

An das

Amt der Tiroler Landesregierung
Abteilung Verkehrs- und Seilbahnrecht
z.H. Dr. Bernhard Knapp
Heilgeiststraße 7
A-6020 Innsbruck

Institut für Europarecht und Völkerrecht	Name E-Mail	Telefon Fax	Datum
Rechtswissenschaftliche Fakultät	Walter Obwexer walter.obwexer@uibk.ac.at	+43 512 507-81500 +43 512 507-81501	27.1.2025

Rechtsgutachten

Die geänderte EU-Wegekosten-Richtlinie und deren Auswirkungen auf das Tiroler Straßengesetz

I. Ausgangslage und Fragestellung

Bereits im Jahre 2018 wurde im Auftrag des Amtes der Tiroler Landesregierung, Abteilung Verkehrsrecht, geprüft, ob die Fernpass-Straße B 179 nach Bau und Fertigstellung des in Planung befindlichen Scheiteltunnels nach Unionsrecht einer Mautpflicht unterworfen und Ausnahmeregelungen für „Anrainer“ vorgesehen werden könnten.¹

In diesem Gutachten wurde am Ende angedeutet, dass im Falle einer Verabschiedung der von der Kommission Ende Mai 2017 vorgeschlagenen Änderung der Wegekosten-Richtlinie

¹ Gutachten „Unionsrechtliche Vorgaben für eine Mautregelung auf der Fernpass-Straße nach Bau des Scheiteltunnels“ vom 4. 5. 2018.

1999/62 mit Einbeziehung auch der Pkw in deren Anwendungsbereich „das umfassend formulierte und weit auszulegende Diskriminierungsverbot in Art 7 Abs 4 der (geänderten) Richtlinie eine Mautdifferenzierung für alle Fahrzeuge auch außerhalb des transeuropäischen Straßennetzes und von Autobahnen untersagen (würde)“.²

Der damals im Gesetzgebungsverfahren befindliche Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Wegekosten-Richtlinie wurde am 24. Februar 2022 von Parlament und Rat verabschiedet. Die gegenständliche Änderungs-Richtlinie (EU) 2022/362³ ist am 24. März 2022 in Kraft getreten und von den Mitgliedstaaten bis zum 25. März 2024 innerstaatlich umzusetzen.

Vor diesem Hintergrund wurde der Unterfertigte vom Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Verkehrs- und Seilbahnrecht, mit Mail vom 16. Februar 2023 ersucht, ein Gutachten zu den Auswirkungen der Richtlinie 1999/62/EG in der Fassung der Richtlinie 2022/362/EU (kurz als WK-RL bezeichnet) auf das Tiroler Straßengesetz (TStG) zu erstellen. Konkret sollen folgende vier Fragen (samt Unterfragen) aus unionsrechtlicher Sicht beantwortet werden:

1. Zum Anwendungsbereich von Art 7 Abs 2 WK-RL

Der Art 7 Abs 2 WK-RL bezieht sich auf jene „anderen“ Straßen, welche nicht unter Abs 1 fallen und regelt somit das unionsrechtlich relevante „niederrangige“ Straßennetz. Im § 6 des Tiroler Straßengesetzes werden die öffentlichen Straßengruppen taxativ aufgezählt und nach ihrer Verkehrsbedeutung wie folgt gereiht:

1. Landesstraßen L und B; diese stellen das hochrangige Landesstraßennetz für überörtliche Verkehre dar (siehe zu den Widmungszwecken § 8 Abs 2 TStG); Straßenverwalter und Eigentümer des Straßengrundes ist das Land;
2. Gemeindestraßen; diese dienen dem örtlichen Verkehr, gegebenenfalls auch zwischen benachbarten Gemeinden (siehe zu den Widmungszwecken § 13 Abs 2 TStG); Straßenverwalter und Eigentümer des Straßengrundes ist die Gemeinde;
3. öffentliche Interessentenstraßen und
4. öffentliche Privatstraßen.

Bei den öffentlichen Interessentenstraßen und den öffentlichen Privatstraßen handelt es sich um niederrangige Straßenkategorien im dünnbesiedelten, topografisch entlegenen ländlichen Raum; sie dienen regelmäßig dem jeweiligen Anrainerverkehr oder einem Ausflugsverkehr (zu den Widmungszwecken siehe § 16 Abs 3 TStG hinsichtlich der öffentlichen

² Gutachten (Fn 1), 11.

³ Richtlinie (EU) 2022/362 des EP und des Rates vom 24.2.2022 zur Änderung der Richtlinien 1999/62/EG, 1999/37/EG und (EU) 2019/520 hinsichtlich der Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch Fahrzeuge, ABI 2022 L 69, 1.

Interessentenstraßen und § 34 Abs 1 TStG hinsichtlich der öffentlichen Privatstraßen); der Straßengrund steht regelmäßig im Privateigentum.

Sind von der Regelung des Art 7 Abs 2 WK-RL sämtliche oben angeführten Straßengruppen umfasst oder ist die WK-RL nach ihrem Sinn und Zweck so auszulegen, dass nur das hochrangige Landesstraßennetz (L+B) betroffen ist?

2. Zum Regelungsinhalt des Art 7 Abs 2 WK-RL:

Muss der Landesgesetzgeber hinsichtlich der unter den Anwendungsbereich der WK-RL fallenden „anderen“ Straßen (siehe Frage 1) „sämtliche Vorgaben“ der Richtlinie berücksichtigen oder ist Art 7 Abs 2 WK-RL so zu interpretieren, dass für andere Straßen als dem transeuropäischen Straßennetz und Autobahnen nur folgende Punkte relevant sind:

- der Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Art 7 Abs 2);
- das Verbot der Wettbewerbsverzerrung (Art 7 Abs 2);
- die Einschränkung nach Art 7 Abs 4 (dazu stellen sich noch besondere Fragen, siehe unten);
- die Regelungen über Benützungsgebühren nach Art 7a (das heißt zeitabhängige Benützung, wie Tageskarte, Wochenkarte, Jahreskarte);
- Regelungen über Einhebungssysteme nach Art 7j Abs 1, 2 und 4?

3. Zu Art 7i WK-RL:

Es stellt sich die Frage, ob auch dann, wenn Art 7i WK-RL auf den „anderen“ Straßen gemäß Art 7 Abs 2 nicht anzuwenden ist (siehe Frage 2) ein Ermäßigungssystem mit sehr günstigen Benützungsentgelten für Vielnutzer am Maßstab einer „mittelbaren Diskriminierung“ im Sinne des Art 7 Abs 5 lit a WK-RL (Vielnutzer werden zum überwiegenden Teil österreichische Staatsbürger sein) zu messen ist?

4. Zu den allfälligen Auswirkungen der WK-RL auf die Regelungen des Tiroler Straßengesetzes in Bezug auf die Einhebung eines Benützungsentgelts

Diese Fragen stellen sich ausschließlich hinsichtlich der unter den Anwendungsbereich der WK-RL fallenden „anderen“ Straßen (siehe Frage 1).

