



EUROPÄISCHE KOMMISSION
 GENERALSEKRETARIAT

Brüssel, den 19.06.2015

SG-Greffe(2015)D/ 6866

Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union		19
Eing. 19. JUNI 2015		424
Tgb.Nr.		27
Anl. Dopp.		

STÄNDIGE VERTRETUNG DER
 BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
 BEI DER EUROPÄISCHEN UNION
 Rue Jacques de Lalain, 8-14
 1040 BRUXELLES
 BELGIQUE

Aufforderungsschreiben – Vertragsverletzung Nr. 2015/2122

Hiermit gestattet sich das Generalsekretariat, Sie zu bitten, beigefügtes Schreiben an den Bundesminister des Auswärtigen weiterzuleiten.

NUR ZUR DIENSTLICHEN
 VERWENDUNG



Für die Generalsekretärin

[Handwritten signature]

Germán MERINERO CORTES

Anlage: C(2015) 4213 final

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

NUR ZUR DIENSTLICHEN
VERWENDUNG



Brüssel, den 18.6.2015

2015/2122

C(2015) 4213 final

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

im Anschluss an frühere Kontakte auf politischer Ebene sowie auf Dienststellenebene weist die Kommission darauf hin, dass die deutschen Rechtsvorschriften über eine Infrastrukturabgabe für Personenkraftwagen möglicherweise unvereinbar mit Artikel 18 AEUV, Artikel 92 AEUV sowie den Artikeln 34 und 56 AEUV sind. Bei diesen Rechtsvorschriften handelt es sich um das Infrastrukturabgabengesetz¹ und das Zweite Verkehrssteueränderungsgesetz², durch das unter anderem das Kraftfahrzeugsteuergesetz geändert wird.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die deutschen Rechtsvorschriften in folgenden Punkten gegen die vorstehend genannten Bestimmungen verstoßen:

a) Abzug der Infrastrukturabgabe von der jährlichen Kfz-Steuer für in Deutschland zugelassene Fahrzeuge

Sachverhalt

Im 2013 geschlossenen Koalitionsvertrag wurde die Einführung der Infrastrukturabgabe angekündigt. In Kapitel 1.3 „In Deutschlands Zukunft investieren: Infrastruktur“ heißt es „wir werden einen angemessenen Beitrag der Halter von nicht in Deutschland zugelassenen Pkw erheben“. Außerdem sollen die Halter von in Deutschland

¹ Bundesgesetzblatt vom 11. Juni 2015, S. 204.

² Bundesgesetzblatt vom 11. Juni 2015, S. 201.

Seiner Exzellenz Herrn Frank-Walter STEINMEIER
Bundesminister des Auswärtigen
Werderscher Markt 1
10117 Berlin
DEUTSCHLAND

Commission européenne, B-1049 Bruxelles – Belgique
Europese Commissie, B-1049 Brussel – België
Tel.: +32 229-91111.

zugelassenen Fahrzeugen nicht stärker als „heute“, d. h. vor der Einführung der Pkw-Maut, belastet werden³.

Im auf der Internetseite des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur veröffentlichten „Infopapier zur Pkw-Maut“⁴ wird erläutert, dass Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen über eine Steuerermäßigung vollständig für die Zahlung der Infrastrukturabgabe kompensiert werden:

„Die Kompensation für Halter von in Deutschland Kfz-steuerpflichtigen Pkw erfolgt über einen Freibetrag in der Kfz-Steuer, mit der die Ausgaben für die Infrastrukturabgabe vollständig und unbürokratisch kompensiert werden“.

Dieser Ansatz wurde in die verabschiedeten Rechtsvorschriften übernommen.

Laut Infrastrukturabgabengesetz ist sowohl für in Deutschland zugelassene als auch für im Ausland zugelassene Fahrzeuge eine Abgabe für die Benutzung bestimmter Straßen zu entrichten.

In Artikel 9 Absatz 6 Kraftfahrzeugsteuergesetz, das durch das Zweite Gesetz zur Änderung der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Verkehrs geändert wurde, werden dagegen Steuerentlastungsbeträge genannt, durch die sich die jährliche Kraftfahrzeugsteuer für in Deutschland Kfz-steuerpflichtige Fahrzeuge verringert. Von wenigen Ausnahmen abgesehen entspricht die Steuerentlastung genau dem entsprechenden Betrag der im betreffenden Gesetz genannten Infrastrukturabgabe. In keinem Fall ist die Steuerentlastung geringer als der entsprechende Betrag der Infrastrukturabgabe.

