

Toll Plus – Ein Vorschlag der iMONITRAF! Regionen

Kernelemente des Vorschlags und notwendiger Anpassungsbedarf an der EU Wegekostenrichtlinie

1. Die Rolle eines Toll Plus Systems für die Alpenregionen

In den Alpenregionen sind die negativen Auswirkungen des Personen- und Güterverkehrs aufgrund der topographischen und meteorologischen Gegebenheiten besonders stark spürbar. Die Regionen entlang der wichtigsten Transitkorridore haben sich daher im Rahmen des iMONITRAF! Netzwerks zusammengesetzt, um gemeinsame Lösungen zu erarbeiten. Die Verkehrsstrategie der Alpenregionen (Mai 2012) stellt einen Meilenstein der Kooperation unter iMONITRAF! dar und berücksichtigt als mittelfristige Maßnahme die Umsetzung eines Toll Plus Systems zur Unterstützung einer harmonisierten Verlagerungspolitik.

Während des Verkehrsforums in Innsbruck (Juni 2014) diskutierten politische Vertreter aus den Regionen mögliche Eckpunkte eines Toll Plus Systems und gaben ein Mandat für vertiefende Analysen. Daher wurde von den iMONITRAF! Partnern eine Vertiefungsstudie¹ in Auftrag gegeben, die im Rahmen eines Workshop in Bozen im November 2015 breite Unterstützung fand. Es wurde vereinbart, die Ergebnisse der Studie und die Vorschläge zu Toll Plus aus den Alpenregionen an relevante Stakeholder auf Europäischer und nationaler Ebene weiterzuleiten. Dieses Faktenblatt fasst die Kernelemente des regionalen Vorschlags zusammen und stellt dar, welche Anpassungen an der Wegekostenrichtlinie notwendig wären.

2. Kernelemente des iMONITRAF! Vorschlags für ein Toll Plus System

In der kürzlich erschienenen Vertiefungsstudie werden verschiedene Szenarien für ein Toll Plus System analysiert. Im „bottom-line“ Szenario wird deutlich, dass der bestehende Rechtsrahmen nur noch wenig Potential für weitere Anpassungen lässt. Daher werden weitere Szenarien betrachtet, die von einer Ausweitung der Gebühr für externe Kosten oder des Aufschlags für Bergregionen („mark-up“) der Wegekostenrichtlinie ausgehen. Auf dieser Basis wird ein optimiertes Szenario abgeleitet und mit Hilfe des DPSIR-Systems analysiert². Dieses optimierte Szenario enthält folgende fünf Kernelemente:

Kernelement 1: Bestimmung der Mauthöhe und deren Implementierung

- Bestimmung der Mauthöhe: Das „Plus“ für die Mautgebühren sollte auf Basis der zusätzlichen Kosten im Alpenraum definiert werden (höhere Infrastruktur- und externe Kosten). Die Wirkungsanalyse zeigt, dass zusätzliche Mautgebühren in Höhe von 20-25 €/km angemessen wären, um externe Kosten (inklusive entsprechender Aufschläge für den Alpenraum) zu internalisieren und um die ökologischen Auswirkungen (Luft, Lärm, CO₂-Emissionen) signifikant zu reduzieren.
- Implementierung: Da aktuell in den Alpenregionen verschiedene Gebührensysteme implementiert sind, können diese zusätzlichen Mautgebühren entweder durch die Anwendung der Gebühr für

¹ „Specifying the regional proposal on Toll Plus - An in-depth analysis of the iMONITRAF! network on design elements, impacts and legal issues of a Toll Plus System“. H. Lueckge, M. Maibach, J. Heldstab (2015).

² DPSIR: Driver, Pressure, State, Impact, Response. The system was developed by EEA and has been used by iMONITRAF! to analyse impacts of future policy scenarios.

externe Kosten (Art. 7c der Wegekostenrichtlinie) oder des standardisierten Aufschlags (Art. 7f.) umgesetzt werden. Für beide Elemente wäre allerdings eine Anpassung der Richtlinie notwendig.

Erläuterung: Die meisten bestehenden Gebührensysteme internalisieren nur einen Teil der externen Kosten in den Alpenregionen und Mauthöhe sowie -differenzierung reichen nicht aus, um Anreize für die Verwendung moderner Technologien oder die Verkehrsverlagerung auf die Schiene zu setzen. Am Brenner-Korridor ist der Anteil des Güterverkehrs auf der Schiene seit Aussetzen des sektoralen Fahrverbots im Jahr 2011 wieder zurückgegangen und die Luftqualitäts-Grenzwerte werden weiterhin deutlich überschritten. Nur entlang des Gotthard-Korridors werden die externen Kosten über die ambitionierte LVSA voll internalisiert.