Zur behördlichen Genehmigung von Benützungsentgelten

Nach der derzeitigen Rechtslage (§ 57 TStG – Benützungsentgelt) muss der privatrechtlich festzulegende Tarif behördlich mittels Bescheid genehmigt werden. Als Genehmigungskriterien sind nach den Vorgaben des Tiroler Straßengesetzes ausschließlich die topografischen und straßenbaulichen Voraussetzungen sowie die Einhaltung des Äquivalenzprinzips (Einnahmen

dürfen Ausgaben nicht überschreiten) zu prüfen. Das heißt, für die Genehmigungsbehörde ist eine allfällige mittelbare Bevorzugung von Inländern irrelevant.

Inwieweit muss das geltende Genehmigungsregime an die WK-RL angepasst werden, etwa durch Ergänzung von Genehmigungsvoraussetzungen?

Zu den gesetzlichen Voraussetzungen für Benützungsentgelte

- (1) Inwieweit ist der Spielraum des innerstaatlichen Gesetzgebers, sachbezogene Kriterien für die Zulässigkeit der Einhebung eines Benützungsentgelts festzulegen (siehe dazu § 57 TStG), durch die WK-RL eingeschränkt?
- (2) Nach Art 7 Abs 4 WK-RL kann ein Mitgliedstaat, der in seinem Straßennetz eine Benützungsgebühr erhebt (in Österreich die Vignette), auch Mautgebühren für die Benutzung von Brücken, Tunneln und Gebirgspässen erheben.
 - Ist diese Einschränkung hinsichtlich der Einhebung von Mautgebühren nur auf das Streckennetz bezogen, für das eine Benützungsgebühr eingehoben wird (in Österreich also für das Autobahnnetz), oder gilt diese Einschränkung auch für das sonstige Straßennetz eines Mitgliedstaates und damit auch für die dem Tiroler Straßengesetz geregelten Kategorien von Straßen, soweit sie in den Anwendungsbereich der WK-RL fallen?
 - Für den Fall, dass diese Einschränkung auch auf (Teile) des sonstigen Straßennetzes anzuwenden sein sollte: Ist die Aufzählung als beispielhafte oder als abschließende Aufzählung zu verstehen?

Hintergrund: Nach § 57 Abs 1 lit a TStG kann ein Benützungsentgelt (für eine Streckenbenützung, nicht zeitabhängig) für „überwiegend dem Ausflugsverkehr zu Naturschönheiten“ dienende Straßen eingehoben werden. Dies hat in der Praxis hohe Bedeutung, weil in Tirol auf zahlreichen solcher Straßen (meist Interessentenstraßen) ein solches Benützungsentgelt eingehoben wird (das Benützungsentgelt ist auch mit Bescheid der Behörde nach § 57 Abs 3 TStG genehmigt). Sollten auch solche Interessentenstraßen von der WK-RL erfasst werden (siehe oben Frage 1), stellt sich die Frage, ob auf überwiegend dem Ausflugsverkehr zu Naturschönheiten dienenden Straßen in Tirol weiterhin ein Benützungsentgelt eingehoben werden darf, wenn dabei keine Brücken oder Tunnel benutzt werden oder kein Gebirgspass vorliegt. In weiterer Folge stellt sich die Frage, wie sich dies allenfalls auf bestehende rechtskräftige Genehmigungsbescheide (Festsetzung des Benützungsentgelts) auswirkt.

- (3) Sind die im Entwurf einer Novelle zum Tiroler Straßengesetz vorgesehenen – adaptierten – Voraussetzungen für die Einhebung eines Benützungsentgeltes (§ 57 Abs 1 lit b und Abs 2) richtlinienkonform?

Konkret geht es darum, dass im vorgeschlagenen § 57 Abs 1 lit b TStG das Kriterium eines besonders hohen Bau- bzw Erhaltungsaufwands wegen eines besonders hohen Verkehrsaufkommens oder wegen der Notwendigkeit eines verstärkten Winterdienstes hinzukommt und nach dem vorgeschlagenen § 57 Abs 2 TStG die Straßenbaulast auch ein allfälliges Entgelt für die Einräumung des Fruchtgenussrechtes umfasst.

Im Rahmen einer Besprechung der vorläufigen Ergebnisse des Gutachtens am 28. April 2023 wurde der Unterfertigte gebeten, folgende zusätzliche Fragen zu beantworten:

- a) Welche Voraussetzungen muss ein Benützungsentgelt erfüllen, um nach der Wegekosten-Richtlinie als „Mautgebühr“ zu gelten?
- b) Welche Vorgaben an eine Staffelung von Mautgebühren enthält die Wegekosten-Richtlinie?

In Beantwortung der gestellten Fragen werden zunächst die einschlägigen Regelungen der – ab 25. März 2024 wirksamen – WK-RL skizziert (II.). Darauf aufbauend werden die Auswirkungen der einschlägigen Bestimmungen der WK-RL auf das Tiroler Straßengesetz analysiert und die gestellten Fragen mit entsprechender Begründung beantwortet (III.). Daran anschließend werden die Zusatzfragen betreffend Mautgebühren behandelt (IV). Eine zusammenfassende Beantwortung der Fragen schließt das Gutachten ab (V.).

II. Einschlägige Regelungen der WK-RL

Die WK-RL ist am 24. März 2022 in Kraft getreten und bis zum 25. März 2024 innerstaatlich umzusetzen.

1. Anwendungsbereich

Die WK-RL gilt gemäß ihrem Art 1 Abs 1 lit b für „Maut- und Benutzungsgebühren, die von Fahrzeugen erhoben werden“. Als „Fahrzeuge“ gelten Kraftfahrzeuge mit vier oder mehr Rädern oder Fahrzeugkombinationen, die für den Güter- oder Personenverkehr auf Straßen bestimmt sind oder verwendet werden (Art 2 Z 17 WK-RL).

Die Regelungen über Maut- und Benutzungsgebühren (Art 7 ff WK-RL) gelten für das transeuropäische Straßennetz oder bestimmte Abschnitte desselben und zusätzlich für andere Abschnitte der Autobahnen der Mitgliedstaaten, die nicht zum transeuropäischen Straßennetz

gehören (Art 7 Abs 1 WK-RL). Das „**transeuropäische Straßennetz**“ umfasst die Straßenverkehrsinfrastruktur, die in Kap II Abschnitt 3 VO 1315/2013⁴ festgelegt und auf den Karten in Anhang I dieser Verordnung dargestellt sind (Art 2 Z 1 WK-RL). Als „**Autobahn**“ gilt eine Straße, die nur für den Verkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt und gebaut ist, zu der von den angrenzenden Grundstücken aus keine unmittelbare Zufahrt besteht und die weitere Kriterien erfüllt, ua speziell als Autobahn gekennzeichnet ist (Art 2 Z 6 WK-RL). Auf „**anderen Straßen**“ können die Mitgliedstaaten unter Einhaltung des AEU-Vertrages Maut- und Benutzungsgebühren erheben, diese müssen allerdings zusätzlich bestimmte Vorgaben der WK-RL erfüllen (Art 7 Abs 2 WK-RL).

