



Gutachten

Vereinbarkeit der nach Verhandlungen mit der Kommission geänderten Infra- strukturabgabe für Pkw und Wohnmobile (Pkw-„Maut“ neu) in Deutschland mit dem Unionsrecht

AUSZÜGE

erstattet von

Univ.-Prof. Dr. Walter Obwexer
Institut für Europarecht und Völkerrecht
Universität Innsbruck
Innrain 52
A-6020 Innsbruck

Innsbruck, 24. März 2017

IV. Zusammenfassende Antwort

1. Beide **Maßnahmen** – Infrastrukturabgabe für alle Nutzer von Bundesautobahnen (**E-Vignette**) und **Steuerentlastungsbetrag** für alle Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen (Pkw und Wohnmobilen) – sind zwar für sich betrachtet grundsätzlich nicht diskriminierend ausgestaltet und insoweit unionsrechtskonform, **müssen aber in Verbindung miteinander bewertet werden, da sie sowohl inhaltlich als auch zeitlich in unmittelbarem Zusammenhang stehen.** Eine Gesamtbetrachtung von Infrastrukturabgabe und Steuerentlastungsbetrag ist geboten, da beide Maßnahmen einem objektiven Regelungs- und Wirkungszusammenhang unterliegen und insofern ein Gesamtpaket darstellen.
3. **Die Koppelung der im Kern nicht diskriminierend ausgestalteten Infrastrukturabgabe mit einer parallel durchgeführten und inhaltlich vollständig korrespondierenden Senkung der Kfz-Steuer (Steuerentlastungsbetrag) für Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen (Pkw und Wohnmobilen) stellt eine indirekte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar.** Daran ändert auch die geplante Neuerung nichts, wonach für im Inland zugelassene Fahrzeuge der Klasse Euro 6 eine über die zu zahlende Infrastrukturabgabe hinausgehende Steuerentlastung gewährt wird (Überkompensation). **Die Infrastrukturabgabe ist nämlich unverändert de facto nur von Haltern im Ausland zugelassener Fahrzeuge zu entrichten.** Die mit der Überkompensation ansatzweise verfolgte „Ökologisierung“ der Kraftfahrzeugsteuer dient zwar **dem Schutz der Umwelt, reicht aber nicht aus, um die aus der Kombination von Infrastrukturabgabe und Steuerentlastungsbetrag resultierende indirekte Diskriminierung zu rechtfertigen.** Einerseits bestehen begründete Zweifel, ob die Infrastrukturabgabe als zeitabhängige Vignette überhaupt **geeignet** ist, das Ziel des Umweltschutzes zu erreichen. Sie belohnt nämlich Vielfahrer, die die Umwelt stärker belasten als Gelegenheitsfahrer. Hinzu kommt, dass die Überkompensation für besonders umweltfreundliche Fahrzeuge (Euro 6) nicht systematisch und kohärent ausgestaltet erscheint, da die besonders umweltbelastenden Fahrzeuge keiner Mehrbelastung unterworfen werden, so dass der Anreiz, alte Fahrzeuge durch neue zu ersetzen, wesentlich geringer ausfällt. Andererseits ist die vollständige und künftig teilweise sogar überschießende Kompensation der Infrastrukturabgabe durch eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuer **nicht erforderlich**, um die Umwelt zu schützen.
4. Soweit die Infrastrukturabgabe **die Halter von Pkw betrifft, die als Verkehrsunternehmer zu qualifizieren sind (gemeint sind damit Halter von Pkw, die am Verkehr teilnehmen und dabei einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen, die spezifisch auf die Straße als Transportweg bezogen ist, beispielsweise Kurierdienste und Personenbeförderung), verstößt die Koppelung der Infra-**

strukturabgabe mit einer korrespondierenden Senkung der Kfz-Steuer in Form von Steuerentlastungsbeträgen für Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen **gegen die Standstill-Verpflichtung** in Art 92 AEUV. Diese untersagt nämlich jede Verschlechterung im Verhältnis zwischen inländischen und ausländischen Verkehrsunternehmen. Diese Verschlechterung wird durch die überkompensierenden Steuerentlastungsbeträge für Pkw der Klasse Euro 6 sogar noch verstärkt. Eine Rechtfertigung aus ökologischen Erwägungen scheidet aus, da Art 92 AEUV eine Rechtfertigung diskriminierender Regelungen ausschließt. Von der Standstill-Verpflichtung kann nur durch einstimmigen Beschluss des Rates abgewichen werden.

6. Die **Überwachung** und (allenfalls) **Sanktionierung** von Fahrzeughaltern wegen Nichtentrichtung der Infrastrukturabgabe oder (irrtümlicher) Einstufung ihres Fahrzeuges in eine falsche Tarifkategorie wird ausschließlich Halter von nicht in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen treffen. Die Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen erhalten die Infrastrukturabgabe nämlich im Zuge der Einhebung der Kfz-Steuer von der zuständigen deutschen Behörde mittels Bescheid jährlich (korrekt) vorgeschrieben. Die Halter von nicht in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen hingegen müssen die E-Vignette vor der ersten Benutzung einer abgabepflichtigen Autobahn entweder im Internet oder an Einbuchungsstellen (zB Tankstellen) unter Angabe der maßgeblichen Fahrzeugdaten (Mitwirkungspflicht) erwerben. Die bei Erwerb der Vignette ausgegebene Buchungsbestätigung gilt als Bescheid. Diese **unterschiedliche Behandlung von inländischen und ausländischen Fahrzeughaltern** muss sachlich gerechtfertigt werden, um eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu vermeiden. Nach dem unionsrechtlichen **Grundsatz der Rechtssicherheit** müssen die mit dem Erwerb der Vignette verbundenen **Verpflichtungen** für die Abgabenschuldner **eindeutig erkennbar** sein, damit diese sich darauf einstellen können. **Zusätzlich ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** zu beachten. Dieser steht einer nationalen Regelung wie § 12 Abs 1 InfrAG entgegen, die bei einer zu niedrigen Einstufung eines Fahrzeuges beim Erwerb einer Zehntages- oder einer Zweimonatsvignette vorsieht, dass die Differenz auf die Jahresvignette bezahlt werden muss. Des Weiteren verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit,

dass die bei Vorliegen einer Verletzung der Verpflichtungen vorgesehenen **Sanktionen** nicht die Grenzen dessen überschreiten dürfen, was zur Erreichung der mit diesen Rechtsvorschriften in legitimer Weise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die dadurch bedingten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen dürfen. Bei der Beurteilung, ob eine Sanktion mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang steht, sind ua Art und Schwere des Verstoßes, der mit dieser Sanktion geahndet werden soll, sowie die Modalitäten für die Bestimmung ihrer Höhe zu berücksichtigen.

7. Das (geänderte) Gesamtpaket – Infrastrukturabgabengesetz und Zweites Verkehrssteueränderungsgesetz – kann nach der Kundmachung der Änderungsgesetze im deutschen Bundesgesetzblatt direkt vor dem EuGH bekämpft werden. So kann die **Kommission** ihre am 29. September 2016 beschlossene und in der Folge aufgrund der Brüsseler Einigung mit Deutschland vom 1. Dezember 2016 ausgesetzte Einbringung der Vertragsverletzungsklage gem Art 258 AEUV (**Aufsichtsklage**) weiter verfolgen. Sollte die Kommission diesen Schritt – dem politischen Kompromiss folgend – nicht setzen, kann von einem oder mehreren Mitgliedstaaten eine **Vertragsverletzungsklage** gem Art 259 AEUV beim EuGH eingebracht werden. Der betreffende Mitgliedstaat – zB **Österreich** – muss allerdings zuvor die Kommission damit befassen (Art 259 Abs 2 AEUV). Diese hat drei Monate Zeit, um den beteiligten Staaten in einem kontradiktorischen Verfahren Gelegenheit zu schriftlicher und mündlicher Äußerung zu geben und eine mit Gründen versehene Stellungnahme zu erlassen (Art 259 Abs 3 AEUV). Daran anschließend kann sie selbst ein Vertragsverletzungsverfahren (Aufsichtsklage) einleiten. Tut sie dies nicht oder bleibt sie untätig, kann der betreffende Mitgliedstaat vor dem EuGH klagen (Art 259 Abs 4 AEUV). Dabei ist es unerheblich, ob die Kommission sich in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme der Auffassung des betreffenden Mitgliedstaats angeschlossen hat oder nicht. Einer Vertragsverletzungsklage gegen Deutschland kommt **begründete Aussicht auf Erfolg** zu. Das von Deutschland beschlossene Gesamtpaket beinhaltet nämlich auch in der geänderten Fassung eine Koppelung der Infrastrukturabgabe mit einer kompensierenden Senkung der Kfz-Steuer für Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen (Pkw und Wohnmobilen), wodurch die Infrastrukturabgabe *de facto* nur Halter von nicht in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen trifft. Eine derartige Regelung ist beim derzeitigen Stand des Unions-

rechts im Lichte der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH als hinreichend qualifizierte Verletzung von Art 18 Abs 1 und von Art 92 AEUV zu werten.