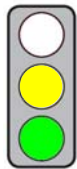


Stand: 25.07.2008

## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Wer im Verkehrssektor Kosten durch Staus, Lärm, Luftverschmutzung und Klimawandel verursacht, soll diese Kosten auch tragen müssen.

**Betroffene:** Teilnehmer am Straßen-, Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr.



**Pro:** Grundsätzlich wird durch die Einbeziehung externer Kosten in die Preisbildung das Funktionieren des Preissystems als Knappheitsindikator verbessert.

**Contra:** (1) Bereits bestehende Belastungen, die sich auf das Verhalten der Verkehrsteilnehmer auswirken, werden nicht ausreichend berücksichtigt.

(2) Die nicht gleichzeitige Einführung von Internalisierungsmaßnahmen kann zu einer Benachteiligung einiger Verkehrsträger führen.

**Änderungsbedarf:** Bereits bestehende Belastungen, wie z. B. aus der Kraftstoffbesteuerung, sollten bei der Ermittlung der zu internalisierenden Kosten berücksichtigt werden.

## INHALT

### Titel

Mitteilung KOM(2008) 435 vom 8. Juli 2008: Strategie zur **Internalisierung externer Kosten**

### Kurzdarstellung

#### ► **Problem: externe Kosten**

- Straßen-, Bahn-, Luft- und Schiffsverkehr verursachen neben den Kosten, die die Verkehrsteilnehmer selbst tragen (sog. private oder interne Kosten: z. B. für Benzin und Versicherungen), auch Kosten, die andere Verkehrsteilnehmer und die Allgemeinheit tragen (sog. externe Kosten: z. B. Luftverschmutzung, Lärm, Klimawandel, Zeitverlust durch Staus). Private Kosten und externe Kosten summieren sich zu den tatsächlichen Gesamtkosten der Verkehrsnutzung (sog. soziale Kosten).
- Da ein Verkehrsteilnehmer bei seiner Entscheidung, ob und wie er ein Verkehrsmittel nutzt, die externen Kosten nicht berücksichtigen muss, hat er keinen Anreiz, deren Entstehung zu vermeiden.

#### ► **Lösung: Verhaltenslenkung durch Kosteninternalisierung**

- Nach Auffassung der Kommission geht nur von einem Preis, der die tatsächlichen Gesamtkosten der Verkehrsnutzung widerspiegelt, die „richtige Signalwirkung“ aus, um Verkehrsteilnehmer zu einem kostenreduzierenden Verhalten zu bewegen.
- Die Kommission will die externen Kosten der Verkehrsnutzung dem jeweiligen Verkehrsteilnehmer als Verursacher „anlasten“, indem sie in den Preis eingerechnet und damit „internalisiert“ werden.

#### ► **Allgemeiner Grundsatz: „Anlastung sozialer Grenzkosten“**

- Nach Meinung der Kommission erhalten Verkehrsteilnehmer die „richtigen Signale“, wenn die Preise die übermäßige Nutzung von Ressourcen verhindern, ohne dabei den Verkehrssektor und die Volkswirtschaft insgesamt zu schädigen. Beides ist erreicht, wenn die privaten und externen Kosten, die ein zusätzlicher Nutzer der Verkehrsinfrastruktur verursacht (sog. soziale Grenzkosten), diesem angelastet werden. Dadurch soll es zu einer effizienten Nutzung der bestehenden Infrastruktur kommen.
- Grenzkosten berücksichtigen jedoch generell keine Infrastrukturkosten. Daher sind die Einnahmen aus Internalisierungsmaßnahmen, die auf dem Grenzkostenkonzept basieren, unter Umständen nicht ausreichend, um die Infrastrukturkosten zu decken. Dies ist insbesondere bei hohen Fixkosten und geringem Verkehrsaufkommen der Fall.
- In einem technischen Anhang zur Mitteilung [SEC(2008) 2207] schlägt die Kommission einen EU-einheitlichen Rahmen für die Berechnung der externen Kosten durch Luftverschmutzung, Lärm und Klimawandel vor. Darin legt sie außerdem präzise Richtwerte für die Höhe der externen Kosten fest, die immer dann anzusetzen sind, wenn keine nationalen Zahlen vorliegen [vgl. [CEP-Tabelle](#)].
- In einer Folgenabschätzung [SEC(2008) 2208] weist die Kommission für verschiedene Verkehrsträger nach Mitgliedstaaten differenzierte Angaben darüber aus, ob zusätzliche Internalisierungsmaßnahmen notwendig sind.