2. Vorgaben aus der WK-RL für Maut- und Benutzungsgebühren auf „anderen Straßen“

Gem Art 7 Abs 2 WK-RL dürfen Maut- und Benutzungsgebühren auf „anderen Straßen“ als denen des transeuropäischen Straßennetzes und als Autobahnen eingeführt werden, wenn diese folgende (**allgemeinen**) **Vorgaben** erfüllen:

- sie müssen mit dem AEU-Vertrag vereinbar sein, insbesondere die in diesem Vertrag verankerten Grundfreiheiten beachten,
- dürfen den internationalen Verkehr nicht diskriminieren und
- nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung zwischen den Unternehmen führen.

Zusätzlich müssen auf diesen „anderen Straßen“ folgende (**spezifischen**) **Vorgaben** aus der WK-RL eingehalten werden:

- Maut- und Benutzungsgebühren dürfen für ein und denselben Straßenabschnitt nicht gleichzeitig erhoben werden, ausgenommen Mautgebühren für die Benutzung von Brücken, Tunneln und Gebirgspässen (**Kumulierungsverbot**, Art 7 Abs 4 WK-RL);
- Maut- und Benutzungsgebühren dürfen weder unmittelbar noch mittelbar zu einer unterschiedlichen Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit des Verkehrsteilnehmers, des Mitgliedstaats oder Drittlandes der Niederlassung des Verkehrsunternehmers, des Mitgliedstaats oder Drittlandes der Zulassung des Fahrzeugs, oder des Ausgangs- oder Zielpunktes der Fahrt eines Verkehrsunternehmers führen (**Diskriminierungsverbot**, Art 7 Abs 5 WK-RL);
- Benutzungsgebühren müssen im Verhältnis zur Dauer der Benutzung der betreffenden Verkehrswege stehen (**zeitliche Staffelung der Benutzungsgebühren**, Art 7a WK-RL);

⁴ Verordnung (EU) Nr 1315/2013 des EP und des Rates vom 11.12.2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABI 2013 L 348, 1.

- Maut- und Benutzungsgebühren dürfen nur unter Einhaltung bestimmter Vorgaben eingeführt und eingehoben werden (**Einhebungsvorgaben**, Art 7j Abs 1, 2 und 4 WK-RL).

Welche Verkehrswege der Begriff „**andere Straßen**“ genau umfasst, geht aus der WK-RL allerdings nicht eindeutig hervor. Diese enthält nämlich keine Definition dieses Begriffs.⁵

III. Auswirkungen der einschlägigen Bestimmungen der WK-RL auf das Tiroler Straßengesetz

Die vorstehend skizzierten Bestimmungen der WK-RL sind Gegenstand der Änderungs-Richtlinie 2022/362 und daher bis zum 25. März 2024 innerstaatlich umzusetzen. Nach Ablauf der Umsetzungsfrist kommt ihnen – soweit sie die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllen – unmittelbare Wirkung zu.⁶

1. Anwendungsbereich von Art 7 Abs 2 WK-RL

Die Regelungen in Art 7 Abs 2 WK-RL gelten für „**andere Straßen**“ als denen des transeuropäischen Straßennetzes und als Autobahnen. Der Begriff wird in der WK-RL jedoch nicht definiert. Da die gegenständliche Bestimmung nicht auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, ist der Begriff „Straßen“ ein **unionsrechtlicher Begriff** und als solcher nach Unionsrecht einheitlich auszulegen.

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH folgt nämlich „aus den Anforderungen sowohl der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts als auch des Gleichheitsgrundsatzes, dass die Begriffe einer Bestimmung des Unionsrechts, die für die Ermittlung ihres Sinns und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten müssen“.⁷ Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung sind bei der Auslegung einer Bestimmung des Unionsrechts „nicht nur ihr Wortlaut entsprechend ihrem Sinn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch, sondern auch die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden, und ihr Kontext zu berücksichtigen“.⁸ Die Entstehungsgeschichte der betreffenden Bestimmung kann ebenfalls relevante Anhaltspunkte für ihre Auslegung liefern.⁹

⁵ Siehe nachstehend III.1.

⁶ Zu den Voraussetzungen für eine unmittelbare Wirkung von Richtlinienbestimmungen zB EuGH, Rs C-321/19, BY und CZ, EU:C:2020:866, Rn 35 ff.

⁷ ZB EuGH 25.6.2020, C-24/19, *A ua*, EU:C:2020:503, Rn 37.

⁸ ZB EuGH, 16.7.2015, C-222/14, *Maistrellis*, EU:C:2015:473, Rn 30.

⁹ ZB EuGH 25.6.2020, C-24/19, *A ua*, EU:C:2020:503, Rn 37.

Der Begriff „Straße“ bezeichnet nach dem **allgemeinen Sprachgebrauch** alle befestigten Verkehrswege, unabhängig davon, ob ihnen nationale, regionale oder bloß lokale Bedeutung zu kommt.

Aus dem **Kontext** der WK-RL geht hervor, dass die für das unionsrechtlich „niederrangige Straßennetz“ geltenden Regelungen alle Straßen umfassen, die öffentlich zugänglich sind. So sieht Erwgr 18 WK-RL vor, dass die Mitgliedstaaten ein gerechtes Gebührenerhebungssystem einführen, mit dem insbesondere Nutzer von Privatfahrzeugen, die aufgrund ihres Wohnorts in einem ländlichen oder schwer erreichbaren oder abgelegenen Gebiet häufiger gebührenpflichtige Straßen benutzen müssen, nicht benachteiligt werden. Derartige Straßen in ländlichen oder abgelegenen Gebieten sind überwiegend kleine Gemeinde- oder sogar bloß öffentliche Interessentenstraßen. Daraus folgt, dass der Begriff „Straßen“ alle befestigten Verkehrswege umfasst, die öffentlich zugänglich sind.

Dieses Ergebnis wird durch das **Ziel** der WK-RL bestätigt. Die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen Verkehrsunternehmen aus den Mitgliedstaaten (Erwgr 1 RL 1999/62) erfordert nämlich, dass alle öffentlich zugänglichen Straßen in das dafür vorgesehene Regelungsregime einbezogen werden.

Aus alledem folgt, dass Art 7 Abs 2 WK-RL **alle Straßen** umfasst, die für Fahrzeuge **öffentlich zugänglich** sind. Demnach fallen sämtliche im Tiroler Straßengesetz (§ 6 TStG) angeführten Straßengruppen als „**andere Straßen**“ unter die WK-RL. Dies gilt vorbehaltlich einer anderslautenden Auslegung durch den EuGH.

