

Infrastrukturnutzungsgebühren im EU-Binnenmarkt und der Wettbewerb im Verkehr

Univ.-Prof. Dr. Bernhard Wieland

Konferenz „Europäischer Binnenmarkt und die
Entwicklung des Wettbewerbs in Deutschland“

ZBW Hamburg, 12. November 2009

Wettbewerb im Verkehr:

- Infrastruktur (Flughäfen, Häfen, Autobahnnetze, Tunnel, Schienennetze)
- Transportunternehmen (Fluglinien, Reedereien, Frachtführer, Eisenbahnen)

Wettbewerbsverzerrungen:

- intermodal (z.B. Straße vs. Schiene)
- intramodal (z.B. inländische vs. ausländische Lkw, Eisenbahnen etc.)

Seit den Anfängen der EG/EU zentrales Thema:

Harmonisierung vs. Liberalisierung

- Steuern, Gebühren
- Regulierungen

Deutsche Position: Erst Harmonisierung, dann Liberalisierung

Gegenposition: Nur Liberalisierung schafft nötigen Druck zur Harmonisierung

1985: EuGH: „Untätigkeitsurteil“

Klage des Europäischen Parlaments gegen den Ministerrat

Kein Junktum zwischen Liberalisierung und Harmonisierung

Seither zielt die Harmonisierung auf der EU-Ebene auf:

- 1) Abbau von Wettbewerbsverzerrungen
- 2) Verhinderung der Diskriminierung ausländischer Anbieter

Zentrales Teilthema: Harmonisierung der Infrastrukturabgaben

Zwei Teilprobleme:

- Harmonisierung der Preissetzung
 gleiche Tarifierungsmodelle (z.B. Grenzkostenpreise, Ramsey-Preise etc.)
- Harmonisierung der (Wege-)Kostenrechnung

Eines ist ohne das andere sinnlos.

1998: Weißbuch „Faire Preise für die Infrastrukturnutzung“

- Einheitliche Methodik zur Ermittlung und Anlastung der Verkehrsinfrastrukturkosten
- Bei allen Verkehrsträgern
- Seehäfen, Binnenschiffahrtshäfen, Flughäfen

Ziele des Weißbuchs:

- Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen
- Effizientere Nutzung und effizienterer Bau durch Einsatz preislicher Lenkungsinstrumente
- Anlockung privater Investoren (PPPs)
- Einbeziehung externer Effekte in das Abgabensystem
- Höherer Kostendeckungsgrad
- Fairness und Effizienz

Daraus abgeleitet:

Vier Forderungen an ein System von Infrastrukturgebühren:

- Gleiche Tarifierungsprinzipien
- Anlastung der Kosten nach Verursacherprinzip
- Gebühren „kostenorientiert“ (Infrastrukturkosten und externe Kosten)
- Effizientere Bereitstellung von Infrastruktur
richtige Investitionssignale

Schlussfolgerungen der Kommission: $P =$ (kurzfristige) soziale Grenzkosten

„sozial“: Staukosten, ökologische Kosten, Unfallkosten

Aufweichung des GK-Prinzips:

- GK - „basierte“ Preise
- Eisenbahnpakete (1. Paket: 2001, 2. und 3. Paket: 2004)
- „Smart“ Pricing (Differenzierung)

Preissetzung in der EU ein äußerst politischer Prozess

Beispiel:

8. Juli 2008: Vorschlag für eine geänderte Wegekostenrichtlinie
(„Eurovignetten–RL“; Ersatz der RL 1999/62/EG)

- Mauteinführung nicht verbindlich, aber falls ja: nur für Lkw (ab 3,5 t, mit Ausnahmeregelung auch ab 12 t)
- Einbeziehung externer Kosten (Stau, Luftverschmutzung, Lärm) nach vorgegebenen Sätzen möglich, aber nicht verbindlich

Verfahren nicht abgeschlossen

Kritische öffentliche Diskussion:

- Bahnlobby:
 - Fehlende Allgemeinverbindlichkeit
 - Forderung nach Anlastung auch von Unfall- und Klimakosten
- Straßenlobby:
 - Warum RL nur für Straße und nicht für alle Verkehrsträger?
 - Intermodale Wettbewerbsverzerrungen
 - Gegenwärtige Lage des StgV-Gewerbes berücksichtigen
- Transitländer:
 - Erwarten hohe Einnahmen
 - Gerechtfertigt, um Autobahnnetz zu finanzieren und
 - um Gegenmaßnahmen gegen Lärm und Umweltschäden zu finanzieren
 - Österreich: Umweltkomponente zu gering (Alpenregion)
- Periphere Länder:
 - Heimisches Transportgewerbe nicht mehr wettbewerbsfähig
- Wissenschaft:
 - Sind Staukosten externe Kosten? Anzulasten?

