Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.71/2003/zga

Urteil vom 6. Februar 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Merkli,
Gerichtsschreiber Wyssmann.

Parteien
X._____ AG,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt
lic. iur. Hans-Rudolf Wild,

gegen

Eidgenössische Oberzolldirektion,
Monbijoustrasse 40, 3003 Bern,
Eidgenössische Zollrekurskommission,
avenue Tissot 8, 1006 Lausanne.

Gegenstand
Schwerverkehrsabgabe / Rückerstattung für Fahrten
im unbegleiteten kombinierten Verkehr,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den
Entscheid der Eidgenössischen Zollrekurskommission
vom 17. Januar 2003.

Sachverhalt:
A.
Der ZEBA, Zweckverband der Zuger Einwohnergemeinden zur Bewirtschaftung von Abfällen, liefert der Kehrichtverbrennungsanlage Winterthur seit über 15 Jahren den Kehricht aus dem Kanton Zug. Der Abfall wird in so genannten ACTS-Containern auf dem Schienenweg zum SBB-Bahnhof Winterthur-Grüze geführt, wo die Ladebehälter auf einem Industriegeleise zum Stammgeleise auf dem Werkareal der Kehrichtverbrennungsanlage gefahren werden. Das Stammgeleise führt bis auf eine Entfernung von ungefähr 70 Meter an den Kehrichtbunker heran. Für den restlichen Weg vom Stammgeleise zum Kehrichtbunker müssen die Container auf spezielle, mit einer Wiegeeinrichtung versehene Lastwagen umgeladen werden. Diese Transporte werden von der X._____ AG ausgeführt.

Am 28. Dezember 2001 bzw. 29. Januar 2002 stellte der ZEBA im Auftrag der X._____ AG bei der Oberzolldirektion zwei Anträge auf pauschale Rückerstattung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) für Fahrten im unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV). Diese Rückerstattungsanträge bezogen sich auf die im Jahre 2001 durch die X._____ AG ausgeführten 2'362 Transporte von Ladebehältern zwischen 5,5 und 6,1 Metern Länge vom Stammgeleise zum Kehrichtbunker der Kehrichtverbrennungsanlage Winterthur und lauteten auf einen Betrag von Fr. —.

Mit Verfügung vom 12. April 2002 wies die Oberzolldirektion die Rückerstattungsanträge ab mit der Be-