2. *Regelungsinhalt des Art 7 Abs 2 WK-RL*

Gem Art 7 Abs 2 WK-RL dürfen die Mitgliedstaaten auf „anderen Straßen“ Maut- und Benutzungsgebühren erheben. Dabei müssen sie allgemein den **AEU-Vertrag**, insbesondere die darin normierten Grundfreiheiten des Binnenmarktes, beachten. Des Weiteren darf die Erhebung der Maut- und Benutzungsgebühren den internationalen Verkehr nicht diskriminieren und nicht zur Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen führen.

Zusätzlich müssen Maut- und Benutzungsgebühren die Voraussetzungen von Art 7 Abs 4 und Abs 5, Art 7a und Art 7j Abs 1, 2 und 4 WK-RL erfüllen. Zu diesen **spezifischen Voraussetzungen** gehören:

- das **Kumulierungsverbot** (Art 7 Abs 4 WK-RL), wonach für keine Fahrzeugklasse gleichzeitig Maut- und Benutzungsgebühren für die Benutzung ein und desselben Straßenabschnitts erhoben werden dürfen, ausgenommen die Benutzung von Brücken, Tunnels und Gebirgspässen;

- das **Diskriminierungsverbot** (Art 7 Abs 5 WK-RL), wonach Maut- und Benutzungsgebühren weder unmittelbar noch mittelbar zu einer unterschiedlichen Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit des Verkehrsteilnehmers oder des Ausgangs- oder Zielpunktes der Fahrt eines Verkehrsunternehmers führen dürfen;
- die **zeitliche Staffelung** der **Benutzungsgebühren** (Art 7a WK-RL) sowie
- die **Vorgaben** für die **Einführung und Einhebung** von Maut- und Benutzungsgebühren (Art 7j Abs 1, 2 und 4 WK-RL).

Weitere Vorgaben aus der WK-RL müssen bei der Einführung und Anwendung von Maut- und Benutzungsgebühren auf „anderen Straßen“ nicht beachtet werden.

Daraus folgt, dass der **Landesgesetzgeber** bei der Einführung und Einhebung von Maut- und Benutzungsgebühren auf „**anderen Straßen**“ – das sind alle vom Tiroler Straßengesetz geregelten Straßen – nicht sämtliche **Vorgaben** der WK-RL **beachten muss**, sondern lediglich jene Vorgaben, auf **die Art 7 Abs 2 WK-RL ausdrücklich** anführt.

Zu beachten ist dabei, dass das in Art 7 Abs 5 WK-RL verankerte **Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit** des Verkehrsteilnehmers sowie des Ausgangs- oder Zielpunktes der Fahrt eines Verkehrsunternehmers keine Ausnahme zulässt und daher eine unterschiedliche Gebührenregelung **nicht durch wichtige Gründe** wie Erwägungen des Umweltschutzes oder der nationalen Verkehrspolitik **gerechtfertigt werden kann**.¹⁰

3. Art 7i WK-RL (Begünstigung für Ortsansässige und Häufignutzer)

Art 7i Abs 2 WK-RL erlaubt den Mitgliedstaaten, unter gewissen Voraussetzungen **Ermäßigungen der Infrastrukturgebühr** vorzusehen. Dies ist dann der Fall, wenn:

- die sich daraus ergebende Gebührenstruktur verhältnismäßig ist, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird und allen Nutzern zu den gleichen Bedingungen zugänglich ist und nicht dazu führt, dass zusätzliche Kosten auf andere Nutzer in Form höherer Mautgebühren abgewälzt werden;
- die Ermäßigungen den durch die andere Behandlung von Häufignutzern im Vergleich zu den Gelegenheitsnutzern tatsächlich eingesparten Verwaltungskosten entsprechen;
- die Ermäßigungen nicht 13% der Infrastrukturgebühr überschreiten, die bei gleichwertigen, nicht ermäßigungsberechtigten Fahrzeugen erhoben wird.

Fraglich ist, ob diese **Voraussetzungen kumulativ** erfüllt werden müssen. Vor der Änderung der Wegekosten-Richtlinie durch die Richtlinie 2022/362 war dies zweifelsohne der Fall, da die drei

¹⁰ So – zur inhaltlich weitgehend identen Vorgängerregelung – EuGH 26.9.2000, C-205/98, Kommission/Österreich, EU:C:2000:493, Rn 90, 95 u 99.

Voraussetzungen durch ein „und“ verbunden waren. Mit der Änderung des Jahres 2022 wurde die Konjunktion allerdings – in allen Sprachfassungen – gestrichen. Die Entstehungsgeschichte der Regelung deutet daher darauf hin, dass die – nur geringfügig geänderten – Voraussetzungen nicht mehr kumulativ erfüllt werden müssen, sondern Ermäßigungen von der Infrastrukturgebühr bei Vorliegen nur einer der drei Voraussetzungen vorgesehen werden können.

Art 7i Abs 2a WK-RL sieht – völlig neu – vor, dass die Mitgliedstaaten **Häufignutzern**, insbesondere in dünn besiedelten Gebieten und Randbezirken von Städten, **Ermäßigungen auf die Infrastrukturgebühr für Pkw** gewähren können. Rückläufige Einnahmen aufgrund Häufignutzern gewährter Ermäßigungen dürfen nicht zu Lasten von Nutzern gehen, die die Infrastruktur seltener nutzen. Diese zweite Ermäßigungsregelung soll es den Mitgliedstaaten ermöglichen, bei der Anwendung von Systemen zur Erhebung von Gebühren für Straßeninfrastrukturen für Personenkraftwagen soziökonomischen Faktoren Rechnung zu tragen. So könnte die Höhe der Gebühren für Personenkraftwagen angepasst werden, um beispielsweise eine übermäßige Belastung von Häufignutzern zu vermeiden (Erwgr 17 WK-RL). Dabei ist es besonders wichtig, dass die Mitgliedstaaten ein gerechtes Gebührensyste einführen, mit dem insbesondere Nutzer von Privatfahrzeugen, die aufgrund ihres Wohnorts in einem ländlichen oder schwer erreichbaren oder abgelegenen Gebiet häufiger gebührenpflichtige Straßen benutzen müssen, nicht benachteiligt werden (Erwgr 18 WK-RL).

Wer als „**Häufignutzer**“ gilt, wird in der WK-RL nicht definiert. Aus dem Wortlaut ist abzuleiten, dass damit Nutzer von Personenkraftwagen gemeint sind, die einen gebührenpflichtigen Verkehrsweg öfter verwenden; wie oft, bleibt offen. Der Kontext, wonach Ermäßigungen auf die Infrastrukturgebühr insbesondere in dünn besiedelten Gebieten und Randbezirken von Städten gewährt werden können, um Personen mit Wohnort in einem derartigen Gebiet nicht zu benachteiligen, legt nahe, dass als Häufignutzer die Fahrer von Personenkraftwagen definiert werden können, die in einem bestimmten Umkreis der gebührenpflichtigen Straße bzw des gebührenpflichtigen Straßennetzes ihren Wohnsitz haben. Diesfalls wären Gebührenermäßigungen – nicht Gebührenbefreiungen – für Ansässige erlaubt. Ob Art 7i Abs 2a WK-RL tatsächlich so ausgelegt werden kann, ist fraglich und muss letztlich vom EuGH entschieden werden.