Bei der Steuerentlastung wird davon ausgegangen, dass das Fahrzeug in Deutschland Kfz-steuerpflichtig ist. Wie in dem Gesetzesentwurf zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes erläutert, unterliegen in anderen Staaten zugelassene und nur vorübergehend in Deutschland genutzte Fahrzeuge dort nicht der Kraftfahrzeugsteuer, da sie insbesondere nach der Richtlinie 83/182/EWG in Verbindung mit den einschlägigen nationalen Vorschriften davon befreit sind. Diese Fahrzeuge unterliegen der deutschen Kraftfahrzeugsteuer nur dann, wenn der Halter seinen Aufenthaltsort oder Wohnsitz nach Deutschland verlegt.

Vor diesem Hintergrund wird in den Gesetzesentwürfen, die den beiden betreffenden Gesetzen zugrunde liegen, die Steuerentlastung wie folgt erläutert:

Die Halter von inländischen und ausländischen Fahrzeugen, die der Kraftfahrzeugsteuerpflicht unterliegen, würden durch die Einführung einer Infrastrukturabgabe mit dem Ziel eines Übergangs von der steuerfinanzierten zur nutzerfinanzierten Infrastruktur im Bereich der Bundesfernstraßen doppelt belastet. Ziel ist die Vermeidung dieser Doppelbelastung beim Übergang zur nutzerbasierten Infrastrukturfinanzierung.

[...]

³ http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=5194A0B24D9341D45231B3B5214DCF1D.s3t2?__blob=publicationFile&v=2

⁴ http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/pkw-maut-infrastrukturabgabe-infopapier.pdf?__blob=publicationFile



Den Steuerschuldnern für inländische und ausländische Fahrzeuge, die in den Anwendungsbereich der Infrastrukturabgabe fallen, wird zur Vermeidung einer Doppelbelastung bei der Kraftfahrzeugsteuer ein Steuerentlastungsbetrag gewährt.

[...]

Da die Halter von in der Bundesrepublik Deutschland zugelassenen Pkw oder Wohnmobilen bereits über die Zahlung der Kraftfahrzeugsteuer zur Finanzierung des Bundesfernstraßennetzes beitragen, werden in einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren in das Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG) Steuerentlastungsbeträge aufgenommen. Damit ist sichergestellt, dass Haltern von in der Bundesrepublik Deutschland zugelassenen Pkw und Wohnmobilen keine zusätzlichen Belastungen auferlegt werden.

Rechtliche Würdigung

Einzelstaatliche Gesetze über Infrastrukturabgaben müssen mit den in den Verträgen verankerten grundlegenden Bestimmungen vereinbar sein.

Gemäß Artikel 18 AEUV muss bei allen Sachverhalten, die in den Anwendungsbereich der Verträge fallen, jede unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit beseitigt werden. Dies gilt insbesondere für Privatpersonen, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit nach Artikel 21 AEUV Gebrauch machen. Folglich wird auch in der Mitteilung der Kommission über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge darauf verwiesen, dass Artikel 18 AEUV auf den Individualverkehr Anwendung findet.

Gemäß Artikel 18 ist nicht nur die unmittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verboten, sondern auch jegliche Art der mittelbaren Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale zu demselben Ergebnis führt. Das Kriterium des Wohnsitzes stellt typischerweise eine mittelbare Diskriminierung dar, da Gebietsfremde meist Ausländer sind.

Im Hinblick auf Artikel 18 AEUV ist anzumerken, dass über die Straßenbenutzungsgebühr gebietsfremde Nutzer – ebenso wie deutsche Staatsangehörige – für die Nutzung des Straßennetzes in Deutschland zahlen sollen.

Dies ist zwar nicht zu beanstanden, doch impliziert die Kombination der beiden Gesetzesentwürfe, dass die jährliche Abgabe bei im Inland zugelassenen Fahrzeugen von der Kraftfahrzeugsteuer abgezogen wird.

Es handelt sich jedoch um zwei unterschiedliche Arten von Zahlungen. Die Benutzungsgebühr ist das Entgelt für eine erbrachte Dienstleistung. Bei der Kraftfahrzeugsteuer handelt es sich dagegen um eine Zahlung an die Behörden ohne Gegenleistung. Diese Zahlung wird lediglich aufgrund der Pflicht zur Zulassung des Kraftfahrzeugs in Deutschland fällig, ohne dass der Steuerpflichtige Anspruch auf eine Gegenleistung von wirtschaftlichem Wert hat. In diesem Zusammenhang ist es bezeichnend, dass in der Richtlinie 1999/62/EG (der so genannten „Eurovignetten-Richtlinie“) klar unterschieden wird zwischen Benutzungsgebühren (die für die Benutzung von Straßen und für einen bestimmten Zeitraum erhoben werden) auf der einen Seite und der jährlichen Kraftfahrzeugsteuer auf der anderen Seite.

