

02/2020 Der Fall „Pkw-Maut“

EuGH, Rs. C-591/17 (Republik Österreich/Bundesrepublik Deutschland), Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 2019

aufbereitet von **Dela Fabienne Rütten**

Das Wichtigste: Die vom Bundesverkehrsministerium geplante, aber nie in Kraft getretene Straßenbenutzungsgebühr für Personenkraftwagen (Pkw-Maut) sollte gleichermaßen für alle Nutzer deutscher Autobahnen gelten. Die gleichzeitig beschlossene Kraftfahrzeugsteuererleichterung sollte jedoch nur deutschen Haltern zugutekommen. An dieser kombinierten Wirkung nahm der EuGH Anstoß und stellte Verstöße gegen Art. 18, 34, 56 und 92 AEUV fest. Der EuGH befand insofern, es stehe den Mitgliedstaaten frei, von einem System der Steuerfinanzierung zu nutzerbasierter Finanzierung der Straßeninfrastruktur zu wechseln. Er betonte jedoch, dass diese Kompetenz unter Maßgabe der Einhaltung des Unionsrechts auszuüben sei.

I. Vorbemerkungen

Nachdem im Mai 2015 das InfrastrukturabgabeG (InfrAG) und im gleichen Atemzug die Änderung des § 9 VI KraftfahrzeugsteuerG (KraftStG) vom deutschen Bundestag beschlossen wurde, leitete die Kommission im Juni 2015 eine Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 258 AEUV gegen die Bundesrepublik ein. Sie stellte das Verfahren jedoch infolge geringfügiger Änderungen im Mai 2017 wieder ein. Daraufhin befasste die Republik Österreich im Wege der Staatenklage nach Art. 259 AEUV im Juli 2017 die Kommission erneut mit dem Gesetz. Während noch Anfang 2019 Generalanwalt Nils Wahl in seinen Schlussanträgen die Infrastrukturabgabe in Kombination mit der Steuerentlastung für mit dem Unionsrecht vereinbar hielt, teilte der EuGH diese Ansicht nicht. Er nahm eine versteckte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit nach Art. 18 AEUV an, da die wirtschaftliche Last der Infrastrukturabgabe allein von Haltern nicht in Deutschland zugelassener Fahrzeuge getragen werde, die ganz überwiegend eine andere als die deutsche Staatsangehörigkeit besäßen. Der EuGH ist jedoch nicht auf die Frage der Vergleichbarkeit der Gruppen bezüglich beider Maßnahmen eingegangen. Er nahm lediglich hinsichtlich der Benutzung deutscher Autobahnen eine vergleichbare Situation an, äußerte sich aber nicht bezüglich der Steuerzahlungspflicht.

Gleichzeitig nahm der EuGH auch einen Verstoß gegen die Grundfreiheiten aus Art. 34 und 56 AEUV an. Für anwendbar hielt der Gerichtshof auch Art. 92 AEUV, wonach keine für Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten weniger günstige Regelungen eingeführt werden dürfen, solange kein harmonisierendes Unionsrecht geschaffen wurde. Insoweit stellte er fest, dass die Eurovignetten-Richtlinie keine Anwendung auf Leichtverkehr findet und ein Verstoß gegen Art. 92 AEUV vorliegt.

1. Vereinbarkeit der Einführung der Infrastrukturabgabe mit Art. 18 AEUV (erste Rüge)

Mit ihrer ersten Rüge beanstandete die Republik Österreich die Vereinbarkeit der Einführung des InfrastrukturabgabeG in Kombination mit der steuerlichen Entlastung gemäß § 9 VI KraftStG mit Art. 18 AEUV. Durch die kombinierte Wirkung werde die wirtschaftliche Last der Pkw-Maut allein von ausländischen Haltern getragen.

a) Zusammenhang von InfrAG und Steuerentlastung

Um beurteilen zu können, ob eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit in der kombinierten Wirkung der Einführung des InfrastrukturabgabeG und der Änderung des KraftfahrzeugsteuerG liegt, musste geklärt werden, ob diese beiden Maßnahmen einen hinreichenden inneren Zusammenhang für eine gemeinsame Prüfung aufweisen. Dafür spricht, dass beide Gesetze an demselben Tag beschlossen wurden, die Steuerentlastung erst mit tatsächlichem Erheben der Infrastrukturabgabe wirksam wurde und diese ihrer Höhe nach mindestens dem Betrag der zu entrichtenden Infrastrukturabgabe entsprach. Erst die Kombination aus der Abgabe und Steuerentlastung entfaltete also die hier maßgebliche Wirkung. Daher nahm auch der EuGH einen inneren Zusammenhang an und prüfte beide Maßnahmen zusammen.

b) Mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit

Generalanwalt Nils Wahl hatte eine mittelbare Diskriminierung in seinen Schlussanträgen noch mit der Begründung abgelehnt, Österreich habe den Begriff der Diskriminierung grundlegend falsch verstanden. Wenn man schon eine gemeinsame Betrachtung beider Maßnahmen heranziehe, so Wahl, seien Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen nicht mit deutschen Haltern vergleichbar. Zwar seien beide Gruppen Nutzer deutscher Autobahnen, erstere wären jedoch niemals verpflichtet, in Deutschland Steuern zu zahlen.