In beiden Fallkonstellationen von Ermäßigungen der Infrastrukturgebühr gilt als „**Infrastrukturgebühr**“ eine Abgabe zur Anlastung der infrastrukturbbezogenen Bau-, Instandhaltungs-, Betriebs- und Ausbaukosten, die in einem Mitgliedstaat entstehen (Art 2 Z 8 WK-RL).¹¹

¹¹ Zur Auslegung des Begriffs „Mautgebühren“, die ausschließlich die „Infrastrukturkosten“ berücksichtigen dürfen, wie dies in Art 7 Abs 9 WK-RL vor der letzten Änderung im Jahre 2022 vorgesehen war, vgl EuGH 28.10.2020, C-321/19, BY und CZ, EU:C:2020:866, Rn 19 ff.

Ganz allgemein ist nicht eindeutig geregelt, ob Art 7i WK-RL auf „**andere Straßen**“ überhaupt **anwendbar** ist. Art 7 Abs 2 WK-RL beinhaltet nämlich keinen Verweis auf Art 7i WK-RL. Dies lässt den Schluss zu, dass Art 7i WK-RL „**andere Straßen**“ nicht betrifft. Diese wörtliche Auslegung von Art 7 Abs 2 WK-RL hätte allerdings zur Folge, dass auf den „**anderen Straßen**“ bestimmte Ermäßigungen von der Infrastrukturgebühr nicht möglich wären, während derartige Ermäßigungen für hochrangige Straßen, die allen Vorgaben der WK-RL unterliegen, zweifelsohne erlaubt sind. Diese „Schlechterstellung“ der „**anderen Straßen**“ war vom Unionsgesetzgeber wohl nicht intendiert. Dafür spricht, dass Maut- und Benutzungsgebühren von den Mitgliedstaaten auf „**anderen Straßen**“ eingeführt werden können, aber nicht eingeführt werden müssen und – sofern sie eingeführt werden – nur bestimmten „Voraussetzungen“ der WK-RL unterliegen, aber nicht alle beachten müssen. Die Ermäßigungsregelungen in Art 7i WK-RL beziehen sich auch – wenn auch nicht nur – auf diese bestimmten „Voraussetzungen“ und sollten daher – weil sie mit diesen in Verbindung stehen – auch anwendbar sein.

Sollte **Art 7i WK-RL** auf „**andere Straßen**“ iSv Art 7 Abs 2 WK-RL **nicht anwendbar** sein, dürfen Maut- und Benutzungsgebühren auf diesen Straßen oder Teilen davon weder unmittelbar noch mittelbar zu einer unterschiedlichen Behandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit des Verkehrsteilnehmers führen. **Mautbefreiungen für „Ansässige“** würden zwar nicht direkt diskriminieren, aber eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit darstellen, weil Ansässige meist Inländer sind und Nicht-Ansässige überwiegend die Staatsangehörigkeit anderer Mitgliedstaaten haben; die Tatsache, dass viele der Nicht-Ansässigen österreichische Staatsbürger sind, ändert daran nichts.¹² Eine Gebührenermäßigung für Häufignutzer würde ebenfalls nicht direkt diskriminieren, aber faktisch dazu führen, dass die Ermäßigung überwiegend österreichischen Staatsbürgern zugute kommt, während Staatsangehörige aus anderen Mitgliedstaaten, zB auf der Fahrt in den Urlaub, davon kaum profitieren können. Eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit wäre die Folge. Gebührenermäßigungen begünstigen nämlich in der Regel inländische Nutzer von Personenkraftwagen. Umfassen die Gebiete im Umkreis eines gebührenpflichtigen Verkehrswegnetzes, in denen Häufignutzer ihren Wohnsitz haben (müssen), auch Gebiete in anderen Mitgliedstaaten, würde der Grad der mittelbaren Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit reduziert. Waren überwiegend Gebiete in anderen Mitgliedstaaten betroffen, könnte eine mittelbare Diskriminierung sogar gänzlich entfallen. Liegt eine mittelbare Diskriminierung nach der Staatsangehörigkeit der Verkehrsteilnehmer vor, so kann diese nach der Rechtsprechung des EuGH nicht mit wichtigen Gründen gerechtfertigt werden, da Art 7 Abs 5 lit a WK-RL jede Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet, „ohne irgendeine Ausnahme hiervon zuzulassen“.¹³

¹² Vgl zB EuGH 18.6.2019, C-591/17, *Österreich/Deutschland*, EU:C:2019:504, Rn 49.

¹³ Vgl EuGH 26.9.2000, C-205/98, *Kommission/Österreich*, EU:C:2000:493, Rn 99.

Kann **Art 7i WK-RL** auch auf „**andere Straßen**“ **angewendet** werden, wären Ermäßigungen der Infrastrukturgebühr unter den strengen Voraussetzungen dieser Richtlinienbestimmung erlaubt. Nicht erlaubt wären selbst in diesem Fall Mautbefreiungen.

Aus alledem folgt: Ist Art 7i WK-RL auf den „anderen Straßen“ iSv Art 7 Abs 2 WK-RL nicht anwendbar, untersagt das Diskriminierungsverbot in Art 7 Abs 5 WK-RL sowohl eine Mautbefreiung für „Anrainer“ als auch eine Gebührenermäßigung für Häufignutzer.

4. Einhebung eines Benützungsentgelts nach dem Tiroler Straßengesetz

Wie bereits dargestellt, fallen alle vom Tiroler Straßengesetz erfassten Straßengruppen als „**andere Straßen**“ iSv Art 7 Abs 2 WK-RL in den Anwendungsbereich der WK-RL.¹⁴ Dem folgend sind im Falle einer Einführung von Maut- und Benutzungsgebühren auf diesen Straßen die Vorgaben aus der WK-RL zu beachten.

a. Behördliche Genehmigung von Benützungsentgelten

Die für die Genehmigung eines Benützungsentgelts nach dem Tiroler Straßengesetz zuständige Behörde ist verpflichtet, ein Benützungsentgelt nur dann zu genehmigen, wenn dieses den Vorgaben der WK-RL (die ab 25. März 2024 einzuhalten sind) entspricht. Dabei hat die **Genehmigungsbehörde** nicht nur darauf zu achten, dass der privatrechtlich festgelegte Tarif den Vorgaben des Tiroler Straßengesetzes entspricht, sondern auch sicherzustellen, dass die **Vorgaben aus der WK-RL eingehalten** werden. Zu letzteren gehört insbesondere das Diskriminierungsverbot in Art 7 Abs 5 WK-RL. Dieses muss ab dem 25. März 2024 auch dann beachtet werden, wenn es bis dahin nicht oder nicht vollständig in das Tiroler Straßengesetz übernommen wurde (**objektive Wirkung von Richtlinien**).¹⁵ Aus Gründen der Rechtssicherheit ist das Land Tirol aber verpflichtet, die Vorgaben der WK-RL fristgerecht umzusetzen und das Genehmigungsregime des Tiroler Straßengesetzes entsprechend anzupassen (**Rechtsbereinigungspflicht**).