#### ► **Differenzierter Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente**

- Die wichtigsten gängigen Instrumente zur Kosteninternalisierung sind die Erhebung von Mautgebühren, die Besteuerung und der Handel mit Emissionsrechten.
- Aufgrund der unterschiedlichen Merkmale externer Kosten strebt die Kommission einen differenzierten Instrumenteneinsatz an:

- Die Entstehung von Lärm und Luftverschmutzung ist stark orts- und zeitgebunden. Daher sollen z. B. Verkehrsteilnehmer, die zu Hauptverkehrszeiten unterwegs sind oder stauanfällige Straßen benutzen, bei der Kosteninternalisierung auch entsprechend stärker belastet werden. Dies erfordert den differenzierten Einsatz von Mautgebühren.
- Im Gegensatz dazu hängt der Beitrag zum Klimawandel vom Ausmaß der Emissionen und damit vom Kraftstoffverbrauch ab. Dies erfordert den Einsatz von Instrumenten, die direkt beim Kraftstoffverbrauch ansetzen, wie z. B. Emissionsrechtehandel oder Kraftstoffbesteuerung.
- ▶ **Aufrechterhaltung eines „intakten Binnenmarktes“**
  - Die Kommission betont, dass die Kosteninternalisierung im Verkehr nicht zu „zu hohen Preisen“ führen darf, da diese die Freizügigkeit beeinträchtigen und aufgrund von Verlagerungen des grenzüberschreitenden Verkehrs andere Regionen belasten können.
  - Die Kommission will EU-weit einheitliche Grundsätze zur Kosteninternalisierung festlegen, um eine Fragmentierung des Binnenmarktes zu vermeiden, Diskriminierungen auszuschließen und Markttransparenz zu gewährleisten.
- ▶ **Flankierende Maßnahmen**
  - Zur Reduzierung externer Kosten müssen nach Auffassung der Kommission zusätzlich zur Kosteninternalisierung „flankierende Maßnahmen“ ergriffen werden, um die „Sensibilität“ der Verkehrsteilnehmer für Preisänderungen („Nachfrageelastizität“) zu erhöhen.
  - Hierfür kommen die Bereitstellung neuer Verkehrsinfrastrukturen und -dienstleistungen, die Förderung von Innovationen, Wettbewerbspolitik, Gesetzgebung und Normsetzung in Betracht.
- ▶ **Differenzierte Strategie zur Kosteninternalisierung bei allen Verkehrsträgern**
  - LKW-Verkehr: Die Kommission hat eine Überarbeitung der Richtlinie zur Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren im Schwerlastverkehr (1999/62/EG, sog. Wegekosten-Richtlinie) vorgeschlagen [KOM(2008) 436], damit die Kosten der Luftverschmutzung, Lärmbelästigung und Verkehrsüberlastung in die Berechnung von Straßenbenutzungsgebühren einbezogen werden können.
  - PKW-Verkehr: Die Kommission fordert zwar auch beim PKW-Verkehr eine Kosteninternalisierung. Zugleich betont sie jedoch, dass dies aus Subsidiaritätsgründen den Mitgliedstaaten vorbehalten sei. Für Herbst 2008 kündigt die Kommission einen „Aktionsplan urbane Mobilität“ an, der auf ihrem Grünbuch über den Stadtverkehr [KOM(2007) 551, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)] aufbaut.
  - Schienenverkehr: Die Mitteilung über Lärmschutzmaßnahmen am aktuellen Schienenfahrzeugbestand [KOM(2008) 432] sieht die Einführung lärmabhängiger Trassennutzungspreise, die Nachrüstung mit lärmindernden Bremsen und die Festlegung von Lärmemissionsgrenzen vor.
  - Luftverkehr: Die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Luftverkehr sollen in den EU- Emissionsrechtehandel einbezogen werden [Richtlinienvorschläge KOM(2006) 818 sowie KOM(2008) 16, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)].
  - Seeschifffahrt: Sollten 2009 im Rahmen der internationalen Seeschifffahrtsorganisation (IMO) keine Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasen ergriffen werden, erwägt die Kommission, auch den Seeverkehr in das EU-System zum Handel mit Emissionsrechten aufzunehmen.
  - Binnenschifffahrt: Die Kommission verweist darauf, dass die Internalisierung bei allen Verkehrsträgern die Finanzierung von Infrastrukturprojekten in der Binnenschifffahrt ermöglichen könnte. Konkrete Maßnahmen zur Kosteninternalisierung in der Binnenschifffahrt stellt die Kommission nicht vor.
  - Um den Verkehr nachhaltiger zu gestalten, sollen die Mitgliedstaaten ihre Einnahmen aus der Internalisierung für Forschung, Innovationen, Investitionen in „umweltfreundliche Infrastrukturmaterialien“ sowie den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs und transeuropäischer Netze einsetzen.

