht mehr mehrere teure Bordgeräte mitgeführt werden. Zudem können Straßennutzungsgebühren, die in verschiedenen Ländern anfallen, über einen einzigen Anbieter abgerechnet werden. EU-rechtliche Vorgaben für EETS-Anbieter und andere Markteintrittsschranken verhinderten bisher, dass in der EU ein kompetitiver Markt für die elektronische Mauterfassung und damit grenzüberschreitende Interoperabilität entstehen konnte.

Die vorgesehenen Streichungen rechtlicher Verpflichtungen und die zusätzlichen Wahlmöglichkeiten für EETS-Anbieter bei der Ausgestaltung ihrer Leistungen erleichtern deren Markteintritt und können dadurch über verstärkten Wettbewerb zu einem deutlich breiteren Angebot an grenzüberschreitend interoperablen Systemen zur elektronischen Mauterhebung führen.

Insbesondere die geplante Möglichkeit für EETS-Anbieter, künftig ihre Dienste auf einige Mitgliedstaaten zu beschränken – statt 24 Monate nach der Registrierung ihre Dienste in allen Mitgliedstaaten anbieten zu müssen –, kann dazu beitragen, potentielle Anbieter dieser Dienstleistungen tatsächlich zum Markteintritt zu bewegen.

Der Wegfall der Pflicht, Bordgeräte anbieten zu müssen, die sowohl für SNF als auch LNF tauglich sind, und die Aussetzung der Pflicht bis Ende 2027, auch LNF mit mobilfunkbasierten oder „hochpreisigen“ satellitengestützten Bordgeräten auszustatten, ermöglicht es EETS-Anbietern, sich mit preisgünstigeren Bordgeräten zunächst nur auf dem Markt für LNF, insbesondere Pkw, zu etablieren. Die Schaffung eines separaten Marktes nur für LNF erleichtert auch deshalb den Markteintritt, weil mehrere Mitgliedstaaten nur Maut für SNF erheben, jedoch nicht für LNF, so dass die Zahl der Vertragspartner für EETS-Anbieter zunächst kleiner sein kann.

Die vorgesehenen Änderungen von Rechten der EETS-Anbieter und Pflichten der Mauterheber beseitigen ebenfalls wichtige Markteintrittsschranken für EETS-Anbieter. Denn Mauterheber, die auch elektronische Mautdienste unterhalten, können sich dann nicht mehr so leicht vor Konkurrenz schützen, indem sie sich durch Quersubventionierung, eingeschränkte Vergütung von Dienstleistungen oder zu ihren Gunsten gestaltete Zulassungsverfahren Vorteile gegenüber EETS-Anbietern verschaffen.

Zudem senkt die Abschaffung des Agenturmodells bei der Vertragsgestaltung mit Mauterhebern die Kosten der EETS-Anbieter. Denn die Behandlung der Straßennutzungsgebühr als Steuer erfordert, dass die Rechnung von der Finanzbehörde ausgestellt wird. Somit muss der EETS-Anbieter eine zusätzliche Zahlungsaufstellung an den Kunden versenden sowie die Umsatzsteuer unterschiedlich verbuchen. Dieser zusätzliche Verwaltungsaufwand für EETS-Anbieter wird künftig entfallen.

Die neue Verpflichtung für EETS-Anbieter, regelmäßig ihre Pläne zur Ausweitung ihrer Dienste auf weitere Mautsysteme offenzulegen, erleichtert potentiellen Kunden die Wahl des für ihre Bedürfnisse angemessenen Anbieters, verschafft allerdings Wettbewerbern Einblick in die mittelfristige Unternehmensstrategie und könnte zu – wettbewerblich bedenklichem – aufeinander abgestimmtem Verhalten (Kollusion) führen.

Ein verbesserter grenzüberschreitender Informationsaustausch erleichtert die Durchsetzbarkeit der Maut bei ausländischen Fahrzeugen. Dies verringert nicht nur die Einnahmeausfälle der Mautbetreiber und vermeidet insoweit deren Überwälzung auf zahlende Nutzer. Darüber hinaus stärkt die bessere Durchsetzbarkeit der Maut das Geschäftsmodell von EETS-Anbietern.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch, da der grenzüberschreitende Verkehr betroffen ist. Die EU darf Regeln für eine „gemeinsame Verkehrspolitik“ erlassen (Art. 90, Art. 91 Abs. 1 lit. a AEUV). Hierzu zählen Regelungen, die die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der EU herstellen sollen.

Subsidiarität

Unproblematisch. Das Ziel, grenzüberschreitende Interoperabilität elektronischer Mautdienste zu schaffen und so den Verkehr von Personen und Waren innerhalb der EU zu erleichtern, rechtfertigt EU-Handeln.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Der Betrieb elektronischer Mautsysteme sowie der vorgesehene Informationsaustausch zur grenzüberschreitenden Durchsetzung unbezahlter Straßennutzungsgebühren ist mit der Erhebung und Verarbeitung „personenbezogener Daten“ – wie Name und Anschrift von Fahrzeugeigentümer und -halter sowie amtliches Kfz-Kennzeichen – verbunden, die durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union besonders geschützt sind (Art. 8). Folgerichtig betont der Kommissionsvorschlag zu Recht, dass das EU-Datenschutzrecht (s. [cepStudie EU-Datenschutzrecht](#)) einzuhalten ist. Die grenzüberschreitende Durchsetzung unbezahlter Straßennutzungsgebühren erfordert von den Mauterhebern die Erfassung und von den Mitgliedstaaten die Speicherung und den Austausch der Kfz-Kennzeichen der Fahrzeuge, für die keine Straßennutzungsgebühren bezahlt wurden. Die Vorgabe des Kommissionsvorschlags, dass die Daten „ausschließlich“ zur Durchsetzung von Straßennutzungsgebühren verarbeitet werden dürfen, entspricht dem Gebot des EU-Datenschutzrechts, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten nur für legitime und eindeutig festgelegte Zwecke erfolgen darf („Zweckbindungsgebot“; Datenschutz-Grundverordnung, Art. 5 Abs. 1 lit. b). Die Pflicht der Mitgliedstaaten, eine maximale Speicherdauer festlegen zu müssen, soll sicherstellen, dass personenbezogene Daten nur so lange wie erforderlich gespeichert werden (Datenschutz-Grundverordnung, Art. 5 Abs. 1 lit. e). Der Auskunftsanspruch dient dazu, dass Betroffene die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten nachvollziehen können („Transparenzgebot“; Datenschutz-Grundverordnung, Art. 5 Abs. 1 lit. a).

Zusammenfassung der Bewertung

Die Streichungen rechtlicher Verpflichtungen und die zusätzlichen Wahlmöglichkeiten für EETS-Anbieter erleichtern deren Markteintritt und können dadurch zu einem deutlich breiteren Angebot an grenzüberschreitend interoperablen Systemen zur elektronischen Mauterhebung führen. Die Verpflichtung für EETS-Anbieter, Pläne zur Ausweitung ihrer Dienste offenzulegen, könnte zu – wettbewerblich bedenklichem – aufeinander abgestimmtem Verhalten führen. Ein verbesserter grenzüberschreitender Informationsaustausch erleichtert die Durchsetzbarkeit der Maut bei ausländischen Fahrzeugen. Dies stärkt das Geschäftsmodell von EETS-Anbietern.