b. Voraussetzungen für Benützungsentgelte

Wenn ein Mitgliedstaat oder eine – innerstaatlich zuständige – nachgeordnete Gebietskörperschaft auf „**anderen Straßen**“ iSv Art 7 Abs 2 WK-RL Maut- und Benutzungsgebühren einföhrt, so müssen – wie vorstehend ausgeführt¹⁶ – **bestimmte**, aber nicht alle **Vorgaben der WK-RL eingehalten** werden. **Nicht eingehalten werden müssen** die Vorgaben betreffend die Berechnung der Infrastrukturgebühren (Art 7b WK-RL), der Gebühren für externe Kosten (Art 7c WK-RL) und für Staugebühren (Art 7da WK-RL). Dem folgend wird der Spielraum des

¹⁴ Siehe vorstehend III.1.

¹⁵ ZB EuGH 7.1.2004, C-201/02, *Wells*, EU:C:2004:12, Rn 57 f.

¹⁶ Siehe vorstehend III.2.

innerstaatlichen Gesetzgebers, sachbezogene Kriterien für die Zulässigkeit der Einhebung eines Benützungsentgelts festzulegen, durch die WK-RL nicht zusätzlich eingeschränkt. Zu beachten ist aber Art 7a WK-RL, wonach Benutzungsgebühren für Personenkraftwagen für bestimmte – gestaffelte – Zeiträume vorgesehen werden müssen (Abs 3 WK-RL). Ebenso zu beachten ist der allgemeine Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.¹⁷

Zwingend einzuhalten ist auch das **Kumulierungsverbot** in Art 7 Abs 4 WK-RL. Demnach dürfen die Mitgliedstaaten für eine Fahrzeugklasse nicht gleichzeitig Maut- und Benutzungsgebühren für die Benutzung ein und desselben Straßenabschnitts erheben. Von diesem Verbot ist allerdings eine Ausnahme vorgesehen: Ein Mitgliedstaat, der in seinem Straßennetz eine Benutzungsgebühr erhebt, darf auch Mautgebühren für die Benutzung von Brücken, Tunnels und Gebirgspässen erheben. Kumulierungsverbot und Ausnahme bilden eine Einheit. Dabei ist das Kumulierungsverbot als Grundsatz weit, die Ausnahme davon eng auszulegen. Dessen ungeachtet greift das Kumulierungsverbot nur für die Benutzung „ein und desselben Straßenabschnitts“. Dies bedeutet, dass auf dem Abschnitt einer Straße, für die eine Benutzungsgebühr eingehoben wird, nicht zusätzlich auch noch eine Mautgebühr verlangt werden darf. In Österreich gilt dies derzeit nur für Autobahnen, da nur diese einer Benutzungsgebühr (Vignette) unterliegen. Für die dem Tiroler Landesstraßengesetz unterfallenden Straßen ist derzeit keine Benutzungsgebühr vorgesehen. Die möglichen Benützungsentgelte iSv § 57 TStG sind unionsrechtlich als Mautgebühren zu qualifizieren, da sie als eine für eine Fahrt eines Fahrzeugs auf einem bestimmten Verkehrsweg zu leistende Zahlung zu qualifizieren sind. Die – für die Straßen nach dem Tiroler Straßengesetz derzeit nicht relevante – Ausnahme vom Kumulierungsverbot bezieht sich lediglich auf die Benutzung „von Brücken, Tunnels und Gebirgspässen“. Diese Aufzählung in der – eng auszulegenden – Ausnahme ist als taxativ zu qualifizieren.

Insgesamt bedeutet dies: Für überwiegend dem Ausflugsverkehr zu Naturschönheiten dienende Straßen kann in Tirol weiterhin ein Benützungsentgelt (für eine einmalige, nicht zeitabhängige Benutzung) eingehoben werden, unabhängig davon, ob diese Straßen die Benutzung von Brücken, Tunnels oder Gebirgspässen beinhalten. Das Benützungsentgelt darf jedoch nicht aus Gründen der Staatsangehörigkeit diskriminieren, muss verhältnismäßig sein. Sofern und soweit das Benützungsentgelt nicht zeitabhängig ist, muss es nicht im Verhältnis zur Dauer der Benutzung stehen.

c. Adaptierte Voraussetzungen für Benützungsentgelte

Die im **Entwurf** eines Gesetzes zur **Änderung des Tiroler Straßengesetzes** vorgesehenen Änderungen der Voraussetzungen für die **Erhebung eines Benützungsentgelts** – Berücksichtigung eines besonders hohen Bau- bzw Erhaltungsaufwands wegen eines besonders hohen

¹⁷ ZB EuGH 26.4.2012, C-508/10, Kommission/Niederlande, EU:C:2012:243, Rn 75.

Verkehrsaufkommens oder wegen der Notwendigkeit eines verstärkten Winterdienstes sowie Einbeziehung eines allfälligen Entgelts für die Einräumung des Fruchtgenussrechts – sind mit den Vorgaben aus der **WK-RL vereinbar**. Die in der WK-RL enthaltenen Vorgaben betreffend Infrastrukturgebühren, externe Kosten und Staugebühren sind auf die „anderen Straßen“ nämlich nicht anzuwenden. Zu beachten ist lediglich der allgemeine Rechtsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit, den die Mitgliedstaaten immer beachten müssen, wenn sie Unionsrecht vollziehen.¹⁸

IV. Vorgaben für Mautgebühren

Die WK-RL beinhaltet Vorgaben für die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren (Art 1 Abs 1 lit b WK-RL). Dabei wird zwischen Mautgebühren einerseits und Benutzungsgebühren andererseits differenziert.

1. Mautgebühren

Als Mautgebühr gilt gem Art 2 Ziff 7 WK-RL „eine für eine Fahrt eines Fahrzeugs auf einem bestimmten Verkehrsweg zu leistende Zahlung, deren Höhe sich nach der zurückgelegten Wegstrecke und dem Fahrzeugtyp richtet“ und zur Benutzung des betreffenden Verkehrsweges durch das Fahrzeug berechtigt. Sie muss eine oder mehrere der folgenden Gebühren beinhalten: eine Infrastrukturgebühr, eine Staugebühr oder eine Gebühr für externe Kosten.