Diese Frage der Vergleichsgröße übergang der EuGH in seiner Entscheidung jedoch weitgehend. Zwar nahm er eine vergleichbare Situation bezüglich der Nutzung der Autobahnen an, er äußerte sich jedoch nicht dazu, ob auch hinsichtlich der Kraftfahrzeugsteuerzahlungspflicht eine Vergleichbarkeit vorlag. Eine Erklärung hierfür blieb aus. Der EuGH verwies lediglich darauf, dass alle Autobahnnutzer die Infrastrukturabgabe zu leisten hätten, jedoch nur deutschen Halter eine Entlastung zuteilwerde. De facto würden demnach ausschließlich Halter von in einem anderen Mitgliedstaat als Deutschland zugelassenen Fahrzeugen belastet. Hinzu kam, dass Haltern von Fahrzeugen mit der Euro-6-Plakette sogar eine Überkompensation der Infrastrukturabgabe durch die Steuerentlastung gewährt werden sollte, sie also eine betragsmäßig höhere Steuerentlastung erhalten sollten, als sie im Vorfeld für die Infrastrukturabgabe bezahlt hatten. Auch dies galt nur für Kraftfahrzeugsteuerzahler, also Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen. Daraus, so der EuGH, ergebe sich eine für die ausländischen Halter mit Euro-6-Plakette sogar ungünstigere Situation als für deutsche Halter mit einem höheren

Schadstoffausstoß. Diese Argumentation wäre überzeugend, wenn der EuGH die vom Generalanwalt Nils Wahl angeführte mangelnde Vergleichbarkeit der beiden Gruppen von Haltern hinsichtlich der Steuerentlastung geklärt hätte. Schließlich steht es außer Frage, dass in Deutschland keine Kraftfahrzeugsteuerzahlungspflicht für Halter von nicht in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen besteht.

Die Argumente der Bundesrepublik, die Kraftfahrzeugsteuer bliebe für deutsche Halter bestehen und ausländische Halter müssten im Ergebnis höchstens so viel zahlen wie inländische, wies der EuGH zurück. Letztere seien de facto nicht von der wirtschaftlichen Belastung der Infrastrukturabgabe betroffen und ausländische Halter in ihrem Heimatland schließlich auch steuerpflichtig. Im Ergebnis stellte der EuGH damit eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit fest.

Allerdings weist diese Entscheidung zwei Aspekte auf, die näher zu beleuchten sind. Zunächst stützte der EuGH diese Diskriminierung allein auf Art. 18 AEUV, nicht auf Art. 18 in Verbindung mit einer anderen Norm, wie etwa Art. 21 AEUV. Die Beurteilung dessen ist durchaus nicht einfach. Handelt es sich hierbei um einen Fehler? Um eine einmalige Ausnahme? Oder zeigt sich hier tatsächlich ein Streben zu einer Anwendung des Art. 18 AEUV ohne Verbindung mit einer anderen Norm? Der Wortlaut des Art. 18 AEUV fordert für die Feststellung einer Diskriminierung, dass der Verpflichtungsadressat im *Anwendungsbereich* des Unionsrechts handelt. Eine zweite Norm des Unionsrechts – und sei es nur die Ausübung des Freizügigkeitsrechts nach Art. 21 AEUV – ist für die Eröffnung des Anwendungsbereichs immer notwendig. Sollte der EuGH den Wortlaut des Art. 18 AEUV tatsächlich so deuten, dass keine zweite Norm für die Feststellung einer Diskriminierung erforderlich ist, würde er die Grenzen seiner Kompetenzen überschreiten. Damit wäre die Souveränität der Mitgliedstaaten beschnitten. Ob dies tatsächlich zutrifft oder doch nur ein einmaliger „Ausrutscher“ vorliegt, werden künftige Urteile zeigen.

Auch ist nicht eindeutig, ob der Gerichtshof eine Diskriminierung durch Gleichbehandlung oder durch Ungleichbehandlung annimmt. Man könnte annehmen, der EuGH hätte eine Unvergleichbarkeit hinsichtlich der Steuerzahlung festgestellt und in der Infrastrukturabgabe eine unzulässige Gleichbehandlung gesehen. Dann wären gerade unvergleichbare Sachverhalte erforderlich. Die Argumentation des EuGH spricht jedoch eher für eine Annahme einer Ungleichbehandlung wesentlich gleicher Sachverhalte, da er wiederholt und schwerpunktmäßig darauf verweist, dass die wirtschaftliche Last der Pkw-Maut

allein auf Haltern von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen ruhen sollte. Er moniert vordergründig, dass den inländischen Haltern im Gegensatz zu ausländischen ein Ausgleich zu der von allen zu zahlenden Maut gewährt werden sollte – eine Ungleichbehandlung.

c) Rechtfertigung

Auch eine Rechtfertigung nahm der EuGH nicht an. Die Berufung der Bundesrepublik auf Erwägungen des Umweltschutzes wies er damit zurück, dass die Maßnahme zu dessen Förderung nicht geeignet sei. Er verwies vor allem darauf, dass inländische Euro-6-Fahrer zwar berücksichtigt und sogar gegenüber Haltern anderer Fahrzeugtypen begünstigt würden, ausländische Halter von Fahrzeugen mit Euro-6-Standard jedoch keine Vorteile erhielten und sogar schlechter gestellt würden als deutsche Halter mit einem höheren Schadstoffausstoß.

