



Betrifft: Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung mautrechtlicher Vorschriften hinsichtlich der Einführung des europäischen elektronischen Mautdienstes (2. EEMD-Gesetz)

AETIS a.sb.l. zu StV 10/3153.1/3 (2. EEMD-Gesetz)

Stellungnahme zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur

Brüssel, den 10.12.2020

Sehr geehrte Damen und Herren,

AETIS als Verband der Service Anbieter im Rahmen elektronischer Mautsysteme in Europa und speziell von EETS (EEMD = Europäischer Elektronischer Maut Dienst) begrüßt den Ansatz des BMVI die Aktualisierung der EETS Richtlinie der EU (EC 2019/520) zeitgerecht zum Oktober 2021 in nationales Recht umzusetzen und dies mit thematisch betroffenen Verbänden im Rahmen der Anhörung zur Kommentierung zu stellen.

Unsere Mitglieder haben viele von Ihrem Haus aufgenommene Themen sehr positiv bewertet, zu einigen wenigen möchten wir hier in der Zusammenfassung und nachfolgend in detaillierter Form kritisch Stellung nehmen.

Der Europäische Elektronische Maut Dienst wurde bereits durch die vorangehende europäische Richtlinie vorgegeben und in Deutschland umgesetzt, mittlerweile befinden sich seit kurzer Zeit vier EEMD Anbieter im Regelbetrieb, die alle die Vorgaben vollumfänglich erfüllen, weitere sind in der Zertifizierung.

Im vorliegenden Gesetzentwurf werden allerdings nicht nur durch die europäischen Vorgaben zwingende Anpassungen eingebracht, sondern auch weitergehende Änderungen vorgenommen, die für die betroffenen EEMD Anbieter kritisch sind und die in der Bewertung der Gesetzesänderung durch das BMVI aus unserer Sicht in keiner Weise berücksichtigt wurden. Damit wird fälschlicherweise suggeriert, dass diese Änderungen für alle Parteien, einschließlich der EEMD Anbieter, nur Vorteile bringen würden.

Zusammenfassend betreffen diese Änderungen insbesondere

- Den Systemansatz der Mautermittlung, hier die Übertragung von essenziellen Funktionen von den EEMD Anbietern auf die bundeseigenen Toll Collect GmbH. Dies ignoriert die erst kürzlich getätigten sehr hohen Investitionen der EEMD Anbieter, deren Datenhoheit in Bezug auf



Kundendaten und schafft einen unfairen Wettbewerbsvorteil für den konkurrierenden und (derzeit) bundeseigenen nationalen Anbieter Toll Collect, indem ein Quasi-Monopol geschaffen wird.

- Die Vergütungsregelungen für die Anbieter sind intransparent und tragen den Aufgaben und Risiken der EEMD Anbieter nicht Rechnung, sie entbehren jeder Vergleichbarkeit in den Grundlagen zum (konkurrierenden) nationalen Anbieter und schaffen daher weiteren Raum für unfaire Marktgestaltung zu Gunsten des nationalen Anbieters
- Die Festschreibung technischer Vorgaben wird die technologische Entwicklung unterbinden und daher Deutschland im europäischen Vergleich behindern und absondern.
- Die Aufgaben und Leistungsbeschreibung der verpflichtend bereitzustellenden Vermittlungsstelle wird reduziert auf ein Maß, das die Erfüllung der europäisch vorgegeben Aufgaben der Schlichtung aushebelt und somit jeden Diskussionspunkt zum Rechtsfall machen wird.

Die ausführliche Darstellung mit entsprechenden Referenzen zum vorgeschlagenen Text sowie weitere Punkte im nachfolgenden Anhang.

Bei Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

AETIS Board on behalf of the AETIS Members

About AETIS:

AETIS was founded as a non-profit making association with, as their main goal, to represent its members as a stakeholder group with regard to the definition of the EETS Provider role as provided for within the Directive 2004/52/EC and the EU Decision 2009/750/EC and any further EU legislation. Our mission statement is to promote and to represent our members' interest in respect to the EETS Provider role as well as to examine, encourage initiatives, decisions and implementations in the field of EETS provision, which can be useful to the members of AETIS.

www.aetis-europe.eu

Members: Axxès, DKV, euroShell, eurotoll, Eurowag, LogPay, msts, OMV, RESSA, Telepass, Total, Trafineo and UTA.