gründung, es handle sich nicht um Strassentransporte im Zusammenhang mit dem unbegleiteten kombinierten Verkehr (sog. Vor- und Nachläufe), sondern um das Entladen von Bahnwagen mit anschliessendem Gütertransport innerhalb des Firmengeländes. Solche Fahrten begründeten keinen Anspruch auf pauschale Rückerstattung der Schwerverkehrsabgabe.
B.
Die X._____ AG führte Beschwerde bei der Eidgenössische Zollrekurskommission. Diese wies mit Entscheid vom 17. Januar 2003 die Beschwerde ab.
C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt die X._____ AG, der Entscheid der Eidgenössischen Zollrekurskommission sei aufzuheben und die Rückerstattungsanträge seien gutzuheissen; eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Oberzolldirektion beantragt Abweisung der Beschwerde. Die Eidgenössische Zollrekurskommission verzichtete auf Vernehmlassung.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Mit Art. 36quater der alten Bundesverfassung (aBV, jetzt Art. 85 BV) hat der Verfassungsgeber die Grundlage geschaffen, um auf dem Schwerverkehr eine leistungs- oder verbrauchsabhängige Abgabe zu erheben. Diese ersetzt die bisherige pauschale Schwerverkehrsabgabe gemäss dem damaligen Art. 21 Ueb aBV. Die Abgabe kann erhoben werden, soweit der Schwerverkehr der Allgemeinheit Kosten verursacht, die nicht bereits durch andere Leistungen oder Abgaben gedeckt sind. Gestützt auf diese Bestimmung sowie Art. 24septies aBV (Art. 74 BV, Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt) und 36sexies aBV (Art. 84 BV, Schutz des Alpengebiets vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs) hat die Bundesversammlung am 19. Dezember 1997 das Gesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (SVAG, SR 641.81) angenommen. Mit der Abgabe wird bezweckt, dass der Schwerverkehr die ihm zurechenbaren Wegkosten sowie die der Allgemeinheit durch den Schwerverkehr verursachten Kosten deckt (vgl. Art. 85 Abs. 1 BV, Art. 1 Abs. 1 und Art. 7 SVAG). Die Abgabe hat auch Lenkungswirkung, indem sie den Anreiz schafft, weniger oder besser ausgelastet zu fahren, und zu einer besseren Verteilung des Verkehrsaufkommens auf Schiene und Strasse führt (Michael Beusch, Lenkungsabgaben im Strassenverkehr, Diss. Zürich 1999, S. 208 ff., bes. 210 f., 213 f.; Vallender in: Kommentar aBV, N 2 f. zu Art. 36quater; ders., in: Die schweizerische Bundesverfassung, Zürich/Basel/Genf 2002, N 7 ff. zu Art. 85). Abgabeobjekt ist die Benützung der öffentlichen Strassen durch die in- und ausländischen schweren Motorfahrzeuge und Anhänger für den Güter- und Personentransport (Art. 2 und 3 SVAG; vgl. Vallender, in: Schweizerisches Steuerlexikon, Band 2, Zürich 1999, S. 325 f.). Die Abgabe bemisst sich nach dem höchstzulässigen Gesamtgewicht des Fahrzeuges und den gefahrenen Kilometern (sog. Tonnenkilometer, vgl. Art. 6 Abs. 1 SVAG).
1.2 Gemäss Art. 4 Abs. 1 SVAG kann der Bundesrat bestimmte Fahrzeugarten oder Fahrzeuge mit besonderem Verwendungszweck von der Abgabe ganz oder teilweise befreien oder Sonderregelungen treffen. Eine Sonderordnung gilt auch für den unbegleiteten kombinierten Verkehr (UKV). Fahrten auf öffentlichen Strassen mit in- und ausländischen schweren Motorfahrzeugen und Anhängern im Zusammenhang mit dem unbegleiteten kombinierten Verkehr Schiene/Strasse unterliegen der Abgabe, doch räumt Art. 4 Abs. 3 SVAG für diese Fahrten einen Anspruch auf eine pauschale Rückerstattung der Abgabe ein. Einzelheiten hat der Bundesrat in Art. 8 - 10 der Verordnung über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 6. März 2000 (SVAV; SR 641.811) geregelt. Der Anspruch auf Rückerstattung besteht für Fahrten, die ein der Abgabe unterliegendes Fahrzeug im Vor- und Nachlauf ausführt (Art. 8 Abs. 1 SVAV). Die Rückerstattung wird pro Ladebehälter (Container, Wechselaufbaute) bzw. Sattelanhänger und Umschlag von der Schiene auf die Strasse oder umgekehrt berechnet und beträgt pauschal 20 Franken oder 25 Franken (je nach Länge des Containers oder Sattelanhängers, Art. 8 Abs. 2 SVAV). Der Rückerstattungsantrag ist zusammen mit der Deklaration an die Zollverwaltung geltend zu machen (Art. 8 Abs. 3 SVAV). Art. 9 SVAV definiert den Begriff der Fahrten im Vor- und Nachlauf wie folgt:
Art. 9
1 Fahrten im Vor- und Nachlauf des unbegleiteten kombinierten Verkehrs sind solche, die von Strassenfahrzeugen mit Ladebehältern (Container, Wechselaufbauten) oder mit Sattelanhängern zwischen dem Verlade-

