



Brüssel, 4.11.2020  
C(2020) 7533 final

ÖFFENTLICHE FASSUNG

**Dies ist ein internes  
Kommissionsdokument, das ausschließlich  
Informationszwecken dient.**

**Staatliche Beihilfe SA.58046 (2020/N) – Deutschland  
Förderung des Schienengüterverkehrs (Einzelwagenverkehr)**

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

**1. VERFAHREN**

- (1) Mit elektronischer Anmeldung vom 16. Juli 2020 meldete Deutschland nach Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union („AEUV“) eine Beihilferegulung zur Förderung des Einzelwagenverkehrs in Deutschland (im Folgenden die „Regelung“ oder die „Maßnahme“) bei der Kommission zur Genehmigung an.
- (2) Am 31. Juli, 9. Oktober und 12. Oktober 2020 richtete die Kommission Auskunftersuchen an Deutschland, die von der Bundesregierung am 10. August sowie am 9. und 13. Oktober 2020 beantwortet wurden.

**2. BESCHREIBUNG DER MAßNAHME**

**2.1. Ziel und wichtigste Merkmale**

- (3) Als Teil des Klimaschutzprogramms 2030<sup>1</sup> der Bundesregierung zielt die Maßnahme darauf ab, die Wettbewerbsstellung des Schienengüterverkehrs<sup>2</sup>, vor allem des Einzelwagenverkehrs<sup>3</sup>, zu stabilisieren oder zu stärken, um einen Beitrag zur

---

<sup>1</sup> <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz>

<sup>2</sup> Nach Angaben der Bundesregierung stagniert der Anteil der Schiene am Modal Split im deutschen Güterverkehr seit mehreren Jahren bei 17-19 %.

<sup>3</sup> Für die Zwecke dieses Beschlusses bezieht sich der Begriff Einzelwagenverkehr auf den Transport in kleineren Einheiten als einem ganzen Zug, wozu Wagen an den Abgangs- oder Zielbahnhöfen oder etwaigen Zwischenbahnhöfen verschoben werden müssen.

Herrn Heiko MAAS  
Bundesminister des Auswärtigen  
Werderscher Markt 1  
10117 Berlin  
ALLEMAGNE/DUITSLAND

Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die umweltfreundlichere Schiene zu leisten.

- (4) In der Praxis wird die Maßnahme im Einzelwagenverkehr tätige Schienengüterverkehrsunternehmen von den bzw. einem Teil der Kosten entlasten, die ihnen durch die Nutzungsentgelte für die in Nummer 2 Buchstabe c der Anlage 2 des Eisenbahnregulierungsgesetzes<sup>4</sup> genannten Serviceeinrichtungen (Anlagen) entstehen. Solche Anlagen sind Rangierbahnhöfe und Zugbildungseinrichtungen einschließlich Rangiereinrichtungen.
- (5) Nach Angaben der Bundesregierung entfällt auf den Einzelwagenverkehr rund ein Viertel des Schienengüterverkehrs in Deutschland. Er verbindet als wesentlicher Bestandteil von Logistikketten bundesweit viele wichtige Industriestandorte und erfüllt zentrale Grund- und Netzwerkfunktionen für die anderen Produktionsarten des Schienengüterverkehrs<sup>5</sup>. Somit trägt er erheblich zur Wettbewerbsfähigkeit der Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern bei.
- (6) Deutschland zufolge wird die Regelung zu den EU-Zielen einer stärkeren Nutzung inhärent ressourcenschonenderer und energieeffizienterer Verkehrsträger<sup>6</sup> beitragen, Anreize für eine Verlagerung des Verkehrs auf emissionsärmere Verkehrsträger wie die Schiene setzen und den Schienengüterverkehr wettbewerbsfähiger und für Frachtkunden attraktiver machen<sup>7</sup>.

## **2.2. Nationale Rechtsgrundlage**

- (7) Nationale Rechtsgrundlage der Regelung ist der Entwurf der „Richtlinie über eine anteilige Finanzierung der Entgelte in Serviceeinrichtungen des Schienengüterverkehrs mit dem Schwerpunkt Einzelwagenverkehr (APF)“ des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur.
- (8) Nach Angaben der Bundesregierung werden die nationale Rechtsgrundlage sowie alle einschlägigen Durchführungsbestimmungen auf der Website der Bewilligungsbehörde veröffentlicht (siehe Erwägungsgrund (16)).

## **2.3. Beihilfeempfänger**

- (9) Beihilfeempfänger sind alle Eisenbahnunternehmen, die zum Zugang<sup>8</sup> zu einer der in Erwägungsgrund (4) genannten Serviceeinrichtungen berechtigt sind, ungeachtet dessen, ob die Eisenbahnunternehmen im Eigentum des Bundes stehen oder nicht.