Kernelement 2: Konvergenz der Mautsätze durch Flexibilität

- Ein Toll Plus System soll zur Harmonisierung der Mautgebühren zwischen den iMONITRAF! Korridoren beitragen und somit eine fairere Verkehrsverteilung gewährleisten. Um eine Konvergenz der Mautgebühren zu erreichen, müssen die Mautgebühren an den heute niedrig bepreisten Korridoren überproportional steigen. Daher wird im optimierten Toll Plus Szenario für die Korridore Gotthard, Mont Blanc und Fréjus eine einheitliche zusätzliche Mautgebühr von 20 €/km vorgeschlagen, für den Brenner hingegen ein höherer Aufschlag von 25 €/km.

Erläuterung: Die Kosten für eine Alpenquerung weichen heute an den wichtigsten Korridoren deutlich voneinander ab. Die niedrigsten spezifischen Kosten fallen heute am Brenner an, der entsprechend auch die höchste Verkehrsbelastung zu verzeichnen hat. Eine Konvergenz der Mautgebühren scheint insbesondere zwischen dem Brenner- und Gotthard-Korridor von Bedeutung, um hier einheitliche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und eine Verkehrsführung entsprechend des Prinzips des „kürzesten Wegs“ zu gewährleisten.

Kernelement 3: Differenzierung der Mautsätze über EURO-Normen hinaus

- Die Analyse der Alpenregionen zeigt die Auswirkungen zusätzlicher Anreizsysteme zur Maximierung der Auslastung sowie zur Verwendung moderner Technologien (auch auf regionaler Ebene). Beide Elemente sind notwendig, um die Ziele zur Luftreinhaltung an den Alpenkorridoren zu erreichen.
- Um eine dynamische Anpassung von Mautgebühren zu ermöglichen, sollten Differenzierungen der Maut zukünftig neue technologische Entwicklungen über die EURO-Normen hinweg aufgreifen. Möglich wäre z.B. eine Differenzierung gemäß spezifischer CO₂-Emissionen.

Erläuterung: Zukünftige Motorentchnologien werden nur noch marginale Verbesserungen bei den „lokalen“ Luftschadstoffen mit sich bringen. Bei Effizienzverbesserungen und somit einer Reduktion des spezifischen Verbrauchs und der CO₂-Emissionen besteht jedoch noch großes Potential (z.B. durch aerodynamischen Fahrzeugbau, Reifen mit niedrigem Rollwiderstand)

Kernelement 4: Sonderregelungen für den Regionalverkehr

- Um negative ökonomische Auswirkungen in den Alpenregionen zu vermeiden, sind besondere Regelungen für den Regionalverkehr notwendig. Mögliche Sonderregelungen müssen dabei noch vertieft analysiert werden, um sicherzustellen, dass sie mit dem Nicht-Diskriminierungsverbot kompatibel sind.
- Da Regionalverkehr andere Charakteristika aufweist als Langstreckenverkehr, sollten sich mögliche Sonderregelungen auf die Größe der Güterfahrzeuge sowie die zurückgelegte Distanz

beziehen. Es muss dabei sichergestellt werden, dass sich aus den Sonderregelungen keine negativen Anreize bezüglich Umweltverträglichkeit des Flottenmixes ergeben.

Erläuterung: Frühere Analysen zu Steuerungsinstrumenten für den alpenquerenden Güterverkehr haben deutlich gemacht, dass in den Alpenregionen mit überproportionalen ökonomischen Auswirkungen zu rechnen ist. Um Akzeptanz für eine ambitionierte Verlagerungspolitik zu gewährleisten, sollten daher die verschiedenen Charakteristika von Kurz- und Langstreckenverkehr berücksichtigt werden.

Kernelement 5: Flexible Aufkommensverwendung mit einem Anteil für die Alpenregionen

- Die Regelungen zur Aufkommensverwendung sollten einen hohen Grad an Flexibilität gewährleisten, damit spezifische Umweltmaßnahmen und Verlagerungsprojekte finanziert werden können (siehe dazu die konkreten Vorschläge in Kapitel 4.2 des technischen Berichts).
- Da auf regionaler Ebene die Notwendigkeit zusätzlicher Projekte und deren Finanzbedarf am besten abgeschätzt werden kann, sollte ein Teil des Aufkommens von ca. 30-50% direkt an die Regionen entlang der Transitkorridore alloziiert werden.

