

# Straßenbenutzungsgebühren und europäisches Gemeinschaftsrecht

*Astrid Epiney*

**Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:**

***Astrid Epiney, Straßenbenutzungsgebühren und europäisches Gemeinschaftsrecht, Liber Amicorum Gerd Winter, Groningen/Amsterdam 2003, S. 87-112. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript Abweichungen enthält.***

## I. Problemstellung

Die (Land-) Verkehrspolitik wirft sowohl in der Europäischen Union als auch in den Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Fragen und Problemen auf. So ist es denn auch nicht verwunderlich, dass hier über Neuorientierungen unterschiedlichen Ausmaßes nachgedacht wird und Konzepte vorgestellt werden. Ein jüngeres Beispiel ist das jüngst vorgelegte neue Weissbuch der Kommission zur Verkehrspolitik<sup>1</sup>. Ein zentrales Problem in diesem Zusammenhang ist die immer weiter ansteigende Zuwachsrates des Verkehrsvolumens insgesamt und des Straßenverkehrs insbesondere<sup>2</sup>. Hier ist nach Konzepten und Maßnahmen zu fragen, die zu einer Verringerung des Transportvolumens und zu einer Veränderung des „modal split“ – also der Aufteilung des Verkehrsaufkommens zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern – führen.

Vor diesem Hintergrund gewinnt die Debatte<sup>3</sup> um das „Ob“ und „Wie“ der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren erneut an Aktualität<sup>4</sup>. Dabei ist es einerseits denkbar, dass die Gemeinschaft selbst solche Abgaben einführt; andererseits aber können auch Mitgliedstaaten hier aktiv werden. Kurz- und mittelfristig dürften dabei jedoch die Aktivitäten der Mitgliedstaaten im Mittelpunkt stehen, da derzeit nicht abzusehen ist, ob und inwieweit entsprechende Gemeinschaftsinitiativen zu einem Erfolg führen werden, trotz der diesbezüglichen

---

<sup>1</sup> Weissbuch. Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft, KOM (2001) 370.

<sup>2</sup> Vgl. hier die Zahlen im Weissbuch der Kommission, KOM (2001) 370, 6 ff.

<sup>3</sup> Die durchaus in der Literatur schon präsent ist. Vgl. insbesondere (wobei die Akzentsetzungen der Beiträge variieren) *Martin Wasmeier*, Umweltabgaben und Europarecht, 1995; *Christian Hof*, Straßenverkehrsabgaben und Europarecht. Eine Untersuchung der Abgabenbelastung des Straßenverkehrs im Lichte des europäischen Rechts, 1998; *Michael Beusch*, Lenkungsabgaben im Straßenverkehr. Eine rechtliche Beurteilung der Möglichkeiten zur Internalisierung externer Umweltkosten, 1999; *Katja Seeger*, Umweltabgaben im nationalen Alleingang – EU-rechtliche Grenzen und Spielräume einer Energiesteuer in Deutschland, in: Wolfgang Jakob/Oliver Zugmaier (Hrsg.), Rechtliche Probleme von Umweltabgaben, 1997, 165 ff.; *Georg Freytag*, Europarechtliche Anforderungen an Umweltabgaben. Dargestellt am Beispiel von Abgaben zur Reduzierung der Umweltbelastung durch den Straßenverkehr, 2001; *Astrid Epiney/Reto Gruber*, Verkehrsrecht in der EU. Zu den Gestaltungsspielräumen der EU-Mitgliedstaaten im Bereich des Landverkehrs, 2001, 183 ff., 275 ff.; *Philipp Hermann*, CO<sub>2</sub>-Minderungspotenziale und rechtliche Ansatzpunkte für eine Verkehrsverlagerungs- und Verkehrsoptimierungsstrategie der Bundesrepublik Deutschland im Güterfernverkehr, in: Hans-Joachim Koch/Johannes Caspar (Hrsg.), Klimaschutz im Recht, 1997, 249 ff.; *Ferdinand Kerschner/Erika M. Wagner*, Überblick über europarechtliche Vorgaben und Entwicklungen, in: Ferdinand Kerschner (Hrsg.), Österreichisches und europäisches Verkehrsrecht. Auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, 2001, 17 ff.; *Hans-Jürgen Rabe*, Öko-Steuern aus der Sicht der Europäischen Gemeinschaft, in: Martin Oldiges (Hrsg.), Abgabenrechtliche Verhaltenssteuerung im Umweltrecht, 2000, 189 ff.

<sup>4</sup> Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Schweiz bereits jetzt eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe eingeführt hat. Vgl. hierzu den Überblick bei *Astrid Epiney*, Editorial. Testfall: Leistungsabhängige Straßenverkehrsabgabe und europäisches Gemeinschaftsrecht, GAIA 2001, 81 f.

immer wieder betonten Pläne der Kommission<sup>5</sup>. Daher sollen im folgenden Beitrag die gemeinschaftsrechtlichen Grenzen der Einführung mitgliedstaatlicher Straßenbenutzungsgebühren ausgelotet werden, eine Thematik, die auch und gerade mit dem Urteil des EuGH gegen Österreich in Bezug auf die Erhöhung der Brennermaut<sup>6</sup> an Aktualität gewonnen hat. Nach einer Eingrenzung dessen, was in diesem Beitrag unter „Straßenbenutzungsgebühren“ zu verstehen ist (II.) sind dabei die Ebenen des Primärrechts (III.) und des Sekundärrechts (IV.) zu unterscheiden. Der Beitrag schließt mit einer kurzen Schlussbemerkung (V.).

## II. Zu Begriff und Arten der Straßenbenutzungsgebühren

Verkehrsbezogene Abgaben können sehr unterschiedliche Formen annehmen<sup>7</sup>. Die im folgenden Beitrag im Mittelpunkt stehenden Straßenbenutzungsgebühren zeichnen sich dadurch aus, dass die Benutzung selbst von Straßen gebührenpflichtig ist. Dabei können die Zielsetzungen einer solchen Abgabe durchaus variieren, wobei im Wesentlichen drei<sup>8</sup> „Grundvarianten“ – die auch kombinierbar sind – in Frage kommen:

- Zunächst ist es möglich, dass mit der Abgabe die Infrastrukturkosten – also die Kosten, die für Bau und Unterhalt der Straßen bzw. des entsprechenden Straßenabschnitts aufgewandt werden – gedeckt werden sollen.
- Weiterhin ist es denkbar, dass darüber hinaus – im Sinne der konsequenten Verwirklichung des Verursacherprinzips in diesem Zusammenhang – die Gesamtheit der externen Kosten (Umweltkosten, Unfallkosten usw.) durch die Abgabe getragen werden sollen.
- Schließlich kann Straßenbenutzungsgebühren neben der „Finanzierungsfunktion“ auch eine Lenkungsfunktion in dem Sinn beigegeben werden, dass sie zu einer Verlagerung des „modal split“, einem Anreiz zur Benutzung „sauberer“ Fahrzeuge oder gar zu einer Verringerung des Verkehrs insgesamt beitragen soll.

Entsprechend dieser unterschiedlichen möglichen Zielsetzungen können auch verschiedene Formen von Straßenbenutzungsgebühren unterschieden werden. Dabei stehen in erster Linie folgende Variablen, aus denen sich dann die jeweils konkrete Abgabe oder Gebühr zusammensetzt, im Vordergrund:

- Zunächst können Gebühren entweder pauschal für eine bestimmte Benutzungszeit (Wochen, Monate, Jahre) oder aber in Abhängigkeit von der konkret zurück gelegten Entfernung erhoben werden. Bei der ersten Variante (für die in der RL 99/62<sup>9</sup> der Ausdruck „Benutzungsgebühr“ verwandt wird, vgl. Art. 2 RL 99/62) erfolgt die Berechnung der Höhe der Gebühren also unabhängig von der jeweils zurück gelegten Strecke allein in Anknüpfung an eine bestimmte Zeitspanne, während bei der zweiten Variante die tatsächlich gefahrene Strecke für die Höhe der Gebühren maßgeblich ist.
- Sodann können Differenzierungen nach Fahrzeugarten vorgenommen werden. Hier sind wiederum verschiedene Modelle denkbar: So kann man bestimmte

---

<sup>5</sup> Jüngst KOM (2001) 370, 86 ff.

<sup>6</sup> EuGH, Rs. C-205/98 (Kommission/Österreich), Slg. 2000, I-7367.

<sup>7</sup> Vgl. etwa den Überblick bei *Freytag*, Europarechtliche Anforderungen (Fn. 3), 49 ff.; *Hof*, Straßenverkehrsabgaben (Fn. 3), 5 ff., 40 ff., 56 ff., der auch auf die derzeit existierenden Abgaben in Frankreich und Deutschland eingeht.

<sup>8</sup> Ausgespart wird im Folgenden die Möglichkeit, dass eine Straßenbenutzungsabgabe nur Finanzierungszwecken dient in dem Sinn, dass das Steueraufkommen erhöht werden soll.

<sup>9</sup> RL 99/62 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. 1999 L 187, 42.

Fahrzeuge von vornherein von den Gebühren befreien, also eine solche z.B. nur für schwere Lastwagen vorsehen, oder aber der Gebührensatz wird je nach Fahrzeug gestaffelt. Bei dieser Staffelung kann dann etwa das Gewicht oder der Schadstoffausstoß berücksichtigt werden.

- Darüber hinaus ist die Variable „Geltungsbereich der Gebühr“ zu nennen: So kann die Gebühr für das gesamte Straßennetz zur Anwendung kommen oder aber nur für bestimmte Strecken (Tunnels, Autobahnen, Brücken o.ä.).
- Schließlich kann auch die Art und Weise der Verwendung der Abgaben variieren. Diese kann z.B. ganz oder teilweise auf verschiedene Art und Weise der Bevölkerung zurückerstattet werden, sie kann vollumfänglich dem allgemeinen Steueraufkommen zugeführt werden oder aber der Ertrag der Abgaben ist zweckgebunden einzusetzen.

Es liegt auf der Hand, dass die Ausgestaltung der jeweiligen Straßenbenutzungsgebühr je nach verfolgter Zielsetzung variieren muss. Relevant wird dieser Aspekt aus rechtlicher Sicht insbesondere bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme.

### III. Primärrecht

Mitgliedstaatliche Maßnahmen im nicht harmonisierten Bereich<sup>10</sup> sind zwar grundsätzlich möglich, müssen sich jedoch an die sich aus dem EG-Vertrag ergebenden Schranken halten. Straßenbenutzungsgebühren können Rückwirkungen auf die Freiheit des Waren- und Dienstleistungsverkehrs entfalten (1.); als Abgaben könnten sie sodann am Maßstab des Art. 90 EGV zu messen sein (2.), und vor allem ist die „Stillhaltepflicht“ des Art. 72 EGV zu beachten (3.). Abschließend ist noch kurz auf die (mögliche) Relevanz des allgemeinen Diskriminierungsverbots (Art. 12 EGV) einzugehen (4.).

#### 1. Grundfreiheiten

Die Einschlägigkeit der Grundfreiheiten – wobei von vornherein wohl nur Art. 49 (Dienstleistungsfreiheit) und Art. 28 (Freiheit des Warenverkehrs) in Betracht kommen – in Bezug auf Straßenbenutzungsgebühren wird in aller Regel zu verneinen sein:

- Zwar stellen die im Straßenverkehr erbrachten (Transport-) Leistungen begrifflich in aller Regel Dienstleistungen im Sinne der Art. 49, 50 EGV<sup>11</sup> dar<sup>12</sup>. Nach Art. 51 EGV gelten jedoch

„für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiete des Verkehrs (...) die Bestimmungen des Titels über den Verkehr“.

Damit nimmt Art. 51 EGV gewisse Dienstleistungsbereiche aus dem Anwendungsbereich der Art. 49 ff. EGV aus und verweist zur Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit im Bereich des Verkehrs auf die in Titel V EGV vorgesehenen Mechanismen. Unabhängig von den verschiedenen Fragen, die

---

<sup>10</sup> Also der Bereich, für den es keine abschließende sekundärrechtliche Regelung gibt. Zum harmonisierten Bereich unten IV.

<sup>11</sup> Vgl. zum Begriff etwa *Winfried Kluth*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert, Kommentar zum EUV/EGV, 1999, Art. 50, Rn. 7 ff.; *Kay Hailbronner/Andreas Nachbaur*, Die Dienstleistungsfreiheit in der Rechtsprechung des EuGH, EuZW 1992, 105 ff.; *Michael Grüb*, Europäische Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit für Private mit hoheitlichen Befugnissen, 1999, passim.

<sup>12</sup> Hingegen wird das Vorliegen einer Dienstleistung im Falle privater Autofahrten regelmäßig zu verneinen sein, ist hier doch nicht ersichtlich, worin die gegen Entgelt erbrachte Leistung bestehen soll.

diese Bestimmungen im Einzelnen aufwirft<sup>13</sup>, ist ihr jedenfalls zu entnehmen, dass in komplexen Bereichen – wie die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren – eine Heranziehung des Art. 49 EGV nicht in Betracht kommt.

- Die für die tatbestandliche Einschlägigkeit des Art. 28 EGV notwendige Beschränkung des Warenverkehrs kann im Falle von Straßenbenutzungsgebühren allenfalls in der Belastung von Waren mit einer Abgabe gesehen werden. Hierfür gibt es aber im Vertrag eine spezielle Bestimmung, nämlich Art. 90 EGV, die Art. 28 EGV vorgeht<sup>14</sup>, so dass (mögliche) Beschränkungen des Warenverkehrs durch Abgaben allein am Maßstab des Art. 90 EGV zu prüfen sind.

## 2. Art. 90 EGV

Art. 90 I EGV verpflichtet die Mitgliedstaaten

„auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten weder unmittelbar noch mittelbar höhere inländische Abgaben gleich welcher Art (zu erheben), als gleichartige inländische Waren unmittelbar oder mittelbar zu tragen haben“.

Da diese Bestimmung nicht der Erhebung inländischer Abgaben an sich entgegensteht, sondern nur eine unterschiedliche Behandlung nach der Warenherkunft verbietet, beschränkt sich die Tragweite dieser Bestimmung auf ein Diskriminierungsverbot<sup>15</sup>.

Die Anwendbarkeit des Art. 90 EGV setzt voraus, dass es um Abgaben auf Waren geht, so dass Abgaben auf Dienstleistungen nicht in den Anwendungsbereich der Vorschrift fallen<sup>16</sup>. Maßgebender Gesichtspunkt ist hier nach der Rechtsprechung des EuGH die Warenpreisinzidenz, d.h. das Vorliegen einer auf der Abgabe beruhenden finanziellen Belastung einer Ware, so dass ein erkennbarer Produktbezug der Abgabe notwendig ist. Der Warenkonnex kann sich dabei zum einen aus der Wahl des Besteuerungsgegenstandes ergeben, indem ein bestimmtes Erzeugnis bzw. dessen Herstellung, Vermarktung oder Verwendung mit der Abgabe belegt werden<sup>17</sup>. Zum anderen lässt sich ein Produktbezug aber auch aus einer entsprechenden Ausgestaltung der Bemessungsgrundlagen herleiten, so etwa, wenn der Wert oder das Gewicht einer Ware als Bezugsgrößen der Abgabenbelastung fungieren<sup>18</sup>. Ein solcher Fall einer mittelbaren Warenbelastung liegt z.B. bei der Erhebung von Registrierungs-, Lager- oder Postgebühren vor<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> Vgl. im Einzelnen zur Tragweite dieser Bestimmung m.w.N. aus Rechtsprechung und Literatur *Epiney/Gruber*, Verkehrsrecht (Fn. 3), 99 ff.

<sup>14</sup> Vgl. nur EuGH, Rs. 47/88 (Kommission/Dänemark), Slg. 1990, I-4509, Rn. 12 f.; s. aber auch differenzierend *Barbara Balke*, Steuerliche Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten und freier Warenverkehr im Europäischen Binnenmarkt, 1998, 188 ff.

<sup>15</sup> Vgl. *Wasmeier*, Umweltabgaben (Fn. 3), 127; *Hof*, Straßenverkehrsabgaben (Fn. 3), 193; *Christoph Ohler*, Die fiskalische Integration in der Europäischen Gemeinschaft, 1997, 99.

<sup>16</sup> Eine analoge Anwendung des Art. 90 EGV ist abzulehnen. Vgl. ebenso *Balke*, Steuerliche Gestaltungsfreiheit (Fn. 14), 24 ff.; *Christian Waldhoff*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert, Kommentar zum EUV/EGV, 1999, Art. 90, Rn. 10.

<sup>17</sup> Dies ist z.B. bei Kraftfahrzeugsteuern, EuGH, Rs. 112/84 (Humblot), Slg. 1985, 1317, Rn. 13 ff., oder bei Abgaben auf elektrische Energie, EuGH, Rs. C-213/96 (Outokumpu Oy), Slg. 1998, I-1777, der Fall. Aus der Literatur etwa *Wasmeier*, Umweltabgaben (Fn. 3), 92; *Alselm T. Jobs*, Steuern auf Energie als Element einer ökologischen Steuerreform, 1999, 254 ff.

<sup>18</sup> Vgl. eingehend *Wasmeier*, Umweltabgaben (Fn. 3), 94 ff.

<sup>19</sup> Vgl. EuGH, Rs. 32/80 (Kortmann), Slg. 1981, 251; EuGH, Rs. 34/37 (Variola), Slg. 1973, 981; EuGH, Rs. 39/82 (Donner/Niederlande), Slg. 1983, 19.

Bei Straßenbenutzungsgebühren kommt allenfalls ein mittelbarer Warenbezug in Betracht, geht es doch gerade nicht um auf Waren erhobene Abgaben, da an die Benutzung von Infrastrukturen angeknüpft wird. Jedenfalls gegeben ist ein solcher Warenbezug bei Abgaben, die (auch) an das Gewicht der transportierten Waren anknüpfen<sup>20</sup>, liegt doch hier eine direkte Verbindung zu der transportierten Ware vor. Fraglich ist aber, ob das im Güterverkehr regelmäßig anzutreffende Gebührensystem, das auf das Gesamtgewicht der Fahrzeuge abstellt, ebenfalls einen hinreichenden Warenbezug aufweist. Angesichts des Umstands, dass der Bezug zu einem Transportgut so ungewiss und indirekt ist, dass es in aller Regel jedenfalls nicht allgemein nachweisbar sein dürfte, in welcher Weise sich eine solche Gebühr auf die Waren bzw. deren Preis niederschlägt, ist hier der Warenkonnex zu den transportierten Gütern verneinen<sup>21</sup>. Allerdings besteht ein hinreichender Produktbezug zu den Fahrzeugen selbst, die ja auch Waren darstellen: Die Einführung bzw. Erhöhung von Straßenbenutzungsgebühren führt nämlich zu einer Erhöhung der Kosten für den Betrieb der Fahrzeuge<sup>22</sup>.

Damit ist also für Straßenbenutzungsgebühren – immer auch vorausgesetzt, dass der zwischenstaatliche Bezug gegeben ist, was in aller Regel der Fall sein wird – der Anwendungsbereich des Art. 90 EGV grundsätzlich eröffnet, so dass sie nicht diskriminierend auszugestalten sind: Es darf nicht (unmittelbar oder mittelbar) an die Herkunft der Fahrzeuge bzw. der transportierten Produkte angeknüpft werden. Zu beachten ist jedoch auch, dass Art. 90 I EGV nicht jeder Differenzierung bei der Besteuerung von gleichartigen Produkten entgegensteht; vielmehr ist eine Rechtfertigung in dem Sinn möglich, dass eine (unmittelbar oder mittelbar) herkunftsbezogene Differenzierung nach objektiven Kriterien erfolgt und im Interesse legitimer öffentlicher Interessen, die im Einklang mit den Zielen der Gemeinschaftsrechtsordnung stehen, erfolgt<sup>23</sup>. Dabei ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten<sup>24</sup>.

Folgende Beispiele vermögen die Bedeutung des Art. 90 I EGV für die Zulässigkeit von Straßenbenutzungsabgaben etwas zu illustrieren:

- Bei Abgaben, die (auch) an bestimmte Merkmale von Fahrzeugen (z.B. Gesamtgewicht, Emissionen oder Fahrleistungen) anknüpfen und hier differenzieren, dürfte es in der Regel schon an einer (unmittelbar oder mittelbar) ungleichen Behandlung zwischen ausländischen und inländischen Waren fehlen. Denn Differenzierungskriterien sind hier ja objektive Merkmale, die nichts mit der Warenherkunft zu tun haben. So geht es bei der Abgabenerhebung nach Tonnenkilometern um die Ausgangspunkte der jeweiligen Transportwege, die sowohl für im Inland als auch für im Ausland ansässige Unternehmen eben kürzer oder länger sein können. Auch bei dem Abstellen auf das Gesamtgewicht eines Fahrzeuges ist keine Diskriminierung ersichtlich, kann doch nicht

---

<sup>20</sup> S. schon EuGH, Rs. 20/76 (Schöttle & Söhne), Slg. 1977, 247, Rn. 14 f.

<sup>21</sup> Ebenso *Wasmeier*, Umweltabgaben (Fn. 3), 96; a.A. *Freytag*, Europarechtliche Anforderungen (Fn. 3), 304 f.

<sup>22</sup> I. Erg. ebenso *Hof*, Straßenbenutzungsabgaben (Fn. 3), 200; *Freytag*, Europarechtliche Anforderungen (Fn. 3), 305 f.

<sup>23</sup> Vgl. *Wasmeier*, Umweltabgaben (Fn. 3), 130 f.; *Ohler*, Fiskalische Integration (Fn. 15), 108; *Jobs*, Steuern auf Energie (Fn. 17), 265; *Hof*, Straßenverkehrsabgaben (Fn. 3), 207 ff.; in diesem Sinn auch EuGH, Rs. 196/85 (Kommission/Frankreich), Slg. 1987, 1597, Rn. 6; EuGH, Rs. C-90/94 (Haahr Petroleum), Slg. 1997, I-4085, Rn. 30 f.; EuGH, Rs. C-195/90 (Kommission/Deutschland), Slg. 1992, I-3141. S. insbesondere EuGH, Rs. C-213/96 (Outokumpu Oy), Slg. 1998, I-1777, Rn. 40, wo der EuGH feststellte, dass eine Differenzierung nach dem Produktionsverfahren von Strom grundsätzlich möglich sei; allerdings müsse das Verhältnismäßigkeitsprinzip gewahrt werden.

<sup>24</sup> Ausführlich zum Problembereich *Wasmeier*, Umweltabgaben (Fn. 3), 131 ff.

angenommen werden, dass es bei inländischen Unternehmen zu weniger Leerfahrten kommt als im grenzüberschreitenden Verkehr<sup>25</sup>.

Selbst wenn man annähme, dass im grenzüberschreitenden Verkehr vermehrt bestimmte Fahrzeuge eingesetzt würden oder aus sonstigen Gründen eine mittelbare Diskriminierung vorläge (etwa, weil im Inland bestimmte Fahrzeuge nicht oder kaum hergestellt werden bzw. in Betrieb sind), könnte diese Ungleichbehandlung doch in aller Regel durch objektive Gesichtspunkte (Umweltschutz, Einbezug externer Kosten) gerechtfertigt sein, wobei aber jedenfalls der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt sein muss. Praktische Schwierigkeiten bei der Abgabenerhebung vermögen jedoch grundsätzlich eine Schlechterstellung importierter Waren nicht zu rechtfertigen<sup>26</sup>, stellen also m.a.W. kein legitimes öffentliches Interesse dar.

- Wird eine Abgabe nur auf bestimmten Strecken erhoben, ist darauf zu achten, dass nicht im Wesentlichen aus dem Ausland stammende Güter oder Fahrzeuge belastet werden. Unter diesem Gesichtspunkt wäre etwa eine Abgabe nur für Fahrten von Grenze zu Grenze bedenklich, träfe sie doch in aller Regel ausländische Transporteure. Eine Rechtfertigung durch legitime Interessen wäre wohl kaum ersichtlich.
- Eine zeitliche Staffelung von Gebührensystemen ist vor dem Hintergrund jedenfalls bei der Erhebung für einen längeren Zeitraum (wie z.B. eine Autobahnvignette, die jeweils für ein Jahre gilt<sup>27</sup>) bedenklich, dass sie zwar eine gleiche Abgabe für alle einführt, jedoch aber mittelbar die nicht Ortsansässigen, also in der Regel die Ausländer, insofern stärker belastet, als diese trotz ggf. nur kurzzeitiger Streckenbenutzung eine Abgabe für einen längeren Zeitraum bezahlen müssen<sup>28</sup>. Ein objektiver Grund für eine solche Ungleichbehandlung ist nicht ersichtlich<sup>29</sup>. An dieser Beurteilung ändert auch der Umstand nichts, dass ja alle „Wenigfahrer“ – also In- und Ausländer – betroffen sind, und dass andererseits ausländische „Vielfahrer“ nicht benachteiligt sind. Denn für das Vorliegen einer mittelbaren Diskriminierung kommt es gerade auf die typische Fallkonstellation an.
- Weiterhin könnte es sich fragen, ob in den Fällen, in denen die Abgabenerhebung spezielle technische Vorrichtungen verlangt, die möglicherweise kostspielig sind, eine Diskriminierung ausländischer Kraftwagen vorliegt. Ebenso wie im Falle zeitlich definierter Benutzungsgebühren dürfte hier grundsätzlich eine stärkere Belastung ausländischer Transporteure vorliegen, müssten sie doch Kosten für eine solche technische Einrichtung ggf. für einen sehr kurzen Weg tragen, während bei den inländischen Transporteuren eine längerfristige Investition vorläge. Vor diesem Hintergrund ist zu fragen, ob die Verpflichtung zur Installierung solcher technischer Vorkehrungen durch ein legitimes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein kann. Diese Frage kann durchaus zu bejahen sein, so wenn die Abgabe umweltpolitische Anliegen verfolgt oder aber ganz allgemein zur Internalisierung externer Kosten beitragen soll. Allerdings ist in jedem Fall die Verhältnismäßigkeit zu prüfen, wobei die Frage der Kosten für die entsprechenden technischen Einrichtungen von zentraler Bedeutung ist: Sind die Kosten hoch, könnte sich jedenfalls unter dem

---

<sup>25</sup> Vgl. zu beiden Punkten auch *Freytag*, Europarechtliche Anforderungen (Fn. 3), 306.

<sup>26</sup> EuGH, Rs. C-213/96 (*Outokumpu Oy*), Slg. 1998, I-1777.

<sup>27</sup> Entsprechend dem System in der Schweiz.

<sup>28</sup> Vgl. auch GA *Jacobs*, Schlussanträge zur Rs. C-195/90 (Kommission/Deutschland), Slg. 1992, 3158, Rn. 38 f.

<sup>29</sup> I. Erg. ebenso *Freytag*, Europarechtliche Anforderungen (Fn. 3), 307.

Gesichtspunkt der Angemessenheit eine andere Lösung aufdrängen (z.B. pauschale Erhebung für einen bestimmten Zeitraum oder Schätzung der voraussichtlichen Abgabenhöhe).

Zusammengefasst lässt Art. 90 EGV einen relativ weiten Spielraum für die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren: Zahlreiche Systeme dürften mangels unmittelbarer oder mittelbarer Diskriminierung schon nicht vom Tatbestand der Vorschrift erfasst sein, und diejenigen, die am Maßstab des Art. 90 EGV zu prüfen sind, sind grundsätzlich einer Rechtfertigung aus umweltpolitischen Gründen oder im Hinblick auf die Internalisierung externer Kosten zugänglich, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist. Anlass zu Bedenken geben im Wesentlichen lediglich zeitbezogene Abgabensysteme, bei denen eine pauschale, entfernungsunabhängige Abgabe für einen längeren Zeitraum erhoben wird.

### 3. Die Stillhaltepflicht des Art. 72 EGV

#### a) Grundsatz<sup>30</sup>

Art. 72 EGV ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich die Mitgliedstaaten 1957 nicht einigen konnten, die Dienstleistungsfreiheit im Verkehrssektor primärrechtlich zu verankern. Durch Art. 72 EGV sollte aber zumindest verhindert werden, dass sich die Situation der Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten verschlechtert:

"Mit dieser Vorschrift soll verhindert werden, dass die Einführung der gemeinsamen Verkehrspolitik durch den Rat dadurch erschwert oder behindert wird, dass ohne Billigung des Rates nationale Maßnahmen erlassen werden, die unmittelbar oder mittelbar bewirken würden, dass die Lage, in der sich in einem Mitgliedstaat die Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten befinden, im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmen in einem für die ersteren ungünstigeren Sinne verändert wird."<sup>31</sup>

Der sachliche Anwendungsbereich des Art. 72 EGV erstreckt sich auf diejenigen Gebiete, die von Art. 71 EGV erfasst werden<sup>32</sup>. Letztlich dürfte hiermit aber kaum eine Einschränkung des Anwendungsbereichs dieser Bestimmung verbunden sein, knüpft Art. 71 I lit. d) EGV doch auch an "alle sonstigen zweckdienlichen Maßnahmen" an, so dass davon auszugehen ist, dass Art. 76 EGV für den gesamten Bereich der Verkehrspolitik gilt.

Materiell ist Art. 72 EGV eine "Stillhalteverpflichtung" in Bezug auf die Situation der Verkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten zu entnehmen, d.h. ein Verbot, die Lage der Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu derjenigen der einheimischen Verkehrsunternehmen zu verschlechtern. Damit dürfte allerdings auch ein Verbot der Abschaffung bisher gegebener "Vorteile" der ausländischen Verkehrsunternehmen erfasst sein<sup>33</sup>. Hingegen steht Art. 72 EGV solchen nationalen Vorschriften nicht entgegen, die einheimische und ausländische Verkehrsunternehmen in gleicher Weise betreffen, wobei aber eine gleiche Betroffenheit nur dann vorliegt, wenn ausländische Transportunternehmen auch nicht indirekt oder mittelbar benachteiligt werden. Zu der Frage, wann eine solche

---

<sup>30</sup> Vgl. ausführlich zu den verschiedenen, durch Art. 72 EGV aufgeworfenen Fragen mit weiteren Nachweisen *Epiney/Gruber*, Verkehrsrecht (Fn. 3), 108 ff.

<sup>31</sup> EuGH, Rs. C-195/90 (Kommission/Deutschland), Slg. 1992, I-3141, Rn. 20.

<sup>32</sup> Hierzu etwa *Jürgen Erdmenger*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl., 1997, Art. 75, Rn. 23 ff.

<sup>33</sup> Zu diesem Problem auch die Ausführungen von GA *Jacobs*, EuGH, Rs. C-195/90, Kommission/Deutschland, Slg. 1992, I-3141, I-3158, Rn. 13 ff.; s. auch *Ohler*, Fiskalische Integration (Fn. 15), 158; *Wasmeier*, Umweltabgaben (Fn. 3), 176 f.

mittelbare Diskriminierung vorliegt, kann auf die Rechtsfigur der sog. indirekten oder materiellen Diskriminierung im Rahmen des Art. 12 EGV zurückgegriffen werden<sup>34</sup>.

Verkehrspolitische Maßnahmen betten sich häufig in ein Paket von Maßnahmen ein, so dass die Frage aufgeworfen wird, ob und inwieweit bei der Beurteilung des Vorliegens einer indirekten Schlechterstellung ausländischer Unternehmen auf eine wirtschaftliche Gesamtbetrachtung abzustellen ist.

Dies ist konkret in dem Streit um die Einführung der deutschen Schwerverkehrsabgabe relevant geworden: Deutschland hatte gleichzeitig mit der Einfuhr der für alle geltenden Schwerverkehrsabgabe eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuersätze für einheimische Unternehmen verfügt. Der Gerichtshof erachtete aufgrund der Kombination beider Maßnahmen den Tatbestand des Art. 72 EGV als erfüllt, liege doch aufgrund des (weitgehenden) Ausgleichs der neuen Abgabe durch die Senkung der Steuern eine Schlechterstellung der ausländischen Unternehmen vor<sup>35</sup>. Interessant ist an diesem Urteil, dass der Gerichtshof – wie im Übrigen auch schon der Generalanwalt – jede einzelne der beiden Maßnahmen in isolierter Form offenbar für mit dem Vertrag vereinbar hielt.

Grundsätzlich dürfte die Einbeziehung einer Gesamtbetrachtung insofern ebenso sinnvoll wie notwendig sein, als nur auf diese Weise die effektive Anwendung des Verbots des Art. 72 EGV sichergestellt werden kann, stünde es doch ansonsten den Mitgliedstaaten frei, über einen Strauß verschiedener Maßnahmen das Verbot des Art. 72 EGV zu umgehen. Art. 72 EGV dürfte denn auch auf die Auswirkungen nationaler Maßnahmen abstellen, für die es gerade nicht darauf ankommt, in welcher Weise sie gesetzestechnisch realisiert worden sind<sup>36</sup>.

Nicht zu verkennen ist jedoch, dass dieses Abstellen auf die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen insofern Unsicherheiten bezüglich der Reichweite des Tatbestandes des Art. 72 EGV mit sich bringt, als in jedem Einzelfall zu ermitteln ist, welche Elemente in die Betrachtungen noch einzubeziehen sind. Leitfaden dürfte hier der unmittelbare Zusammenhang verschiedener Maßnahmen und – daran anschließend – die Möglichkeit ihres Zusammenwirkens im Sinne der Verursachung einer Schlechterstellung von Ausländern bzw. ausländischen Transporteuren sein.

Allerdings bedeutet dies nur, dass in solchen Fällen der Tatbestand des Art. 72 EGV einschlägig ist, nicht jedoch dass die Maßnahme verboten ist. Ebenso wie im Rahmen des Art. 12 EGV und der Grundfreiheiten ist nämlich auch bei Art. 72 EGV davon auszugehen, dass eine Rechtfertigung durch wichtige öffentliche Interessen – wie den Umweltschutz – möglich ist<sup>37</sup>. Damit dürfte denn auch den Einwänden gegen die Einbeziehung einer derartigen wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung – wie insbesondere die Ausdehnung des Anwendungsbereichs und damit der Verbotswirkung des Art. 72 EGV<sup>38</sup> – Rechnung getragen werden, können doch für

---

<sup>34</sup> Hierzu etwa *Manfred Zuleeg*, in: Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 6, Rn. 4; *Koen Lenaerts*, *L'égalité de traitement en droit communautaire*, CDE 1991, 3 ff.; jüngst *Matthias Rossi*, Das Diskriminierungsverbot nach Art. 12 EGV, EuR 2000, 197 ff.

<sup>35</sup> EuGH, Rs. C-195/90, Kommission/Deutschland, Slg. 1992, I-3141, Rn. 23 ff.

<sup>36</sup> I. Erg. ebenso *Sebastian Heselhaus*, Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für Straßenbenutzungsgebühren für den Schwerverkehr, EuZW 1993, 311 (312).

<sup>37</sup> S. auch *Heselhaus*, EuZW 1993 (Fn. 36), 311 (312 f.), der davon ausgeht, dass die in der Rs. C-195/90 zur Debatte gestandene deutsche Schwerverkehrsabgabe im Falle der Integration umweltorientierter Lenkungs-elemente zulässig gewesen wäre. Überzeugend für die Möglichkeit der Rechtfertigung eines Verstoßes gegen Art. 72 EGV durch umweltpolitische Belange *Frank Schreiber*, Vereinbarkeit der Umlegung der Kfz-Steuer auf die Mineralölsteuer mit Art. 76 EGV, EuZW 1995, 206 (208 f.).

<sup>38</sup> Vgl. *Schreiber*, EuZW 1995 (Fn. 37), 206 (207 f.), m.w.N.

die Verwirklichung von Zielen des Umweltschutzes tatsächlich notwendige Maßnahmen ergriffen werden.

Immerhin scheint auch der EuGH hiervon auszugehen, wenn er im Zusammenhang mit der deutschen Schwerverkehrsabgabe darauf hinweist, dass der Umweltschutz ein wesentliches Ziel der Gemeinschaft darstellt<sup>39</sup>. Allerdings wird in den daran anschließenden Erwägungen des Gerichtshofs nicht ganz klar, ob dieser im Falle der Erfüllung des Tatbestandes von vornherein eine Rechtfertigungsmöglichkeit ablehnt oder ob er die deutsche Maßnahme wegen mangelnder Eignung zur Erreichung des angestrebten umweltpolitischen Ziels für unzulässig hält<sup>40</sup>.

Allerdings muss die Maßnahme verhältnismäßig sein. Dies dürfte aber immer dann nicht gegeben sein, wenn die gewünschte Lenkungswirkung für inländische Unternehmen deshalb ausbleibt, weil sie entsprechend der neuen Abgabe durch die Senkung einer anderen Abgabe entlastet werden. Vor diesem Hintergrund dürfte im Falle einer Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzung des Art. 72 EGV – also des Vorliegens einer Schlechterstellung von Ausländern oder ausländischen Transporteuren – eine Rechtfertigung häufig deshalb ausscheiden, weil dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht Rechnung getragen wird.

#### *b) Anwendung auf Straßenbenutzungsgebühren*

Straßenbenutzungsgebühren fallen zweifellos in den Anwendungsbereich des Art. 71 EGV und werden damit von Art. 72 EGV erfasst<sup>41</sup>, so dass diskriminierende Abgaben unter das grundsätzliche Verbot des Art. 72 EGV fallen. Im Gefolge des Einbezugs auch materiell diskriminierender Maßnahmen in den Anwendungsbereich der Bestimmung ist hier auch im Falle formell auf alle gleich anzuwendender Maßnahmen zu prüfen, ob ausländische Verkehrsunternehmen nicht de facto benachteiligt werden. Ist Art. 72 EGV tatbestandlich einschlägig, ist noch nach der Rechtfertigung der jeweiligen Maßnahmen zu fragen, wobei einerseits ein legitimes öffentliches Interesse geltend gemacht werden muss (wie etwa der Umweltschutz oder die Internalisierung externer Kosten), andererseits den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit entsprochen werden muss.

Im Einzelnen können diese Grundsätze für Straßenbenutzungsgebühren an folgenden Beispielen<sup>42</sup> illustriert werden:

- Eine materielle Diskriminierung von Ausländern bzw. ausländischen Transporteuren dürfte etwa in der Regel bei zeitlich gestaffelten Abgaben für die Benutzung bestimmter Straßen für längere Zeitabschnitte – wie z.B. bei der schweizerischen Autobahnvignette, deren Gültigkeitsdauer ein Jahr beträgt – gegeben sein, fahren Inländer tendenziell doch wesentlich mehr im eigenen Land als Ausländer. Möglich wären hingegen wohl Vignettenlösungen für (sehr) kurze Zeitabschnitte, etwa für einige Tage oder allenfalls Wochen, kann doch hier davon ausgegangen werden, dass In- und Ausländer innerhalb eines so kurzen Zeitraumes nicht unbedingt die Straßen wesentlich mehr bzw. weniger benutzen. Ist der Tatbestand hier erfüllt, kommt eine Rechtfertigung jedenfalls

<sup>39</sup> EuGH, Rs. C-195/90, Kommission/Deutschland, Slg. 1992, I-3141, Rn. 29.

<sup>40</sup> Vgl. die Formulierung in EuGH, Rs. C-195/90, Kommission/Deutschland, Slg. 1992, I-3141, Rn. 30: "Wie sich aus Randnummer 21 des vorliegenden Urteils ergibt, verbietet Artikel 76 nicht nationale Maßnahmen, die ein solches Ziel durch Erhöhung des Beitrags der schweren Lastfahrzeuge zu den Wegekosten anstreben, sondern nur Maßnahmen, die wie das Gesetz vom 30. April 1990 bewirken, daß die Lage, in der sich die Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedsstaaten befinden, im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmen in einem für erstere ungünstigen Sinne verändert wird."

<sup>41</sup> Vgl. etwa *Wasmeier*, Umweltabgaben (Fn. 3), 170.

<sup>42</sup> Es wird also nicht der Anspruch erhoben, die möglichen Konstellationen vollständig zu erfassen.

aus Gründen des Umweltschutzes nicht in Frage, bringt es doch ein langer Benutzungszeitraum mit sich, dass eben kein Anreiz besteht, die Straße weniger häufig zu benutzen. Fraglich könnte allenfalls sein, ob eine Rechtfertigung aus Erwägungen der Praktikabilität möglich ist: Zeitbezogene Abgaben sind erheblich leichter zu erheben als entfernungsabhängige. Reine Erleichterungen praktischer Natur für die Verwaltung der Mitgliedstaaten vermögen aber grundsätzlich keine Benachteiligung von Ausländern bzw. ausländischen Transporteuren zu begründen<sup>43</sup>. Im Übrigen sind jedenfalls die sich stellenden Alternativen unter Berücksichtigung des technischen Fortschritts im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen, so dass Praktikabilitätsabwägungen je länger desto weniger einschlägig sein können.

- Die höhere oder besondere Belastung solcher Straßenabschnitte, die in erster Linie von Ausländern benutzt werden, fiel auch in den Anwendungsbereich des Art. 72 EGV. Hier käme eine Rechtfertigung aber grundsätzlich im Gefolge des Vorliegens regionaler Besonderheiten (z.B. erhöhte ökologische Sensibilität einer bestimmten Region) in Betracht.
- Fixe Abgaben für die Benutzung bestimmter Streckenabschnitte – wie z.B. Tunnels, Brücken oder Bergpässe – sind grundsätzlich mit Art. 72 EGV vereinbar; eine Ausnahme gilt allerdings für den Fall, dass die entsprechende Strecke im Wesentlichen von ausländischen Fahrzeugen benutzt wird, was in der Regel nicht der Fall sein dürfte. Ansonsten wäre auch hier – wie bei der vorhergehenden Fallgruppe – die Rechtfertigung zu prüfen.
- Jedenfalls unproblematisch ist aber eine entfernungsabhängige Abgabe für die Benutzung aller Straßen. Dies gilt auch für den Fall, dass diese Abgabe nach dem "Verschmutzungsgrad" der Fahrzeuge gestaffelt ist.

Insgesamt dürfte auch Art. 72 EGV den Mitgliedstaaten einen relativ großen Freiraum zur Einführung von Straßenbenutzungsgebühren einräumen. Dabei bezieht sich dieser Gestaltungsspielraum in erster Linie auf weder unmittelbar noch mittelbar diskriminierende Abgaben; diskriminierende Maßnahmen dürften nur in Ausnahmefällen verhältnismäßige Mittel zur Verfolgung des angestrebten Ziels darstellen, wenn dies auch nicht von vornherein ausgeschlossen ist.

#### 4. Art. 12 EGV

Neben den genannten eher spezifischen Bestimmungen könnte noch das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV<sup>44</sup> für die Zulässigkeit von Straßenbenutzungsgebühren von Bedeutung sein. Zu beachten ist dabei aber, dass sowohl Art. 90 EGV als auch Art. 72 EGV „besondere Bestimmungen“ im Sinne des Art. 12 EGV darstellen<sup>45</sup>, so dass diese Bestimmung für die Prüfung der Zulässigkeit der Erhebung der Abgaben selbst nicht mehr heranzuziehen ist. Art. 12 EGV könnte aber im Hinblick auf die Verwendung der Erträge von Straßenbenutzungsgebühren von Bedeutung sein mit der Folge, dass diese jedenfalls nicht so ausgestaltet sein darf, dass Ausländer unmittelbar oder mittelbar benachteiligt werden<sup>46</sup>. Daher ist im

---

<sup>43</sup> Für Art. 72 EGV wurde diese Frage zwar noch nicht ausdrücklich geklärt; die entsprechenden Überlegungen im Rahmen des Art. 90 EGV (vgl. EuGH, Rs. C-213/96 (Outokumpu Oy), Slg. 1998, I-1777) können aber auf Art. 72 EGV übertragen werden.

<sup>44</sup> Vgl. zu dieser Bestimmung jüngst Rossi, EuR 2000 (Fn. 34), 197 ff.; speziell im Zusammenhang mit verkehrspolitischen Regelungen Epiney/Gruber, Verkehrsrecht (Fn. 3), 68 ff.

<sup>45</sup> Vgl. schon Epiney/Gruber, Verkehrsrecht (Fn. 3), 69.

<sup>46</sup> Voraussetzung hierfür ist aber, dass auch die Verwendung von Abgabenerträgen grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Vertrages fällt. Dies dürfte zumindest dann zu bejahen sein, wenn es um die finanzielle Begünstigung von Bürgern und Bürgerinnen geht. Vgl. in diesem Zusammenhang etwa EuGH,

Falle einer Rückerstattung der Abgabe direkt an die Bevölkerung das Diskriminierungsverbot zu beachten, so dass eine Rückvergütung etwa nur an im Inland wohnende Personen problematisch sein dürfte.

#### IV. Sekundärrecht: die RL 99/62

Im gemeinschaftlichen Sekundärrecht ist in erster Linie auf die RL 99/62<sup>47</sup> einzugehen<sup>48</sup>. Dabei sind in unserem Zusammenhang nur die Vorgaben in Bezug auf Harmonisierung der Abgabensysteme betreffend die Benutzung bestimmter Straßeninfrastrukturen von Bedeutung<sup>49</sup>.

Der Anwendungsbereich der Richtlinie beschränkt sich auf Nutzfahrzeuge im Güterverkehr, die ein Gesamtgewicht von mindestens 12 t aufweisen<sup>50</sup>. Nicht erfasst sind damit neben Fahrzeugen zum gewerblichen Personentransport<sup>51</sup> insbesondere auch Pkws oder Lieferwagen. Dies zieht letztlich die Konsequenz nach sich, dass den Mitgliedstaaten sowohl im Bereich des gewerblichen Personen- als auch des Privatverkehrs ein denkbar weiter Gestaltungsfreiraum verbleibt, sie mithin also lediglich an die einschlägigen Vorgaben des Primärrechts, namentlich an die bereits erörterten<sup>52</sup> Art. 72 und 90 EGV, gebunden sind.

Nach einem Überblick über die der Richtlinie zu entnehmenden Vorgaben in Bezug auf Straßenbenutzungsgebühren (1.) sollen drei, durch die Vorgaben der Richtlinie aufgeworfene Einzelprobleme herausgegriffen werden (2.).

##### 1. Überblick

Die von den Mitgliedstaaten zu beachtenden Vorgaben in Bezug auf die Erhebung von Wegeentgelten<sup>53</sup> ergeben sich in erster Linie aus Art. 7 RL 99/62, wobei folgende Aspekte hervorzuheben sind:

---

Rs. C-85/96 (Martinez Sala), Slg. 1998, I-2691; EuGH, Rs. C-184/99 (Grzelczyk/Centre public d'aide sociale), Urteil vom 20.9.2001, DVBl. 2001, 1662: In diesen Urteilen geht der EuGH in der Sache davon aus, dass der Umstand, dass sich Unionsbürger rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat befinden, den Anwendungsbereich des Vertrages eröffnet, so dass diese sich auf Art. 12 EGV berufen können, jedenfalls für solche Rechte bzw. Situationen, die im Zusammenhang mit dem Aufenthalt stehen bzw. diesen (un-)vorteilhafter gestalten.

<sup>47</sup> RL 99/62 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, ABl. 1999 L 187, 42.

<sup>48</sup> Die Richtlinie ersetzt seit dem 1. Juli 2000 die Richtlinie 93/89, die vom Gerichtshof seinerzeit – unter Aufrechterhaltung ihrer Wirkungen – für nichtig erklärt wurde, EuGH, Rs. C-21/94, Parlament/Rat, Slg. 1995, I-1827. Abgesehen von ein paar "retouchenhaften" Modifikationen hat die Novellierung der Richtlinie allerdings nicht zu einer Änderung der Rechtslage geführt, haben sich doch Rat und Parlament über die von der Kommission eingebrachten Vorschläge (vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, KOM (96) 331 endg.; geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, KOM (98) 427 endg. Zur Entstehungsgeschichte der RL 99/62 Peter Mückenhausen, in: Albrecht Frohnmeyer/Peter Mückenhausen (Hrsg.), EG-Verkehrsrecht, 14, Rdnr. 7 ff.) hinweggesetzt und damit auf eine ökologische Neuausrichtung der gemeinschaftlichen Vorgaben für Gebührensysteme verzichtet. S. auch Rainer Wolf, Rechtsprobleme einer Schwerverkehrsabgabe, ZUR 2000, 123 (124).

<sup>49</sup> Daneben geht es in der Richtlinie auch noch um eine Angleichung der mitgliedstaatlichen Kraftfahrzeugsteuern. Vgl. hierzu Epiney/Gruber, Verkehrsrecht (Fn. 3), 273 ff.

<sup>50</sup> Art. 1 i.V.m. Art. 2 lit. d RL 99/62.

<sup>51</sup> Und zwar unabhängig von ihrem Gesamtgewicht.

<sup>52</sup> Oben III.2., 3.

<sup>53</sup> Dabei unterscheidet die Richtlinie begrifflich zwischen zwei Arten von Gebühren (vgl. Art. 2 lit. b, c RL 99/62): Unter Mautgebühren sind streckenabhängige Gebühren zu verstehen, die für eine Fahrt zwischen zwei Punkten ausschließlich nach Maßgabe der zurück gelegten Strecke erhoben werden. Demgegenüber sind Benutzungsgebühren i.S.d. Richtlinie als zeitabhängige Abgaben definiert. Die Ausrichtung der

- Nach Art. 7 II RL 99/62 dürfen Maut- und Benutzungsgebühren nur für bestimmte Straßenabschnitte bzw. Straßen mit besonderen Merkmalen erhoben werden, nämlich Autobahnen, Brücken, Tunnels und Gebirgspässe<sup>54</sup>. Eine Kombination beider Arten von Abgaben auf demselben Straßenabschnitt ist grundsätzlich unzulässig, Art. 7 III RL 99/62<sup>55</sup>.
- Die Anwendung raumorientierter Gebührenkonzepte im Sinne einer Abdeckung des gesamten Straßennetzes ist nach der Wegekostenrichtlinie hingegen (ausdrücklich) nur für Benutzungsgebühren möglich, wobei solche Abgaben nur von im Inland immatrikulierten Fahrzeugen erhoben werden dürfen, Art. 7 VI RL 99/62.
- Auch für die Bemessung der Abgabenhöhe sind der Richtlinie Vorgaben zu entnehmen: Für Benutzungsgebühren sind bestimmte Maximalwerte vorgesehen, wobei eine gewisse Differenzierung nach Emissionsklassen<sup>56</sup> und Achsenlasten vorgesehen ist. Davon ausgehend hat die zeitliche Staffelung der Gebühren nach Maßgabe der effektiven Nutzungsdauer zu erfolgen, wobei aber eine Pauschalierung zulässig ist, Art. 7 VII i.V.m. Anhang II RL 99/62. Die durchschnittlichen Gebührensätze für Mauten dürfen zwar nach Fahrzeugtyp, Gesamtgewicht und Tageszeit der Benutzung abgestuft werden, haben sich aber ausschließlich an den effektiven Infrastrukturkosten des betroffenen<sup>57</sup> Streckennetzes zu orientieren, so dass die Einbeziehung externer Kosten in die Gebührenberechnung generell unzulässig erscheint.
- Schließlich sind hinsichtlich der Ausgestaltung der Abgabensysteme auch allgemeine Vorgaben zu beachten: Zum einen ist zu vermeiden, dass die Anwendung von Maut- bzw. Benutzungsgebühren mittelbar oder unmittelbar zu einer *diskriminierenden Behandlung* aufgrund der Staatsangehörigkeit des Verkehrsunternehmers bzw. des Ausgangs- oder Zielpunktes des Verkehrs führt<sup>58</sup>; zum anderen müssen die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Erhebung oder Kontrolle ihrer Gebührenregelungen darauf bedacht sein, eine über das erforderliche Maß hinausgehende *Beeinträchtigung des Verkehrsflusses* zu vermeiden, wobei insbesondere keine Zwangskontrollen an den Binnengrenzen erfolgen dürfen<sup>59</sup>.

## 2. Einzelprobleme

---

Benutzungsgebühr soll zu einer zeitlich limitierten Benutzung bestimmter Strecken berechtigen, ohne dass es gleichzeitig auf das Ausmaß der zurück gelegten Wegstrecken ankommt. Die Gebührensätze müssen jeweils im Verhältnis zur Dauer der Benutzung der bezeichneten Verkehrswege stehen. Die Mitgliedstaaten haben also etwa pauschale Tages-, Wochen- oder Monatsgebühren einzuführen. Eine ausschließliche Erhebung von Jahresgebühren – im Sinne etwa der schweizerischen Autobahnvignette – ist nur für im Inland immatrikulierte Fahrzeuge zulässig, Art. 7 Abs. 8 RL 99/62.

<sup>54</sup> S. im Übrigen Art. 7 II lit. b RL 99/62, der unter der Voraussetzung des Durchlaufens eines Verfahrens und bestimmter materieller Bedingungen Ausnahmen ermöglicht.

<sup>55</sup> Eine Ausnahme besteht für den Fall, dass die Mitgliedstaaten auf einem Straßennetz, für das Benutzungsgebühren erhoben werden, die Benutzung besonderer Streckenabschnitte (Tunnels, Pässe usw.) mit einer Mautgebühr belegen wollen. Die Kommission hielt diese Voraussetzungen im Falle der Brennermaut für erfüllt. Vgl. *Michael Uechtritz*, Gemeinschaftsrechtliche Grenzen für Straßenbenutzungsgebühren: Anmerkung zum Urteil des EuGH zur Maut am Brenner, NVwZ 2001, 406.

<sup>56</sup> Die Richtlinie nimmt dabei auf die in der RL 88/77 ausgewiesenen Emissionstypen EURO 0, EURO I und EURO II Bezug, Art. 2 lit. e und f RL 99/62.

<sup>57</sup> Anknüpfungspunkt ist nur der Streckenabschnitt, für den die Mautgebühr erhoben wird, vgl. EuGH, Rs. C-295/98 (Kommission/Österreich), Slg. 2000, I-7376, Rn. 116 ff. Hierzu auch *Uechtritz*, NVwZ 2001 (Fn. 55), 406 (407).

<sup>58</sup> Art. 7 Abs. 4 RL 99/62.

<sup>59</sup> Art. 7 Abs. 5 RL 99/62.

Der den Mitgliedstaaten durch die RL 99/62 eröffnete Gestaltungsspielraum erscheint damit auf den ersten Blick denkbar eng, was – wie noch näher auszuführen sein wird – im Hinblick auf die Beachtung der Vorgaben des Art. 6 EGV i.V.m. Art. 174 EGV nicht unproblematisch ist, so dass einerseits nach Perspektiven der vertragskonformen Auslegung, andererseits nach der Vereinbarkeit gewisser Vorgaben der Richtlinie mit dem Primärrecht zu fragen ist. Von Bedeutung sind – auch teilweise vor dem Hintergrund des kürzlich ergangenen Urteils des EuGH in Bezug auf die Zulässigkeit der Erhöhung der Brennermaut<sup>60</sup> – insbesondere drei Problemkreise: die Frage der Zulässigkeit einer allgemeinen Straßengebührenregelung auf dem gesamten Straßennetz (a), der abschließende Charakter der Richtlinie in Bezug auf das Diskriminierungsverbot (b) sowie die Problematik der Höhe der zulässigen Gebühren (c).

a) *Zur Zulässigkeit streckenabhängiger Straßenbenutzungsgebühren auf dem gesamten Straßennetz*

Auf den ersten Blick scheint die RL 99/62 die Erhebung streckenabhängiger Straßenbenutzungsgebühren auf dem gesamten Straßennetz, wie sie etwa die Schweiz für Lastwagen ab einer bestimmten Größe kennt<sup>61</sup>, zu verbieten, sollen Wegeentgelte doch nur auf bestimmten, abschließend beschriebenen Infrastrukturen mit besonderen Merkmalen zulässig sein<sup>62</sup>.

Allerdings fragt es sich, ob auch allgemeine Straßenbenutzungsgebühren wie die LSVA in den Anwendungsbereich der RL 99/62 fallen<sup>63</sup>: Diese regelt ja – neben den hier nicht weiter zu diskutierenden Benutzungsgebühren – nur "Mautgebühren", worunter

"eine für eine Fahrt eines Kraftfahrzeugs zwischen zwei Punkten auf einem der Verkehrswege nach Artikel 7 Buchstabe d) zu leistende Zahlung, deren Höhe sich nach der zurückgelegten Wegstrecke und der Fahrzeugklasse richtet",

zu verstehen ist (Art. 2 RL 99/62). Allgemeine Straßenbenutzungsgebühren aber knüpfen nicht an die Zurücklegung nur einer bestimmten Strecke an, sondern

---

<sup>60</sup> EuGH, Rs. C-295/98 (Kommission/Österreich), Slg. 2000, I-7376.

<sup>61</sup> Die schweizerische leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) sieht die Erhebung der Abgabe für das gesamte öffentliche Straßennetz vor. Im Übrigen soll sich die Bemessungsgrundlage der Abgabe neben den Infrastrukturkosten auch an den sonstigen Kosten zulasten der Allgemeinheit orientieren. Vgl. Art. 2, 7 BG über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (SVAG) vom 19.12.1997, BBl 1997 IV 1614. Hierzu *Beusch*, Lenkungsabgaben (Fn. 3), 208 ff.

<sup>62</sup> Soweit sich in der Literatur Aussagen über diese Problematik finden lassen, beschränken sich die Betrachtungen auf eine Darstellung der Vorgaben der Richtlinie und der Feststellung ihres abschließenden Charakters (s. etwa *Freytag*, Europarechtliche Anforderungen an Umweltabgaben (Fn. 3), 353; *Stefan Klinski*, Der verfassungs- und europarechtliche Rahmen einer streckenbezogenen "Schwerverkehrsabgabe", DVBl. 2001, 221, 225 f., letzterer unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte der Vorschrift), wenn auch letzteres teilweise bedauert wird, so von *Rainer Wolf*, Rechtsprobleme einer Schwerverkehrsabgabe, ZUR 2000, 123 (128), der aber den sich hieran anschließenden Gedanken einer primärrechtskonformen Auslegung nicht in Betracht zieht. Sehr verwunderlich ist es in diesem Zusammenhang, dass weder die Botschaft des (schweizerischen) Bundesrates zur LSVA (BBl. 1996 V 521, 540 ff.) noch der kürzlich erschienene "Integrationsbericht" des Bundesrates (Schweiz - Europäische Union: Integrationsbericht 1999, 153 f.) auf dieses Problem eingehen; vielmehr wird nur ganz generell darauf hingewiesen, dass in der EU ja schließlich auch eine verursachergerechte Belastung des Straßengüterverkehrs angestrebt werde. S. auch *Beusch*, Lenkungsabgaben (Fn. 3), 93, der sich auf den Hinweis beschränkt, dass die Einschränkungen des Art. 7 RL 93/89 den maßgeblichen schweizerischen Normen "grundsätzlich" entsprächen, ohne dann bei der Erörterung der LSVA (208 ff.) nochmals auf die Vereinbarkeit mit den Vorgaben der RL 93/89 einzugehen.

<sup>63</sup> Vgl. ausführlich hierzu bereits *Epiney/Gruber*, Verkehrsrecht (Fn. 3), 279 ff.

beziehen sich auf das gesamte Straßennetz; sie stellen m.a.W. den gesamten Bereich des betroffenen Straßenverkehrs umfassende Maßnahmen dar. Vor diesem Hintergrund liegt die Annahme nahe, die Richtlinie beziehe sich gerade nicht auf derartige umfassende und letztlich das gesamte mitgliedstaatliche Gebiet betreffende Maßnahmen; m.a.W. fielen nur streckenbezogene Gebühren, nicht hingegen verkehrsnetzorientierte Abgaben in den Anwendungsbereich der Richtlinie.

Diese nach dem Wortlaut des Art. 2 RL 99/62 zumindest mögliche Auslegung erscheint auf der Grundlage einer primärrechtskonformen Auslegung zwingend: Der Umweltschutz gehört zu den wesentlichen Zielen der Gemeinschaft, wie insbesondere in Art. 2, 95 IV, 174 ff. EGV zum Ausdruck kommt<sup>64</sup>. Zudem sind auf der Grundlage der umweltrechtlichen Querschnittsklausel (Art. 6 EGV) Belange des Umweltschutzes auch in anderen Politiken zu berücksichtigen<sup>65</sup>. Die Art und Weise der Verwirklichung von Zielen des Umweltschutzes ist in Art. 174 EGV näher umschrieben. Dieser Bestimmung kann insbesondere die Verpflichtung auf das Ursprungs- und das Verursacherprinzip entnommen werden<sup>66</sup>. Eine Auslegung des Anwendungsbereichs der RL 99/62 nun in dem Sinn, dass diese die Zulässigkeit jeglicher Straßenbenutzungsgebühren – unter Einschluß von solchen allgemeiner Natur – abschließend festschreibe, zöge aber die Konsequenz nach sich, dass es den Mitgliedstaaten verwehrt wäre, verursachergerechte und dem Ursprungsprinzip Rechnung tragende Straßenbenutzungsgebühren einzuführen. Denn das Verursacherprinzip ist nicht nur auf die Umweltbelastungen des Verkehrs, die auf die Benutzung der in der RL 99/62 erwähnten besonderen Straßenabschnitte zurückgehen, sondern auch auf den übrigen Straßenverkehr anzuwenden. Nach dem Ursprungsprinzip ist Umweltbelastungen dort zu begegnen, wo sie entstehen; im Falle des Straßenverkehrs ist also ein Ansetzen gerade bei der Straßenbenutzung geboten. Diesem Gedanken wird aber durch eine allgemeine Straßenbenutzungsgebühr Rechnung getragen. Daher ist im Sinne einer vertragskonformen Auslegung der RL 99/62 bzw. ihres Anwendungsbereichs davon auszugehen, dass die Richtlinie gerade nicht allgemeinen mitgliedstaatlichen Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Grundsätze und tatsächlichen Anwendung der erwähnten Handlungsprinzipien entgegensteht; dies ist denn auch die Konsequenz der aufgezeigten Begrenzung des Anwendungsbereichs der Richtlinie. Es dürfte Sinn und Zweck des Art. 174 EGV jedenfalls nicht entsprechen, zwar die Gemeinschaft auf diese Grundsätze zu verpflichten, das gemeinschaftliche Sekundärrecht gleichzeitig aber so auszulegen, dass es den Mitgliedstaaten verwehrt wäre, sie zu verwirklichen.

Deutlich wird damit auch, dass jedenfalls Art. 9 RL 99/62 – der ausdrücklich einige Maßnahmen im Bereich der Straßenabgaben erwähnt, die den Mitgliedstaaten (noch) erlaubt sind – der hier vertretenen Ansicht nicht entgegenstehen kann<sup>67</sup>: Denn die Verpflichtung der Gemeinschaft auf die erwähnten umweltpolitischen Handlungsgrundsätze kann damit nicht ausgehebelt werden.

---

<sup>64</sup> Vgl. umfassend hierzu auch *Wolfgang Kahl*, *Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht*, 1993.

<sup>65</sup> Zur Tragweite dieser Bestimmung *Christian Calliess*, *Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der Nachhaltigen Entwicklung*, DVBl. 1998, 559 ff.; *Astrid Epiney*, *Umweltrechtliche Querschnittsklausel und freier Warenverkehr: die Einbeziehung umweltpolitischer Belange über die Beschränkung der Grundfreiheit*, NuR 1995, 497 ff.; *Martin Wasmeier*, *Die Integration des Umweltschutzes als allgemeine Auslegungsregel des Gemeinschaftsrechts*, EWS 2000, 47 ff.

<sup>66</sup> Diese Grundsätze sind auch für die Bestimmung des mitgliedstaatlichen Handlungsspielraums von Bedeutung, vgl. EuGH, Rs. C-2/90, *Kommission/Belgien*, Slg. 1992, I-4431.

<sup>67</sup> So aber *Herrmann*, in: *Klimaschutz im Recht* (Fn. 3), 249 (273 f.), in Bezug auf den gleichlautenden Art. 10 der „alten“ Wegekostenrichtlinie RL 93/89.

Im übrigen ist es auch darüber hinaus zweifelhaft, ob dieser Liste wirklich ein abschließender Charakter zukommt – ist sie doch sehr begrenzt und inhaltlich inkonsistent.

Damit kann der Anwendungsbereich der RL 99/62 in Bezug auf Straßenbenutzungsabgaben zusammenfassend wie folgt präzisiert werden: Die Richtlinie findet auf solche nationalen Abgaben Anwendung und regelt die Voraussetzungen ihrer Zulässigkeit, die auf bestimmten Strecken erhoben werden. Hingegen fallen allgemeine, das gesamte Straßenverkehrsnetz betreffende Abgaben aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie heraus. M.a.W. geht es um die Differenzierung zwischen streckenbezogenen und raumbezogenen oder verkehrsnetzorientierten Abgaben. Allerdings müssen derartige mitgliedstaatliche Maßnahmen (selbstverständlich) im Einklang mit den erörterten<sup>68</sup> primärrechtlichen Anforderungen, insbesondere Art. 72 EGV, stehen.

*b) Zum abschließenden Charakter des Diskriminierungsverbots des Art. 7 IV RL 99/62*

Die Frage nach dem abschließenden Charakter des in Art. 7 IV RL 99/62 formulierten Verbots der unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung wurde in dem Urteil des EuGH betreffend die Erhöhung der Brennermaut<sup>69</sup> relevant. Dieses bezog sich zwar auf die „alte“ Wegekostenrichtlinie 93/89; aufgrund der weitgehenden inhaltlichen Parallelität der neuen RL 99/62 sind die Aussagen des EuGH aber auch auf diese übertragbar<sup>70</sup>.

Der EuGH bejahte in dem erwähnten Urteil zur Erhöhung der Mautgebühren auf der Brennerstrecke eine diskriminierende Wirkung der Erhöhung, dies in Anknüpfung an den Umstand, dass der betroffene Schwerverkehr in erster Linie aus im Ausland registrierten Lastwagen bestehe<sup>71</sup>. Eine Rechtfertigung dieser mittelbaren Diskriminierung durch Erwägungen des Umweltschutzes sei nicht möglich, da solche Anliegen ausschließlich in dem durch die RL 99/62 strikt vorgegebenen Rahmen berücksichtigt werden könnten, während andere Erwägungen ohne Belang seien und eine (auch nur mittelbare) Diskriminierung von vornherein nicht zu rechtfertigen vermögen<sup>72</sup>. Damit geht der EuGH also offenbar von dem in dieser Hinsicht abschließenden Charakter des Diskriminierungsverbotes des Art. 7 IV RL 99/62 aus, das – abgesehen von den in der Richtlinie selbst vorgesehenen Maßnahmen – keiner Rechtfertigung zugänglich sein soll.

Diese Verneinung jeglicher Rechtfertigungsmöglichkeit auch indirekter Diskriminierungen ist jedoch problematisch: Denn dieser Ansatz dürfte im Widerspruch zu den ansonsten im Gemeinschaftsrecht geltenden Grundsätzen stehen, wonach die Einbeziehung indirekter Diskriminierungen in einen Verbotstatbestand mit der Möglichkeit einhergeht, die faktisch unterschiedliche Behandlung durch andere Gründe als solche der Staatsangehörigkeit zu

---

<sup>68</sup> S.o. III.

<sup>69</sup> EuGH, Rs. C-295/98 (Kommission/Österreich), Slg. 2000, I-7376.

<sup>70</sup> So auch Uechtritz, NVwZ 2001 (Fn. 55), 406.

<sup>71</sup> Der Gerichtshof stellte insbesondere fest, dass die fragliche Gebührenänderung bzw. -erhöhung im Ergebnis nur KFZ mit mehr als drei Achsen betreffe, die die Gesamtstrecke der Brennerautobahn benutzen. Diese seien aber ganz überwiegend im Ausland zugelassen, während KFZ mit mehr als drei Achsen, die nur Teilstrecken zurücklegen, ganz überwiegend in Österreich zugelassen seien. Damit seien aber – wie der EuGH an Hand von Zahlen aufzeigt – im Wesentlichen im Ausland ansässige Transporteure von der Neuerung betroffen. EuGH, Rs. C-295/98 (Kommission/Österreich), Slg. 2000, I-7376, Rn. 62 ff. Zur Frage des Vorliegens einer Diskriminierung in dem Urteil *Georg Huber*, Comment, The European Legal Forum (ELF) 2/2000/01, 104.

<sup>72</sup> Vgl. EuGH, Rs. C-295/98 (Kommission/Österreich), Slg. 2000, I-7376, Rn. 95, 99.

rechtfertigen<sup>73</sup>. Dies erscheint vor dem Hintergrund ebenso sinnvoll wie notwendig, als in diesem Fall die Ungleichbehandlung gerade nicht mehr auf dem verbotenen Kriterium, nämlich der Staatsangehörigkeit, beruhte; m.a.W. ist es bei einem Rückgriff auf ein anderes Kriterium als das verbotene (also bei mittelbaren Diskriminierungen) immer möglich, dass das Differenzierungsmerkmal eben ein anderes als das verbotene ist, so dass die Voraussetzungen des Vorliegens einer mittelbaren Diskriminierung nicht erfüllt sind. Damit dürfte in jedem indirekten Diskriminierungsverbot inhärent auch eine Rechtfertigungsmöglichkeit enthalten sein<sup>74</sup>, so dass das Argument des EuGH, die Richtlinie sehe hier ausdrücklich nichts vor, nicht zu überzeugen vermag<sup>75</sup>.

c) *Zur Bemessungsgrundlage für die Gebührenhöhe*

Die ausschließliche Ausrichtung der Berechnung von Mautgebühren an den Infrastrukturkosten des betroffenen Streckenabschnitts – wodurch letztlich die Höhe der Abgaben entsprechend beschränkt wird – war ebenfalls Gegenstand des erwähnten Urteils des EuGH betreffend die Erhöhung der Brennermaut: Der Gerichtshof hielt hier die Erhöhung der Gebührensätze für die Brennermaut u.a. deshalb als mit der RL 93/89<sup>76</sup> für unvereinbar, weil sie nicht durch eine Deckung der "Infrastrukturkosten" gerechtfertigt werden konnte<sup>77</sup>. Der EuGH setzte sich allerdings nicht mit der Frage auseinander, ob diese Vorgabe der RL 99/62 mit dem in Art. 174 II EGV formulierten Verursacherprinzip in Einklang steht. Dieses geht nämlich davon aus, dass die Gesamtheit der externen Kosten in die Betrachtungen einzubeziehen sind<sup>78</sup>. Wenn nun aber eine gemeinschaftliche Richtlinie die Verwirklichung dieses Grundsatzes nicht nur nicht fördert, sondern im Gegenteil noch gar verhindert, dürfte sie mit dieser Vorgabe des Art. 174 II EGV gerade nicht in Einklang stehen, so dass von einer Primärrechtswidrigkeit dieser Vorgabe auszugehen ist. Angesichts der klaren und eindeutigen Formulierung des Art. 7 IX RL 99/62 dürfte diese Bestimmung im Übrigen auch nicht einer primärrechtskonformen Auslegung zugänglich sein.

---

<sup>73</sup> Vgl. oben III.2., 3., in Bezug auf Art. 72, 90 EGV.

<sup>74</sup> S. in diesem Sinn auch GA *Saggio*, EuGH, Slg. 2000, I-7367, Rn. 43: „Da es sich hierbei um eine mittelbare Diskriminierung handelt, kann sie grundsätzlich aus sachlichen, neutrealen Gründen gerechtfertigt sein, die u.a. mit Erfordernissen der nationalen Verkehrspolitik und des Umweltschutzes zusammenhängen.“ Im Übrigen ist auch bemerkenswert, dass der EuGH selbst bei indirekten Diskriminierungen regelmäßig von Rechtfertigungsmöglichkeiten ausgeht, so auch in dem von ihm selbst zitierten Urteil EuGH, Rs. C-18/93 (*Corsica Ferries*), Slg. 1994, I-1785, Rn. 36. Kritisch zur Sicht des EuGH auch *Huber*, ELF 2/2000/2001 (Fn. 71), 104 f.

<sup>75</sup> Es wäre jedoch fraglich gewesen, ob die österreichischen Maßnahmen den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügt hätten. Vgl. hierzu GA *Saggio*, EuGH, Slg. 2000, I-7367, Rn. 44 f., der die Verhältnismäßigkeit im Ergebnis verneint, wobei er teilweise auch darauf abstellt, dass kein sachlicher Grund vorliege, insbesondere, was den Ausgleich der Nachteile durch den „Umwegverkehr“ betrifft.

<sup>76</sup> Auch hier dürften die Erwägungen des EuGH auf die RL 99/62 übertragen werden können, deckt sich doch die Formulierung in der neuen Richtlinie mit derjenigen der RL 93/89.

<sup>77</sup> EuGH, Rs. C-295/98 (Kommission/Österreich), Slg. 2000, I-7376, Rn. 130 ff. So auch *Uechtritz*, NVwZ 2001 (Fn. 55), 406 (407 f.).

<sup>78</sup> Vgl. zur Tragweite des Verursacherprinzips m.w.N. *Astrid Epiney*, Umweltrecht in der EU, 1997, 103 ff.; s. speziell zu dem hier angesprochenen Aspekt im Ergebnis übereinstimmend *Kay Hailbronner*, Verkehrspolitik und Umweltschutz, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft, 1993, 149 (160 ff.).

## V. Schluss

Fasst man zusammen, so ist der mitgliedstaatliche Gestaltungsspielraum in Bezug auf die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren weiter als gemeinhin angenommen: Nicht (unmittelbar oder mittelbar) diskriminierende Straßenbenutzungsgebühren – auch solche, die für das gesamte Straßennetz gelten – dürften in aller Regel grundsätzlich mit dem Vertrag vereinbar sein. Allerdings bereitet die Auslegung der RL 99/62 hier einige Schwierigkeiten, und die vom EuGH in seinem „Brennermaut“-Urteil vorgenommenen Weichenstellungen sind teilweise nicht über alle Zweifel erhaben.

Es ist allerdings auch nicht zu verkennen, dass gerade die derzeitige Ausgestaltung der RL 99/62 auch und gerade auf dem fehlenden politischen Willen der Mitgliedstaaten beruht, in Bezug auf die konsequente Förderung einer Verlagerung des modal split zugunsten der Bahn und einer umfassenden Internalisierung externer Kosten griffige Leitplanken zu formulieren, dies obwohl es an diesbezüglichen Absichtserklärungen der Kommission nicht fehlt<sup>79</sup>. Es wäre daher sehr zu wünschen, wenn sich auch in der Verkehrspolitik auf europäischer Ebene eine wirkliche Ausrichtung auf die vertraglichen Vorgaben<sup>80</sup> durchsetzte und hier tatsächlich ein Umdenken weg von der „Verwaltung“ eines immer höheren Verkehrsaufkommens hin zu einer Politik einer auch langfristig tragbaren Konzeption, die auch und gerade Aspekte der Verkehrsverringerung und –vermeidung einbeziehen muss, stattfände. Dass einzelne Mitgliedstaaten hier immerhin einen gewissen Spielraum haben, eine Art „Vorreiterrolle“ einzunehmen, dürfte der Beitrag gezeigt haben, und Vorreiter sind in der EU immer notwendig, um dann entsprechende Maßnahmen auf Unionsebene durchsetzen zu können. Das (sicherlich zu bedauernde) Zögern der Unionsorgane in Bezug auf eine gewisse Neuorientierung der Verkehrspolitik im angedeuteten Sinn vermag daher keine „Entschuldigung“ für die Mitgliedstaaten darzustellen, ebenfalls untätig zu bleiben, im Gegenteil!

---

<sup>79</sup> Vgl. hier den Überblick über die Entwicklung der gemeinschaftlichen Verkehrspolitik bei *Astrid Epiney/Reto Gruber*, Verkehrspolitik und Umweltschutz in der EU, 1997, 81 ff.; s. auch das jüngst erschienene Weissbuch „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“, KOM (2001) 370.

<sup>80</sup> Vgl. hierzu *Epiney/Gruber*, Verkehrspolitik (Fn. 3), 149 ff.