Die Tatsache, dass es sich um unterschiedliche Arten von Zahlungen handelt, impliziert, dass der vollständige Abzug der Benutzungsgebühr von der Steuer in Form der



gewährten Steuerentlastung wirtschaftlich gesehen einer *Erstattung der Benutzungsgebühr* entspricht, wodurch sie bei Haltern von in Deutschland zugelassenen Pkw neutralisiert wird.

Somit werden in Deutschland zugelassene Pkw bei der Benutzung gebührenpflichtiger Straßen gegenüber in anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Fahrzeugen begünstigt. Die Steuer ist im Wesentlichen nur für in Deutschland zugelassene Pkw zu entrichten. Nicht in Deutschland zugelassene Pkw werden nur in Ausnahmefällen besteuert (insbesondere, wenn der Halter seinen Wohnsitz in Deutschland hat und daher seinen Pkw dort zulassen müsste, dies aber unterlässt). Die Zulassung hat am Wohnsitz des Halters zu erfolgen.

Eine solche Regelung stellt eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit und damit einen Verstoß gegen Artikel 18 AEUV dar.

Diese Schlussfolgerung wird nicht dadurch entkräftet, dass für in Deutschland zugelassene Fahrzeuge die Benutzungsgebühr nicht nur auf Autobahnen, sondern auch auf anderen Bundesfernstraßen zu entrichten ist, deren Benutzung durch im Ausland zugelassene Fahrzeuge nicht gebührenpflichtig ist. Schätzungen der Bundesregierung im Entwurf des Infrastrukturabgabengesetzes zufolge entfallen von den Einnahmen aus der Abgabe 700 Mio. EUR auf im Ausland zugelassene Fahrzeuge. Dies bedeutet, dass zumindest eine erhebliche Anzahl von Nutzern solcher Fahrzeuge in der Praxis die Entrichtung der Benutzungsgebühr nicht einfach dadurch vermeiden können, dass nicht die Autobahn benutzt wird. Anderenfalls würden – auch angesichts der Tatsache, dass durch die von den Kfz-steuerpflichtigen Nutzern erhobenen Abgaben keine Nettoeinnahmen entstehen – die neuen Rechtsvorschriften wirtschaftlich keinen Sinn ergeben. Zumindest diese Kategorie der Nutzer von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen befindet sich in der gleichen Lage wie Nutzer von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen.

Es kann auch nicht argumentiert werden, dass das Infrastrukturabgabengesetz und das Zweite Verkehrssteueränderungsgesetz vollständig unabhängig voneinander zu betrachten sind, da sie nicht ausdrücklich miteinander verbunden sind, und dass jedes dieser Gesetze bei getrennter Betrachtung unterschiedslos gilt. Vielmehr wird die enge Verbindung zwischen den beiden Gesetzen nicht nur durch ihre Begründung und die vorstehend zitierten politischen Unterlagen deutlich, sondern auch bereits durch die Art, in der die Steuerentlastungsbeträge festgesetzt werden. So lässt sich als einzige Logik hinter der Festsetzung der Beträge und somit hinter der gesamten Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes das Ziel erkennen, dass jeder Nutzer eines in Deutschland zugelassenen Fahrzeugs vollständig für die neue Infrastrukturabgabe kompensiert wird.

Neben Artikel 18 AEUV verstoßen die deutschen Rechtsvorschriften analog auch gegen die Artikel 34 und 56 AEUV. Die oben genannte Unterscheidung zwischen im Inland und im Ausland zugelassenen Fahrzeugen hat auch Auswirkungen auf die Lieferung von (kleinen) Waren, wenn in anderen Mitgliedstaaten zugelassene Fahrzeuge betroffen sind. Dasselbe gilt unter den gleichen Bedingungen auch für die Erbringung von Dienstleistungen, z. B. von Handwerkern, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind.

Die Kommission hat zudem Bedenken in Bezug auf mögliche Unvereinbarkeiten mit Artikel 92 AEUV, der folgende Stillhalteverpflichtung vorsieht:

Bis zum Erlass der in Artikel 91 Absatz 1 genannten Vorschriften darf ein Mitgliedstaat die verschiedenen, am 1. Januar 1958 oder, im Falle später beigetretener Staaten, zum

NUR ZUR DIENSTLICHEN
VERWENDUNG



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Zeitpunkt ihres Beitritts auf diesem Gebiet geltenden Vorschriften in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmer anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmern nicht ungünstiger gestalten, es sei denn, dass der Rat einstimmig eine Maßnahme billigt, die eine Ausnahmeregelung gewährt.

