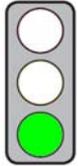


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will durch „Leitlinien“ klarstellen, wie die Mitgliedstaaten ihre Vignettensysteme für leichte Privatfahrzeuge EU-rechtskonform ausgestalten können.

Betroffene: Fahrer von leichten Privatfahrzeugen, Mitgliedstaaten,



Pro: (1) Straßennutzungsgebühren können dazu beitragen, die Verkehrsinfrastruktur zu finanzieren und die externen Kosten des Straßenverkehrs zu internalisieren.

(2) Nationale Vignettensysteme müssen Kurzzeitsvignetten zu angemessenen Tarifen vorsehen, damit Fahrer aus anderen Mitgliedstaaten nicht benachteiligt werden.

Contra: –

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2012)199 vom 14. Mai 2012 über die **Erhebung nationaler Straßennutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge**

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Sieben Mitgliedstaaten – Bulgarien, Österreich, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn – erheben derzeit Straßennutzungsgebühren für „leichte Privatfahrzeuge“ mittels „Vignetten“.
- „Leichte Privatfahrzeuge“ sind überwiegend privat genutzte Personenkraftwagen (Pkw), Krafträder und andere Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht bis zu 3,5 t.
- Straßennutzungsgebühren können erhoben werden als
 - zeitabhängige „Vignette“ für die Nutzung meist des Hauptverkehrsstraßennetzes oder
 - entfernungsabhängige „Maut“ für die Nutzung einzelner Straßenabschnitte.
- Derzeit gibt es – über die allgemeinen Grundsätze der EU-Verträge hinaus – keine EU-Vorschriften für die Erhebung von Straßennutzungsgebühren für leichte Privatfahrzeuge. Daher steht es den Mitgliedstaaten frei, nationale Vignetten- und Mautsysteme einzuführen.
- Die Kommission hat „zahlreiche“ Beschwerden über nationale Vignettensysteme erhalten (S. 4), insbesondere in Bezug auf
 - eine Benachteiligung nur gelegentlicher Straßennutzer aufgrund fehlender oder im Vergleich zu Langzeitsvignetten unverhältnismäßig teurer Kurzzeitsvignetten, die vor allem von ausländischen Fahrern nachgefragt werden, und
 - „unangemessene“ Behördenpraktiken zur Durchsetzung der Vignettenpflicht.

► Ziele

- Die Kommission will durch rechtlich unverbindliche „Leitlinien“ darlegen und klarstellen, wie die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung nationaler Vignettensysteme im Einklang mit dem geltenden EU-Recht und der EuGH-Rechtsprechung (S. 3 f.) das Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV) und das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 EUV) angemessen berücksichtigen können.
- Über diese Leitlinien hinaus will die Kommission „in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip“ keine Legislativakte zu Straßennutzungsgebühren für leichte Nutzfahrzeuge vorschlagen (S. 3).
- Allgemein strebt die Kommission ein „modernes System der Straßennutzungsgebühren“ für Fahrzeuge aller Art an, das (S. 2)
 - „fairen Wettbewerb“ zwischen verschiedenen Verkehrsträgern (Straße, Schiene, Luftverkehr, Binnenschifffahrt) ermöglicht, indem Infrastrukturkosten von den Nutzern getragen werden („Nutzerprinzip“),
 - die Diskriminierung von Nutzern aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Wohnsitzes verhindert,
 - die verkehrsbedingten „externen Kosten“ (z. B. Lärm) den Nutzern anlastet („Verursacherprinzip“) und
 - zur Finanzierung einer hochwertigen Infrastruktur beiträgt.
- Die Kommission hält Mautsysteme grundsätzlich für besser als Vignettensysteme, da es sich um „entfernungsabhängige, unmittelbar mit der Nutzung der Infrastruktur verbundene Entgelte handelt“ (S. 4).

► Dauer und Tarife von Vignettenarten

- Um als diskriminierungsfrei zu gelten, „soll“ ein Vignettensystem Vignetten mit mindestens drei unterschiedlichen Geltungsdauern umfassen – z. B. Wochen-, Monats- und Jahresvignetten.
- Kurzzeitsvignetten sollen im Vergleich zu Jahresvignetten einen „verhältnismäßigen Preis“ haben (S. 8).

- Laut Kommission ist ein höherer durchschnittlicher Tagespreis von Kurzzeitvignetten im Vergleich zu Langzeitvignetten gerechtfertigt zur Berücksichtigung (S. 7)
 - der zusätzlichen Verwaltungskosten von Kurzzeitvignetten und
 - der intensiveren Nutzung des Straßennetzes mit Kurzzeitvignetten.
- Als Orientierung für die Tarifgestaltung verschiedener Vignettenarten verweist die Kommission auf die EU-Regelung für schwere Nutzfahrzeuge (Art. 7a Abs. 1 Eurovignetten-Richtlinie 1999/62/EG):
 - Der Tagestarif darf nicht mehr als 2% des Jahrestarifs betragen.
 - Der Wochentarif darf nicht mehr als 5% des Jahrestarifs betragen.
 - Der Monatstarif darf nicht mehr als 10% des Jahrestarifs betragen.

► Informationen

- Fahrer aus dem In- und Ausland sollen darüber informiert werden, dass sie für die Nutzung bestimmter Straßen eine Vignette kaufen müssen (S. 8).
- Informationen über die Vignettenpflicht sollen im Werbematerial für Touristen, im Internet, auf Straßenschildern, in den Sprachen der angrenzenden Mitgliedstaaten und in anderen verbreiteten europäischen Sprachen bereitgestellt werden.
- An den Verkaufsstellen soll u. a. mitgeteilt werden,
 - für welche Arten von Kraftfahrzeugen eine Vignette gekauft werden muss,
 - auf welchen Straßen die Vignettenpflicht gilt,
 - welche Arten von Vignetten es gibt und wie viel sie jeweils kosten, und
 - welche Sanktionen bei Verstößen gegen die Vignettenpflicht gelten.
- Auf Vignettenaufklebern muss das Ablaufdatum der Vignette angegeben werden.

► Zahlungsmöglichkeiten

- Vignettenkäufern müssen mehrere Möglichkeiten für die Bezahlung einer Vignette zur Verfügung stehen.
- Verkaufsstellen einschließlich „Selbstbedienungskiosken“ sollen (S. 9)
 - sich in der Nähe gebührenpflichtiger Straßen und den betreffenden Grenzübergängen befinden,
 - „so lange wie möglich“ geöffnet sein,
 - weitverbreitete Kreditkarten akzeptieren und
 - Bargeld in Euro bzw. der Landeswährung sowie die Währung der Nachbarmitgliedstaaten akzeptieren.

► Durchsetzung der Vignettenpflicht und Sanktionen

- Die Durchsetzungspraktiken der Mitgliedstaaten sollen insbesondere
 - die Zahl der Straßennutzer, die die Bestimmungen einhalten, erhöhen und
 - nicht zu einer Diskriminierung von gelegentlichen Nutzern ohne Wohnsitz im betreffenden Mitgliedstaat führen.
- Vollzugsbeamte sollen
 - Nutzern den unverzüglichen Kauf einer Vignette anbieten können, wenn davon ausgegangen werden kann, dass es sich um einen Irrtum handelt, und
 - die Vollzugsbemühungen auf Wiederholungstäter konzentrieren.

Änderung zum Status quo

Bisher gab es keine EU-weiten Leitlinien für nationale Vignettensysteme für leichte Privatfahrzeuge.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die EU ist laut Kommission nach dem Subsidiaritätsprinzip nicht berechtigt, mit Blick auf das Verbot der Ausländerdiskriminierung (Art. 18 AEUV) und das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 EUV) Legislativakte für die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren für leichte Privatfahrzeuge zu erlassen (S. 3). Unverbindliche Leitlinien sind hiervon jedoch nicht erfasst.

Politischer Kontext

Die Mitteilung ist Teil einer umfassenden EU-Strategie für Straßennutzungsentgelte. Für die Erhebung von Straßennutzungsgebühren für schwere Nutzfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 3,5 t gilt die Eurovignetten-Richtlinie [Richtlinie 1999/62/EG i.d.F. der Änderungsrichtlinie 2011/76/EU; vgl. KOM(2008) 436, s. [CEP-Analyse](#)].

Die Kommission hat 2008 eine Strategie zur Internalisierung externer Kosten im Verkehrssektor vorgestellt [KOM(2008) 435, s. [CEP-Analyse](#)]. Sie bekräftigt nun ihre bereits im Weißbuch Verkehr [KOM(2011) 144, s. [CEP-Analyse](#)] dargelegte Absicht, bis 2020 verbindliche Maßnahmen vorzuschreiben, um durch Straßennutzungsgebühren die Internalisierung der durch den Verkehr verursachten externen Kosten zu erreichen. Dabei will sie künftig die Möglichkeit einer Ausweitung der Regelungen zu Straßennutzungsgebühren auf alle Fahrzeuge erörtern.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:

GD Mobilität und Verkehr

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Straßennutzungsgebühren können dazu beitragen, die Verkehrsinfrastruktur zu finanzieren und die externen Kosten des Straßenverkehrs zu internalisieren. Die Infrastrukturfinanzierung durch die Nutzer („Nutzerprinzip“) ist dabei ebenso sachgerecht wie die Anrechnung externer Kosten bei deren Verursachern („Verursacherprinzip“). Preise sollen Knappheit signalisieren. Dies können sie allerdings nur, wenn alle relevanten Kosten auch tatsächlich in die Preisbildung einfließen.

Die externen Kosten können allerdings in der Praxis nicht exakt berechnet werden. Daher ist die Ermittlung des optimalen Aufschlags auf die direkten Infrastrukturnutzungskosten zum Zweck der Internalisierung bestenfalls näherungsweise möglich. Denn dies setzt Wissen voraus, welches in der nötigen Exaktheit in einer komplexen Marktwirtschaft prinzipiell nicht bekannt sein kann. Dies gilt etwa für die genaue Anzahl der Geschädigten und die ökonomische Bewertung des jeweiligen Schadens.

Richtigerweise weist die Kommission darauf hin, dass für die Erreichung der Ziele Nichtdiskriminierung, Infrastrukturfinanzierung und Kosteninternalisierung ein Mautsystem geeigneter ist als ein Vignettensystem, da es die tatsächliche Infrastrukturnutzung besser berücksichtigt.

Der Vorschlag der Kommission, dass ein Vignettensystem auch Kurzzeitvignetten (z. B. Wochen- oder Monatsvignetten) enthalten soll, verringert die potentielle Diskriminierung ausländischer Straßennutzer. Außerdem gleicht er die Wettbewerbsbedingungen der unterschiedlichen Verkehrsträger an. Denn Kurzzeitvignetten spiegeln die tatsächliche Infrastrukturnutzung exakter wider und schrecken somit potenzielle Nutzer weniger davon ab, das Straßennetz zu nutzen.

Vor diesem Hintergrund wären auch Tagesvignetten wünschenswert. Diese würden außerdem den Handel in Grenzgebieten steigern und dadurch den Binnenmarkt stärken.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

EU-einheitliche Leitlinien für die Anwendung von Vignettensystemen können dazu beitragen, Mobilitätshemmnisse abzubauen, und dienen daher der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes und der effizienten Verkehrsgestaltung.

In vielen Mitgliedstaaten unterliegt der Straßenverkehr bereits jetzt erheblichen Steuerbelastungen, die auch zur Finanzierung von Infrastruktur und zur Internalisierung externer Kosten beitragen sollen. Art und Höhe der bestehenden Belastungen sind zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Verkehrsträgern sehr unterschiedlich. Bei der eventuellen Einführung von Vignettensystemen müssen die bestehenden Steuerbelastungen des Straßenverkehrs in den Mitgliedstaaten – idealerweise im Umfang der Vignettenkosten – verringert werden, damit keine Doppelbelastungen auftreten und der Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern nicht verzerrt wird. Hierauf könnte die Kommission hinweisen

Weit verbreitete mehrsprachige Informationen über die Pflicht zum Kauf einer Vignette verringern sowohl die Wahrscheinlichkeit von irrtümlichen Verstößen gegen Vignettenvorschriften als auch die Erfolgsaussichten eines vorgetäuschten Irrtums. Dies wirkt sich positiv auf die Einnahmen aus dem Vignettensystem aus.

Die Ausweitung der Zahlungsmöglichkeiten erleichtert ausländischen Nutzern den Kauf einer Vignette und erhöht dadurch die Wahrscheinlichkeit der Einhaltung der Vignettenvorschriften. Denn ausländische Käufer müssen dann nicht Zeit und Geld für den Erwerb der jeweiligen einheimischen Währung aufbringen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Eine Verringerung der Benachteiligung ausländischer Nutzer erhöht die grenzüberschreitende Mobilität gerade für gelegentliche und saisonale Berufspendler und kann sich daher über eine Intensivierung der Arbeitsteilung positiv auf Wachstum und Beschäftigung auswirken.

Folgen für die Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Soweit der grenzübergreifende Verkehr betroffen ist, darf die EU grundsätzlich gemeinsame Regeln für eine „gemeinsame Verkehrspolitik“ aufstellen (Art. 90, Art. 91 Abs. 1 lit. a AEUV). In diesem Rahmen darf die Kommission mit rechtlich unverbindlichen Leitlinien darlegen und klarstellen, wie die Mitgliedstaaten ihre Vignettensysteme europarechtskonform – mit Blick auf das Verbot der Ausländerdiskriminierung (Art. 18 AEUV) und das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 EUV) – ausgestalten können. Dies steht im Einklang mit ihrer Funktion als „Hüterin der Verträge“, wonach sie für die Anwendung der EU-Verträge zu sorgen hat (Art. 17 EUV).

Subsidiarität

Zu Recht geht die Kommission davon aus, dass eine verbindliche EU-Regelung zu Vignettensystemen für leichte Privatfahrzeuge nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar wäre. Denn im Gegensatz zum grenzübergreifende Warentransport mit schweren Nutzfahrzeugen (Eurovignetten-Richtlinie 1999/62/EG) ist hier eine rechtsverbindliche EU-weite Regelung – etwa mit Blick auf die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 AEUV) oder die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV) – nicht erforderlich.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch. Als Handlungsform stellen rechtlich unverbindliche Leitlinien das mildeste Mittel dar.

Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verlangt, dass Kurzzeitvignetten zu angemessenen Tarifen angeboten werden, die die tatsächliche Straßennutzung dem kurzen Geltungszeitraum entsprechend widerspiegeln.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit sind nach Art. 18 AEUV verboten. Dies gilt auch für sog. „versteckte Diskriminierungen“, die zwar nicht ausdrücklich an das Merkmal der Staatsangehörigkeit anknüpfen, aber faktisch zu demselben Ergebnis führen [st. EuGH-Rspr.; vgl. Rs. 389/92, Rn. 14 (Mund & Fester)]. **Ein nationales Vignettensystem muss daher ausländischen Fahrern von leichten Privatfahrzeugen, die nur gelegentlich vignettenpflichtige Straßen nutzen, den Kauf einer Kurzzeitvignette ermöglichen.** Aus dem gleichen Grund müssen Geltungsdauer und Preis der Kurzzeitvignette der faktischen Nutzungsmöglichkeit zumindest annähernd entsprechen. Ansonsten würden ausländische Fahrer unangemessen benachteiligt.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch. Derzeit besteht in Deutschland (noch) keine Vignettenpflicht für leichte Privatfahrzeuge. Bei Einführung eines entsprechenden Vignettensystems sollte die Forderung der Kommission, Kurzzeitvignetten zu angemessenen Tarifen vorzusehen, beachtet werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Straßennutzungsgebühren können dazu beitragen, die Verkehrsinfrastruktur zu finanzieren und die externen Kosten des Straßenverkehrs zu internalisieren. Ein nationales Vignettensystem muss daher ausländischen Fahrern von leichten Privatfahrzeugen, die nur gelegentlich vignettenpflichtige Straßen nutzen, den Kauf einer Kurzzeitvignette ermöglichen. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verlangt, dass Kurzzeitvignetten zu angemessenen Tarifen angeboten werden.