Erläuterung: Das Aufkommen der bestehenden Gebührensystem wird weitestgehend für den Infrastrukturausbau und -erhalt verwendet (Straße und teilweise Querfinanzierung Schiene). Aus Sicht der Regionen besteht jedoch auch bei den begleitenden Maßnahmen, bei Umweltschutzmaßnahmen sowie im Bereich Personenverkehr hoher Investitionsbedarf, um die Akzeptanz der Verlagerungspolitik zu unterstützen. Die iMONITRAF! Partner haben für ihre Regionen konkrete Vorschläge gemacht, die aus dem Aufkommen eines Toll Plus Systems finanziert werden könnten.

3. iMONITRAF! Forderungen für die Revision der Wegekostenrichtlinie

Die bestehende Wegekostenrichtlinie umfasst bereits mehrere spezifische Regelungen für Gebührensysteme in Berggebieten. Diese sind jedoch nicht ausreichend, um die Implementierung eines ambitionierten Toll Plus Systems zu ermöglichen. Daher schlägt das iMONITRAF! Netzwerk folgende Anpassungen an der Richtlinie vor:

Vorschlag 1: Ausweitung der Gebühr für externe Kosten auf weitere Kostenelemente

Aktuelle Regelung: Artikel 7c der Wegekostenrichtlinie gibt den Rahmen für die Bepreisung externer Kosten vor. Die möglichen Gebühren für externe Kosten sind jedoch auf Luft- und Lärmbelastung beschränkt. Weitere Kostenelemente werden aktuell nicht berücksichtigt.

Anpassungsbedarf: Um das Verursacherprinzip zu stärken und um sicherzustellen, dass Gebührensysteme tatsächlich Anreize für die Verwendung der besten Technologie sowie zur Verkehrsverlagerung setzen, sollten die Gebühren für externe Kosten auf weitere Kostenelemente ausgeweitet werden. Insbesondere Klimakosten, Kosten für vor- und nachgelagerte Prozesse, Kosten im Bereich Natur- und Landschaftsschutz sowie Unfallkosten sollten berücksichtigt werden. Insbesondere im Bereich Natur- und Landschaftsschutz sowie bei den Unfallkosten sind die externen Kosten des Güterverkehrs in den Bergregionen überproportional hoch. Auch bezüglich der Auswirkungen des Klimawandels besteht hohe Vulnerabilität.

→ Art. 7c sowie die relevanten Anhänge IIIa und IIIb sollten erweitert werden. Die Details zu den Höchstbeträgen für die Anlastung externer Kosten sollten dabei auf dem aktuellsten Stand der

wissenschaftlichen Debatte basieren. Aktuelle Studien zur Schätzung externer Kosten liefern deutlich höhere Kostensätze als Anhang IIIb der Richtlinie.³

Vorschlag 2: Angemessene Multiplikatoren für externe Kosten in Bergregionen in Annex IIIb

Aktuelle Regelung: Bei der Anwendung der Gebühr für externe Kosten dürfen die Höchstbeträge in Bergregionen mit einem Faktor 2 multipliziert werden.

Anpassungsbedarf: Der Aufschlag für Bergregionen mit dem Multiplikator 2 ist nicht ausreichend, um die überproportionalen externen Kosten im Alpenraum zu internalisieren. Analysen zu externen Kosten schätzen diesen Multiplikator eher in einer Größenordnung von 5 für Luft- und Lärmbelastung. Für Natur- und Landschaft wird ein Multiplikator von 10 angegeben, für Unfälle in Höhe von 1,2.

→ Die Multiplikatoren für Bergregionen in Annex IIIb sollten angepasst werden: auf „höchstens 5“ für Luft- und Lärmbelastung und angemessene Multiplikatoren für weitere Kostenelemente.

Vorschlag 3: Ausweitung des Aufschlags für Bergregionen als Alternative

Aktuelle Regelung: Art. 7f der Richtlinie ermöglicht die Anwendung eines Aufschlags (mark-up) in Bergregionen bis zu 25%. Die Begründung verweist auf „akute Verkehrsüberlastung“ sowie „erhebliche Umweltschäden“ durch den alpenquerenden Güterverkehr. Daher kann dieser Aufschlag auch als pragmatischer Ansatz für eine Bepreisung externer Kosten mit einem Link zur Querfinanzierung verstanden werden.