Davon zu unterscheiden ist eine Benutzungsgebühr. Eine solche besteht gem Art 2 Ziff 16 WK-RL in einer zu leistenden Zahlung, die während eines bestimmten Zeitraums zur Benutzung von Verkehrswegen durch ein Fahrzeug berechtigt.

Daraus folgt, dass ein nach nationalem Recht vorgesehenes Benutzungsentgelt für eine Straße nach der WK-RL als „Mautgebühr“ gilt, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt werden:

- a) Das Entgelt berechtigt zur Benutzung der davon betroffenen Straße für eine Fahrt.
- b) Die Höhe des Entgelts muss sich nach der zurückgelegten Wegstrecke und dem Fahrzeugtyp richten.
- c) Das Entgelt muss eine oder mehrere der folgenden Gebühren beinhalten: eine Infrastrukturgebühr, eine Staugebühr oder eine Gebühr für externe Kosten.

Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt werden.

¹⁸ So zB EuGH 26.4.2012, *Kommission/Niederlande*, EU:C:2012:243, Rn 75; 28.2.2018, C-523/16 u C-536/16, MA.TI SUD, EU:C:2018:122, Rn 49 ff.

2. Erhebung von Mautgebühren

Wird das Benutzungsentgelt für eine bestimmte Straße als „Mautgebühr“ iSv Art 2 Abs 1 Ziff 7 WK-RL ausgestaltet, müssen die Regelungen über Einhebungssysteme (Art 7j Abs 1, 2 und 4 WK-RL) beachtet werden. So haben die Mitgliedstaaten Mautgebühren derart einzuführen und zu erheben und ihre Zahlung auf eine Art und Weise zu kontrollieren, dass sie den freien Verkehrsfluss möglichst wenig beeinträchtigen und keine Zwangskontrollen an den Binnengrenzen der Union erfordern. Des Weiteren müssen die Mitgliedstaaten – soweit es wirtschaftlich durchführbar ist – ein elektronisches Mautsystem verwenden.

Die Vorgaben für eine zeitliche Staffelung von Gebühren (Art 7a WK-RL) sind hingegen nicht einzuhalten, weil diese nur Benutzungsgebühren iSv Art 2 Abs 1 Z 16 WK-RL betreffen.

3. Mautgebühren in Form von Monats- und/oder Jahreskarten

Nach der Legaldefinition in Art 2 Abs 1 Ziff 8 WK-RL ist eine Mautgebühr „eine für eine Fahrt eines Fahrzeugs auf einem bestimmten Verkehrsweg zu leistende Zahlung“. Zusätzlich muss sich deren Höhe nach der zurückgelegten Wegstrecke richten. Demnach müssen Mautgebühren immer streckenabhängig sein. Sie beruhen auf dem Verursacherprinzip und bieten wirksame Anreize für saubere und effiziente Verkehrsabläufe oder Staureduzierung (Erwgr 12 RL 2022/362).

Im Unterschied dazu sind Benutzungsgebühren iSv Art 2 Abs 2 Ziff 18 WK-RL zeitabhängig und bieten keine wirksamen Anreize für saubere und effiziente Verkehrsabläufe oder Staureduzierung (Erwgr 12 RL 2022/362).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob Mautgebühren auch in Form von Monats- und/oder Jahreskarten ohne numerische Limitierung der Anzahl der Fahrten eingehoben werden können. In diesem Fall ist die Gebühr letztlich nicht mehr strecken-, sondern zeitabhängig. Der Inhaber einer Monats- oder Jahreskarte kann die gebührenpflichtige Straße nämlich innerhalb eines Monats oder eines Jahres unbeschränkt oft benutzen. Die tatsächlich zurückgelegte Wegstrecke hat auf die Höhe der Gebühr keinen Einfluss mehr.

Dem folgend ist davon auszugehen, dass ein für eine bestimmte Straße vorgesehenes Benutzungsentgelt nur dann als „Maut“ iSd WK-RL qualifiziert werden kann, wenn dieses Entgelt für jede einzelne Fahrt eingehoben wird. Kann das Benutzungsentgelt für einen Monat und/oder ein Jahr entrichtet werden und berechtigt es zur Benutzung der betreffenden Straße ohne zahlenmäßige Limitierung der Fahrten, handelt es sich um eine Benutzungsgebühr iSd WK-RL. In letzterem Fall liegt nämlich ein zeitabhängige und keine streckenabhängige Gebühr vor. Die Höhe der Gebühr richtet sich dann nicht mehr nach der zurückgelegten Wegstrecke, sondern

unabhängig von dieser nach der Zeit der Benutzung. Eine derartige Gebühr erlaubt es nicht, die durch die Straßenbenutzung tatsächlich verursachten Kosten genau widerzuspiegeln (vgl Erwgr 12 RL 2022/362), wie dies bei einer Mautgebühr iSd WK-RL der Fall sein muss.

Ermäßigungen für Häufignutzer – sofern und soweit solche erlaubt sind¹⁹ – müssen bei Mautgebühren ebenfalls auf das Entgelt für einzelne Fahrten bezogen werden. Dabei könnte das Entgelt pro Fahrt durchaus beträchtlich reduziert werden, um selbst bei vielen Fahrten keine unverhältnismäßige finanzielle Belastung zu erzeugen. So könnten Monatskarten beispielsweise 30 oder 40 Fahrten hin und retour enthalten, Jahreskarten zB 365 oder 400 Fahrten hin und retour.

V. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen

Aus den vorstehenden Ausführungen resultieren auf die eingangs gestellten Fragen zusammenfassend folgende Antworten:

1. Anwendungsbereich von Art 7 Abs 2 WK-RL

Es ist davon auszugehen, dass Art 7 Abs 2 WK-RL **alle Straßen** umfasst, die für Fahrzeuge **öffentlich zugänglich** sind. Dies resultiert aus Wortlaut, Kontext sowie Ziel und Zweck der Regelung. Demnach fallen sämtliche im Tiroler Straßengesetz (§ 6 TStG) angeführten Straßengruppen als „andere Straßen“ in den Anwendungsbereich von Art 7 Abs 2 WK-RL. Davon ist bis zu einer allenfalls anderslautenden Auslegung der Bestimmung durch den EuGH auszugehen.

2. Regelungsinhalt von Art 7 Abs 2 WK-RL

Der **Landesgesetzgeber** muss bei der Einführung und Einhebung von Maut- und Benutzungsgebühren auf „**anderen Straßen**“ – das sind alle vom Tiroler Straßengesetz geregelten Straßen – nicht sämtliche Vorgaben der WK-RL beachten, sondern lediglich jene **Vorgaben, die Art 7 Abs 2 WK-RL ausdrücklich** anführt: das Kumulierungsverbot (Art 7 Abs 4 WK-RL), das Diskriminierungsverbot (Art 7 Abs 5 WK-RL), die zeitliche Staffelung von Benutzungsgebühren (Art 7a WK-RL) und bestimmte Einhebungsvorgaben (Art 7j Abs 1, Abs 2 und Abs 4 WK-RL).

Zu beachten ist dabei, dass das in Art 7 Abs 5 WK-RL verankerte **Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit** des Verkehrsteilnehmers sowie des Ausgangs- oder Zielpunktes der Fahrt eines Verkehrsunternehmers keine Ausnahme zulässt und daher eine

¹⁹ Siehe vorstehend III.3.

unterschiedliche Gebührenregelung **nicht durch wichtige Gründe** wie Erwägungen des Umweltschutzes oder der nationalen Verkehrspolitik **gerechtfertigt werden kann**.

Ob die in Art 7i Abs 2 und Abs 2a WK-RL erlaubten **Gebührenermäßigungen** auf Maut- und Benutzungsgebühren betreffend „andere Straßen“ anwendbar sind, ist (noch) offen. In Art 7 Abs 2 WK-RL fehlt nämlich ein Verweis auf diese Bestimmungen. Aus dem Kontext der Regelungen lässt sich aber ableiten, dass die Gebührenermäßigungen auch für „andere Straßen“ gelten sollten. Ob dies zutrifft, wird der EuGH zu entscheiden haben.

3. Gebührenermäßigungen für Ortsansässige und Häufignutzer

Ist Art 7i WK-RL auf den „anderen Straßen“ iSv Art 7 Abs 2 WK-RL nicht anwendbar, untersagt das Diskriminierungsverbot in Art 7 Abs 5 WK-RL sowohl eine Mautbefreiung für „Anrainer“ als auch eine Gebührenermäßigung für Häufignutzer.

4. Auswirkungen der WK-RL auf die Regelungen des Tiroler Straßengesetzes

Ab dem 25. März 2024 (Ablauf der Umsetzungsfrist der Änderungs-Richtlinie 2022/362) ist die für die Genehmigung eines Benützungsentgelts nach dem Tiroler Straßengesetz zuständige Behörde verpflichtet, ein Benützungsentgelt nur dann zu genehmigen, wenn dieses den Vorgaben der WK-RL entspricht. Dabei hat die **Genehmigungsbehörde** nicht nur darauf zu achten, dass der privatrechtlich festgelegte Tarif den Vorgaben des Tiroler Straßengesetzes entspricht, sondern auch sicherzustellen, dass die **Vorgaben aus der WK-RL eingehalten werden**. Zu letzteren gehört insbesondere das Diskriminierungsverbot in Art 7 Abs 5 WK-RL. Dieses muss auch dann beachtet werden, wenn es bis dahin nicht oder nicht vollständig in das Tiroler Straßengesetz übernommen wurde (**objektive Wirkung von Richtlinien**). Aus Gründen der Rechtssicherheit ist das Land Tirol aber verpflichtet, die Vorgaben der WK-RL fristgerecht umzusetzen und das Genehmigungsregime des Tiroler Straßengesetzes entsprechend anzupassen (**Rechtsbereinigungspflicht**).

Der **Spielraum des innerstaatlichen Gesetzgebers**, sachbezogene **Kriterien** für die Zulässigkeit der Einhebung eines **Benützungsentgelts** festzulegen, wird durch die WK-RL nicht zusätzlich eingeschränkt. Die Vorgaben betreffend die Berechnung der Infrastrukturgebühren (Art 7b WK-RL), der Gebühren für externe Kosten (Art 7c WK-RL) und für Staugebühren (Art 7da WK-RL) müssen auf „anderen Straßen“ nämlich nicht eingehalten werden. **Zu beachten** sind aber das **Diskriminierungsverbot** in Art 7 Abs 5 WK-RL und Art Art 7a WK-RL, wonach Benutzungsgebühren für Personenkraftwagen für bestimmte – **gestaffelte – Zeiträume** vorgesehen werden müssen (Abs 3 WK-RL). Ebenso zu beachten ist der allgemeine Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit**.

Verpflichtend einzuhalten ist auch das **Kumulierungsverbot** in Art 7 Abs 4 WK-RL. Demnach dürfen die Mitgliedstaaten für eine Fahrzeugklasse nicht gleichzeitig Maut- und Benutzungsgebühren für die Benutzung ein und desselben Straßenabschnitts erheben. Dies bedeutet, dass auf dem Abschnitt einer Straße, für die eine Benutzungsgebühr eingehoben wird, nicht zusätzlich auch noch eine Mautgebühr verlangt werden darf. Auf Landesstraßen nach dem Tiroler Landesstraßengesetz werden derzeit jedoch keine Benutzungsgebühren eingehoben, so dass das Kumulierungsverbot der Einführung einer Mautgebühr auf diesen Straßen nicht entgegensteht. Demnach kann für überwiegend dem Ausflugsverkehr zu Naturschönheiten dienende Straßen in Tirol weiterhin ein Benützungsentgelt eingehoben werden, unabhängig davon, ob diese Straßen die Benutzung von Brücken, Tunnels oder Gebirgspässen beinhalten. Das Benützungsentgelt darf jedoch nicht aus Gründen der Staatsangehörigkeit diskriminieren, muss verhältnismäßig sein und auch im Verhältnis zur Dauer der Benützung stehen.

Die im **Entwurf** eines Gesetzes zur **Änderung des Tiroler Straßengesetzes** vorgesehenen Änderungen der Voraussetzungen für die **Erhebung eines Benützungsentgelts** – Berücksichtigung eines besonders hohen Bau- bzw Erhaltungsaufwands wegen eines besonders hohen Verkehrsauftakts oder wegen der Notwendigkeit eines verstärkten Winterdienstes sowie Einbeziehung eines allfälligen Entgelts für die Einräumung des Fruchtgenussrechts – sind mit den Vorgaben aus der **WK-RL vereinbar**.

5. Benützungsentgelt als Mautgebühr

Ein für eine bestimmte Straße vorgesehenes Benützungsentgelt kann nur dann als **Mautgebühr iSd WK-RL** qualifiziert werden, wenn dieses Benützungsentgelt für jede einzelne Fahrt auf der betreffenden Straße eingehoben wird und dessen Höhe sich nach der zurückgelegten Wegstrecke richtet. Wird das Benützungsentgelt in Form einer Monats- und/oder Jahreskarte ohne zahlenmäßige Limitierung der Fahrten eingehoben, liegt eine Benutzungsgebühr iSd WK-RL vor.

Die Berechnung des Benützungsentgelts auf der Grundlage einer Infrastrukturgebühr, einer Staugebühr und/oder einer Gebühr für die externen Kosten ändert daran nichts. Nach der WK-RL müssen Mautgebühren nämlich – dem Verursacherprinzip entsprechend – streckenabhängig ausgestaltet sein und eingehoben werden. Monats- und/oder Jahreskarten wären dann möglich, wenn sie zu einer bestimmten Anzahl an Fahrten im betreffenden Zeitraum berechtigen. Dabei kann die Gebühr pro Fahrt auch wesentlich niedriger sein als bei einer Einzelfahrt.

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