oder Entladeort und einem Umschlagbahnhof oder Rheinhafen ausgeführt werden, ohne dass das Ladegut beim Übergang vom einen zum anderen Verkehrsträger das Transportgefäss wechselt.
2 Die Ladebehälter müssen eine Mindestlänge von 5,5 m oder 18 Fuss und eine Mindestbreite von 2,1 m oder 7 Fuss aufweisen.
2.
Die hier in Frage stehenden Container des ZEBA werden vom SBB-Bahnhof Winterthur Grüze auf dem Stammgeleise bis auf das Areal der Kehrichtverbrennungsanlage Winterthur geführt und erst dort auf ein Strassenfahrzeug umgeladen. Es ist unbestritten, dass die von der Beschwerdeführerin dabei eingesetzten Fahrzeuge (Camions) für Fahrten auf öffentlichen Strassen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe unterliegen.

Zwischen den Parteien besteht auch Übereinstimmung darüber, dass das Areal der Kehrichtverbrennungsanlage Winterthur im Sinne von Art. 1 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) dem öffentlichen Verkehr zugänglich ist und für Fahrten auf diesem Areal die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe geschuldet ist. Die Abgabe wird gemäss Art. 2 und 3 SVAG für die Benützung der öffentlichen Strassen erhoben, weshalb es sich rechtfertigt, für den Geltungsbereich an den Begriff der öffentlichen Strasse im Strassenverkehrsrecht des Bundes anzuknüpfen. Der Begriff der öffentlichen Strasse im verkehrstechnischen Sinn (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 2 der Verkehrsregelnverordnung, VRV; SR 741.11) wird sehr weit umschrieben und erfasst auch etwa das eingezäunte Areal eines Güterbahnhofs (BGE 86 IV 29 E. 2 f.) oder den Vorplatz einer Firma (BGE 104 IV 105 E. 3). Das Werkgelände der Kehrichtverbrennungsanlage Winterthur oder mindestens Teile davon dürften hauptsächlich dem Werkverkehr (den öffentlichen Diensten der Stadt und der Gemeinden, aber auch weiteren Anlieferern) und damit einem unbestimmten Personenkreis offen stehen (Art. 1 Abs. 2 VRV; vgl. BGE 86 IV 29 E. 2). Es mag zwar erstaunen, dass das gesamte Areal der Kehrichtverbrennungsanlage und insbesondere auch der Bereich des Stammgeleises und des Kehrichtbunkers dem Verkehr vorbehaltlos offen stehen soll. Wie es sich damit verhält, braucht aber nicht abschliessend entschieden zu werden, zumal die Beschwerdeführerin hinsichtlich der verkehrsrechtlichen Qualifikation des Areals keine Rügen erhebt.

Umstritten ist hingegen die Frage, wie das Umladen der Container auf Strassenfahrzeuge der Beschwerdeführerin und die anschliessende Fahrt von rund 70 m bis zum Kehrichtbunker auf dem Areal der Kehrichtverbrennungsanlage Winterthur zu beurteilen ist. Für die Beschwerdeführerin geht es um den so genannten Nachlauf im unbegleiteten kombinierten Verkehr, weshalb sie Anspruch auf Rückerstattung der Schwerverkehrsabgabe im Sinne von Art. 8 und 9 SVAV erhebt. Demgegenüber ist die Oberzolldirektion der Ansicht, dass es sich um einen Entladevorgang ohne vorausgehende Strassenfahrt handelt.
3.
3.1 Gemäss Art. 4 Abs. 1 SVAG kann der Bundesrat bestimmte Fahrzeuge oder Fahrzeuge mit besonderem Verwendungszweck von der Abgabe ganz oder teilweise befreien oder Sonderregelungen treffen. Diese Delegationsnorm soll die Möglichkeit schaffen, ausnahmsweise einzelne Fahrzeugarten oder Fahrzeuge von der Abgabepflicht zu befreien wie z.B. Militärfahrzeuge oder Fahrzeuge konzessionierter Transportunternehmen (Botschaft des Bundesrats vom 11. September 1996, BBl 1996 V 546). Die Bestimmung war bereits im Entwurf des Bundesrates enthalten und wurde vom Parlament materiell unverändert übernommen. Hingegen wurde von der Kommission im Nationalrat der Antrag eingebracht, Art. 4 des Gesetzes durch einen Absatz 2 zu ergänzen, wonach "Fahrzeuge, die Vor- bzw. Nachläufe mit Containern oder Wechselbehältern bis zu den nächstgelegenen Containerterminals ausführen", von der Abgabe befreit werden (AB 1997 N 2121). Gemeint sind die Fahrten auf der Strasse vor oder nach dem Schienentransport im unbegleiteten kombinierten Verkehr, welche einer Sonderregelung unterworfen werden sollen. Gegenüber einer zu weit gehenden Befreiung solcher Fahrten von der Abgabe wurden Befürchtungen laut, dass im Terminalverkehr Lastwagen flächendeckend herumfahren könnten, und es wurde empfohlen, Fahrzeuge im Vor- und Nachlaufverkehr nur zu befreien, wenn sie das nächstgelegene Terminal wählen würden (AB 1997 N 2122 f., insb. Voten Columberg, Friderici, Hämmerle und Leuenberger). In der Folge wurde der vorgeschlagene Absatz vom Nationalrat angenommen.