Anpassungsbedarf: Auch wenn der Aufschlag mit 25% voll ausgeschöpft wird, entsprechen die Mautgebühren nicht dem Verursacherprinzip und setzen keine ausreichenden Anreize zur Verkehrsverlagerung.

→ Die Richtlinie sollte hier mehr Flexibilität bieten, sofern die Mitgliedstaaten die Notwendigkeit eines höheren Aufschlags begründen können (z.B. für eine Ausweitung des Aufschlags bis zu 50%).

Zudem sollte die Überschneidung zwischen dem Aufschlag in Bergregionen und der Gebühr für externe Kosten beseitigt werden (siehe Vorschlag Nr. 5).

Vorschlag 4: Differenzierung der Mautsätze über Luftqualitätskriterien hinweg.

Aktuelle Regelung: Art. 7g der Wegekostenrichtlinie definiert die Differenzierung von Gebühren entsprechend der EURO-Emissionsnormen der Fahrzeuge. Diese beziehen sich auf lokale Luftschadstoffe, weitere Kriterien zur Umweltverträglichkeit der Fahrzeuge werden dabei nicht berücksichtigt.

Anpassungsbedarf: Da die EURO Norm VI bereits einen hohen Marktanteil ausmacht und weitere Entwicklungen jenseits EURO VI nicht klar absehbar sind, sollte zukünftig ein breiteres Differenzierungskonzept zur Anwendung kommen. Insbesondere sollten dabei die spezifischen CO₂-Emissionen schwerer Güterfahrzeuge berücksichtigt werden.

³ E.g. UIC (2011): External costs of transport in Europe; EEA (2013): Road user charges for heavy goods vehicles (HGV).

Vorschlag 5: Optimierung des Regelungswerks durch klare Trennung des Aufschlags für Berggebiete und der Gebühr für externe Kosten

Aktuelle Regelung: Derzeit überschneiden sich die Konzepte des Aufschlags für Bergregionen und der Gebühr für externe Kosten. Dies wird in Art. 7f (5) der Richtlinie deutlich, nach welchem der Betrag des Aufschlags für Bergregionen von der Gebühr für externe Kosten abzuziehen ist, um eine übermäßige Belastung zu vermeiden.

Anpassungsbedarf: Diese Überschneidung der beiden Elemente reduziert die Transparenz der Gebührensysteme und behindert die Umsetzung des Verursacherprinzips.

→ Der Aufschlag für Berggebiete sollte klar von der Gebühr für externe Kosten getrennt werden: er könnte sich dabei stärker auf die Infrastrukturfinanzierung beziehen und somit einen Beitrag zur Querfinanzierung leisten. Die Gebühr für externe Kosten könnte dann klar auf die Internalisierung externer Kosten fokussieren und das Aufkommen für Umweltschutzmaßnahmen und/oder begleitende Maßnahmen der Verlagerungspolitik eingesetzt werden.

Beide Elemente sollten dann auch kombiniert werden können.

Vorschlag 6: Einführung von Mindeststandards für Gebührensysteme in Bergregionen

Aktuelle Regelung: Die Wegekostenrichtlinie umfasst aktuell keine Mindeststandards für Infrastrukturgebühren, die Anwendung des Aufschlags für Bergregionen oder für die Gebühr für externe Kosten.⁴ Die Gebührensysteme entlang und zwischen den Alpenkorridoren weichen daher aktuell stark voneinander ab. Dies führt zu ungewollten Verkehrsverlagerungen und ungleicher Belastung entlang der Korridore.

Anpassungsbedarf: Die Richtlinie sollte klare Anreize für die Harmonisierung von Gebührensystemen setzen. Dies könnte z.B. durch Vorgaben zur notwendigen Kooperation für Mitgliedstaaten geschehen, falls diese die Anwendung des Aufschlags für Bergregionen oder den Multiplikator für externe Kosten planen. Eine andere Lösung wäre die Umwandlung des Aufschlags für Bergregionen in eine verbindliche Vorgabe.

⁴ However, the inclusion of minimum requirements is not unknown in the Eurovignette Directive. The initial version of the Directive from 1999 includes a chapter on vehicle taxation which includes minimum tax rates.