Associated members: Egis Easytrip and Via Verde.

*ASSOCIATION OF ELECTRONIC TOLL AND
INTEROPERABLE SERVICE*

Non-profit Organization



AETIS members:



AETIS associated members:





StV 10/3153.1/3 (2. EEMD-Gesetz)

Stellungnahme zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur

Im Rahmen der von BMVI eingeräumten Gelegenheit zur Stellungnahme auf die aus unserer Sicht kritischen Punkte möchten wir nachfolgend aufmerksam machen.

I. Im Allgemeinen

Seitdem im April 2019 der erste EEMD-Anbieter vom Bundesamt für Güterverkehr ("BAG") für das deutsche Mautgebiet zugelassen wurden, wurden seitens der EEMD-Anbieter für ihre Kunden mautdienstbezogene Leistungen erbracht. Um diese Leistungen zu erbringen – und überhaupt als EEMD-Anbieter zugelassen zu werden – mussten alle seither zugelassenen EEMD-Anbieter umfangreiche technische Maßnahmen ergreifen, um die Berechnung der Maut mittels der Erkennung und Tarifierung mautpflichtiger Fahrten ihrer Kunden selbst durchzuführen. Dieses als sog. Map-Matching bezeichnete Verfahren erforderte, dass EEMD-Anbieter sämtliche mautpflichtige Straßen in ihren Systemen abbilden, aktualisieren und Fahrten ihrer Nutzer auf diesen Strecken erfassen und die angefallene Maut berechnen.

Für alle EEMD-Anbieter verkündete das BAG im Januar 2020 überraschend, dass wesentliche Elemente der mautdienstbezogenen Leistungen von den EEMD-Anbietern auf die bundeseigene Betreibergesellschaft Toll Collect GmbH ("Toll Collect") übertragen werden sollen, nämlich der sogenannte Mauterhebungsdienst („MED“), der die Streckenidentifizierung, Tarifierung und Mautberechnung umfasst. Seitdem fanden Informationsveranstaltungen des BAG statt, in deren Rahmen Fragen und Stellungnahmen durch die EEMD-Anbieter eingebracht werden konnten. Die dort aufgeworfenen Fragen wurden weder in den wesentlichen Punkten beantwortet noch fanden die hier angebrachten Themen in erkennbarer Weise Eingang in den Gesetzentwurf. Die Begründung des Gesetzentwurfs greift die wesentlichen Einwände und Bedenken der EEMD-Anbieter nicht einmal im Ansatz auf.

Der vorliegende Gesetzesentwurf setzt tatsächlich nicht nur die Richtlinie (EU) 2019/520 („Interoperabilitätsrichtlinie“) um, sondern passt darüber hinaus weitere mautrechtliche Vorschriften an, mit denen der MED gesetzlich verankert werden soll. Die Einführung des MED stellt dabei nur vordergründig eine Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht dar. Vielmehr wird die Umsetzungsverpflichtung der Interoperabilitätsrichtlinie genutzt, um den MED einzuführen und die Erkennung des Befahrens mautpflichtiger Strecken sowie die Ermittlung der für das Befahren zu entrichtender Maut auf das BAG zu übertragen, das diese Aufgaben in wesentlichen Teilen durch das bundeseigene Unternehmen Toll Collect erbringen lässt und dafür eine zusätzliche Vergütung bereitstellt. Es ist zu erwarten, dass diese Vergütungs-



bestandteile durch entsprechende Herabsetzung gegenüber den EEMD-Anbietern „gegenfinanziert“ werden soll.