Erkennbar:

Interessengruppen nehmen Einfluss auf:

➤ Preismodell

Welche Komponenten werden wie einbezogen?

➤ Preisniveau

Volkswirtschaftlich (normativ) erwünschte Tarife vs. politisch tatsächlich realisierbare Tarife

Theorie (Laffont, 2000):

Einbeziehung von Interessengruppen verändert Wohlfahrtsanalyse von Gebührenmodellen

Weniger Differenzierung ist unter Umständen besser

Beispiel: Smith-Tarif vs. zweiteiliger Tarif

Was sagt die Empirie?

Entsprechen die in der EU zu beobachtenden Infrastrukturnutzungsgebühren der ökonomischen Theorie?

EU-Projekt DIFFERENT (2006-2008), 6. Rahmenprogramm

Fokus: Differenzierungsgrad von Gebühren

Zu vermuten: Praxis \neq Theorie

aber:

- Abweichung in welcher Weise und in welchem Ausmaß?
- Gibt es systematische Abweichungsmuster?
- Ist Lobbyismus erkennbar (nicht Ziel des Projekts, sondern Teilfrage)

27 Fallstudien:

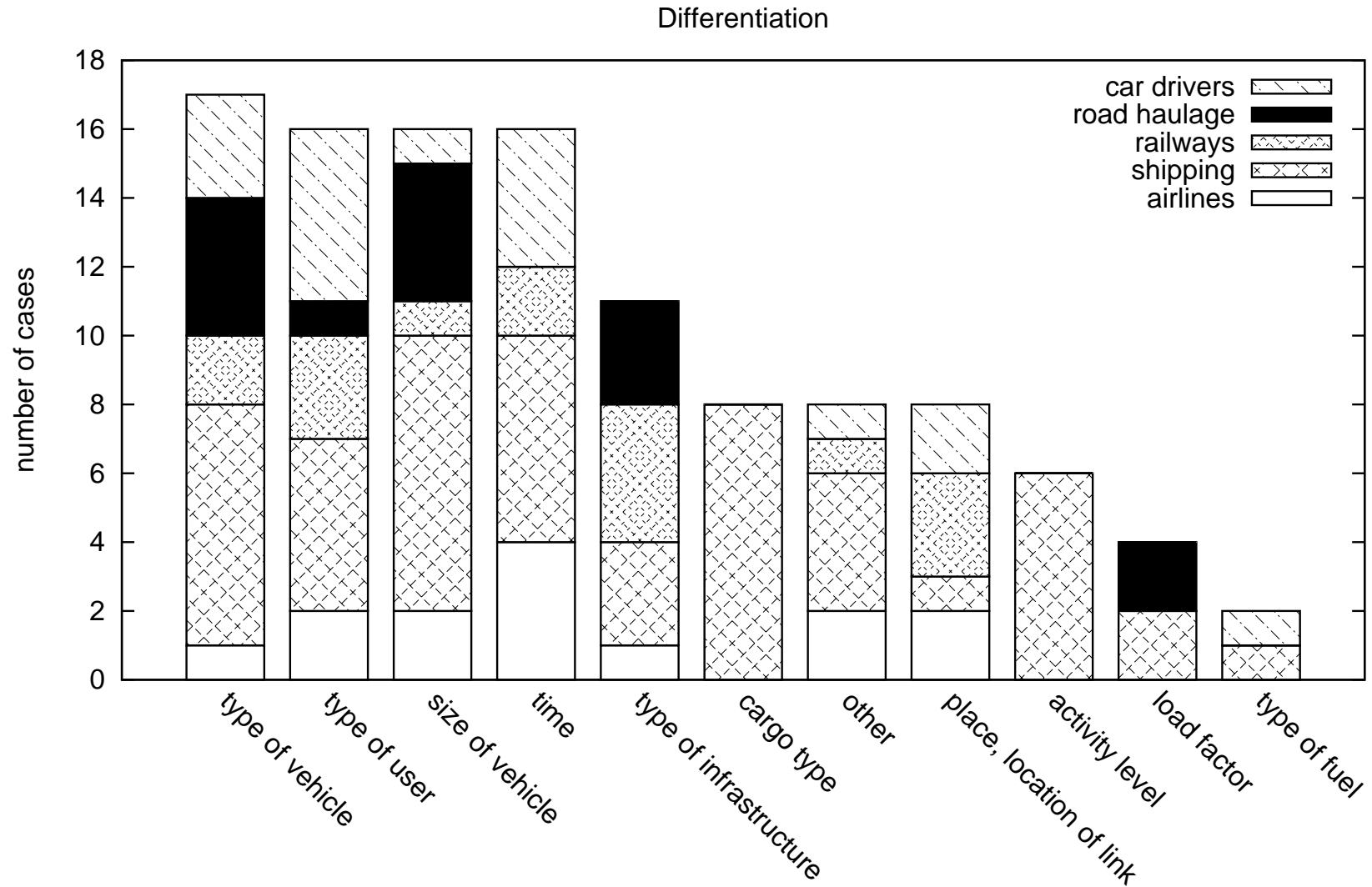
- Luftverkehr (5)
- Seeschifffahrt (8)
- Schiene (4)
- Straßengüterverkehr (4)
- MIV (6)