### Änderung zum Status quo

Die Mitteilung selbst führt nicht unmittelbar zu einer Änderung geltenden Rechts. Die Umsetzung der darin enthaltenen Rechtsetzungsvorschläge erfordert jedoch eine Ausweitung und Austarierung verkehrsbezogener Instrumente z. B. beim Schwerlastverkehr („LKW-Maut“), Schienenverkehr (z. B. lärmabhängige Trassenpreise), Luftverkehr und Seeschifffahrt (Einbeziehung in den EU-Emissionsrechtehandel).

### Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Die Kommission geht auf die Frage der Subsidiarität nicht ein.

### 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.

## Politischer Kontext

Die Mitteilung ist Teil eines Pakets von Initiativen zur „Ökologisierung des Verkehrs“, mit dem die Kommission den EU-Verkehrssektor im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips gestalten will. Zu diesem Paket zählt eine Mitteilung zur Gesamtstrategie mit einer Übersicht über diejenigen Initiativen, die die Kommission bis Ende 2009 zu ergreifen beabsichtigt [KOM(2008) 433], eine Bestandsaufnahme bereits vorhandener EU-Maßnahmen zur Ökologisierung des Verkehrs [SEC(2008) 2206], ein Richtlinienvorschlag zur Änderung der Wegekosten-Richtlinie 1999/62/EG [KOM(2008) 436] und eine Mitteilung zur Verringerung der Lärmbelastung durch den Schienengüterverkehr [KOM(2008) 432]. Der Bericht über die am 31. Dezember 2007 geschlossene Konsultation ist abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/transport/costs/consultations/>.

## Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:  
Konsultationsverfahren:

GD Energie und Verkehr  
Ein Konsultationsverfahren ist nicht vorgesehen.

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

**Grundsätzlich ist das Ziel einer Berücksichtigung externer Kosten im Verkehrssektor zu begrüßen.** Preise sollen Knappheit signalisieren. Dies können sie nur, wenn alle relevanten Kosten auch tatsächlich in die Preisbildung einfließen. Die Orientierung an den „sozialen Grenzkosten“ ist dabei grundsätzlich richtig, weil sie das relevante Knappheitssignal im Preissystem vermitteln. Es muss allerdings berücksichtigt werden, dass in der Praxis eine exakte Bestimmung dieser Kosten ebenso unmöglich ist wie eine Ermittlung des optimalen Aufschlags auf einen Marktpreis zum Zweck der Internalisierung. Dieses Ziel impliziert eine Anmaßung von Wissen, da solche Informationen in der nötigen Exaktheit in einer komplexen Marktwirtschaft prinzipiell nicht zur Verfügung stehen können. Man wird sich daher immer mit Näherungswerten begnügen müssen.

**EU-einheitliche Grundsätze** für die Internalisierung **sind** im Sinne der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes und der effizienten Verkehrsgestaltung **positiv zu bewerten**.

In der Mitteilung wird allerdings der Eindruck erweckt, die Internalisierung externer Kosten sei gleichbedeutend mit einer Reduktion dieser Kosten. Ob eine Internalisierung externer Kosten tatsächlich zu einer Reduktion führt, hängt jedoch von den Marktgegebenheiten ab. Durch die Internalisierung werden die Entscheidungen der Marktteilnehmer auf eine ökonomisch rationale Grundlage gestellt. Dies gilt sowohl für die Nachfrage nach als auch das Angebot von Verkehrsdienstleistungen. Eine weitergehende Beeinflussung der Nachfrage und des Angebots durch „flankierende Maßnahmen“ wie z. B. die öffentliche Bereitstellung alternativer Verkehrsangebote ist jedoch ordnungspolitisch verfehlt, da durch die Internalisierung bereits die ökonomisch richtigen Marktsignale gesetzt werden.

**Die umfassende Einbeziehung der verschiedenen Verkehrsträger ist prinzipiell zu befürworten.** Allerdings ist zu erwarten, dass es durch die nicht gleichzeitige Einführung der Internalisierungsmaßnahmen für alle Verkehrsträger zu Wettbewerbsverzerrungen kommt.

**Die vorgeschlagene Zweckbindung** der Einnahmen aus Internalisierungsmaßnahmen, die über die bestehenden Mautgebühren zur Refinanzierung des Straßenbaus hinausgehen, **überzeugt nicht**. Der Sinn von Internalisierungsmaßnahmen liegt vorrangig in der Beeinflussung des Preissignals, nicht in der Erzielung von Einnahmen für bestimmte Zwecke. Es sollte den Mitgliedstaaten daher generell freigestellt werden, die internalisierungsbedingten Mauteinnahmen oder Trassenentgelte entweder zur Finanzierung von Verkehrsmaßnahmen oder zur Senkung anderer staatlicher Einnahmen zu verwenden. **Jedoch sollten sie diese Einnahmen nicht für beliebige Zwecke verwenden dürfen.**

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Ein differenzierter Instrumenteneinsatz ist für die Internalisierung grundsätzlich zu befürworten, es sollten jedoch nicht verschiedene Instrumente für das gleiche Ziel eingesetzt werden, wie es derzeit hinsichtlich der CO<sub>2</sub>-Emissionen der Fall ist. Hier wäre die einheitliche und umfassende Einbeziehung aller Verkehrsträger in den CO<sub>2</sub>-Emissionsrechtehandel gegenüber der Kraftstoffbesteuerung und zusätzlichen weiteren Internalisierungsmaßnahmen vorzuziehen.

Es muss außerdem berücksichtigt werden, dass in der heutigen Ausgangssituation keine unverfälschten Marktpreise vorliegen. **Der Straßenverkehr unterliegt** vielmehr bereits jetzt erheblichen **Steuerbelastungen**, die in gewissem Umfang ökologische Lenkungswirkungen zur Folge haben. **Art und Höhe der bestehenden Belastungen sind zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Verkehrsträgern sehr unterschiedlich**, was bei der Planung konkreter Internalisierungsmaßnahmen berücksichtigt werden muss, damit keine Doppelbelastungen auftreten und der Wettbewerb nicht verzerrt wird.

Externe Effekte durch Emissionen, die das Klima beeinflussen, sind nur effizient zu internalisieren, wenn alle Sektoren der Volkswirtschaft berücksichtigt werden. Grundsätzlich lässt sich hierbei eine Ungleichbehand-

lung verschiedener Sektoren der Volkswirtschaft damit begründen, dass einige Industrien bei einer zu hohen Belastung in Drittländer abwandern würden, in denen die Belastung niedriger ist (sog. Carbon Leakage). Dies würde letztlich dem Klimaschutz global nicht nutzen. Es kann also angezeigt sein kann, einige Sektoren geringer zu belasten.