Im Ständerat wurde indessen dieser Absatz gestrichen. Dabei war nicht das Prinzip umstritten, dass der Schwerverkehr im Zusammenhang mit dem unbegleiteten kombinierten Verkehr Bahn/Strasse von der Abgabe entlastet werden muss. Es stand auch fest, dass es sich nur um die Befreiung des Zubringer- und Wegbringerverkehrs

zur bzw. von der nächstgelegenen Umladestation (Bahnhof oder Hafen) im Sinne von Art. 83 Abs. 2 und 3 der Verkehrsregelnverordnung in der damaligen Fassung vom 25. Juni 1997 (AS 1997 1609) handeln könne und dass die Befreiung eine ganze oder teilweise sein kann. - Vielmehr wurde der vorgeschlagene Absatz deshalb gestrichen, weil die Auffassung vorherrschte, dass die Detailregelung über die Befreiung dieses Verkehrs vor allem mit Blick auf die laufenden Verhandlungen mit der Europäischen Union dem Bundesrat überlassen werden sollte (AB 1997 S 1128, Loretan). Es wurde auch betont, eine solche Ausnahmeregelung müsse restriktiv sein. Eine völlige oder gar vorzeitige Befreiung der Vor- und Nachläufe mit Containern bis zum nächstgelegenen Containerterminal sei fragwürdig. Vor allem müsse der Anschlussgleisverkehr, wo die Wertschöpfung am grössten sei, gefördert werden (AB 1997 S 1128 f., Danioth).