Diese Bestimmung findet nur Anwendung auf „Verkehrsunternehmer“, d. h. Wirtschaftsteilnehmer, die gewerbliche Beförderungen im Auftrag anderer oder im eigenen Namen durchführen. Daher fallen die nationalen Bestimmungen über Steuern und Abgaben, insbesondere auf Pkw, kleine Fahrzeuge für Lieferdienste und Kleinbusse, in ihren Geltungsbereich, soweit sie sich auf Wirtschaftsteilnehmer beziehen, die solche Fahrzeuge nutzen, z. B. Taxiunternehmer, Busbetreiber und Anbieter von Lieferdiensten.

1990 erklärte der EuGH⁵ die deutschen Rechtsvorschriften im Bereich der Benutzungsgebühren für schwere Nutzfahrzeuge für unvereinbar mit Artikel 92 AEUV (damals Artikel 76 EWG-Vertrag). Der Gerichtshof stellte Folgendes fest: „... dass das Gesetz vom 30. April 1990, indem es die neue Belastung, die in der von allen Verkehrsunternehmen zu zahlenden Straßenbenutzungsgebühr liegt, in erheblichem Umfang durch eine nur den inländischen Verkehrsunternehmen zugutekommende Senkung der Kraftfahrzeugsteuer ausgleicht, bewirkt, dass die Lage der Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten im Vergleich zu der der inländischen Verkehrsunternehmen in einem für erstere ungünstigen Sinne verändert wird.“

Diese Feststellungen gelten auch für die Infrastrukturabgabe im vorliegenden Fall, die auf kleinere Fahrzeuge angewendet wird, die nicht unter die „Eurovignetten-Richtlinie“ und andere EU-Rechtsvorschriften im Bereich des Straßenverkehrs fallen.

b) Preis von Kurzzeitvignetten

Sachverhalt

Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen müssen eine jährliche Infrastrukturabgabe entrichten, deren Höhe der Gebühr einer Jahresvignette entspricht; dieser Betrag wird erstattet, wenn das betreffende Fahrzeug während dieses Jahres nicht auf abgabepflichtigen Straßen genutzt wurde.

Die Nutzer von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen haben die Wahl zwischen einer Jahresvignette und Kurzzeitvignetten.

Die Preise von Kurzzeitvignetten für zehn Tage und zwei Monate sind in drei Niveaus entsprechend dem Preis der Jahresvignette gestaffelt (siehe nachstehend).

Level	Price of annual vignette		Price for 10 days	Price for 2 months
	From	To		
1	-	39	€5	€16
2	40	69	€10	€22
3	70	130	€15	€30

Rechtliche Würdigung

⁵ Rechtssache C-195/90, *Kommission / Deutschland*.

NUR ZUR DIENSTLICHEN
VERWENDUNG



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Auch die Prüfung dieser Frage stützt sich auf Artikel 18 AEUV sowie die Artikel 34, 56 und 92 AEUV.

Die Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen sind verpflichtet, die Jahresvignette zu erwerben. Nutzer von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen haben ebenfalls die Möglichkeit, Jahresvignetten zu kaufen, werden sich jedoch meist nur für eine Kurzzeitvignette entscheiden, da sie die Infrastruktur in Deutschland nur gelegentlich nutzen. Nach Angaben der deutschen Behörden werden Nutzer von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen voraussichtlich rund 28,7 Mio. Vignetten kaufen, wobei der größere Anteil (19 Mio.) auf Kurzzeitvignetten und der kleinere Anteil (9,7 Mio.) auf Jahresvignetten entfallen wird.

In einem solchen Fall muss unbedingt sichergestellt werden, dass der Preis von Kurzzeitvignetten nicht unverhältnismäßig im Vergleich zu den Jahresvignetten ist. Der Vergleich hat auf der Grundlage des Tagespreises zu erfolgen.

In ihrer Mitteilung von 2012 über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge⁶ erkannte die Kommission an, dass ein gewisser Unterschied zwischen durchschnittlichen Tagespreisen für Langzeit- und Kurzzeitvignetten angesichts der höheren Verwaltungskosten für Vignetten mit kurzer Gültigkeitsdauer toleriert werden könnte.

In der genannten Mitteilung verwies die Kommission jedoch zur Orientierung auf die Grundsätze der Richtlinie 1999/62/EG in der geänderten Fassung, auch wenn Unterschiede bei den durchschnittlichen Nutzungsgewohnheiten bestehen mögen.

Laut Artikel 7a der Richtlinie 1999/62/EG in der geänderten Fassung darf der Preis einer Wochenvignette nicht mehr als 5 % des Preises der Jahresvignette betragen, damit die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist. Für eine Tages- bzw. eine Monatsvignette sind dies entsprechend 2 % bzw. 10 %.

In Multiplikatoren umgewandelt bedeutet dies, dass für den Tagespreis von Kurzzeitvignetten ein maximaler Multiplikator gilt, der 1,2 bei Monatsvignetten, 2,6 bei Wochenvignetten und 7,3 bei Tagesvignetten beträgt.

Im vorliegenden Fall bestehen weiterhin Bedenken hinsichtlich des Preises von Kurzzeitvignetten, auch wenn das letztlich verabschiedete Gesetz einer geeigneten Lösung näher kommt als der ursprüngliche Gesetzesentwurf.

Die folgenden Beispiele zeigen, dass die Preise von Kurzzeitvignetten zumindest für einige Fahrzeugtypen überhöht erscheinen:

- Benzin, EURO IV-V, 2000 ccm: Eine Jahresvignette würde 40 EUR und eine 10-Tages-Vignette 10 EUR kosten, was einem Multiplikator von 9,13 entspricht.
- Benzin, EURO VI, 2300 ccm: Eine Jahresvignette würde 41,40 EUR und eine 10-Tages-Vignette 10 EUR kosten, was einem Multiplikator von 8,82 entspricht.
- Diesel, EURO IV-V, 800 ccm: Eine Jahresvignette würde 40 EUR und eine 10-Tages-Vignette 10 EUR kosten, was einem Multiplikator von 9,13 entspricht.

⁶ COM(2012) 199.

NUR ZUR DIENSTLICHEN
VERWENDUNG



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

- Diesel, EURO VI, 900 ccm: Eine Jahresvignette würde 43,20 EUR und eine 10-Tages-Vignette 10 EUR kosten, was einem Multiplikator von 8,45 entspricht.

Selbst wenn eingeräumt wird, dass der Multiplikator für eine 10-Tages-Vignette geringfügig höher sein kann als für eine Wochenvignette, für die in der Eurovignetten-Richtlinie eine Obergrenze von 2,6 festgelegt ist, deuten die angeführten Beispiele darauf hin, dass bei den Preisen für einige Kurzzeitvignetten ein Missverhältnis besteht. Dieses Missverhältnis betrifft vor allem kleinere Fahrzeuge sowie Fahrzeuge am unteren Ende jedes der drei in den deutschen Rechtsvorschriften festgelegten Niveaus. Unterschiede dieser Größenordnung erscheinen nicht gerechtfertigt.

Das vorstehend genannte Missverhältnis der Preise betrifft nicht nur private Pkw, die in anderen Mitgliedstaaten zugelassen sind, sondern auch Pkw, die für (kleinere) Lieferdienste genutzt werden. Dies gilt unter denselben Bedingungen auch für die Erbringung von Dienstleistungen, etwa durch Handwerker, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind.

Dies deutet auf eine mittelbare Diskriminierung und somit auf einen Verstoß gegen die Artikel 18, 34 und 56 AEUV sowie auf einen Verstoß gegen die in Artikel 92 AEUV festgelegte Stillhalteverpflichtung hin.

Die Kommission ist daher der Auffassung, dass Deutschland seine Verpflichtungen aus den Artikeln 18, 34, 56 und 92 AEUV nicht erfüllt hat.

Die Kommission fordert Ihre Regierung gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf, sich zu dieser Angelegenheit binnen zwei Monaten nach Eingang dieses Schreibens zu äußern.

Die Kommission behält sich das Recht vor, nach Prüfung der Äußerungen oder im Falle, dass innerhalb der gesetzten Frist keine Äußerungen eingehen, gegebenenfalls eine mit Gründen versehene Stellungnahme im Sinne desselben Artikels abzugeben.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Für die Kommission
Violeta BULC
Mitglied der Kommission

NUR ZUR DIENSTLICHEN
VERWENDUNG



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

<p>BEGLAUBIGTE AUSFERTIGUNG Für die Generalsekretärin</p> <p><i>[Handwritten Signature]</i></p> <p>Jordi AYET PUIGARNAU Direktor der Kanzlei EUROPÄISCHE KOMMISSION</p>