---

<sup>4</sup> Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG), 29. August 2016 (BGBl. I S. 2082). Nummer 2 Buchstabe c der Anlage 2 entspricht Nummer 2 Buchstabe c der Anlage 2 der Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (ABl. L 343 vom 14.12.2012, S. 32).

<sup>5</sup> Beispielsweise unbegleiteter kombinierter Verkehr und ganze Züge.

<sup>6</sup> Weißbuch der Kommission „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“, 28. März 2011, (KOM(2011) 144 endg.).

<sup>7</sup> Mitteilung der Kommission: „Eine europäische Strategie für emissionsarme Mobilität“, 20. Juli 2016 (COM(2016) 501 final).

<sup>8</sup> Gemäß den Nutzungsbedingungen der betreffenden Serviceeinrichtung, die von der Bundesnetzagentur (BNetzA) überprüft werden.

Solche Serviceeinrichtungen werden in der Regel von Eisenbahnunternehmen genutzt, die Einzelwagenverkehrsdienste erbringen.<sup>9</sup>

#### 2.4. Laufzeit und Haushaltsmittel

- (10) Die Regelung läuft vom 13. Dezember 2020 bis zum 30. November 2025. Die Bundesregierung hat zugesagt, die Regelung nicht vor einem abschließenden Beschluss der Kommission durchzuführen.
- (11) Die Gesamtmittelausstattung beträgt 600 Mio. EUR. Die jährlichen Haushaltsmittel belaufen sich auf höchstens 120 Mio. EUR. Die Regelung wird aus Haushaltsmitteln des Bundes finanziert.

#### 2.5. Form der Beihilfe, beihilfefähige Kosten und Beihilfeintensität

- (12) Die Beihilfe wird in Form nichtrückzahlbarer Zuschüsse gewährt.
- (13) Die beihilfefähigen Kosten entsprechen dem Teil der externen Kosten, der vermieden wird, weil die Bahn anstatt anderer Verkehrsträger benutzt wird.
- (14) Deutschland ermittelte die beihilfefähigen Kosten auf der Grundlage einer Studie des Forschungs- und Beratungsunternehmens INFRAS (im Folgenden die „INFRAS-Studie“)<sup>10</sup>. Ausgehend von der INFRAS-Studie veranschlagte Deutschland die beihilfefähigen Kosten mit rund 26,076 Mrd. EUR jährlich. Dieser Betrag ergibt sich aus der in Tabelle 1 aufgezeigten Differenz zwischen den externen Kosten des Straßengüterverkehrs (28,71 Mrd. EUR) und den externen Kosten des Schienengüterverkehrs (2,634 Mrd. EUR).

**Tabelle 1: Externe Kosten des Güterverkehrs (Quelle: INFRAS-Studie)**

Verkehrsträger	Kategorie	EUR pro 1000 Tonnenkilometer (tkm) oder Fahrzeugkilometer (fz-km)	Transportmengen in Mrd. tkm oder Mrd. fz-km (2017)	Gesamte externe Kosten pro Jahr (in Mrd. EUR)
Straßenverkehr	Lastkraftwagen	44,60 pro 1000 tkm	476 Mrd. tkm	21,234
	Lieferwagen*	179,7 pro fz-km	42 Mrd. fz-km	7,476
	Lkw und Lieferwagen zusammen			<b>28,71</b>
Schienen-	Elektrisch +	20,40 pro 1000 tkm	129 Mrd. tkm	<b>2,634</b>

<sup>9</sup> Nach Schätzung der deutschen Behörden erbringen derzeit 50 Eisenbahnunternehmen Einzelwagenverkehrsdienste in Deutschland.

<sup>10</sup> INFRAS, „Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland, Straßen-, Schienen-, Luft- und Binnenschiffverkehr 2017“, Schlussbericht, Zürich, 21. August 2019, verfügbar unter [https://www.INFRAS.ch/media/filer\\_public/b0/c9/b0c9923c-199c-4642-a235-9e2440f0046a/190822\\_externer\\_kosten\\_verkehr\\_2017.pdf](https://www.INFRAS.ch/media/filer_public/b0/c9/b0c9923c-199c-4642-a235-9e2440f0046a/190822_externer_kosten_verkehr_2017.pdf).

verkehr	Diesel			
	<b>Differenz Straße – Schiene</b>			<b>26,076</b>

\* Da keine empirischen Daten vorliegen und die Aufschlüsselung nach Kosten für Personen- und Güterverkehr schwierig ist, werden die Kosten und Transportmengen für Lieferwagen in EUR pro fz-km bzw. in fz-km angegeben.

- (15) Nach Angaben Deutschlands werden im Rahmen der Maßnahme die nachstehenden Beihilfehöchstintensitäten eingehalten: 30 % der Gesamtkosten des Schienenverkehrs und 50 % der beihilfefähigen Kosten. Erstens entspreche der Gesamtbeihilfebetrug von höchstens 120 Mio. EUR pro Jahr (Erwägungsgrund (11)<sup>11</sup>) 4,06 % der jährlichen Gesamtkosten des Schienenverkehrs, die sich auf rund 2,956 Mrd. EUR belaufen. Zweitens liege der Beihilfebetrug deutlich unter 50 % der beihilfefähigen Kosten, d. h. unter 13,038 Mrd. EUR (26,076 Mrd. EUR \* 50 %).

## 2.6. Verfahren für die Gewährung der Beihilfen

- (16) Bewilligungsbehörde ist das Eisenbahn-Bundesamt (EBA).
- (17) Die Empfänger können jährlich bis zum 15. Oktober, d. h. vor Beginn der jeweiligen Netzfahrplanperiode (die jedes Jahr am zweiten Samstag im Dezember beginnt) Beihilfen auf der Grundlage der Regelung beantragen.<sup>12</sup> Nach Eingang aller jährlichen Beihilfeanträge berechnet das EBA einen einheitlichen Fördersatz (in %). Dieser Satz bestimmt sich als Quotient aus den im Bundeshaushalt des jeweiligen Jahres dafür eingestellten Mitteln und der für die entsprechende Fahrplanperiode veranschlagten Gesamtsumme der Entgeltsummen (siehe Erwägungsgrund (4)). Dann wendet das EBA den einheitlichen Fördersatz auf die von dem betreffenden Antragsteller in der kommenden Fahrplanperiode zu zahlenden prognostizierten Zugangsentgelte an.<sup>13</sup> Die Gesamtbeihilfe darf den in Erwägungsgrund (11) genannten jährlichen Mittelansatz nicht übersteigen. Die Beihilfe wird in monatlichen Tranchen ausgezahlt.
- (18) Das EBA veröffentlicht den einheitlichen Fördersatz für die betreffende Fahrplanperiode auf seiner Website. Außerdem müssen die Beihilfeempfänger ihre Kunden in geeigneter Form über die Inanspruchnahme der Förderung und die Höhe der gewährten Zuwendung informieren.

<sup>11</sup> Deutschland zufolge entspricht der Betrag von 120 Mio. EUR dem für 2025 (das letzte Förderjahr) veranschlagten Höchstbetrag des Gesamtumsatzes, der durch Nutzungsentgelte der Rangierbahnhöfe und Zugbildungseinrichtungen erzielt werden soll.

<sup>12</sup> Für die Fahrplanperiode 2020/2021 können die Antragsteller ausnahmsweise bis zum 15. November 2020 oder im Falle eines späteren Inkrafttretens der Rechtsgrundlage (siehe Erwägungsgrund (7)) unverzüglich nach deren Inkrafttreten einen Förderantrag stellen.

<sup>13</sup> Der im Zuwendungsbescheid des EBA festgelegte Beihilfehöchstbetrag kann später nicht mehr erhöht werden, ungeachtet dessen, ob die tatsächlich gezahlte Entgeltsumme höher ist als die im Antrag prognostizierte Entgeltsumme.

## **2.7. Kumulierung und Überwachung der Regelung**

- (19) Die Beihilfe darf mit Beihilfen für dieselben beihilfefähigen Kosten kumuliert werden, sofern die in Erwägungsgrund (15) genannten Beihilfeintensitäten eingehalten werden.
- (20) Die Bundesregierung bestätigte, dass derzeit drei Regelungen durchgeführt werden, die dieselben beihilfefähigen Kosten wie die vorliegende Regelung betreffen.<sup>14</sup> Die jährliche Mittelausstattung dieser drei Regelungen zusammengenommen bleibe aber deutlich unter den einschlägigen Beihilfeintensitäten.
- (21) Die Beihilfeempfänger müssen in ihren Beihilfeanträgen erklären, dass die Kumulierungsvorschriften – insbesondere die in Erwägungsgrund (15) genannten Beihilfeintensitäten – eingehalten werden, und dem EBA jährlich über die Verwendung der erhaltenen Beihilfen berichten. Außerdem wird das EBA die Durchführung der Regelung überwachen und bei jeder Einzelbeihilfe sicherstellen, dass keine Überkompensation erfolgt.
- (22) Schließlich verpflichtet sich Deutschland zur Evaluierung der Regelung im Jahr 2024.