Deutschland hatte auch mit einem Systemwechsel vom Steuerprinzip zum Benutzer- und Verursacherprinzip argumentiert. Dieses hätte für alle gleichermaßen gelten müssen. Doch während ausländische Halter die Möglichkeit gehabt hätten, die Gültigkeitsdauer ihrer Vignette ihrem tatsächlichen Bedarf anzupassen und für sie insofern tatsächlich das Benutzer- und Verursacherprinzip gegolten hätte, hätten deutsche Halter diese Möglichkeit nicht. Sie waren an die Jahresvignette gebunden, unabhängig davon, ob sie die Autobahnen tatsächlich nutzten. Sie bekamen diese zudem in vollem Umfang durch die Steuerentlastung erstattet. Hieran nahm der EuGH Anstoß und folgerte, dass für deutsche Autofahrer, anders als für ausländische, nicht das Benutzer-, sondern weiterhin das Steuerfinanzierungsprinzip gelten sollte. Die erste Rüge hatte somit Erfolg.

2. Vereinbarkeit der Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe mit Art. 18 AEUV (zweite Rüge)

Die zweite Rüge befasste sich mit der konkreten Ausgestaltung des InfrastrukturabgabeG. Eine mögliche Ungleichbehandlung hat der EuGH nur in den Fällen eines Bußgeldes, einer nachträglichen Erhebung der Jahresvignette und einer Sicherheitsleistung angenommen.

Die nachträgliche Erhebung der Jahresvignette sollte die Zahlung der Infrastrukturabgabe sichern und wäre daher ebenso gerechtfertigt wie die Verhängung eines Bußgeldes. Auch die Ungleichbehandlung durch eine Sicherheitsleistung in Höhe des Bußgeldes und

der zu erwartenden Verfahrenskosten sah der EuGH als gerechtfertigt an und lehnte das Argument Österreichs, man könne das Bußgeld auf der Grundlage völkerrechtlicher Verträge im Heimatland vollstrecken, ab. Es würden nämlich nicht mit jedem Mitgliedstaat beschlossene völkerrechtliche Verträge in diesem Sachgebiet vorliegen. Im Ergebnis wies der EuGH die zweite Rüge zurück.

3. Vereinbarkeit der Einführung der Infrastrukturabgabe mit den Grundfreiheiten (dritte Rüge)

Der EuGH teilte seine Beurteilung der dritten Rüge in a) Art. 34 AEUV und b) Art. 56 AEUV.

a) Art. 34 AEUV – Warenverkehrsfreiheit

Die Infrastrukturabgabe beeinträchtigte durch die gleichzeitige Steuerentlastung nur Halter von Fahrzeugen, die nicht in Deutschland zugelassen wurden. Dies bedeutete, dass auch Waren, die mit diesen Fahrzeugen nach Deutschland eingeführt werden sollten, betroffen waren, nicht dagegen inländische Waren, die wohl überwiegend mit in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen transportiert werden. Eine Preissteigerung durch erhöhte Transportkosten hätte demnach auch überwiegend ausländische Waren treffen können. Diese Preissteigerung, so der EuGH, sei durchaus geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit ausländischer Waren und damit den Binnenhandel, zu beeinträchtigen. Aus diesem Grund entspreche die deutsche Pkw-Maut einer Maßnahme gleicher Wirkung gemäß der Dassonville-Formel. Das Argument der Bundesrepublik, es handele sich lediglich um eine Verkaufsmodalität im Sinne des Urteils vom 24. November 1993, Keck und Mithouard (C-267/91 und C-268/91, ECLI:EU:C:1993:905), wies der EuGH ab, da dies nur Regelungen zur Vermarktung von Waren, nicht zu deren Beförderung erfasse. Eine Rechtfertigung durch Gründe des Allgemeininteresses oder zwingende Erfordernisse war für den EuGH nicht ersichtlich.

b) Art. 56 AEUV – Dienstleistungsfreiheit

Wie zuvor nahm der EuGH auch hier eine überwiegende Betroffenheit ausländischer Dienstleister und Dienstleistungsempfänger an, die mit im Ausland zugelassenen Fahrzeugen nach Deutschland einreisen. In beiden Fällen habe die Infrastrukturabgabe eine Kostensteigerung zur Folge, welche die Ausübung dieser Freiheit weniger attraktiv mache. Insofern komme es nicht zu einer gleichen Berührung inländischer Sachverhalte.

Daher liege im Ergebnis eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs vor, die sich auch nicht rechtfertigen lasse.

c) Ergebnis zur dritten Rüge

Der EuGH hat die dritte Rüge vollständig für begründet erachtet.

4. Vereinbarkeit der Einführung der Infrastrukturabgabe mit Art. 92 AEUV (vierte Rüge)

Gemäß Art. 92 AEUV darf kein Mitgliedstaat die am 01. Januar 1958 oder zum Zeitpunkt seines danach erfolgten Beitritts geltenden Vorschriften, die sich unmittelbar oder mittelbar auf Verkehrsunternehmer auswirken, für ausländische Verkehrsunternehmen im Vergleich zu inländischen ungünstiger gestalten. Voraussetzung für eine Unanwendbarkeit des Art. 92 AEUV ist eine harmonisierende Regelung gemäß Art. 91 Abs. 1 AEUV. Dass eine solche mit der Eurovignetten-Richtlinie vorliege, hat Österreich bestritten. Dem folgte auch der EuGH, da die Richtlinie sich nur auf Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3,5 t bezieht, während die Pkw-Maut lediglich Fahrzeuge von bis zu 3,5 t erfassen sollte.

Dies hatte Generalanwalt Wahl in den Schlussanträgen noch anders gesehen. Er vertrat die Ansicht, dass Art. 92 AEUV lediglich eine Übergangsregelung und die Eurovignetten-Richtlinie auch nur vorläufig auf Fahrzeuge mit mehr als 3,5 t Gesamtgewicht beschränkt sei. Er argumentierte unter Verweis auf den 9. Erwägungsgrund der Richtlinie, dass Mitgliedstaaten berechtigt seien, eine Infrastrukturabgabe einzuführen, solange diese nicht diskriminierend sei und den Wettbewerb verzerre. Diese Argumentationslinie ging konform mit seiner Auffassung, es liege keine Diskriminierung vor. Da der EuGH eine Diskriminierung annahm, konnte er folgerichtig auch keine analoge Anwendung der Eurovignetten-Richtlinie begründen. Daher nahm er einen Verstoß gegen Art. 92 AEUV an. Die vierte Rüge hatte demnach ebenfalls Erfolg.

5. Schlussbetrachtung

Mit diesem Urteil hat der EuGH klargestellt, dass die Kompetenzen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet direkter Steuern unter strenger Wahrung des Unionsrechts auszuüben sind. Wie umstritten die Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht in diesem Fall war, zeigt schon das gravierende Auseinanderfallen der Ansichten von Generalanwalt Wahl und EuGH.

Schwierig ist die Beurteilung der ersten Rüge, in deren Rahmen der Gerichtshof einen Verstoß gegen Art. 18 AEUV ohne Verbindung mit einer anderen unionsrechtlichen Norm annimmt und seiner Argumentation nach eine Diskriminierung durch Ungleichbehandlung feststellt, ohne abschließend auf die Frage der Vergleichbarkeit einzugehen.

Die Entscheidung des Gerichtshofs hat die Bundesregierung überrascht. Bundesverkehrsminister Scheuer hatte bereits 2018 Verträge mit Mautbetreibern geschlossen. Für sein voreiliges Handeln wird er nun (Stand: November 2019) scharf vom Bundesrechnungshof kritisiert. Zwar wurden die Verträge zum 30. September 2019 gekündigt, doch im Raum stehen derzeit Schadenersatzforderungen der beauftragten Unternehmen Kapsch TrafficCom und CTS Eventim in Millionenhöhe. Ein Untersuchungsausschuss, der das Verhalten der Bundesregierung, insbesondere des Bundesverkehrsministers, aufklären soll, wurde eingesetzt.

II. Vertiefende Lesehinweise

- **Pracht**, Primärrechtswidrigkeit der PKW-Maut, ZJS 5/2019, 425
- **Hillgruber**, Europarechtsfragen der »Straßenmaut« in: DVBl 2016, 73

III. Sachverhalt

Im Mai 2015 wurde das Infrastrukturabgabengesetz beschlossen. In § 1 dieses Gesetzes wurde für alle Nutzer deutscher Autobahnen eine Abgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen vorgesehen. Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen waren an den Kauf einer Jahresvignette gebunden, während Haltern von in anderen Mitgliedstaaten als Deutschland zugelassenen Fahrzeugen die Wahl zwischen einer Zehntages-, Zweimonats- und Jahresvignette gelassen wurde. Am selben Tag wurde der neue § 9 VI KraftStG beschlossen. Dieser sah eine Steuerentlastung in der Höhe der zu zahlenden Infrastrukturabgabe vor und sollte in Kraft treten, sobald tatsächlich eine Infrastrukturabgabe erhoben worden wäre. Hierdurch sollten Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen an der Instandhaltung der Infrastruktur beteiligt werden, ohne eine Doppelbelastung deutscher Autofahrer zu bewirken. In der kombinierten Wirkung der Maßnahme sowie den Preisen für Kurzzeitvignetten sah die Kommission zunächst einen möglichen Unionsrechtsverstoß und leitete im Juni 2015 ein Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 AEUV ein. Dieses stellte sie jedoch nach geringfügigen Änderungen an der Ausgestaltung des Gesetzes im Mai 2017 wieder ein. Im Juli 2017 befasste die

Republik Österreich die Kommission gem. Art. 259 AEUV im Wege der Staatenklage erneut mit dem Fall und trug folgende vier Rügen vor:

1. Das InfrastrukturabgabeG verstoße durch die Kombinierte Wirkung mit dem geänderten § 9 VI KraftStG gegen Art. 18 AEUV.
2. Die Ausgestaltung des InfrastrukturabgabeG, insbesondere der §§ 11, 12 und 14 InfrAG, benachteilige Halter von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen und verstoße daher gegen Art. 18 AEUV.
3. Die kombinierte Wirkung des InfrastrukturabgabeG und KraftfahrzeugsteuerG verstoße gegen Art. 34 und 56 AEUV.
4. Die Bundesrepublik habe gegen das Stillhaltegebot aus Art. 92 AEUV verstoßen, indem sie eine für ausländische Verkehrsunternehmen ungünstigere Regelung geschaffen habe, obwohl es keine einschlägige Harmonisierungsmaßnahme auf Unionsebene gebe.

IV. Aus den Entscheidungsgründen

Zur ersten Rüge: Verstoß gegen Art. 18 AEUV aufgrund der kombinierten Wirkung der streitigen nationalen Maßnahmen

44 Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Infrastrukturabgabe und die Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer [...] am selben Tag, d. h. am 8. Juni 2015, eingeführt und dann in engem zeitlichem Zusammenhang am 18. Mai 2017 bzw. am 6. Juni 2017 geändert wurden und dass die Anwendung dieser Steuerentlastung vom Beginn der Erhebung der Infrastrukturabgabe abhängig gemacht worden ist. Des Weiteren entspricht die Steuerentlastung, die den Haltern von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen zugutekommt, der Höhe nach dem Betrag der Infrastrukturabgabe, die diese Halter im Voraus entrichten mussten, außer in Bezug auf Fahrzeuge der Emissionsklasse Euro 6, deren Haltern die Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer in einer Höhe zugutekommt, die über dem Betrag der Abgabe liegt, die sie entrichten mussten. Daraus folgt, dass die Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer in allen Fällen dazu führt, dass die neue Belastung, die in der Infrastrukturabgabe liegt, für die Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen zumindest kompensiert wird.

46 Es ist daher festzustellen, dass zwischen den streitigen nationalen Maßnahmen sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlicher Hinsicht ein so enger Zusammenhang besteht,

dass es gerechtfertigt ist, sie im Hinblick auf das Unionsrecht, insbesondere auf Art. 18 AEUV, zusammen zu beurteilen. [...]

48 Insoweit steht fest, dass bei Anwendung dieser Maßnahmen alle Benutzer deutscher Autobahnen unabhängig vom Ort der Zulassung ihrer Fahrzeuge der Infrastrukturabgabe unterliegen. Den Haltern von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen kommt jedoch eine Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer in einer Höhe zugute, die mindestens dem Betrag der Abgabe entspricht, die sie entrichten mussten, so dass die wirtschaftliche Last dieser Abgabe *de facto* nur auf den Haltern und Fahrern von in einem anderen Mitgliedstaat als Deutschland zugelassenen Fahrzeugen ruht.

49 Es zeigt sich somit, dass aufgrund der Kombination der streitigen nationalen Maßnahmen die Halter und Fahrer von in einem anderen Mitgliedstaat als Deutschland zugelassenen Fahrzeugen, die die deutschen Autobahnen benutzen, in Bezug auf die Benutzung dieser Autobahnen weniger günstig behandelt werden als die Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen, und zwar obwohl sie sich hinsichtlich dieser Benutzung in einer vergleichbaren Situation befinden.

[...]

52 Der Umstand, dass zum einen die Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen der Infrastrukturabgabe und darüber hinaus der Kraftfahrzeugsteuer unterliegen und zum anderen der Betrag, den die Halter und Fahrer von in anderen Mitgliedstaaten als Deutschland zugelassenen Fahrzeugen als Infrastrukturabgabe entrichten müssen, höchstens dem Betrag entspricht, den Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen als Infrastrukturabgabe entrichten müssen, ändert [...] nichts an der in Rn. 49 des vorliegenden Urteils getroffenen Feststellung. Somit ergibt sich die festgestellte Ungleichbehandlung zum Nachteil der Halter und Fahrer von in anderen Mitgliedstaaten als Deutschland zugelassenen Fahrzeugen aus dem Umstand, dass die Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen aufgrund der Steuerentlastung, die ihnen zugutekommt, *de facto* nicht der wirtschaftlichen Belastung unterliegen, die die Infrastrukturabgabe bedeutet.

