



Brüssel, den 16.11.2021
COM(2021) 693 final

2017/0114 (COD)

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT
gemäß Artikel 294 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
betreffend den

**Standpunkt des Rates zur Annahme einer RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN
PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Richtlinien 1999/62/EG,
1999/37/EG und (EU) 2019/520 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung
bestimmter Verkehrswege durch Fahrzeuge**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 294 Absatz 6 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union

betreffend den

Standpunkt des Rates zur Annahme einer RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Richtlinien 1999/62/EG, 1999/37/EG und (EU) 2019/520 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch Fahrzeuge

1. HINTERGRUND

Übermittlung des Vorschlags an das Europäische Parlament und den Rat 1. Juni 2017.

(Dokument COM(2017) 275 final – 2017/0114 COD):

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses: 18. Oktober 2017.

Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: 1. Februar 2018.

Stellungnahme des Europäischen Parlaments in erster Lesung: 25. Oktober 2018.

Übermittlung des geänderten Vorschlags: Nicht anwendbar

Festlegung des Standpunkts des Rates: 9. November 2021.

2. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS DER KOMMISSION

Die Kommission schlug am 31. Mai 2017 als Teil des ersten Mobilitätspakets („Europa in Bewegung“) eine Überarbeitung der Richtlinie 1999/62/EG („Eurovignetten-Richtlinie“) vor. Diese Änderung bezieht sich auf die Aspekte der Straßenbenutzungsgebühren dieser Richtlinie.

Ziel der Initiative ist die Erzielung von Fortschritten bei der Anwendung des Verursacherprinzips („der Verursacher zahlt“) und des Nutzerprinzips („der Nutzer zahlt“), um so einen finanziell und ökologisch nachhaltigen sowie sozial gerechten Straßenverkehr zu fördern. Dies umfasst die folgenden Ziele:

- Beitrag zur Umsetzung des Übereinkommens von Paris und zur Erreichung der Klimaziele der EU durch eine Verringerung der CO₂-Emissionen aus dem Straßenverkehr;
- Verringerung der Gefahr der Diskriminierung von meist ausländischen Gelegenheitsnutzern, insbesondere von Personenkraftwagen;
- Behebung spezifischer Mängel der bestehenden Rechtsvorschriften, d. h. bessere Erreichung ihrer Ziele, insbesondere durch eine vereinfachte Anlastung externer

Kosten, die derzeit ein umständliches Begründungs- und Notifizierungsverfahren erforderlich macht, sowie die Einführung einer neuen Option von Staugebühren.

3. BEMERKUNGEN ZU DEM STANDPUNKT DES RATES

3.1. Art der Gebührenerhebung (Mautgebühren bzw. Vignetten)

a) *Schwere Nutzfahrzeuge*

Während die Kommission vorschlug, die zeitabhängige Gebührenerhebung (d. h. die allgemein als Vignetten bekannten Benutzungsgebühren) nach sechs Jahren auslaufen zu lassen, sollen gemäß dem Standpunkt des Rates

- Vignetten für schwere Nutzfahrzeuge im TEN-V-Kernnetz innerhalb von acht Jahren schrittweise abgeschafft werden;
- diese Vignetten bei Anwendung gemeinsamer Benutzungsgebührensyste (d. h. des Eurovignetten-Vertrags¹) zwei weitere Jahre lang zulässig sein;
- in gebührend begründeten Fällen Ausnahmen zulässig sein (Kosten/Nutzen im Zusammenhang mit der Verkehrs-/Bevölkerungsdichte oder dem Risiko einer Verkehrsverlagerung).

Darüber hinaus würde die Möglichkeit der Anwendung eines „kombinierten Gebührensystems“ es den Mitgliedstaaten, die bereits Mautgebühren erheben, erlauben, unter bestimmten Bedingungen Vignetten einzuführen, d. h. Benutzungsgebühren für Straßen oder Fahrzeugklassen zu erheben, die derzeit nicht gebührenpflichtig sind.

Die Kommission hätte es vorgezogen, die Vignetten im gesamten TEN-V-Netz für alle schweren Nutzfahrzeuge abzuschaffen. Ferner könnte der Anwendungsbereich des kombinierten Gebührensystems in der einschlägigen Rechtsvorschrift genauer festgelegt werden. Gleichzeitig muss diese Bestimmung im Zusammenhang mit der Richtlinie und ihren Erwägungsgründen gelesen werden, und ihre Anwendung wird durch die bereits bestehenden Mautsysteme eingeschränkt. Angesichts der relativ begrenzten Auswirkungen auf die Infrastruktur und die externen Kosten kleinerer Lkw (die in einigen Mitgliedstaaten derzeit nicht mautpflichtig sind) sowie in Anbetracht der verfügbaren Vorkehrungen (d. h. vorherige Notifizierung der Kommission) im Falle begründeter Ausnahmen und der Einführung kombinierter Gebührensysteme kann die Kommission den Kompromiss akzeptieren.

b) *Leichte Fahrzeuge*

Die Kommission schlug außerdem vor, die Vignetten für leichte Fahrzeuge schrittweise abzuschaffen. Die beiden gesetzgebenden Organe vereinbarten jedoch, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten, Vignetten für diese Fahrzeuge (Privatfahrzeuge, leichte Nutzfahrzeuge und Kleinbusse) beizubehalten bzw. einzuführen.

