

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (15. Ausschuss)

**zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 14/74 Nr. 2.109 –**

**Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung:
Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen
für Verkehrs-Infrastrukturgebühren in der EU
Weißbuch
KOM(98) 466 endg.; Ratsdok. 10778/98**

A. Problem

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften stellt in ihrem Weißbuch fest, dass es in den Mitgliedstaaten eine große Vielfalt der Systeme zur Anlastung der Verkehrswegekosten gebe, Entgelte selten am Ort der Nutzung erhoben würden und in der Regel nicht mit ökologischen oder anderen „externen“ Kosten verknüpft seien. Diese Situation führe zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen; Anreize zur Verringerung von Umweltkosten und für eine effizientere Infrastrukturpolitik würden in ihrer Wirkung beschnitten. Sie spricht sich dafür aus, die Grundsätze der Gebührenberechnung für alle wichtigen gewerblichen Verkehrsarten schrittweise und progressiv zu harmonisieren, die Gebührensysteme auf das Verursacherprinzip zu stützen und ein an den sozialen Grenzkosten orientiertes Entgeltssystem einzuführen.

B. Lösung

Annahme einer Entschließung, in der die Zielsetzungen des Weißbuchs grundsätzlich begrüßt werden, die Bundesregierung aber aufgefordert wird, in den weiteren Beratungen darauf hinzuwirken, dass u. a. die Wegekostenanlastung auf alle Verkehrsträger und in allen Partnerländern nach vergleichbaren Prinzipien vorgenommen wird und dass langfristig alle Kostenelemente des Verkehrs von den Verkehrsträgern zu finanzieren sind.

Mehrheitsentscheidung im Ausschuss

C. Alternativen

1. Annahme einer von der Fraktion der CDU/CSU vorgeschlagenen Entschließung
2. Kenntnisnahme der Vorlage.

D. Kosten

Nicht bekannt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag möge beschließen,

in Kenntnis der Unterrichtung EU-Vorlage Ratsdok. 10778/98 (Anlage) – folgende Entschließung anzunehmen:

1. Der Deutsche Bundestag begrüßt die im Weißbuch der EU-Kommission genannten Zielsetzungen:
 - Harmonisierung der Entgeltsysteme für die Abdeckung der Verkehrswegekosten;
 - Abbau der Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern und den EU-Partnern, die durch unterschiedliche Anlastungssysteme verursacht sind;
 - Durchsetzung des Verursacherprinzips im Verkehrsbereich, d. h. höherer Kostendeckungsgrad durch die Nutzer;
 - Wahrung der Grundsätze von Fairness und Effizienz unter Einbeziehung sozialer und ökologischer Aspekte.
2. Die bisher von der EU-Kommission vorgetragenen Vorschläge zur praktische Umsetzung des Weißbuchs werfen jedoch noch Probleme auf:
 - Die zur Umsetzung erforderlichen Richtlinienvorschläge sind bisher nur für den Schienensektor vorgelegt; solange jedoch nicht sichergestellt ist, dass vergleichbare Regelungen für alle Verkehrsträger umgesetzt werden können, würden sich die bestehenden Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern zu Lasten der Bahn weiter verschärfen.
 - Das von der Kommission vorgeschlagenen Prinzip der Gebührensatzung nach Grenzkosten ist problematisch: Es sieht die Abdeckung nur solcher Kostenbestandteile vor, die mit der Verkehrsstärke variieren; Kapitalkosten würden folglich unberücksichtigt bleiben. Damit könnten die tatsächlichen Infrastrukturkosten der verschiedenen Verkehrsträger weder für die Straße noch für die Schiene abgedeckt werden.
3. Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass Deutschland als zentrales Transitland verkehrlich überdurchschnittlich belastet ist und die EU-Erweiterung nach Osten das Verkehrswachstum weiter verstärken wird. Auf Grund der auch weiterhin zu erwartenden hohen Belastungen für die Menschen und die Umwelt besteht die Notwendigkeit, die Bewertung aller Kostenbestandteile – einschließlich der externen Kosten – zu harmonisieren. Dadurch wird das Verursacherprinzip umgesetzt, und es werden zugleich marktwirtschaftliche Anreize für Ressourcen- und Umweltschonung bei der Wahl der Transportmittel geschaffen.
4. Die Bundesregierung wird gebeten, bei den weiteren Beratungen über die Umsetzung des EU-Weißbuchs – gemeinsam mit den EU-Partnern – folgende Prinzipien zu verfolgen:

- a) Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sollte die künftige Wegekostenanlastung in der Europäischen Union für alle Verkehrsträger und in allen Partnerländern nach vergleichbaren Prinzipien vorgenommen werden. Dabei ist das Verursacherprinzip in den Mittelpunkt zu stellen.
- b) Eine Gebührenerhebung nach dem Prinzip der sozialen Grenzkosten kann lediglich eine Möglichkeit der Kostenanlastung sein; langfristig sind andere Ansätze zu verfolgen, bei denen alle Kostenelemente des Verkehrs – einschließlich der Kapitalkosten für die Verkehrsinfrastruktur – von den Verkehrsträgern zu finanzieren sind. Die Ergebnisse der Bahnreform dürfen durch die Bemühungen um harmonisierte Wegekostenanlastungen nicht gefährdet werden.
- c) Das Ziel der Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs muss weiter auf der politischen Agenda der EU bleiben. Allerdings ist die Frage der Umsetzung noch ungeklärt und methodisch weiter aufzuarbeiten. Fragwürdig ist der hohe Stellenwert der Staukosten, während andere Umweltkosten kaum oder gar nicht berücksichtigt werden. Die bisher bekannten methodischen Ansätze und Berechnungsmethoden reichen für konkrete Modelle der Kostenanlastung noch nicht aus.
- d) Zur Verringerung der Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern ist es vordringlich, eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe für den Straßengüterverkehr einzuführen. Diese ist in der Regel elektronisch zu erheben. Sie muss eine faire und nicht diskriminierende Kostenanlastung für alle inländischen und ausländischen Straßenbenutzer ermöglichen. Sie wird ein weiterer Schritt zur Kostenwahrheit im Verkehr sein.

Die Diskussion über die Umsetzung des Weißbuches darf die Einführung der elektronischen Lkw-Straßenbenutzungsgebühr in Deutschland nicht verzögern oder belasten.

- e) Nutzungsgebühren für die Verkehrsinfrastruktur sind zwar ein wichtiger – aber nicht der einzige – Faktor, um die Verkehrsmittelwahl i. S. einer effizienten und ökologisch vertretbaren Nutzung zu beeinflussen. In das zukünftige Konzept einer fairen und effizienten Wegekostenanlastung sind deshalb auch die Steuern der verschiedenen Verkehrsträger einzubeziehen:
 - Wichtiger Baustein bei der Herstellung einer gerechten Wegekostenanlastung und von fairen Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern ist das ÖKO-Steuerkonzept, das eine schrittweise und berechenbare Anhebung der Mineralölsteuer in vertretbaren Schritten vorsieht. Bestehende Wettbewerbsnachteile der Bahn, die schon heute ihre Wegekosten selber decken muss, werden dadurch schrittweise verkleinert.
 - Im gesamten Steuer- und Abgabenkonzept für den Verkehrsbereich sind die steuerlichen Möglichkeiten zur Förderung umweltverträglicherer Kraftstoffe – Steuerspreizung zugunsten schwefelarmen Kraftstoffes – einzubeziehen.

- Weiterer Beitrag für ein neues gemeinschaftliches Kostensystem, das Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern abbauen und das Verursacherprinzip anwenden soll, ist die Durchsetzung der EU-weiten Besteuerung des Kerosins.

Bonn, den 23. Juni 1999

Der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Eduard Oswald

Vorsitzender

Karin Rehbock-Zureich

Berichterstatterin

Renate Blank

Berichterstatterin

Albert Schmidt (Hitzhofen)

Berichterstatter

Horst Friedrich (Bayreuth)

Berichterstatter

Dr. Winfried Wolf

Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Karin Rehbock-Zureich, Renate Blank, Albert Schmidt (Hitzhofen), Horst Friedrich (Bayreuth) und Dr. Winfried Wolf

I. Überweisung

Die Vorlage wurde an den Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zur Federführung und an den Finanzausschuss zur Mitberatung überwiesen (Drucksache 14/74 Nr. 2.109).

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften stellt in ihrem Weißbuch fest, dass es in den Mitgliedstaaten eine große Vielfalt der Systeme zur Anlastung der Verkehrswegekosten gebe. Ferner würden Entgelte selten am Ort der Nutzung erhoben, und sie seien in der Regel nicht mit ökologischen oder anderen „externen“ Kosten verknüpft. Diese Situation führe zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen innerhalb und zwischen Verkehrsarten. Außerdem würden dadurch Anreize zur Verringerung von Umweltkosten und für eine effizientere Infrastrukturpolitik in ihrer Wirkung beschnitten. Sie vertritt daher die Auffassung, dass zur Lösung dieser Probleme die Grundsätze der Gebührenberechnung für alle wichtigen gewerblichen Verkehrsarten schrittweise und progressiv harmonisiert werden müssten. Diese Grundsätze sollten einen Rahmen bilden, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten Entgelte nach freiem Ermessen festlegen könnten. Die Kommission schlägt vor, die Gebührensysteme auf das Verursacherprinzip zu stützen und ein an den sozialen Grenzkosten orientiertes Entgeltsystem einzuführen, mit dem die Effizienz und Nachhaltigkeit des Verkehrssystems verbessert werden solle. Das Weißbuch beinhaltet auch die Vorstellungen der Kommission über den zeitlichen Ablauf der Umsetzung ihrer Vorschläge sowie Informations- und Transparenzregelungen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im Ausschuss

Der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat in seiner Sitzung am 24. Februar 1999 beschlossen, zu dieser Vorlage eine nichtöffentliche Anhörung durchzuführen. Die nichtöffentliche Anhörung fand am 24. März 1999 statt. Als Sachverständige äußerten sich Dr. Karlheinz Schmidt (Bundesverband Güterkraftverkehr und Logistik), Prof. Dr. Dieter Schmidtchen, Prof. Dr. Werner Rothengatter, Frau Dagmar Haase (Deutsche Bahn AG), Prof. Dr. Axel Friedrich (Umweltbundesamt), Prof. Hans-Helmut Grandjot, Herr Wolf Drechsel (Arbeitskreis Verkehr und Umwelt e.V. – Umkehr). Die Sachverständigen haben sich in der Anhörung mit dem Weißbuch (mit zum Teil unterschiedlichen Ansätzen und in unterschiedlichem Maß) kritisch auseinandergesetzt.

Die Vorlage wurde sodann durch den Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in seiner 16. Sitzung am 23. Juni 1999 beraten. Die Fraktion der SPD hat

in den Ausschussberatungen die Auffassung vertreten, dass eine Harmonisierung der Entgeltsysteme für die Abdeckung der Verkehrswegekosten, der Abbau von Wettbewerbsverzerrungen und die Einführung des Verursacherprinzips im Verkehrsbereich wichtig seien. Das Prinzip der ausschließlichen Gebührensatzung nach den Grenzkosten sei problematisch; die Grenzkosten müssten langfristig auch die Kapitalkosten einschließen. Das Ökosteuerkonzept, welches eine schrittweise Anhebung der Mineralölsteuer beinhalte, sei ein richtiger Schritt in Richtung Kostenwahrheit. Der Antrag der Fraktion der CDU/CSU sei abzulehnen, da ihm das zukunftsweisende Element der Internalisierung der externen Kosten fehle.

Die Fraktion der CDU/CSU verwies in der Ausschussberatung auf die in ihrem Entschließungsantrag enthaltene Kritik an dem Weißbuch. Sie sprach sich für das Vollkostenprinzip anstelle des Prinzips der sozialen Grenzkosten aus. Sie kritisierte, dass das Weißbuch die vorgesehene EU-Erweiterung nicht berücksichtige und den Nutzen des Verkehrs nicht erwähne.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verwies auf die Begründung ihres gemeinsam mit der Fraktion der SPD gestellten Antrags. Dieser beinhalte eine ausgewogene Position zwischen der Kritik an unzulänglichen Punkten des Weißbuchs und der Zustimmung dazu in wichtigen Bereichen. Die Grenzkosten bildeten den Orientierungsrahmen, aber es müsse möglich bleiben, dass von Mitgliedstaaten höhere Infrastrukturkosten erhoben würden.

Die Fraktion der F.D.P. lehnte die Überlegungen des Weißbuchs grundsätzlich ab, weil diese den falschen Ansatz bildeten. Sie erklärte, dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU zustimmen zu wollen. Die Fraktion der PDS vertrat die Auffassung, dass es nach dem Ergebnis der Anhörung zutreffend sei, die Art der Kostenanrechnung zu diskutieren, dass der Ansatz, Kostenwahrheit zu fordern, aber ebenfalls richtig sei. In dem Koalitionsantrag werde zwar die Problematik des Weißbuchs angesprochen, man habe aber zu den in dem Antrag angesprochenen Punkten der Bahnprivatisierung bislang eine andere Auffassung vertreten.

Der Ausschuss hat mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. bei Enthaltung der Fraktion der PDS beschlossen, dem Deutschen Bundestag die Annahme der aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Entschließung vorzuschlagen. Einen Antrag der Fraktion der CDU/CSU hat er mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. bei Enthaltung der Fraktion der PDS abgelehnt. In diesem Antrag wurde vorgeschlagen, dass der Deutsche Bundestag folgende Entschließung annehmen möge:

Überlegungen zum Erhalt und zur Fortentwicklung einer auf Dauer tragbaren Mobilität unter Anrechnung tatsächlich entstehender Kosten auf der Grundlage des Verursacherprinzips sind grundsätzlich zu begrüßen. Das Konzept der Kommission in ihrem Weißbuch „Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung“, auf der Basis der sozialen Grenzkosten ein einheitliches Gebührensystem für alle Verkehrsträger einzuführen, muss aber aus deutscher Sicht klar abgelehnt werden.

Der Kommissionsansatz ist unvereinbar mit der Bahnreform, d. h. der Übertragung des Eigentums und des unternehmerischen Risikos am Schienenweg auf die DB AG. Die Folge wäre eine staatliche Bezuschussung der Trassenpreise, durch die das Ziel des Wettbewerbs auf der Schiene unterlaufen oder eingeschränkt würde.

Zudem beinhaltet der Weißbuch-Ansatz eine Reihe von Inkonsistenzen, auf die insbesondere die Gutachter Prof. Rothengatter und Dr. Schmidt in ihren Stellungnahmen konkret hingewiesen haben. Das Euro-

päische Parlament hat kritisiert, dass die mit der EU-Erweiterung anstehenden Fragen im Weißbuch nicht berücksichtigt sind und damit auf einen zumindest für das deutsche Verkehrsgewerbe wichtigen Punkt hingewiesen.

Der Kommissionsansatz bedarf dringend einer Überarbeitung. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass für die Mitgliedstaaten genügend Raum bleibt, um den spezifischen Besonderheiten der Verkehrsträger in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Für Deutschland ist vorrangig eine angemessene Anlastung der Wegekosten nach dem Prinzip der vollen Infrastrukturkostendeckung incl. der Kapitalkosten.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, im EU-Rat darauf zu drängen, dass das Weißbuch überarbeitet und den deutschen Belangen Rechnung getragen wird.

Der mitberatende Finanzausschuss hat am 27. Januar 1999 empfohlen, die Vorlage zur Kenntnis zu nehmen.

Bonn, den 23. Juni 1999

Karin Rehbock-Zureich

Berichterstatlerin

Horst Friedrich (Bayreuth)

Berichterstatter

Renate Blank

Berichterstatlerin

Dr. Winfried Wolf

Berichterstatter

Albert Schmidt (Hitzhofen)

Berichterstatter

Anlage



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 22.07.1998
KOM(1998) 466 endg.

Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung:

Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrs- Infrastrukturgebühren in der EU

Weißbuch

(von der Kommission vorgelegt)

Inhalt

Zusammenfassung

1. Einleitung	1
2. Verkehrsprobleme infolge bestehender Entgeltsysteme.....	2
3. Ein Gemeinschaftskonzept für die Anlastung der Infrastrukturkosten	7
4. Ein Konzept der schrittweisen Umsetzung	16
4.(a) Phase I: 1998-2000	16
4.(b) Phase II: 2001-2004.....	17
4.(c) Phase III: nach 2004	18
5. Umsetzung, vorrangige Maßnahmen und Implikationen für die einzelnen Verkehrsträger	18
5.(a) Entwicklung konsistenter Kostenrechnungs- und Buchhaltungsverfahren.....	19
5.(b) Straßenverkehr.....	21
5.(c) Schienenverkehr	25
5.(d) Binnenschiffsverkehr.....	26
5.(e) Luftverkehr	26
5.(f) Seeverkehr	28
5.(g) Verkehrsbezogene Steuerpolitik.....	30
6. SOZIOÖKONOMISCHE BEWERTUNG DER STRATEGIE	37
6.(a) Allgemeine Auswirkungen auf die Wirtschaft	37
6.(b) Verteilungseffekt	40
6.(c) Kohäsion und Regionen in Randlage	40
7. SCHLUSSFOLGERUNG	41
Literaturverzeichnis	42
Glossar	43
Anhang I: Verschiedene Konzepte für die Infrastrukturkostenanlastung.....	46
Anhang II: Bestehende Ansätze der Infrastrukturkostenanlastung	48
Anhang III: Gebührenberechnung nach Massgabe der sozialen Grenzkosten und Kapitalkostendeckung	55

ZUSAMMENFASSUNG

1. Die große Vielfalt der Systeme zur Anlastung der Verkehrswegekosten, die in den einzelnen Mitgliedstaaten und für die verschiedenen Verkehrsarten bestehen, untergraben die Effizienz und die Nachhaltigkeit des europäischen Verkehrssystems. Gegenwärtig bestehen für die Eisenbahninfrastruktur neun verschiedene Entgeltsysteme, deren Kostendeckungsgrad zwischen 0 und 100% liegt. Auch im Straßenverkehr sind die Systeme zur Anlastung der Infrastrukturkosten und die Kraftfahrzeugsteuern sehr unterschiedlich. Die jährlichen Kraftfahrzeugsteuern auf Lkw beispielsweise weichen um bis zu 3 000 ECU voneinander ab, und nur vier Mitgliedstaaten erheben auf erheblichen Teilen ihrer Autobahnnetze Benutzungsgebühren. In ähnlicher Weise divergieren zwischen Verkehrsarten und Mitgliedstaaten auch die Mehrwertsteuer und die Besteuerung der Energie. Ferner werden Entgelte selten am Ort der Nutzung erhoben, und sie sind in der Regel nicht mit ökologischen oder anderen "externen" Kosten verknüpft. Deshalb bestehen für die Nutzer bislang nur wenig Anreize, die Beförderungsmuster und -technologien zwecks Kostensenkung anzupassen, und die Infrastrukturbetreiber erzielen nur selten Einkünfte aus direkten Nutzungsgebühren in einer zur Amortisation der Investitionen ausreichenden Höhe.
2. Diese Situation führt zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen innerhalb und zwischen Verkehrsarten, oftmals aufgrund der Staatsangehörigkeit des Verkehrsunternehmers. Außerdem werden dadurch Anreize zur Verringerung von Umweltkosten und für eine effizientere Infrastrukturpolitik in ihrer Wirkung beschnitten.
3. Die zahlreichen Probleme, die durch die unterschiedlichen Konzepte zur Anlastung der Infrastrukturkosten aufgeworfen werden, können nicht isoliert voneinander angegangen werden. Die Kommission ist deshalb der Auffassung, daß zur Lösung dieser Probleme die Grundsätze der Gebührenberechnung für alle wichtigen gewerblichen Verkehrsarten schrittweise und progressiv harmonisiert werden müssen. Es wird vorgeschlagen, die Gebührensysteme auf das Verursacherprinzip zu stützen. Alle Nutzer von Verkehrsinfrastruktur sollen also für die von ihnen verursachten Kosten (und zwar unter Berücksichtigung ökologischer und anderer externer Auswirkungen) so nahe wie möglich am Ort der Nutzung bezahlen. Es ist zu betonen, daß sich Gebührenänderungen nicht automatisch in den Beförderungsendpreisen niederschlagen, da gewerbliche Anbieter ihre Nutzung zur Kostensenkung anpassen. Ferner können die Mitgliedstaaten natürlich weiterhin die Bereitstellung bestimmter Dienste von öffentlichem Interesse fördern, indem sie Verkehrsbetreiber unterstützen und so die Auswirkungen auf die vom Nutzer zu zahlenden Preise kompensieren. Sie können Infrastrukturbereiter auch direkt für die Vorteile, die die Bereitstellung der Infrastruktur für die Nichtnutzer generiert, kompensieren (z.B. verbesserte Flächenutzung). Durch die Grundsätze soll auch kein zentralisiertes Gemeinschafts-Entgeltsystem durchgesetzt werden. Vielmehr stellen diese einen Rahmen dar, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten Entgelte nach freiem Ermessen festlegen könnten. Ein an den "sozialen Grenzkosten" orientiertes Entgeltkonzept müßte sowohl die Effizienz als auch die Nachhaltigkeit des Verkehrssystems verbessern. Sobald dieser umfassende Rahmen besteht, können spezifische Probleme wirksam in Angriff genommen werden.

4. Dieses Konzept müßte schrittweise umgesetzt werden, damit Anbieter und Nutzer von Verkehrsdiensten Zeit haben, sich darauf einzustellen. Deshalb schlägt die Kommission eine stufenweise Umsetzung unter Mitarbeit eines beratenden Ausschusses aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten und mit umfassender Beteiligung aller betreffenden Wirtschaftssubjekte vor. Der Ausschuß könnte auf der Basis der schon zur Verfügung stehenden Erkenntnisse seine Arbeit aufnehmen, was erlauben würde, daß bereits in der ersten Phase die ersten Schritte unternommen werden, um zu einer vollständigen Einführung der Prinzipien zu kommen. In dieser bis zum Jahr 2000 andauernden Phase sollen die derzeit erörterten Gebührensysteme für den Schienen- und Luftverkehr eingeführt werden, um die Gebührensysteme im Straßengüterverkehr zu ergänzen und eine hinreichend kompatible Struktur in den wichtigsten Verkehrsarten sicherzustellen. Die Anlastung der externen Kosten auf der Grundlage eines Gemeinschaftsrahmens wäre zulässig, aber die Gesamthöhe der Gebühren soll nach Maßgabe der durchschnittlichen Infrastrukturkosten plafoniert werden (dies gilt gegenwärtig). In der zweiten Phase soll die Harmonisierung und Anpassung der Gebührensysteme vorangetrieben werden, insbesondere im Güterkraft- und Schienenverkehr, wo ein System entfernungsabhängiger Gebühren mit Differenzierung nach Fahrzeugart und geographischen Merkmalen eingesetzt würde, wie auch im Hafensektor, für den ein Kostenanlastungsrahmen geschaffen würde. Dabei sollten die Gebühren die sozialen Grenzkosten (einschließlich externer Kosten) nicht übersteigen. Die Entscheidung über die Nutzung der Erträge läge bei den Mitgliedstaaten. Es bestehen u.a. folgende Möglichkeiten: Zuweisung von Mitteln an die Infrastrukturbetreiber, Einbeziehung in den Gesamthaushalt (z.B. zur Finanzierung von Steuerreformen), Mittelbindung für bestimmte Infrastrukturfonds, evtl. multimodal, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene. Allerdings sollte die Einführung neuer Entgeltregelungen mit der Änderung und/oder schrittweisen Abschaffung anderer verkehrsbezogener Steuern bzw. Abgaben einhergehen. In der dritten Phase soll der Gemeinschaftsrahmen im Lichte der in den beiden vorangegangenen Phasen gewonnenen Erkenntnisse aktualisiert werden.
5. Dieses Kostenanlastungskonzept würde den Infrastrukturbetreibern ermöglichen, einen viel höheren Grad der Kostendeckung durch die Nutzer zu erzielen (wenngleich den Nutzern nicht unbedingt zusätzliche Kosten entstünden, da eine Kompensation durch die Verringerung bestehender verkehrsbezogener Steuern erfolgen könnte) und dürfte deshalb die Bereitstellung und Finanzierung zusätzlicher Infrastruktur fördern. Zusammen mit den von den Mitgliedsstaaten direkt an die Infrastrukturbetreiber (zum Ausgleich der allgemeinen Vorteile für Nichtnutzer) gezahlten Subventionen wird dies zu einer hohen, möglicherweise vollständigen Deckung der gesamten Verkehrsinfrastrukturkosten führen. Sollte die vollständige Deckung nicht erreicht werden und sollten Mitgliedsstaaten eine höhere Deckung erzielen wollen, dann sollte dies über die Erhebung zusätzlicher nicht-diskriminierender und nicht-verzerrender Benutzungsgebühren geschehen. Außerdem wird, zumindestens kurz- bis mittelfristig, bei einigen Investitionsvorhaben wohl eine stärkere Kostendeckung durch die Nutzer dieser Vorhaben erforderlich sein. In diesen Fällen wären höhere Gebühren für einen begrenzten Zeitraum zulässig, sofern die gemeinschaftlichen Regeln der Nichtdiskriminierung eingehalten und keine Monopolprofite erzielt werden. Zusammenfassend gesagt würde das in diesem Weißbuch vorgeschlagene Kostenanlastungskonzept - für eine effiziente Infrastrukturnutzung erforderlich - auch die Voraussetzung für eine Finanzierung der Infrastruktur über Beiträge der Nutzer,

auch auf der Basis verschiedener Finanzierungsmodelle, schaffen. Angesichts der starken Diversität der in der EU bestehenden Systeme zur Infrastrukturfinanzierung und der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, legt dieses Weißbuch keine Prinzipien zur Infrastrukturfinanzierung fest.

6. Das Gebührensystem würde zu einer effizienteren Infrastrukturnutzung führen und mithin auch die effiziente Bereitstellung notwendiger neuer Infrastruktur fördern. Um dies zu gewährleisten, müßte der Rahmen für die Anlastung der Wegekosten allerdings von "effizienten", auf umfassende Sozialkosten-Nutzen-Analysen gestützte Entscheidungen über Infrastrukturinvestitionen flankiert werden (dabei sind als Nutzen z.B. auch bessere Flächennutzung und Zugänglichkeit zu berücksichtigen). Nur Vorhaben mit sozialem Nettonutzen sollten durchgeführt werden. In einem von fortschreitender Integration gekennzeichneten Binnenmarkt würden neue Infrastrukturprojekte voraussichtlich zunehmend grenzüberschreitende Wirkungen haben. Diesen muß bei der Kosten-Nutzen-Analyse sowie bei Investitions- und Finanzierungsentscheidungen voll Rechnung getragen werden. Grenzüberschreitende Nutzeffekte sind ein wichtiges Argument für die Kofinanzierung transeuropäischer Verkehrsinfrastrukturen durch den Gemeinschaftshaushalt. Derzeit bestehen jedoch keine ausreichend leistungsfähigen Mechanismen, um negative grenzüberschreitende Auswirkungen von Infrastrukturinvestitionen zu ermitteln und zu gewährleisten, daß diese berücksichtigt werden. Dies ist von besonderer Tragweite im Bereich der Häfen, wo neue, von der öffentlichen Hand geförderte Infrastrukturen teilweise zu Lasten von Häfen in anderen Mitgliedstaaten gebaut werden könnten, die nicht in gleicher Weise gefördert werden. Zusätzlich zur Entwicklung eines transparenten Rechnungswesens wird deshalb ein Informationsaustausch über Kosten und Nutzen von Investitionen der öffentlichen Hand in diesem Bereich vorgeschlagen, um zu gewährleisten, daß die Mitgliedstaaten den Auswirkungen von Investitionsentscheidungen auf Angehörige anderer Mitgliedstaaten umfassend Rechnung tragen. Die Kommission wird dazu gemäß Artikel 129 b Absatz 2 EG-Vertrag geeignete Initiativen ergreifen. Die Kommission erkennt jedoch an, daß in Kohäsionsgebieten eine schrittweise Einführung des Kostenanlastungskonzepts erforderlich sein könnte.
7. Die diversen im Auftrag der Kommission durchgeführten Studien weisen darauf hin, daß die vorgeschlagene Orientierung am Verursacherprinzip die technische Effizienz der einzelnen Verkehrsarten steigern und die Umweltkosten erheblich reduzieren würde. Einige von den Nutzern zu entrichtende Gebühren würden zwar steigen, die Gesamtkosten des Verkehrssystems aber deutlich fallen. Einer Extrapolation auf der Grundlage verfügbarer Daten zufolge könnte die Einführung des Verursacherprinzips bei der Anlastung der Verkehrswegekosten zu Einsparungen in Höhe von 30-80 Mrd. ECU jährlich führen. Erste Analysen weisen auch darauf hin, daß die vorgeschlagene Politik sowohl den relativ fortgeschrittenen als auch den wirtschaftlich weniger entwickelten Gebieten der Gemeinschaft zugute käme.
8. Um die Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit des Verkehrssystems zu verbessern, ist es unverzichtbar, die vielen von Staat zu Staat und von Verkehrsart zu Verkehrsart unterschiedlichen Steuer- und Abgabensysteme durch ein harmonisiertes Gemeinschaftskonzept zur Anlastung der Verkehrswegekosten zu ersetzen. In diesem Weißbuch wird dargestellt, wie dies geschehen kann.

1. EINLEITUNG

1. Die europäische Verkehrsinfrastruktur ist für das Wirtschaftswachstum, die Mobilität der Arbeitskräfte, die Wettbewerbsfähigkeit und die Lebensqualität der Bürger der Europäischen Union von großer Bedeutung. Bei der Bereitstellung und Nutzung dieser Infrastruktur hat möglichst große Effizienz deshalb einen sehr hohen Stellenwert. Ob dieses Ziel erreicht werden kann, hängt unter anderem davon ab, wie die Nutzer an den Infrastrukturkosten beteiligt werden und welche Mittel zur Finanzierung von Investitionen verfügbar sind. Allerdings wird es immer schwieriger, dieses Ziel zu erreichen.

2. Die ausschließliche Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur durch die öffentliche Hand wird immer problematischer, zumal die Mitgliedstaaten wachsende Finanzlasten zu tragen haben und daher eine stärkere Einbeziehung der Privatwirtschaft in die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben anstreben. Ferner prüfen Staaten die Möglichkeiten, einen Teil der Kosten neuer Infrastrukturprojekte von den Nutzern wieder einzutreiben. Auch die gegenwärtigen Tendenzen der Verkehrsnutzung und des Verkehrsvolumens werden genau beobachtet, da die zunehmende Überlastung und die Umweltverschmutzung Zweifel an der Nachhaltigkeit des Verkehrs aufkommen lassen. Gebühren spielen bei der Behandlung dieser Probleme eine eindeutige Rolle, denn Gebührenänderungen ziehen Kostenentwicklungen nach sich, die wiederum das Verkehrsnutzerverhalten beeinflussen. Daneben wird sowohl Nutzern als auch Anbietern im Verkehrssektor immer stärker bewußt, daß unterschiedlich hohe Gebühren in verschiedenen Verkehrsträgern und Mitgliedstaaten zu Kosten- und Wettbewerbsverzerrungen in der Industrie führen und so das Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen.

3. Alle drei Probleme können als Unzulänglichkeiten des Verkehrsmarktes der Europäischen Gemeinschaft betrachtet werden: Die Infrastrukturbetreiber sind nicht immer in der Lage, sich den Nutzen, der Einzelnen und der Öffentlichkeit aus der Bereitstellung der Infrastruktur entsteht, vergüten zu lassen um einen Großteil ihrer Kapitalkosten zurückzugewinnen, und sind deshalb Neuinvestitionen eher abgeneigt. Am Markt schlagen sich externe Kosten nicht in den Preisen nieder, so daß manche Verkehrsträger zeitweise exzessiv genutzt werden. Und schließlich werden durch unterschiedliche Steuer- und Abgabensysteme die Preissignale des Marktes und damit Beförderungsoptionen der Industrie verzerrt. Diese drei Probleme können ausnahmslos mit wirtschaftlichen Instrumenten angegangen werden — die Unzulänglichkeiten des Marktes lassen sich durch einen Gemeinschaftsrahmen für Infrastrukturgebühren korrigieren.

4. In diesem Weißbuch wird aufgezeigt, wie durch eine Reform der Infrastrukturgebühren zahlreiche Probleme des Verkehrssektors gelöst und die Entwicklung europäischer Verkehrsdienste gefördert werden kann. Es wurde erstellt auf der Grundlage der Diskussionen über das Weißbuch der Kommission über die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik von 1993¹ und das Grünbuch "Faire und

¹ Europäische Kommission, KOM(92) 494 endg.

effiziente Preise im Verkehr" von 1995², den Bericht der Hochrangigen Gruppe "Öffentlich-private Partnerschaften"³ und den Bericht der Hochrangigen Gruppe "Verkehrsinfrastruktur-Entgelte", die im Frühjahr 1998 zur Beratung bei der Erarbeitung umfassender Grundsätze für die Erhebung von Infrastrukturgebühren eingesetzt wurde⁴. Schließlich wurden auch im Rahmen der gemeinsamen Ratssitzung der Verkehrs- und Umweltminister Maßnahmen zur optimalen Nutzung der bestehenden Infrastruktur und zum Erreichen einer Verkehrsverlagerung auf umweltfreundlichere Verkehrsträger sowie die Nutzung wirtschaftlicher Instrumente zur Verringerung des Kraftstoffverbrauchs und der Schadstoff- und Lärmemissionen gefordert. Das Weißbuch ist deshalb wie folgt gegliedert:

- (a) Zusammenfassung der derzeit bestehenden Probleme beim Erheben von Infrastrukturentgelten und Nachweis der Notwendigkeit stärkerer Konvergenz der Grundsätze für die Erhebung von Gebühren.
- (b) Darstellung gemeinschaftsweit angewandter Grundsätze der Entgelterhebung und Erläuterung ihrer Auswirkungen auf verschiedene Probleme.
- (c) Entwurf eines Planes zur Umsetzung dieser Grundsätze in allen Verkehrsarten.
- (d) Untersuchung der Implikationen des vorgeschlagenen Entgelterhebungssystems.

2. VERKEHRSPROBLEME INFOLGE BESTEHENDER ENTGELTSYSTEME

1. Für ein besseres Verständnis der Infrastrukturentgeltsysteme ist es hilfreich, sich die zugrundeliegende Kostenstruktur vor Augen zu führen, die in der folgenden Tabelle zusammengefaßt ist. Die beiden wichtigsten Kategorien sind hier "Festkosten", die unabhängig vom Verkehrsvolumen anfallen, und "variable Kosten", die an das Verkehrsvolumen gekoppelt sind.

² Europäische Kommission, KOM(95) 691 endg. In dem Grünbuch wurden die Berechnung der Gebühren nach dem Grenzkostenprinzip, eine höhere Kostendeckung und Transparenz als wichtige Grundsätze eines effizienten Verkehrssystems empfohlen. Das Grünbuch gab den Anstoß für eine breite Diskussion über die Anlastung der Kosten im Verkehr.

³ Hochrangige Gruppe "Öffentlich-private Partnerschaften", 1997. Im Bericht der Hochrangigen Gruppe wurde die Notwendigkeit eines permanenten Kostenbeitrags der Nutzer für den Aufbau öffentlich-privater Partnerschaften hervorgehoben.

⁴ Hochrangige Gruppe "Verkehrsinfrastruktur-Entgelte", 1998.

Kostenelemente der Infrastrukturbereitstellung

Festkosten		Variable Kosten	
Interne Kosten	Externe Kosten/Nutzen	Interne Kosten	Andere externe Kosten
Kapitalkosten: • Tilgung • Zins • verlorene Rendite Feste Betriebskosten: • (wetter- und zeitabhängige) Instandhaltungskosten • Betriebskosten (Beleuchtung, Verkehrsführung, Information) • Verwaltung	Kosten: • Trennwirkungen • Landschaftsverbrauch • Sichtbelästigung Nutzen: • bessere Erschließung • Netzvorteile • Produktivitätssteigerung	Variable Betriebskosten: • Betriebskosten (Verkehrslenkung, Polizei, Hilfsdienste) • nutzungsabhängige • Wartung (neue • Fahrbahnbeläge, Ersetzen • von Schienen, • Instandsetzung)	Luft- und Wasserverschmutzung: • lokale Schadstoffe (Partikel) • regionale Schadstoffe (NO _x) • globale Schadstoffe (CO ₂) • Unfälle (teilweise) • Lärm, Erschütterungen • Überlastung/Stau (teilweise)

nach Ergebnissen der Hochrangigen Gruppe "Verkehrsinfrastruktur-Entgelte", Juni 1998.

2. In einem effizienten⁵ und wettbewerbsfähigen Verkehrssystem wird diesen Kostenfaktoren bei Entscheidungen über die Bereitstellung und Nutzung von Infrastruktur Rechnung getragen. Eine um Effizienz bemühte Infrastrukturpolitik muß auf einer vollständigen sozialen Kosten-Nutzen-Rechnung beruhen, in die alle privaten und öffentlichen Kosten und Nutzen eingehen. Auch Auswirkungen in anderen Mitgliedstaaten sollten dabei berücksichtigt werden. Bei einer bestimmten Infrastrukturausstattung wird eine effiziente Verkehrsnutzung dadurch gefördert, daß die variablen Kosten sich in den Endpreisen für Betreiber und Nutzer niederschlagen. Sind die Infrastrukturgebühren allerdings nicht mehr kostenorientiert, so ist der Verkehr nicht mehr effizient, und die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Verkehrssektors wird beeinträchtigt. Sind die Entgelte zu gering, entsteht exzessive Nachfrage, in deren Folge die Kosten den Nutzen übersteigen und einzelne Betreiber weniger Anreize zur Verringerung der Kosten haben, die sie der Allgemeinheit aufbürden. Sind die Entgelte dagegen zu hoch, werden einzelne Nutzer, die zur Bezahlung der von ihnen verursachten Kosten in der Lage wären, von der Nutzung der Infrastruktur abgeschreckt, so daß deren sozialer Nutzen sich verringert.

3. In einigen EU-Mitgliedstaaten wurden im Verkehrssektor lange Zeit Steuern und Abgaben ohne jeden Kostenbezug erhoben. Diese waren Elemente einer allgemeinen Steuerpolitik zum Erzielen staatlicher Einnahmen, wurden aber auch aus industrie-, sozial- und umweltpolitischen Erwägungen zur Preisgestaltung eingesetzt. Diese Steuern und Abgaben spiegeln zumeist die wahren Kosten nicht wider und variieren von Verkehrsart zu Verkehrsart und von Staat zu Staat. Daraus entwickelte sich eine Reihe von Problemen:

- (a) Wettbewerbsverzerrungen zwischen Mitgliedstaaten (z.B. Häfen, die untereinander im Wettbewerb stehen)

⁵ Die Begriffe "effizient" und "Effizienz" ziehen sich durch das gesamte Weißbuch. Damit wird ein Zustand bezeichnet, in dem ein bestimmter Nutzen mit minimalen Gesamtkosten erreicht wird. Dabei wird vorausgesetzt, daß alle Konsequenzen (intern/extern, d.h. für Nutzer oder Allgemeinheit) von Entscheidungen im Verkehrssektor berücksichtigt werden und keine Verbesserung der Ressourcennutzung und der Verkehrsoptionen möglich ist.

- (b) Wettbewerbsverzerrungen innerhalb und zwischen Verkehrsträgern (hauptsächlich Straßen- und Schienengüterverkehr)
- (c) Vernachlässigung sozialer und ökologischer Aspekte des Verkehrs (so daß die relativen Umweltauswirkungen verschiedener Optionen für dieselbe Beförderung sich nicht in den Kosten niederschlagen)
- (d) Schwierigkeiten bei der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen (wobei die Verkehrsnutzer oftmals — unabhängig von der Finanzierung des Verkehrsnetzes — Steuern und Abgaben in erheblicher Höhe entrichten).

4. Die daraus resultierenden Phänomene, wie die unausgewogene Nutzung der Verkehrsträger (übermäßige Nutzung des Straßenverkehrs und Nichtauslastung des Schienen-, Binnenschiffs- und Kurzstreckenseeverkehrs), Überlastungen und Staus (in und zwischen Ballungsräumen) und Umweltbelastung, werden oftmals als isolierte, spezifische Probleme betrachtet. Tatsächlich sind sie jedoch miteinander verknüpft, wie die später angeführten Beispiele zeigen.

5. Unterschiedliche Entgeltstrukturen in den einzelnen Mitgliedstaaten begünstigen bestimmte Wirtschaftsakteure zu Lasten anderer. Dies ist im Straßenverkehr besonders deutlich: Nur ein Mitgliedstaat erhebt Zulassungssteuern für schwere Nutzfahrzeuge. Fünf Mitgliedstaaten erheben Mautgebühren, in sechs anderen gilt für schwere Nutzfahrzeuge die Eurovignetten-Regelung, und ein weiterer erhebt eine davon abweichende Nutzungsgebühr; in drei Mitgliedstaaten ist die Straßenbenutzung völlig kostenlos. Alle Mitgliedstaaten erheben Kraftfahrzeugsteuern, die sich jedoch um bis zu 3 000 ECU jährlich unterscheiden, und Verbrauchsteuern auf Dieselkraftstoff klaffen um bis zu 330 ECU pro 1000 Liter auseinander. Diese Differenzen führen zu stark unterschiedlichen Kosten für Straßenverkehrsunternehmer und zu Wettbewerbsverzerrungen. Anstatt Beförderungen nach Gesichtspunkten verkehrstechnischer Effizienz zu organisieren, neigen die Unternehmen dazu, den Niederlassungsort dort zu wählen, wo die Kfz-Steuern am geringsten sind, zu tanken, wo die Mineralölsteuer am niedrigsten ist, und nach Möglichkeit die Streckenführung an den geringsten Nutzungsgebühren zu orientieren. Ohne eine harmonisierte Entgeltregelung werden die Entscheidungen der Straßenverkehrsunternehmer fehlgeleitet, und die Effizienz des Güterkraftverkehrs wird beeinträchtigt.

6. Gegenwärtige Gebührenerhebungspraktiken erlauben Infrastrukturbetreibern zum Teil auch, eine marktbeherrschende Stellung zu mißbrauchen. So können im Luftverkehr Flughäfen in strategisch wichtiger Lage ihre monopolähnliche Position dazu nutzen, Luftverkehrsunternehmen Gebühren aufzuerlegen, die keinen Bezug zu den Kosten der erbrachten Leistungen haben. Dies könnte zu unnötig hohen Kosten im Luftverkehr führen und die globale Wettbewerbsposition von Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft schwächen.

7. Außerdem wird das Gleichgewicht zwischen Verkehrsträgern gestört, wenn diese unterschiedlichen Entgeltgrundsätzen unterliegen. Im Bereich der Eisenbahninfrastruktur bestehen in der Gemeinschaft folgende Entgeltsysteme: zweigliedrige und mehrgliedrige Tarife, Gebührenberechnung nach dem Prinzip der sozialen Grenzkosten, Verhandlungen auf der Grundlage der Zahlungsbereitschaft und Kostenfreiheit. Die Kostendeckung reicht dabei von 0% in einigen Mitgliedstaaten bis zu theoretisch 100% in anderen Mitgliedstaaten, und weder die für die Entgelte erbrachten Leistungen noch die bei der

Festsetzung der Entgelte zu berücksichtigenden Parameter sind einheitlich. Komplexe und undurchsichtige Gebühren schaffen am Markt Desorientierung. Die komplizierten Entgeltsysteme erschweren dem Nutzer das Verständnis der Zusammensetzung und Höhe der Gebühren und engen den Wettbewerb ein. Die Entwicklung internationaler Verkehrsdienste, insbesondere im Schienengüterverkehr über mehrere einzelstaatliche Netze, wird gehemmt. Die unterschiedliche Gebührenhöhe hindert die Infrastrukturnutzer ferner daran, auf Preissignale zu reagieren. Eine bestimmte Gebührenregelung kann beispielsweise den Betrieb kurzer Züge auf Nebenstrecken bei Nacht fördern, eine andere genau das Gegenteil bewirken. Die komplizierten Gebührensysteme im Schienengüterverkehr lassen die Verwaltungskosten ansteigen, beeinträchtigen die Flexibilität im Kampf um die Kunden und sind im Wettbewerb mit dem Straßengüter-, Binnenschiffs- und Kurzstreckenseeverkehr ein Nachteil. Ein weiteres offenkundiges Problem im Verhältnis der Verkehrsträger liegt darin, daß die relativ geringe Höhe der externen Kosten des Schienenverkehrs diesem nicht umfassend zugute kommt, da sie sich nicht auf die den Nutzern auferlegten relativen Infrastrukturkosten auswirkt.

8. Ein weiteres deutliches Beispiel für Wettbewerbsverzerrung zwischen Verkehrsträgern als Ergebnis unterschiedlicher Gebührensysteme ist die Überquerung des Ärmelkanals. Für den Personen- wie den Güterverkehr stehen hier der Straßen-, Schienen, Schiffs- und Luftverkehr zur Wahl. Die Wettbewerbsbelebung nach der Öffnung des Kanaltunnels war deutlich und stark von den verschiedenen Entgeltregelungen für die einzelnen Verkehrsträger geprägt: Hafengebühren, Gebühren für Bahn und Tunnelzugang, kostenlose Verbindungsstraßen, Flughafengebühren und selbst Zollbefreiungsregelungen beeinflussen auf unterschiedliche Weise den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern. Im Zuge der Liberalisierung des Verkehrsmarktes sowie der Verbesserung und Integration der Infrastruktur durch die transeuropäischen Verkehrsnetze wird sich der Wettbewerb zwischen allen Verkehrsträgern weiter intensivieren, und der Abbau von Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Entgeltsysteme wird immer dringender.

9. Auch die Auswirkungen der Hafengebühren im Seeverkehr sind ein wichtiges Beispiel für Wettbewerbsverzerrungen. Die derzeit geltenden Regelungen sind recht unterschiedlich, und staatliche Subventionen ermöglichen Häfen Preissenkungen, um Verkehr aus anderen Häfen abzuziehen. Wettbewerb zwischen Häfen ist eine Realität und wird vom Hinterland und dem seeseitigen Hafenzugang beeinflußt; die Entgeltregelungen im Schiffs-, Straßen- und Schienengüterverkehr haben also zweifellos Auswirkungen auf den Hafensektor. Umgekehrt kann die intensive Nutzung hochsubventionierter Häfen zu starker Belastung oder gar Überlastung der Straßen- und Schieneninfrastruktur bestimmter Regionen führen.

10. Insgesamt läßt sich also sagen, daß die unterschiedlichen Grundsätze bestehender Entgeltsysteme den Wettbewerb verzerren, während gemeinsame Entgeltgrundsätze gleiche Bedingungen für alle Marktakteure schaffen und Ungleichgewichte innerhalb und zwischen Verkehrsträgern korrigieren.

11. Bestehende Entgeltsysteme fördern selten saubere Technologien. Beispielsweise entfällt ein erheblicher Anteil der Schwefeldioxid- und Stickoxidemissionen auf den Seeverkehr, und die Emissionen könnten durch stärkere Nutzung schwefelarmer Bunkeröle und den Einsatz von Entstickungskatalysatoren deutlich gesenkt werden. Solange allerdings das Verursacherprinzip nicht angewandt wird und Emissionen nicht mit Gebühren belegt werden, besteht für die Reeder keine Veranlassung, entsprechende

Maßnahmen zu ergreifen. Ein Gebührensystem für Emissionen wäre für die Betreiber ein Anreiz, Maßnahmen zur Verringerung der Umweltverschmutzung in Betracht zu ziehen, da Emissionsverringerungen durch niedrigere Gebühren belohnt würden. Übersteigen die Gebühren die Kosten für emissionsvermindernde Maßnahmen, würden die Reeder die Schadstoffemissionen einschränken, und die sozioökonomische Effizienz des Sektors würde gesteigert. Gleiches gilt für andere Verkehrsarten.

12. Schließlich steht der Verkehrssektor Problemen bei der Finanzierung neuer Infrastrukturinvestitionen gegenüber. Da die Bereitstellung öffentlicher Finanzmittel für Verkehrsinfrastrukturvorhaben immer schwieriger wird, werden zur Finanzierung von Infrastrukturvorhaben, insbesondere auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene (z.B. Elemente des transeuropäischen Verkehrsnetzes) zunehmend öffentlich-private Partnerschaften und Gebührenregelungen angestrebt. Wie die Hochrangige Gruppe zur Finanzierung von TEN-Verkehrsprojekten durch öffentlich-private Partnerschaften zweifelsfrei festgestellt hat, hängt die Beteiligung der Privatwirtschaft — bei einem tragbaren Unsicherheitsgrad — von der Aussicht auf eine akzeptable Rendite und angemessene Einkünfte ab. Derzeit werden jedoch im Straßenverkehr nicht einmal 10% und im Schienenverkehr weniger als 30% der Infrastrukturkosten durch direkte Nutzungsgebühren zugunsten der Infrastrukturbetreiber gedeckt. Direkte Nutzungsgebühren im Verkehrssektor würden zum Erzielen permanenter Einkünfte beitragen und so die Entwicklung öffentlich-privater Partnerschaften fördern und den Bedarf an Finanzmitteln der öffentlichen Hand reduzieren.

13. Zu einigen dieser Probleme bestehen bereits Gemeinschaftsstrategien und -regeln. So wird beispielsweise durch die Richtlinie 93/89/EWG die Besteuerung und Erhebung von Gebühren im Güterverkehr in gewissem Umfang harmonisiert, und die Verordnung (EG) Nr. 2978/94 über Hafengebühren für Öltankschiffe mit Tanks für getrennten Ballast verfolgt eine klare umweltpolitische Zielsetzung. Ferner hat die Kommission Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstößen gegen gemeinschaftliche Gebührenregelungen angestrengt, und sie beobachtet staatliche Beihilfen im Verkehr sorgfältig. Verzerrungen, die sich daraus ergeben, daß bestimmte verkehrsbezogene Steuern und Abgaben vom Ort der Niederlassung abhängen (z.B. die jährliche Kfz-Steuer), die externen Kosten nicht in verkehrsträgerübergreifend harmonisierter Weise angelastet werden und der Kostendeckungsgrad der einzelnen Verkehrsträger höchst unterschiedlich ist, werden jedoch von den bestehenden Regelungen nicht erfaßt. Diese Unzulänglichkeiten werden von Verkehrsunternehmen größtenteils eingesehen, und verschiedene Gemeinschaftsinstitutionen haben die Kommission wiederholt aufgefordert, Vorschläge zur Lösung dieser Probleme vorzulegen.

14. Diese Probleme werden sich mit der fortschreitenden Liberalisierung der Verkehrsmärkte wahrscheinlich sogar verschlimmern. Angesichts der vollständigen Liberalisierung des Güterkraftverkehrs- und Luftverkehrsmarktes im Jahr 1998, der Öffnung des Binnenschiffsverkehrsmarktes (im Jahr 2000) und der Bestrebungen zur weiteren Öffnung des Schienenverkehrsmarktes muß die Harmonisierung der Gebührensysteme dringend angegangen werden. Zusammen führen der Abstand zwischen Kostenentstehung und Entgelterhebung, die Diskrepanzen in den Entgeltsystemen der einzelnen Verkehrsträger und Mitgliedstaaten, wettbewerbsverzerrende staatliche Eingriffe und die Existenz monopolistischer Gebührensysteme dazu, daß die Effizienz des europäischen Verkehrssystems weit hinter dem erforderlichen Maß zurückbleibt. Dies zieht allgemein steigende Verkehrs- und Umweltkosten nach sich, die ihrerseits die Mobilität, die Wirtschaftstätigkeit und das Wirtschaftswachstum verringern

und besonders zu Lasten von Randgebieten der EU gehen. Angesichts des Verbesserungspotentials und der grenzüberschreitenden Dimension der Gebührenpolitik steht die Notwendigkeit eines Gemeinschaftskonzeptes für die Anlastung der Infrastrukturkosten außer Frage.

3. EIN GEMEINSCHAFTSKONZEPT FÜR DIE ANLASTUNG DER INFRASTRUKTURKOSTEN

1. Ein Gemeinschaftskonzept für die Anlastung der Infrastrukturkosten sollte darauf ausgerichtet sein, die in Abschnitt 2 analysierten wichtigsten Unzulänglichkeiten zu beseitigen. Der wichtigste Zweck des vorgeschlagenen Gemeinschaftskonzeptes besteht deshalb darin, die Gesamteffizienz bei der Bereitstellung und Nutzung der europäischen Verkehrsinfrastruktur zu steigern, den fairen Wettbewerb zu fördern, das Funktionieren des Binnenmarktes zu sichern und die Nachhaltigkeit des Verkehrssystems zu konsolidieren.

2. Gleichzeitig sollte dem Subsidiaritätsprinzip bei der Entwicklung eines Gemeinschaftskonzeptes für die Anlastung der Infrastrukturkosten umfassend Rechnung getragen werden. Dies bedeutet insbesondere, daß ein Rahmen auf der Grundlage gemeinsamer Prinzipien für alle gewerblichen Verkehrsarten erstellt werden sollte, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten die Gebührenhöhe weitgehend frei festsetzen können. Ferner sollte das Konzept transparente und faire Regelungen gewährleisten, die für private und öffentliche Akteure gleichermaßen gelten. Bestehende Konzessionen sollten durch die neuen Regeln allerdings nicht beeinträchtigt werden. Da die private Pkw-Nutzung derzeit kaum grenzüberschreitende Auswirkungen hat, konzentriert sich dieses Weißbuch auf einen Gemeinschaftsrahmen für gewerbliche Beförderungen.

3. Die Grundsätze, die dem für Nutzfahrzeuge vorgeschlagenen Gebührenkonzept zugrunde liegen, könnten auf Pkw ausgedehnt werden, wodurch das Gebührensystem insgesamt effizienter würde. Die Kommission ist der Auffassung, daß diese Entscheidung aus Gründen der Subsidiarität allerdings den Mitgliedstaaten überlassen sein sollte. Die Entwicklung und Umsetzung des gemeinschaftlichen Gebührensystems müßte natürlich, soweit der gewerbliche Personenverkehr betroffen ist, mit Entscheidungen im Hinblick auf den Pkw-Verkehr kompatibel sein, damit die Stellung des öffentlichen Personenverkehrs und anderer gewerblicher Personenverkehrsdienste nicht untergraben wird⁶.

4. Es ist klar, daß zur Beteiligung des gewerblichen Verkehrs an den Infrastrukturkosten ein gemeinschaftlicher Rahmen geschaffen werden muß. Infrastrukturgebühren wirken sich nämlich auf den Wettbewerb im Binnenmarkt aus. Sie können für den Marktzugang bestimmend sein und haben großen Einfluß auf die Entwicklung des grenzüberschreitenden Verkehrs. Um die oben umrissenen Ziele zu erreichen, sollte das Konzept sich auf die folgenden Grundsätze stützen.

⁶ Hier ist zu erwähnen, daß die Kommission bereits einen Vorschlag zur Verbesserung des Funktionierens des Binnenmarktes durch die Beseitigung grenzüberschreitender Probleme bei der Zulassung und Besteuerung von Pkw beim Umzug von Privatleuten von einem Mitgliedstaat in einen anderen vorgelegt hat. Die Kommission beabsichtigt ferner, 1999 eine Mitteilung über einen Gemeinschaftsrahmen für die Besteuerung von Kraftfahrzeugen vorzulegen.

(a) Für alle gewerblichen Verkehrsarten sollten in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union die gleichen Prinzipien gelten, wenngleich sich für die einzelnen Verkehrsarten unterschiedliche Strukturen ergeben können und die Gebührenhöhe lokal variieren kann, um unterschiedliche Erfordernisse und Gegebenheiten widerzuspiegeln.

(b) Infrastrukturentgelte sollten die effizientere Infrastrukturnutzung fördern und deshalb nach dem Verursacherprinzip erhoben werden: Allen Nutzern von Verkehrseinrichtungen sollten Gebühren in der Höhe der von ihnen verursachten Kosten auferlegt werden, und zwar möglichst nahe an dem Ort, an dem diese Kosten anfallen.

(c) Die Gebühren sollten in direktem Verhältnis zu den von den Nutzern verursachten Kosten stehen; dabei sind neben den Infrastrukturkosten auch andere Kosten für die Allgemeinheit zu berücksichtigen, also Umwelt- und sonstige externe Kosten. Die Höhe der Gebühren sollten nur dann unterschiedlich sein, wenn tatsächliche Unterschiede im Hinblick auf die Kosten und die Dienstqualität bestehen; eine Diskriminierung der Nutzer aufgrund der Nationalität und/oder der Niederlassung sollte ausgeschlossen sein.

(d) Die Entgelte sollten die effiziente Bereitstellung von Infrastruktur fördern.

Das einzige Gebührenkonzept, das diese Kriterien voll erfüllt, ist die an den sozialen Grenzkosten orientierte Entgelterhebung, mit Anlastung der vom Nutzer verursachten internen und externen Kosten am Nutzungsort (s. Kasten)⁷. Dadurch entstünden für die Nutzer Anreize, ihr Verhalten so zu ändern, daß die gesellschaftlichen Gesamtkosten gesenkt werden, gleichzeitig der individuelle Nutzen gesteigert und so das wirtschaftliche und soziale Gemeinwohl maximiert wird.

Zusammen mit den von den Mitgliedsstaaten direkt an die Infrastrukturbetreiber (zum Ausgleich allgemeiner Vorteile für Nicht-Nutzer) gezahlten Subventionen wird die Anlastung der Infrastrukturgrenzkosten (d.h. einschließlich Überlastungsentgelt, aber ohne andere externe Kosten) zu einer hohen, möglicherweise vollständigen Deckung der gesamten Verkehrsinfrastrukturkosten führen. Sollte die vollständige Deckung nicht erreicht werden und sollten Mitgliedsstaaten eine höhere Deckung erzielen wollen, dann sollte dies über die Erhebung zusätzlicher nicht-diskriminierender und nicht-verzerrender Benutzungsgebühren geschehen.

Zusammenfassend gesagt würde das in diesem Weißbuch vorgeschlagene Kostenanlastungskonzept - für eine effiziente Infrastrukturnutzung erforderlich - auch die Voraussetzung für eine Finanzierung der Infrastruktur über Beiträge der Nutzer, auch auf der Basis verschiedener Finanzierungsmodelle, schaffen. Angesichts der starken Diversität der in der EU bestehenden Systeme zur Infrastrukturfinanzierung und der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, legt dieses Weißbuch keine Prinzipien zur Infrastrukturfinanzierung fest.

Ein Verkehrsunternehmen, dem die tatsächlichen Kosten seiner Aktivität angelastet werden, hätte klare Anreize, sein Verhalten zu überdenken und ggf. folgendermaßen zu korrigieren:

⁷ Nachfolgend wird der Begriff "Grenzkosten" verwendet, um die sozialen Grenzkosten einschließlich externer Auswirkungen (z.B. auf die Umwelt) zu bezeichnen.

Einsatz von Fahrzeugen, die weniger Straßen- und Umweltschäden verursachen und sicherer sind;

Korrektur von Logistik und Streckenführung; Nutzung weniger belasteter Strecken, dadurch Abbau von Überlastungen/Staus, Unfallrisiken und Umweltauswirkungen;

Verlagerung von Beförderungen auf Verkehrsträger mit geringeren externen Auswirkungen.

5. Ein solches Gebührensystem würde auch Anreize zur Verbesserung der Verkehrssicherheit geben: Verkehrsunternehmen können sicherere Transportmittel einsetzen und Verkehrssysteme sicherer betreiben, während Infrastrukturbetreiber dazu veranlaßt würden, die Sicherheitsmerkmale ihrer Netze zu verbessern. Dies würde zwar die unmittelbaren Kosten steigern, längerfristig aber zu einem Nettonutzen durch die Verringerung unfallbezogener Kosten führen. Selbst Verkehrsbetreiber, die ihr Verhalten nicht anpassen, würden von den Folgen der Reaktionen anderer (Abbau von Überlastungen/Staus, Unfallrisiken usw.) profitieren. Unter dem Strich wäre die Einführung von Gebühren, die die tatsächlichen Kosten am Ort der Nutzung besser und ausgewogener widerspiegeln, parallel zur Abschaffung bestimmter Gebührenregelungen oder der Verringerung bestimmter anderer Steuern und Abgaben, für die meisten Nutzer von Vorteil.

6. Ferner ist zu betonen, daß ein an den sozialen Grenzkosten orientiertes Gebührenkonzept mit anderen politischen Maßnahmen gut kompatibel ist. Die externen sozialen Kosten des Verkehrs werden durch bestehende Sicherheits- und Umweltschutzvorschriften bereits reduziert. Emissionsnormen für Fahrzeuge und Flugzeuge reduzieren die externen Kosten in Form von Umweltschäden; Gewichtsbeschränkungen für schwere Nutzfahrzeuge und Eisenbahnwaggons reduzieren Kosten durch Infrastrukturschäden, und Sicherheitsnormen verringern für alle Verkehrsträger die Unfallkosten. Da die externen Kosten durch diese Normen und Rechtsvorschriften gesenkt werden, sind die Gebühren niedriger, als sie ohne diese Normen wären. Bei Verkehrsarten, für die wirksame Normen bestehen, werden also in der Regel geringere Entgelte anfallen. Diese Art der Wegeentgelterhebung steht ferner im Einklang mit der Bereitstellung von Diensten von allgemeinem Interesse (insbesondere öffentlicher Personenverkehr). Die Gebührengrundsätze betreffen nur die Betreiber öffentlicher Verkehrsdienste unmittelbar, nicht die Nutzer. Die Mitgliedstaaten hätten weiterhin in vollem Umfang die Möglichkeit, diese Verkehrsdienste zu subventionieren. Wo in Ermangelung direkter Gebühren derzeit die öffentliche Hand die Infrastrukturkosten trägt, wären bei Einführung neuer Gebühren Finanzmittel in ausreichendem Umfang vorhanden, um eventuelle Folgen für Betreiber öffentlicher Verkehrsdienste auszugleichen. In den Fällen schließlich, in denen ein Staat Infrastrukturinvestitionen nicht nur aus verkehrstechnischen Gründen finanziert (z.B. zur Anbindung einer Region in Randlage), führt die Anlastung der sozialen Grenzkosten voraussichtlich zu Gebühren in geringer Höhe, da die Nutzer nicht die mit diesen Investitionen verbundenen Kapitalkosten tragen müßten (s. auch Abschnitt 8).

7. Die Entwicklung eines gemeinsamen Gebührensystems auf der Grundlage der in diesem Weißbuch vorgeschlagenen Grundsätze würde auch eine abgestimmte Flächennutzungsplanung auf verschiedenen politischen Ebenen erleichtern. Mehr Effizienz im Verkehr führt zu besseren Verbindungen. Dies wiederum unterstützt eine rationelle Flächennutzung. Das gemeinsame Gebührensystem für die Anlastung der

Verkehrsinfrastrukturkosten steht ferner im Einklang mit dem Europäischen Raumentwicklungskonzept, durch das verkehrs- und kohäsionspolitische Ziele angestrebt werden, indem Bedarf und Möglichkeiten einer besseren Zugänglichkeit und der nachhaltigeren Infrastrukturnutzung auf EU-Ebene ermittelt werden.

PRAKTISCHE DEFINITION DER SOZIALEN GRENZKOSTEN

Als Grenzkosten werden die variablen Kosten bezeichnet, die ein zusätzliches Fahrzeug oder eine Beförderungseinheit durch die Nutzung der Infrastruktur verursacht. Diese Kosten können strenggenommen jederzeit, bei unterschiedlichen Verkehrsnutzern, unter verschiedenen Bedingungen und an unterschiedlichen Orten variieren. Auch können die Grenzkosten für den letzten zusätzlichen Waggon auf der Schiene, das letzte zusätzliche Auto auf der Straße bzw. Schiff auf See gegen Null gehen. Eine derart strikte Definition ist natürlich für die Praxis von geringem Wert, und wie in anderen Gebührenregelungen in der Wirtschaft sind Mittelwertbildungen und Näherungsrechnungen zur Entwicklung einer verständlichen und praktikablen Gebührenstruktur notwendig. Grenzkostenorientierte Entgelte können mitunter lediglich die durchschnittlichen variablen Kosten widerspiegeln. Sinnvoller ist allerdings, wenn sie die Kosten von Infrastrukturschäden und -überlastung sowie Umweltschädigung reflektieren und demzufolge Faktoren wie Gewicht, Achsenzahl, Verkehrszeit, Ort und Emissionen Rechnung tragen.

Folgende Kosten können Grenzkostenkomponenten sein:

- **Betriebskosten:** Energie, Personal, bestimmte Instandhaltungskosten
- **Kosten von Infrastrukturschäden:** Instandhaltungskosten, Verschleiß (neue Fahrbahnbeläge, Schienen, Pisten; Ausbaggern und Markierung von Kanälen usw.)
- **Kosten der Infrastrukturüberlastung und -knappheit:** Kosten von Zeitverlusten aufgrund gehemmter Verkehrsströme (Staus auf Straßen, Warteschlangen auf Flughäfen und Bahnhöfen) für Nutzer und Dritte. Ferner hindert ein Verkehrsbetreiber bei der Inanspruchnahme der Infrastruktur evtl. einen anderen an deren Nutzung (z.B. Start- und Landebahn).
- **Ökologische Kosten:** Luft- und Wasserverschmutzung, Lärmbelästigung
- **Unfallkosten:** Personen- und Sachschäden, Produktionsausfälle.

8. Die Kommission schlägt vor, einen Rahmen zur Einführung eines entsprechenden Entgeltsystems für alle Verkehrsarten auf Gemeinschaftsebene zu schaffen. Das System müßte natürlich schrittweise und progressiv entwickelt werden, und nicht alle Kostenkomponenten könnten von Beginn an berücksichtigt werden. Diese Problematik wird in Abschnitt 4 erörtert.

9. Ferner kann gezeigt werden, daß die an den sozialen Grenzkosten orientierte Gebührenerhebung eine wichtige Voraussetzung für eine effiziente Infrastrukturpolitik ist. Entscheidungen über Infrastrukturinvestitionen müssen auf langfristig effiziente Nutzung abzielen. Wie die Hochrangige Gruppe "Verkehrsinfrastruktur-Entgelte" bestätigte, sollten Entscheidungen über Infrastrukturinvestitionen auf der Grundlage umfassender Sozialkosten-Nutzen-Analysen erfolgen, bei denen allen Kosten und Nutzeffekten für Einzelne und die Allgemeinheit Rechnung getragen wird. Da einige Nutzeffekte einzelner Projekte auch Nichtnutzern erwachsen können — z.B. Verringerung der Umweltbelastung, wenn eine zweispurige Ortsdurchfahrt durch eine Autobahnumgehung ersetzt wird; Wertsteigerung von Immobilien in Städten, die an das Hochgeschwindigkeits-Schienennetz angebunden werden — könnte es hochgradig ineffizient sein, zu fordern, daß alle Kosten eines einzelnen Investitionsvorhabens durch

die unmittelbaren Nutzer gedeckt werden. Bei Anwendung dieses Konzepts wären in Europa nur sehr wenige Hochgeschwindigkeitsverbindungen gebaut worden. Die Durchsetzung vollständiger Kostendeckung auf der Ebene einzelner Projekte würde deshalb nicht nur zu großer Ineffizienz in der Verkehrsnutzung führen, sondern auch Investitionsentscheidungen fehlleiten.

PREISGESTALTUNG NACH MASSGABE DER SOZIALEN GRENZKOSTEN UND KAPITALKOSTENDECKUNG

Bei der Anlastung der sozialen Grenzkosten bleiben die Kapitalkosten unberücksichtigt, da diese nicht in Abhängigkeit von der Infrastrukturnutzung variieren. Es stellt sich also die Frage, ob die Infrastrukturkosten mit einem an den sozialen Grenzkosten orientierten Gebührenkonzept durch die Nutzer gedeckt werden können.

Es ist leicht zu zeigen, daß dies beim Fehlen von Vorteilen für Nichtnutzer von der Infrastrukturkapazität und den Kosten ihres Ausbaus abhängt. Bei effizienten Investitionen aufgrund einer Kosten-Nutzen-Rechnung deckt die Anlastung lediglich der Infrastrukturgrenzkosten (d.h. einschließlich Überlastungsentgelt, aber ohne andere externe Kosten) die Infrastrukturkosten vollständig, wenn beim Infrastrukturbau keine Größenvorteile anfallen (Newberry 1988, Winston 1985 und Anhang III). Jedoch weisen einige Infrastrukturinvestitionen andere technische Merkmale auf. Im Gesamtverkehrssystem würden entsprechende Entgelte, auf der Basis von Segmenten des europäischen Verkehrsnetzwerkes vorliegenden Studien zufolge, einen hohen Kostendeckungsgrad gewährleisten. Dies ergibt sich hauptsächlich aus dem Umstand, daß für effiziente Niveaus der Infrastrukturbereitstellung zeitweilige Kapazitätsengpässe charakteristisch sind, so daß effiziente Entgelte ein Überlastungselement beinhalten müssen. Was die Straßeninfrastruktur ist die Einbeziehung von Personenkraftwagen entscheidend.

Tatsächlich ist allerdings die Bereitstellung von Infrastruktur nicht immer effizient, und es ergeben sich Vorteile für Nichtnutzer, aufgrund deren nicht alle Kosten den Nutzern angelastet werden können. Andererseits würde der vorgeschlagene Gebührenrahmen auch externe Kosten einbeziehen.

Nach den vorliegenden Daten und Erkenntnissen (vgl. z.B. Roy 1998, EKVM 1998) würde die in diesem Weißbuch befürwortete, konsequent an den sozialen Grenzkosten orientierte Entgelterhebung bei den gegenwärtigen Bedingungen zu einer deutlich höheren Infrastrukturkostendeckung durch die Nutzer aller Landverkehrszweige in der EU führen. Ferner werden auf Ebene des Gesamtsystems die Einkünfte aus einer effizienten Gebührenerhebung voraussichtlich das für eine vollständige Deckung der Infrastrukturkosten durch die Nutzer nötige Niveau nahezu erreichen. Das vorgeschlagene Konzept würde also zwar keine Kostendeckung für jedes einzelne Infrastrukturprojekt gewährleisten, aber für ausreichend Einnahmen zur Finanzierung der Kapitalkosten der Verkehrsinfrastruktur sowie künftiger Investitionen sorgen.

10. Nachdem festgestellt wurde, daß die grenzkostenorientierte Entgelterhebung voraussichtlich Einkünfte in einer zur Deckung der gesamten Verkehrsinfrastrukturkosten ausreichenden Höhe ermöglicht, liegt die Entscheidung über die Verwendung dieser Einkünfte natürlich bei den Mitgliedstaaten. Es bestehen u.a. folgende Möglichkeiten: Zuweisung von Mitteln an die Infrastrukturbetreiber, Einbeziehung in den Gesamthaushalt (z.B. zur Finanzierung von Steuerreformen),

Mittelbindung für bestimmte Infrastrukturfonds, evtl. multimodal, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene. Allerdings sollte die Einführung neuer Entgeltregelungen mit der Änderung und/oder schrittweisen Abschaffung anderer verkehrsbezogener Steuern bzw. Abgaben einhergehen.

11. Die Gebühren werden von den (öffentlichen oder privaten) Infrastrukturbetreibern eingezogen. Hier stellt sich die Frage nach der Aufteilung der Erträge auf verschiedene Stellen (z.B. Infrastrukturbetreiber, Staat) und nach deren Nutzung. Selbstverständlich käme dem Infrastrukturbetreiber der Teil der Einkünfte zu, der den Infrastrukturkosten entspricht (einschl. Infrastrukturschäden sowie Knappheits-/Überlastungskomponente⁸). Gebühren, die sich auf andere Kostenkomponenten beziehen, kämen eher dem Staat zu. Die Hochrangige Gruppe "Verkehrsinfrastruktur-Entgelte" hat sich dafür ausgesprochen, Einkünfte, die aus der Anlastung externer Kosten erwachsen, für die Verringerung der Schäden einzusetzen, indem externen Auswirkungen vorgebeugt wird, oder — wo dies nicht möglich ist — die Betroffenen (unter Einhaltung der Regeln zu staatlichen Beihilfen) zu entschädigen. Eine solche Nutzung der Mittel mag wünschenswert sein, die Kommission ist jedoch der Auffassung, daß die entsprechenden Entscheidungen gemäß dem Subsidiaritätsprinzip den Mitgliedstaaten überlassen sein sollten.

12. Aus den Überlegungen zur Preisgestaltung nach Maßgabe der sozialen Grenzkosten (Kasten und Anhang III) geht zwar hervor, daß eine entsprechende Gebührenberechnung insgesamt zu viel höheren Einkünften aus direkten Nutzungsgebühren führen würde, in einzelnen Netzabschnitten kann die Situation jedoch unterschiedlich sein. Liegen die Infrastrukturgrenzkosten über den Durchschnittskosten (Kapitalkosten machen einen geringen Anteil der Gesamtkosten aus und Kapazitätsgrenzen werden erreicht), führt die grenzkostenorientierte Gebührenerhebung sowohl zur effizienten Infrastrukturnutzung als auch zur Kostenüberdeckung (Erträge übersteigen Kosten). Diese Situation weist auf einen vorliegenden Kapazitätsengpaß hin und erzeugt gleichzeitig einen Überschuß an Mitteln zur Behebung des Problems. Liegen die Grenzkosten unter den Durchschnittskosten, trifft das Gegenteil zu: Die Erträge führen nicht zur Kostendeckung. Soweit solche Infrastrukturabschnitte Teile von Netzen sind, in denen auch Kapazitätsengpässe auftreten, können die Infrastrukturbetreiber Defizite und Überschüsse in der Regel insgesamt ausbalancieren. Wenn dies nicht möglich ist und allgemeine Vorteile erwachsen, sind staatliche Beihilfen ungeachtet der Eigentumsverhältnisse (Infrastruktur in staatlichem oder privatem Besitz) gerechtfertigt. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, daß derzeit in der Europäischen Union kaum Infrastrukturen bestehen, die ohne jede staatliche Beteiligung vollständig privat finanziert wurden. Das vorgeschlagene Konzept wird deshalb die Notwendigkeit direkter staatlicher Unterstützung zur Deckung von Infrastrukturkosten erheblich reduzieren.

13. Die Entwicklung von grenzkostenorientierten Gebührenkonzepten für die gesamte Verkehrsinfrastruktur, alle Verkehrsträger, Terminals sowie Informations- und Kommunikationssysteme bietet zwar zumindestens kurz- bis mittelfristig deutliche Vorteile, doch sollte in manchen Fällen Spielraum für eine höhere Kostendeckung durch die Nutzer auf der Ebene einzelner Infrastrukturprojekte bestehen. Höhere

⁸ Hohe Überlastungsgebühren sind dabei Anzeichen dafür, daß ein Kapazitätsmangel besteht und Investitionen in Kapazitätserweiterungen wünschenswert wären. Diesbezügliche Entscheidungen sollten auf der Grundlage von Sozialkosten-Nutzen-Analysen getroffen werden (s. Abschn. 9).

Kostendeckungsraten können erforderlich sein, um wünschenswerte öffentliche, private oder öffentlich-private Investitionen zu ermöglichen; der Rahmen muß solche Fälle vorsehen.

Neue Vorhaben

14. Die Finanzierung neuer Infrastruktur ist ein zentraler Aspekt der europäischen Verkehrspolitik, der sich eventuell auf die Entgeltregelungen für neue Infrastruktur auswirken muß. Dies gilt insbesondere für kostspielige Vorhaben wie Brücken und Tunnel. Die Finanzierung von Infrastruktur durch die öffentliche Hand war bisher die Regel. Angesichts angespannter Haushaltslagen kann dies nicht länger ein Automatismus bleiben, da eine ausschließlich öffentliche Finanzierung die Bereitstellung von Infrastruktur zu sehr beschränken und so die Effizienz beeinträchtigen kann.

15. Dies ist neben der Teilhabe an effizienten Strukturen der Privatwirtschaft der Grund, weshalb die Bereitstellung neuer Infrastruktur immer häufiger im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften erfolgt⁹. Privatwirtschaftliche Unternehmen müssen jedoch zur Deckung ihrer Kosten Einkünfte erzielen; was je nach der Höhe staatlicher Zuschüsse dazu führen kann, daß die Gebühren die Grenzkosten übersteigen, insbesondere in der Anfangsphase eines Vorhabens, wenn die Nutzung relativ gering ist und kaum Überlastungsgebühren anfallen. Gebühren über den Grenzkosten werden wahrscheinlich den sozioökonomischen Nutzen eines Vorhabens beeinträchtigen, sie können jedoch notwendig sein, falls angesichts angespannter Haushaltslagen die Alternative hierzu der völlige Verzicht auf die Realisierung eines Infrastrukturvorhabens wäre.

16. Da die der grenzkostenorientierten Gebührenberechnung inhärente Differenzierung zu dem effizientesten Ergebnis führen müßte, sollten diese zusätzlichen Gebühren möglichst geringe Auswirkungen auf die Verkehrsnutzung haben, und zwar im Hinblick sowohl auf das Verkehrsvolumen als auch auf den Wettbewerb innerhalb und zwischen Verkehrsträgern. Um dies zu erreichen, sollten sie idealerweise pauschal festgesetzt werden, d.h. nicht vom Umfang der Infrastrukturnutzung abhängen, wenngleich in der Praxis eine Differenzierung zwischen Fahrzeugarten oder Beförderungseinheiten erforderlich sein kann. Die jeweils angemessene Struktur würde sich in der Praxis von Vorhaben zu Vorhaben unterscheiden. Für pauschale Gebühren kann beispielsweise eine Vignettenregelung eine praktikable Lösung sein, wobei die Nutzer einen festen "Eintrittspreis" bezahlen, um eine Infrastruktur für eine bestimmte Zeit nutzen zu können (zweigliedrige Tarife). Alternativ dazu könnte eine Marktsegmentierung vorgenommen werden, mit höheren Gebühren auf Marktsegmenten mit geringerer Preissensibilität ("Ramsey-Preisgestaltung").

17. Nach einigen Jahren, wenn die Investitionskosten amortisiert sind und eine ausreichende Rendite erwirtschaftet wurde, sollten die Zusatzgebühren abgeschafft werden.

18. Die Mitgliedstaaten müssen über die notwendige Flexibilität verfügen, um den Begriff "neue Infrastrukturvorhaben" nach Maßgabe der Gegebenheiten vor Ort zu definieren. Es wäre beispielsweise angemessen, die Verbreiterung eines

⁹ Hochrangige Gruppe "Öffentlich-private Partnerschaften", 1997.

Autobahnabschnitts um eine Spur als "neues Vorhaben" zu bezeichnen und daraufhin für alle Spuren einheitlich Gebühren zu erheben. Auch die Möglichkeit, bestehende oder parallele Verbindungen zur Entgelterhebung in ein neues Projekt einzubeziehen, sollte nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Andererseits ist natürlich eine zu breite Auslegung des Begriffs "neues Projekt" unangemessen und ineffizient.

19. Eine der Ungewißheiten, denen sich potentielle Investoren bei öffentlich-privaten Partnerschaften gegenübersehen, sind künftige Gebührenregelungen (für ihren jeweiligen Verkehrsträger sowie potentiell mit diesem in Wettbewerb stehende Verkehrsträger), da diese die Verkehrsströme, die Einkünfte und somit die Rentabilität beeinflussen. Durch einen klaren Rahmen für die Gebührenerhebung würde also ein Hindernis entfernt, das der Entwicklung öffentlich-privater Partnerschaften derzeit entgegensteht.

Konkurrierende Infrastruktur

20. Ein direkter Wettbewerb zwischen Infrastrukturvorhaben oder Sektoren auf europäischer Ebene ist vorwiegend zwischen Knotenpunkten wie Großhäfen, Terminals für den kombinierten Verkehr und Flughäfen im gleichen Einzugsbereich gegeben. Solange die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über Infrastrukturinvestitionen völlig ungebunden sind und den Auswirkungen ihrer Entscheidungen auf andere Mitgliedstaaten nicht Rechnung tragen müssen, ist die Einführung eines grenzkostenorientierten Gebührenkonzepts zur Vermeidung erheblicher Verzerrungen bei der Infrastrukturbereitstellung wohl nicht ausreichend. Dies liegt daran, daß die Investitionen einiger Mitgliedstaaten — möglicherweise, um mutmaßliche lokale Vorteile zu gewährleisten — das aus Sicht des Gesamtverkehrssystems wünschenswerte Maß übersteigen würden. Solche Investitionen können benachbarte Mitgliedstaaten zu konkurrierenden, überzogenen Investitionen mit dem Ziel des Erhalts von Marktanteilen veranlassen. Auf Gemeinschaftsebene führt dieser Mechanismus zu einem Infrastruktur-Überangebot, was einer Verschwendung wertvoller Ressourcen gleichkommt.

21. Bei großen Terminals, die miteinander im Wettbewerb stehen, muß die grenzkostenorientierte Gebührenerhebung so ergänzt werden, daß eine höhere Kostendeckung möglich ist, die das Investitionsniveau widerspiegelt. Eine solche fakultative Regelung würde jedoch die Schaffung von Überkapazitäten nicht ausschließen. Deshalb sind zusätzliche politische Instrumente erforderlich, die in Abschnitt 5(h) erörtert werden.

Schlußfolgerung

22. Die Koordinierung der Entgelte im Verkehrssektor und die Entwicklung effizienter Gebühren wird voraussichtlich mit einem erheblichen Nettonutzen für das gesamte Gemeinwesen verbunden sein. Diese Maßnahmen dürften die technologische, betriebliche und organisatorische Effizienz unmittelbar steigern, die Aufteilung des Verkehrs auf die verschiedenen Verkehrsträger leicht in wünschenswerter Weise verschieben und den Anstieg der Mobilitätsnachfrage etwas bremsen¹⁰. Studien der Kommission weisen ferner darauf hin, daß der gesamtgesellschaftliche Nutzen einer an den sozialen Grenzkosten orientierten Gebührenpolitik auf EU-Ebene 30-80 Mrd. ECU jährlich betragen würde (s. Abschnitt 6a).

23. Das hier skizzierte Gebührensystem würde die meisten der in Abschnitt 2 angesprochenen Probleme direkt betreffen. Es würde den fairen Wettbewerb innerhalb der Verkehrsarten fördern, indem die Gebühren ausschließlich von den Kosten abhängig gemacht würden, die die Betreiber verursachen, und nicht von deren Nationalität oder Niederlassung. Wenn für externe Auswirkungen und andere verursachte Kosten angemessene Entgelte erhoben werden, müssen die Betreiber, die in umweltfreundlichere und infrastrukturschonende Fahrzeuge oder Schiffe investieren, geringere Gebühren bezahlen. Anstatt die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu beeinträchtigen, würden sich solche Investitionen dann lohnen. Die vorgeschlagenen Entgelterhebungsgrundsätze würden auch zu einem faireren Wettbewerb innerhalb und zwischen Verkehrsträgern führen, woraufhin sich eine bessere Ausgewogenheit zwischen den Verkehrsträgern, ohne die derzeitigen kostenbedingten Verzerrungen, einstellen dürfte. Wenn in allen Mitgliedstaaten die gleichen Grundsätze gelten, würden gleiche Wettbewerbsbedingungen herrschen, und Anreize zur Verlagerung von Unternehmen in Staaten mit günstigeren fiskalischen Regelungen würden entfallen. Wenn die Entgeltregelungen harmonisiert und transparent umgesetzt werden, verringern sich die Verwaltungskosten für Verkehrsbetreiber und die Kosten verschiedener Beförderungsoptionen können viel leichter verglichen werden. Die bestehenden, aus komplizierten und undurchsichtigen Tarifen im Schienenverkehr erwachsenden Nachteile würden beseitigt.

24. Grenzkostenorientierte Gebühren würden ferner erhebliche Einkünfte erzeugen. In vielen Fällen müßten zum Ausgleich dafür verkehrsbezogene Steuern und Abgaben gesenkt werden. Gleichzeitig würde das neue Entgeltsystem zu einer effizienteren Nutzung der Infrastruktur führen und so in gewissem Umfang die Notwendigkeit neuer Investitionen reduzieren.

25. Zur Finanzierung wichtiger und sozioökonomisch nützlicher Infrastrukturprojekte könnten ausnahmsweise Gebühren über den Grenzkosten erhoben werden.

26. Die Verbindung zwischen Gebühren und Kosten würde verhindern, daß an bestimmten Knotenpunkten monopolähnliche Marktstellungen ausgenutzt werden; gleichzeitig könnten Maßnahmen ergriffen werden, um einen unfairen Wettbewerb bei der Infrastrukturbereitstellung zu vermeiden, der zu nutzlosen und teuren

¹⁰ EKVM 1998.

Überkapazitäten führt. Eine weitere detaillierte Untersuchung der Auswirkungen dieser Vorschläge findet sich in Abschnitt 6.

4. EIN KONZEPT DER SCHRITTWEISEN UMSETZUNG

1. Das vorgeschlagene Gebührenkonzept muß Schritt für Schritt eingeführt werden, da es den unterschiedlichen Ausgangspunkten der einzelnen Verkehrsträger im Hinblick auf die rechtliche Lage, den von der Einführung neuer Entgelte aufgeworfenen komplexen Fragen und weiteren Schwierigkeiten wie der Einnahmenbeschaffung Rechnung tragen muß. In manchen Fällen können bestehende Gebühren als angemessener Ersatz für spezielle Grenzkostenentgelte dienen, so daß keine unmittelbaren Änderungen notwendig sind. Beispielsweise wurde durch die vorgeschlagene Richtlinie über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge und die geplante Richtlinie zu Flughafengebühren bereits die Grundlage für entsprechende Gebührensysteme geschaffen, die gleichwohl für andere Verkehrsträger noch fehlen. Ferner müssen die Betriebs- und Umsetzungskosten ("Transaktionskosten") bei Entscheidungen über die Auslegung von Gebührensystemen umfassend berücksichtigt werden.

2. Die Kommission schlägt ein dreistufiges Konzept vor. In der ersten Phase sollte der Gebührenrahmen erstellt werden. In der zweiten Phase würden die Kommission und die Mitgliedstaaten mit der Anpassung der Gebührensysteme beginnen. In Phase III schließlich soll der Übergang vollendet werden und für alle Verkehrsträger das Prinzip der grenzkostenorientierten Kostenanlastung gelten. Die wichtigsten Etappen jeder Phase werden nachfolgend zusammengefaßt. Vorrangige Maßnahmen werden in Abschnitt 5 genauer dargestellt.

4.(a) Phase I: 1998-2000

3. In der ersten, vorbereitenden Phase, sollte Einigung über die Methodik zur Ermittlung von Grenzkosten angestrebt werden. Die Kostenanlastung am Ort der Nutzung soll gefördert werden. Gemäß geltenden Rechtsvorschriften wären Gebühren bis in Höhe der Durchschnittskosten in der Regel akzeptabel.

4. Um der Umsetzung grenzkostenorientierter Gebührengrundsätze den Weg zu bereiten, müssen für alle Verkehrsarten gemeinsame Methoden zur Abschätzung der Grenzkosten (einschließlich externer Kosten) entwickelt werden. Die Kommission wird zu diesem Zweck die Einsetzung eines "Ausschusses von Regierungssachverständigen für die Anlastung von Verkehrsinfrastrukturkosten vorschlagen, der eine wichtige beratende Funktion übernehmen sollte. Zu seinen Aufgaben wird es gehören, Methoden zur Einschätzung von Grenzkosten im Verkehr zu entwickeln, die Kommission im Hinblick auf die Gemeinschaftsrolle sowie statistische und wissenschaftliche Erfordernisse und Prioritäten zu beraten, Methoden für eine transparente Buchführung zu erarbeiten und die Einrichtung von "Verkehrskonten" auf Ebene der Mitgliedstaaten zu fördern. Der Ausschuss wird von unabhängigen Sachverständigen und anderen Wirtschaftsakteuren (Vertreter von Verkehrsunternehmen, Nutzern, Beschäftigten im Verkehrssektor sowie anderen interessierten Kreisen) unterstützt. Die Vorlage der notwendigen Legislativvorschläge obliegt der Kommission; sie wird sich dabei umfassend auf die Arbeit des Ausschusses stützen.

5. Der Vorschlag für eine Richtlinie über die Berechnung von Wegeentgelten im Schienenverkehr von 1998 müßte so bald wie möglich verabschiedet werden, um zu gewährleisten, daß für die beiden wichtigsten Landverkehrsarten ein Gemeinschaftsrahmen besteht¹¹. Der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über Flughafengebühren sollte umgesetzt werden, und ein Rahmen für Hafengebühren ist ebenfalls zu entwickeln. Außerdem wird die Kommission im Laufe des Jahres einen Vorschlag für eine Überarbeitung der Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr vorlegen und die Notwendigkeit einer weiteren Ausarbeitung der Regelungen zu staatlichen Beihilfen und von Leitlinien für andere Verkehrsarten untersuchen. Die Kommission würde die Entwicklung eines an den Infrastrukturkosten und den externen Kosten orientierten Gebührensystems für alle Verkehrsarten fördern, soweit dies nicht zu Gebühren in einer Höhe führt, die die durchschnittlichen Infrastrukturkosten übersteigt. Solche Gebühren werden durch den Rat im Rahmen der Beratungen über die Änderung der Richtlinie über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge bereits erörtert und sollten nach dem neuen Vorschlag zu Wegeentgelten im Schienenverkehr zulässig sein.

6. Die Kommission ist der Auffassung, daß diese erste Phase bis Ende des Jahres 2000 laufen sollte. In der zweiten Phase ab 2001 können dann — bei neuen Rahmenbedingungen für staatliche Beihilfen — kompatible, grundlegende Gebührensysteme für **Straßen, Schienen, Häfen und Flughäfen** eingerichtet werden.

4.(b) Phase II: 2001-2004

7. Nach der Erarbeitung des Gebührenrahmens und der methodischen Ansätze würden in der zweiten Phase bestimmte Entgelte nach dem neuen Konzept angepaßt, um die Entgelterhebung zwischen den einzelnen Verkehrsträgern zu harmonisieren. Es wird vorgeschlagen, in dieser Phase die Entgelte so festzusetzen, daß sie den sozialen Grenzkosten — d.h. den Grenzkosten der Infrastruktur und den externen Kosten — entsprechen. Die Höhe von Gebühren für externe Auswirkungen mit Gemeinschaftsdimension sollte auf Gemeinschaftsebene festgesetzt werden, zunächst wohl auf einem vereinbarten niedrigen Niveau. Die Einkünfte kämen natürlich den Mitgliedstaaten zugute. Die Erhebung anderer Gebühren durch die Mitgliedstaaten für Überlastungen und sonstige externe Auswirkungen würde gefördert. Diese sollten auf dem im Ausschuß erarbeiteten und auf Gemeinschaftsebene beschlossenen methodischen Rahmen beruhen. Der Ausschuß, der weiterhin Methoden der Entgelterhebung untersucht, sollte die Verfahren der Entgelterhebung mit potentiell großen Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten prüfen.

8. Durch den Übergang zu Gebühren, in denen sich die Inanspruchnahme der Infrastruktur widerspiegelt, müßte eine höhere Kostendeckung direkt durch die Nutzer erreicht werden. Es würde den Mitgliedstaaten freistehen, zusätzliche Gebühren zum Erzielen eines noch höheren Kostendeckungsgrades bei neuen Infrastrukturvorhaben zu erheben. Die zusätzlichen Gebühren sollten idealerweise pauschal festgesetzt werden (zweigliedrige Jahresbeiträge). Ein Teil der Einkünfte aus den Gebühren zur Deckung der externen Kosten kann auch zur Finanzierung weiterer Investitionen verwendet werden.

¹¹ Der Straßenverkehr wird bereits durch die Richtlinie 93/89/EWG erfaßt.

Keinesfalls jedoch sollte die Höhe der Gebühren die Summe der Infrastruktur-Durchschnittskosten und der externen Kosten übersteigen.

9. Die Einführung neuer Entgelte im Verkehrswesen müßte nicht nur mit der Umstrukturierung bestehender Steuern und Abgaben einhergehen, sondern auch mit der Evolution der allgemeinen Steuerpolitik vereinbar sein. So könnten weitere Reformen für die Gesamtwirtschaft kostenneutral umgesetzt werden¹².

4.(c) Phase III: nach 2004

10. Während in den ersten beiden Phasen Erfahrungen gesammelt würden, sollten in der dritten Phase im Hinblick auf die Grenzkostenbasis und die Konsistenz der Kostenschätzung harmonisierte Grundsätze für die Gebührenerhebung umgesetzt werden. Das Niveau der gemeinschaftsweiten Entgelte für externe Auswirkungen wird ebenfalls geprüft. Ferner könnten *obligatorische* Gebührenstrukturen — nicht jedoch Gebührenhöhen — für lokale externe Auswirkungen untersucht werden. Ein solcher Ansatz würde den Druck auf die Mitgliedstaaten zur Reduzierung lokaler Entgelte aufgrund des internationalen Wettbewerbs verringern.

Regeln der Gebührenerhebung			
	Phase I	Phase II	Phase III
Höchstniveau	für jeden Verkehrsträger unterschiedlich, aber in der Regel Infrastruktur-Durchschnittskosten ⁴	Infrastruktur-Grenzkosten plus lokale und gemeinschaftsweite externe Kosten ^{1, 2, 3}	soziale Grenzkosten ^{1, 2, 3}
Mindestniveau	für jeden Verkehrsträger unterschiedlich, zwischen 0 und Infrastruktur-Durchschnittskosten ⁴	Infrastruktur-Grenzkosten plus gemeinschaftsweite externe Kosten ^{1, 2, 3}	
Externe Kosten	Differenzierung zulässig ¹		
¹ Auf der Grundlage vereinbarter Parameter / Methoden. ² Zusätzliche Gebühren für neue Projekte unter Einhaltung des Höchstniveaus — Durchschnitts-Infrastruktur- und externe Kosten — zulässig. ³ Durch Verringerungen bestehender Steuern und Abgaben ausbalanciert. ⁴ Spiegelt die bestehenden Mindest- und Höchstniveaus in verschiedenen Verkehrsarten wider.			

5. UMSETZUNG, VORRANGIGE MAßNAHMEN UND IMPLIKATIONEN FÜR DIE EINZELNEN VERKEHRSTRÄGER

1. Dieser Abschnitt konzentriert sich auf die vorrangigen Maßnahmen in den ersten beiden Phasen der Umsetzung des Konzepts. Die verschiedenen Verkehrsträger werden einzeln behandelt.

¹² Die Kommission hat in ihrem Richtlinienvorschlag KOM(97) 30 endg. bereits Bestimmungen zur Besteuerung von Kraftstoffen vorgeschlagen. Diese Frage wird in Abschnitt 5(g) vertieft.

5.(a) Entwicklung konsistenter Kostenrechnungs- und Buchhaltungsverfahren

2. Um die dargestellten Entgelterhebungsgrundsätze zu verwirklichen, muß eine Reihe von Fragen im Hinblick auf die Kostenschätzung analysiert werden. Zur Kostenschätzung werden praktische Methoden gebraucht, und eine Koordinierung der von der Kommission und den Mitgliedstaaten diesbezüglich geleisteten Arbeit kann große Vorteile bringen. Der Ausschuß von Regierungssachverständigen für die Anlastung von Verkehrsinfrastrukturkosten sollte unter dem Vorsitz der Kommission seine Tätigkeit aufnehmen, um diese Fragen anzugehen und die Kommission bei ihrer Arbeit im Bereich der Wegeentgelte zu unterstützen.

3. Der Arbeitsauftrag für den Ausschuß sollte aktualisiert werden. Der Ausschuß sollte sich mit allen Verkehrsträgern befassen, und es würden fünf spezifische Ziele festgelegt.

(1) Entwicklung von Gemeinschaftsleitlinien für Methoden zur Einschätzung der Grenzkosten des Verkehrs

Die unlängst im Rat über die alpine Dimension der Eurovignetten-Regelung geführten Diskussionen haben gezeigt, daß die Konzepte der Berechnung und Erhebung von Wegeentgelten im Straßenverkehr sich in untragbarer Weise unterscheiden. Es gibt eine Reihe potentiell verfügbarer Methoden zur Einschätzung der verschiedenen Grenzkosten der Infrastrukturnutzung, und auf diesem Gebiet wurde viel Forschungsarbeit geleistet. Der Ausschuß muß nicht unbedingt bestrebt sein, eine einzige Methode zur Messung einer bestimmten Kostenkategorie zu ermitteln, aber er sollte feststellen, wie verschiedene Methoden der Kostenschätzung oder -evaluierung korrekt angewandt werden können. Dabei wäre zwar ein intermodaler methodologischer Ansatz ideal, die Unterschiede zwischen den Verkehrsträgern können jedoch einige verkehrsträgerspezifische Abweichungen rechtfertigen. Der Einschätzung der Kosten von Infrastrukturschäden und -überlastung sollte oberste Priorität eingeräumt werden, aber der Ausschuß sollte sich auch mit der Evaluierung von Umweltauswirkungen und Unfallrisiken befassen. Ferner muß, was Festkosten betrifft, ein gemeinschaftsweit gültiges Konzept zum Beziffern der Kapitalkosten (einschließlich Abschreibungsmethoden) erarbeitet werden.

(2) Entwicklung von Methoden zur Förderung der transparenten Buchhaltung und Entwicklung von "Verkehrskonten" auf Ebene der Mitgliedstaaten

Um insbesondere an Terminals die Umsetzung von Regeln für die Gebührenerhebung und staatliche Beihilfen zu fördern und deren Einhaltung zu gewährleisten, müssen Methoden für die transparente Buchhaltung entwickelt werden. Die Aufgabe des Ausschusses bestünde hier in der Ermittlung optimaler Kostenrechnungsverfahren. Das demnächst erscheinende Inventar derzeitiger Gebührengsätze für Seehäfen müßte hierfür ein Ausgangspunkt sein.

Der Ausschuß sollte auch im Hinblick auf Methoden zur Ermittlung des Kostendeckungsgrades auf Verkehrsträger- und Sektorebene eine beratende Funktion erfüllen und die Einrichtung einzelstaatlicher Konten für die vom Verkehr verursachten Kosten und generierten Einkünfte fördern. Der Ausschuß sollte die Kommission auch bei einer eventuellen Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1108/70 zur Einführung einer Buchführung über die Ausgaben für die Verkehrswege aller Verkehrsträger beraten.

(3) Prüfung von Gebührenerhebungsmethoden

Dem Ausschuß kommt ferner eine wichtige Rolle bei der Prüfung von Gebührenerhebungsmethoden und als Berater der Kommission in bezug auf die Einhaltung der hier dargelegten Entgeltgrundsätze zu, sobald die Mitgliedstaaten diese Grundsätze umsetzen. Er sollte prüfen, ob die grenzkostenorientierten Entgelte angesichts der einzelstaatlichen oder lokalen Gegebenheiten auf angemessenen Kostenschätzungen basieren, ob ein vorgeschlagener zweigliedriger Tarif (zur Kostendeckung) eventuell wettbewerbsverzerrend wirkt und ob Entgelte nichtdiskriminierend und ausreichend transparent sind.

(4) Beratung zu statistischen und wissenschaftlichen Erfordernissen und Prioritäten

Die Evaluierung der Grenzkosten und die Erstellung von Verkehrskostenrechnungen sollte durch weitergehende Forschung unterstützt werden. Der Ausschuß würde deshalb gewährleisten, daß die bereits mit Gemeinschaftsunterstützung geleistete Forschungsarbeit im Bereich der Verkehrskostenanlastung umfassend genutzt wird, und im Hinblick auf die künftige Forschung im Zuge des 5. Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration beratend wirken. Besonderes Gewicht würde auf das Projekt CAPRI gelegt, eine konzertierte Aktion zur Kostenanlastung im Verkehr und zur Erstellung von Leitlinien für optimale Kostenanlastungsverfahren. Ferner würde die Forschung sich auf Lücken in der Theorie und auf die Zuweisung von Verantwortlichkeiten auf verschiedene administrative Ebenen (lokal, regional, national, gemeinschaftsweit) konzentrieren.

Um die Grenzkosten einschätzen und Verkehrskonten einrichten zu können, sind bessere Verkehrsstatistiken notwendig. Die zur Verbesserung des statistischen Materials unternommenen Anstrengungen sollten mit den derzeitigen Maßnahmen der Kommission zur Verbesserung der Datenquellen zu Kosten und anderen sozioökonomischen Daten im Verkehrssektor koordiniert werden. Die Kommission hat in Zusammenarbeit mit Eurostat bereits einige Gebiete ermittelt, auf denen bessere Daten benötigt werden, z.B. in bezug auf Investitionen im Verkehrssektor.

4. Der Ausschuß von Regierungssachverständigen für die Anlastung von Verkehrsinfrastrukturkosten sollte von einem breiteren Forum aus unabhängigen Sachverständigen und Vertretern betreffender Organisationen flankiert werden. Auf der Grundlage der Empfehlungen des Ausschusses und dieses breiteren Forums sollte die Kommission Leitlinien und gegebenenfalls Legislativvorschläge erarbeiten.

MASSNAHMEN:

- Wirkungsvoller Einsatz des Ausschusses von Regierungssachverständigen für die Anlastung von Verkehrsinfrastrukturkosten zur Unterstützung der Kommission beim Entwickeln von Methoden zur Evaluierung der Verkehrsgrenzkosten; Förderung der Erstellung von Verkehrskonten auf Ebene der Mitgliedstaaten; Erarbeitung von Buchführungsverfahren, um bei Terminals Kostendeckung zu gewährleisten; Beratung zu statistischen und wissenschaftlichen Erfordernissen und Prioritäten, Prüfung von Kostenanlastungsmethoden.
- Aufnahme von Forschungsarbeiten im Zuge des 5. Rahmenprogramms zur Einschätzung der Grenzkosten, zu Meß- und Evaluierungsgrundsätzen im Hinblick auf Verkehrskonten und Entgeltregelungen zur vollständigen Deckung von Infrastrukturkosten.
- Entwicklung eines umfassenden gemeinschaftlichen Verkehrsstatistik-Konzepts. Prüfung einer Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1108/70 zur Einführung einer Buchführung über die Ausgaben für die Verkehrswege *aller* Verkehrsträger.

5.(b) Straßenverkehr

5. Wichtigstes langfristiges Ziel ist es, das europäische Straßennetz effizienter zu nutzen, nachhaltigen Straßenverkehr zu fördern und Anreize für angemessene Investitionen in transeuropäische Netze zu geben. Um dies zu erreichen, beabsichtigt die Kommission, eine umfassende Regelung zur Anlastung der Wegekosten für schwere Nutzfahrzeuge und den gewerblichen Personenverkehr zu erarbeiten, die mit Regelungen für Straßenbenutzungsgebühren in Ballungsgebieten kompatibel sein sollen.

6. In der ersten Phase sollte der Ausschuß Kostenrechnungsmethoden prüfen, um eine gemeinsame Grundlage für die Festsetzung von Gebühren nach Maßgabe der Infrastruktur- und Überlastungskosten zu ermitteln. Im Rahmen dieser Arbeit würden gemeinsame Buchhaltungs- und Kostenrechnungsmethoden entwickelt. Diese Maßnahmen sollten durch die Erarbeitung von Normen für Entgelterhebungstechnologien flankiert werden. Dann erhielten die Mitgliedstaaten Anreize, interoperable Straßenbenutzungsgebührensyste für schwere Nutzfahrzeuge zu schaffen (Harmonisierung bestehender Maut- oder Eurovignettensysteme oder vorzugsweise Entwicklung von stärker kostengebundenen, elektronisch erhobenen Kilometergebühren). Die Kommission erwartet, daß dies von vielen Mitgliedstaaten als attraktive Alternative zu völlig nutzungsunabhängigen Gebührensystemen bzw. rein zeitbezogenen Nutzungsgebühren betrachtet würde. Dies würde auch gemeinschaftsweit zu einer stärker entfernungsgebundenen Gebührenerhebung führen. Die Kommission wird ferner einen Vorschlag für die ökologische Klassifizierung schwerer Nutzfahrzeuge erarbeiten, um die Festsetzung von Gebühren, in denen sich die unterschiedlichen Kosten von Umweltauswirkungen der Fahrzeugnutzung stärker niederschlagen, zu erleichtern. Schließlich werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Regelungen für Straßenbenutzungsgebühren in Ballungsräumen zu erarbeiten, die den externen Kosten (einschließlich Überlastung) des innerstädtischen Verkehrs Rechnung tragen. Die Entwicklung derartiger Systeme auf Gemeinschaftsebene ist nicht zweckmäßig; gleichwohl wird die Kommission weiterhin Forschungs- und Demonstrationsprojekte zur Kostenanlastung im Stadtverkehr finanziell fördern. Rechtsvorschriften der

Gemeinschaft, die die Umsetzung beeinträchtigen können, sollten zur Beseitigung dieser Hindernisse überarbeitet werden.

7. In der zweiten Phase sollten die entfernungsabhängigen Gebühren so ausgedehnt werden, daß neben den Infrastrukturkosten auch die externen Kosten gedeckt werden. Diese Gebühren würden auch für neue Straßenbauvorhaben gelten und so bei Neuinvestitionen kostendeckende Gebühren ermöglichen. Daneben sollten Anstrengungen unternommen werden, um Regelungen für Straßenbenutzungsgebühren in Ballungsgebieten zu fördern, die mit der Gebührenregelung für schwere Nutzfahrzeuge kompatibel sind.

8. In der dritten Phase sollte die Anwendung der gemeinschaftlichen Regelung obligatorisch sein. Dann könnten harmonisierte, grenzkostenorientierte Gebühren für schwere Nutzfahrzeuge und den gewerblichen Personenverkehr die bestehenden, auf unterschiedlichen Abgaben, Maut- und Nutzungsgebühren basierenden Entgeltsysteme ersetzen.

Elektronische Gebührenerhebung¹³

9. Die elektronische Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren, die mit hinreichender Genauigkeit die Grenzkosten der Straßenbenutzung widerspiegeln können, ist heute technologisch machbar und wirtschaftlich sinnvoll. Dazu wird vorwiegend Mikrowellentechnologie eingesetzt, wobei ein Bordgerät mit straßenseitigen Einrichtungen sowie Satellitenortungs- und -navigationssystemen kommuniziert, wie auch GSM-Technologie, wobei das Bordgerät mit einem Satelliten kommuniziert und der Gebühreneinzug unter Einsatz von Mobilkommunikationstechnologien erfolgt. Auf bestimmten Strecken wurde eine Reihe von mikrowellengestützten Systemen eingesetzt, und obwohl bereits CEN-Vornormen verabschiedet wurden, sind zur Erarbeitung europäischer Normen für diese Technologien weitere Anstrengungen notwendig. Die Satellitensysteme GPS und GNSS haben gegenüber mikrowellengestützten Systemen den Vorteil, daß sie keine straßenseitigen Einrichtungen benötigen und sich langfristig als kostengünstiger erweisen könnten. Tatsächlich werden Technologien, die eine hochgradig differenzierte Gebührenerhebung ermöglichen, bereits für andere Anwendungen (z.B. Flottenmanagement) eingesetzt und werden infolge der kraft Gemeinschaftsrecht obligatorischen Einführung elektronischer Fahrtenschreiber (zur Kontrolle von Lenk- und Ruhezeiten) bald in großem Umfang genutzt werden.

10. Das Entgelterhebungssystem für schwere Nutzfahrzeuge hat aufgrund der internationalen Dimension dieses Verkehrsbereichs und dessen Bedeutung für die Vollendung des Binnenmarktes besondere Priorität für die Europäische Kommission. Eine hochentwickelte gemeinschaftliche Entgeltregelung für schwere Nutzfahrzeuge wäre für die Verwirklichung der Gebührengrundsätze eine wichtige Etappe. Das System sollte so konzipiert sein, daß es mit den von Städten und Regionen entwickelten Gebührensystemen für den Verkehr in Ballungsräumen kompatibel ist. Ein elektronisches Gebührenerhebungssystem für Lkw kristallisiert sich als Weiterentwicklung des gegenwärtigen Eurovignetten-Systems bereits heraus. Um diesen Trend zu fördern, sollte

¹³ Die Kommission wird diese Problematik in einer Mitteilung über die interoperable elektronische Gebührenerhebung in Europa eingehender behandeln.

die Option der standardmäßigen elektronischen Gebührenerhebung in die einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft einbezogen werden. Dazu wären jedoch weitere Analysen der technischen Aspekte sowie von Fragen der Harmonisierung und Verwaltung erforderlich.

Andere Maßnahmen

11. Zwischenzeitlich würde die Kommission die Mitgliedstaaten bei der abgestimmten Erarbeitung und Realisierung von Systemen zur elektronischen Gebührenerhebung unterstützen. Das weitere Vorgehen wird in einer Mitteilung der Kommission über die interoperable elektronische Gebührenerhebung in Europa erläutert werden. Dabei wird größtes Augenmerk auf die technische und administrative Interoperabilität der Systeme gerichtet werden, um unbeschränkte Mobilität in der ganzen Gemeinschaft zu gewährleisten. Die Kommission wird ferner auf dieser Grundlage einen Vorschlag zur Konvergenz des elektronischen Gebühreneinzugs vorlegen.

Mögliche Kilometergebühr für schwere Nutzfahrzeuge

Schwere Nutzfahrzeuge verursachen verschiedene Kosten, für die sie gegenwärtig nicht vollständig aufkommen. Kostenfaktoren sind beispielsweise Straßenschäden, Lärmemissionen und Umweltverschmutzung; diese Faktoren variieren je nach Fahrzeugtyp, -größe, -gewicht und Motor. Die Erhebung von Gebühren nach Maßgabe dieser Kosten am Ort der Nutzung und unter Berücksichtigung des Fahrzeugtyps wäre deshalb ein deutliches Signal an die Kraftverkehrsunternehmer und würde die Deckung der entstehenden Kosten ermöglichen. Außerdem ist es aufgrund des Territorialitätsprinzips wichtig, daß im Güterkraftverkehr, der ein internationales Gewerbe ist, die Gebühren am Ort der Nutzung erhoben werden.

Für die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren steht den Mitgliedstaaten eine Reihe technischer Optionen mit oder ohne Einsatz elektronischer Hilfsmittel zur Verfügung. Neufahrzeuge müssen in zwei Jahren mit **digitalen elektronischen Fahrtenschreibern** zum Messen der zurückgelegten Strecken ausgerüstet sein, und es wurden Bordsysteme zur Nutzung **globaler Satellitenortungs- und -navigationssysteme (GPS)** entwickelt, so daß Daten wie Entfernung, Zeit, Ort, Fahrzeugklasse und Straßenkategorie sämtlich elektronisch ermittelt und aufgezeichnet werden können. Solche Systeme werden bereits im Flottenmanagement eingesetzt.

Die Kosten für technisch aufwendigere elektronische Bordsysteme betragen ca. 500 ECU pro Fahrzeug, und die in Schweden gewonnenen Erfahrungen weisen darauf hin, daß die Verwaltungskosten beim Einsatz derartiger Systeme relativ gering sind (ca. 2,6% der Einnahmen). Die **Höhe der Gebühren** pro Kilometer könnte zunächst an die Infrastrukturgrenzkosten pro Kilometer und die Überlastungsgrenzkosten im Außerortsverkehr gekoppelt werden. In einer vor kurzem im Auftrag der Kommission durchgeführten Studie wurden die von schweren Nutzfahrzeugen auf allen Straßen verschiedener Mitgliedstaaten verursachten Kosten näherungsweise kalkuliert. Die Schätzungen der Infrastrukturgrenzkosten liegen zwischen 0,02 ECU/km in Spanien und 0,08 ECU/km in Deutschland, und die Überlastungskosten liegen je nach Verkehrsdichte zwischen 0,02 und 0,3 ECU/km, wobei die Werte abhängig von der Tageszeit erheblich schwanken. Die Gebühren müßten fraglos nach Fahrzeugklasse, Straßenkategorie und Mitgliedstaat gestaffelt sein, um die verschiedenen Kosten widerzuspiegeln. Die Gebührenerhebung auf einer homogenen Grundlage würde jedoch die derzeit im europäischen Güterverkehrsmarkt bestehenden Wettbewerbsverzerrungen beseitigen.

Für Fahrzeuge ohne diese elektronische Ausrüstung, die nur gelegentlich für entsprechende Beförderungen eingesetzt werden, ist eine einfache zeitgebundene oder streckenspezifische **Genehmigung** (auf Papier) denkbar. Eine solche Genehmigung könnte vor der Fahrt erworben werden und Informationen zu Ort, Fahrzeugtyp und -kategorie, zulässige Fahrtstrecke usw.

enthalten. Diese Regelung sollte jedoch nur für eine begrenzte Anzahl von Fahrzeugen, vorwiegend aus Staaten, die noch kein elektronisches System einsetzen, angewandt werden.

Die **Auswirkungen von Kilometergebühren** wurden ebenfalls untersucht. Solche Gebühren würden zu einer besseren Auslastung der Kapazität schwerer Nutzfahrzeuge und zu Haushaltsnettoentlastungen führen und die Verringerung anderer, weniger effizienter Steuern und Abgaben ermöglichen.

12. Die Europäische Kommission muß auch bei der finanziellen Förderung von Forschungs- und Entwicklungsarbeiten sowie Demonstrationsprojekten im Bereich der Anlastung von Verkehrswegekosten eine Rolle spielen. Dabei sollte sozialen Fragen (z.B. Akzeptanz) ein hoher Stellenwert zukommen; Mittel hierfür werden durch das Fünfte Rahmenprogramm für Forschung bereitgestellt.

13. Die Kommission wird den gemeinschaftsweiten Austausch über optimale Verfahren zur Kostenanlastung im Straßenverkehr weiterhin fördern und Demonstrationsvorhaben im Bereich der Gebührenerhebung im innerstädtischen Verkehr unterstützen. Um die Umsetzung entsprechender Systeme zu erleichtern, wird die Kommission mit internationalen Gruppen von städtischen und regionalen Behörden zusammenarbeiten, die die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren ernsthaft erwägen. Sie bringt dabei ein koordiniertes Konzept ein, so daß diese Gruppen die in diesem Bereich geleistete Arbeit und Forschung sowie die gewonnenen Erfahrungen in vollem Umfang nutzen können.

14. Ein wichtiger Schritt bei der Entwicklung von Gebührensystemen ist die Schaffung harmonisierter Kostenrechnungsmethoden zur Ermittlung der Straßeninfrastrukturkosten. Wie oben angedeutet, ist die Kommission der Auffassung, daß auf diesem Gebiet frühzeitige gemeinsame Diskussionen zu konsensfähigen, potentiell europaweit einsetzbaren Methoden beitragen können.

15. Eine weitere von der Kommission unterstützte Initiative betrifft die Untersuchung der Behandlung von Unfallkosten bei der Erhebung von Nutzungsgebühren. Unfallkosten sind theoretisch, empirisch und ethisch ein schwieriges Thema. Die Kosten werden in gewissem Umfang vom Einzelnen oder von Versicherungen getragen, doch ein Teil der Kosten bleibt extern und wird nicht von den Verkehrsnutzern übernommen. Indem sichergestellt wird, daß die Preise im Verkehr die Unfallkosten widerspiegeln, erhalten Infrastrukturbetreiber und Verkehrsunternehmen Anreize zur Verbesserung der Sicherheit, wodurch die Unfallkosten gesenkt würden. Die Kommission schlägt vor, weiter zu analysieren, ob und wie Unfallkosten und -risiken besser durch Versicherungen internalisiert werden können und in welchem Umfang staatliches Handeln notwendig ist. Dazu sollte eine Sachverständigengruppe aus Vertretern der Versicherungsbranche, von Hochschulen und Verbraucherschutzorganisationen eingesetzt werden, die in Fragen der optimalen Verkehrshaftpflichtversicherung beratende Funktionen übernehmen können.

16. Die Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 über Beihilfen im Verkehr wird gemäß den hier dargestellten Entgelterhebungsgrundsätzen geändert. Die neuen Vorschriften zu staatlichen Beihilfen werden zu einem faireren Wettbewerb beitragen.

MASSNAHMEN:

- Mitteilung über interoperable Systeme zur elektronischen Gebührenerfassung in Europa.
- Vorschlag zur Konvergenz der elektronischen Gebührenerfassung und diesbezüglichen Normen.
- Weiterentwicklung eines Vorschlages zur Anlastung der Wegekosten für schwere Nutzfahrzeuge und den gewerblichen Personenverkehr.
- Einsetzung von Gruppen städtischer und regionaler Behörden, die die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren ernsthaft erwägen.
- Einsetzung einer Beratergruppe zur Erarbeitung optimaler Verkehrshaftpflichtversicherungsregelungen zur Internalisierung von Verkehrsunfallkosten und -risiken.
- Überarbeitung der Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr.

5.(c) Schienenverkehr

17. Die größten Schwierigkeiten des Schienenverkehrs liegen in der notwendigen Förderung einer effizienten Infrastrukturnutzung, in der Finanzierung neuer Investitionen sowie in potentiellen Verzerrungen des intermodalen Wettbewerbs durch den Straßenverkehr. Die Festsetzung von Wegeentgelten nach Maßgabe der Grenzkosten wäre für die Eisenbahnunternehmen ein Preissignal, das die tatsächlichen Kosten jeder Fahrt widerspiegelt. Gebührensysteme der Zukunft sollten grenzkostenorientiert sein; falls höhere Entgelte zur Deckung der Kosten neuer Infrastrukturen notwendig sind, sollten diese Preissignale möglichst nicht verzerrt werden.

18. Um für die beiden wichtigsten Landverkehrsarten ähnliche Bedingungen zu gewährleisten, legt die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Berechnung von Wegeentgelten im Schienenverkehr vor, wonach die Höhe der Entgelte von den Infrastrukturgrenzkosten abhängig gemacht werden soll. Diese Richtlinie sollte in Phase I verabschiedet werden. Nach dem Vorschlag sind Gebühren zur Kostendeckung zulässig, wenn der Infrastrukturbetrieb andernfalls nicht wirtschaftlich wäre. Solche Gebühren sollten ohne Wettbewerbsverzerrungen erhoben werden, beispielsweise indem bei weniger preissensiblen Personenverkehrsdiensten ein höherer Kostendeckungsgrad erreicht wird. Die Differenzierung der Entgelte zur Berücksichtigung externer Kosten wäre ebenfalls zulässig, da die externen Kosten des Schienenverkehrs geringer sind als die einiger anderer Verkehrsträger.

19. Eine effizientere Lösung würde die Anlastung der externen Grenzkosten erfordern. Die Kommission wird deshalb im Laufe der Phase II und zur Ermittlung von Entgelten für externe Auswirkungen die Erhebung lärmabhängiger Umweltgebühren für den Schienenverkehr — parallel zu Gebühren für sonstige externe Auswirkungen anderer Verkehrsträger — prüfen.

20. Die Nachfrage nach bestimmten Strecken, Linien, Streckenabschnitten und Bahnhöfen hängt von der Tageszeit, der Art der Beförderung und der Verfügbarkeit alternativer Routen ab. Deshalb sollten die von den Eisenbahnunternehmen zu zahlenden Entgelte im Prinzip für verschiedene Strecken und Tageszeiten unterschiedlich hoch sein, um die begrenzte Kapazität widerzuspiegeln und eine effizientere Kapazitätszuweisung zu gewährleisten. Im genannten Kommissionsvorschlag werden solche Gebühren befürwortet.

21. In Phase III würde versucht, die Kapazitätszuweisung im Schienenverkehr effizienter zu gestalten. Dazu sind jedoch weitere Forschungsarbeiten notwendig. Ein entsprechendes Vorhaben wird im Zuge des 4. Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration gefördert.

MASSNAHMEN:

- Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Zuweisung von Fahrwegkapazität und die Berechnung von Weegeentgelten im Schienenverkehr.
- Überarbeitung der Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr.

5.(d) Binnenschiffsverkehr

22. Die Kommission setzt sich für mehr Transparenz und Konsistenz in den Gebührengrundsätzen für alle Verkehrsarten ein. Deshalb werden im Binnenschiffsverkehr wie in anderen Verkehrsträgern gemeinsame Normen für die Gebührenerhebung sowie gemeinsame Buchhaltungs- und Kostenrechnungsverfahren zur Ermittlung der Infrastrukturkosten angestrebt. Die Grenzkosten des Binnenverkehrs sind sehr gering, und Beförderungen sind neben der Wasserwirtschaft und -versorgung nur eine der Nutzenanwendungen von Binnenwasserstraßen, was bei Berechnungen von Nutzungsgebühren für Binnenwasserstraßen berücksichtigt werden sollte. Ferner sind sowohl die finanziellen als auch die ökologischen Kosten des Binnenschiffsverkehrs im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern sehr gering.

23. Da das Kostenniveau niedrig ist und keine Hinweise auf nennenswerte Wettbewerbsverzerrungen durch gegenwärtige Gebührenpraktiken vorliegen, ist die Kommission der Auffassung, daß der Ausschuß sich mit einer Reform der Gebühren im Binnenschiffsverkehr befassen sollte und in der dritten Phase Vorschläge für Änderungen vorgelegt werden sollten.

MASSNAHME:

- Überarbeitung der Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr.

5.(e) Luftverkehr**Flugsicherung (ATS)**

24. Die derzeit für die Inanspruchnahme von Luftverkehrsdiensten erhobenen Gebühren umfassen in erster Linie Streckennutzungsgebühren, die entsprechend dem Gewicht des Flugzeugs und der zurückgelegten Flugstrecke berechnet werden, sowie Nahverkehrsbereichsgebühren, bei deren Berechnung die zurückgelegte Flugstrecke nicht berücksichtigt wird. Diese Gebühren dienen nicht nur zur Deckung der variablen Kosten, sondern auch der Gesamtkosten, wobei die Kosten für den Umweltschutz oder die Verkehrsüberbelastung nicht vollständig berücksichtigt werden. Die Grundsätze für die Erhebung von Gebühren für Flugsicherungsdienste werden von internationalen

Organisationen (ICAO, Eurocontrol) festgesetzt. Im Rahmen von Eurocontrol wurde ein multilaterales Übereinkommen von 27 europäischen Staaten (darunter alle EU-Mitgliedstaaten außer Finnland) getroffen, um bei der Berechnung, der Kostenbasis und der Erhebung von Gebühren eine gemeinsame Politik zu verfolgen. Danach werden die Einnahmen von Eurocontrol anhand des sogenannten "Gebührensatzes" erhoben, dessen Berechnung durch eine dem Verkehrsvolumen entsprechende Aufteilung der Luftverkehrsdienstkosten erfolgt.

25. Da die derzeitigen Gebühren in relativ hohem Maße harmonisiert und differenziert sind und die bestehenden Gebührenmechanismen die tatsächlichen Infrastrukturkosten und zum Teil auch die Kosten der Verkehrsüberlastung widerspiegeln, besteht in diesem Bereich kein unmittelbarer Handlungsbedarf für die Kommission. Um effizientere Gebühren auf der Grundlage des Nutzer- und Verursacherprinzips zu entwickeln, sollten die Gebührenstrukturen neben der zurückgelegten Flugstrecke und dem Gewicht des Flugzeugs auch noch folgende Faktoren berücksichtigen:

- Triebwerktyp/Treibstoffart (um die von der Triebwerksgröße abhängigen Emissions- und Lärmkosten zu erfassen) und
- Reisezeit (da die Verkehrsbereichskosten in Spitzenbelastungszeiten ansteigen).

26. Wenn diese unterschiedlichen Kosten von den Gebühren deutlich erfaßt werden, so daß Luftraumnutzer lediglich für die in Anspruch genommenen Dienste und die hierdurch verursachten Kosten zahlen, dann können die Luftverkehrsunternehmen entsprechend reagieren, indem sie Streckenführung, Reisezeit, Luftfahrzeug, Treibstoff, Triebwerke usw. ändern.

27. Der Ausschuß sollte die Möglichkeiten stärkerer Kostenbezogenheit der Gebühren untersuchen, insbesondere in bezug auf die Kosten von Lärm- und Schadstoffemissionen des Luftverkehrs. Es wird davon ausgegangen, daß eine völlige Deckung der Kosten für Luftverkehrsdienste erzielt und somit deren angestrebte Privatisierung vorangetrieben werden kann, wenn die Gebühren Infrastrukturkosten und Kosten der Verkehrsüberlastung sowie externe Kosten widerspiegeln.

28. Die Kommission vertritt im Hinblick auf die Besteuerung von Flugkraftstoff derzeit die Haltung, daß eine solche Besteuerung eingeführt werden sollte, sobald die internationale Rechtslage der Gemeinschaft die Erhebung entsprechender Steuern von allen Luftfahrtunternehmen (auch aus Drittstaaten) ermöglicht. Diese Politik wurde im Anschluß an eine Prüfung bestehender obligatorischer Steuerbefreiungen und einen Bericht hierzu festgelegt. Um mehr Informationen über die Auswirkungen dieser Politik zu erhalten und einem Ersuchen des Rates Folge zu leisten, hat die Kommission eine umfassende Studie zu den Folgen einer solchen Besteuerung in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse werden im Herbst 1998 vorliegen. Die Studie wird die Grundlage bilden für weitergehende Diskussionen im Rat der Europäischen Union und im Europäischen Parlament über den Vorschlag der Kommission zur Besteuerung von Energieerzeugnissen.

MASSNAHMEN:

- Mitteilung über Luftverkehr und Umwelt
- Weitere Maßnahmen auf der Grundlage der Studie über die Besteuerung von Flugtreibstoff
- Analyse der Möglichkeiten, Flugverkehrskontrollgebühren an den Verschmutzungsgrad anzubinden, anstatt für diesen Bereich eine gesonderte Regelung zu treffen.
- Grünbuch über die Finanzierung der Luftverkehrsmanagement-Infrastruktur

Flughäfen

29. Um die Nutzung der Flughäfen zu verbessern und die Möglichkeiten einer exzessiven Gebührenpolitik zu verringern, wird in dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über Flughafengebühren der Grundsatz des "Kostenbezugs" eingeführt. Dieser Grundsatz besagt, daß die Flughafengebühren auf der Grundlage der Kosten der vom Flughafen bereit gestellten Einrichtungen und Dienste berechnet werden sollten, um eine vertretbare Kapitalrendite, einen angemessenen Abschreibungssatz für das Betriebsvermögen und ein effizientes Kapazitätsmanagement zu ermöglichen. Mit der vorgeschlagenen Richtlinie soll ferner eine bessere Transparenz der Rechnungsführung der Flughäfen erzielt werden, indem obligatorische Konsultationsverfahren eingeführt werden. Ferner würde der Vorschlag, sofern er angenommen wird, Möglichkeiten zur Einführung von Überlastungsgebühren (Spitzenverkehrszeit vs. Normalverkehrszeit) und zur Anpassung der Gebühren an Auswirkungen auf die Umwelt (z.B. Lärm) sowie Bestimmungen zur Ermittlung der Flughafeneffizienz beinhalten.

30. In Ergänzung dieses Konzepts muß auch das Verfahren der Slotvergabe verbessert werden. Daher beabsichtigt die Kommission, die geltende Verordnung über die Zuweisung von Zeitnischen zu überarbeiten. Langfristig wäre eine weitere Anpassung an die in diesem Weißbuch dargestellten allgemeinen Grundsätze der Gebührenerhebung wünschenswert.

MASSNAHMEN:

- Verabschiedung der Richtlinie des Rates über Flughafengebühren
- Mitteilung über Luftverkehr und Umwelt
- Mitteilung über den Luftverkehrsmarkt
- Mitteilung über Flughafenkapazität und Entwicklung der Flughafenkosten in der EU (einschließlich Maßnahmen zum Abbau der Verkehrsüberlastung)

5.(f) Seeverkehr

Seeschifffahrt

31. In der Seeschifffahrt liegen die Infrastrukturkosten und externen Kosten relativ niedrig, obwohl die Schwefeldioxid- und Stickstoffemissionen beträchtlich sind und Anlaß zur Besorgnis geben. Deswegen sollten die vorbereitenden Maßnahmen in der

ersten Phase auch die Schadstoffemissionen in der Schifffahrt vor dem Hintergrund der Diskussionen berücksichtigen, die derzeit zu dieser Frage auf internationaler Ebene geführt werden. Die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft sehen derzeit eine obligatorische Steuerbefreiung für auf Schiffen verwendete Kraftstoffe vor. In der zweiten Phase soll die Einführung von Mindestnormen für die Treibstoffqualität erörtert werden und die Kommission sollte sich ebenfalls mit Möglichkeiten befassen, Treibstoffgebühren einzuführen, die abhängig von der Umweltbelastung variieren. Alternativ hierzu könnten Fahrriennegebühren eingeführt werden, die ähnlich differenziert zu gestalten wären. Auch in diesem Fall müßten die beabsichtigten Änderungen mit den Bestimmungen der international geltenden Vereinbarungen in diesem Bereich vereinbar sein. Deshalb werden Erörterungen über die Anpassung der Normen und Gebühren auch in internationalen Foren wie MARPOL zu führen sein.

Häfen und Seeverkehrsinfrastruktur

32. Wie schon im Grünbuch der Kommission über Häfen und Seeverkehrsinfrastruktur dargelegt, sollte die Politik der Gemeinschaftshäfen darauf abzielen, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Häfen in der EU zu schaffen und gleichzeitig die Nutzung des gesamten Hafensektors zu optimieren. Ein gemeinschaftlicher Rahmen für die Erhebung von Hafengebühren kann ein wertvoller Beitrag zur Verwirklichung dieses Ziels sein. Daher ist die Kommission der Ansicht, daß Hafenbenutzer gemäß den in diesem Weißbuch dargelegten Grundsätzen für die von ihnen verursachten Kosten zahlen sollten. Es trifft zu, daß eine grenzkostenorientierte Entgelterhebung nicht immer ausreichen würde, den Nutzern die gesamten Infrastrukturkosten anzulasten. Daher sollten höhere Entgelte zulässig sein, solange diese nicht wettbewerbsverzerrend wirken. Deswegen würde ein gemeinschaftlicher Rahmen in diesem Bereich eine Kostenanlastung voraussetzen, bei der mindestens die Grenzkosten gedeckt werden sollen.

33. Die Debatte um das Grünbuch hat gezeigt, daß ein breiter Konsens über die Notwendigkeit besteht, die Hafenfinanzierung transparenter zu gestalten. Als erster Schritt in diese Richtung ist eine Bestandsaufnahme der Systeme vorzunehmen, mit denen die größten Häfen der Gemeinschaft finanziert werden, damit ein Überblick darüber entsteht, wie die öffentlichen und privaten Finanzierungsmittel verwendet werden. Die Kommission wird darum bemüht sein, dieser Bestandsaufnahme Priorität einzuräumen. Das gleiche gilt für eventuelle Änderungen der Rechnungsführung und Berichtspflicht, die sich als erforderlich erweisen könnten. Ferner besteht erhebliches Interesse daran zu klären, inwieweit sich die Wettbewerbsvorschriften des Vertrags auf Investitionsentscheidungen im Hafensektor auswirken. Diese Maßnahmen sollen parallel zur direkten Kontaktaufnahme mit den Interessenverbänden des Hafensektors durchgeführt werden, deren enge Zusammenarbeit einen entscheidenden Beitrag zu einer frühzeitigen Verwirklichung dieses Vorhabens leisten kann.

34. Aus nachfolgend erläuterten Gründen könnte eine staatliche Beihilferegulierung keine vollständige Lösung der Probleme dieses Sektors bewirken, da sie lediglich Subventionen für einzelne Unternehmen, jedoch nicht die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur betrifft, zu der alle gleichermaßen Zugang haben. Dementsprechend wäre es ebenfalls erforderlich, die Arbeiten an einem gemeinschaftlichen Rahmen für Hafengebühren als Bestandteil eines umfassenderen Konzepts zur Koordinierung der

unter Punkt 5(h) erläuterten Infrastrukturinvestitionen fortzusetzen. In diesem Zusammenhang soll auch die Bereitstellung einer Seeverkehrsinfrastruktur außerhalb der Häfen behandelt werden.

MASSNAHMEN:

- Bestandsaufnahme der Systeme zur Hafensfinanzierung und Transparenz der Rechnungsführung
- Bewertung der Notwendigkeit einer eingehenderen Erläuterung der Leitlinien über staatliche Beihilfen im Hafensektor
- Entwicklung eines Rahmens für Hafengebühren

5.(g) Verkehrsbezogene Steuerpolitik

35. Die Schaffung eines Rahmens für die Erhebung von Infrastrukturgebühren müßte in Abstimmung mit der Entwicklung bestehender Gemeinschaftsrahmen für die Mehrwert- und Treibstoffverbrauchsteuer erfolgen.

36. Die Erhebung der Mehrwertsteuer unterliegt einer gemeinschaftsweiten Regelung nach der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Gemeinsames Mehrwertsteuersystem. Die Mehrwertsteuer ist in der Gemeinschaft als allgemeine Verbrauchsteuer zum Erzielen staatlicher Einnahmen konzipiert. Sie ist deshalb kein besonders geeignetes Instrument für das Verfolgen verkehrspolitischer und sonstiger nichtfiskalischer Ziele (z.B. Umweltschutz). Die mehrwertsteuerliche Behandlung des Personenverkehrs und der einzelnen Verkehrsträger ist in den einzelnen Mitgliedstaaten jedoch recht unterschiedlich. In einigen Fällen führt die unterschiedliche mehrwertsteuerliche Behandlung zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern.

37. Die Kommission hat diese Problematik erkannt und eine Studie über das Mehrwertsteuersystem und seine Auswirkungen auf den Wettbewerb im Personenverkehr in Auftrag gegeben. Sie wird im Laufe des Jahres ein Diskussionspapier mit Änderungsoptionen vorlegen. Die in Betracht gezogenen Optionen müssen gewährleisten, daß in der EU niedergelassene Verkehrsbetreiber gegenüber ihren Konkurrenten außerhalb der EU nicht benachteiligt werden und daß auch im Wettbewerb zwischen Verkehrsträgern Benachteiligungen möglichst vermieden werden. Im Konsultationsverfahren vorgebrachte Vorschläge für Änderungen müssen im Lichte der Entwicklung des künftigen gemeinsamen Mehrwertsteuersystems ausgearbeitet und geprüft werden. Der Ausbau öffentlicher Personenverkehrsdienste sollte durch die Mehrwertsteuer nicht beeinträchtigt werden. Bei der Erarbeitung und Einführung von Gemeinschaftsregeln und -leitlinien zur Besteuerung im Verkehrssektor und der schrittweisen Einführung des vorgeschlagenen Infrastrukturgebührenkonzepts sollten diese Grundsätze eingehalten werden. Ziel muß die Schaffung eines wirklich ausgewogenen Gebührensystems für alle Verkehrsarten sein.

38. Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zu Mindestsätzen für Verbrauchsteuern auf Motorkraftstoffe liegen vor. Die Möglichkeit, diese Mindestsätze zu überschreiten, wird von den meisten Mitgliedstaaten genutzt. Am 12. März 1997 verabschiedete die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen (KOM[97] 30). Das wesentliche Ziel des Vorschlags ist eine Erweiterung des bestehenden Gemeinschaftssystems über Mineralöle hinaus auf andere, konkurrierende Energieerzeugnisse. Durch den neuen Vorschlag werden die gemeinschaftlichen Mindeststeuersätze u.a. für Motorkraftstoffe (die 1992 festgelegt wurden und daher oftmals weit unter den von den Mitgliedstaaten angewandten Steuersätzen liegen) aktualisiert. Die vorgeschlagenen Erhöhungen sind über einen Zeitraum von vier Jahren gestaffelt. Im ersten Schritt soll der Mindeststeuersatz für unverbleites Benzin um 45% angehoben werden; für Diesel wird eine Erhöhung um 27% vorgeschlagen. Gegenwärtig wenden die meisten Mitgliedstaaten Steuersätze an, die weit über den Mindestsätzen liegen. Die Auswirkungen des Vorschlags auf die meisten einzelstaatlichen Steuersätze wären deshalb begrenzt. Der neue Rahmen würde für die Mitgliedstaaten mehr Freiraum zur Differenzierung der Steuersätze über den Mindestsätzen schaffen. Ferner würde er den Mitgliedstaaten, die Maßnahmen zur direkten Kostenanlastung im Verkehr einführen, unter bestimmten Umständen ermöglichen, die Besteuerung von Kraftstoffen selbst unter die nach den neuen Richtlinie geltenden Mindestniveaus zu senken. Die Annahme dieses Kommissionsvorschlages würde die Lage im Hinblick auf die unterschiedlichen Steuersätze für Dieselmotorkraftstoff verbessern.

39. Die Kommission hat die Lage auf dem Gebiet der Kraftfahrzeugsteuer in der Europäischen Union eingehend geprüft und beabsichtigt, die in diesem Bereich bestehenden Probleme auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Prüfung im Laufe des Jahres 1999 anzugehen.

Effiziente Infrastrukturbereitstellung

40. Für die Entwicklung effizienter Infrastrukturinvestitionsniveaus ist eine strenge Kosten-Nutzen-Analyse erforderlich, bei der sämtliche Kosten — einschließlich der Kapitalkosten —, die für Investitionsentscheidungen ausschlaggebend sind, berücksichtigt werden. Für neu erstellte Infrastrukturen sollten Gebühren auf der Grundlage des Grenzkostenprinzips erhoben werden, es sei denn, die Erstellung neuer Infrastrukturen ließe sich nur über höhere Gebühren zur Deckung der Kapitalkosten bewerkstelligen. Die entsprechenden Vorschriften sollten ein größeres Maß an privater oder sogar öffentlicher Infrastrukturfinanzierung zulassen, die für eine Investitionsrentabilität unverzichtbar sind.

41. Mangelnde Koordinierung bei der Bewertung von Investitionsvorhaben kann erhebliche Verzerrungen verursachen. So kann beispielsweise das Außerachtlassen gewisser Vorteile für Staatsangehörige von Drittländern zu einer Unterbewertung des Gesamtnutzens tragfähiger Vorhaben und somit zu einer unzureichenden Bereitstellung von Infrastruktur im Rahmen der transeuropäischen Verkehrsnetze führen. Dies ist einer der Gründe für das Bestehen einer TEN-Haushaltlinie und der Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene. Im gegenteiligen Fall kann es zu einer Überlappung bei der Bereitstellung von Infrastruktur kommen, wenn die Mitgliedstaaten die Kosten neuer Infrastrukturvorhaben, die eine Anbindung an andere Mitgliedstaaten herstellen, unberücksichtigt lassen. Solche Kosten können entstehen, wenn bestehende Anlagen durch Anlagen im neuen Vorhaben ersetzt werden. Eine derartige Entwicklung ist

besonders wahrscheinlich, wenn die Preise in der neuen Anlage niedrig sind. Gerade im Falle von international miteinander im Wettbewerb stehenden Verkehrsterminals, insbesondere Hafenterminals und Terminals für den kombinierten Verkehr, fällt dies ins Gewicht.

42. Durch eine Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den Bereich der Infrastrukturinvestitionen können Wettbewerbsverzerrungen beseitigt werden, die durch die Bereitstellung öffentlicher Mittel für bestimmte Unternehmen oder die Herstellung bestimmter Güter entstehen. So finden beispielsweise die Vorschriften über staatliche Beihilfen¹⁴ in Fällen Anwendung, in denen öffentliche Mittel für die Bereitstellung von Infrastruktur für einen spezifischen Betreiber verwendet werden, und diesem somit einen unlauteren Wettbewerbsvorteil gegenüber seinen Konkurrenten verschaffen. In den vergangenen Jahren hat sich die Beteiligung privaten Kapitals und/oder Managements in Infrastrukturvorhaben zunehmend verstärkt. In diesen Fällen wurde die Ansicht vertreten, daß das betreffende Unternehmen einen potentiellen Vorteil hat, wenn die vom Staat bereitgestellte Hilfe das zur Erlangung des angestrebten Ziels erforderliche Maß überschreitet. Eine nichtdiskriminierende Ausschreibung ist eine Möglichkeit, zu gewährleisten, daß die Beihilfe das erforderliche Maß nicht überschreitet¹⁵. Werden keine Ausschreibungen durchgeführt, muß die Kommission die Finanzvereinbarungen einer besonders sorgfältigen Überprüfung unterziehen.

43. Andererseits ist es unwahrscheinlich, daß ein spezifisches Unternehmen oder Produkt gegenüber anderen derartig bevorteilt werden, daß es zu Wettbewerbsverfälschungen und Beeinträchtigungen des Handels zwischen den Mitgliedstaaten im Sinne von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag kommt, wenn die Verkehrsinfrastruktur direkt von staatlichen Stellen finanziert und verwaltet wird und allen derzeitigen und potentiellen Nutzern offen steht. Aus diesem Grund galten Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur traditionell als allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahmen, die nicht unter die Vorschriften über staatliche Beihilfen fallen.

44. Die Vorschriften über staatliche Beihilfen spielen jedenfalls eine immer wichtigere Rolle, da sich die Mitgliedstaaten für die Entwicklung und das Management der Verkehrsinfrastruktur in verstärktem Maße privaten Unternehmen zuwenden. Deshalb muß genau ermittelt werden, wo der Einsatz öffentlicher Mittel für die Infrastruktur bestimmte Unternehmen in einer Weise fördert, die den Wettbewerb verfälscht und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Die Kommission beabsichtigt, ihr Konzept für staatliche Beihilfen zur Infrastruktur im Landverkehr in Anwendung von Artikel 77 EG-Vertrag durch eine Überarbeitung der Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 klarer zu gestalten und zu aktualisieren. Ferner wird sie bewerten, inwieweit eine weitere Klärung der Leitlinien für staatliche Beihilfen, insbesondere für Häfen und sonstige Terminals, erforderlich ist. Allerdings sind weitere Maßnahmen erforderlich, um zu gewährleisten, daß — insbesondere umfangreiche — öffentliche Investitionen weder ungenutzte Überkapazitäten noch unlauteren Wettbewerb verursachen. Die Kommission

¹⁴ Leitlinien für staatliche Beihilfen in der Luftfahrt, ABl. Nr. C 350 v. 10.12.1994, S. 5, Absatz 12 (2).

¹⁵ S. KOM(97) 453 endg., Abschnitt 2.2.

ist der Ansicht, daß eine auf Artikel 129c Absatz 2¹⁶ beruhende Initiative einer freiwilligen Investitionskoordination ein erster Schritt sein könnte, dieses Ziel zu erreichen. Anhand der hierbei erzielten Ergebnisse wird zu bewerten sein, ob weitere zwingende Maßnahmen auf dem Gebiet der Investitionskoordination erforderlich sind.

45. Die Initiative zur freiwilligen Koordination von Investitionsvorhaben muß sich auf eine gewisse methodische Konvergenz bei der Analyse der sozialen Kosten und des Nutzens sowie auf Verfahren für die Koordination stützen. Da die hierzu notwendige Kosten-Nutzen-Analyse im wesentlichen mit jener für die Ermittlung des transeuropäischen Nutzens von TEN-Vorhaben übereinstimmt, muß die Entwicklung der Methodik im Rahmen der Vorbereitungen einer künftigen Überarbeitung der TEN-V-Leitlinien (Thema: transeuropäischer Nutzen) fortgeführt werden.

MASSNAHMEN:

- Initiative zur freiwilligen Investitionskoordination (Artikel 129 c Absatz 2)
- Bewertung der Notwendigkeit einer Klärung der Leitlinien für staatliche Beihilfen, insbesondere für Häfen und andere Terminals
- Überarbeitung der Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 des Rates über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr

¹⁶ Die Mitgliedstaaten koordinieren untereinander und in Zusammenarbeit mit der Kommission einzelstaatliche Maßnahmen, die einen bedeutenden Beitrag zur Verwirklichung der in Artikel 129b aufgeführten Ziele leisten können. Die Kommission kann in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die einer Verstärkung dieser Koordination förderlichen Maßnahmen ergreifen.

Übersicht: Vorschriften (und Maßnahmen •) der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Anlastung der Verkehrsinfrastrukturkosten

	Erste (laufende) Phase: Definition und Aufstellung eines detaillierten Konzepts für die Anlastung der Kosten.	Zweite Phase (2001-2004): Konsolidierung einer konsequenten Gebührenpolitik für den Straßen-, Schienen- und Luftverkehr und die Häfen.	Dritte Phase: Vollständige Umstellung: für alle Verkehrsträger gelten die gleichen Anlastungsgrundsätze.
Sachverständigenausschuß	<ul style="list-style-type: none"> • Volle Inanspruchnahme des Ausschusses nationaler Sachverständiger für die Anlastung der Verkehrsinfrastrukturkosten bei der Ausarbeitung von Methoden zur Berechnung der Verkehrsgrenzkosten, verstärkte Entwicklung der Rechnungsführung auf Ebene der Mitgliedstaaten, Entwicklung von Buchführungsmethoden, die eine Kostendeckung für Terminals gewährleisten, Beratung in den Bereichen Statistik, Forschungsbedarf und Prioritäten. 	Wie in Phase I, plus Überarbeitung der Anlastungsverfahren.	Laufende Arbeiten.
Straßen	<p>Förderung von Straßenbenutzungsgebühren. Differenzierte Gebührengestaltung für den gewerblichen Verkehr (z.B. Fahrzeugtyp, Grenzkostenbezogenheit), allerdings begrenzt auf die durchschnittl. Infrastrukturkosten. Mitteilung über die elektronische Gebührenerhebung.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung einer Beratergruppe zur Ausarbeitung der optimalen Praktiken für Kraftfahrzeughaftpflichtversicherungen. • FuE Straßenbenutzungsgebühren im städtischen 	<p>Förderung harmonisierter elektronischer Systeme zur Gebührenerhebung (z.B. elektr. Flottenüberwachung). Anhebung der Gebührenobergrenze auf die durchschnittl. Infrastrukturkosten und externen Kosten (Struktur auf der Grundlage der Grenzkosten und externen Kosten).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Weitere Entwicklung möglicher Systeme, Normen und Konvergenzvorschläge für die elektronische Gebührenerhebung bei Lkws. • Untersuchung der Optionen für Verringerungen verkehrsbezogener 	Obligatorische Kostenbezogenheit der LKW-Gebühren, Möglichkeit einer Ausdehnung auf alle Verkehrsträger.

	Bereich.	Steuern und Abgaben.	
	<ul style="list-style-type: none"> •Demonstrationsvorhaben Straßenbenutzungsgebühren im städtischen Bereich. •Vereinfachte Einführung von Km-Gebühren für Lkws.. 		
Eisenbahn	<ul style="list-style-type: none"> •Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Berechnung von Weegeentgelten im Schienenverkehr auf der Grundlage einer entfernungsabhängigen Anlastung der Grenzkosten, fakultative Zusatzgebühren (Obergrenze: Durchschnittskosten) für den Personenverkehr und Ausgleichszahlungen für nicht erfaßte externe Kosten konkurrierender Verkehrsträger. 	<ul style="list-style-type: none"> •Prüfung eventueller Lärmgebühren. 	Aktualisierung u. Vorschlag einer Ausdehnung der grenzkostenorientierten Gebührenregelung auf die Eisenbahnunternehmen, zur Deckung der Kosten von Infrastruktur und externen Auswirkungen.
Binnenschifffahrt			Richtlinie über die Anlastung der Infrastrukturkosten und der externen Kosten
Flugsicherung	<p>Die derzeitigen Gebühren sind (in der Regel) kostengebunden und nutzerbezogen.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Mitteilung über Luftverkehr und Umwelt. •Mitteilung über den Luftverkehrsmarkt. •Fortführung der Studie über die Besteuerung von Flugtreibstoff. •Prüfung der Möglichkeiten, Streckengebühren an den Verschmutzungsgrad anzubinden, anstatt ein gesondertes System einzuführen. •Grünbuch über die Finanzierung der Flugsicherungs- 	Richtlinie über Infrastrukturgebühren und die Anlastung externer Kosten (obwohl externe Kosten auch durch Flughafenengebühren erfaßt werden.	Aktualisierung

	Infrastruktur.		
Flughäfen	<p>Richtlinie über kostenbezogene Flughafengebühren.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verabschiedung der Richtlinie über Flughafengebühren. • Mitteilung über Luftverkehr und Umwelt. • Mitteilung über den Luftverkehrsmarkt. • Mitteilung über Flughafenkapazitäten und die Entwicklung der Flughafenkosten in der EU (einschl. Maßnahmen zum Abbau der Verkehrsüberlastung). 	Verbindliche Anlastung der externen Kosten (Beispiel: Landegebühren in Schweden).	Aktualisierung
Seeverkehr	<ul style="list-style-type: none"> • Prüfung von Maßnahmen zum Abbau der Treibstoffemissionen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der internationalen Normen. • Gemeinschaftsinstrument zur Durchsetzung von Normen. 	Aktualisierung.
Häfen und Seeverkehrsinfrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> • Bestandsaufnahme der staatlichen Subventionierung und Gebührenpraktiken in Häfen 	<p>Richtlinie über Infrastrukturgebühren mit kostenbezogener Gestaltung der Gebühren. Anbindung der Grenzkosten an Infrastrukturkosten und externe Kosten.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Durchführung der Richtlinie über Hafengebühren 	Aktualisierung
Staatliche Beihilfen	<p>Klärung und Aktualisierung der Vorschriften für Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr gemäß Artikel 77 EG-Vertrag. Ausnahmen u.a. für Ausgleichszahlungen für nichtgedeckte externe Kosten konkurrierender Verkehrsträger.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Überarbeitung der Verordnung (EWG) Nr. 	<p>Prüfung einer evtl. Ausdehnung der Struktur auf alle Verkehrsarten.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung von Leitlinien für staatliche Beihilfen im Bereich Häfen und Flughäfen. 	Aktualisierung

	<p>1107/70 und der Leitlinien über staatliche Beihilfen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Initiative zur freiwilligen Koordinierung von Investitionsvorhaben • Prüfung der Notwendigkeit einer Klärung der Leitlinien für staatliche Beihilfen. 		
Energiesteuer/Mehrwertsteuer	<p>Die Besteuerung darf Entscheidungen im Verkehrssektor nicht verzerren oder die Entwicklung effizienter Infrastrukturgebühren hemmen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Annahme eines Vorschlags über die Einführung einer Energiesteuer. • Diskussionspapier, evtl. gefolgt von einem Vorschlag für eine Richtlinie über die Einführung der Mehrwertsteuer im Verkehrssektor. 	Weitere Harmonisierung.	Weitere Harmonisierung.

6. SOZIOÖKONOMISCHE BEWERTUNG DER STRATEGIE

6.(a) Allgemeine Auswirkungen auf die Wirtschaft

1. Es wird davon ausgegangen, daß die Entwicklung eines Gemeinschaftskonzepts für die koordinierte Kostenanlastung im Verkehr auf der Grundlage effizienter Gebühren mit erheblichen Vorteilen für das gesamte Gemeinwesen verbunden sein wird. Sie dürfte eine unmittelbare Verbesserung der technologischen, operationellen und organisatorischen Leistungsfähigkeit bewirken, das modale Gleichgewicht in beschränktem, jedoch wünschenswerten Maße verändern und die immer größere Nachfrage nach Mobilität geringfügig einschränken.¹⁷ Die Kommission hat eine Reihe von Studien über die Auswirkungen solcher Gebührensysteme auf Wirtschaft, Industrie, Verbraucher,

¹⁷ EKVM 1998.

Kohäsion und Gebiete in Randlage erstellt¹⁸. Die wichtigsten Schlußfolgerungen dieser Studien laufen daraus hinauf, daß effiziente Gebührenerhebungssysteme im allgemeinen einen Nutzen für alle genannten Politikbereiche mit sich bringen, sofern die Erträge effizient eingesetzt werden.

2. Aus volkswirtschaftlicher Sicht werden langfristig keine oder nur geringe unmittelbare Auswirkungen auf das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts erwartet, doch ist ein Sekundärnutzen durch die Rückführung von Einkünften möglich. Da gemeinsame Gebührenregelungen ferner die potentiell negativen Auswirkungen einer konkurrierenden Besteuerung dämpfen, würde die Umstrukturierung der Steuersysteme mit dem Ziel eines Abbaus verzerrender Steuern und Abgaben erleichtert. Ein neues Gebührensystem könnte sich — zum Teil in Abhängigkeit von entsprechenden Steuerreformen — positiv auf die Beschäftigungslage auswirken. So wäre beispielsweise eine Weitergabe eines Teils der Einnahmen in Form einer Lohnkostensenkung denkbar. Ferner könnte ein Wechsel von der Steuer- zur Gebührenpolitik klare Einnahmensgrundlagen schaffen und die Bedingungen für Privatinvestoren und den Betrieb der Infrastruktur verbessern.

3. Die Internalisierung der Umweltkosten würde zu einer größeren Effizienz im Bereich des Umweltschutzes führen: Wenn die Gebühren die Grenzkosten für Emissionen widerspiegeln, dürfte das Emissionsniveau derartig zurückgehen, daß die Kosten weiterer Nachlässe/Herabsetzungen dem Grenznutzen entsprechen. Ferner kann jede Verkehrsbewegung durch die Einführung direkter und entfernungsbezogener Gebühren eher anhand ihres Nutzens und der Kosten bewertet werden, die sie verursacht. Da alle Kosten berücksichtigt würden, sollte jede Verkehrsbewegung einen Nettogewinn erbringen. So wird aus gesellschaftlicher Sicht nicht die Anzahl der Verkehrsbewegungen, sondern der allgemeine Wohlstand zunehmen.

4. Aus finanzieller Sicht dürfte eine effizientere Nutzung des Verkehrssystems zu einer Reduzierung der öffentlichen Ausgaben in den Bereichen Infrastruktur, Gesundheitswesen und Umwelt führen (obwohl direkte finanzielle Einnahmen im Idealfall über eine Steuersenkung weitergegeben werden sollten). Die Auswirkungen auf die Wirtschaft dürften positiv sein, da die unmittelbaren Auswirkungen höherer Verkehrsgebühren durch eine Senkung der Unfallkosten und Kosten der Verkehrsüberlastung sowie eventuelle Steuersenkungen staatlicherseits aufgehoben würden. Es könnte zu einem gewissen Rückgang im Bereich der verkehrsintensiven Branchen kommen, der jedoch gering wäre, da sich der Preisanstieg im Verkehrssektor generell in Grenzen hielte und die Unternehmen ihre Logistik und Betriebsstruktur anpassen würden.¹⁹

5. Die relativen Preisänderungen wären von Land zu Land für jeden Verkehrsträger abhängig von den Kosten- sowie den ursprünglichen Steuer- und Gebührenstrukturen unterschiedlich. In einer schwedischen Studie²⁰ wird vor dem Hintergrund eines

¹⁸ Vgl. beispielsweise die im Grünbuch über faire und effiziente Preise im Verkehr (insbes. Abschnitt 8) und die in der Begründung des Kommissionsvorschlages zur Änderung der Richtlinie 93/89/EG enthaltenen Analysen.

¹⁹ EKVM 1998.

²⁰ Per Kageson, 1998.

allmählichen Abbaus der Verkehrssteuern bewertet, welche Auswirkungen die Internalisierung der sozialen Grenzkosten für Unfälle, Umwelt und Infrastrukturkosten auf die verschiedenen Verkehrsträger hat. Die Studie hat gezeigt, daß eine Internalisierung der Grenzkosten im Verbund mit einer Steuersenkung einen Rückgang der Abgaben im Treibstoff-, Kraftfahrzeug- und Frachtschiffsektor und eine Zunahme der Abgaben für andere Verkehrsträger bewirken würde. Die Studie gelangt zu der Schlußfolgerung, daß die bedeutendste Auswirkung einer solchen Maßnahme eine verbesserte Wettbewerbsstellung des Schifffahrtsektors sein würde. Sie läßt ferner erkennen, daß die Endpreise im Verkehr weniger beeinflußt würden als die Gebühren, da die Unternehmen auf neue Gebühren mit einer Änderung der Verkehrsabläufe und der Fahrzeugflotten reagieren würden und damit ihre Kosten reduzieren, anstatt die Gebühren an den Verbraucher weiterzuleiten.

6. Die Kommission hat im Rahmen zahlreicher Studien und Forschungsprojekte umfangreiche Analysen angestellt, um die Auswirkungen der naheliegenderen und wahrscheinlicheren Veränderungen der Kostenanlastung im Verkehr zu verstehen. Das "TRENEN"-Projekt prüft die Anwendung effizienter Gebührensysteme im Stadtverkehr (Amsterdam, Brüssel, Dublin und London) und im Regionalverkehr (Belgien und Irland). Das Projekt "EUNET" untersucht die Auswirkungen der unterschiedlichen Kostenanlastungsmethoden in London, Südostengland, Helsinki, Neapel und dem Baskenland. Die Ergebnisse dieser Studien belegen, daß die Einführung effizienter Kostenanlastungssysteme zu einer objektiven Verbesserung des Gemeinwohls der in den vier Städten und zwei Regionen ansässigen Bevölkerung führt. Der Grund hierfür ist, daß die Vorteile einer verringerten Verkehrsüberlastung und Umweltverschmutzung zusammen mit der Rückerstattung von Steuern bei weitem die durch den Preisanstieg bestimmter Beförderungsleistungen verursachten "Verluste" aufwiegen.

7. Studien in städtischen Gebieten haben gezeigt, daß Preisänderungen technologische Verbesserungen bewirken. Das Verkehrsaufkommen in den Stoßzeiten nahm um 13% bis zu 35% ab. Im Regionalverkehr ging die Verwendung privater PKW zurück und in London, Südostengland und im Baskenland erfreuten sich öffentliche Verkehrsmittel größeren Zuspruchs. Die Zahl der Verkehrsunfälle ging um 20% zurück und die während der Stoßzeiten durchschnittlich im Auto verbrachte Zeit sank um 16%. Die Studien "EUNET" und "TRENEN" lassen erkennen, daß die Einführung einer Kostenanlastungspolitik auf EU-Ebene, bei der soziale Grenzkosten berücksichtigt werden, einen volkswirtschaftlichen Gesamtnutzen von insgesamt 30 bis 80 Milliarden ECU pro Jahr erbringen könnte.

8. In einer weiteren Studie der Kommission werden Prioritäten und die Einführung einer der ersten möglichen Maßnahmen untersucht: eine gemeinschaftsweite Straßengüterverkehrssteuer. Die Studie untersucht die Einführung von Gebühren, die sich anhand der von Lastkraftwagen in der Europäischen Union²¹ zurückgelegten Tonnenkilometer berechnen ließen. In dem Modell werden die Gebühren stufenweise eingeführt, um die durchschnittlichen externen Kosten des Straßengüterverkehrs (ohne die Kosten der Verkehrsüberlastung) widerzuspiegeln. Die Einnahmen aus den Gebühren werden der Volkswirtschaft in Form von Lohnsteuersenkungen wieder zugeführt. Die

²¹ Barker, T. und Köhler, J. Unter EU sind die 12 Mitgliedstaaten des Jahres 1995 (ohne Griechenland) zu verstehen.

wichtigsten Ergebnisse der Studie spiegeln die Auswirkungen einer Gebühr in einem Szenario für das Jahr 2010 wider:

- Anstieg des BIP um 0,3% und der industriellen Produktion um 0,21%.
- Beschäftigungsanstieg um 0,5%.
- Rückgang des Straßengüterverkehrs um 6,6%.

9. Werden die Gebühreneinnahmen in Form von Lohnsteuersenkungen in die Volkswirtschaft zurückgeführt, nehmen Produktion, Beschäftigung und Wirtschaftswachstum zu, wodurch die Auswirkungen der Erhöhung der Straßengüterverkehrskosten aufgewogen werden.

6.(b) Verteilungseffekt

10. Eine veränderte Kostenanlastung im Verkehr zielt auf eine Effizienzsteigerung dieses Sektors ab. *Falls* dies unerwünschte Verteilungseffekte haben sollte, müssen Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden. Generell weist das "Konsumverhalten" im Verkehrssektor eine steigende Tendenz auf. Die Haushalte verfügen über mehr Geld und geben einen größeren Teil ihres Einkommens für Verkehrsleistungen aus. Folglich könnte der Anstieg der Infrastrukturgebühren eher progressive als degressive Verteilungseffekte haben²². Die tatsächlichen Verteilungseffekte werden jedoch letztendlich weitgehend davon abhängen, welche Verkehrssektoren oder Verkehrsträger von einem Kostenanstieg betroffen sein werden und welche Ausgleichsmaßnahmen der jeweilige Mitgliedstaat anzubieten haben wird. Die obenerwähnte Studie über die Auswirkungen der Einführung einer Straßengüterverkehrssteuer läßt erkennen, daß sich ein solches System der Kostenanlastung positiv auf allen Einkommensgruppen auswirken würde. Für alle sozio-ökonomischen Gruppen würde sich hierdurch das verfügbare persönliche Realeinkommen erhöhen.

6.(c) Kohäsion und Regionen in Randlage

11. Die Auswirkungen einer veränderten Kostenanlastung im Verkehr auf Randgebiete oder Gebiete mit Entwicklungsrückstand sind ebenfalls zu untersuchen. Die entsprechenden Gebühren könnten so differenziert werden, daß Regionen mit geringerer Umweltbelastung und Infrastrukturüberlastung weniger stark betroffen wären. Es kann davon ausgegangen werden, daß die Gebühren in infrastrukturschwachen Gebieten mit geringer Verkehrsüberlastung oder in Randgebieten unter Einbeziehung dieser Kosten deshalb niedrig wären. Es besteht also kein Grund dafür, anzunehmen, daß Randgebiete und Gebiete mit Entwicklungsrückstand durch die Anwendung eines grenzkostenbezogenen Systems der Kostenanlastung grundsätzlich benachteiligt würden. Ferner wird das System — wie schon erwähnt — insgesamt beträchtliche Vorteile mit sich bringen, in deren Genuß auch die wirtschaftlich weniger entwickelten Regionen kämen.

12. In Fällen, in denen eine gewisse Besorgnis darüber besteht, daß höhere Benutzergebühren im Verkehr die wirtschaftliche Entwicklung von Randgebieten oder Gebieten mit Entwicklungsrückstand hemmen könnten, ließe sich eine flexible und vorsichtig abgestufte Einführung der Gebührenreform in Erwägung ziehen,

²² (teilweise abhängig von der Art des Anstiegs), R. Iten u.a. 1998.

vorausgesetzt, sie führt nicht zu Wettbewerbsverzerrungen. Dies kann insbesondere dort der Fall sein, wo bestimmte Einrichtungen die einzige Verbindung zur restlichen Union herstellen und/oder einen Schwerpunkt der lokalen Wirtschaftstätigkeit bilden. Andererseits kann in Regionen mit relativ schwacher Verkehrsinfrastruktur, wo umfangreiche Investitionen erforderlich sind, um den Zugang zu verbessern und/oder die vorhergesagte Zunahme des Verkehrsaufkommens zu bewältigen, eine Gebührenpolitik notwendig sein, die zu einem höheren Kostendeckungsgrad führt.

13. Differenzierte Gebührensysteme werden zu einer Verschiebung der Verkehrskostenstruktur und -verteilung führen. Größere Effizienz führt zu geringeren Verkehrskosten für die Gesellschaft insgesamt, aber auch für einige Wirtschaftsakteure. Für diejenigen Produzenten, die nicht in der Lage sind, ihre Verkehrsnutzung in ausreichendem Umfang an die neuen Gebührensysteme anzupassen, können die Verkehrskosten hingegen steigen. Wie bereits gesagt, machen die Verkehrskosten in der Regel nur einen geringen Teil der Gesamtproduktionskosten aus. Zumindest kurzfristig könnten solche Produzenten insbesondere dann stark betroffen sein, wenn sie in einem Randgebiet ansässig und auf eine einzige Verkehrsart angewiesen sind und weit entfernte Märkte im Wettbewerb mit Anbietern vor Ort beliefern. Diese könnte die Aufnahme bestimmter Vorschriften für dieses Problem in den Gemeinschaftsrahmen rechtfertigen. Deshalb werden einige Gebiete in Randlage bei gleichzeitiger Einhaltung der Regelungen zur Gewährung von Staatsbeihilfen zusätzlich Maßnahmen ergreifen wollen, um die Wettbewerbsstellung solcher Produzenten auf zentralen Märkten zu stützen, beispielsweise durch Hilfen zur Anpassung der Produktionsstrukturen und eine Verlagerung auf Produkte mit höherem Wert/Gewichts-Verhältnis und durch qualitativen Ausbau und Diversifizierung der wichtigsten Transportsysteme, gegebenenfalls mit Unterstützung durch den Strukturfonds und/oder den Kohäsionsfonds.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

1. Das von der Kommission vorgeschlagene dreistufige Konzept für faire und effiziente Preise im Verkehr würde in allen Mitgliedstaaten und für alle Verkehrsträger einen effizienten und kostenbezogenen Ansatz für die Kostenanlastung im Verkehr gewährleisten. Unter Einbeziehung eines "Ausschusses von Regierungssachverständigen" würde die Kommission einen ausführlichen praktischen Leitfaden für optimale Praktiken für die Anlastung der Infrastrukturkosten, der Kosten der Verkehrsüberlastung und der externen Kosten ausarbeiten und dafür sorgen, daß ein konsequentes Konzept angenommen wird (bis zum Jahr 2004 für die prioritären Verkehrsträger und kurz darauf für alle weiteren Verkehrsträger). Wenn sichergestellt wird, daß sich die Gebührenberechnung auf spezifische, vereinbarte Kosten stützt, ist zu erwarten, daß die Notwendigkeit von nutzungsbezogenen Infrastrukturgebühren allgemein akzeptiert wird und die Effizienz des europäischen Verkehrssektors sich als Folge hiervon steigert.

LITERATURVERZEICHNIS

- Barker, T., Köhler, J.: *Charging for road freight in the EU, Cambridge Econometrics*, Mai 1998.
- CERTE, CES, SESO: *What do the Trenen II case studies tell us about the reform of European transport pricing? Dokument für Workshop*, 25. März 1998.
- DIW, INFRAS, Dr. Herry, NERA: *Infrastructure capital, maintenance and road damage costs for different heavy goods vehicles in the EU*, 1998.
- EKVM: *Efficient Transport for Europe - Policies for the internalisation of external costs*, 1998.
- ESPO: *Report of an enquiry into the current situation in the major Community sea ports*, 1996.
- EUNET; *Socio-economic and spatial impacts of transport*. Arbeitsunterlage 1998.
- Europäische Kommission: Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik - Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 3/93, KOM(92) 494 endg.
- Europäische Kommission: Faire und effiziente Preise im Verkehr - Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union, Grünbuch, KOM(95) 691 endg.
- Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, KOM(96) 331 endg.
- Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen, KOM(97) 30 endg.
- Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Flughafenengebühren, KOM(97) 154 endg.
- Europäische Kommission: Grünbuch über Seehäfen und Seeverkehrinfrastruktur, KOM(97) 678 endg.
- Europäische Kommission: GD XXI, Vehicle taxation in the EU 1997, Background paper, 1997.
- Hochrangige Arbeitsgruppe von öffentlich-privaten Partnerschaften: Abschlußbericht der Hochrangigen Arbeitsgruppe - Finanzierung von TEN-Verkehrsprojekten im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften, Europäische Kommission, GD VII/321/97.
- Hochrangige Arbeitsgruppe Verkehrsinfrastrukturgebühren: Bericht der Hochrangigen Arbeitsgruppe Verkehrsinfrastrukturgebühren, Europäische Kommission, Juni 1998.
- Iten R., Banfi S., Köhler J.: *Social and Regional Distributive Impacts of Ecotax proposals*, Arbeitsunterlage 4. Juni 1998, EFR, Europäische Kommission, GD XII.
- Jansson J. O., Lindberg G.: *Summary of transport pricing principles*, PETS-Projekt, März 1998.
- Kågeson P.: *Konkurrensen mellan transportslagen efter en internalisering av de externa kostnaderna*.
- Matas A., Asensio J., Rendeiro R.: *Direct user charges for transport infrastructures in the European Union*, 1997
- NERA: *An examination of rail infrastructure charges*, 1998.
- Newbery: *Road user charges in Britain*, Economic Journal (Conference Papers) 90, pp. 161-176, 1988.
- Roy R.: *Infrastructure cost recovery under allocatively efficient pricing*, March 1998.
- Winston C.: *Conceptual developments in the economics of transportation: an interpretive survey*, Journal of Economic Literature, 23, 1985.

GLOSSAR

Abschreibung	Die Abschreibung ist ein Verfahren zur Verbuchung der Wertminderung eines Anlagegegenstands über die gesamte Nutzungsdauer. Die Abschreibung kann dazu benutzt werden, die Kapitalkosten aus dem Kapitalwert der bestehenden Straßeninfrastruktur zu ermitteln.
Ausgabenkonzept	Einige Mitgliedstaaten bewerten den Infrastrukturwert auf der Grundlage ihrer jährlichen Infrastrukturausgaben. Dazu gehören häufig die jährlichen Investitionen (für neue Infrastrukturen und für den Ausbau und den Ersatz von Anlagegegenständen [nicht kapitalisiert]) und die Unterhaltskosten (für Instandhaltung, Betrieb und Verwaltung). Zur Bewertung der Verkehrsfinanzierung ist jedoch ein Kostenkonzept vorzuziehen).
Betriebskosten oder -ausgaben	Hierbei handelt es sich um Ausgaben, die für den Betrieb bestehender Infrastrukturen erforderlich sind (Verwaltung, Polizei, Signalanlagen, Reinigung). Dies sind Unterhaltskosten und brauchen daher nicht kapitalisiert zu werden.
Durchschnittskosten	Die Durchschnittskosten errechnen sich aus den Infrastrukturkosten, geteilt durch ein Maß der Verkehrsleistung wie Fahrzeug-km oder Flugstunden. Sie zeigen daher die Kosten für die Bereitstellung von Infrastruktur je Verkehrseinheit. Sie sind vor allem für die Kostendeckung relevant, da Preise, die den Durchschnittskosten entsprechen, gewährleisten, daß die Gesamtkosten gedeckt werden (die Gesamtkosten umfassen sowohl die festen als auch die variablen Kosten).
Erwerbskosten	Die beim Erwerb einer Ware oder eines Dienstes entstehenden Kosten.
Externe Kosten	Externe Kosten sind die Kosten, die nicht vom Nutzer von Gütern oder Diensten (wie der Infrastruktur) getragen werden. Sie umfassen die Kosten für die Nutzung der Infrastruktur, wo diese nicht angelastet werden, die Kosten für Umweltverschmutzung, Lärm, verkehrsbedingte Personen- und Sachschäden. Die Nichtanrechnung dieser Kosten führt zur übermäßigen Nutzung der Güter oder Dienste.
Festkosten	Festkosten sind vom Verkehrsaufkommen unabhängige Kosten (einschließlich Ausbau der Infrastruktur, Beleuchtung).
Gesamtkosten	Die Summe der festen und der variablen Kosten, bzw. der Kapitalkosten und der Unterhaltskosten. Die Gesamtkosten entsprechen daher den gesamten jährlichen Kosten der Bereitstellung der Infrastruktur.
Grenzkosten	Grenzkosten sind spezifische variable Kosten der Nutzung bestehender Infrastruktur (ohne Berücksichtigung von Kapazitätserhöhungen). Sie spiegeln die zusätzlichen Kosten eines zusätzlichen Fahrzeugs oder einer anderen Verkehrseinheit wider und schließen die Kosten für die nutzungsabhängige Instandhaltung und die Betriebskosten ein. In diesem Weißbuch bezieht sich der Begriff "Grenzkosten" auf kurzfristige soziale Grenzkosten (ohne Berücksichtigung von Kapazitätserhöhungen). Langfristige Grenzkosten umfassen zusätzlich die Kosten künftiger Kapazitätserweiterungen. Sie sind jedoch im Verkehr sehr schwer zu ermitteln. Eine Verknüpfung der Gebühren mit den langfristigen Grenzkosten würde außerdem in Zeiten, in denen keine Kapazitätserweiterungen vorgesehen sind, zu erheblicher Ineffizienz führen. Aus diesem Grund sind die meisten Wirtschaftswissenschaftler der Auffassung, daß die Gebührenerhebung nach Maßgabe der kurzfristigen Grenzkosten für den Verkehrssektor das geeignetere Konzept ist.
Harmonisierung	Die internationale Koordinierung und mögliche Anpassung von unterschiedlichen Vorschriften, Verhaltenskodizes, Kostenberechnungsverfahren, Fahrzeugklassifizierungen, Verkehrsbeschilderung usw.
Instandhaltung	Instandhaltungskosten sind die zur Instandhaltung der bestehenden Infrastruktur notwendigen Kosten. Es wird unterschieden zwischen normaler Instandhaltung, beispielsweise Reinigung und Winterdienst, die von der Nutzung unabhängig ist, und Instandhaltung, die vom Verkehrsaufkommen abhängig ist (z.B. Erneuerung des Straßenbelags). Bei letzteren Instandhaltungskosten handelt es sich um Grenzkosten, da sie sowohl variabel als auch vom Verkehrsaufkommen abhängig sind.

Interne Kosten	Interne Kosten sind die vom Nutzer getragenen Kosten.
Investitionsausgaben	Hierbei handelt es sich um jährliche Ausgaben für dauerhafte Infrastrukturen (mit einer Nutzungsdauer von mehr als einem Jahr, beispielsweise Neubau von Infrastrukturen). Solche Ausgaben müssen "kapitalisiert" werden mit einer Abschreibungsrate und einem Zinssatz, die den Opportunitätskosten des investierten Kapitals entsprechen.
Ist-Kosten der Vergangenheit	Die Kosten von Anlagegegenständen, deren offizielle Nutzungsdauer abgelaufen ist. Sie haben keinen formalen Kapitalwert oder ihr Wiederverkaufswert ist gleich null.
Kapitalkosten	Die Kapitalkosten setzen sich zusammen aus der Tilgung des festen Kapitals und den Zinszahlungen. Ihr Anteil an den gesamten Infrastrukturkosten ist häufig relativ hoch. Sie unterscheiden sich von dem jährlichen Kapitalaufwand, der sämtliche Kosten decken kann, aber nicht muß. (Sind die Ausgaben niedriger als die Kosten, gehen Qualität und Wert der Infrastruktur zurück.)
Kostenbezug	Dieser Begriff wird in Artikel 4 des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über Flughafenengebühren näher erläutert. Er findet im allgemeinen auf Terminals Anwendung. Er bedeutet, daß die Gebühren zumindest die Grenzkosten decken sollten, und der Betreiber sollte nachweisen können, daß sich die Gebühren auf die Grenzkosten beziehen. Er steht ferner im Zusammenhang mit der Kostendeckung, da er impliziert, daß die Betreiber zusätzliche nichtverzerrende Gebühren erheben dürfen, um (höchstens) vollständige Kostendeckung zu erreichen.
Kostendeckung	Hierbei handelt es sich um ein Konzept der Anlastung der Infrastrukturkosten, wobei die (festen und variablen) Kosten der Infrastruktur vollständig oder teilweise durch Gebühren für die Nutzung der Infrastruktur gedeckt werden. Ein solches Konzept ist für gewöhnlich kostengebunden und trägt durch die Einnahmen zu Investitionen und zur Bereitstellung der Infrastruktur bei.
Kostenkonzept	Bei einem kostengebundenen Konzept zur Bewertung der Infrastrukturfinanzierung werden (unter Verwendung von Abschreibungsverfahren) die Werte der Kapital- und Betriebsstrukturen ermittelt. (Die Alternative ist ein ausgabengebundenes Konzept).
Kosten der Verkehrsüberlastung	Die Kosten der Verkehrsüberlastung umfassen direkte Kosten (Zeitkosten, Betriebskosten) und indirekte Kosten (die Opportunitätskosten des Zeitverlusts, die Kosten, die Dritten aufgrund verspäteter Warenlieferungen entstehen, Umweltkosten).
Normung	Festlegung einheitlicher technischer Konzepte, Technologien und Normen zwischen den Mitgliedstaaten.
Pauschalgebühr	Eine Gebühr für die Nutzung der Infrastruktur, die häufig zusammen mit variablen Gebühren erhoben wird und nicht nutzungsabhängig ist. Jährliche Lizenzgebühren, Eintrittsgebühren oder Zugangsggebühren sind Beispiele für Pauschalgebühren. (Gleichbedeutend mit Festgebühr).
Strukturelle Instandhaltung	Umfassende Instandhaltungsarbeiten. Ein gutes Beispiel für die strukturelle Instandhaltung ist die Erneuerung der Fahrbahn und des Straßenbelags. Der Nutzeffekt dieser Ausgaben ist einige Jahre lang spürbar und nicht nur in dem Jahr, in dem der Straßenbelag ausgebessert wurde.
Unterhaltskosten	Die Kosten, die entstehen, um einen bestimmten Anlagegegenstand instandzuhalten, ohne daß dessen Wert dabei erhöht wird. Bei Infrastrukturen sind Unterhaltskosten jährliche Ausgaben, die notwendig sind, um zu gewährleisten, daß die Infrastruktur eine akzeptable Dienstqualität bereitstellt (einschließlich Betriebskosten), ohne daß die Qualität über einen begrenzten Zeitraum hinaus aufrechterhalten wird. Sie beinhalten beispielsweise: Kehr- und Reinigungsdienste, Mähen der Grünstreifen, Winterdienst (Schneeräumen und Streudienst), Beleuchtung und Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung.
Variable Kosten	Kosten, die je nach Verkehrsaufkommen variieren. Beispiele für variable Kosten sind die

	Abnutzung der Infrastruktur, Kosten der Verkehrsüberlastung.
Verkehrsüberlastung	Eine Verkehrsüberlastung tritt ein, wenn das Verkehrsaufkommen die Infrastrukturkapazität übersteigt und die Geschwindigkeit des Verkehrsflusses abnimmt. Sie kann definiert werden als eine Situation, in der der Verkehr langsamer fließt als bei geringerem Verkehrsaufkommen. Die Definition dieser "niedrigeren Verkehrsaufkommen" (Bezugsverkehrsaufkommen) ist kompliziert und von einem Land zum anderen unterschiedlich.
Wiederbeschaffungswert/-kosten	Die Kosten, die entstehen, um einen bestimmten Anlagegegenstand einer bestimmten Qualität durch einen Anlagegegenstand gleichwertiger Qualität zu ersetzen. Wiederbeschaffungskosten können aufgrund von Preiserhöhungen die ursprünglichen Erwerbskosten übersteigen.
Zinsen	Aufwandzinsen sind Teil der Kapitalkosten der Infrastruktur. Sie spiegeln die Opportunitätskosten des Kapitals wider (wären die Mittel nicht in die Infrastruktur investiert, könnten sie anderswo im Land investiert werden). Der Zinssatz ist für gewöhnlich vergleichbar mit den Refinanzierungskosten für staatliche Darlehen.

ANHANG I: VERSCHIEDENE KONZEPTE FÜR DIE INFRASTRUKTURKOSTENANLASTUNG

Grenzkostenorientierte Gebührenberechnung

Unter Grenzkosten sind bestimmte variable Kosten im Zusammenhang mit der Nutzung der bestehenden Infrastruktur zu verstehen (wobei Kapazitätssteigerungen nicht berücksichtigt werden). Sie reflektieren die durch ein zusätzliches Fahrzeug oder eine sonstige Verkehrseinheit entstehenden zusätzlichen Kosten und schließen nutzungsbezogene Infrastruktur-Instandhaltungs- und -betriebskosten ein.

Langfristig (z.B. in 50 Jahren) werden alle Kosten (selbst Investitions- und Kapitalkosten) variabel, so daß sich die Grenzkosten den Durchschnittskosten annähern (weil die Unterscheidung zwischen festen und variablen Kosten wegfällt). Liegt der politische Schwerpunkt auf der effizienten Nutzung der bestehenden Infrastruktur, sind jedoch die kurzfristig anfallenden Grenzkosten von Bedeutung.

Zwar wird die grenzkostenorientierte Gebührenberechnung zur effizienten Nutzung der Infrastruktur führen, Sektoren mit großenbedingten Kosteneinsparungen (wie die Eisenbahn) werden jedoch nicht alle Kosten decken. Zweitens können andere Ziele wie der Ausbau, die Sicherheit und die Mobilität zu Investitionen führen, die über dem theoretischen Optimum liegen, was wiederum zur Folge hat, daß nicht alle Kosten durch die grenzkostenorientierte Gebührenberechnung gedeckt werden. Drittens sind derzeit nur abgestufte und keine fein abgestimmten Gebühren machbar, so daß die Grenzkosten möglicherweise nicht deutlich wiedergespiegelt werden (vgl. Preisdiskriminierung). Viertens könnten anderswo bestehende unvollkommene Märkte die Einführung eines angepaßten Grenzkostensystems verlangen.

An den Durchschnittskosten orientierte Gebührenberechnung

Die Durchschnittskosten errechnen sich aus den Infrastrukturkosten, geteilt durch ein Maß der Verkehrsleistung wie Fahrzeug-km oder Flugstunden. Sie zeigen daher die Kosten für die Bereitstellung von Infrastruktur je Verkehrseinheit. Sie sind vor allem für die Kostendeckung relevant, da Preise, die den Durchschnittskosten entsprechen, gewährleisten, daß die Gesamtkosten gedeckt werden (die Gesamtkosten umfassen sowohl die festen als auch die variablen Kosten).

Eine an den Durchschnittskosten orientierte Gebührenberechnung ist zwar ein gutes und einfaches Konzept, es kann jedoch zu erheblicher Ineffizienz führen, wobei einige Verkehrsnutzer zuviel bezahlen (wenn ihre *Grenzkosten* niedrig sind, etwa bei kleinen Personenkraftwagen) und einige zu wenig.

Ramsey-Preisgestaltung

Bei dieser Theorie wird davon ausgegangen, daß das Ausmaß, in dem ein Unternehmen Preise über die Grenzkosten hinaus anhebt, von der Empfindlichkeit der Nachfrage auf Preisveränderungen (sowie deren Flexibilität) abhängt. Es ist besser, den Preis eines Produkts anzuheben, bei dem die Nachfrage gegenüber seinem Preis oder dem Preis anderer Waren unempfindlich ist, als ein Produkt zu verteuern, bei dem die Preiserhöhung zu einer erheblichen Veränderung der Nachfrage führt. Hinsichtlich der Infrastruktur ist die Personenverkehrsnachfrage weniger flexibel als die Güterverkehrsnachfrage. Die Ramsey-Preisgestaltung impliziert also, daß die Preise im Personenverkehr höher sein sollten und ein Produzent eine bessere Deckung seiner Kosten erzielt und die Effizienzverluste begrenzt. Eine

solche Analyse setzt allerdings voraus, daß eine Segmentierung des Marktes möglich und akzeptabel ist, und sie berücksichtigt weder die Gewinnverteilung noch die sozialen Auswirkungen im weiteren Sinn.

Preisdiskriminierung

Nach dieser Strategie werden die Nutzer je nach Ihrer Zahlungsbereitschaft in unterschiedlichem Maße zur Kasse gebeten. Nutzer, deren Grenznutzen erheblich über den Grenzkosten liegt, werden auch stärker belastet, während Nutzer mit niedrigeren Gewinnen nur grenzkostenbezogene Gebühren zu zahlen haben. In der Praxis ist es jedoch sehr schwierig, solche Systeme festzulegen. Eines der Probleme besteht darin, daß die Nutzer keine Veranlassung sehen, ihre tatsächliche Zahlungsbereitschaft offen zu zeigen. Theoretisch besteht zwar die Möglichkeit, Gebührensysteme auszuhandeln, sie könnten jedoch dem Grundsatz der Transparenz der Gebühren entgegenstehen. Ferner stellt sich die Frage, ob solche Konzepte gerecht sind.

Zweigliedrige Preissysteme

In einem zweigliedrigen Preissystem kann die grenzkostenbezogene Preisgestaltung kombiniert werden mit einer bereits gebräuchlichen Pauschalgebühr (z.B. Zulassungsgebühren), um die Kosten zu decken. Entscheidungen über einzelne Fahrten orientieren sich an den Grenzkosten, während eine Pauschalgebühr die Möglichkeit zusätzlicher Einnahmen bietet, ohne daß die Effizienz beeinträchtigt wird. Werden die Entscheidungen jedoch von den Preisen beeinflusst, da sie zu niedrigeren Einkünften führen oder die Wahrnehmung der Verkehrskosten verändert wird, so kann das auch Marktverzerrungen verursachen.

ANHANG II: BESTEHENDE ANSÄTZE DER INFRASTRUKTURKOSTENANLASTUNG

Die nachstehende Tabelle zeigt die Unterschiede bei der Kraftstoffbesteuerung zwischen den einzelnen Verkehrsträgern:

Tabelle 1: Kraftstoffverbrauchsteuern in der EU, nach Verkehrsträgern, Januar 1997, ECU

Verkehrsträger	Verbleites Benzin Kiloliter (kl)	Unverbleites Benzin kl	Diesel kl	LPG/Tonne	CNG/Methan/Tonne
Kfz-Kraftstoff, Mindestsatz	396	349	252	0	0
Kfz-Kraftstoff, Höchstsatz	617	576	501	776	776
Luftfahrzeug-treibstoff	0 für internationale Flüge				
Eisenbahn (Mineralöl)	von einem Mitgliedstaat zum anderen unterschiedlich*				
Seeverkehr	0	0	0	0	0
Binnenschifffahrt	0 auf dem Rhein (auf dem über 70% des europäischen Verkehrs abgewickelt wird)				

*A, D, G, L: Gleicher Satz wie Kfz-Kraftstoff; P, S, DK, I: befreit; UK, Irl: Gleicher Satz wie Heizöl Quelle: GD XXI

Straße

In den 1992 erlassenen Gemeinschaftsrechtsvorschriften²³ wurden Mindestsätze für die in der Gemeinschaft erhobenen Verbrauchssteuern festgelegt. Ein Jahr später wurden mit der Richtlinie 93/89/EWG²⁴ Rahmenbedingungen für die Regeln über die für schwere Nutzfahrzeuge erhobenen Kraftfahrzeugsteuern und straßenverkehrsspezifischen Gebühren (wie Maut- und Straßenbenutzungsgebühren) geschaffen.

Die Besteuerung des Straßenverkehrs ist, wie die nachstehenden Tabellen zeigen, von einem Mitgliedstaat zum anderen sehr unterschiedlich. In der Tabelle 1 wird veranschaulicht, daß einige wenige Mitgliedstaaten Dieseldieselkraftstoff nur leicht über diesem Niveau besteuern (Luxemburg, Griechenland und Spanien). Die Tabelle zeigt beachtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten.

Tabelle 2: Verbrauchssteuern auf Dieseldieselkraftstoff; Stand Januar 1998, ECU

Mitgliedstaat	Diesel 1000 l
EG- MINDESTSATZ	245
NIEDRIGSTER STEUERSATZ	248
HÖCHSTER STEUERSATZ	585
DIFFERENZ	333

²³ Richtlinie 92/82/EWG des Rates, ABl. Nr. L 316/19 vom 31.10.1992.

²⁴ Richtlinie 93/89/EWG des Rates, ABl. Nr. L 279/32 vom 12.11.1993.

Tabelle 3 zeigt die verschiedenen in der EU bestehenden Arten von Kraftfahrzeugsteuern. Zwar gibt es zwischen den Mitgliedstaaten einige Gemeinsamkeiten hinsichtlich der *Struktur* dieser Steuern, deren *Höhe* weist jedoch erhebliche Unterschiede auf.

Tabelle 3: Fahrzeugbezogene Steuern in den Mitgliedstaaten; Stand 1. Januar 1998

Mitgliedstaat	jährl. Steuer	Steuern und Abgaben auf Fahrzeugbetrieb		
	Kfz-Steuer	Verbrauchssteuer auf Kraftstoff, MwSt.	Maut auf Straßen und Brücken	Nutzungsgebühren (z.B. Euro-vignette)
Belgien	*	*		*
Deutschland	*	*		*
Dänemark	*	*	*	*
Spanien	*	*	*	
Griechenland	*	*	*	
Frankreich	*	*	*	
Italien	*	*	*	
Irland	*	*	*1	
Luxemburg	*	*		*
Niederlande	*	*		*
Österreich	*	*	*	
Portugal	*	*	*	
Finnland	*	*		
Schweden	*	*	*	*
Vereinigtes Königreich	*	*	*	

1) Die bisher erhobenen Mautgebühren sind eher privat erhobene Gebühren als Steuern

In Tabelle 4 sind sowohl Lkw als auch Pkw erfasst. Die Tabelle zeigt, daß die einzelnen Arten von Steuern und Abgaben in den Mitgliedstaaten unterschiedlich gewichtet sind. Gewisse Unterschiede führen wohl nicht zwangsläufig zu Verzerrungen und ergeben sich lediglich aus Kostenunterschiede. Es ist jedoch unwahrscheinlich, daß die oben angesprochenen Abweichungen gewollt sind oder unterschiedliche Kostenstrukturen widerspiegeln.

Tabelle 4: Vergleich aller im Straßenverkehr erhobenen Steuern¹ (1993,1995 oder 1996) %

Land	Mineralölsteuer	Kfz-Steuer	Mautgebühren
Österreich	62%	32%	6%
Finnland	55%	45%	-
Deutschland	83%	17%	-
Italien	67%	32%	1%
Portugal	73%	21%	6%
Spanien	83%	8,5%	8,5%
UK	80%	20%	-

¹ Alle Straßenfahrzeuge. Jeweiliger Anteil der erhobenen Steuer, ohne Einkünfte aus der Eurovignetten-Gebühr. Mineralölsteuer schließt MwSt. nicht ein; Kfz-Steuer schließt jährliche Steuern und Erwerbssteuern ein.

Quelle: GD VII 1998

Eisenbahn

Die Richtlinie 95/19/EG de Rates enthält Leitlinien für die Festlegung des Gemeinschaftsrahmens für die Berechnung der Wegeentgelte im Schienenverkehr.

Die Konzepte für die Anlastung der Eisenbahninfrastrukturkosten, die bisher von den einzelnen Mitgliedstaaten angenommen wurden, weisen erhebliche Unterschiede auf. Die Systeme variieren zwischen einem Tarifsystem, zweigliedrigen Tarifen, einer Entgeltberechnung nach dem Prinzip der sozialen Grenzkosten, Verhandlungen von Fall zu Fall und Kostenfreiheit. Sie spiegeln große Unterschiede der Marktstrukturen und der Art des Eisenbahnnetzes in dem jeweiligen Mitgliedstaat und auch deutliche Unterschiede zwischen der jeweiligen Politik der Regierung in bezug auf den öffentlichen Verkehr und der Verfügbarkeit öffentlicher Mittel wider. Dennoch können die meisten der bestehenden Gebührensysteine einem der beiden folgenden Konzepte zugeordnet werden:

- das "Skandinavische" Konzept, das ein relativ einfaches Kostenanlastungssystem vorsieht, das auf den kurzfristigen Grenzkosten beruht, jedoch angepaßt wurde, um allgemeineren Prioritäten der Verkehrspolitik Rechnung zu tragen;
- das Konzept der "angeglichenen Durchschnittskosten", mit dem Einnahmen in einer bestimmten Höhe angestrebt werden, hauptsächlich über variable Entgelte. Auch wenn diese variablen Entgelte anhand einer Reihe von Kosten- und Marktfaktoren angeglichen und ein kleinerer Anteil der Einnahmen durch Pauschalgebühren eingezogen werden können, führt dieses Konzept häufig zu variablen Kostenanlastungen die erheblich höher sind als die kurzfristigen Grenzkosten, wobei gegebenenfalls auch die Höhe staatlicher Zuschüsse eine Rolle spielt.

Ein entscheidender Unterschied zwischen diesen beiden Konzepten ist die Richtung der kausalen Beziehung zwischen staatlichen Zuschüssen zur Eisenbahninfrastruktur und dem Niveau der Wegeentgelte. Nach dem skandinavischen Konzept wird die Höhe der Wegeentgelte (und somit der gesamten Einkünfte aus diesen Gebühren) hauptsächlich durch Kostenfaktoren und Vergleiche mit anderen Verkehrsträgern bestimmt, so daß das Niveau der erforderlichen staatlichen Zuschüsse dann anhand der Differenz zwischen den gesamten Eisenbahninfrastrukturkosten und den aus den Wegeentgelten stammenden Einkünften bestimmt wird. Dagegen wird beim Konzept der angeglichenen Durchschnittskosten die Höhe der staatlichen Zuschüsse (sofern vorhanden) zur Eisenbahninfrastruktur im allgemeinen im Rahmen größerer Entscheidungen über vorrangige öffentliche Ausgaben bestimmt, so daß die Einkünfte aus den Wegeentgelten hoch genug sein müssen, um die Differenz zwischen den staatlichen Zuschüssen und den gesamten Infrastrukturkosten zu decken.

Das in Großbritannien praktizierte Konzept läßt sich nicht ohne weiteres in eine dieser beiden Kategorien einordnen. Es kombiniert den im skandinavischen Konzept enthaltenen Schwerpunkt auf den kurzfristigen Grenzkosten mit dem hohen Maß der Kostendeckung, der eher für das Konzept der angepaßten Durchschnittskosten typisch ist. Großbritannien ist unter allen Mitgliedstaaten der einzige, in dem einige Wegeentgelte zwischen den Schienenverkehrsbetreibern und dem Fahrwegbetreiber ausgehandelt werden. Außerdem erscheinen die Rahmenbedingungen für die Wegeentgelte in Großbritannien wesentlich komplexer als in vielen anderen Mitgliedstaaten.

In den nachstehenden Tabellen werden die unterschiedliche Finanzlage der Eisenbahnen in den Mitgliedstaaten und die in den Mitgliedstaaten angewandten verschiedenen Kostenanlastungskonzepte zusammengefaßt:

Tabelle 5: Kosten und Zuschüsse im Eisenbahnverkehr 1989. (Mio. £, 1989)

Land	Gesamtkosten der Eisenbahn	Staatl. Zuschüsse insges.	Verhältnis der "Einkünfte" ¹ zu den Kosten
GB	3 591	636	82%
Frankreich	6 201	3 194	48%
Deutschland (West)	8 763	3 611	59%
Italien	7 226	6 059	16%
Belgien	1 309	761	42%
Niederlande	834	377	55%

¹ Einkünfte=Kosten-Zuschuß.

Quelle: OEIL 1997

Tabelle 6: Eisenbahngebühren (Richtwerte) in verschiedenen Mitgliedstaaten (ECU, 1997)

Land	Jährliche Gebühren	Entfernungsbezogene Gebühren	Gewichtsbezogene Gebühren	Kostendeckung
Österreich	9 700-18 900/km	0,73 /Zug-km	0,001/Zug-km	26%
Belgien		•		
Dänemark	200-400/km ¹	2,7-3/Zug-km		20-25%
Finnland			0,0015-0,0017/ Brutto- Zug-tkm	15%
Frankreich	38-1 680/km	0,13-15/Zug-km ²		
Deutschland		2,5-12,6/Zug-km ³		
Schweden	•	0,0027-0,1 /Zug-km		
UK	•	•		

¹ Von 1999 ² nach Fahrzeit unterschiedlich ³ nach Strecken unterschiedlich Quelle: NERA 1998
(In den übrigen Mitgliedstaaten wurden noch keine Eisenbahnwegeentgelte festgelegt)

Binnenwasserstraßen

Etwa 7,6% des Verkehrs in Europa wird auf den Binnenwasserwegen abgewickelt, davon 70% auf dem Rhein, wo aufgrund der Mannheimer Akte Gebühren unzulässig sind. Auf allen anderen Wasserstraßen erheben die Mitgliedstaaten Gebühren, die auf unterschiedlichen Grundsätzen beruhen.

Im Gegensatz zu der Mannheimer Akte wenden einige Mitgliedstaaten (Luxemburg, Frankreich, Deutschland (im Rahmen des Mosel-Übereinkommens), Belgien, Finnland, das Vereinigte Königreich (in erster Linie für Sportboote) und die Niederlande relativ differenzierte Gebühren an, die nach Typ und Größe des Schiffes, Typ und Umfang der Fracht, Zahl der Fahrgäste, Häufigkeit der Fahrten und Tageszeit festgelegt werden (jedes Land hat sein eigenes Konzept). Die Gebühreneinnahmen werden zur Deckung einer Reihe von Instandhaltungs-, Betriebs- und Kapitalkosten verwendet. Die Nachfrage reagiert aber offenbar sehr empfindlich auf Gebührenänderungen, so daß Gebühren nicht ohne weiteres erhöht werden können.

In Deutschland werden weniger Gebühren, auf dem Rhein, der Elbe, der Oder und der Donau keine Gebühren für die Sicherung des Schiffsverkehrs erhoben. Auf anderen Wasserstraßen (mit unter 20% des gesamten Verkehrsaufkommens) werden Gebühren erhoben (beispielsweise im Rahmen des Mosel-Übereinkommens), die in etwa den oben

beschriebenen entsprechen. Diese Gebühren decken bis zu 25% der Betriebs- und Instandhaltungskosten der Wasserstraßen.

Einige Länder (insbesondere Frankreich und das Vereinigte Königreich) erheben Gebühren von anderen Nutzern der Kanalnetze (wie Wasserwerke, gewerbliche und landwirtschaftliche Nutzer). Diese Einrichtungen nutzen die Kanäle für andere Zwecke als den Verkehr (das Verhältnis ist etwa 80/20), und tragen in diesen Ländern erheblich zu den Infrastrukturkosten bei. Im großen und ganzen tragen Gebühren für die Nutzung der Binnenwasserstraßen in den Mitgliedstaaten zu den unterschiedlichen Infrastrukturkosten zwar bei, decken jedoch nicht die variablen Infrastrukturkosten. In allen Mitgliedstaaten sind staatliche Zuschüsse noch immer bis zu einem gewissen Grad erforderlich.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die in den einzelnen Mitgliedstaaten angewandten verschiedenen Konzepte:

Tabelle 7: Kosten und Kostendeckung der Binnenwasserstraßen, 1998

Land	Art der Gebühren	Kostendeckung	Anmerkung
Belgien	variabel ¹	7,5% der Investition	Es ist zu beachten, daß vermutlich nur 20% der Nutzung der Binnenwasserstraßen der Schifffahrt zugeschrieben werden kann
Frankreich	Variabel	10% der Einnahmen	
Deutschland	variabel bei 20% des Verkehrs	13% der Unterhaltskosten	
UK	Variabel	8,7% der Instandhaltungskosten	
Finnland	Variabel	21% der Instandhaltungs- und Ausbaurkosten	

¹ Variable Gebühren richten sich i.a. nach Gewicht, Entfernung, Schiffstyp, Art der Fahrt

Quelle: Fragebogen GD VII

Flughäfen

Flughafengebühren umfassen eine Vielzahl von Gebühren für die einzelnen Flughafeneinrichtungen und -dienstleistungen. Dazu gehören Lande-, Beleuchtungs-, Park-, Betankungs- und Lagereinrichtungen sowie Luftfahrzeug-, Passagier- und Frachtdienste. Da es keine einheitliche Verwendung der einzelnen Flughafengebühren gibt, beziehen sie sich nicht immer auf die selben Einrichtungen oder Dienstleistungen. Flughafengebühren unterliegen einer Vielzahl von Kriterien, die von einem Gebührensystem zum anderen unterschiedlich sind. Allerdings werden einige Kriterien allgemein angewandt. Dazu gehören:

- Herkunfts- und Zielort des Flugs, wobei bei den Lande-, Passagier- und Beleuchtungsgebühren häufig zwischen innerstaatlichen und internationalen Flügen unterschieden wird;
- die Masse des Luftfahrzeugs, häufig das Starthöchstgewicht für Lande- und Parkgebühren;
- die spezifische Lärmerzeugung des Luftfahrzeugs für die Lärmgebühr oder, falls eine solche Gebühr nicht besteht, für die Landegebühr, sofern diese den Lärmmissionen des Luftfahrzeugs Rechnung trägt;
- die Parkdauer, mitunter differenziert nach dem Flugplan, für die Parkgebühr;

- die Zahl der Passagiere, deren Alter und mitunter die zurückgelegte Entfernung für die Passagiergebühr;
- der beladene oder unbeladene Frachtraum für die Frachtgebühr.

Die Höhe der Flughafengebühren sind von einem Mitgliedstaat zum anderen und häufig sogar innerhalb eines Mitgliedstaats von einem Flughafen zum anderen sehr unterschiedlich.

Luftverkehrsdienste

Die insgesamt von einem Staat erhobene Eurocontrol-Gebühr entspricht der Summe der Einzelgebühren für Flüge, die in den Luftraum dieses Staates eingeflogen sind. Die Einzelgebühr für einen Flug errechnet sich durch Multiplikation des nationalen Gebührensatzes mit der Anzahl der "Dienstleistungseinheiten" dieses Flugs. Der nationale Gebührensatz wird für jedes Land jährlich festgelegt, wobei die "Gebührenerhebungsgrundlagen" der nationalen Streckennavigationsdienste durch die Gesamtzahl der "Dienstleistungseinheiten" im Luftraum dieses Landes in dem betreffenden Jahr geteilt werden. Die Berechnung der "Dienstleistungseinheiten" erfolgt in Abhängigkeit von der vom Luftfahrzeug zurückgelegten Entfernung (ausgedrückt als ein Hundertstel der Zahl, die die Großkreisentfernung zwischen dem Einflugpunkt in den Luftraum des Landes und den Ausflugpunkt aus diesem Luftraum angibt), multipliziert mit dem Gewichtsfaktor des Luftfahrzeugs (ausgedrückt als die Quadratwurzel seines Starthöchstgewichts). Die jährlichen "Gebührensätze" werden auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten am Ende des vorhergehenden Jahres festgelegt. Es gibt einen Mechanismus, der es ermöglicht, größere Abweichungen entsprechend anzupassen. Diese Werte dürfen sich nur auf gebührenpflichtige Flüge beziehen. (Einige Flüge wie Flüge mit Luftfahrzeugen unter 2 Tonnen und staatlichen Luftfahrzeugen, Such- und Rettungsflüge, Militärflüge, Übungsflüge und Flüge zum Testen der Navigationshilfen sind gewöhnlich gebührenfrei.)

Die Berechnung der "Gebührenerhebungsgrundlage" erfolgt in Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Rechnungsführungsgrundsätzen für Investitionsausgaben und Betriebskosten. Investitionsausgaben für Ausrüstungen und Gebäude werden berücksichtigt, indem deren endgültige Kosten auf der Grundlage der erwarteten Nutzungsdauer amortisiert werden. Diese Kosten setzen sich zusammen aus der Abschreibung (des tatsächlich aufgewendeten Kapitals) und den Zinsen (die sich auf den Nettowert der Kostenabschreibung des investierten Kapitals beziehen). Unter Betriebskosten sind Kosten für Luftverkehrsdienste, Kommunikation, Wetterdienst und Fluginformationsdienste zu verstehen, die jeweils unterteilt werden nach Wartung, Betrieb, Ausbildung, Forschung und Verwaltung. Sämtliche Gebühren werden von Eurocontrol erhoben und an die Mitgliedstaaten entsprechend den Verkehrsaufkommen umverteilt.

Dieses Konzept reflektiert die tatsächlichen Produktionskosten und ermöglicht deren vollständige Deckung.

Seehäfen

Der Seehafensektor ist häufig kommerziell ausgerichtet und starkem Wettbewerb ausgesetzt: Sowohl innerhalb eines Mitgliedstaats als auch in verschiedenen Mitgliedstaaten liefern sich die Seehäfen eine scharfe Konkurrenz. Es gibt einen deutlichen Trend zu noch größerer privater Beteiligung an Hafentätigkeiten, insbesondere in ausgeprägt kommerziellen Bereichen wie der Frachtabfertigung. Das hat dazu geführt, daß die Finanzierung von Hafeneinrichtungen für diese Zwecke zunehmend vom Privatsektor übernommen wird, während sich die Hafenbehörden immer mehr auf ihre Rolle des "Hausherrn" sowie auf die Finanzierung und den Betrieb von Einrichtungen beschränken, die für den sicheren und effizienten Betrieb des Hafens insgesamt von Bedeutung sind.

Die Gebührensysteme der europäischen Seehäfen in der Gemeinschaft sind sehr unterschiedlich. Immerhin sind ihnen einige grundlegende Merkmale gemeinsam, wie die Beschreibung der Hafeneinrichtungen und der unter den jeweiligen Typ von Hafengebühren fallenden Dienste, die Grundlage der einzelnen Gebühren und die Berechnungsmethode. Im allgemeinen lassen sich drei Arten von Gebühren unterscheiden²⁵: Gebühren im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Diensten und Einrichtungen, die einem Schiff die sichere Einfahrt in und die Nutzung des Hafens erlauben; Gebühren für spezifische Dienste oder Versorgungsleistung und Mieten sowie Gebühren für die Nutzung von hafeneigenem Gelände oder Einrichtungen.

Die meisten Seehäfen erheben Gebühren für die Be- und Entladung von Gütern, und einige auch für Fahrzeuge und Fahrgäste. Die Einkünfte stammen aus der Vermietung von Ausrüstungen, Gebäuden und Gelände an Hafenbetreiber sowie aus der direkten Bereitstellung von Diensten. In den meisten Ländern unterliegen die Gebühren und Abgaben noch immer der Genehmigung der staatlichen oder kommunalen Behörden. Allerdings verfolgen sowohl die öffentlichen als auch die privaten Seehäfen in erster Linie das Ziel, ihre Kosten zu decken.

Seeverkehr

Der Schiffsbetrieb auf hoher See ist gebührenfrei, einige Mitgliedstaaten erheben jedoch Gebühren für die Fahrrinnenbenutzung. Seit dem 1. Januar 1998 hat Schweden umweltschutzbezogene Fahrrinnengebühren eingeführt.

²⁵ ESPO, 1996.

ANHANG III: GEBÜHRENBERECHNUNG NACH MASSGABE DER SOZIALEN GRENZKOSTEN UND KAPITALKOSTENDECKUNG

Grenzkostenorientierte Gebühren sind nicht unmittelbar an die festen Infrastrukturkosten gebunden. Wenn allerdings die Bereitstellung der Infrastruktur effizient ist, können unter bestimmten Voraussetzungen die Festkosten durch eine Überlastungs- bzw. Knappheitskomponente der an den sozialen Grenzkosten orientierten Gebühren gedeckt werden.

Unter Effizienzgesichtspunkten und auf der Grundlage einer sozialen Kosten-Nutzen-Bewertung von Infrastrukturprojekten ist ein Kapazitätsausbau in einem Maße, das selbst in Stoßzeiten freien Verkehrsfluß ermöglicht, selten zu rechtfertigen. Tatsächlich sollte die Kapazität auf normale Nachfrageniveaus abgestellt sein. Der Grenznutzen einer Vermeidung von Überlastung/Staus zu jedem Zeitpunkt ist stets niedriger als die Zusatzkosten der dazu erforderlichen Infrastrukturinvestitionen. Mit anderen Worten: Die effiziente Infrastrukturbereitstellung geht in der Regel mit zeitweiligen Kapazitätsengpässen und Überlastungen einher.

Das vorgeschlagene Gebührenkonzept würde eine Überlastungs- bzw. Knappheitskomponente umfassen. Da diese Gebührenkomponenten keine direkten Auslagen der Infrastrukturbetreiber widerspiegeln, können sie genutzt werden, um Festkosten zu decken. In einem optimalen System mit konstanten Skalenerträgen würden Überlastungsgebühren die festen Infrastrukturkosten in der Regel decken (d.h. die Durchschnittskosten entsprechen den Grenzkosten und die grenzkostenorientierten Gebühren decken die Festkosten völlig). Das Vorliegen von Größenvorteilen und Unteilbarkeiten kompliziert jedoch die Situation.

Größenvorteile bewirken eine Kostendegression pro Einheit bei Bereitstellung zusätzlicher Kapazität (Grenzkosten < Durchschnittskosten). Als "Unteilbarkeit" wird der Umstand bezeichnet, daß die Flexibilität bei der Wahl von Kapazitätsniveaus begrenzt ist. Beispielsweise kann in einem konkreten Fall die Wahl zwischen ein- und zweispurigem Ausbau einer Schienenstrecke bestehen, eine Zwischenlösung existiert nicht. Aufgrund solcher Bedingungen kann eine effizient ausgelegte Infrastruktur ein Kapazitätsniveau aufweisen, das keinen Spielraum für die Erhebung von Überlastungs- oder Knappheitsgebühren zur vollständigen Kostendeckung läßt. Umgekehrt würden — für Ballungsräume typische — unterproportionale Skalenerträge (Grenzkosten > Durchschnittskosten), physische Beschränkungen des Kapazitätsausbaus oder Fälle, in denen Unteilbarkeiten zu relativ geringen Kapazitätsniveaus führen, relativ hohe Überlastungsgebühren (typischerweise mit Kostenüberdeckung) bedingen.

Die verschiedenen Verkehrsträger können nicht ohne weiteres auf der Grundlage der oben dargestellten Fälle klassifiziert werden, und zwischen einzelnen Vorhaben treten erhebliche Unterschiede auf. Sehr allgemein kann jedoch der Schluß gezogen werden, daß sich bei einem Großteil der Straßenverkehrsinfrastruktur, größeren Flughäfen und Luftverkehrsdiensten oftmals konstante Skalenerträge ergeben, während bei der Eisenbahninfrastruktur und in der Binnenschifffahrt Größenvorteile auftreten. Dies ist einer der Gründe, weshalb vom Schienen- und Binnenschiffsverkehr geringere Kostendeckungsraten zu erwarten sind als vom Straßen- und Luftverkehr.

Insgesamt steht fest, daß die Anlastung der Infrastrukturgrenzkosten (einschließlich einer Überlastungs-/Knappheitskomponente, aber ohne externe Kosten) nicht immer zur Kostendeckung aller Teilstücke des betreffenden Netzwerkes führt, doch würden Defizite bei einigen Teilstücken im allgemeinen durch Überschüsse bei anderen aufgewiegt werden. Im Straßenverkehr ist dieses Gleichgewicht besonders deutlich. Von der Kommission geförderte Forschungsarbeiten weisen darauf hin, daß grenzkostenorientierte Gebühren auf einigen städtischen Straßen in Belgien Gebührenerhöhungen in der Größenordnung von 200% erfordern und mehr als die Gesamtkosten dieser Straßen decken würden. Gleichzeitig steht fest, daß die grenzkostenorientierte Gebührenerhebung in dünnbesiedelten Gebieten nur in sehr geringem Umfang zur Deckung der Festkosten beitragen würde.

Dieses Weißbuch zeigt auf, daß Erträge aus dem Knappheitselement der sozialen Grenzkosten zur kreuzweisen Finanzierung von Infrastruktur durch Infrastrukturfonds auf Ebene der Verkehrsträger, auf regionaler oder nationaler Ebene eingesetzt werden könnten. Außerdem wurden Hinweise darauf angeführt, daß die Anlastung der sozialen Grenzkosten zu hohen Kostendeckungsgraden auf dem gesamten Verkehrssektor führen könnte. Im Hinblick auf die Finanzierung der Infrastruktur wäre dies gegenüber der heutigen Situation eine erhebliche Verbesserung. Der von Roy (1998) vorgelegten Analyse zufolge könnten sogar die Erträge aus dem Verkehrssystem insgesamt die Infrastrukturkosten weit übersteigen.

Gebührenkomponenten für andere externe Auswirkungen würden zusätzliche Einkünfte schaffen. Wie im Text angesprochen, wäre es aus Gründen der Billigkeit wünschenswert, daß diese Mittel eingesetzt werden, um diejenigen zu entschädigen, denen Nachteile erwachsen, oder um Maßnahmen zur Beschränkung künftiger externer Auswirkungen zu finanzieren. Allerdings könnte der Einsatz dieser Mittel für allgemeine Infrastrukturzwecke natürlich eine noch höhere Kostendeckung ermöglichen.

ISSN 0254-1467

KOM(98) 466 endg.

DOKUMENTE

DE

02 07 06 10

Katalognummer : CB-CO-98-493-DE-C

ISBN 92-78-38615-4

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg