

Vorläufiges Positionspapier der ETF zur Internalisierung Externer Kosten im Verkehr

Public consultation on the "Preparation of an Impact Assessment on the Internalisation of External Costs"

Grundsatz

Unfaire und nicht kostendeckende Preise im Verkehr haben zu einer „globalisierten“ Wirtschaftsstruktur beigetragen, die in ihrer jetzigen Form nicht nachhaltig ist. Das politische Vorhaben, die Internalisierung externer Kosten im Verkehr (Gesundheits- und Unfallfolgekosten, Luftverschmutzung, Lärm, Klimaschutz) dem Verursacher und nicht der Allgemeinheit anzulasten wird grundsätzlich als Ausdruck solidarischen Handelns begrüßt.

Unfaire Preise vor allem im europäischen Binnenmarkt haben zu einer unfairen Wettbewerbssituation zwischen Verkehrsträger und den darin beschäftigten ArbeitnehmerInnen geführt. Faire und objektiv nachvollziehbare Preise können daher zu einer höheren Akzeptanz der VerkehrsbenutzerInnen und der Verkehrswirtschaft als Ganzes beitragen.

Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB)¹ hat auf die besondere Verantwortung Europas beim Klimawandel hingewiesen und sich auch zu unilateralen Reduktionsverpflichtungen bei CO₂ bekannt. In einer Studie² im Auftrag des EGB zu Beschäftigung und Klimawandel wird festgehalten, dass der Wirtschaftssektor Verkehr im Zuge von Klimaschutzmaßnahmen (Stabilisierung der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen im Jahr 2030 zum Bezugsjahr 1990) einen Beschäftigungszuwachs von 20% (va im Schienen und öffentlichen Nahverkehr) verzeichnen würde. Die Beschäftigung im Straßengüterverkehr würde zwar weniger stark anwachsen, jedoch noch immer über dem heutigen Beschäftigungsstand liegen. Die ETF sieht daher die Internalisierung externer Kosten im Verkehr auch als Chance zu einer „doppelten Dividende“.

Die Internalisierung externer Kosten wird unter Umständen soziale Auswirkungen haben. Eine volle Einbindung der Sozialpartner sowie die Abhaltung eines tripartiten Dialogs zu Implementierungsschritten im betroffenen Sektor sind aus Sicht der ETF unabdingbar.

Hauptanliegen

¹ Tackling climate change: A social priority - Avenues for action. Resolution adopted by the ETUC Executive Committee in their meeting held in Brussels on 18-19 October 2006.

² ETUC Study „Climate Change and Employment“ - Herunterzuladen unter <http://www.etuc.org/a/3676>

Die ETF hat für seine mehr als 2,5 Millionen Mitglieder in 40 europäischen Staaten bei der Erstellung einer EU-Methodik der externen Kosten im Verkehr und der Überarbeitung der Eurovignetten-Richtlinie³ vier Hauptanliegen:

- § **Unfallfolgekosten:** Sozialdumping bei Lenk- und Ruhezeiten sowie bei Arbeitsund Sozialvorschriften im Straßengüterverkehr führen nicht nur zu einem unfairen Wettbewerb, sondern auch zu erhöhter Unfallhäufigkeit zulasten von ArbeitnehmerInnen. Vorhaben zu Internalisierungsschritten durch eine Ausdehnung der Haftungsbedingungen bzw der Haftungssumme⁴ bei der Kraftfahrzeugsversicherung werden insofern begrüßt, als sie einen verstärkten Anreiz für Unternehmen darstellen, Unfallhäufigkeit durch Einhaltung der Sozialund anderer Vorschriften zu minimieren. Andernfalls würden sie durch höhere Prämien bei der Versicherungspolizze sanktioniert werden. In jedem Fall ist es notwendig, die Internalisierung von Unfallfolgekosten zur Vermeidung von Unfällen einzusetzen.
- § **Mark up (Aufschläge auf bestehende Mautabgaben):** Es ist unzureichend, bestehende Mautabgaben nur nach Umweltkriterien zu differenzieren. Die Möglichkeit der gültigen Eurovignetten-Richtlinie, Aufschläge auf bestehende Mautabgaben einzuheben, muss daher ausgebaut werden, um die Kosten für die Allgemeinheit zu reduzieren. Die Erlöse müssen für umweltfreundliche Verkehrsinfrastruktur zur Sicherung von Beschäftigung und einer nachhaltigen Wirtschaft in Europa verwendet werden.
- § **Sicherheitsgebühren:** Die Einhebung einer Gebühr⁵, die alle Verwaltungs-, Polizei- und sonstiger Kosten zur Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit abdeckt, wird grundsätzlich begrüßt. In die Gebühr sollten generell alle Kosten eingerechnet werden, die zur Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit anfallen. Die ETF geht davon aus, dass darunter auch die Errichtung und der Betrieb von Lkw-Prüfstationen sowie die Überprüfung von Lenk- und Ruhezeiten abgedeckt sind. Diese Gebühr sollte als mark up auf dem Transeuropäischen Netz (TEN) eingehoben und für eine verbesserte Verkehrssicherheit auch dort verwendet werden.
- § **Definition von Lkw-Rastplätzen auf Autobahnen:** Bei der beabsichtigten Überarbeitung der Eurovignetten-Richtlinie sollte bei Infrastrukturkosten der Begriff „Rastplätze für Kraftfahrzeuge über 3,5 Tonnen Gesamtgewicht“ als fixer Bestandteil verankert werden. Der Bau und das Vorhandensein ausreichender Rastplätze für Fahrer soll dadurch am TEN-Netz sichergestellt werden.

³ Richtlinie 1999/62/EG in der überarbeiteten Fassung 2006/38/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge

⁴ Preparation of an Impact Assessment on the Internalisation of External Costs. Consultation Document. European Commission/DG TREN. S. 22

⁵ Preparation of an Impact Assessment on the Internalisation of External Costs. Consultation Document. European Commission/DG TREN. S.20-21

Zum Prozess

Nach Erstellung einer EU-Methodik zur Erfassung aller externen Kosten im Verkehr sollten die Daten eingeteilt nach Kostenkategorie, Verkehrsträger und Mitgliedsstaat aufliegen. Ungeachtet aller daraus resultierenden politischen und rechtlichen Schritte sollte dieses Model als objektive und transparente Informationsquelle für EUBürgerInnen und interessierte Kreise fortbestehen und die Zahlen in periodischen Abständen erneuert werden.

Internalisierungsschritte in Form rechtlicher Vorschläge auf EU-Ebene sollten sektoral auf die einzelnen Verkehrsträger (Straßengüter- und Personenverkehr, Schienengüter- und Personenverkehr, Luftfahrt, maritime Schifffahrt) begrenzt werden. Eine integrierte Behandlung aller Verkehrsträger in Form einer Rahmenrichtlinie wird als nicht machbar und zielführend angesehen. Zudem laufen für einzelne Verkehrsträger bestimmte Vorhaben im EU-Rechtssetzungsprozess (zB Europäisches Emissionshandelssystem für Luftfahrt) beziehungsweise stehen ohnehin in konkreter Planung (zB differenzierte Landegebühren bei Flughäfen).

In einem Binnenmarkt sollten konsequenterweise Internalisierungsschritte auf den gewerblichen Verkehr zu Straße, Wasser und Schiene fokussieren, der auf Ebene der Mitgliedsstaaten ohnehin nicht mehr ausreichend gesteuert werden kann. Mit Hinweis auf dem dominanten Anteil der Straße bei den externen Kosten sollte dieser Sektor prioritär angegangen werden.

Die Einbeziehung von privaten Personenkraftfahrzeugen wird mit Hinweis auf die Subsidiarität und primäre Kompetenz der Mitgliedsstaaten im Zusammenhang mit dieser Diskussion und Konsultation zurückhaltend betrachtet. Aus Sicht der ETF besteht eine Notwendigkeit für ein rechtlich verbindliches Handeln auf EU-Ebene bei der Festsetzung von Steuern (z. B Mineralölsteuer), keinesfalls jedoch bei Pkw- Roadpricing auf dem interurbanen und erst recht nicht urbanen Straßennetz. Allerdings sieht die ETF die Notwendigkeit eine angemessene Finanzierung eines qualitativ hochwertigen öffentlichen Nahverkehrs und einer qualitativ hochwertigen Infrastruktur für die Leistungen des öffentlichen Nahverkehrs sicherzustellen. In einer gemeinsamen Stellungnahme mit der UITP zum geplanten Grünbuch „Städtischer Nahverkehr“ hat die ETF betont dass es hilfreich wäre, alle Finanzierungsformen und -quellen für die Infrastruktur und den Betrieb des öffentlichen Nahverkehrs auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu ermitteln und die Möglichkeit für zusätzliche Mittel der Europäischen Union für Projekte im öffentlichen Nahverkehr auszuloten, die nachhaltige Systeme begünstigen.

Mit dem Hinweis auf den langfristig angelegten Prozess zur Einführung marktbasierter Instrumente bei der Internalisierung externer Kosten muss klar gestellt werden, dass bestehende Vorschriften und Regulierungen zur Vermeidung negativer Externalitäten im Verkehr unberührt bleiben müssen.

Alle Ausführungen zum Straßenverkehr gehen aufgrund der Struktur der Eurovignetten-Richtlinie von einem räumlichen Anwendungsbereich aus, der sich ausschließlich auf das Transeuropäische Straßennetz beschränkt. Die Anwendung marktbasierter

Instrumente außerhalb des TEN-Netzes bzw auf städtisches Gebiet kreuzenden Straßen des TEN-Netzes⁶ unterliegt der Subsidiarität der Mitgliedsstaaten, sofern sie nicht diskriminierend und verhältnismäßig sind.

Es wird weiterhin davon ausgegangen, das bei allen bestehenden und künftigen Abgaben nur eine Höchstgrenze durch die Eurovignetten-Richtlinie festgesetzt wird, die durch die Mitgliedsstaaten eingehoben werden kann.

Kommentar zum Dokument: „Preparation of an Impact Assessment on the Internalisation of External Costs – Consultation Document“ 5. Policy Tools

Das Konsultationspapier vollzieht eine völlige Trennung zwischen Abgabeberechnung für die Benützung und Finanzierung von Infrastruktur einerseits, und für die Anrechnung externer Kosten auf sozialer Grenzkostenbasis. Indirekt wird sogar eine neuer Infrastruktur auf Basis von sozialen Grenzkosten möglich gehalten.

Finanzierung Dem widerspricht die gängige Praxis in den Mitgliedsstaaten. Viele Konzessionsgesellschaften im Straßenbau errichten neue Infrastruktur ausschließlich auf Basis von Vollkosten. Im Schieneninfrastrukturbereich wird fast ausschliesslich von sozialen Grenzkosten ausgegangen, bei der Errichtung neuer Infrastruktur jedoch von Aufschlägen, die sinnvollerweise aufgrund fehlender Kostenwahrheit im Verkehr durch die öffentliche Hand getragen werden. Dieses unterschiedliche System der Kostentragung bestehender Infrastruktur kann aus Gründen der Rechtssicherheit bestehender Verträge und Berechenbarkeit nicht angetastet werden.

In der Praxis ist daher von Internalisierungsschritten in Form von Abgaben auf Basis von sozialen externen Grenzkosten (mark up) auszugehen, die auf bestehende Infrastrukturabgaben angelastet werden können. Diese zusätzlichen Abgaben sollten aber nicht nur die Einnahmenbasis von Infrastrukturbetreiber, sondern der öffentlichen Hand erweitern. Eine Differenzierung von bestehenden Gebühren kann zu einer Verminderung externer Kosten beitragen, jedoch nicht in allen Fällen alle Kosten für die Allgemeinheit abdecken. Die politische Entscheidung sollte darin bestehen, die Höhe dieser zusätzlichen Abgaben festzusetzen, wobei den Kriterien

- § **Fairness** für die Allgemeinheit in Form weniger Kosten
- § **Effizienzgewinn** für den Verkehrsbenützer und die Wirtschaft
- § **Verminderung von externen Kosten** bei Unfällen, Luftverschmutzung, Klimawandel, Stau und Lärm gebührend Rechnung getragen werden muss.