Im Kern gefährdet der Gesetzesentwurf fundamental das System von EEMD-Anbietern in Deutschland, indem die Aufgaben der EEMD-Anbieter signifikant geändert werden:

- Künftig soll Toll Collect – als Betreiberin des Mautsystems in Deutschland – exklusiv Kernaufgaben der mautdienstbezogenen Leistungen erbringen, die bisher ausschließlich von einzelnen EEMD-Anbietern erbracht wurden, ohne bereits akkreditierte EEMD-Anbieter für die – erst vor kurzem zur Ermöglichung des Markteintritts in Deutschland – getätigten Investitionen zu entschädigen oder die Kosten für erforderliche Neuinvestitionen (z.B. neue Schnittstellen, neue Gebrauchstauglichkeitsprüfung) zu tragen. Dies untergräbt den Wettbewerb zugunsten der staatlichen Toll Collect.
- Dies stellt eine bedeutende Änderung der Vertragsgrundlage und der rechtlichen Anforderungen dar, die erhebliche Auswirkungen auf das Geschäftsmodell der akkreditierten EEMD-Anbieter hat. Es führt zu einer diskriminierenden Abwertung bereits getätigter Investitionen und gefährdet langfristig damit verbundene Arbeitsplätze. Schließlich läuft es der Absicht des Unionsrechts zuwider, einen einheitlichen elektronischen Mautdienst einzurichten, um die Interoperabilität der Mautdienste zu gewährleisten und sowohl den freien Warenverkehr als auch letztlich den europäischen Binnenmarkt zu stärken. Jegliche Argumentation des Mauterhebers, dass die Qualität des Erkennungs- und Tarifierungsdienstes der EEMD-Anbieter nicht ausreichend sei, ist nicht stichhaltig. In den ersten neun Monaten des Betriebs konnten die bereits akkreditierten EEMD-Anbieter, die vom Mauterheber geforderten KPI sogar übererfüllen.
- Die verpflichtende Einführung des MED im Jahre 2023 – und damit nur 3,5 Jahre nach der Zulassung des ersten EEMD-Anbieters für das deutsche Mautgebiet – ist viel zu kurz, um die getätigten Investitionen zu amortisieren, vor allem, wenn man bedenkt, dass die gewährte Vergütung bis Februar 2020 – in ebenfalls unionsrechtswidriger Weise – nur 0,75% der erhobenen Maut betrug und diese Praxis auch erst aufgrund des entschiedenen Vorgehens der EEMD-Anbieter angepasst worden war.
- Alle EEMD-Anbieter, die nunmehr ihre Geschäftstätigkeit aufnehmen, ohne den Dienst für die Ortung und Tarifierung einführen zu müssen – und auf die entsprechenden Investitionen verzichten können – werden gegenüber den bereits zugelassenen EEMD-Anbietern bevorzugt. Damit wird den neuen EEMD-Anbieter ein ungerechtfertigter Wettbewerbsvorteil verschafft.

Folglich läuft der Gesetzentwurf bereits im Ansatz den Intentionen des europäischen Gesetzgebers der Interoperabilitätsrichtlinie entgegen. Denn diese bezweckt gerade, dass Mauterheber den EETS-Anbietern auf diskriminierungsfreie Weise Zugang zu ihrem jeweiligen EEMD-Gebiet gewähren, um den Wettbewerb zu fördern. Dies wird durch die exklusive Übertragung weiterer Kernaufgaben auf die staatseigene Toll Collect ad absurdum geführt. Anstatt den europäischen Wettbewerb unter den EETS-Anbietern weiter zu stärken, wird die bereits heute bestehende „Monopolposition“ der Toll Collect weiter ausgebaut. Durch die



Einführung des MED und die bei der Anpassung des Mautsystemgesetzes sowie des Bundesfernstraßenmautgesetzes diesbezüglich vorgeschlagenen Änderungen, die überhaupt nicht durch das EU-Recht vorgegeben sind, werden dem internationalen Straßengüterverkehrsgewerbe Optionsmöglichkeiten genommen, die den Wettbewerb in jeden Fall behindern, wenn nicht sogar ausschalten.

Es ist mithin nicht nachvollziehbar, wie der Referentenentwurf zu dem Schluss gelangen kann, dass der Mautdienst zu keiner finanziellen oder zeitlichen Belastung von Unternehmen führe. Dem liegt die Fehlvorstellung zu Grunde, es handele sich beim Mautdienst um einen freiwilligen Dienst, bei dem die mautpflichtigen Unternehmen frei entscheiden können, ob sie daran teilnehmen wollen. So wird ausgeführt, dass die EEMD-Anbieter durch den MED nicht mit der Durchführung der entsprechenden Verfahren und dem Aufbau und Betrieb der notwendigen technischen Systeme belastet werden. Damit verschweigt das BMVI bewusst, dass es bereits EEMD-Anbieter gibt, die die entsprechenden technischen Systeme erst vor kurzem aufgebaut haben und durch die hierfür erforderlichen Investitionen bereits belastet sind.