**Der Straßenverkehr wird für Zwecke der Einsparung von Treibhausgasen bereits um ein Vielfaches stärker belastet als andere Sektoren der Volkswirtschaft:** Legt man einen Zertifikatspreis von 28 Euro für den Ausstoß von einer Tonne CO<sub>2</sub> zugrunde, wie er sich derzeit näherungsweise im Emissionsrechtehandel ergibt, so entspricht dies einer Steuer von ca. 6,4 Cent pro Liter unverbleitem Benzin. Unverbleites Benzin wird jedoch in der EU ohne Mehrwertsteuer mit mindestens 35,9 Cent pro Liter besteuert (Art. 7 Energie-steuerrichtlinie 2003/96/EG). Für Diesel ist die Relation ähnlich.

Diese Ungleichbehandlung führt dazu, dass weitere CO<sub>2</sub>-Einsparungen im Verkehrssektor nur zu viel höheren Kosten als in anderen Sektoren erreicht werden können. Dies steht der Verwirklichung ambitionierter Klimaschutzziele entgegen. Außerdem wird, international betrachtet, der in Europa eingesparte Kraftstoff lediglich anderswo verbraucht, so dass auch hier eine Ausprägung des Carbon Leakage vorliegt.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Höhere Kosten im Verkehrssektor führen zu **Wachstums- und Beschäftigungseinbußen**, da sie die Kosten fast aller Sektoren der Volkswirtschaft erhöhen.

#### 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

Die Regelungskompetenz zur Durchführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik in Bezug auf den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr ergibt sich aus Art. 80 Abs. 1, Art. 71 EGV. Für die Seeschifffahrt und den Luftverkehr folgt die Regelungskompetenz aus Art. 80 Abs. 2 EGV.

### Subsidiarität

Regelungen der EU sind nur dann gerechtfertigt, wenn der zu regelnde Bereich transnationale Bezüge aufweist (Ziffer 5 des Protokolls zu Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit). Hieran fehlt es jedenfalls bei dem angekündigten „Aktionsplan urbane Mobilität“. Ob EU-Maßnahmen zur Internalisierung der Kosten von Lärm und Staus gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen, hängt von ihrer konkreten Ausgestaltung ab.

Im Übrigen weist die Kommission zu Recht darauf hin, dass die von ihr befürwortete Kosteninternalisierung im PKW-Verkehr aus Subsidiaritätsgründen den Mitgliedstaaten vorbehalten ist.

### Verhältnismäßigkeit

Auf Basis der Mitteilung ist nicht erkennbar, ob einzelne Vorschläge zu unverhältnismäßigen Belastungen führen werden.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

## Alternatives Vorgehen

Die bestehenden steuerlichen Belastungen sollten bei der Planung etwaiger Internalisierungsmaßnahmen ausdrücklich berücksichtigt werden.

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission will 2013 eine Bilanz der vorgeschlagenen Internalisierungsmaßnahmen ziehen. Auf dieser Basis könnten bislang unberücksichtigte Arten externer Kosten z. B. im Hinblick auf Biodiversität, Natur, Landschaft und Flächenverbrauch einbezogen werden.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Internalisierung externer Kosten im Verkehr, und zwar für alle Verkehrsträger, ist grundsätzlich zu befürworten. Ebenso sind hierbei EU-einheitliche Grundsätze im Sinne der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes und der effizienten Verkehrsgestaltung zu begrüßen. Allerdings müssen bei der konkreten Umsetzung die bereits bestehenden Belastungen, insbesondere die Kraftstoffsteuern, ausdrücklich berücksichtigt werden. Die nicht gleichzeitige Einführung der Internalisierungsmaßnahmen für alle Verkehrsträger darf nicht zu einer Benachteiligung einzelner Verkehrsträger führen. Durch die Internalisierung externer Kosten erzielte zusätzliche Einnahmen sollten die Mitgliedstaaten nicht für beliebige Zwecke verwenden dürfen.