6. Policy Options

6.1.1 Staukosten im Straßenverkehr

Eine Differenzierung der Mautdifferenzierung aufgrund tages- oder jahreszeitlich bedingter Kosten wird für den Bereich Straßenpersonen- und Güterverkehr grundsätzlich

⁶ Vgl Art 9 der Richtlinie 2006/38/EG

auf dem interurbanen TEN-Straßennetz befürwortet. De facto erscheint dies nur in Staaten oder TEN-Abschnitten mit elektronischer Mauterfassung machbar.

Eine Gebührendifferenzierung auf TEN-Abschnitten im städtischen Gebiet wird mit Hinweis auf Art 9 der Eurovignetten-Richtlinie und die subsidiäre Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten auch bei Nutzkraftfahrzeugen über 3,5 Tonnen Gesamtgewicht abgelehnt.

Tradeable permits: Die Vergabe einer limitierten Anzahl von Durchfahrtsrechten in bestimmten TEN-Korridorabschnitten aufgrund einer fairen, transparenten und nichtdiskriminierenden Versteigerung kann in begründeten Ausnahmefällen befürwortet werden. Basis hierfür müssen aber objektiv nachvollziehbare Gründe (zB Unmöglichkeit einer Infrastrukturkapazitätserweiterung aufgrund natürlicher Gegebenheiten, Einhaltung von EU-Luftreinhaltevorschriften, etc), die nur in einem gemeinschaftlichen Verfahren festgelegt und beschlossen werden können.

6.1.2 Stau/Knappheitsgebühren im Schienenverkehr

Aus Gründen der Daseinsvorsorge muss klargestellt sein, dass die Bevorzugung von Personenverkehrsdiensten im Stadt- oder Vororteverkehr⁷ mit „gesellschaftlichem Nutzen“ nicht durch Knappheitsgebühren eingeschränkt werden kann. Eine Differenzierung erscheint grundsätzlich möglich. Es wird aber darauf hingewiesen, dass in der Regel die Kosten für fehlende Kapazität/Knappheitskosten ohnehin durch das marktbeherrschende Unternehmen getragen werden und folglich internalisiert sind.

6.1.3. und 6.1.4.

ETF is convinced that the external costs have to be internalized also in the case of the maritime sector as well as civil aviation but didn't discuss the different policy tools related to these modes.

6.2 Unfallkosten/Straßen

Die Internalisierung externer Kosten durch eine vergrößerte Versicherungshaftung beziehungsweise durch Sicherheitsgebühren wird ausdrücklich begrüßt. Die Sicherheitsgebühr sollte als Aufschlag verrechnet werden können. Sofern auf EUEbene nach Ablauf von 5 Jahren keine Einigung zu einem vergrößerten Haftungsumfang erzielt wird, dürfen Mitgliedsstaaten mit höherer Haftung auf ihrem TEN-Netz Zuschläge auf Fahrzeuge mit niedriger Haftung einheben.

Aufgrund der geringen Unfallkosten werden marktbasierende Instrumente bei den restlichen Verkehrsträgern ausgeschlossen.

⁷ Vgl Art 1 und 22 in Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung

6.3 Politikoptionen zu externen Umweltkosten

6.3.1 Lärm

Eine generelle „Lärmsteuer“ auf alle Verkehrsträger wird als nicht verursachergerecht mit Hinweis auf die unterschiedliche Lärmemission der Verkehrsträger und örtliche Immissionssituation abgelehnt. Gesetzliche Bestimmungen (zB Nacht-Fahrverbot auf einem bestimmten Straßenabschnitt, Geschwindigkeitsbegrenzungen) erscheinen bei örtlichen Immissionsbelastungen oftmals zielführender.

Im Straßenverkehr sollte in Staaten mit einem elektronischen Mauterfassungssystem eine differenzierte Mautstruktur vorgesehen werden. In diesem Fall sollten mark up's abgestuft nach Ballungsraum oder dünn besiedeltem Gebiet eingehoben werden können.

Im Schienenverkehr sollten im Rahmen eines Bonussystems Schienenbenützer mit lärmarmen rollendem Material va im städtischen Bereich gefördert werden. Die Implementierungskosten für ein differenziertes Gebührensystem sollten in einem vernünftigen Verhältnis zur Verminderung der Lärmimmission stehen. Als Grundlage hierfür sollten die Lärmkarten aufgrund der EU-Umgebungslärmrichtlinie herangezogen werden.

6.3.2 Luftverschmutzung

Im Straßenverkehr wird eine Differenzierung der Zulassungssteuer aufgrund von Euro-Abgasklassen ausdrücklich befürwortet. Eine stärkere Ausdifferenzierung nach Euro-Klassen bei Mautabgaben wird befürwortet.

6.3.3 Klimawandel

Generell wird eine CO₂-Steuer (und nicht ein Einschluss der Klimakosten in die Straßenbenützungsgebühren) als bestes marktbasiertes Instrument für alle Verkehrsträger angesehen.

Aufgrund des internationalen Umfelds und möglicher Wettbewerbsverzerrungen wird bei der Luftfahrt die Einbeziehung in ein Emissionshandelssystem als Politikoption gesehen.

6.4 Integriertes Abgabensystem als Politikoption: elektronisches/differenziertes Abgabensystem im Straßenverkehr (Road pricing)

Die Einführung eines elektronischen Roadpricing im Straßengüterverkehr wird als sinnvoll erachtet, da nur dadurch das soziale Grenzkostenprinzip in räumlicher und zeitlicher Sicht bei der Anlastung von Infrastruktur- und externer Kosten im Verkehr durchgehend angewandt werden kann. In EU-Mitgliedsstaaten, in denen direkt oder indirekt die Mineralölsbesteuerung primär zur Anlastung der Kosten herangezogen wird, müßte natürlich ein steuerlicher Ausgleich zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen vorgenommen werden. Der Vorteil bei Road pricing im Vergleich zur ebenfalls verursacherabhängigen Mineralölbesteuerung liegt darin, dass wirklich in jedem Land die Kosten tatsächlich eingehoben werden kann, während in der

Rue du Midi 165
B-1000 Brussels
Telephone +32 2 285 46 60
Fax +32 2 280 08 17
Email: etf@etf-europe.org
www.etf-europe.org

European Transport Workers' Federation
Fédération Européenne des Travailleurs des Transports
Europäische Transportarbeiter-Föderation
Federación Europea de los Trabajadores del Transporte
KBC Bank, Rue d'Arenberg 11, B-1000 Brussels
Account number: **430-0386621-67**

derzeitigen Praxis schwere Nutzkraftfahrzeuge ein Mitgliedsstaat durchqueren ohne Entrichtung der Mineralölsteuer im betreffenden Mitgliedsstaat können.

In den EU-Mitgliedsstaaten gibt es auf dem TEN-Netz in Deutschland und Österreich bereits durchgehende elektronische Erfassungsmautsysteme bzw semi-elektronische Systeme (zB Slowenien, Frankreich, Italien, Spanien). Aufgrund umwelt-, verkehrs- und fiskalpolitischer Überlegungen gibt es in einigen Mitgliedsstaaten (Frankreich, Slowenien) konkrete Pläne unabhängig von EU-Vorgaben, Roadpricing auf Straßenabschnitten auch abseits des TEN-Netzes einzuführen.

Realistischerweise sollten EU-Initiativen zu Road pricing darin bestehen, den verpflichtenden Einbau von Mauterfassungsgeräten in Kfz-Nutzfahrzeugen zu erleichtern, die jedoch in der zu verwendeten Technologie (DSRC, GPS, GSM/GPR) alle Optionen bei der Mauterfassung erlauben. Die ETF weist daraufhin, dass rechtliche, und nicht technologische, Bestimmungen in der Eurovignette-Richtlinie⁸ ausschlaggebend für die derzeitigen Verwaltungs- und Transaktionskosten von Road pricing Systemen sind.

Brüssel, 21. Dezember 2007

⁸ Vgl Erwägung 15 und Art 7 Abs 6 in Richtlinie 2006/38/EG