Was die Verhältnismäßigkeit der Vignettenpreise betrifft, hat die Kommission etwas niedrigere Obergrenzen für Kurzzeitvignetten vorgeschlagen als im Standpunkt des Rates vorgesehen. Gleichzeitig verpflichtet der Standpunkt des Rates die Mitgliedstaaten nun, **Tagesvignetten** anzubieten, was ein wichtiger Schritt in Richtung einer angemesseneren Preisgestaltung für leichte Fahrzeuge ist. Darüber hinaus wurden, wie vom Europäischen

¹ Dänemark, Luxemburg, Schweden und die Niederlande wenden noch immer dieses gemeinsame Benutzungsgebührensyste für schwere Nutzfahrzeuge an: <https://www.eurovignettes.eu/>.

Parlament gefordert, in den Vorschriften für leichte Fahrzeuge im Allgemeinen und speziell für leichte Nutzfahrzeuge Revisionsklauseln vorgesehen.

Eine angemessenere Preisgestaltung steht mit dem Vorschlag der Kommission im Einklang.

3.2. **Gebührendifferenzierung auf der Grundlage der Umweltverträglichkeit**

a) *Schwere Nutzfahrzeuge*

Die Kommission schlug vor, die Staffelung auf der Grundlage der Euro-Emissionsklasse durch eine **verbindlich vorgeschriebene Differenzierung auf der Grundlage der CO₂-Emissionen** von schweren Nutzfahrzeugen zu ersetzen (wobei die Luftschadstoffe durch die Anlastung externer Kosten berücksichtigt werden sollen, siehe Abschnitt 3.3). In Ermangelung von Ausgangswerten zum Zeitpunkt des Vorschlags schlug die Kommission vor, die Einzelheiten in delegierten Rechtsakten zu regeln.

In seinem Standpunkt in erster Lesung folgte das Europäische Parlament weitgehend dem Vorschlag und nahm nur begrenzte Änderungen in Bezug auf die Behandlung emissionsfreier Fahrzeuge vor, die mit dem Standpunkt des Rates übereinstimmen. Der Rat definierte die Einzelheiten der Differenzierung auf der Grundlage der CO₂-Emissionen für Lastkraftwagen ausgehend von den 2019 angenommenen CO₂-Standards.² Gleichzeitig dehnte der Rat die Verpflichtung zur Gebührendifferenzierung auch auf Vignetten (Benutzungsgebühren) aus.

In Anbetracht des jüngsten Vorschlags für ein Emissionshandelssystem für den Straßenverkehr³ enthält der Standpunkt des Rates eine Revisions-/Bewertungsklausel, um jeglichem realen oder vermeintlichen Risiko einer doppelten CO₂-Bepreisung entgegenzuwirken.

Die Kommission befürwortet die im Text des Rates entwickelte Methodik zur Differenzierung der Gebühren auf der Grundlage der CO₂-Emissionen in Verbindung mit einer Revisionsklausel.

b) *Leichte Fahrzeuge*

Die Kommission schlug vor, die Straßenbenutzungsgebühren auch für leichte Fahrzeuge auf der Grundlage ihrer Umweltverträglichkeit zu differenzieren, d. h. sowohl die CO₂- als auch die Schadstoffemissionen zu berücksichtigen. Die Mitgesetzgeber sind sich einig, dass die Gebührendifferenzierung für Pkw fakultativ sein sollte.

Gemäß dem Standpunkt des Rates müssen die Mitgliedstaaten ab 2026 die Mautgebühren und die jährlichen Benutzungsgebühren für Lieferwagen (eine Untergruppe der leichten Nutzfahrzeuge) und Kleinbusse je nach Umweltverträglichkeit des Fahrzeugs differenzieren, sofern dies technisch möglich ist. Das in Artikel 7gb und Anhang VII vorgesehene Schema, das auf den neuesten Emissionsnormen beruht, enthält diesbezügliche Richtwerte. Mitgliedstaaten, die sich für eine andere Regelung entscheiden (z. B. in Bezug auf die

² Verordnung (EU) 2019/1242 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 595/2009 und (EU) 2018/956 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Richtlinie 96/53/EG des Rates (ABl. L 198 vom 25.7.2019, S. 202).

³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG, des Beschlusses (EU) 2015/1814 und der Verordnung (EU) 2015/757 [COM(2021) 551 final].

Kriterien für das Emissionsverhalten, den Umfang der Differenzierung oder möglicherweise auch andere Kriterien), müssten ihre Entscheidung begründen und der Kommission mitteilen. Gleichwohl können die Mitgliedstaaten beschließen, die Ermäßigungen nur auf emissionsfreie Fahrzeuge anzuwenden, ohne die Gebühren für andere Fahrzeuge zu ändern und ohne dies der Kommission mitzuteilen.

Obwohl die Kommission eine ähnliche Regelung für alle leichten Nutzfahrzeuge vorgezogen hätte, kann sie den Kompromiss mittragen, da der Grundsatz, dass die Gebührendifferenzierung die Kosten der Straßennutzung widerspiegeln muss, mit dem Kommissionsvorschlag übereinstimmt.

3.3. Anlastung externer Kosten

Die Kommission schlug vor, die Anlastung externer Kosten zu vereinfachen (mit direkt verwendbaren Referenzwerten) und sie für schwere Nutzfahrzeuge verbindlich zu gestalten, zumindest auf den Teilen des Straßennetzes, auf denen die externen Kosten der Luftverschmutzung und/oder des Lärms überdurchschnittlich hoch sind. Im endgültigen Standpunkt des Rates wurde der Geltungsbereich dieser Verpflichtung ausgeweitet, so dass sie spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten der Änderungsrichtlinie für das gesamte Mautstraßennetz gilt.

Die Mitgliedstaaten müssen die externen Kosten der Umweltverschmutzung grundsätzlich anlasten, außer in gebührend begründeten Sonderfällen, was im Vergleich zum Kommissionsvorschlag ambitionierter und daher zu begrüßen ist.

Der Rat fügte die Option hinzu, auch die Kosten der CO₂-Emissionen anzulasten, und zwar als Alternative zu (oder in Kombination mit) der Differenzierung der Infrastrukturgebühren für schwere Nutzfahrzeuge auf der Grundlage der CO₂-Emissionen (vgl. Abschnitt 3.2). Dies stellt zwar ebenfalls ein höheres Engagement dar, wird aber zu einer doppelten CO₂-Bepreisung führen, wenn die geltende nationale Kraftstoffsteuer bereits eine CO₂-Komponente enthält, und wenn für den Straßenverkehr bestimmte Kraftstoffe in den Emissionshandel einbezogen werden, wie von der Kommission im Juli vorgeschlagen. Wie in Abschnitt 3.2 ausgeführt, sollten die Revisionsklauseln Schutzvorkehrungen vorsehen, um dieses Risiko zu minimieren. Eine dieser Klauseln verpflichtet die Kommission, die für CO₂-Emissionen anlastbaren Beträge unter Berücksichtigung des für Straßenverkehrskraftstoffe in der EU geltenden tatsächlichen CO₂-Preises anzupassen. Die Kommission hält die Schutzmaßnahmen für ausreichend und befürwortet die Möglichkeit, die Kosten für CO₂-Emissionen anzulasten, solange dies nicht durch ein geeigneteres Instrument wie den Emissionshandel oder die Kraftstoffbesteuerung vollständig abgedeckt wird.

3.4. Staugebühren

Der Standpunkt des Rates zur Option der Staugebühren stimmt weitgehend mit dem Kommissionsvorschlag überein: Die Mitgliedstaaten können auf stauanfälligen Abschnitten ihres Straßennetzes eine Staugebühr einführen und diese Gebühr gilt in gleicher Weise für alle Fahrzeugklassen. Der Rat ersetzte die maximal anlastbaren Kosten durch Referenzwerte, die unter bestimmten Bedingungen überschritten werden können, vorbehaltlich einer Mitteilung an die Kommission. Außerdem wurde in Übereinstimmung mit dem Standpunkt des Europäischen Parlaments eine Ausnahme hinzugefügt, d. h. die Mitgliedstaaten können Kleinbusse, Omnibusse und Reisebusse teilweise oder vollständig von den Staugebühren befreien. Die Kommission kann diesen Änderungen zustimmen.

3.5. Aufschläge

Wie von der Kommission vorgeschlagen, könnten Aufschläge in jedem sensiblen Gebiet (nicht nur in Bergregionen) erhoben werden, und die Einnahmen aus den Aufschlägen müssen in den Ausbau von Verkehrsdienstleistungen, oder in den Bau oder die Instandhaltung der Verkehrsinfrastruktur des transeuropäischen Kernnetzes investiert werden.

Nach dem Standpunkt des Rates könnte ein Aufschlag den derzeitigen Höchstwert von 25 % überschreiten, allerdings nur mit Zustimmung aller beteiligten Mitgliedstaaten; in diesem Fall könnte er bis zu 50 % betragen. Auch dies steht zum Kommissionsvorschlag nicht in Widerspruch.

3.6. Verwendung der Einnahmen und Berichterstattung

Wie von der Kommission vorgeschlagen, sieht der Standpunkt des Rates vor, dass die Mitgliedstaaten zusätzlich zur Zweckbindung der aus den Aufschlägen erzielten Einnahmen Finanzmittel für die Verringerung des Stauproblems oder für die Förderung eines nachhaltigen Verkehrs aufwenden, deren Wert mindestens dem Betrag der Einnahmen aus etwaigen Staugebühren entspricht.

Was die Berichterstattung betrifft, konnte der Rat der von der Kommission vorgeschlagenen Forderung nach einer Bewertung der Qualität des gebührenpflichtigen Straßennetzes nicht zustimmen. In Bezug auf andere Aspekte – die verschiedenen Gebühren, Differenzierung nach Fahrzeugklassen, erzielte Einnahmen und ihre Verwendung sowie die Entwicklung der Umweltschutzleistung von Fahrzeugen, die gebührenpflichtige Straßen benutzen – sind die Standpunkte des Rates und des Europäischen Parlaments gut aufeinander abgestimmt.

Die Kommission unterstützt diese Verbesserungen.

3.7. Befreiungen

Der Rat möchte die Möglichkeit beibehalten, bestehende Konzessionsverträge von der Verpflichtung zur Gebührendifferenzierung oder Anlastung externer Kosten auszunehmen, was die Kommission akzeptieren kann. Neue, erneuerte oder wesentlich geänderte Konzessionen würden nicht unter die Befreiung fallen. Zu diesem Zweck wurde auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags der Begriff „wesentlich geändertes Maut- oder Gebührenerhebungssystem“ definiert.

Die Möglichkeit, Fahrzeuge unter 12 Tonnen von der Gebührenerhebung zu befreien, soll, wie von der Kommission vorgeschlagen, spätestens nach fünf Jahren gestrichen werden.

Gemäß dem Standpunkt des Rates können für folgende Fahrzeuge Befreiungen vorgesehen werden:

- Fahrzeuge unter 7,5 Tonnen, die für gewerbliche Zwecke genutzt werden;
- Fahrzeuge, die von Menschen mit Behinderungen genutzt werden;
- historische Fahrzeuge.

Die Linie der Kommission sieht zwar eine Begrenzung der Anzahl der Befreiungen vor, aber die beibehaltenen Befreiungen dürften keine nennenswerten Verzerrungen verursachen und hätten keine nennenswerten Auswirkungen auf die Umweltziele des Vorschlags. Dies liegt daran, dass sie nur ein relativ kleines Segment von Lastkraftwagen unter 7,5 Tonnen, die für

gewerbliche Zwecke genutzt werden, sowie historische Fahrzeuge und Fahrzeuge von Menschen mit Behinderungen betreffen würden, die alle im Vergleich zu anderen Fahrzeugen nur geringe Entfernungen – speziell auf gebührenpflichtigen Straßen – zurücklegen. Die Kommission kann diese Befreiungen daher akzeptieren.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Trotz des etwas geringeren Ambitionsniveaus bei einigen Aspekten (schrittweise Abschaffung der zeitabhängigen Gebühren, Differenzierung der Gebühren für leichte Fahrzeuge, Befreiungen), wurden im Standpunkt des Rates verschiedene andere, ebenso wichtige Punkte ehrgeiziger formuliert. Dazu zählen:

- eine Verschärfung der Bestimmung über die CO₂-basierte Gebührenerhebung, insbesondere durch ihre Ausweitung auf alle noch bestehenden Vignettensysteme;
- eine verbindliche Anlastung externer Kosten für Umweltverschmutzung im gesamten gebührenpflichtigen Straßennetz;
- eine Option zur Anlastung externer Kosten von CO₂-Emissionen;
- eine flexiblere Anwendung von Staugebühren und Aufschlägen;
- Tagesvignetten für Gelegenheitsnutzer von leichten Fahrzeugen.

Der Standpunkt des Rates stellt somit einen bedeutenden Fortschritt bei der gerechteren und effizienteren Gestaltung der Straßenbenutzungsgebühren und damit bei der Anwendung des Verursacher- und des Nutzerprinzips dar. Diese Änderung der Eurovignetten-Richtlinie ist ein Schlüsselement des europäischen Grünen Deals und wird von der Kommission unterstützt.