[...]

54 Was erstens das Argument betrifft, es sei mit dem Unionsrecht vereinbar, dass die Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer nur den Haltern von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen zugutekomme, hat der Gerichtshof zwar entschieden, dass die

Mitgliedstaaten bei einer fehlenden Harmonisierung der Kraftfahrzeugbesteuerung in der Union frei sind, ihre Steuerhoheit in diesem Bereich auszuüben, [...] (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. März 2002, Cura Anlagen, C-451/99, EU:C:2002:195, Rn. 40 und 41). Dies erklärt, weshalb die Kraftfahrzeugsteuer nur die Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen trifft, so dass nur diesen die Steuerentlastung bei dieser Steuer zugutekommt.

55 Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Höhe dieser Steuer für die Beurteilung des Vorliegens einer Diskriminierung [...] nicht relevant wäre.

56 Nach ständiger Rechtsprechung müssen die Mitgliedstaaten nämlich ihre Befugnisse im Bereich der direkten Steuern unter Wahrung des Unionsrechts und insbesondere der vom AEU-Vertrag gewährleisteten Grundfreiheiten ausüben (Urteile vom 21. März 2002, Cura Anlagen, C-451/99, EU:C:2002:195, Rn. 40, und vom 25. Juli 2018, TTL, C-553/16, EU:C:2018:604, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

57 Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten bei der Einführung von Kraftfahrzeugsteuern u. a. den Grundsatz der Gleichbehandlung beachten müssen, damit die Modalitäten der Anwendung dieser Steuern kein Mittel zur Diskriminierung darstellen.

[...]

60 Zweitens steht es [...] den Mitgliedstaaten frei, das System zur Finanzierung ihrer Straßeninfrastruktur zu ändern, indem sie ein System der Steuerfinanzierung durch ein System der Finanzierung durch sämtliche Nutzer [...] ersetzen, damit alle Nutzer in gerechter und verhältnismäßiger Weise zu dieser Finanzierung beitragen, sofern bei dieser Änderung das Unionsrecht einschließlich des in Art. 18 Abs. 1 AEUV verankerten Diskriminierungsverbots beachtet wird. [...]

61 Im vorliegenden Fall geht aus den Schriftsätzen der Bundesrepublik Deutschland hervor, dass dieser Mitgliedstaat hinsichtlich der Verkehrsinfrastruktur des Bundes entschieden hat, teilweise von einem System der Steuerfinanzierung zu einem auf das „Benutzerprinzip“ und das „Verursacherprinzip“ gestützten Finanzierungssystem überzugehen.

[...]

63 Allerdings ist festzustellen, dass die streitigen nationalen Maßnahmen im Hinblick auf das von der Bundesrepublik Deutschland [...] verfolgte Ziel, auf das in Rn. 61 des vorliegenden Urteils hingewiesen worden ist, nicht kohärent sind.

[...]

68 Im Übrigen ist, was die Halter von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen anbelangt, festzustellen, dass die Infrastrukturabgabe so ausgestaltet ist, dass sie in keiner Weise davon abhängt, dass diese die Bundesstraßen tatsächlich nutzen. Somit schuldet zum einen ein solcher Fahrzeughalter diese Abgabe auch dann, wenn er diese Straßen niemals benutzt. Zum anderen unterliegt der Halter eines in Deutschland zugelassenen Fahrzeugs automatisch der Jahresabgabe und hat somit keine Möglichkeit, eine Vignette für einen kürzeren Zeitraum zu wählen, wenn eine solche der Häufigkeit, mit der er dies Straßen nutzt, besser entspräche. Diese Gesichtspunkte [...] zeigen, dass der Übergang zu einem Finanzierungssystem, das auf das „Benutzerprinzip“ und das „Verursacherprinzip“ gestützt ist, in Wirklichkeit ausschließlich die Halter und Fahrer von in anderen Mitgliedstaaten als Deutschland zugelassenen Fahrzeugen betrifft, während für die Halter von in diesem Mitgliedstaat zugelassenen Fahrzeugen weiterhin das Steuerfinanzierungsprinzip gilt.

[...]

Zur zweiten Rüge: Verstoß gegen Art. 18 AEUV aufgrund der Ausgestaltung und des Vollzugs der Infrastrukturabgabe

95 In diesem Zusammenhang ist, was die Bestimmungen über die Verhängung von Bußgeldern anbelangt, zum einen darauf hinzuweisen, dass [...] der Umstand, dass die Tatbestandsmerkmale bestimmter Zuwiderhandlungen wie die unrichtige Entrichtung der Infrastrukturabgabe oder die unrichtige Erteilung einer Auskunft nur von Halter und Fahrer von in anderen Mitgliedstaaten als Deutschland zugelassenen Fahrzeugen erfüllt werden können, nicht die Behauptung stützt, dass diese Bestimmungen überwiegend Letztere betreffen.

96 Dieser Umstand ist nämlich eine unvermeidliche Folge der objektiven Unterschiede zwischen den Haltern von in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen und den Haltern und Fahrern von in anderen Mitgliedstaaten als Deutschland zugelassenen Fahrzeugen, was sowohl die Festsetzung der Höhe der Infrastrukturabgabe als auch deren Entrichtung betrifft. Hierzu ist zu bemerken, dass [...] die Halter und Fahrer von in

anderen Mitgliedstaaten als Deutschland zugelassenen Fahrzeugen diese Abgabe nur entrichten müssen, wenn sie die deutschen Autobahnen nach dem Grenzübertritt nutzen, und zwar in Form einer Vignette mit variabler Dauer je nach Wahl des betreffenden Nutzers und in einer nach den von diesem gemachten Angaben festgesetzten Höhe.

[...]

100 Drittens besteht die in § 11 Abs. 7 InfrAG vorgesehene Möglichkeit, dass die Behörden [...] einen Betrag als Sicherheitsleistung erheben, der dem verhängten Bußgeld und den Kosten des Verwaltungsverfahrens entspricht, zwar [...] nur gegenüber Zuwiderhandelnden, die ein in einem anderen Mitgliedstaat als Deutschland zugelassenes Fahrzeug benutzen. Folglich begründet diese Bestimmung eine unterschiedliche Behandlung zum Nachteil der Letztgenannten.

[...]

102 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass das Fehlen von Übereinkünften, die die Vollstreckung einer Verurteilung in einem anderen als demjenigen Mitgliedstaat, in dem sie ausgesprochen worden ist, gewährleisten, objektiv eine unterschiedliche Behandlung von Gebietsansässigen und Gebietsfremden rechtfertigen kann und dass der Umstand, dass nur gebietsfremde Betroffene einen Geldbetrag als Kautions stellen müssen, verhindern kann, dass diese sich einer wirksamen Sanktion einfach durch die Erklärung entziehen, sie stimmten der sofortigen Erhebung des Bußgelds nicht zu (Urteil vom 19. März 2002, Kommission/Italien, C-224/00, EU:C:2002:185, Rn. 21).

103 In Anbetracht dieser Rechtsprechung ist festzustellen, dass aufgrund des Ziels, die Zahlung der gegen Zuwiderhandelnde, die ein in einem anderen Mitgliedstaat als Deutschland zugelassenes Fahrzeug benutzen, verhängten Bußgelder sicherzustellen, [...] die daraus resultierende unterschiedliche Behandlung dieser Zuwiderhandelnden und der Zuwiderhandelnden, die ein in Deutschland zugelassenes Fahrzeug benutzen, gerechtfertigt ist.

Zur dritten Rüge: Verstoß gegen die Art. 34 und 56 AEUV

– Zum Vorliegen einer Beschränkung des freien Warenverkehrs

124 Zum Zweck dieser Prüfung ist darauf hinzuweisen, dass, wie in Rn. 46 des vorliegenden Urteils ausgeführt, der zwischen diesen Maßnahmen bestehende

Zusammenhang ihre gemeinsame Beurteilung anhand des Unionsrechts und damit des Art. 34 AEUV rechtfertigt.

125 Insoweit ist zunächst festzustellen, dass die Infrastrukturabgabe, auch wenn sie nicht auf die beförderten Waren als solche erhoben wird, gleichwohl geeignet ist, Waren, die mit in einem anderen Mitgliedstaat als Deutschland zugelassenen Personenkraftwagen mit einem Gesamtgewicht von bis zu 3,5 t geliefert werden, beim Grenzübertritt zu beeinträchtigen, so dass sie in Verbindung mit der Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer anhand der für den freien Warenverkehr geltenden Bestimmungen zu prüfen ist.

126 Sodann erlauben die in den Rn. 48 und 49 des vorliegenden Urteils dargestellten Erwägungen die Feststellung, dass die Infrastrukturabgabe, obwohl sie formal sowohl im Hinblick auf mit in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen gelieferte Waren als auch im Hinblick auf mit in einem anderen Mitgliedstaat als Deutschland zugelassenen Fahrzeugen gelieferte Waren gilt, aufgrund der im Hinblick auf die erste Kategorie von Waren geltenden Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer tatsächlich nur die zweite Kategorie von Waren beeinträchtigen kann. Folglich werden die letztgenannten Waren aufgrund der kombinierten Anwendung der streitigen nationalen Maßnahmen weniger günstig behandelt als die mit in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen gelieferten Waren.

127 Aus dem Vorstehenden folgt, dass die streitigen nationalen Maßnahmen geeignet sind, den Zugang von Erzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten zum deutschen Markt zu behindern. Die Infrastrukturabgabe, die tatsächlich nur die Fahrzeuge unterliegen, die diese Erzeugnisse befördern, ist nämlich geeignet, die Transportkosten und damit auch die Preise dieser Erzeugnisse zu erhöhen, und beeinträchtigt damit deren Wettbewerbsfähigkeit.

[...]

129 Da nämlich [...] der Begriff „Verkaufsmodalitäten“ nur nationale Vorschriften erfasst, die die Art und Weise regeln, in der Waren vermarktet werden können, fallen Regelungen betreffend die Art und Weise, in der Waren befördert werden können, nicht unter diesen Begriff.

[...]

132 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die streitigen nationalen Maßnahmen eine gegen Art. 34 AEUV verstoßende Beschränkung des freien Warenverkehrs darstellen, sofern diese nicht objektiv gerechtfertigt ist.

133 Insoweit hat die Bundesrepublik Deutschland jedoch keinen Grund angeführt, der eine solche Beschränkung rechtfertigen könnte. [...]

– *Zum Vorliegen einer Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs*

141 Insoweit ist unstrittig, dass die Dienstleistungserbringer, die sich mit einem Fahrzeug mit einem Gesamtgewicht von bis zu 3,5 t, das in einem anderen Mitgliedstaat als Deutschland zugelassen ist, nach Deutschland begeben, um dort Dienstleistungen zu erbringen, der Infrastrukturabgabe unterliegen und dass diese Dienstleistungserbringer mehrheitlich in einem anderen Mitgliedstaat als Deutschland ansässig sind, während die Erbringer von Dienstleistungen in Deutschland, die sich zur Erbringung dieser Dienstleistungen mit einem in diesem Mitgliedstaat zugelassenen Fahrzeug an einen anderen Ort begeben, mehrheitlich in Deutschland ansässig sind.

142 Des Weiteren ist unstrittig, dass die Dienstleistungsempfänger, die sich mit einem in einem anderen Mitgliedstaat als Deutschland zugelassenen Fahrzeug nach Deutschland begeben, um dort die betreffenden Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, dieser Abgabe unterliegen und dass diese Empfänger mehrheitlich aus einem anderen Mitgliedstaat als Deutschland stammen [...].

143 Zudem erlauben die in den Rn. 48 und 49 des vorliegenden Urteils dargestellten Erwägungen die Feststellung, dass die Infrastrukturabgabe [...] tatsächlich nur die aus einem anderen Mitgliedstaat stammenden Erbringer und Empfänger von Dienstleistungen trifft.

144 Aus dem Vorstehenden folgt, dass die streitigen nationalen Maßnahmen geeignet sind, den Zugang von aus einem anderen Mitgliedstaat als Deutschland stammenden Dienstleistungserbringern und -empfängern zum deutschen Markt zu behindern. Die Infrastrukturabgabe kann nämlich aufgrund der Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer, die Teil der streitigen nationalen Maßnahmen ist, entweder die Kosten der Dienstleistungen erhöhen, die von diesen Dienstleistern in Deutschland erbracht werden, oder die Kosten erhöhen, die sich für diese Dienstleistungsempfänger daraus ergeben, dass sie sich in diesen Mitgliedstaat begeben, um dort eine Dienstleistung in Anspruch zu nehmen.

[...]

147 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die streitigen nationalen Maßnahmen eine gegen Art. 56 AEUV verstoßende Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellen, sofern diese nicht objektiv gerechtfertigt ist.

148 Insoweit hat die Bundesrepublik Deutschland jedoch keinen Grund angeführt, der eine solche Beschränkung rechtfertigen könnte. [...]

Zur vierten Rüge: Verstoß gegen Art. 92 AEUV

159 Im vorliegenden Fall steht zum einen fest, dass die der Infrastrukturabgabe unterliegende Verkehrstätigkeit mit Fahrzeugen mit einem Gesamtgewicht von bis zu 3,5 t durchgeführt werden kann. [...]

160 Zum anderen ist der Bereich des Straßenverkehrs zwar in weitem Umfang vom Unionsrecht erfasst, jedoch war der Leichtverkehr auf der Ebene des Unionsrechts nicht Gegenstand einer Regelung. Insbesondere wurde keine Regelung gemäß Art. 91 AEUV über die Erhebung von Abgaben für die Benutzung von Straßen mit Fahrzeugen mit einem Gesamtgewicht von bis zu 3,5 t festgelegt. So geht aus Art. 1 in Verbindung mit Art. 2 Buchst. d der Eurovignetten-Richtlinie hervor, dass die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten durch diese Richtlinie nur Fahrzeuge von mehr als 3,5 t betrifft.

[...]

162 Somit ist festzustellen, dass die streitigen nationalen Maßnahmen, indem sie die neue Belastung, die in der von allen Verkehrsunternehmen zu zahlenden Infrastrukturabgabe liegt, durch eine Steuerentlastung bei der Kraftfahrzeugsteuer in Höhe eines Betrags, der mindestens dem der entrichteten Abgabe entspricht, vollständig ausgleichen, [...] bewirken, dass die Lage der ausländischen Verkehrsunternehmen im Vergleich zu der der deutschen Verkehrsunternehmen in einem für Erstere ungünstigen Sinne verändert wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Mai 1992, Kommission/Deutschland, C-195/90, EU:C:1992:219, Rn. 23).