## **3. WÜRDIGUNG DER MAßNAHME**

### **3.1. Vorliegen einer Beihilfe**

- (23) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.“
- (24) Die in Artikel 107 Absatz 1 AEUV festgelegten Kriterien sind kumulativ. Eine Maßnahme stellt daher nur dann eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar, wenn alle folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: Die Beihilfe muss
  - a) vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden,
  - b) bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen,
  - c) den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und
  - d) den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

---

<sup>14</sup> Beschluss der Kommission vom 27. März 2018 über die Beihilfe SA.50395 (2017/N) – Reform des Energiewirtschaftsgesetzes – Ermäßigung der Offshore-Netzzumlage für Bahnunternehmen (ABl. C 317 vom 7.9.2018, S. 1); Beschluss der Kommission vom 26. Juli 2018 über die Beihilfe SA.50165 (2018/N) – Beihilferegelung zur Förderung der Energieeffizienz im Schienenverkehr (ABl. C 127 vom 5.4.2019, S. 1); Beschluss der Kommission vom 10. Dezember 2018 über die Beihilfe SA.51956 (2018/N) – Beihilferegelung zur Förderung des Schienengüterverkehrs (ABl. C 14 vom 11.1.2019, S. 1).

### *3.1.1. Wirtschaftliche Tätigkeit und Begriff des Unternehmens*

- (25) Der Begriff „Unternehmen“ umfasst jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, unabhängig von ihrem rechtlichen Status und ihrer Finanzierungsform.<sup>15</sup> Eine wirtschaftliche Tätigkeit ist jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten.<sup>16</sup>
- (26) Da die Regelung der Unterstützung von Eisenbahnunternehmen dient, die die in Erwägungsgrund (9) genannten Voraussetzungen erfüllen, handelt es sich bei den in Rede stehenden Beihilfeempfängern um Unternehmen im Sinne der oben gegebenen Definition.

### *3.1.2. Selektiver Vorteil*

- (27) Die angemeldete Regelung verschafft Eisenbahnunternehmen, die Schienengüterverkehrsdienste erbringen, einen Vorteil gegenüber Unternehmen, die andere Arten von Güterverkehrsdiensten (z. B. Straßengüterverkehrsdienste) erbringen und keine Beihilfen zur Verringerung der externen Kosten erhalten. Zudem wird der Vorteil nur Eisenbahnunternehmen verschafft, die zu einer der in Erwägungsgrund (4) genannten Serviceeinrichtungen Zugang haben. Solche Serviceeinrichtungen werden in der Regel von Eisenbahnunternehmen genutzt, die Einzelwagenverkehrsdienste erbringen.
- (28) Da der Vorteil auf bestimmte Segmente des Marktes für Verkehrsdienstleistungen (Schienengüterverkehr und insbesondere Einzelwagenverkehr) beschränkt ist, handelt es sich um einen selektiven Vorteil.

### *3.1.3. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat*

- (29) Die Beihilfe wird Mitteln des Bundes und damit aus staatlichen Mitteln finanziert (siehe Erwägungsgrund (11)). Sie ist dem Staat zuzurechnen, da sie gemäß der Rechtsgrundlage vom Eisenbahn-Bundesamt gewährt wird (siehe Erwägungsgrund (16)).

### *3.1.4. Verfälschung des Wettbewerbs und Auswirkung auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten*

- (30) Nach ständiger Rechtsprechung<sup>17</sup> verfälscht eine Maßnahme den Wettbewerb bereits, wenn der Empfänger der Beihilfe auf wettbewerbsoffenen Märkten mit anderen Unternehmen konkurriert.
- (31) Stärkt eine von einem Mitgliedstaat gewährte Beihilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber Wettbewerbern im Handel zwischen Mitgliedstaaten, so ist davon auszugehen, dass dieser von der Beihilfe beeinflusst wird.

---

<sup>15</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 1998, Kommission/Italien, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, Rn. 36; Urteil des Gerichtshofs vom 23. April 1991, Klaus Höfner und Fritz Elser/Macrotron GmbH, C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, Rn. 21; Urteil des Gerichtshofs vom 16. November 1995, FFSA u. a., C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, Rn. 14; Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 1997, Job Centre Coop. arl, C-55/96, ECLI:EU:C:1997:603, Rn. 21.

<sup>16</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juni 1987, Kommission/Italien, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, Rn. 7.

<sup>17</sup> Urteil des Gerichts vom 30. April 1998, Het Vlaamse Gewest/Kommission, T-214/95, ECLI:EU:T:1998:77, Rn. 50.

- (32) Da die Regelung wettbewerbsoffene Märkte betrifft, ist die Maßnahme nach Auffassung der Kommission geeignet, den Wettbewerb zu verfälschen und sich auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auszuwirken.

#### *3.1.5. Schlussfolgerungen zum Vorliegen einer Beihilfe*

- (33) Aus den oben genannten Gründen vertritt die Kommission die Auffassung, dass die angemeldete Förderregelung eine staatliche Beihilfe darstellt.

### **3.2. Rechtmäßigkeit der Beihilfe**

- (34) Deutschland hat die Maßnahme vor ihrer Durchführung angemeldet und ist damit seinen Verpflichtungen aus Artikel 108 Absatz 3 AEUV nachgekommen.

### **3.3. Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt**

- (35) Artikel 93 AEUV lautet: „Mit den Verträgen vereinbar sind Beihilfen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen.“
- (36) Die Kommission stellt diesbezüglich fest, dass Maßnahmen zur Koordinierung des Verkehrs notwendig sein können, wenn bestimmte Verkehrsträger nicht die Kosten der von ihnen verursachten negativen externen Effekte für die Gesellschaft tragen. Der Schienenverkehr hat geringere negative externe Effekte als der Straßenverkehr (Kosten aufgrund von Unfällen und Umweltverschmutzung, Lärm-, Klima- und Verkehrsüberlastungskosten). Dieser Verkehrsträger verfügt in der Regel auch über beträchtliche Kapazitätsreserven, sodass er zur Verlagerung des Verkehrs weg von den überlasteten Teilen der Straßennetze beitragen kann.
- (37) Vor diesem Hintergrund hat die Kommission die Regelung auf der Grundlage des Abschnitts 6 der Eisenbahnleitlinien<sup>18</sup> – Beihilfen für die Koordinierung des Verkehrs – und insbesondere des Abschnitts 6.3 – Kriterien für Beihilfen für die Nutzung der Infrastruktur, zur Verringerung der externen Kosten und zur Förderung der Interoperabilität – geprüft.
- (38) Nach Randnummer 95 der Eisenbahnleitlinien sind Beihilfen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs entsprechen, grundsätzlich als mit dem AEUV vereinbar anzusehen. Damit eine Beihilfe den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs entspricht, muss sie nach Randnummer 96 der Eisenbahnleitlinien notwendig und im Hinblick auf das verfolgte Ziel verhältnismäßig sein. Darüber hinaus darf die mit der Beihilfe einhergehende Verfälschung des Wettbewerbs nicht den allgemeinen Interessen der Europäischen Union zuwiderlaufen. Nach Randnummer 97 der Eisenbahnleitlinien darf die Laufzeit der Beihilferegulung höchstens fünf Jahre betragen, damit die Kommission anhand der erreichten Resultate eine erneute Prüfung vornehmen und gegebenenfalls einer Verlängerung zustimmen kann.
- (39) Beihilfen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs entsprechen, können nach Randnummer 98 der Eisenbahnleitlinien unterschiedliche Formen annehmen und z. B. als Beihilfen zur Verringerung der externen Kosten gewährt

---

<sup>18</sup> Mitteilung der Kommission: Gemeinschaftliche Leitlinien für staatliche Beihilfen an Eisenbahnunternehmen (ABl. C 184 vom 22.7.2008, S. 13).

werden, durch die die Verkehrsverlagerung auf die Schiene gefördert werden soll, da der Schienenverkehr gegenüber anderen Verkehrsträgern wie dem Straßenverkehr, weniger externe Kosten verursacht.

### 3.3.1. *Beihilfefähige Kosten*

- (40) Der Verkehr hat erhebliche negative Auswirkungen, sowohl für die Verkehrsteilnehmer selbst (Überlastung) als auch für die Gesellschaft insgesamt (Umweltverschmutzung). Diesen externen Effekten ist nur schwer Rechnung zu tragen, vor allem wegen der beschränkten Möglichkeiten, die externen Kosten in die Berechnung der Entgelte für den Zugang zur Verkehrsinfrastruktur einzubeziehen. Dies kann zu Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern führen, die möglicherweise durch eine staatliche Förderung der Verkehrsträger mit den geringsten externen Kosten beseitigt werden sollten.
- (41) „In Bezug auf Beihilfen zur Verringerung der externen Kosten gilt [laut Randnummer 103 der Eisenbahnleitlinien] derjenige Teil der externen Kosten als beihilfefähig, der vermieden wird, weil die Bahn anstatt anderer Verkehrsträger benutzt wird.“
- (42) Nach Randnummer 105 der Eisenbahnleitlinien müssen die Mitgliedstaaten eine transparente, begründete und quantifizierte Analyse der Kosten des Schienenverkehrs im Vergleich zu den Kosten anderer Verkehrsträger vorlegen. Das verwendete Verfahren und die vorgenommenen Berechnungen müssen öffentlich zugänglich sein.
- (43) Die Bundesregierung hat die in Erwägungsgrund (14) genannte INFRAS-Studie vorgelegt, damit die Kommission die beihilfefähige Kosten der in Rede stehenden Maßnahme prüfen kann.
- (44) Nach Auffassung der Bundesregierung müssen die externen Kosten des Schienenverkehrs mit jenen seines wichtigsten Wettbewerbers, des Straßenverkehrs, verglichen werden. Da die Differenz zwischen den externen Kosten des Straßenverkehrs und jenen des Schienenverkehrs am größten ist, hält die Kommission diese Vorgehensweise für sinnvoll.
- (45) Die Kommission hält fest, dass die INFRAS-Studie über das Internet öffentlich zugänglich ist (siehe Fußnote 10). Die nach Auffassung der Kommission methodisch fundierte Studie stützt sich auf Daten zu den externen Kosten. Die zugrunde gelegten Methoden und Berechnungen werden explizit erläutert. Die Kommission stellt fest, dass die Methodik der INFRAS-Studie mit jener vergleichbar ist, die im Handbuch der Kommission über die externen Kosten des Verkehrs<sup>19</sup> (im Folgenden „Kommissionshandbuch“) verwendet wird.
- (46) Die Kommission hat die von Deutschland übermittelten Daten mit jenen verglichen, die sich aus der Anwendung des Kommissionshandbuchs ergeben. Nach der Methodik des Handbuchs beläuft sich die Differenz zwischen den externen Kosten des Straßenverkehrs (44,33 EUR pro 1000 Tonnenkilometer) und den externen Kosten des Schienenverkehrs (15,03 EUR pro 1000 Tonnenkilometer) in Deutschland

---

<sup>19</sup> Europäische Kommission, Handbook on the external costs of transport (Fassung 2019), Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Januar 2019, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/studies/internalisation-handbook-isbn-978-92-79-96917-1.pdf>

auf 30,30 EUR pro 1000 Tonnenkilometer. Nach Auffassung der Kommission kann diese Zahl nicht direkt mit der in der INFRAS-Studie ermittelten Kostendifferenz verglichen werden, da in der Studie für einen Teil des Straßengüterverkehrs (Lieferwagen) ein Wert in Fahrzeugkilometern und nicht in Tonnenkilometern veranschlagt wird (siehe Hinweis zu Tabelle 1). Doch auch ohne Berücksichtigung von Lieferwagen, auf die ein geringerer Teil des Straßengüterverkehrs als auf Lastkraftwagen entfällt<sup>20</sup>, sind die in der INFRAS-Studie veranschlagten Werte – 44,60 EUR und 20,40 EUR pro 1000 Tonnenkilometer für den Straßen- bzw. den Schienengüterverkehr – und die daraus resultierende Kostendifferenz von 24,40 EUR pro 1000 Tonnenkilometer den nach dem Kommissionshandbuch ermittelten Werten hinreichend ähnlich. Zudem liegt die jährliche Mittelausstattung mit 120 Mio. EUR wie in Erwägungsgrund (15) ausgeführt deutlich unter der Differenz der externen Kosten pro Jahr, die Deutschland auf 26,076 Mrd. EUR veranschlagt. Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass auch ohne einen vollständigen Vergleich der Differenz zwischen den externen Kosten von Straße und Schiene, die sich aus der INFRAS-Studie ergibt, und der nach dem Kommissionshandbuch ermittelten Differenz davon auszugehen ist, dass die Regelung keine Überkompensation bewirken wird (siehe auch Abschnitt 3.3.2).

- (47) Die Kommission stellt daher fest, dass die beihilfefähigen Kosten im Einklang mit Randnummer 103 der Eisenbahnleitlinien der Teil der externen Kosten sind, der vermieden wird, weil die Bahn anstatt anderer Verkehrsträger benutzt wird. Außerdem basiert die Beihilferegelung auf einer transparenten, begründeten und quantifizierten Kostenanalyse, und das verwendete Verfahren sowie die vorgenommenen Berechnungen sind öffentlich zugänglich. Somit steht die angemeldete Regelung mit Randnummer 105 der Eisenbahnleitlinien im Einklang.

### 3.3.2. *Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Beihilfen*

- (48) Nach Randnummer 109 der Eisenbahnleitlinien müssen Beihilfen zur Verringerung der externen Kosten unbedingt auf den Ausgleich der Opportunitätskosten beschränkt sein, die durch die Nutzung der Eisenbahn anstatt eines anderen, weniger umweltverträglichen Verkehrsträgers entstehen. Wenn die Beihilfeintensität 30 % der Gesamtkosten des Schienenverkehrs und 50 % der beihilfefähigen Kosten nicht überschreitet wird vermutet, dass die Beihilfe notwendig und verhältnismäßig ist und keine Überkompensation vorliegt (Randnummer 107 Buchstabe b und Randnummer 109 der Eisenbahnleitlinien).
- (49) Stehen mehrere konkurrierende Lösungen zur Verfügung, die die Umwelt stärker belasten als die Eisenbahn, so ergibt sich die Höchstgrenze aus der Differenz zu der Alternative mit den höchsten Kosten (Randnummer 109 der Eisenbahnleitlinien). Wie in Erwägungsgrund (44) dargelegt, ist nach Auffassung der Kommission davon auszugehen, dass die größte Kostendifferenz zwischen dem Schienen- und dem Straßengüterverkehr besteht.
- (50) Die Kommission stellt fest, dass die Beihilfeintensität bei dieser Regelung deutlich unter 50 % der beihilfefähigen Kosten liegt. In der von Deutschland vorgelegten Studie wird die Differenz zwischen den gesamten externen Kosten des

---

<sup>20</sup> Tabelle 1: Externe Kosten des Güterverkehrs (Quelle: INFRAS-Studie) ist zu entnehmen, dass die von Lieferwagen pro Jahr verursachten externen Kosten (7,476 Mrd. EUR) 26,04 % der gesamten externen Kosten des Straßengüterverkehrs pro Jahr (28,71 Mrd. EUR) ausmachen.

Straßengüterverkehrs (28,71 Mrd. EUR) und jenen des Schienengüterverkehrs (2,634 Mrd. EUR) mit rund 26,076 Mrd. EUR pro Jahr veranschlagt (siehe Erwägungsgrund (14)). Wie in Erwägungsgrund (46) ausgeführt, liegt die jährliche Mittelausstattung von 120 Mio. EUR deutlich unter dem Betrag von 13,038 Mrd. EUR, der 50 % der beihilfefähigen Kosten entspricht.

- (51) Ferner überschreitet die Beihilfeintensität nicht 30 % der Gesamtkosten des Schienenverkehrs. Die jährliche Mittelausstattung von 120 Mio. EUR entspricht rund 4,06 % der Gesamtkosten des Schienenverkehrs (siehe Erwägungsgrund (15)).
- (52) Wie in Erwägungsgrund (21) dargelegt, werden bei jeder auf der Grundlage der Regelung gewährten Einzelbeihilfe die oben genannten Höchstintensitäten von 30 % der Gesamtkosten des Schienenverkehrs und 50 % der beihilfefähigen Kosten eingehalten.
- (53) Randnummer 110 der Eisenbahnleitlinien lautet: „Handelt es sich bei dem Begünstigten um ein Eisenbahnunternehmen, so ist in jedem Fall nachzuweisen, dass die Beihilfe tatsächlich zu einer Verkehrsverlagerung auf die Schiene geführt hat. Dazu muss die Beihilfe sich in den Preisen niederschlagen, die den Fahrgästen oder den Verladern in Rechnung gestellt werden, da die Entscheidung für die Schiene oder eine andere, weniger umweltverträgliche Verkehrsart, z. B. die Straße, über den Preis getroffen wird.“
- (54) Die Kommission hält fest, dass die Beihilfeempfänger ausdrücklich angehalten sind, ihre Kunden über die erhaltene Beihilfe zu informieren. Zudem werden die nationale Rechtsgrundlage und alle diesbezüglichen Durchführungsbestimmungen sowie die konkret gewährten Beihilfebeträge öffentlich zugänglich sein (siehe Erwägungsgründe (8) und (18)). Nach Auffassung der Bundesregierung werden diese Information der Öffentlichkeit und der Wettbewerbsdruck durch andere Verkehrsträger zu Preisdruck auf die von den Beihilfeempfängern erbrachten Dienste führen. Daher ist nach Auffassung der Kommission zu erwarten, dass die Kunden der Beihilfeempfänger bei Geschäftsverhandlungen fordern werden, dass der aus der Beihilfe erwachsende Vorteil an sie weitergegeben wird. Außerdem müssen die Beihilfeempfänger angeben, inwieweit sich ihre Preise, die Verkehrsmengen und die Investitionen infolge der Beihilfe verändert haben, und der Veröffentlichung dieser Angaben zustimmen.
- (55) Die Kommission vertritt daher die Auffassung, dass für Eisenbahnunternehmen, die Einzelwagenverkehrsdienste erbringen, die Preise aufgrund der im Rahmen der Regelung gewährten finanziellen Vorteile wahrscheinlich sinken werden, was sich positiv auf die Nachfrage nach Güterverkehrsdiensten auswirken könnte. In diesem Zusammenhang begrüßt die Kommission die Zusage Deutschlands, die Auswirkungen der Regelung im Jahr 2024 zu evaluieren (siehe Erwägungsgrund (22)).
- (56) Schließlich muss nach Randnummer 111 der Eisenbahnleitlinien eine realistische Aussicht darauf bestehen, dass es zu keiner Rückverlagerung des Verkehrs kommt, sodass die Beihilfe zu einer dauerhaften Verkehrsverlagerung führt.
- (57) Die Kommission stellt diesbezüglich fest, dass die Schienengüterverkehrsunternehmen auf einem Markt mit intensivem Wettbewerb tätig sind. Sie vertritt deshalb die Auffassung, dass die finanziellen Vorteile an Kunden und Verbraucher weitergegeben werden. Die Entlastung von

Zugangsentgelten für Rangierbahnhöfe und Zugbildungseinrichtungen wird die Kosten für die Erbringung von Schienengüterverkehrsdiensten senken. Die Verringerung dieser Kosten wird aus den oben dargelegten Gründen zu niedrigeren Preisen für Geschäftspartner führen, was zu einer dauerhaften Verlagerung vom Straßen- zum Schienengüterverkehr beitragen wird.

- (58) Die Kommission zieht daraus den Schluss, dass die Beihilferegelung verhältnismäßig und notwendig ist, dass keine Überkompensation erfolgt und dass die Regelung die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene fördert. Ihrer Auffassung nach bestehen realistische Aussichten darauf, dass die Beihilfe zu einer dauerhaften Verkehrsverlagerung führen wird.

### *3.3.3. Diskriminierungsfreiheit, Transparenz und zeitliche Begrenzung*

- (59) Die Bundesregierung bestätigt, dass die Gewährung von Beihilfen auf der Grundlage der Regelung nach einem einheitlichen und diskriminierungsfreien Verfahren (siehe Abschnitt 2.6) Empfängern gewährt wird, die die in Erwägungsgrund (9) genannten Voraussetzungen erfüllen. Die Kommission stellt ferner fest, dass die Voraussetzungen für den Erhalt einer Beihilfe in der nationalen Rechtsgrundlage klar dargelegt sind (siehe Erwägungsgrund (7)) und diese öffentlich zugänglich sein wird.
- (60) Außerdem bestätigte die Bundesregierung, dass sie für die Veröffentlichung der relevanten Informationen über die angemeldete Regelung sorgen wird (siehe Erwägungsgründe (8) und (18)).
- (61) Schließlich ist die Laufzeit der Beihilfe bis zum 30. November 2025 befristet, was mit der in Randnummer 97 der Eisenbahnleitlinien festgelegten Dauer von höchstens fünf Jahren im Einklang steht.

### *3.3.4. Nicht den allgemeinen Interessen der Union zuwiderlaufende Auswirkung auf den Wettbewerb*

- (62) Hinsichtlich des Wettbewerbs zwischen den Verkehrsträgern beschränkt sich die Maßnahme auf die Verringerung des Ungleichgewichts zwischen Schienengüterverkehr und Straßengüterverkehr.
- (63) Die Kommission stellt daher fest, dass die Regelung im Einklang mit Randnummer 96 der Eisenbahnleitlinien nicht mit einer Wettbewerbsverfälschung einhergeht, die den allgemeinen Interessen zuwiderlaufen würde.

### *3.3.5. Kumulierung*

- (64) Wie in Abschnitt 2.7 ausgeführt, können die auf der Grundlage dieser Regelung gewährten Beihilfen mit Beihilfen, die dieselben Kosten decken, kumuliert werden, sofern die in den Eisenbahnleitlinien festgelegten Beihilfeintensitäten nicht überschritten werden.
- (65) Die Bundesregierung hat versichert, dass auf der Grundlage der Regelung gewährte Beihilfen sogar im Falle einer Kumulierung mit bestehenden Maßnahmen zur Deckung derselben Kosten deutlich unter den relevanten Obergrenzen bleiben werden. Zudem hat sie überzeugend dargelegt, dass die Bewilligungsbehörde, das EBA, dafür sorgen wird, dass es bei keiner Einzelbeihilfe zu einer Überkompensation kommt (siehe Erwägungsgrund (21)).

- (66) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Kumulierungsvorschriften der Randnummer 124 der Eisenbahnleitlinien eingehalten werden.

### 3.3.6. *Schlussfolgerung zur Vereinbarkeit der Beihilfen*

- (67) Die Regelung erfüllt die Kriterien des Abschnitts 6 der Eisenbahnleitlinien, sodass davon auszugehen ist, dass sie den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs entspricht.

## 4. **SCHLUSSFOLGERUNG**

Die Kommission hat daher beschlossen, keine Einwände gegen die Beihilferegulung zu erheben, da diese nach Artikel 93 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

Falls dieses Schreiben vertrauliche Angaben enthält, die nicht offengelegt werden sollen, werden Sie gebeten, bei der Kommission innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Eingang des Schreibens einen mit Gründen versehenen Antrag auf vertrauliche Behandlung zu stellen. Andernfalls geht die Kommission davon aus, dass Sie mit der Offenlegung der Angaben und mit der Veröffentlichung des vollständigen Wortlauts dieses Schreibens in der verbindlichen Sprachfassung auf folgender Website einverstanden sind:  
<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Der Antrag ist auf elektronischem Wege an folgende Anschrift zu richten:

Europäische Kommission  
Generaldirektion Wettbewerb  
Registratur Staatliche Beihilfen  
1049 Bruxelles/Brussel  
BELGIEN  
[stateaidgreffe@ec.europa.eu](mailto:stateaidgreffe@ec.europa.eu)

Hochachtungsvoll

Für die Kommission

Margrethe VESTAGER  
Exekutiv-Vizepräsidentin