

März 2017

## Die Eurovignetten-Richtlinie und der Rahmen zur Förderung eines europäischen elektronischen Mautdienstes (EETS)

### Hauptinstrument

[Richtlinie 1999/62/EG](#) über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (Eurovignetten-Richtlinie) und [Richtlinie 2004/52/EG](#) über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Gemeinschaft

*Dieses Briefing gehört zu einer Reihe von „Bewertungen der Umsetzung“, die vom Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS) durchgeführt werden und die praktische Umsetzung bestehender EU-Rechtsvorschriften zum Gegenstand haben. In jedem Briefing steht eine spezifische EU-Rechtsvorschrift im Mittelpunkt, die Gegenstand eines Änderungsvorschlags der Kommission zur Aktualisierung des derzeitigen Textes ist oder in Kürze sein wird. Mit diesen „Bewertungen der Umsetzung“ sollen die öffentlich zugänglichen Dokumente zur bisherigen Umsetzung, Anwendung und Wirksamkeit einer EU-Rechtsvorschrift kurz zusammengefasst werden; dabei wird auf verfügbare Informationen der Organe und beratenden Ausschüsse der EU und der nationalen Parlamente sowie auf einschlägige externe Konsultationen und die Öffentlichkeitsarbeit zurückgegriffen. Die Bewertungen sollen den parlamentarischen Ausschüssen dabei helfen, den neuen Vorschlag der Kommission nach seiner Einreichung zu prüfen.*

**Federführender Ausschuss des EP** zum Zeitpunkt der Annahme der EU-Rechtsvorschrift: Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr (TRAN)

**Datum der Verabschiedung** der ursprünglichen Rechtsakte im Plenum: [7. Mai 1999](#) (Eurovignetten-Richtlinie) und [20. April 2004](#) (EETS-Richtlinie).

**Umsetzungstermin:** Umsetzung bis 1. Juli 2000 (Eurovignetten-Richtlinie). In der Richtlinie über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme wird festgelegt, dass die Kommission bis zum 1. Juli 2006<sup>1</sup> eine Entscheidung über die Merkmale des europäischen elektronischen Mautdienstes zu treffen hat. Andernfalls müsse nach dem in der Richtlinie genannten Verfahren ein neuer Zeitpunkt festgelegt werden.

**Vorgesehenes Datum für die Überprüfung des Rechtsakts:** Gemäß Richtlinie 2011/76/EU zur Änderung der Eurovignetten-Richtlinie (Richtlinie 1999/62/EG) sollte bis Oktober 2015 ein Bericht über die Durchführung erstellt werden, insbesondere in Bezug auf „die Wirksamkeit der Bestimmungen zur Anlastung der durch verkehrsbedingte Umweltverschmutzung verursachten Kosten und über die Einbeziehung von Fahrzeugen mit einem Gesamtgewicht über 3,5 und unter 12 t“. Für den europäischen elektronischen Mautdienst gibt es keine spezielle Überprüfungs Klausel, doch muss die Kommission gemeinsam mit dem Ausschuss für elektronische Maut bis zum 31. Dezember 2009 einen Bericht verfassen. Dieser Bericht wird gemäß den Rechtsvorschriften eine Studie über die Nutzung der einzelnen Techniken sowie eine Kosten-Nutzen-Analyse enthalten.

**Zeitraumen für neue Änderungsrechtsvorschriften:** In Bezug auf die beiden Richtlinien werden Vorschläge zur Änderung der Rechtsvorschriften für das zweite Quartal 2017 erwartet (siehe Arbeitsprogramm der Kommission für 2017, [neue Initiativen](#)).

<sup>1</sup> Die Entscheidung der Kommission über die Festlegung der Merkmale des europäischen elektronischen Mautdienstes wurde am 6. Oktober 2009 erlassen ([Entscheidung der Kommission 2009/750/EG](#)).

# 1. Hintergrund

Die EU hat sich bei der Bekämpfung des Klimawandels ehrgeizige Ziele gesteckt. Bis 2020 sollen die Treibhausgasemissionen um 20 % und bis 2030 um 40 % gesenkt werden.<sup>2</sup> Obwohl die Emissionen insgesamt zurückgegangen sind, steigen sie im Verkehrsbereich seit 1990. Verkehrsbedingte Treibhausgasemissionen (einschließlich Flugverkehr) sind die zweitgrößte Emissionsquelle (nach Sektoren)<sup>3</sup>. 2014 lag ihr Anteil an den Gesamtemissionen bei 25 %; fast drei Viertel davon werden durch den Straßenverkehr verursacht. Personenkraftwagen waren mit 44 % für den größten Teil der Emissionen verantwortlich, während 18 % durch schwere Nutzfahrzeuge entstanden<sup>4</sup>.

2013 wurden im Bereich Inlandsfracht 75 % der Güter auf der Straße und 18 % auf der Schiene transportiert. Zwischen den Mitgliedstaaten gab es gewisse Unterschiede. Während in Irland, Griechenland und Spanien über 90 % des inländischen Güterverkehrs auf den Straßenverkehr entfielen, lag dieser Anteil in den baltischen Staaten nur bei einem Drittel oder sogar darunter. In einigen Ländern lief der Großteil des Straßengüterverkehrs im Inland ab, z. B. in Schweden und im Vereinigten Königreich, während in Ländern wie Lettland, der Slowakei, Slowenien, Luxemburg und Litauen der internationale Güterverkehr dominierte (80 % und mehr)<sup>5</sup>. Etwa ein Drittel der Kosten für Frachtunternehmen wurden durch Kraftstoffkosten verursacht, während auf Straßenbenutzungsgebühren nur ca. 2 % der Gesamtbetriebskosten entfielen<sup>6</sup>. Straßenbenutzungsgebühren sind bei schweren Nutzfahrzeugen stärker verbreitet: 2012 erhoben 22 Mitgliedstaaten Gebühren für diese Fahrzeuge, während dies in nur zwölf EU-Ländern bei Personenkraftwagen der Fall war<sup>7</sup>.

Im 2011 erschienenen [Weißbuch Verkehr](#)<sup>8</sup> wird ein Rahmen für den Aufbau eines wettbewerbsorientierten Verkehrssystems bei gleichzeitiger Verringerung der Treibhausgasemissionen skizziert. Dieser umfasst mehrere Zielsetzungen, u. a., dass 30 % des Straßengüterverkehrs über 300 km bis zum Jahr 2030 auf andere Verkehrsträger wie Eisenbahnen oder Schiffe verlagert werden und dass das Nutzer- und das Verursacherprinzip umfassend angewendet werden. Im Juli 2016 schließlich veröffentlichte die Kommission ihre [Strategie für emissionsarme Mobilität](#)<sup>9</sup>, in der sie Wege aufzeigt, wie die verkehrsbedingten Emissionen verringert werden können.

Vor diesem Hintergrund plant die Kommission nun, Änderungsvorschläge in Bezug auf die Eurovignetten-Richtlinie ([Richtlinie 1999/62/EG](#)), in der es um Straßenbenutzungsgebühren für schwere Nutzfahrzeuge geht, und den Rahmen zur Förderung eines europäischen elektronischen Mautdienstes ([Richtlinie 2004/52/EG](#)) vorzulegen. Diese Rechtsvorschriften waren ursprünglich nicht schwerpunktmäßig darauf ausgerichtet, Treibhausgasemissionen zu senken. Mit der Zeit wurde dieser Aspekt jedoch immer wichtiger. Im November 2016 wurde eine [Folgenabschätzung in der Anfangsphase](#) veröffentlicht, in der die wichtigsten Ziele für eine Überarbeitung der Eurovignetten-Richtlinie formuliert wurden, nämlich 1) sicherzustellen, dass Straßenbenutzungsgebühren ein wirksames Instrument zur Verringerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und Verkehrsstaus werden können, 2) dafür zu sorgen, dass die Straßenbenutzungsgebühren so weit wie möglich den Kosten und der Häufigkeit der Nutzung entsprechen, und 3) sicherzustellen, dass die Straßenqualität entsprechend den Benutzungsgebühren verbessert wird. Die Initiative gehört zum Themenbereich Dekarbonisierung innerhalb der [Strategie für den Straßengüterverkehr in Europa](#). Im

---

<sup>2</sup> D. h. Verringerung der Treibhausgasemissionen um 20 % bzw. 40 % bezogen auf 1990, siehe Eurostat [Greenhouse gas emission statistics](#)

<sup>3</sup> [Treibhausgasemissionen nach Quellsektor](#), Eurostat ([env air gge](#)), Europäische Umweltagentur.

<sup>4</sup> [Greenhouse gas emissions from transport](#), Europäische Umweltagentur, 2016.

<sup>5</sup> [Statistik des Güterverkehrs](#), eurostat Statistics Explained, Januar 2016.

<sup>6</sup> [SWD \(2013\) 1](#)

<sup>7</sup> [Technology options for the European Electronic Toll Service](#), erstellt für den Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr des Europäischen Parlaments, 2014.

<sup>8</sup> COM(2011) 144.

<sup>9</sup> COM(2016) 501.

Rahmen der Themenbereiche Binnenmarkt, Arbeitnehmerrechte und digitale Technologien sind ebenfalls Maßnahmen geplant sind.

Entsprechend dem [Arbeitsprogramm der Kommission für 2017](#) sind für das zweite Quartal 2017 ähnliche Vorschläge zur Richtlinie über saubere Straßenfahrzeuge und zu den CO<sub>2</sub>-Emissionen nach 2020 geplant. Eine weitere Initiative im Verkehrsbereich ist der kürzlich veröffentlichte [Vorschlag für eine Richtlinie](#) zu erneuerbaren Energien nach 2020, der umfassendere Themen wie z. B. erneuerbare Kraftstoffe und Elektrofahrzeuge zum Gegenstand hat.

## 2. Rechtsvorschriften

Als die Eurovignetten-Richtlinie ([Richtlinie 1999/62/EG](#)) 1999 verabschiedet wurde, ging es in erster Linie darum, ein besseres Funktionieren des Binnenmarkts zu ermöglichen, die Systeme der Straßenbenutzungsgebühren zu harmonisieren und diskriminierenden Gebühren entgegenzuwirken, mit denen Mitgliedstaaten dem nationalen Verkehr Vorteile gegenüber dem internationalen verschaffen konnten. In der Richtlinie wurden Maut- und Benutzungsgebühren für Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mindestens 12 Tonnen festgelegt. Die Gebühren sollten sich an den Kosten für den Bau, den Betrieb und den Ausbau des betreffenden Verkehrsnetzes orientieren. Die Mitgliedstaaten wurden jedoch nicht verpflichtet, Straßenbenutzungsgebühren einzuführen. Geändert wurden diese Vorschriften durch die [Richtlinie 2006/38](#), mit der die Einführung unterschiedlicher Mautgebühren erleichtert wurde und diese enger mit Umweltzielen verknüpft wurden. Außerdem sollten die Gebühren nun für alle Fahrzeuge ab einem zulässigen Gesamtgewicht von 3,5 Tonnen gelten<sup>10</sup>. Es wurde zunehmend wichtiger, die Beförderungskosten mit den verkehrsbedingten Umweltverschmutzungen und Staus ins Verhältnis zu setzen. Dem sollte die [Richtlinie 2011/76/EU](#) Rechnung tragen, indem den Mitgliedstaaten gestattet wurde, Gebühren für externe Kosten im Zusammenhang mit Umweltverschmutzungen sowie für Infrastrukturkosten zu erheben.

Nach derzeitigem Recht sind zwei Arten von Zahlungen zulässig, nämlich Vignetten und Mautgebühren. Vignetten sind zeitabhängige Benutzungsgebühren, die z. B. auf Tages-, Monats- oder Jahresbasis erhoben werden. Mautgebühren dagegen richten sich nach der zurückgelegten Wegstrecke. Unabhängig vom jeweiligen System sollten die Gebühren jedoch den Emissionswerten eines Fahrzeugs entsprechend differenziert werden. Zu diesem Zweck werden derzeit schwere Nutzfahrzeuge in die EURO-Emissionsklassen I bis VI eingeteilt, wobei Klasse VI die umweltfreundlichste ist. Die Rechtsvorschriften gelten für Straßen des [Transeuropäischen Verkehrsnetzes](#)<sup>11</sup> (TEN-V), die sich außerhalb städtischer Gebiete befinden, und für Autobahnen. Die Mitgliedstaaten dürfen jedoch auch für die Nutzung anderer Straßen Gebühren erheben. Die meisten Mitgliedstaaten finanzieren ihre Straßeninfrastruktur aus ihrem Gesamthaushalt, obgleich Länder, die Konzessionen für Autobahnen vergeben, für Infrastrukturvorhaben auch Einnahmen aus diesen Verträgen verwenden. Im Rahmen der bisherigen Rechtsvorschriften wird es den Mitgliedstaaten gestattet, die Einnahmen aus Straßenbenutzungsgebühren für verkehrsbedingte Ausgaben zu verwenden. Obwohl diese Möglichkeit freiwillig ist, machen viele Länder davon Gebrauch<sup>12</sup>.

Wie die nachstehende Tabelle zeigt, erheben die meisten Mitgliedstaaten entfernungsabhängige Mautgebühren für schwere Nutzfahrzeuge. Einige der genannten Länder wenden je nach Fahrzeugtyp unterschiedliche Systeme an. Dänemark und Schweden beispielsweise nutzen für Fahrzeuge über 12 Tonnen ein zeitabhängiges System (Eurovignette), erheben jedoch für Fahrzeuge von 3,5 bis 12 Tonnen entfernungsabhängige Gebühren.

---

<sup>10</sup> Länder mit Vignettensystem wenden in der Regel die 12-Tonnen-Grenze an.

<sup>11</sup> Das Transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) ist ein Netzwerk, das Straßen, Eisenbahnstrecken, Binnenwasserstraßen, Binnen- und Seehäfen, Flughäfen und Schienen-Straßen-Terminals in den 28 Mitgliedstaaten umfasst.

<sup>12</sup> Evaluation of the implementation and effects of EU infrastructure charging policy since 1995, erstellt für die Europäische Kommission durch Ricardo-AEA, Januar 2014.

Tabelle 1: Art des Gebührensystems

Gebührensysteme für schwere Nutzfahrzeuge	Land
Eurovignette	Dänemark*, Luxemburg, Niederlande und Schweden*
Vignette	Rumänien, Bulgarien, Lettland, Vereinigtes Königreich
Netzwerkweite elektronische Mautsysteme	Frankreich, Österreich, Deutschland, Tschechische Republik, Slowakei, Polen, Ungarn*, Belgien und Litauen
Konzessionsgebunde Mautgebühren für Autobahnen	Portugal, Italien, Spanien, Slowenien, Griechenland und Irland

Quelle: Evaluation of the implementation and effects of EU infrastructure charging policy since 1995, S. 31 mit Aktualisierungen von <https://www.eurovignettes.eu/portal/> und <https://www.dkv-euroservice.com/de/>

\* Mehrere Zahlungssysteme, in der Regel abhängig vom Gewicht des schweren Nutzfahrzeugs.

In der [Folgenabschätzung in der Anfangsphase](#) wird darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten seit der letzten Änderung der Eurovignetten-Richtlinie zwar die Möglichkeit hätten, Gebühren zu differenzieren, um Verkehrsstaus einzudämmen, dass sie davon aber nur selten Gebrauch machten. Dies wird auf die vielen Einschränkungen innerhalb der Bestimmungen zurückgeführt<sup>13</sup>. Auch Gebühren für externe Kosten wie Luftverschmutzung und Lärmbelastung wurden laut der Folgenabschätzung in der Anfangsphase nur selten erhoben.

In der [Richtlinie 2004/52/EG](#) werden die Voraussetzungen für die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Europäischen Union dargelegt. Sie bezieht sich auf die Mauterhebung für alle Fahrzeugarten. Laut der Richtlinie sollten alle neuen elektronischen Mautsysteme, die in Betrieb genommen werden, eine oder mehrere der folgenden Techniken nutzen: Satellitenortung (GNSS), Mobilfunk nach der GSM-GPRS-Norm oder Mikrowellentechnik (DSRC).<sup>14</sup> In der Richtlinie wird auch die Einrichtung eines europäischen elektronischen Mautdienstes (EETS) vorgesehen, damit Straßennutzer sich nur einmal bei einem EETS-Anbieter anmelden müssen, um anschließend an allen Systemen überall in Europa mit demselben fahrzeugseitigen Gerät ihre Straßenbenutzungsgebühren bezahlen zu können. Durch diese Richtlinie sollten lokale elektronische Mautdienste nicht ersetzt, sondern ergänzt werden. Derzeit sind in der EU unterschiedliche Systeme in Betrieb, aber DSRC ist die am weitesten verbreitete Technik<sup>15</sup>. Auf die technischen Belange wird in der [Entscheidung der Kommission 2009/750/EG](#) ausführlich eingegangen.

Es war vereinbart worden, einen vollständig interoperablen EETS mit elektronischer Mauterhebung für schwere Nutzfahrzeuge bis Oktober 2012 und für alle übrigen Fahrzeuge bis 2014 anzubieten, was allerdings nicht erreicht wurde<sup>16</sup>. In einer [Mitteilung der Kommission](#)<sup>17</sup> vom August 2012 werden die bisherigen Fortschritte und die noch bevorstehenden Aufgaben zusammengefasst (weitere Informationen enthält der folgende Abschnitt „Umsetzung“).

<sup>13</sup> Siehe z. B. Artikel 7g Absatz 2 der [Richtlinie 2011/76/EU](#)

<sup>14</sup> Siehe [Electronic Pricing and Payment](#), Europäische Kommission, Generaldirektion für Mobilität und Verkehr.

<sup>15</sup> [Technology options for the European Electronic Toll Service](#), Studie für den Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr des Europäischen Parlaments, 2014.

<sup>16</sup> EETS [Evaluation roadmap](#), 2015.

<sup>17</sup> COM(2012) 474.

## 3. Umsetzung und Bewertung

### 3.1 Umsetzung

In ihrer 2013 veröffentlichten [Bewertung](#) der Eurovignetten-Richtlinie (Richtlinie 1999/62/EG) stellt die Kommission fest, dass alle Länder ihre Maßnahmen zur Umsetzung der Rechtsvorschriften übermittelt hätten und dass bisher nur in einem Fall rechtliche Schritte eingeleitet worden seien.

In der von der Kommission extern beauftragten und Anfang 2014 veröffentlichten Bewertung der Eurovignetten-Richtlinie wurde der Stand der Umsetzung überprüft mit dem Ergebnis, dass die meisten EU-Mitgliedstaaten die Richtlinie von 1999 und die dazugehörige Änderung von 2006 umgesetzt hatten. Allerdings hatten nur wenige Mitgliedstaaten alle Bestimmungen der Richtlinie systematisch umgesetzt und angewandt<sup>18</sup>. So hatten zum Beispiel mehrere Länder konzessionsgebundene Mautgebühren vom Geltungsbereich der Rechtsvorschriften ausgenommen oder nicht alle Bestimmungen systematisch umgesetzt.

Eine Übersicht über die Vertragsverletzungsverfahren seit 2014 zeigt, dass von der Kommission nur wenige Verfahren im Zusammenhang mit Straßengüterverkehr und Straßenbenutzungsgebühren für schwere Nutzfahrzeuge eingeleitet wurden, u. a. auch in Bezug auf die Umsetzung der Entscheidung der Kommission über die Festlegung der Merkmale des europäischen elektronischen Mautdienstes, also die Sicherstellung, dass nationale elektronische Mautsysteme eingeführt wurden. In einem Fall wurden auch zusätzliche Informationen zu Gebühren für ausländische schwere Nutzfahrzeuge angefordert (siehe [Vertragsverletzungsverfahren im April: wichtigste Beschlüsse](#)).<sup>19</sup>

Wie aus dem vorherigen Abschnitt hervorgeht, ist es bei der Umsetzung der Richtlinie 2004/52/EG über einen europäischen elektronischen Mautdienst zu Verzögerungen gekommen. In dem Bericht der Kommission von 2012<sup>20</sup> wird abschließend zusammengefasst, dass trotz gewisser Fortschritte die meisten elektronischen Mautsysteme ohne ausreichende Beachtung der künftigen europäischen Dimension eingeführt worden seien und dass es zwischen den verschiedenen Interessenträgern zu wenig Zusammenarbeit gebe. Die meisten Mitgliedstaaten müssten noch den nationalen Rahmen fertigstellen, damit potenzielle Anbieter elektronischer Mautdienste (ETS) sich registrieren lassen könnten. In einigen Verträgen von Mauterhebern seien Klauseln mit Einschränkungen enthalten, die auf potenzielle ETS-Anbieter abschreckend wirkten. Um in der Sache weiterzukommen, schlägt die Kommission einen schrittweisen Ansatz vor, bei dem die Umsetzung der grenzübergreifenden Interoperabilität zunächst schwerpunktmäßig auf regionaler Ebene in Mitgliedstaaten mit erheblichem Verkehrsaufkommen erfolgen solle.

### 3.2 Bewertungen

Die beiden Bewertungen der Eurovignetten-Richtlinie (Richtlinie 1999/62/EG) wurden 2013 durchgeführt. In beiden wurde der Schluss gezogen, dass entfernungsabhängige Gebühren, die gemäß den Emissionswerten der Fahrzeuge variieren, die wirksamste Lösung seien, um über Straßenbenutzungsgebühren Umweltziele zu verwirklichen. Im Zuge der Überprüfungen wurde festgestellt, dass die Flexibilität der Richtlinie überall in der EU zu unterschiedlichen Gebührenmodellen geführt habe, die man nur schwer vergleichen könne. Die Berichte unterscheiden sich teilweise in ihren Schlussfolgerungen; so fällt z. B. der Bericht der Kommission positiver aus als der externe Bericht, was die Auswirkungen der durch Straßenbenutzungsgebühren ausgelösten Verkehrsträgerwechsel (von der Straße auf die Schiene) angeht.

---

<sup>18</sup> [Evaluation of the implementation and effects of EU infrastructure charging policy since 1995](#), erstellt für die Europäische Kommission durch Ricardo-AEA, Januar 2014. Ausführliche Informationen auf S. 113 des Berichts.

<sup>19</sup> Der kürzlich beigelegte Fall, in dem es um eine Pkw-Maut nur für ausländische Fahrzeuge ging, ist nicht Gegenstand dieses Briefings.

<sup>20</sup> COM(2012) 474.

Zu der EETS-Richtlinie 2004/52/EG kündigte die Kommission in einem [Fahrplan](#) vom September 2009 eine in Kürze erscheinende Bewertung bezüglich der Sorgfalt bei der Umsetzung des Rechtsrahmens, der Relevanz der einzelnen Ziele und der Fortschritte bei der Umsetzung dieser Ziele an. In den bisher verfügbaren Berichten wird auch auf die mangelnde Harmonisierung zwischen den verschiedenen Systemen und den dazugehörigen Fahrzeugkategorien hingewiesen und auf die Stärken und Schwächen der verschiedenen Technologien, die derzeit zur Mauterhebung eingesetzt werden, eingegangen. Im Folgenden werden die beiden Bewertungen zusammengefasst.

[Evaluation of the implementation and effects of EU infrastructure charging policy since 1995](#) (Bewertung der Umsetzung und der Auswirkungen von Infrastrukturgebühren in der EU seit 1995), erstellt für die Europäische Kommission durch Ricardo-AEA, Januar 2014.

Dieser Bericht dient einerseits dazu, die Straßenbenutzungsgebührensyste in der EU von 1995 bis zur Richtlinie 2006/38/EG zur Änderung der Eurovignetten-Richtlinie, einschließlich der Auswirkungen dieser Änderungsrichtlinie, zu bewerten und andererseits als Grundlage für eine Analyse der potenziellen Ex-ante-Auswirkungen der neueren Änderungsrichtlinie 2011/76/EU. Was die Methodik angeht, wird in dem Bericht weder der zugrunde liegende Ansatz näher beschrieben, noch werden die erwähnten Interessengruppen genau bezeichnet. Die Hauptaangsbasis für den Bericht bilden offensichtlich Schreibtischforschung, eine Umfrage und qualitative Analysen. Es wird betont, dass es, hauptsächlich wegen unzureichender Daten, einige Vorbehalte gebe. Außerdem werde eine Bewertung dadurch erschwert, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Konzepte bezüglich Straßennutzungsgebühren hätten. Da einige EU-Länder bestimmte Daten, z. B. zur Nichtbezahlung von Gebühren, als vertraulich einstufen, konnten diesbezügliche Informationen nicht in den Bericht miteinfließen.

Die Verknüpfung rechtlicher Änderungen mit Verhaltensänderungen sei schwierig, da die Entscheidungen von Verkehrsunternehmen durch zahlreiche Faktoren beeinflusst werden könnten. So wären Geschwindigkeit und Zuverlässigkeit beispielsweise für Unternehmen stärkere Argumente als die Höhe von Straßenbenutzungsgebühren. Durch die Rezession von 2008 sei der Straßengüterverkehr zurückgegangen, was eine Bewertung der Auswirkungen bestimmter politischer Maßnahmen, die in dieselbe Richtung zielten, ebenfalls erschwere.

Abschließend wird in der Bewertung festgehalten, dass die meisten EU-Länder eine Art von Straßenbenutzungsgebühren eingeführt hätten und die Höhe dieser Gebühren im Allgemeinen nach EURO-Emissionsklassen differenziert werde. Alle Länder außer jenen, die dem Eurovignette-Abkommen beigetreten seien, würden zumindest einen Teil der Einnahmen aus den Straßenbenutzungsgebühren in den Verkehrssektor reinvestieren. Allerdings hätten viele Interessenträger den Mangel an Transparenz, der in diesem Bereich nach wie vor besteht, beklagt. Im Rahmen der Untersuchung seien keine Anhaltspunkte dafür gefunden worden, dass überhöhte Mindestgebühren für Vignetten erhoben werden. Allerdings könnten internationale Nutzer durch hohe Tagesstarife möglicherweise benachteiligt werden. Ermäßigungen für Häufignutzer gäbe es hingegen nur in einem einzigen Land. In dem Bericht wird festgehalten, dass Straßenbenutzungsgebühren nicht zu einem Verkehrsträgerwechsel geführt hätten.

Prinzipiell seien Mautsysteme wirksamer als Vignettensysteme, da entfernungsabhängige Gebühren eher dazu führten, dass Schadstoffemissionen zurückgehen, als zeitabhängige Gebühren. Auch gebe es Anzeichen dafür, dass mit flächendeckenden Mautgebühren für schwere Nutzfahrzeuge mehr Einnahmen erzielt würden als mit Vignettensystemen und dass bei Mautsystemen zuverlässiger gezahlt werde.

In Bezug auf die Richtlinie 2004/52/EG wird in dem Bericht darauf verwiesen, dass es trotz anfänglicher Widerstände in der Öffentlichkeit eine recht hohe Akzeptanz für das elektronische Mautsystem gebe. Für den Erfolg eines grenzübergreifenden Mautsystems seien jedoch ein stärkerer politischer Wille und weitere Harmonisierungsmaßnahmen erforderlich.

Für die Verbesserung der Luftqualität werden in dem Bericht zwei Schwerpunktbereiche benannt, nämlich eine stärkere Nutzung umweltfreundlicherer Fahrzeuge und Effizienzverbesserungen im Verkehrssektor. Allerdings sei das wichtigste Politikinstrument, mit dem verkehrsbedingte Umweltprobleme bekämpft werden könnten, eine direkte Regulierung der Schadstoffemissionen schwerer Nutzfahrzeuge.

In dem Bericht werden folgende Empfehlungen abgegeben: 1) Durchführung von Maßnahmen, mit denen die Umstellung von Vignettensystemen auf elektronische Mautdienste gefördert werden kann, 2) Abbau von Hindernissen für die Anwendung tageszeitabhängiger Gebühren, 3) Verbesserung der Interoperabilität der verschiedenen Systeme in den Mitgliedstaaten und 4) Harmonisierung der Gebührensysteme, sodass in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen das Verursacherprinzip gilt.

[Ex-post evaluation of Directive 1999/62/EC, as amended, on the charging of heavy goods vehicle for the use of certain infrastructure](#), European Commission Staff Working Document (SWD (2013) 1), 2013 (Ex-post Evaluierung von Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge in der geänderten Fassung, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen)

In diesem Bericht wird der Stand von 2013 bezüglich der Umsetzung und der Auswirkungen der Rechtsvorschriften skizziert. Es wird keine Methodik für die Überprüfung und nur eine kurze Information zu den Quellen, die für die Schlussfolgerungen verwendet wurden, angegeben. Laut dem Bericht bietet die Richtlinie einen wirksamen Rahmen, durch den es den Mitgliedstaaten ermöglicht würde, Straßenbenutzungsgebühren zu erheben, ohne ausländische Nutzer zu diskriminieren. Darüber hinaus wird allerdings festgehalten, dass die Rechtsvorschrift wegen der unterschiedlichen Gebührensysteme und -technologien zu keinem vollständig integrierten Markt geführt habe. Durch die verschiedenen Systeme entstünden zusätzliche Kosten für Verkehrsnutzer. Auch wird festgestellt, dass es insgesamt auf EU-Ebene klare Vorteile von Straßenbenutzungsgebühren im Zusammenhang mit einer höheren Wohlbilanz gebe. Die Vorteile könnten allerdings regional unterschiedlich ausgeprägt sein. Während Gebiete mit hohem Verkehrsaufkommen von den Straßenbenutzungseinnahmen profitierten, könnten Regionen in Randlage eine bessere Verkehrsanbindung erhalten. In dem Bericht wird die Auffassung vertreten, dass entfernungsabhängige Mautgebühren die beste Lösung seien, da sie mehr Differenzierungsmöglichkeiten böten und Preissignale so besonders wirksam seien. Der erwartete rasche Umstieg auf elektronische Mautsysteme sei jedoch nicht eingetreten, und es gebe nach wie vor viele nationale Unterschiede.

#### **4. Andere Berichte, Evaluierungen und Studien auf EU-Ebene**

[State of the Art of Electronic Road Tolling \(ETS\)](#) (Stand der Technik bei elektronischen Mautsystemen), erstellt für die Europäische Kommission, Oktober 2015

Dieser Bericht basiert auf Fallstudien und Interviews mit 32 Mauterhebern und Mautsystembetreibern, ETS-Anbietern und Technologieanbietern. Das Hauptziel dieses Berichts ist es, einen Überblick über aktuelle und zukünftige elektronische Mautlösungen zu geben und herauszuarbeiten, welche Hindernisse für eine EU-weite Interoperabilität zwischen den verschiedenen elektronischen Mautsystemen bestünden. Momentan gibt es zwischen den elektronischen Mautdiensten (ETS) in der EU erhebliche Unterschiede. In dem Bericht wird festgehalten, dass die Methode der Gebührenerhebung, die Fahrzeugtypen und die Länge des Straßennetzes Faktoren seien, die sich auf die Gestaltung eines Schemas und die Wahl einer Technologie auswirkten. Außerdem müssten unbedingt die Entwicklungen im Verkehrsbereich insgesamt berücksichtigt werden, beispielsweise selbstfahrende Autos, die Zunahme von Stadtmautsystemen und andere technische Neuerungen. Nach Überprüfung der verschiedenen Systeme und Kosten werden in dem Bericht einige Empfehlungen abgegeben. So sollten die Systeme harmonisiert und ein System auf der Basis von GNSS OBU/Proxy<sup>21</sup> eingeführt werden, sollte die in den Rechtsvorschriften enthaltene Liste spezifischer Technologien für die Gebührenerhebung erweitert werden, sollten Leitlinien für den Datenschutz und den

---

21 Ein auf globaler Navigationssatellitentechnik (GNSS) basierendes fahrzeugseitiges Gerät (OBU, On-Board-Unit).

Umgang mit personenbezogenen Daten in Bezug auf elektronische Mauterhebung herausgegeben werden, sollte sichergestellt werden, dass einschlägige Rechtsvorschriften (einschließlich der Eurovignetten-Richtlinie) in gleicher Weise interpretiert werden, damit die Auflagen für Anbieter von Mautsystemen nicht zu streng werden, und es soll eine wirksamere Zusammenarbeit bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung erreicht werden.

[Expert Review of the EETS Legislative Acts](#) (Expertenbewertung der Rechtsvorschriften zu EETS), erstellt für die Europäische Kommission, September 2015

Diese Übersicht umfasst die Richtlinie 2004/52/EG und die Entscheidung 2009/750/EG. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um eine Überprüfung der Rechtstexte der beiden Rechtsvorschriften mit einigen Anmerkungen zur Angemessenheit dieser Texte. Der Bericht scheint auf keiner spezifischen Methode aufzubauen oder sich auf bestimmte verfügbare Daten zu stützen, bezeichnet sich jedoch als eine unabhängige Stellungnahme zu Rechtsvorschriften, basierend auf Erfahrung mit der Umsetzung elektronischer Mautsysteme in Europa. Der Bericht ist mit der oben genannten Studie verknüpft, die von demselben externen Dienstleister verfasst wurde.

[Technology options for the European Electronic Toll Service](#) (Technologieoptionen für den europäischen elektronischen Mautdienst), erstellt für den Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr des Europäischen Parlaments, 2014.

In dieser Studie geht es um die künftigen Optionen für den EETS. Darüber hinaus werden die Stärken und Schwächen von sechs derzeit eingesetzten Technologien bewertet. Drei sind in den Rechtsvorschriften zu EETS enthalten: 1) Mikrowellen-Nahbereichskommunikation (Dedicated Short-Range Communications - DSRC), 2) Satellitenortung (Global Navigation Satellite System - GNSS) und 3) Mobilfunktechnik (GSM und Smartphones). Die übrigen bewerteten Technologien werden als nicht EETS-konform beurteilt: 1) automatische Nummernschilderkennungssysteme (Automatic Number Plate Recognition systems - ANPR), 2) Funkfrequenzkennzeichnung (RFID) und 3) fahrtenschreiberbasierte Mauterhebung. Diese Technologien unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Genauigkeit, Kosten, Interoperabilität und Durchsetzungsmöglichkeiten. Manche geben aufgrund der erhobenen Daten auch Anlass zu Datenschutzbedenken. Die Möglichkeit einer raschen Veralterung der Technologien wurde bewertet mit dem Ergebnis, dass es weder bei DSRC, noch bei GNSS, noch bei ANPR Anzeichen dafür gäbe, dass diese Technologien schon bald überholt seien. Die GSM/GPRS-Technologie gelte als risikoanfälliger und werde wahrscheinlich durch die aufstrebende 3G- und 4G-Technologie ersetzt. Die in Europa am weitesten verbreitete Technologie sei DSRC, obwohl sie kostenintensive straßenseitige Ausrüstung erforderlich mache und wenig flexibel sei. GNSS und GSM seien die flexibelsten Lösungen, doch weniger entwickelt und verbreitet. Für eine verbesserte EU-weite Interoperabilität ist laut dem Bericht allerdings keine der Technologien geeignet. Es sei unbedingt notwendig, das System zu harmonisieren und darauf hinzuwirken, dass das elektronische Mautsystem in Europa zum Standard werde. Um dies zu erreichen, wird in dem Bericht empfohlen, alle Fahrzeuge mit elektronischen Mautgeräten auszustatten und den Markt zu liberalisieren, dabei aber kohärente Standards einzuhalten. Auch leistungsstarke Durchsetzungsstrategien seien erforderlich, die auch den Austausch von Daten und eine europaweite Registrierungsdatenbank mit Angaben zu Nichtzahlern umfassen sollten.

[Study on Impacts of Application of the Vignette Systems to Private Vehicles](#) (Studie zu den Auswirkungen von Vignettensystemen auf Personenkraftwagen), erstellt für die Europäische Kommission, Februar 2012

In dieser Studie wurde untersucht, wie sich das Vignettensystem in der Praxis für Pkw ausgewirkt hat. Vignetten für Pkw gibt es in Österreich, Bulgarien, der Tschechischen Republik, Ungarn, Rumänien, der Slowakischen Republik und Slowenien. Im Gegensatz zum Bereich der schweren Nutzfahrzeuge gibt es für diese Systeme keine spezifischen EU-Rechtsvorschriften. Der Bericht basiert hauptsächlich auf qualitativen Belegen, und es wird auf gewisse Mängel in der Anwendung des Systems eingegangen. Ein Beispiel hierfür seien Preisunterschiede, denen keine objektiven Preisgestaltungskriterien zugrunde liegen. Das bedeute typischerweise, dass Tagestartife unverhältnismäßig teuer seien und sich daher negativ auf Kurzzeitnutzer auswirkten, die in der Regel aus dem Ausland kämen. In dem Bericht wird auch festgehalten, dass die



Beschilderung, mit der Straßennutzer auf mögliche Durchsetzungsmaßnahmen aufmerksam gemacht werden, oft mangelhaft sind. Darüber hinaus gebe es Hinweise dafür, dass Durchsetzungsmaßnahmen gegenüber ausländischen Nutzern aggressiver durchgeführt würden. In dem Bericht wird die Schlussfolgerung gezogen, dass die Einführung von ermäßigten Vignetten für umweltfreundliche Fahrzeuge sich positiv auswirken könnte. Um wirksam zu sein, sollte diese Maßnahme jedoch parallel zu anderen erwogen werden, durch die die Verwendung umweltfreundlicher Fahrzeuge begünstigt wird, z. B. Zuschüsse oder Parkvergünstigungen.

[Study on economic and social impact of the implementation of Directive 2004/52/CE on interoperability of Study on economic and social impact of the implementation of Directive 2004/52/CE on the interoperability of electronic road toll systems in the Community](#) (Studie zu den wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Umsetzung der Richtlinie 2004/52/EG über die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme in der Gemeinschaft), erstellt für die Europäische Kommission, 2007

In diesem Bericht wird auf die sozioökonomischen Folgen elektronischer Mautdienste (ETS) für verschiedene Interessengruppen wie ETS-Anbieter, Verkehrsunternehmen und Hersteller fahrzeugseitiger Geräte eingegangen. Der Bericht stützt sich auf Gespräche mit verschiedenen Interessengruppen sowie auf Schreibtischforschung. Nach Prüfung der aktuellen Umsetzung kommen die Verfasser zu dem Schluss, dass elektronische Mautsysteme von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erhebliche Unterschiede aufwiesen, dass jedoch zunehmend ETS genutzt würden. Dies sei allerdings nicht unbedingt auf die Richtlinie zurückzuführen, sondern eher auf die Vorteile, die das System mit sich bringe, sowie auf technische Verbesserungen. Der Bericht enthält die Prognose, dass die Verwendung elektronischer Mautsysteme für alle Fahrzeugtypen weiter zunehmen wird.

## 5. Standpunkt des Europäischen Parlaments

### 5.1 Entschlüsseungen des Parlaments

#### [Entschließung vom 9. September 2015 zur Umsetzung des Weißbuchs Verkehr von 2011](#)

In dieser Entschließung fordert das Parlament die EU auf, weiterhin eine Führungsrolle zu übernehmen, wenn es darum gehe, die Reduzierung der verkehrsbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen zu fördern. Es befürwortet eine umfassendere Anwendung des Prinzips der Kostentragung durch die Nutzer und Verursacher sowie die Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern, beispielsweise durch die Abschaffung umweltschädlicher Steuersubventionen. Es fordert ausreichende Finanzmittel, um sicherstellen zu können, dass das im TEN-V-Kernnetz vorgesehene Straßenverkehrsnetz bis 2030 vollendet werden kann. Es fordert von der Kommission eine Evaluierung der verschiedenen Gebührensysteme, die derzeit für Pkw in Betrieb sind, und deren Vereinbarkeit mit den EU-Verträgen. Auch müsse sichergestellt werden, dass Straßennutzer nicht auf Grundlage ihres Wohnsitzes diskriminiert werden. Darüber hinaus verlangt das Parlament Initiativen zur Interoperabilität elektronischer Mautsysteme und zur Festlegung verbindlicher Grenzwerte für die CO<sub>2</sub>-Emissionen von Pkw und Kleintransportern für die Zeit nach 2020. Was schwere Nutzfahrzeuge angeht, fordert es die rechtzeitige Fertigstellung eines Simulationswerkzeugs zur zuverlässigen Messung des Kraftstoffverbrauchs und der CO<sub>2</sub>-Emissionen dieser Fahrzeuge. Anschließend sollten ggf. auch für schwere Nutzfahrzeuge neue verbindliche Grenzwerte für CO<sub>2</sub>-Emissionen festgelegt werden. In der Entschließung wird die Kommission darüber hinaus gebeten, die Einrichtung einer europäischen Straßenverkehrsagentur in Erwägung zu ziehen.

Die Kommission verweist in ihrem [Follow-up](#) auf die verschiedenen Instrumente zur Aufstockung der Finanzmittel, z. B. die [Verordnung zur Schaffung der Fazilität „Connecting Europe“](#), mit der private Investitionen angeregt werden sollten. Eine andere Aktivität sei ein im Juni 2015 veröffentlichtes Gutachten zu neuen Finanzierungsplänen für europäische Verkehrsinfrastrukturprojekte gewesen<sup>22</sup>. Auch ein Aktionsplan zur Förderung alternativer Kraftstoffe sei in Vorbereitung. Die Kommission plane indessen keine

---

<sup>22</sup> Der daraus entstandene Aktionsplan: [Making the best use of new financial schemes for European transport infrastructure projects](#)

systematische Evaluierung von Gebührensystemen für Pkw in den Mitgliedstaaten, obwohl es möglich sei, dass in der Überarbeitung der Eurovignetten-Richtlinie, die für schwere Nutzfahrzeuge gelte, ein breiterer Geltungsbereich festgelegt werde, der dann auch andere Fahrzeugtypen einschließe. Die Kommission bestätigt, dass neue Prüfverfahren für CO<sub>2</sub>-Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen entwickelt würden und dass ein Legislativvorschlag in Erwägung gezogen werde.

#### [Entschließung vom 25. April 2013 zu einer Strategie für einen europäischen elektronischen Mautdienst und ein Vignettensystem für leichte Privatfahrzeuge in Europa](#)

Das Parlament betont, dass drastische Maßnahmen ergriffen werden müssten, um den mangelnden Fortschritt bei der Entwicklung eines europäischen elektronischen Mautdienstes (EETS) auszugleichen. Es bedauert, dass die Mitgliedstaaten insgesamt wenig Interesse an der Entwicklung des EETS gezeigt hätten, und fordert entschlossene politische Maßnahmen, da der Ansatz der Kommission, die Erbringung der Dienstleistung den Marktentscheidungen zu überlassen, keinen Erfolg gebracht habe. Es äußert Bedenken angesichts der Pläne der Kommission, zugunsten einer besseren Umsetzung mit der Regionalisierung fortzufahren. Das Europäische Parlament tritt für einen kontinuierlichen EU-weiten Ansatz ein und fordert, dass eine Nichterfüllung durch einen Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren nach sich ziehen müsse. Es bittet die Kommission, bis Ende 2013 alle verfügbaren Studien zu prüfen, um Optionen für ein EETS auf der Grundlage bewährter Verfahren vorschlagen zu können. Gegebenenfalls seien neue Vorschläge zu unterbreiten, um sämtliche Fragen, die bei dieser Überprüfung aufkommen könnten, zu klären.

Die Kommission teilt in ihrem [Follow-up](#) mit, dass eine neue Initiative zu Straßenbenutzungsgebühren erwogen werde, in deren Rahmen das EETS möglicherweise als Straßenfinanzierungsinstrument vorangebracht werden könne. Auch denke die Kommission über ein verbindliches Konzept zur Umsetzung des EETS nach. Was ihren Regionalisierungsansatz betreffe, wolle die Kommission sicherstellen, dass Lösungen bis zur vollständigen EU-weiten Abdeckung skalierbar seien. Sie denke nicht, dass dieser Ansatz zur Verzögerung eines EU-weiten Systems führen werde. Die Kommission fügt hinzu, dass sie bereits über EU-Pilotprojekte gegen Nichterfüllung vorgehe. Dabei handele es sich um eine freiwillige Aktion, die Vertragsverletzungsmaßnahmen vorausgehen und diese vermeiden könnte. Was eine Überprüfung aller verfügbaren Studien angeht, so hält auch die Kommission diese für sinnvoll, weist aber darauf hin, dass dafür mehr Zeit erforderlich sei. Für die in Betrieb befindlichen Systeme empfehle die Kommission bereits jetzt die Nutzung von GPS/GPRS anstelle von DSRC.

## **5.2 Anfragen der Mitglieder**

### [Schriftliche Anfrage von Renaud Muselier \(PPE, Frankreich\), November 2015](#)

Die Anfrage nimmt Bezug auf die Eurovignetten-Richtlinie und mögliche zukünftige Änderungen dieser Richtlinie. Es geht um Autobahnen, die zwar nicht als Alpenübergänge gelten, auf denen aber der Schwerlastverkehr so zugenommen habe, dass er bereits die Hälfte des Straßengüterverkehrs zwischen Frankreich und Italien ausmache. Hier wird die Frage gestellt, ob die Kommission nicht die Einführung entfernungsabhängiger Straßenbenutzungsgebühren für schwere Nutzfahrzeuge über 3,5 Tonnen auf Autobahnen priorisieren sollte, um einen Verkehrsträgerwechsel zu begünstigen.

### [Von Kommissarin Bulc im Namen der Kommission gegebene Antwort, Februar 2016](#)

Die Kommission erklärt, dass sie grundsätzlich Gebührensysteme befürworte, die auf dem Prinzip der Kostentragung durch die Nutzer und Verursacher basierten, und dass sie dies im Arbeitsprogramm für 2016 auch bekräftigt habe („Wir werden die Einführung diskriminierungsfreier Straßennutzungsgebühren auf der Grundlage des Verursacher- und Nutzerprinzips [...] unterstützen“). Zur Spezifik des Grenzverkehrs zwischen Frankreich und Italien verweist die Kommission auf eine [frühere Antwort](#), wonach trotz der Bestimmungen in der geänderten Eurovignetten-Richtlinie, durch die Benutzungsgebühren für überlastete Straßen in Ausnahmefällen zulässig sind, zuvor eine Vereinbarung zwischen den beiden Ländern erforderlich sei.

### Schriftliche Anfrage von Mercedes Bresso (S&D, Italien), Februar 2015

Gegenstand der Anfrage sind die Ursachen für den mangelnden Fortschritt bei der Umsetzung des europäischen Mautsystems (Richtlinie 2004/52/EG). Darüber hinaus wird gefragt, welche Mitgliedstaaten die Richtlinie bereits vollständig umgesetzt hätten und welche neuen Initiativen die Kommission in Bezug auf das EETS plane.

### Von Kommissarin Bulc im Namen der Kommission gegebene Antwort, April 2015

Die Kommission antwortet, dass sie in ihrer Mitteilung COM(2012) 474 einige der Hauptgründe für den geringen Fortschritt genannt habe. Darüber hinaus werde sie eine Evaluierung der geltenden Rechtsvorschriften veranlassen, um genauere Informationen zu erhalten. Ferner hätten zwar alle Mitgliedstaaten die Richtlinie umgesetzt, aber nur wenige hätten alle Bestimmungen korrekt angewandt, sodass gegen einige Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet worden seien. Nach Abschluss der Evaluierung werde die Kommission möglicherweise Änderungen an der Richtlinie vorschlagen oder in Erwägung ziehen, die Implementierung des EETS über die Fazilität „Connecting Europe“ zu finanzieren.

## **6. Von der Kommission durchgeführte Konsultationen der Interessenträger**

Von Juli bis Oktober 2016 wurde eine [Konsultation](#) zu einer Änderung der Eurovignetten-Richtlinie (Richtlinie 1999/62/EG) durchgeführt. Die Teilnehmer sollten sich dazu äußern, wie die Rechtsvorschriften bisher funktioniert hätten, beispielsweise in Bezug auf die Finanzierung von Straßeninfrastruktur, auf den Umgang mit verschiedenen Fahrzeugtypen und auf die unterschiedlichen Gebührensysteme innerhalb der EU. Darüber hinaus ging es um Politikoptionen, mit denen die festgestellten Schwächen der geltenden Rechtsvorschriften überwunden werden sollten. Dazu gehörten Optionen zur Einbeziehung leichterer Fahrzeuge in die Rechtsvorschriften, die Einführung verpflichtender entfernungsabhängiger Gebühren, die Einbeziehung aller Straßengüterverkehrsfahrzeuge über 3,5 Tonnen ohne Ausnahme und die Ersetzung der EURO-Emissionsklassen durch ein System, mit dem die externen Kosten, wie Luftverschmutzung und Lärmbelastung, besser abgebildet werden. Auch der legislative Aufgabenbereich der Union war Teil der Konsultation und es wurde gefragt, ob die EU sich mit sämtlichen Gebühren für Straßenfahrzeuge befassen und wie sie mit Überlastungsgebühren umgehen sollte. Aus einer [Zusammenfassung](#) der Ergebnisse geht hervor, dass ein großer Teil, nämlich 36 der 135 erhaltenen Antworten, koordiniert waren, da viele standardisierte Rückmeldungen eingingen. Die meisten Befragten wünschten sich eine stärkere Harmonisierung der Rechtsvorschriften. Die Mehrheit war der Auffassung, dass die Rechtsvorschriften sich nicht allein auf schwere Nutzfahrzeuge erstrecken sollten und befürworteten das Verursacher- und Nutzerprinzip. Für eine Kopplung der Gebührenhöhe an den Schadstoffausstoß sprachen sich am häufigsten Verbraucherverbände und Bürger aus. Eine Ausweitung der Gebühren auf alle Hauptverkehrsstraßen wurde nur von einem relativ kleinen Teil der Befragten befürwortet.

Parallel dazu fand eine [Konsultation](#) zur Änderung der Richtlinie über den europäischen elektronischen Mautdienst (Richtlinie 2004/52/EG und Entscheidung der Kommission 2009/750/EG) statt. In dieser Konsultation ging es um einige der Schwachstellen des EETS, die in der Mitteilung der Kommission von 2012 zur Einrichtung des Dienstes<sup>23</sup> aufgezeigt worden waren. So wurden beispielsweise Rückmeldungen zu den Anforderungen an EETS-Anbieter erbeten, eine vollständige europaweite Abdeckung zu erreichen, und zu der Frage, ob Maßnahmen erforderlich seien, wenn Mauterheber und Mautdienstleister identisch seien. Weitere Fragen betrafen die internalisierten Kosten des EETS, die Interoperabilität der Systeme, die Hindernisse für eine bessere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und die Möglichkeiten zum grenzüberschreitenden Austausch von Informationen über Nichtzahler sowie die Nutzung neuer Technologien, z. B. die Bezahlung von Mautgebühren per Smartphone.

---

<sup>23</sup> COM(2012) 474.

Der Ergebnisbericht umfasst Antworten aus der genannten Konsultation sowie aus einer anderen, die bereits 2015 zur Bewertung des EETS durchgeführt wurde. Laut dem [Bericht](#) gingen insgesamt 35 Antworten zu der Konsultation von 2016 und 22 Antworten zu der Konsultation von 2015 ein.

## 7. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) verfügt über eine Fachgruppe für Verkehrsbelange. Zu den aktuellsten Veranstaltungen im Bereich Straßenverkehr gehört eine im Oktober 2016 durchgeführte [Konferenz](#) zur Zukunft der europäischen Kernnetzkorridore (TEN-V). Dort wurden Vorträge zu Fragen rund um die transeuropäischen Netze gehalten. Die Teilnehmer tauschten Erfahrungen zum Dialog mit den Interessengruppen und zu anderen Themen aus.

In einer [Stellungnahme](#) vom Mai 2016, begrüßt der EWSA die Absicht der Kommission, ein einheitliches System für Straßennutzungsgebühren auf der Grundlage des Verursacherprinzips einzuführen. Er hält außerdem fest, dass die Kommission nach Aussagen der Verkehrskommissarin Ende 2016 einen Vorschlag für „ein europäisches System für Nutzfahrzeuge und Pkw mit einer einheitlichen Regelung für die Erhebung von Straßen- und Autobahnnutzungsgebühren in allen Mitgliedstaaten vorlegen [wolle], die ausschließlich auf der zurückgelegten Kilometerzahl beruhen“. Um jedoch den auf der COP 21 eingegangenen Verpflichtungen gerecht zu werden, seien zusätzliche Maßnahmen erforderlich, z. B. die Steigerung der Energieeffizienz, die Förderung von Elektroautos und die Förderung des öffentlichen Verkehrs.

Im April 2016 veranstaltete der EWSA gemeinsam mit dem Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr (TRAN) eine [Anhörung](#) zu den Auswirkungen der Klimakonferenz der Vereinten Nationen (COP 21) auf die Verkehrspolitik der EU. Dort wurde darauf aufmerksam gemacht, dass gerade im Verkehrssektor, in dem die Emissionen nach wie vor stiegen, dringend Maßnahmen ergriffen werden müssten, vor allem in den am stärksten betroffenen städtischen Gebieten.

## 8. Der Europäische Rechnungshof

[Werden die Mittel der EU-Kohäsionspolitik für Straßenprojekte effizient eingesetzt?](#) Sonderbericht Nr. 5, 2013

Der Europäische Rechnungshof führte eine Prüfung von Straßeninfrastrukturprojekten des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Kohäsionsfonds zwischen 2000 und 2013 durch. Ausgewählt wurden 24 Investitionsprojekte in Deutschland, Griechenland, Polen und Spanien, da diese Länder im betreffenden Zeitraum die höchsten Mittelzuweisungen erhalten hatten. Die Gesamtkosten der geprüften Projekte beliefen sich auf über 3 Mrd. EUR. Die Kosten der Projekte wurden für verschiedene Kategorien berechnet: Gesamtkosten des Projekts, Gesamtbaukosten (alle für die Projektdurchführung erforderlichen Materialien und Arbeiten) und Kosten für den Bau der Fahrbahn (nur Kosten für den Bau der Straßenoberfläche).

Der Hof kam zu dem Schluss, dass mit den Straßenprojekten die angestrebten Ziele zum Teil erreicht worden seien; insbesondere habe Reisezeit eingespart und die Straßensicherheit verbessert werden können. In anderen Bereichen seien die Erwartungen jedoch nicht erfüllt worden. Nicht alle Projekte hätten die geplanten Investitionserträge geliefert und es sei zu wenig darauf geachtet worden, dass die Projekte kosteneffizient sind. Bei vielen Projekten seien ungenaue Verkehrsprognosen aufgestellt oder eine ungeeignete Straßenart gewählt worden. So wurden oftmals die teureren Autobahnen bevorzugt, obwohl auf den entsprechenden Abschnitten Schnellstraßen für die Verkehrsbedürfnisse ausgereicht hätten. Im Allgemeinen neigten die Projekte zu Kostenüberschreitungen und wurden häufig teurer als ursprünglich geplant. Der Bericht enthält verschiedene Empfehlungen, u. a. solle die Kommission die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede bezüglich der Kosten für den Fahrbahnbau untersuchen. Auch müsse sie bewährte Verfahren fördern und sich für deren Verbreitung einsetzen. Alle von der EU finanzierten Straßenprojekte müssten vollständig wettbewerbsfähig sein und eindeutige Erfolgsindikatoren aufweisen.

## Waren die Marco-Polo-Programme im Hinblick auf die Verkehrsverlagerung von der Straße auf andere Verkehrsträger wirksam? Sonderbericht Nr. 3, 2013

Der Ausbau des multimodalen Verkehrs gehört seit vielen Jahren zu den wichtigsten Zielen der EU. Im Rahmen des Ziels, den Straßengüterverkehr auf die Schiene, die Binnenschifffahrt und den Seeverkehr zu verlagern, wurden 2003 die Marco-Polo-Programme aufgelegt. Auf das erste Programm (Marco Polo I) mit einer Mittelausstattung von etwas mehr als 100 Mio. EUR folgte Marco Polo II (2007–2013) mit einem Budget von 450 Mio. EUR. Die Programme wurden zentral von der Kommission verwaltet. Der Hof bewertete, ob die Kommission die Programme so verwaltete und überwachte, dass die größtmögliche Wirksamkeit erzielt wurde. Geprüft wurden 16 Projekte bis Juli 2012. Insgesamt entfielen auf sie Mittelbindungen in Höhe von 19 Mio. EUR und Zahlungen in Höhe von 11 Mio. EUR.

Der Hof stellte fest, dass die Programme nicht wirksam waren, da sie im Hinblick auf die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf andere Verkehrsträger nur wenig bewirkten. Darüber hinaus seien aufgrund der Hindernisse bei den Zugangsbedingungen nicht genügend Projektvorschläge eingebracht worden. Zudem wären die meisten Projekte auch ohne EU-Förderung begonnen worden (Mitnahmeeffekt). Angesichts dieser enttäuschenden Ergebnisse empfahl der Hof eine Einstellung sämtlicher Verkehrsprojekte nach dem Muster der Marco-Polo-Programme („Top-down“). Im Falle einer Fortsetzung solle aber für jedes zukünftige Projekt vorab eine Analyse zur Bewertung des EU-Mehrwerts durchgeführt werden.

In einem verwandten Bereich, dem Schienenverkehr, wurde 2016 der Sonderbericht [Der Schienengüterverkehr in der EU: noch nicht auf dem richtigen Kurs<sup>24</sup>](#) veröffentlicht. Darin kommt der Hof zu dem Schluss, dass der Schienenverkehr nicht wirksam mit dem Straßenverkehr konkurrieren könne. Die geringe Geschwindigkeit von Güterzügen und die mangelnde Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten trügen ebenfalls zu der schlechten Position des Schienenverkehrs bei. Der Hof weist darauf hin, dass sich der Schienengüterverkehr in den letzten zehn Jahren nachweislich nicht merklich erhöht habe. In dem Bericht wird auch festgehalten, dass in drei der fünf Länder, in denen die Prüfung stattfand, mehr EU-Infrastrukturmittel für den Straßenverkehr als für den Schienenverkehr bereitgestellt wurden. Zielgerichtete Unterstützung sei erforderlich, um den Schienenverkehr zuverlässiger, flexibler und kundenfreundlicher und die Beförderungszeiten und Preise wettbewerbsfähiger zu machen.

## **9. Schlussfolgerung**

In den verschiedenen Berichten und Bewertungen wird gezeigt, dass es in den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede bei der Umsetzung von Straßenbenutzungsgebühren gibt. Das bedeutet, dass der Markt noch nicht vollständig integriert ist. Zum Teil liegt dies an der flexiblen Ausgestaltung der Rechtsvorschriften, durch die es Mitgliedstaaten ermöglicht wurde, Systeme einzusetzen, die zuallererst ihren eigenen Bedürfnissen entsprachen. Je stärker verkehrspolitische Ziele jedoch mit dem umweltpolitischen Ziel einer Senkung der Treibhausgasemissionen verknüpft wurden, desto problematischer wurden diese Unterschiede. Aus den Befunden geht hervor, dass die Mautsysteme qualitative Unterschiede aufweisen, wobei entfernungsabhängige Gebühren sich als die beste Option erwiesen haben. Deutlich erkennbar ist, dass es bereits seit einiger Zeit einen Trend hin zu diesem System gibt und dass die Mautgebühren sich im Allgemeinen nach der Höhe der Emissionen richten. Die Überprüfung im Bereich der schweren Nutzfahrzeuge hat keine Hinweise auf Diskriminierungen gegenüber bestimmten Nutzergruppen ergeben.

Im Bereich der elektronischen Mautgebühren sind erhebliche Unterschiede auszumachen. Die am weitesten verbreitete Technik ist Mikrowellen-Nahbereichskommunikation (DSRC). Dennoch gibt es großen Verbesserungsbedarf beim Thema Interoperabilität. Obwohl oftmals die Auffassung geäußert wird, dass keines der derzeit genutzten EETS-Systeme zu einer größeren Interoperabilität beitragen könne, wird es aufgrund des technischen Fortschritts zunehmend leichter, die Dienste zu harmonisieren. Doch auch hier

<sup>24</sup> ERH: „Der Schienengüterverkehr in der EU: noch nicht auf dem richtigen Kurs“, Sonderbericht Nr. 8, 2016.

wird argumentiert, dass die allmählich stattfindende Harmonisierung mehr mit neuen Technologien als mit EU-Rechtsvorschriften zu tun habe.

Während für den Binnenmarkt ein harmonisiertes System wichtig ist, wurden Straßengebühren auch immer enger mit dem Ziel, die Emissionen nach dem Verursacherprinzip zu senken, verknüpft. Logischerweise müssten dann aber Straßenbenutzungsgebühren für alle Fahrzeuge erhoben werden, vor allem, weil der Anteil der Pkw-Abgase an den Treibhausgasemissionen höher ist als der schwerer Nutzfahrzeuge. Im Rahmen der Konsultation der Kommission zu diesem Thema wurde bestätigt, dass vielfältige Möglichkeiten erwogen werden. Mit einem breiteren Geltungsbereich entstehen auch größere Herausforderungen, und da Straßenbenutzungsgebühren, z. B. zeitabhängige, immer komplexer werden, muss stärker darauf geachtet werden, dass niemand durch die Tarife diskriminiert wird. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf ausländische Nutzer.

Dennoch machen Straßenbenutzungsgebühren aktuell nur einen sehr geringen Anteil an den Gesamtkosten im Verkehrssektor aus, sodass Verhaltensänderungen nur aufgrund dieser Gebühren wohl eher gering sein werden. Um eine deutliche Verringerung der verkehrsbedingten Emissionen zu erreichen, sind sehr viel umfassendere Maßnahmen erforderlich.

## 10. Sonstige Informationsquellen

**Eurostat-Statistiken im Bereich Verkehr** – siehe <http://ec.europa.eu/eurostat/web/transport/statistics-illustrated>

### Europäische Kommission

- Studien zu Straßen – s. [https://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/road\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/road_en)
- Berichte von Expertengruppen zu EETS-Technologien  
[https://ec.europa.eu/transport/themes/its/studies/eets\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/its/studies/eets_en)

**EPRS** – siehe <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/home.html>, einschließlich z. B.:

- [The Cost of Non-Europe in the Single Market in Transport and Tourism: Road transport and railways](#)

**Europäische Umweltagentur – Informationen im Bereich Verkehr** – siehe <http://www.eea.europa.eu/themes/transport>

**OCED** – siehe <http://www.oecd-ilibrary.org/> (beinhaltet auch den Zugang zu Veröffentlichungen der IEA)

---

Das Referat Politikzyklus erreichen Sie per E-Mail unter: [EPRS-ExAntelImpactAssessment@ep.europa.eu](mailto:EPRS-ExAntelImpactAssessment@ep.europa.eu)

Redaktionsschluss: Februar, 2017. Brüssel, © Europäische Union, 2017.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung dieses Dokuments ist mit Quellenangabe für nichtgewerbliche Zwecke gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

[www.europarl.europa.eu/thinktank](http://www.europarl.europa.eu/thinktank) (Internet) – [www.epthinktank.eu](http://www.epthinktank.eu) (Blog) – [www.eprs.sso.ep.parl.union.eu](http://www.eprs.sso.ep.parl.union.eu) (Intranet)