



Konzeptpapier Alpentransitbörse - Hintergrundinformation für Besprechung 10.02.09

Datum: 6. Februar 2009
Für: DC, B. Aregger
Kopie an: kuc, bau, LR

Referenz/Aktenzeichen: I065-0060

1 Entstehungsgeschichte des Projekts Alpentransitbörse (ATB)

Am 20. Februar 1994 hat das Volk die so genannte Alpenschutzinitiative angenommen. Darin wird u.a. verlangt, der Güterverkehr von Grenze zu Grenze habe auf der Schiene zu erfolgen (Art. 84 Abs. 2 BV). Diese Vorgabe führte zu heftigen Reaktionen seitens der EU, da sie einseitig die ausländischen Transporteure benachteilige und dementsprechend diskriminierend sei. Der Konflikt mit der EU wurde so gelöst, dass für die Zahl der zulässigen Fahrten im alpenquerenden Strassengüterverkehr eine Obergrenze von 650'000 festgelegt wurde, eine Grösse, welche etwa derjenigen entspricht, welche bei buchstabengetreuer Umsetzung der Vorgabe der Initiative im Jahr der Abstimmung resultiert hätte. Der Unterschied besteht darin, dass die erforderliche Reduktion von damals rund 1,3 Mio. alpenquerenden Fahrten auf die Hälfte nicht einseitig durch den Transitverkehr von Grenze zu Grenze, sondern durch den gesamten Güterverkehr unter Einbezug des Binnen- und des Import- Exportverkehrs erfolgen sollte. Zudem wurde festgelegt, dass dieses Ziel auf marktwirtschaftlichem Weg erreicht werden sollte. Dem wichtigsten Instrument zur Erreichung des Ziels, der Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), stimmte die EU im Rahmen des Landverkehrsabkommens Schweiz – EU ausdrücklich zu. Im Gegenzug verpflichtete sich die Schweiz, die Gewichtslimite schrittweise von 28 auf die in den Nachbarländern üblichen 40 Tonnen zu erhöhen.

In den ersten Jahren nach seiner Einführung zeitigte das neue Regime mit LSVA und 40-t Limite beachtliche Erfolge: Das seit der Eröffnung des Gotthardstrassentunnels kontinuierliche Wachstum konnte nicht nur gestoppt, sondern eine Phase mit deutlichem Rückgang der Zahl alpenquerender Strassengüterfahrzeuge eingeleitet werden. Von 2001 bis 2006 sank die Zahl von 1'400'000 auf 1'180'000 Fahrzeuge. Dies entspricht einer Abnahme um 16%. In den Jahren 2007 und 2008 ist die Zahl der Fahrzeuge allerdings wieder gestiegen. Diese neuerliche Trendwende ist, neben der guten Wirtschaftslage, vor allem darauf zurückzuführen, dass die Wirkungen des neuen Regimes nach dessen erfolgreicher Einführung wieder vom Basiseffekt (allgemeine Verkehrszunahme) überlagert werden. Damit bestätigt sich die Aussage bereits früher durchgeführter Berechnungen, wonach die heute zu Verfügung stehenden und auch bereits ergriffenen Massnahmen zu Erreichung des Verlagerungsziels von 650'000 Fahrten nicht ausreichen.

Bei der Diskussion möglicher Zusatzmassnahmen zur Zielerreichung ist der Vorschlag der Einführung einer Alpentransitbörse zunehmend in den Vordergrund gerückt. Gemäss dieser vom Verein Alpen-Initiative lancierten Idee soll das Befahren eines Alpenübergangs vom Erwerb eines Durchfahrtsrechts abhängig gemacht werden. Dabei sind grundsätzlich zwei Formen der Ausgestaltung denkbar:

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Mühlestrasse 2, 3063 Ittigen
Postadresse: 3003 Bern
Tel. 031 322 55 57, Fax 031 322 78 69
reto.lorenzi@are.admin.ch
www.are.admin.ch

1. Cap and Trade (Plafonierung und Handel): Hier wird die Zahl der Durchfahrtsrechte auf eine bestimmte Zahl limitiert, die einzelnen Rechte werden frei gehandelt.
2. Slotmanagement (Reservationssystem): Bei dieser Form geht es nicht um eine mengenmässige Beschränkung, sondern um eine bessere Verteilung der Fahrten durch Vergabe von Durchfahrtsrechten für bestimmte Zeitfenster.

Aufgrund der politischen Vorgabe nach einer mengenmässigen Beschränkung steht für die Schweiz die erste Form (Cap and Trade) im Vordergrund.

2 Wissenschaftliche Aufarbeitung

Um die Realisierbarkeit einer Alpentransitbörse zu prüfen, wurden vorerst auf nationaler Ebene zwei Studien durchgeführt. Die erste, von der Arbeitsgemeinschaft Ecoplan/Rapp Trans im Jahr 2004 im Auftrag des VSS erstellte Studie, sollte aufzeigen, wie die limitierten Kapazitäten an den Übergängen im Alpenraum mit marktkonformen Instrumenten besser verwaltet werden könnten. In der zweiten, im Jahr 2007 erstellten Studie stand die Frage der Praxistauglichkeit gemäss Modell Cap and Trade im Vordergrund. Neben Ecoplan und Rapp Trans AG wurde, zur spezifischen Abklärung der rechtlichen Aspekte, ein Rechtsanwalt (Kurt Moll) an der Erarbeitung der Studie beteiligt. Aufgrund der Bedenken der Nachbarländer und der EU bezüglich verkehrlicher, ökologischer und ökonomischer Auswirkungen einer Alpentransitbörse wurde im Jahr 2008 eine internationale Studie „Best Research on Traffic Management Systems for Transalpine Road Freight Transport“ durchgeführt. Wie aus dem Titel ersichtlich, stellte die Alpentransitbörse dabei nur einen von mehreren möglichen Ansätzen dar. Ebenfalls untersucht wurden das in der Schweiz nicht mehr im Vordergrund stehende Reservationssystem, weiter ein System mit handelbaren Emissionsrechten, die Idee, den Verkehr über die Variabilisierung bestehender Abgaben zu lenken und schliesslich ein Konzept für nachhaltige Verkehrslenkung. Inhalt und Ergebnis dieser drei Studien werden nachstehend zusammenfassen dargestellt.

2.1 Grundlagenstudie 2004

Im Rahmen dieser Studie wurden die zwei Grundmodelle der ATB untersucht, wobei die zweite Variante (Reservationssystem) zur Variante Slotmanagement mit dynamischer Preisgestaltung weiterentwickelt wurde.

Cap and Trade (Plafonierung und Handel): Diese Variante wurde definiert als ein obligatorisches System handelbarer Alpentransitrechte mit dem Ziel, eine mengenmässige Begrenzung der Zahl alpenquerender Fahrten auf der Strasse volkswirtschaftlich effizient umzusetzen. Die Durchfahrtsrechte können entweder kostenlos vergeben, zu einem festen Preis verkauft, oder versteigert werden. Zur Durchfahrt berechtigt ist nur, wer an einer dafür geeigneten Kontrollstelle an einem Alpenübergang ein Durchfahrtsrecht vorweisen kann. Mit dieser Variante können Vorgaben wie diejenige des Alpen-schutzartikels zielgerichtet umgesetzt werden.

Slotmanagement mit dynamischer Preisgestaltung: Dabei handelt es sich um ein freiwilliges System von kostenpflichtigen, handelbaren Reservationsrechten, welche zur Benützung eines Alpenübergangs in einem bestimmten Zeitfenster (Slot) berechtigen. Im Gegensatz zur Variante Cap and Trade ist der Erwerb eines Reservationsrechts nicht Bedingung für eine Durchfahrt, sondern verhilft dem Besitzer lediglich zu einer privilegierten Stellung in einem bestimmten Zeitraum. Ziel ist denn auch nicht die mengenmässige Beschränkung der Anzahl Fahrten, sondern eine möglichst reibungslose Verkehrsabwicklung.

Fazit der Studie: Die Grundlagenstudie kam zwar zum Schluss, beide Varianten seien technisch machbar und könnten ökonomisch verträglich umgesetzt werden. Sie machte aber auch Vorbehalte bezüglich der Vereinbarkeit der Variante Cap and Trade mit dem Landverkehrsabkommen Schweiz – EU sowie des Mehrnutzens der Variante Slotmanagement gegenüber der im Jahr 2002 eingeführten Tropfenzählerlösung. Zudem blieben bezüglich der praktischen Umsetzbarkeit der Variante Cap and Trade verschiedene Fragen offen.

2.2 Studie zur Praxistauglichkeit 2007

In dieser Studie wurde der Nachweis erbracht, dass die Einführung einer Alpentransitbörse in der Schweiz technisch und betrieblich machbar ist. Zur praktischen Umsetzung wird folgendes Vorgehen vorgeschlagen. Pro Jahr und Land wird eine bestimmte Menge (für die Schweiz z.B. 650'000) von Alpentransitrechten festgelegt. Ein Alpentransitrecht berechtigt dazu, während einer bestimmten Zeitperiode mit einem bestimmten Fahrzeug eine Fahrt über einen der definierten Alpenübergänge auszuführen. Die Wahl des Alpenübergangs innerhalb eines Landes bleibt dem Benutzer überlassen. Voraussetzung für den Erwerb eines Alpentransitrechts ist die Abgabe einer bestimmten Anzahl so genannter Alpentransiteinheiten (ATE). Alpentransiteinheiten können an einer einmal jährlich stattfindenden Auktion ersteigert und anschliessend frei gehandelt werden. Um die Zielgenauigkeit des Systems und die Planbarkeit für die Transporteure sicherzustellen, wird die Gültigkeit der ATE's auf 15 Monate beschränkt. Indem die Geltungsdauer mehr als ein Jahr beträgt, können grosse Preisschwankungen am Jahresende vermieden werden. Die ATE's können vorgängig elektronisch in ein Transitrecht umgewandelt werden. Eine Einlösung ist aber auch noch an einem der Point of Sales möglich. Bei den Points of Sales handelt es sich um Stationen an den Transitrouten, an welchen die Fahrtberechtigung der Camions überprüft wird. I.d.R. werden die Points of Sales in bestehende Kontrollzentren integriert. Zur Vereinfachung des Verfahrensablaufs müssten sämtliche Fahrzeuge mit einem Erfassungsgerät ausgerüstet sein. Für (noch) nicht ausgerüstete Fahrzeuge könnte ein solches am Point of Sales erworben werden.

Da die Alpentransitrechte für das Befahren eines bestimmten kurzen Streckenabschnitts erworben werden müssten, wären der lokale und der Kurzstreckenverkehr überproportional betroffen. Um eine entsprechende Benachteiligung zu vermeiden, sollen die Alpentransitrechte für diese Fahrten zu erleichterten Bedingungen erworben werden können. Ein möglicher Lösungsansatz könnte gemäss Studie folgendermassen aussehen:

- Standardkonversionskurs: 10 ATE für ein Alpentransitrecht
- Konversionskurs für Kurzstrecken: 5 ATE für ein Alpentransitrecht
- Konversionskurs Lokalverkehr 2 ATE für ein Alpentransitrecht

Als Lokalverkehr gelten Fahrten welche beidseits des Alpenübergangs maximal 40km, als Kurzstrecken solche, welche weiter weg beginnen oder enden, insgesamt jedoch höchstens 150km lang sind. Abschliessend setzt sich die Studie mit den rechtlichen Aspekten in Zusammenhang mit der Einführung einer Alpentransitbörse auseinander. Im nationalen Recht wäre eine verfassungsmässige Grundlage vorhanden (Art. 84BV). Für die entgeltliche Erstzuteilung der Alpentransiteinheiten wäre jedoch eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich. Zudem müsste die EU der Einführung des neuen Instruments zustimmen. Eine Anpassung des geltenden Landverkehrsabkommens wäre jedoch nicht zwingend erforderlich.

2.3 Internationale Studie „Best Research on Traffic Management Systems for Transalpine Road Freight Transport“

Wie einleitend erwähnt war die Alpentransitbörse nur eines von fünf untersuchten Szenarien zur besseren Bewältigung des alpenquerenden Verkehrs. Dem Szenario Alpentransitbörse wurde eine Reduktion der Anzahl Fahrten um 15% gegenüber dem Stand von 2004 als Zielgrösse vorgegeben. Die Studie bestätigt die grundsätzliche Machbarkeit einer Alpentransitbörse auch auf internationalem Niveau. Die vorgegebene Reduktion der Anzahl Fahrten würde sich bei einer zusätzlich zu den bestehenden Gebühren zu erhebenden Abgabe von 185€ einstellen. Dabei handelt es sich um einen Durchschnittswert. Um Ausweichverkehre zu vermeiden, müsste dieser – bei mit zunehmender Entfernung sinkender Tendenz – auch in den ausserhalb der eigentlichen Systemgrenzen liegenden Anschlussbereichen erhoben werden. Die für die Schweiz zu erwartende Verlagerungswirkung wurde als gering eingestuft, da der Schienenverkehrsanteil hier schon sehr hoch sei.

Die Studie liess leider viele Fragen offen. So wurde, obschon vereinbart, ein Schweizer Szenario (mit 650'000 Fahrten durch die Schweiz) ebenso wenig untersucht wie die Frage nach den Rechtsgrundlagen resp. einem allfälligen Anpassungsbedarf derselben. Nicht nur aus diesen, sondern aus verschiedenen andern Gründen (Widersprüche, methodische Mängel etc.) wurde die Studie von den beteiligten Ländern als nicht befriedigend beurteilt.

3 Aktueller Stand

Im Moment laufen sowohl auf schweizerischer als auch auf internationaler Ebene verschiedene Aktivitäten, welche für den weiteren Werdegang der Alpentransitbörse von Bedeutung sind.

3.1 Ebene Schweiz

Die erforderliche Rechtsgrundlage für die Einführung einer Alpentransitbörse ist in der Vorlage für das neue Güterverkehrsgesetz, welches das geltende Verkehrsverlagerungsgesetz ablösen wird, enthalten. Der Nationalrat hat die Vorlage bereits beraten und dem entsprechenden Passus mit dem Vorbehalt zugestimmt, selbst über die definitive Einführung beschliessen zu können. Der Bundesrat darf demzufolge zwar mit dem Ausland verhandeln und allenfalls Verträge abschliessen, für die Implementierung auf nationaler Ebene muss er jedoch dem Parlament nochmals eine Gesetzesvorlage unterbreiten. Der Ständerat hat sich dieser Haltung angeschlossen.

3.2 Internationale Ebene

Eurovignettenrichtlinie: Im Zusammenhang mit der Einführung einer Alpentransitbörse ist vor allem die im Europäischen Parlament anstehende Beratung der Eurovignettenrichtlinie von Interesse. Konkret geht es um die Frage des Einbezugs der externen Kosten, welche Raum für höhere Abgaben schaffen würde.

Suivi de Zurich: Im Hinblick auf das Ministertreffen im Rahmen des Suivi de Zurich (voraussichtlich im Frühjahr 2009) hat die Begleitgruppe der internationalen Studie ein eigenes Papier mit folgenden Empfehlungen verfasst:

- da kurzfristig, d.h. bis etwa zum Jahr 2015 Umweltprobleme im Vordergrund stehen dürften, sollen vorerst Anreize zur prioritären Einführung und Benützung von Euro 6 Fahrzeugen geschaffen werden;
- aufgrund zunehmender Kapazitätsprobleme soll für die nachfolgende Phase (ab 2015 bis Inbetriebnahme der Basistunnel) die Möglichkeiten zur Verkehrslenkung über Erhöhung resp. Differenzierung der Gebühren genutzt werden;
- erst in einer dritten Phase, nach Eröffnung der Basistunnel am Gotthard, Brenner und zwischen Lyon und Turin soll voll auf die Verlagerung auf die Schiene gesetzt werden. Die Alpentransitbörse stellt ein mögliches Instrument zur Umsetzung dar;
- im Hinblick auf den gesamten Umsetzungsprozess sollen zusätzlich Studien zu folgenden Themen in Auftrag gegeben werden: Rechtsgrundlagen, Festlegen von Schwellenwerten für alle massgebenden Alpenübergänge, Festlegung der zu untersuchenden Räume, inklusive vertiefter Abklärungen zu den Kapazitäten auf Strasse und Schiene, wirtschaftliche Auswirkungen.

EU-Forschungsprojekt ASSET: Im Rahmen des Projekts ASSET – ASsessing SEnsitiveness to Transport – soll der Begriff der verkehrssensiblen Gebiete definiert und genauer analysiert werden. Hintergrund ist insbesondere die Bestimmung der Eurovignetten-Direktive, wonach in verkehrssensiblen Gebieten zwecks Infrastrukturfinanzierung die Abgabe um 25% erhöht werden kann. Innerhalb des Forschungsprojekts ASSET ist zudem eine Fallstudie „Alpine Crossing“ vorgesehen. In dieser sollen insbesondere auch die Auswirkungen verschiedener Ausprägungen der Alpentransitbörse analysiert werden. Dies betrifft einerseits die verkehrlichen Auswirkungen (Verkehrsmittelwahl, Routenwahl, Gesamtaufkommen, Wirkungen auf Kurz- resp. Langstreckenverkehr) andererseits auch die Auswirkungen auf Umwelt (Lärm- und Luftverschmutzung) und auf die Wirtschaft. Zudem ist eine Sensitivitätsanalyse vorgesehen, mit welcher aufgezeigt werden soll, wie sich die Ergebnisse verändern, wenn die Reaktionen auf den Preis der Alpentransitbörse anders ausfallen als im Basisszenario angenommen. Die Studie Alpine Crossing soll bereits im Sommer 2009 vorliegen. Zusammen mit den übrigen im Rahmen von ASSET vorgesehenen Untersuchungen sind wertvolle Antworten auf Fragen zu erwarten, wie sie von der Begleitgruppe zur internationalen Studie im Rahmen des Suivi de Zurich aufgelistet worden sind.

6.2.2009 ARE/bau