Untersuchungsgebiet:

- EU-Gebiet
- Schweiz
- Norwegen

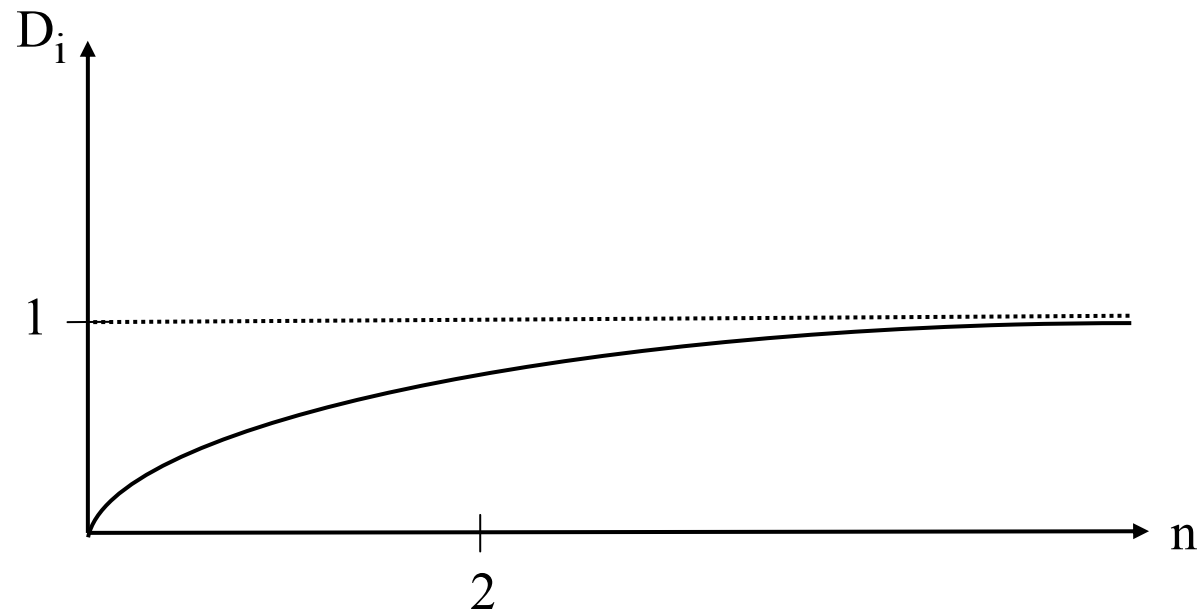
Dimensionen der Preisdifferenzierung in den Fallstudien:

- Fahrzeugtyp
- Fahrzeugnutzung
- Fahrzeuggröße
- Reisezeit
- Art der genutzten Infrastruktur
- Art der beförderten Fracht
- Ort, geografische Lage der Strecke
- Aktivitätsniveau (relevant für Häfen)
- Ladefaktor
- Antriebsstoff
- Andere



Maß für die Differenziertheit eines Preissystems:

- Anzahl der Preislevels n in jeder Dimension i
- $D_i = 1 - \frac{1}{n}$
- Differenziertheit der Preisstruktur A: $DP_A = \sum_i D_i$



Maß für die „Ambitioniertheit“ eines Preissystems:

Mögliche Steuerungsziele eines Preissystems:

- Ökonomische Effizienz
- Kostendeckung
- Umweltziele
- Verteilung
- Gewinne
- Akzeptanz
- Wettbewerbsfähigkeit
- Sicherheit
- Erfüllung gesetzlicher Vorgaben
- Nachhaltigkeit
- Andere

Name of Case Study	Case Study Type	Degree of Ambition	Degree of Differentiation
Port of Amsterdam	shipping	6	6,6
Port of Hamburg	shipping	7	5,1
Port of Gothenburg	shipping	6	5,0
Lerwick - Shetland Islands	shipping	5	4,4
Port of Valencia	shipping	10	4,4
Port of Duisburg - (Duisport)	shipping	4	3,5
France rail infra charge	railways	8	3,0
Trondheim road charge	car drivers	3	3,0
Scalloway, Shetland Islands	shipping	5	3,0
Effects of differentiated charges at Airport Hamburg	airlines	1	2,7
German Railways	railways	4	2,4
Stockholm City	car drivers	7	2,2
London City Centre	car drivers	5	2,2

Name of Case Study	Case Study Type	Degree of Ambition	Degree of Differentiation
The German HGV Toll	road haulage	4	2,2
Edinburgh road pricing	car drivers	6	2,0
Brenner TEN-T (freight)	road haulage	5	1,9
Brenner TEN-T (passenger)	road haulage	5	1,8
Swiss Heavy Vehicle Fee (HVF)	road haulage	3	1,7
Sullom Voe, Shetland Islands	shipping	5	1,6
Ljubljana Airport Case Study	airlines	3	1,2
Rail infrastructure charges in Austria	railways	2	1,2
Spitsmijden	car drivers	3	0,7
London airports	airlines	3	
Madrid Barajas Airport	airlines	2	
Rail infrastructure charges in Britain	railways	2	
Gran Canaria Airport	airlines	2	
Rome road pricing	car drivers	1	

Ergebnisse:

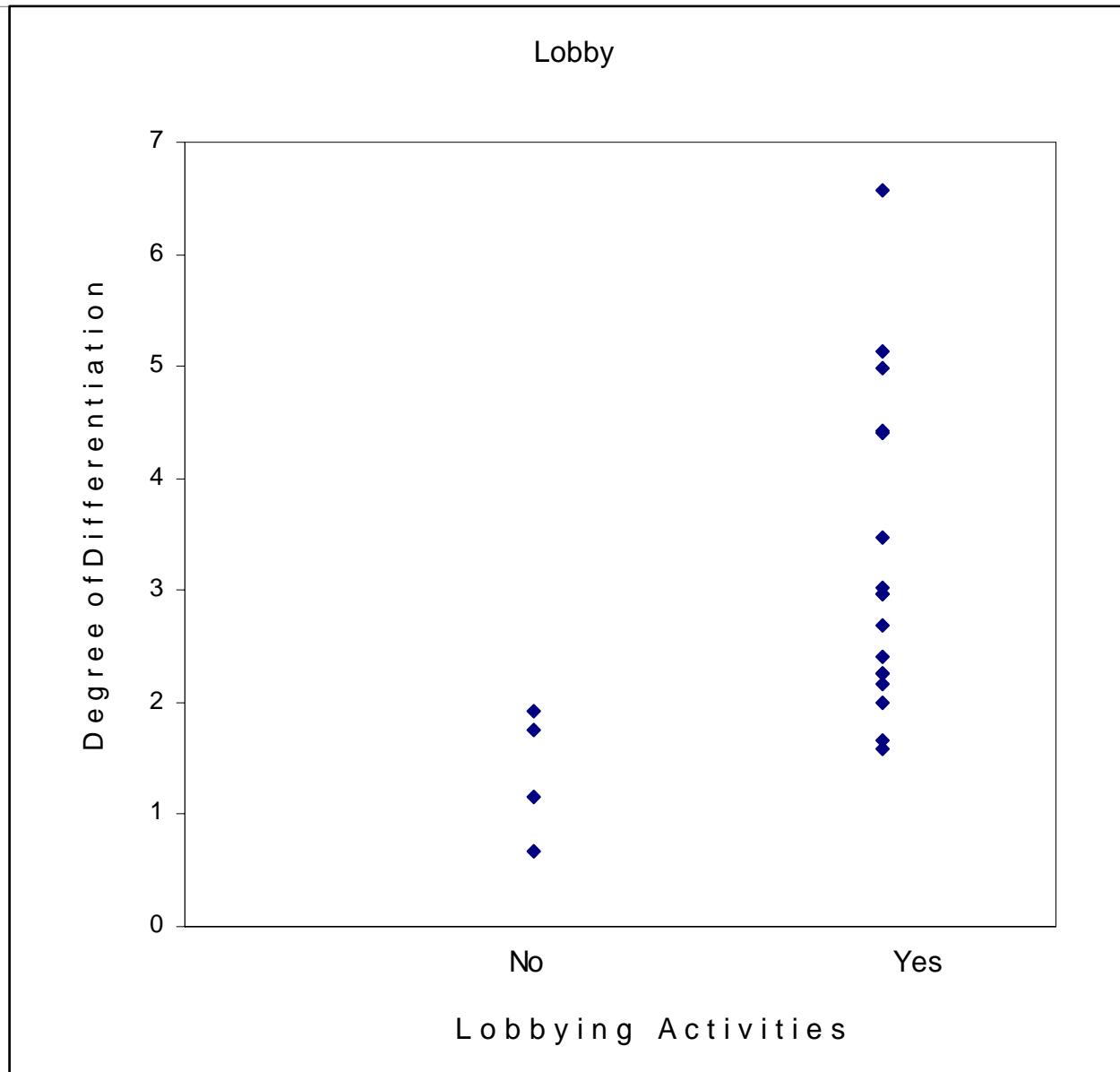
- Große intermodale Unterschiede
- Höchste Preisdifferenzierung bei Häfen (warum?)
- Mittleres Level bei City-Mauten (Konstraintuitiv? Kognitive Probleme!)
- Kein nennenswerter Unterschied zwischen Personen- und Güterverkehr

Hypothesen (Beispiele):

Vermutung:

„Der Differenzierungsgrad eines Preissystems nimmt mit dem Grad der Lobby-Aktivitäten zu.“

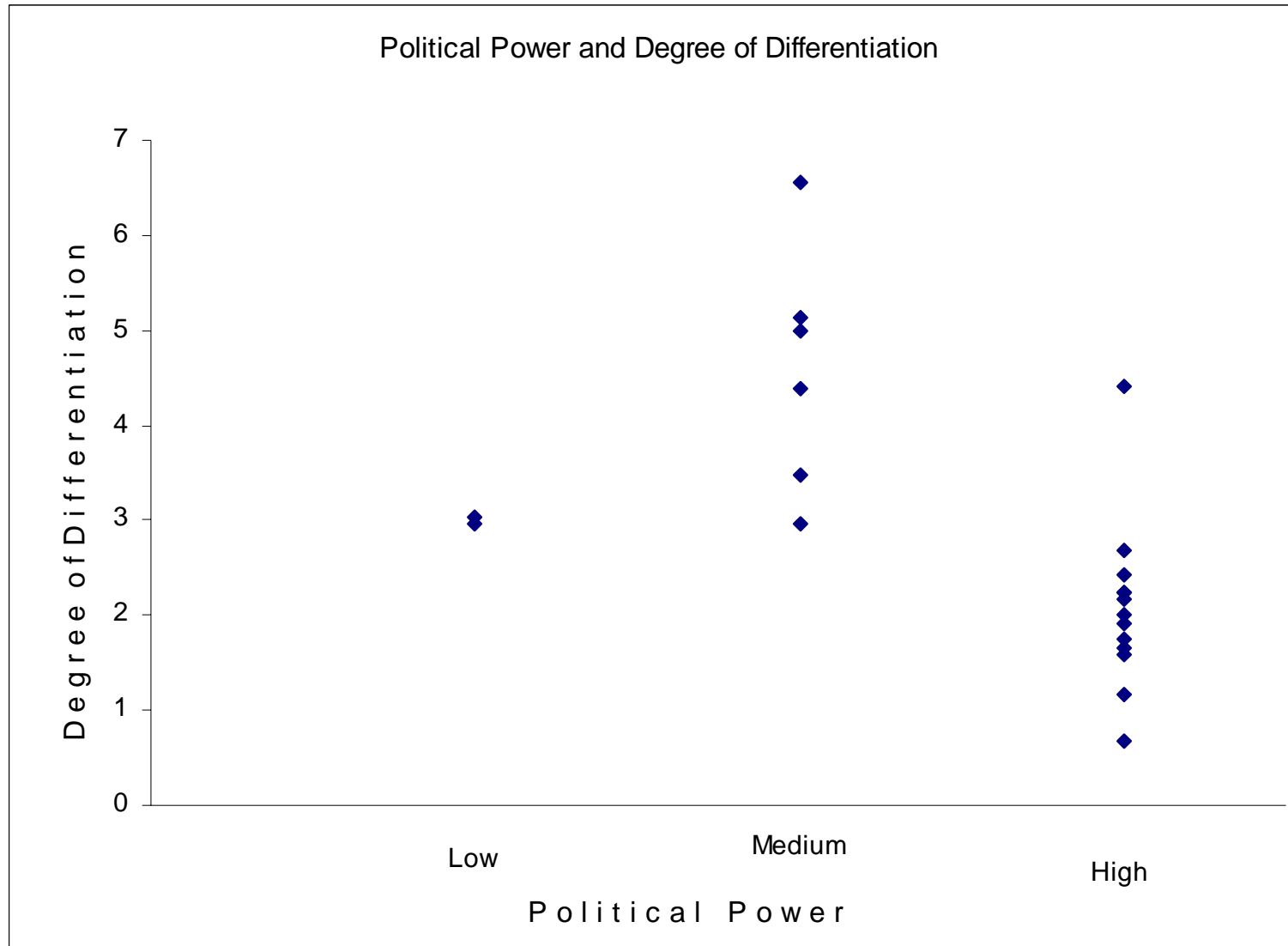
- Bild (siehe folgende Folie, nicht ganz klar)
- Große Überlappung des Differenzierungsgrades



Hypothesen (Beispiele):

„Bei hohem Wählerstimmenpotenzial der maßgebenden Interessengruppen ist der Differenzierungsgrad tendenziell gering, bei mittlerem Wählerstimmenpotenzial ist der Differenzierungsgrad hoch.“

Bestätigt, aber kein klarer Beleg für geringes Wählerstimmenpotenzial



Mögliche Erklärung:

- Hohes Wählerstimmenpotenzial: Wahrscheinlich dominierende Rolle einer Interessengruppe ⇒ Tarifstruktur reflektiert Wohlfahrt dieser Gruppe
⇒ geringe Differenzierung
- Mittleres Wählerstimmenpotenzial: Kleine Gruppe von Interessengruppen
⇒ Politiker verwirklichen Interessengruppengleichgewicht
⇒ höherer Differenzierungsgrad
- Übereinstimmung mit Grossman/Helpman (2001, Kapitel 7)?

Folgerungen und Ausblick:

1. Preissetzung für Infrastruktur ein äußerst politischer Prozess, vgl. die Bewegung der EU von $P = GK$ zu „Smart Pricing“
2. 1st Best Pricing – 4th Best Pricing
3. Keine Garantie, dass hohe Wohlfahrtsverbesserungen erreicht werden
4. Wettbewerbswirkungen auf der Transportebene vs. Wohlfahrtswirkungen
5. Empfehlung: möglichst einfache Tarifstrukturen für die Nutzung von Infrastrukturen
wird auch aus normativer Sicht gestützt (Arnott, de Palma, Lindsey, 1993)
6. Einbeziehung externer Effekte: Verwischung des Preissignals?
Richtlinienvorschlag: Getrennter Rechnungsausweis
Tinsbergen-Regel: Für jedes Ziel ein eigenes Instrument

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!