Aus technischer Sicht schafft dieser Gesetzesentwurf weitere limitierende Voraussetzungen für einen künftigen Einsatz von mobilen Applikationen in Kombination mit Fahrzeuggeräten. Die technologische Entwicklung in diese Richtung wird damit unterbunden, da wichtige Aspekte, die Unterschiede in Bezug auf Hardware, geographische, atmosphärische oder andere Bedingungen berücksichtigen, im Gesetzesentwurf nicht berücksichtigt werden.

II. Im Einzelnen

Zu den geplanten Änderungen des Mautsystemgesetzes („MautSysG-E“) sowie des Bundesfernstraßenmautgesetzes („BFStrMG-E“) nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Zu Art. 2 Nr. 1 lit. b (§ 4 Abs. 3a BFStrMG-E)

Beabsichtigte Neuregelung

Abweichend von der bestehenden Regelung, nach der die EEMD-Anbieter mit der Berechnung der Maut für ihre Nutzer beauftragt sind, sollen künftig hierfür das BAG bzw. Toll Collect zuständig sein. Die Neuregelung schafft die rechtlichen Voraussetzungen, dass die Berechnung der Maut für die Nutzer des EEMD künftig durch das BAG bzw. Toll Collect als Mautbetreiber erfolgen kann.

Bewertung

Die angeführten Gründe für die Einführung des MED, die Flexibilität bei der Gestaltung des Mautsystems und der Aufgabenübertragung an die Anbieter zu erhöhen, dauerhaft zur Sicherstellung einer einheitlichen hohen Erhebungsqualität der Maut beizutragen und dem Grundsatz der Gebührengerechtigkeit zu dienen, sind per se nicht nachvollziehbar:

- Die Flexibilität der Gestaltung des Mautsystems und der Aufgabenübertragung an die Anbieter ist durch das jetzige System nicht eingeschränkt. Etwaige Änderungen am



System, die vom Betreiber umgesetzt werden müssten, müssten eben auch von den Anbietern umgesetzt werden. Ein Vorteil, der durch die Einführung des MED entsteht, ist nicht erkennbar.

- Die Sicherstellung einer einheitlich hohen Erhebungsqualität der Maut ist bereits durch die geltende Gesetzeslage gewährleistet. Sie kann daher nicht als Argument für eine zwingende Einführung des MED angeführt werden.
- Genauso vage und unergiebig bleibt die Verweisung auf den Grundsatz der Gebührengerechtigkeit. Inwieweit die Einführung des MED dem Grundsatz der Gebührengerechtigkeit durch eine einheitliche Ermittlung der Gebührenhöhe dient, ist nicht klar, mithin war die Gebührengerechtigkeit bereits jetzt sichergestellt.

So soll durch die Einführung des MED sichergestellt werden, dass Anpassungen des Streckennetzes sowie Änderungen in der Gestaltung der Mauttarife für alle Nutzer zeitgleich, schneller und einheitlich umgesetzt werden. Das BMVI erkennt, dass die EEMD-Anbieter durchaus in der Lage sind, Anpassungen des Streckennetzes auch kurzfristig umzusetzen. EEMD-Anbieter haben für die Anpassungen des Streckennetzes vier Wochen Zeit. Bei der letzten Anpassung, die am 1. Dezember 2020 in Kraft getreten ist, hat das BAG die notwendigen Daten erst am 11. November 2020 an die EEMD-Anbieter übertragen, die die Änderungen dennoch rechtzeitig zum 1. Dezember 2020 umgesetzt haben. Für die zeitlichen Verzögerungen sind vielmehr das BAG und Toll Collect als Betreiber verantwortlich, die die Anpassungen aufbereiten. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Anpassungen keineswegs für die Nutzer von Toll Collect früher gelten. Die Umsetzung erfolgte immer zeitgleich und einheitlich für alle Mautnutzer, auch die der EEMD-Anbieter.

Der Referentenentwurf betont, dass die Einführung des MED insbesondere für neu in den Markt eintretende Anbieter Vorteile bringt, da das Zulassungsverfahren vereinfacht und die Anfangsinvestitionen für die Tätigkeit in Deutschland verringert werden würden. Für bereits zugelassenen Anbieter entfielen u.a. die Kosten für die Aktualisierung der technischen Systeme für die Erkennung und Tarifierung. Anders als der Referentenentwurf suggeriert sind diese Vorteile allerdings nicht allgemeingültig, mithin verkennen sie die Realität des EEMD-Markts:

- Die Vorteile für neu in den Markt eintretende EEMD-Anbieter sind nur dann gültig, wenn es sich um einen Anbieter handelt, dessen Nutzer sich nur wenig im Mautgebiet Deutschland bewegen. Bei Anbietern mit einem hohen Mautaufkommen im Mautgebiet Deutschland amortisiert sich eine eigene Mauterkennung, da die Mehrkosten durch die Vergütung getragen werden.
- Keinerlei Rechnung trägt der Referentenentwurf dagegen den bereits angefallenen Anfangsinvestitionen der bereits zugelassenen EEMD-Anbieter. Dem BMVI waren diese Investitionskosten durchaus bewusst. Für bestehende EEMD-Anbieter spart die Umstellung der Mauterkennung gerade keine Kosten ein, sondern verursacht zusätzliche Kosten, ohne dass die hohen Investitionskosten für die eigene Mauterkennung, die bisher zwingend erforderlich war, amortisiert sind.



- Auch werden die hohen Kosten für die Transition vom bestehenden System der EEMD-Anbieter zum MED des BAG in keiner Weise erwähnt, wo über einen noch undefinierten Zeitraum von den EEMD-Anbietern beide Systeme gleichzeitig bedient werden müssen.

Soweit der Referentenentwurf darauf verweist, dass die Berechnung durch den Mauterheber in ähnlicher Form auch in anderen europäischen Staaten umgesetzt werden, ist anzumerken, dass in diesen europäischen Staaten die Berechnung der Maut von Anfang an Aufgabe des Mauterhebers war. Mit anderen Worten: In diesen Staaten hat kein EEMD-Anbieter jemals die Berechnung der Maut übernommen, vielmehr wurde dieses Prinzip von Anfang an und damit vor Beginn der Zulassung etwaiger EEMD-Anbieter verfolgt. In Deutschland soll das Mautberechnungssystem hingegen neun Monate nach der Zulassung des ersten EEMD-Anbieters umgestellt werden. Damit werden bereits zugelassene EEMD-Anbieter gegenüber neuen EEMD-Anbietern grundlegend diskriminiert.

Änderungsvorschlag

Einführung einer optionalen Nutzung des MED des Mauterhebers durch die EEMD-Anbieter. So können sowohl bereits zugelassene als auch neu auf den deutschen Mautmarkt tretende EEMD-Anbieter entscheiden, ob sie den MED des BAG nutzen oder eine eigenständige Lösung entwickeln möchten; mithin müsste normativ ein entsprechendes Optionsrecht zugunsten der EEMD-Anbieter vorgesehen werden.

2. Zu Art. 2 Nr. 6 lit. b) (§ 9 Abs. 1a MautSysG-E)

Beabsichtigte Neuregelung

In der Regelung zur Löschung der Positionsdaten nach Durchlaufen des Erkennungsprozesses wird klargestellt, dass die Positionsdaten unverzüglich nach Durchlaufen des Erkennungsprozesses automatisiert zu anonymisieren und spätestens nach 120 Tagen zu löschen sind. Diese Bestimmung wird um Löschrregelungen für den Fall ergänzt, dass die Durchführung der Mautberechnung für die Anbieter durch das BAG erfolgt. Die EEMD-Anbieter müssen die Positionsdaten unverzüglich nach Erhalt der Mautbuchungsnachweise seitens des BAG löschen, spätestens aber 72 Stunden, nachdem sie die Positionsdaten an das BAG zur Erstellung der Mautbuchungsnachweise übermittelt haben.

Bewertung

Die beabsichtigte Neuregelung in Zusammenhang mit der Übertragung der Mauterkennung an die staatseigene Toll Collect ist abzulehnen, da sie die EEMD-Anbieter unangemessen benachteiligt. Bisher waren die EEMD-Anbieter für den gesamten Prozess der Mauterkennung alleine verantwortlich und damit auch für die vom BAG eingebrachten Schlechtfälle in der Berechnung der Qualitätsparameter. Durch die Einführung des MED und die damit geplanten Aufteilung des Prozesses auf die EEMD-Anbieter und die Toll Collect können Schlechtfälle nicht nur von den EEMD-Anbietern, sondern auch von der Toll Collect verursacht werden. Die (jetzt noch kürzeren) Löschrfristen nehmen den EEMD-Anbieter aber jede Möglichkeit vom BAG eingebrachte Schlechtfälle im Detail nachvollziehen zu können, denn diese werden meist erst 4-



5 Wochen nach Monatsabschluss an die EEMD-Anbieter übermittelt. Die EEMD-Anbieter könnten dann keine Nachweise mehr liefern, dass es sich nicht um einen von ihnen zu verantwortenden Schlechtfall handelt.

Änderungsvorschlag

Anpassung der Berechnung der Qualitätsparameter und der Löschfristen an die neue Aufteilung der Verantwortlichkeiten des Gesamtprozesses (zwischen EEMD-Anbieter und Toll Collect) und an die Bearbeitungsdauern des BAG. Die EEMD-Anbieter müssen entweder die Möglichkeit haben Nachweise zu liefern oder die Berechnung der Qualitätsparameter muss so angepasst werden, dass es zu keinen Schlechtfällen kommen kann, für deren Widerlegung den EEMD-Anbieter die Nachweise fehlen.

3. Zu Art. 2 Nr. 7 (§ 10a Abs. 1a MautSysG-E)

Beabsichtigte Neuregelung

In der Regelung zur Vergütung wird definiert, dass die Vergütung für die EEMD-Anbieter transparent, diskriminierungsfrei und identisch festgelegt wird. Ebenso wird darin festgelegt, wodurch sich die Vergütung des Betreibers von der Vergütung der EEMD-Anbieter unterscheiden kann.

Bewertung

Die beabsichtigte Neuregelung bleibt unklar darüber, wie den von den EEMD-Anbietern getragenen Risiken in deren Vergütung Rechnung getragen wird. Ebenso bleibt unklar, wie sich die Vergütung des Betreibers zusammensetzen wird, d.h. wofür der Mauterheber welche zusätzliche Vergütung bekommen wird. Damit ist es für die EEMD-Anbieter nicht nachvollziehbar, ob deren Vergütung in Relation zur Vergütung des Betreibers steht.

Änderungsvorschlag

Anpassung der Vergütungsregeln, um für die EEMD-Betreiber klar nachvollziehbar zu machen, wie der Mauterheber deren Risiken in der Vergütung bewertet und wie sich die Vergütung des konkurrierenden Betreibers im Detail zusammensetzt.

4. Zu Art. 2 Nr. 22 (§ 28 Abs. 3 MautSysG-E)

Beabsichtigte Neuregelung

Im Gesetzesentwurf wird die Spezifizierung der Aufgabe der Vermittlungsstelle derart abgeändert, dass nur mehr ein Verweis auf §10a de MautSysG-E erfolgt und der explizite Hinweis auf „Kosten und Risiken der Vertragsparteien angemessen widerspiegeln“ gelöscht wurde. Jedoch findet sich im neu hinzugefügten §10a kein expliziter Hinweis, dass diese Aufgabe erfüllt werden muss.

Bewertung



Die beabsichtigte Neuregelung schränkt die Aufgaben der Schlichtungsstelle stark ein und nimmt damit den EEMD-Anbietern die Möglichkeit die Schlichtungsstelle zu konsultieren, um eine Bewertung der Angemessenheit der Kosten und Risiken der EEMD-Anbieter durch die Schlichtungsstelle einzufordern.

Änderungsvorschlag

Die Spezifizierung der Aufgaben der Schlichtungsstelle soll bei belassen werden.