Im Differenzbereinigungsverfahren schloss sich der Nationalrat mehrheitlich dem Beschluss des Ständerates an. Es wurde zwar auch geltend gemacht, dass aufgrund der Verteilung der Terminals mit den damaligen Radialzonen von 30 Kilometern (Art. 83 Verkehrsregelnverordnung gemäss Fassung vom 25. Juni 1997) der Zu- und Wegbringerverkehr im unbegleiteten kombinierten Verkehr von der Abgabe weitgehend flächendeckend befreit werde, während in Randregionen dies nicht der Fall sei. Hier eine tragbare vernünftige Lösung zu finden, müsse indessen in die Verantwortung des Bundesrates gelegt werden (vgl. von den Befürwortern namentlich Bezzola, Caccia und Leuenberger, AB 1997 N 2565 - 2568).
3.2 Der Bundesrat hat in der Folge den Begriff "Umschlagsbahnhof" bzw. "Rheinhafen" gewählt, von dem oder zu dem die Fahrt führen muss, damit sie als Vor- bzw. Nachlauf zum unbegleiteten kombinierten Verkehr betrachtet werden kann (Art. 9 Abs. 1 SVAV). Das ist technisch bedingt, weil der Umschlag von Ladebehältern oder Sattelanhängern besondere Einrichtungen voraussetzt oder zumindest nicht überall auf Strassenfahrzeuge erfolgen kann. Des Weiteren hat der Bundesrat eine pauschalierende Lösung getroffen, indem er eine Rückerstattung der Schwerverkehrsabgabe eingeführt hat, die - abhängig von den Aussenmassen des Ladebehälters oder Sattelanhängers, aber ungeachtet der gefahrenen Kilometer - 20 oder 25 Franken beträgt. Hingegen bleibt die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe geschuldet. In der Deklaration sind deshalb die im unbegleiteten kombinierten Verkehr zurückgelegten Kilometer nicht von den insgesamt gefahrenen Kilometern abzuziehen. Diese Lösung ist zweifellos einfach zu handhaben. Sie hat indes zur Folge, dass lange Fahrten auf der Strasse im unbegleiteten kombinierten Verkehr nicht im gleichen Masse profitieren wie kurze Fahrten. Der Bundesrat ging bei der Berechnung der Rückerstattungspauschalen pro Ladebehälter bzw.
Sattelanhänger von einer zurückgelegten Strecke von durchschnittlich rund 40 km aus (Kommentar des Eidgenössischen Finanzdepartements zum Entwurf der Verordnung über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe vom 10. Mai 1999, S. 9 ad Art. 8 - 10). Längere Fahrten werden durch die Rückerstattungspauschale nicht vollständig von der Abgabe entlastet, während kürzere Fahrten zusätzlich "subventioniert" werden. Bei längeren Fahrten kommt aber der mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe bezweckte Verlagerungseffekt von der Strasse auf die Schiene weniger ausgeprägt zum Tragen, was eine nur teilweise Entlastung bei grösseren Distanzen rechtfertigen mag.
4.
Dieser Blick in die Materialien zeigt bereits, worauf es bei der Bestimmung des Begriffs Vor- und Nachlauf ankommt und was der Zweck der pauschalen Rückerstattung ist. Die Begriffe Vor- und Nachlauf sind im Gesetz nicht definiert. Was darunter zu verstehen ist, wird auf der Stufe der bundesrätlichen Verordnung geregelt. Dort wird anhand der Begriffe Umschlagsbahnhof bzw. Rheinhafen sowie Be- und Entladeort konkretisiert, was ein Vor- bzw. Nachlauf ist. Aus der parlamentarischen Debatte wie auch aus der Begriffsbestimmung der Verordnung geht dabei klar hervor, dass nur Fahrten zwischen einem Umschlagsbahnhof oder Rheinhafen einerseits und dem Be- oder Entladeort zur Rückerstattung berechtigen, weshalb ein Vor- oder Nachlauf nicht vorliegt, wenn das Be- und Entladen des Containers bereits auf dem Umschlagsbahnhof erfolgt. Die Verordnung geht somit von zwei Lokalitäten aus, zwischen denen eine Fahrt erfolgen muss. Fahrten auf dem Areal des Umschlagbahnhofs oder Rheinhafens fallen ebenso wenig darunter wie Fahrten auf dem Areal des Be- oder Entladeortes. Diese räumliche Distanz zwischen Umschlagsbahnhof oder Rheinhafen einerseits und Be- und Entladeort andererseits ist in solchen Fällen nicht gegeben. Das muss in analoger Weise auch
dann gelten, wenn ein Geleise, beispielsweise ein privates Anschlussgeleise, direkt in das Areal des Be- oder Entladeortes führt.

So verhält es sich auch auf dem Areal der Kehrichtverbrennungsanlage Winterthur. Fahrten zwischen dem An-

schlussgeleise und dem Kehrichtbunker, die dem Transport und dem Entleeren von Containern dienen, können daher schwerlich als Fahrten im Nachlauf des unbegleiteten kombinierten Verkehrs bezeichnet werden.
5.
Die Beschwerdeführerin wendet ein, der Begriff Umschlagsbahnhof des Art. 9 Abs. 1 SVAV werde im Bundesrecht nicht definiert. Er dürfe daher nicht eng ausgelegt werden. Es müsse genügen, dass auf dem Gelände der Kehrichtverbrennungsanlage Winterthur Container von einem Schienen- auf ein Strassenfahrzeug umgeladen würden, um diesen Ort als Umschlagsbahnhof im Sinne der Verordnung bezeichnen zu können. Weder Parlament noch Bundesrat hätten zudem eine Mindestlänge für rückerstattungsberechtigte Strecken beabsichtigt oder gar festgelegt. Eine Unterscheidung zwischen Strassenfahrten und Fahrten auf dem Firmengelände widerspreche zudem dem Sinn und Zweck des Gesetzes. Allein massgebend sei, ob eine Fahrt auf einer öffentlichen Strasse erfolge oder nicht.

Die Einwendungen sind unbegründet. Die Begriffe Umschlagsbahnhof sowie Vor- und Nachlauf sind vernünftig auszulegen. Ein privates Anschlussgeleise kann nicht bereits als "Umschlagsbahnhof" bezeichnet werden. Das geht auch aus den parlamentarischen Debatten hervor, wo durchwegs vom Terminalverkehr gesprochen wird (AB 1997 S 1128 f., Loretan, Danioth, N 2565, Fischer, Columberg, Giezendanner). Vor- und Nachlauf setzen begrifflich zudem voraus, dass der Umschlag und das Be- und Entladen an verschiedenen Orten stattfinden. Der Be- und Entladevorgang, der an einem Ort erfolgt, ist daher zu unterscheiden vom Vor- oder Nachlauf, der von A nach B führt. Mit der Schwerverkehrsabgabe nichts zu tun haben Be- und Entladevorgänge, die mit besonderen Hebe- oder Beförderungsmechanismen wie Kranen, Förderbändern und dergleichen ausgeführt werden. Auch Fahrzeuge wie namentlich elektrisch betriebene, die dem Be- oder Entladen dienen, unterliegen der Schwerverkehrsabgabe nicht. Wenn daher Lastwagen anstelle von Spezialfahrzeugen oder besonderen Be- und Entladeeinrichtungen eingesetzt werden, so kann das nicht bereits als Vor- und Nachlaufverkehr im Sinne des Gesetzes und der Verordnung zur Schwerverkehrsabgabe betrachtet werden. Vielmehr stehen
solche Fahrten im Zusammenhang mit dem Bereitstellen oder Entladen der Ware.

