



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 29. Oktober 2021
(OR. en)

Interinstitutionelles Dossier:
2017/0114(COD)

10542/21
ADD 1

TRANS 459
FISC 116
ENV 484
CODEC 1046

ENTWURF DER BEGRÜNDUNG DES RATES

Betr.: Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer
RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur
Änderung der Richtlinien 1999/62/EG, 1999/37/EG und (EU) 2019/520
hinsichtlich der Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter
Verkehrswege durch Fahrzeuge

– Entwurf der Begründung des Rates

I. EINLEITUNG

1. Die Europäische Kommission hat dem Europäischen Parlament und dem Rat den oben genannten Vorschlag am 1. Juni 2017 als Teil des ersten Mobilitätspakets vorgelegt.
2. Mit diesem Vorschlag wird die Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge¹ (im Folgenden „Richtlinie 1999/62/EG“) geändert, um Probleme im Zusammenhang mit Treibhausgasemissionen, der Finanzierung der Straßeninfrastruktur und der Verkehrsüberlastung anzugehen.
3. Das Europäische Parlament benannte für diesen Vorschlag den Ausschuss für Verkehr und Tourismus (TRAN-Ausschuss) als federführenden Ausschuss und Frau Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy als Berichterstatterin für die 8. Wahlperiode.
4. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss nahm auf seiner 529. Plenartagung vom 18. Oktober 2017 seine Stellungnahme zu dem Vorschlag an. Der Europäische Ausschuss der Regionen nahm seine Stellungnahme auf seiner 127. Plenartagung vom 1. Februar 2018 an.

¹ ABl. L 187 vom 20.7.1999.

5. Am 25. Oktober 2018 nahm das Europäische Parlament seinen Standpunkt in erster Lesung an.
6. Im Anschluss an die Parlamentswahlen von 2019 wurde Giuseppe Ferrandino zum Berichterstatter für die 9. Wahlperiode benannt.
7. Der TRAN-Ausschuss nahm am 24. September 2019 einen Beschluss an, um auf der Grundlage des Standpunkts des Europäischen Parlaments in erster Lesung informelle politische Trilogie aufzunehmen.
8. Im Rat nahm die Gruppe „Landverkehr“ ihre Arbeit am 1. Juni 2017 mit einer allgemeinen Vorstellung des Vorschlags auf. Am 21. Juni 2017 wurde die Folgenabschätzung geprüft.
9. Der Rat (Verkehr, Telekommunikation und Energie – Verkehr) führte am 5. Dezember 2017 eine erste Orientierungsaussprache über den Vorschlag².
10. Seither wurde der Vorschlag mehrfach erörtert und umfassend bearbeitet.
11. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter billigte am 18. Dezember 2020 das in der Anlage zu Dokument 13827/20 enthaltene Mandat, was die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament ermöglichte.
12. Zwischen Januar und Juni 2021 haben die Gruppe „Landverkehr“ und der Ausschuss der Ständigen Vertreter zahlreiche Sitzungen bzw. Tagungen abgehalten, um die Verhandlungen vorzubereiten und entsprechend weiterzuverfolgen.
13. In drei informellen politischen Trilogien mit dem Europäischen Parlament, die am 29. Januar, 23. März und 15. Juni 2021 stattfanden und mit einer Reihe von Fachsitzungen einhergingen, gelang es den beiden gesetzgebenden Organen, ihre unterschiedlichen Standpunkte einander anzunähern und so eine politische Einigung zu erzielen.
14. Am 30. Juni 2021 hat der Ausschuss der Ständigen Vertreter den vorläufigen Kompromisstext im Hinblick auf eine Einigung geprüft³.

² Siehe Dokument 14426/17.

³ Siehe Dokumente 9960/21 und 9960/21 COR 1.

15. Die Vorsitzende des TRAN-Ausschusses des Europäischen Parlaments hat am 14. Juli 2021 ein Schreiben⁴ an den Präsidenten des Ausschusses der Ständigen Vertreter gerichtet; darin wird ausgeführt, dass sie den Mitgliedern des TRAN-Ausschusses und anschließend dem Plenum empfehlen werde, den Standpunkt des Rates – vorbehaltlich der Überprüfung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen – ohne Abänderungen in zweiter Lesung des Europäischen Parlaments zu billigen, falls der Rat seinen Standpunkt in erster Lesung im Einklang mit dem diesem Schreiben beigefügten Text festlegt.
16. Der Rat wird seinen Standpunkt in erster Lesung zu dem Vorschlag voraussichtlich am 9. November 2021 festlegen (siehe Anlage zu Dok. 10542/21).

II. ZIEL

17. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinie 1999/62/EG zielten darauf ab, die Dekarbonisierung des Straßenverkehrs entscheidend voranzubringen. Sie betrafen insbesondere
- die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Vorschriften für Straßenbenutzungsgebühren auf Kraftomnibusse, Lastkraftwagen zwischen 3,5 und 12 t und bis zu einem gewissen Grad auf leichte Nutzfahrzeuge einschließlich Personenkraftwagen;
 - die schrittweise Abschaffung zeitabhängiger Gebührensysteme („Vignetten“) für schwere und leichte Nutzfahrzeuge;
 - die obligatorische Erhebung einer Gebühr für externe Kosten für schwere Nutzfahrzeuge auf denjenigen Abschnitten des Straßennetzes, auf denen die durch solche Fahrzeuge verursachten Umweltschäden erheblich wären, sowie die Überarbeitung der Anforderungen für die Erhebung solcher Gebühren;
 - eine Differenzierung der Gebühren nach Maßgabe der CO₂-Emissionen anstelle der EURO-Emissionsklassen und
 - die Verwendung der Einnahmen aus Staugebühren oder ihres finanziellen Gegenwerts zur Lösung des Stauproblems.

⁴ Siehe Dokument IM 010110/2021. Bitte beachten Sie, dass die Papierfassung des Schreibens aufgrund der COVID-19-Pandemie nicht auf dem regulären Postweg verschickt wurde.

III. ANALYSE DES STANDPUNKTS DES RATES IN ERSTER LESUNG

A. Allgemeines

18. Der Kompromisstext, den der Rat am 9. November 2021 bestätigen dürfte, spiegelt die von den beiden gesetzgebenden Organen erzielte politische Einigung voll und ganz wider. Zudem werden die Hauptziele des Vorschlags der Europäischen Kommission beibehalten und es besteht zugleich Ausgewogenheit zwischen den wichtigsten Abänderungen, die das Europäische Parlament in erster Lesung angenommen hat, und dem Mandat des Rates.
19. Das Europäische Parlament hat in seiner ersten Lesung etwa 130 Abänderungen angenommen, die von der Gruppe „Landverkehr“ in mehreren Sitzungen geprüft wurden. Die Standpunkte der beiden gesetzgebenden Organe schienen bei vielen Bestimmungen – darunter auch die umstrittensten, wie etwa die schrittweise Abschaffung der Benutzungsgebühren – von Anfang an erheblich voneinander abzuweichen. Dennoch wurde nach intensiven Verhandlungen sowohl auf politischer als auch fachlicher Ebene schließlich Konvergenz zwischen den beiden gesetzgebenden Organen erreicht.

B. Wichtigste Fragen

20. Insgesamt stehen die am Vorschlag der Europäischen Kommission vorgenommenen Änderungen im Einklang mit dessen übergeordneten Zielen, nämlich
- die Anwendung des Nutzerprinzips und des Verursacherprinzips zu stärken;
 - einen angemessenen Beitrag zur Finanzierung der Straßeninfrastruktur zu leisten;
 - das Stauproblem zu lösen;
 - die Dekarbonisierung des Verkehrs entscheidend voranzubringen und
 - zur Erreichung der Klimaschutzziele beizutragen.

21. Gleichzeitig haben die beiden gesetzgebenden Organe das richtige Gleichgewicht gefunden zwischen dem Ehrgeiz in Bezug auf die vorgenannten Zielsetzungen und der Notwendigkeit, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der für den Sektor und die Behörden leicht anzuwenden und doch so flexibel ist, dass die Mitgliedstaaten die jeweils am besten geeigneten Gebührensysteme wählen können, ohne ungerechtfertigten Verwaltungsaufwand zu verursachen.
22. Konkret lassen sich die wichtigsten Änderungen am ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission wie folgt zusammenfassen:
- a) Die Liste der Begriffsbestimmungen in Artikel 2 wurde um einige neue Begriffsbestimmungen erweitert (z. B. „Wohnmobil“, „Kleintransporter“, „emissionsfreies Fahrzeug“), andere wurden wiederum klarer oder spezifischer formuliert (z. B. „schweres Nutzfahrzeug“, „leichtes Nutzfahrzeug“, „wesentlich geändertes Maut- oder Gebührenerhebungssystem“);
- b) In Artikel 7 wurde die Kernbestimmung, in der die allgemeinen Grundsätze für die Gebührenerhebung festgelegt sind, dahingehend überarbeitet, dass
- die Gebühren für Fahrzeuge – seien es leichte oder schwere Nutzfahrzeuge oder Fahrzeugtypen innerhalb dieser Kategorien – unabhängig voneinander erhoben werden können. Werden Gebühren für Personenkraftwagen erhoben, so müssen ungeachtet dessen auch für leichte gewerbliche Nutzfahrzeuge Gebühren in gleicher Höhe oder höhere Gebühren erhoben werden;
 - die Mitgliedstaaten beschließen können, bestehende Konzessionsverträge unverändert beizubehalten und die neuen Gebührenregelungen erst dann anzuwenden, wenn der Vertrag verlängert oder das Maut- oder Gebührenerhebungssystem wesentlich geändert wurde;
 - die Mitgliedstaaten in bestimmten Fällen ermäßigte Maut- oder Benutzungsgebühren oder Befreiungen von der Verpflichtung zur Entrichtung von Maut- oder Benutzungsgebühren vorsehen können (z. B. für emissionsfreie Fahrzeuge mit einer technisch zulässigen Gesamtmasse im beladenen Zustand von bis zu 4,25 t);

- im TEN-V-Kernnetz die Benutzungsgebühren für schwere Nutzfahrzeuge innerhalb von acht Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie schrittweise abgeschafft werden. Mitgliedstaaten, die ein gemeinsames Benutzungsgebührensysteem (z. B. den „Eurovignetten-Vertrag“) anwenden, können ungeachtet dessen zwei weitere Jahre beanspruchen, um dieses System anzupassen oder aufzulösen. Abweichend vom allgemeinen Grundsatz der schrittweisen Abschaffung sind Ausnahmen in hinreichend begründeten Fällen zulässig, nachdem die Kommission über die Regelung unterrichtet wurde;
 - der Artikel (zusammen mit Artikel 7a) nunmehr zwei Überprüfungs klauseln enthält, die es der Kommission ermöglichen, die Umsetzung und Wirksamkeit der Richtlinie in Bezug auf die Erhebung von Gebühren für leichte Nutzfahrzeuge bzw. die technische und rechtliche Durchführbarkeit einer differenzierten Behandlung verschiedener leichter gewerblicher Nutzfahrzeuge zu bewerten.
- c) Mit dem neuen Artikel 7aa wird jetzt das „kombinierte Gebührensystem“ eingeführt. Dementsprechend können Mitgliedstaaten, die in ihrem TEN-V-Kernnetz oder auf einem Abschnitt davon bereits vor Inkrafttreten dieser Richtlinie Mautgebühren erhoben haben, für alle schweren Nutzfahrzeuge oder für bestimmte Typen schwerer Nutzfahrzeuge ein kombiniertes Gebührensystem anwenden. Im Rahmen dieses Systems müssen die Benutzungsgebühren nach CO₂-Emissionen und Euro-Emissionsklasse des betreffenden Fahrzeugs differenziert werden.
- d) In Artikel 7a wurden geringfügige Anpassungen im Interesse der Verhältnismäßigkeit der Benutzungsgebühren für Personenkraftwagen vorgenommen. Darüber hinaus muss gemäß diesem Artikel die Infrastrukturnutzung auch für einen Tag bzw. für eine Woche oder 10 Tage oder beides ermöglicht werden. Ungeachtet dessen können die Mitgliedstaaten die eintägige Benutzungsgebühr auf Transit zwecke beschränken. Wenn Mitgliedstaaten für leichte gewerbliche Nutzfahrzeuge andere Benutzungsgebühren als für Personenkraftwagen festlegen, so sind die Gebührensätze für leichte gewerbliche Nutzfahrzeuge höher als für Personenkraftwagen anzusetzen.

- e) Was die Internalisierung der externen Kosten für schwere Nutzfahrzeuge anbelangt, so wird die Gebührenerhebung für luftverschmutzungsbedingte externe Kosten gemäß den Artikeln 7ca und 7cb nunmehr nach einem Übergangszeitraum von vier Jahren, während dem Mautgebühren erhoben werden, zwingend vorgeschrieben. Falls es zu Ausweichverkehren mit unbeabsichtigten Folgen kommt, können die Mitgliedstaaten künftig allerdings entscheiden, die Gebühr für luftverschmutzungsbedingte externe Kosten nicht zu erheben, nachdem sie dies der Kommission mitgeteilt haben. Diese obligatorische Gebührenerhebung berührt nicht die Entscheidung der Mitgliedstaaten, unabhängig davon eine Gebühr für CO₂-emissionsbedingte externe Kosten zu erheben. Allerdings wird es der Kommission gestattet, die Umsetzung und Wirksamkeit der Gebührenerhebung für CO₂-emissionsbedingte externe Kosten zu bewerten.
- f) Was die fakultative Gebührenerhebung betrifft, so gilt Folgendes:
- In Artikel 7da ist nunmehr vorgesehen, dass Einnahmen aus (fakultativen) Staugebühren oder deren finanzielle Gegenwert zur Lösung des Stauproblems oder zur Entwicklung eines nachhaltigen Verkehrs und einer nachhaltigen Mobilität verwendet werden müssen. Fließen diese Einnahmen in den Staatshaushalt, so gilt die Verpflichtung als von den Mitgliedstaaten erfüllt, wenn diese finanzielle Fördermaßnahmen zur Lösung des Stauproblems oder allgemein zur Entwicklung eines nachhaltigen Transports und nachhaltiger Mobilität ergreifen, deren Wert dem Betrag der Einnahmen aus Staugebühren entspricht; und
 - in Artikel 7f ist nun vorgesehen, dass, wenn zwei oder mehr Mitgliedstaaten beschließen, in demselben Korridor einen Aufschlag zu erheben, der Aufschlag 25 % (nicht aber 50 %) überschreiten darf, allerdings nur mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten, die Teil dieses Korridors sind und an Mitgliedstaaten angrenzen, in deren Hoheitsgebiet der Abschnitt des Korridors liegt, für den der Aufschlag gilt.

- g) Hinsichtlich einer CO₂-emissionsabhängige Gebührendifferenzierung und der Umweltverträglichkeit der Fahrzeuge
- wird nach dem neuen Artikel 7ga CO₂ im Einklang mit den Klimaschutzziele in die Liste anlastbarer Kosten aufgenommen. Dementsprechend sind die Mitgliedstaaten gehalten, bei Infrastruktur und Benutzungsgebühren für schwere Nutzfahrzeuge nach CO₂-Emissionen zu differenzieren. Diese Regelung sollte zunächst nur für die größten Lastkraftwagen gelten, würde aber schrittweise auf andere Arten schwerer Nutzfahrzeuge ausgedehnt und regelmäßig an den technischen Fortschritt angepasst werden. Die Mitgliedstaaten können auch eine Präferenzbehandlung für emissionsfreie Fahrzeuge vorsehen, um Anreize für den Kauf von Fahrzeugen zu schaffen, bei denen es sich um die Besten ihrer Klasse handelt. Die neue Bestimmung enthält jedoch Schutzvorkehrungen, um eine zweifache „Belohnung“ von Hybridfahrzeugen und etwaige Überschneidungen mit anderen Instrumenten zur Bepreisung von CO₂-Emissionen zu vermeiden; und
 - liegt gemäß Artikel 7gb die Differenzierung der Maut- und Benutzungsgebühren für leichte Nutzfahrzeuge entsprechend der Umweltverträglichkeit des jeweiligen Fahrzeugs nunmehr im Ermessen der Mitgliedstaaten. Ab 2026 wird jedoch eine Differenzierung der Mautgebühren und jährlichen Benutzungsgebühren für Kleintransporter und Kleinbusse entsprechend der Umweltverträglichkeit des Fahrzeugs zwingend vorgeschrieben, sofern Maut- oder Benutzungsgebühren erhoben werden und soweit dies technisch durchführbar ist.
- h) In Artikel 11 wurden Anpassungen vorgenommen und zwar sowohl hinsichtlich der Art der Angaben, die die Mitgliedstaaten in zusammengefasster Form in ihrem Bericht veröffentlichen müssen, als auch hinsichtlich der Zeitvorgaben für die Vorlage dieses Berichts (d. h. der Bericht ist innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie und danach alle fünf Jahre zu erstellen).
- i) In Artikel 4 der Änderungsrichtlinie ist ein Umsetzungszeitraum von zwei Jahren festgelegt.
- j) Die Anhänge wurden in Bezug auf die Höchstsätze der Benutzungsgebühren, die Mindestanforderungen und Bezugswerte für Gebühren für externe Kosten, die Mindestanforderungen und Bezugswerte für Staugebühren und die Kriterien für die schadstoffbezogene Emissionsleistung leichter Nutzfahrzeuge überarbeitet.

IV. FAZIT

23. Im Standpunkt des Rates werden die wichtigsten Ziele des Vorschlags der Europäischen Kommission beibehalten; ferner spiegelt er den in den informellen Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament mit Unterstützung der Europäischen Kommission erzielten Kompromiss in vollem Umfang wider.
 24. Dieser Kompromiss wurde durch ein Schreiben der Vorsitzenden des TRAN-Ausschusses des Europäischen Parlaments vom 14. Juli 2021 an den Vorsitz bestätigt; in der Folge wird er voraussichtlich vom Rat (Wirtschaft und Finanzen) am 9. November 2021 als Standpunkt in erster Lesung angenommen.
-