Das ist - entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin - keine restriktive Interpretation der Verordnung. Für Fahrten vom Industriegeleise des Bahnhofs Winterthur-Grüze zum Kehrichtbunker (an Samstagen, wenn das Geleise den Wagons des ZEBA zur Verfügung steht) erhält die Beschwerdeführerin die Rückerstattungspauschale, obschon die zurückgelegte Strecke nur unwesentlich länger ist als der Weg auf dem Werkareal. Das zeigt, dass die Zollverwaltung die bundesrätlichen Vorgaben nicht einschränkend handhabt. In diesem Fall verlässt jedoch das Fahrzeug das Areal des Umschlagbahnhofes. Irgendwo muss die Grenze zwischen rückerstattungsberechtigtem Vor- oder Nachlauf einerseits und den Fahrten oder Manövern, die dem Be- oder Entladen dienen, andererseits gezogen werden. Entscheidend ist nicht allein, dass ein Strassenfahrzeug auf dem öffentlichen Verkehr zugänglichen Strassen oder Plätzen benutzt wird, sondern es kommt auch darauf an, dass der Umschlag und das Be- oder Entladen an verschiedenen Orten stattfinden. Das Kriterium der Verwaltung ist praktikabel.
6.
Die Beschwerdeführerin kritisiert des Weiteren, dass Entsorgungsunternehmen, die durch die Realisation privater Gleisanschlüsse in den letzten Jahren massgeblich zur Förderung des kombinierten Verkehrs beigetragen hätten, aufgrund der Praxis der Oberzolldirektion nur deshalb nicht in den Genuss der Rückerstattungspauschale gelangen würden, weil die von ihnen realisierte Infrastruktur in das eigene Grundstück führe. Sie sieht eine Gefahr darin, dass aufgrund der Haltung der Verwaltungsbehörde in Zukunft weniger private Anschlussgeleise realisiert werden. Ohnehin sei der Transport auf der Strasse deutlich billiger als mit der Bahn.
Diese Argumentation verkennt den besonderen Zweck der Rückerstattungspauschale. Bei der pauschalen Rückerstattung geht es nach den Intentionen von Gesetzgeber und Bundesrat darum, dass der unbegleitete kombinierte Verkehr, soweit er gezwungenermassen die Strasse benutzt, von der Schwerverkehrsabgabe mindestens teilweise entlastet wird. Bei der Ausarbeitung der Bestimmungen in Art. 8 und 9 SVAV stand ein möglichst einfacher Vollzug im Vordergrund, wie die Oberzolldirektion darlegt (Vernehmlassung an die Vorinstanz, S. 6 Ziff. 15). Der Bundesrat ging bei der Festsetzung der Pauschalen von einer durchschnittlichen Wegstrecke von 40 km aus, weshalb die Entlastung bei längeren Wegstrecken nur eine teilweise ist. Bei kurzen Strecken andererseits führt sie zu einem Überschuss in der Abgabeberechnung. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass Transportunternehmen die Pauschale als eine Art Belohnung dafür auffassen, dass möglichst kurze Wegstre-

cken auf der Strasse benutzt werden. Die Rückerstattungspauschale ist dennoch keine (verdeckte) Subvention. Erst recht besteht kein Anspruch auf pauschale Rückerstattung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, wenn Strassenfahrten nur dem Be- und Entladen dienen.

7.

Die Beschwerdeführerin beruft sich auch auf die Ziele des Alpen- und Umweltschutzes. Die Verordnung müsse im Lichte dieser Gesetze und des zugrundeliegenden Verfassungsauftrages (Art. 74 und 84 BV, Umweltschutz und alpenquerender Transitverkehr) ausgelegt werden. Zu beachten sei überdies Art. 30 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01), wonach Abfälle umweltverträglich zu entsorgen seien. All diesen Zielen laufe die Praxis der Oberzolldirektion zuwider.

Der Zweck der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe besteht gemäss Art. 1 Abs. 2 SVAG darin, dass die Rahmenbedingungen der Schiene im Transportmarkt verbessert und die Güter vermehrt mit der Bahn befördert werden. Auch in den Materialien kommt klar zum Ausdruck, dass das Gesetz einen Beitrag zum Umweltschutz leisten, die Auslastung der Schienenkapazitäten verbessern und damit der Rentabilisierung des Güterbahnverkehrs dienen soll (Botschaft vom 11. September 1996, BBl 1996 V 524 f.). Insoweit steht die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe im Einklang mit den Zielen und Bestimmungen des Umwelt- und Alpenschutzes, wie die Beschwerdeführerin zu Recht bemerkt. Diese Zielsetzung spricht dafür, dass der Vor- und Nachlauf im unbegleiteten kombinierten Verkehr entlastet wird. Der Entlastungseffekt ist aufgrund der vom Bundesrat eingeführten Pauschale um so grösser, je kürzer die Distanz zwischen Umschlagsbahnhof und dem Be- und Entladeort ist. Diese Lösung birgt aber auch die Gefahr von Missbräuchen in sich, wie die Oberzolldirektion geltend macht. Es muss einerseits verhindert werden, dass in Zukunft Anschlussgeleise wenige Meter vor der Umschlagsrampe enden. Andererseits darf es nicht sein, dass Anschlussgleisbesitzer nur deshalb der Schwerverkehrsabgabe unterliegende Strassenfahrzeuge einsetzen, um in den Genuss der Rückerstattungspauschale zu gelangen. Das wäre jedoch zu befürchten, wenn der von der Beschwerdeführerin vertretenen Auslegung gefolgt würde.

8.

Die weiteren Einwendungen, mit welchen die Beschwerdeführerin die höheren Kosten des Schienen- gegenüber dem Strassentransport ins Blickfeld rückt, führen zu keiner anderen Lösung. Mit der leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe soll erreicht werden, dass beim Schwerverkehr vermehrt als bisher das Verursacherprinzip zur Anwendung kommt. Dem Schwerverkehr sollen die von ihm gegenüber der Allgemeinheit verursachten Kosten angelastet werden, soweit sie nicht bereits durch andere Leistungen gedeckt sind. Unter diese ungedeckten Kosten fallen insbesondere die externen Unfall- und Umweltkosten des Schwerverkehrs. Diese beliefen sich bei der Einführung der neuen Schwerverkehrsabgabe auf über eine Milliarde Franken pro Jahr, welche von der Allgemeinheit zu tragen waren. Wenn diese Kosten vom Schwerverkehr übernommen werden, resultiert daraus eine gerechtere Verkehrsfinanzierung (Botschaft vom 11. September 1996, BBl 1996 V 522). Eine Folge dieser Kostenanlastung ist, dass der Wettbewerbsnachteil der Schiene bis zu einem gewissen Mass abgebaut werden kann und zu einer besseren Auslastung der Schienenkapazitäten und zu einer besseren Rentabilisierung des Güterverkehrs auf der Schiene führt.

Anzulasten sind dem Schwerverkehr aber nur die ungedeckten Kosten. Der Ertrag aus der Abgabe darf die ungedeckten Wegkosten und Kosten der Allgemeinheit nicht übersteigen (Art. 7 SVAG). Der Abgabenrahmen ist zudem gesetzlich festgelegt (Art. 8 SVAG). Der Spielraum des Bundesrats bei der Festsetzung der Abgabenhöhe für die verschiedenen Kategorien ist daher beschränkt. Von der Sache her wird die heutige Abgabenhöhe als eher ungenügend betrachtet (Beusch, a.a.O., S. 218 ff.). Aus diesem Grund ist es verfehlt, von der Ausgestaltung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zu verlangen, dass sie für Bahn und Strasse im Wettbewerb exakt gleiche Verhältnisse schafft. Bereits aus diesen Gründen kann mit der Schwerverkehrsabgabe keine Wettbewerbsgleichheit zwischen Schiene und Strasse hergestellt werden. (Mit der auf 2005 geplanten Erhöhung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe sollte sich aber das Verhältnis weiter zugunsten des Bahnverkehrs verschieben, wie die Oberzolldirektion in ihrer Vernehmlassung an die Vorinstanz ausführt.)

Das gilt auch für die Vorschriften über die pauschale Rückerstattung im unbegleiteten kombinierten Verkehr. Diese ist nur eine von mehreren Massnahmen zur Förderung des Bahnverkehrs. Sie ist keine Subventionsmassnahme zu Gunsten des unbegleiteten kombinierten Verkehrs, sondern sie soll die - an sich der Abgabe unterliegenden - Vor- und Nachläufe im kombinierten Verkehr ganz oder teilweise von der Abgabe befreien. Auch unter diesem Gesichtswinkel erweist sich die Beschwerde als unbegründet.

9.
Das führt zur Abweisung der Beschwerde. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die bundesgerichtlichen Kosten zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Eidgenössischen Oberzolldirektion und der Eidgenössischen Zollrekurskommission schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 6. Februar 2004
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: