

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über
öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße

KOM(2005) 319 endg.; Ratsdok. 11508/05

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 19. August 2005 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 25. Juli 2005 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Der Umdruck des geänderten Vorschlags erfolgt auf Verlangen der Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der Länder.

Hinweis: ursprünglicher Vorschlag siehe Drucksache 649/00 = AE-Nr. 002792

BEGRÜNDUNG

Einleitung

Seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts waren Betreiber öffentlicher Verkehrsdienste im Personen- und Güterlandverkehr – insbesondere im Schienenverkehr – gezwungen, unrentable Dienste anzubieten, wobei ihrer Tarifpolitik enge Grenzen gesetzt waren.

In den 60er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts setzte ein sprunghafter Rückgang des Schienenverkehrs zugunsten des Autos ein. In Frankreich beispielsweise fiel die Nutzung des regionalen Zugverkehrs zwischen 1964 und 1969 von 6,4 auf 5,2 Milliarden Fahrgastkilometer. Damals erhielt die staatliche Eisenbahngesellschaft SNCF nahezu keine Zuschüsse; zehn Jahre später beliefen sich die Zuschüsse für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen bereits auf rund zwei Milliarden Franc. Der öffentliche Schienen- und Straßenverkehr fuhr in ganz Europa strukturbedingte Defizite ein. Die betroffenen Betreiber mussten in ihren Staaten darauf dringen, dass jene Verpflichtungen abgeschafft oder systematisch Ausgleichsleistungen dafür entrichtet werden.

Diese Problematik gehörte zu den ersten Themen, die im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik angegangen wurden. Vor allem galt es festzustellen, ob die von den Behörden gewährten Vorteile – insbesondere finanzieller Art – lediglich eine Ausgleichsleistung für die den Betreibern auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen waren oder vielmehr staatliche Beihilfen darstellten. Daher mussten dringend detaillierte gemeinschaftliche Verfahren zur Berechnung der Ausgleichsleistungen eingeführt werden, damit nicht die strikten für Beihilfen geltenden Verfahren zur Anwendung kamen. Ohne einen solchen Verfahrensrahmen hätte die Europäische Kommission jede dieser Ausgleichsregelungen prüfen müssen, wodurch die Verfahren schwerfälliger geworden wären und das gesamte System gelähmt zu werden drohte.

Nach einer ersten Entscheidung des Rates aus dem Jahr 1965¹ wurde 1969 eine Verordnung² erlassen, die noch heute den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen für den öffentlichen Personenverkehr auf Schiene, Straße und Binnenschiffahrtswegen bildet.

Aufgrund dieser Verordnung über den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr für Personen und Güter können die Mitgliedstaaten gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen, um Verkehrsdienste sicherzustellen, die bestimmten Normen in Bezug auf Tarife, Kontinuität, Regelmäßigkeit und Kapazität entsprechen, wobei die Mitgliedstaaten Ausgleichsleistungen für die den Betreibern entstandenen Kosten erbringen. Die Verordnung regelt die zu befolgenden Verfahren, bevor eine solche Ausgleichsleistung fällig wird, und schreibt zur Ermittlung der angemessenen Höhe detaillierte Berechnungsmethoden vor. Die gemäß dieser Verordnung gewährten Ausgleichsleistungen unterliegen nicht der Mitteilungs- und Genehmigungspflicht nach Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag.

Dieser Rechtsrahmen wurde 1991 letztmalig geändert, wobei insbesondere sein Geltungsbereich auf den öffentlichen Nahverkehr ausgedehnt wurde.

1 65/271/EWG: Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen.

2 Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, ABl. L 156 vom 28.6.1969, S. 1. Zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 (Abl. L 169 vom 29.6.1991, S. 1).

Bis vor nicht allzu langer Zeit war dies auch ausreichend, da im öffentlichen Verkehr ausschließlich nationale, regionale und kommunale Betreiber tätig waren. Heute ist dieser Rechtsrahmen nicht mehr zeitgemäß und von den betroffenen Akteuren in einem sich ständig verändernden Markt besonders schwer anzuwenden. Ausnahmen sind die Regel vor allem im öffentlichen Nahverkehr³, wo sich die Ausnahmen von der Pflicht zur Auftragsausschreibung als schwer vereinbar mit der Transparenz und Nichtdiskriminierung erweisen, wie sie von einem immer offeneren Markt gefordert werden. Im Übrigen sind in der Verordnung auch keine Vergabemodalitäten für öffentliche Dienstleistungsaufträge festgelegt. Sie ist somit zu einer Quelle der Rechtsunsicherheit geworden, die sich ermessens lässt an der Zunahme der Rechtsstreitigkeiten und an der Zurückhaltung der Betreiber, umfangreiche Investitionen zu tätigen, solange die Rechtslage nicht klar ist.

Der öffentliche Personenverkehr auf Schiene und Straße (Zug, U-Bahn, Straßenbahn und Bus) stand 2004 für rund 150 Millionen Fahrgäste pro Tag, 1,5 Millionen Arbeitsplätze und einen geschätzten Jahresumsatz von 100 Milliarden Euro (Angaben für die EU15). In den vergangenen zehn Jahren hat sich die Branche tief greifend verändert: Betreiber bieten seither ihre Dienstleistungen in mehr als einem Mitgliedstaat an, und Behörden sind gewillt, verschiedene Angebote für Verkehrsdienste zu prüfen.

Trotz eines wettbewerbsorientierten Angebots und der damit verbundenen neuen Dynamik im Personenverkehr haben die öffentlichen Verkehrsmittel weitere Marktanteile zugunsten der Privatfahrzeuge eingebüßt. Die Benutzung des Autos stieg demnach zwischen 1970 und 2001 von 73,8 auf 78,2 Prozent, während der öffentliche Verkehr einen Rückgang von 24,7 auf 16 Prozent verzeichnete.⁴ Diese Situation macht es noch dringlicher, die öffentlichen Verkehrsdienste zu modernisieren und ihre Effizienz zu steigern, damit ihr Marktanteil gehalten oder gar ausgebaut werden kann und sie einen Beitrag zur Verbesserung der Umwelt und der Mobilität leisten.

Aufgrund der getroffenen Feststellungen, wonach einerseits der gemeinschaftsrechtliche Rahmen überholt ist und andererseits die Effizienz und Qualität der Verkehrsdienste verbessert werden müssen, unterbreitete die Kommission im Juli 2000 einen *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen*⁵. Ziel dieses Vorschlags war es, die auf der Branche lastende Rechtsunsicherheit zu beseitigen und Wettbewerbsregeln festzulegen, damit die Verkehrsdienste effizienter und für die Fahrgäste interessanter würden. Dazu stützte sich der Vorschlag auf drei Grundsätze:

- Die Beziehungen zwischen der zuständigen Behörde und dem oder den ausgewählten Betreiber(n) von Verkehrsdiensten bedürfen der Vertragsform von dem Zeitpunkt an, da Ausgleichszahlungen oder ausschließliche Rechte gewährt werden.
- Die Klauseln des Vertrags sind regelmäßig zu überprüfen; seine Laufzeit ist also zu beschränken.

3 Artikel 1 Absätze 1 und 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in Bezug auf den Stadt-, Vorort- und Regionalpersonenverkehr.

4 Quelle: *EU energy and transport in figures*, 2003.

5 KOM(2000) 7 endg. – COD 2000/0212. Geändert durch KOM(2002) 107 endg.

- Öffentliche Dienstleistungsaufträge müssen ausgeschrieben werden außer in jenen Fällen, in denen eine Direktvergabe möglich ist (z. B. unter bestimmten Voraussetzungen im Eisenbahn- und U-Bahnverkehr bzw. unterhalb eines festgesetzten Auftragswerts).

Seit nunmehr fünf Jahren wird dieser Vorschlag vom Rat blockiert. Ein Kompromiss für einen gemeinsamen Standpunkt konnte nicht gefunden werden, denn insbesondere wegen der bei Öffnungsversuchen gemachten unterschiedlichen Erfahrungen vertreten die Mitgliedstaaten stark abweichende Auffassungen darüber, wie weit der Landverkehr überhaupt für den Wettbewerb geöffnet werden sollte.

Die diesbezügliche Arbeit im Rat war im Übrigen in Erwartung des Gerichtshofsurteils in der Rechtssache Altmark lange Zeit unterbrochen. Dieses erging im Juli 2003 und beendete die juristische Debatte darüber, wann eine staatliche Beihilfe vorliegt, indem das hierbei entscheidende Kriterium, nämlich was als finanzieller Vorteil zu betrachten ist, klar umgrenzt wurde. Das Urteil wirkt sich jedoch nur bedingt auf den Landverkehr aus, da es hierzu gesonderte Festlegungen in der Verordnung (EWG) Nr. 1191/68 gibt.

Angesichts der zahlreichen Abänderungen, die vom Europäischen Parlament 2001 in erster Lesung verabschiedet wurden, und wegen der Blockade des Vorschlags im Rat (s. Abschnitt 3) bemüht sich die Kommission derzeit um eine Annäherung der unterschiedlichen Positionen und überarbeitet den Vorschlag insbesondere unter Berücksichtigung der neuesten Rechtsprechung (Altmark-Urteil) und ihres jüngsten Weißbuchs zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

Die Frage nach einer Regelung, unter welchen Modalitäten Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gewährt werden können, beschränkt sich nicht auf den Verkehrsbereich. Sie stellt sich auch in zahlreichen anderen Bereichen und ist daher ein zentraler Gegenstand umfassender gebietsübergreifender Überlegungen der Kommission zur Problematik der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

1. DIENSTLEISTUNGEN VON ALLGEMEINEM INTERESSE

Der Begriff „Dienstleistung von allgemeinem Interesse“ ist im EG-Vertrag selbst nicht enthalten. In der Praxis der Gemeinschaft wurde er aus dem im Vertrag verwendeten Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ abgeleitet⁶. Sein Bedeutungsspektrum reicht weiter als der Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“, da er sich sowohl auf marktbezogene als auch nicht marktbezogene Dienstleistungen bezieht, die nach Ansicht der staatlichen Stellen von allgemeinem Interesse sind und mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden sind.

„Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ werden jedoch weder im Vertrag noch im abgeleiteten Recht näher bestimmt. In der Praxis der Gemeinschaft herrscht aber weitgehende Übereinstimmung dahingehend, dass sie sich auf wirtschaftliche Tätigkeiten beziehen, die von den Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden und für die das Kriterium gilt, dass sie im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden.

Mit ihrem Weißbuch über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, das am 12. Mai 2004 veröffentlicht wurde⁷, hat die Kommission Schlussfolgerungen aus der aktuellen allgemeinen

6 Artikel 86 Absatz 2.

7 KOM(2004) 374 endg.

Diskussion gezogen und einen Reflexionsprozess initiiert über die Art, in der Dienstleistungen vom allgemeinem Interesse im Binnenmarkt anhand einer Reihe allgemeiner Grundsätze, die Bestandteil der Politik der Gemeinschaft sind, wirksam gewährleistet werden können.

Das Weißbuch unterstreicht die Tatsache, dass im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse die Verantwortung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilt ist.

Das Weißbuch erinnert daran, dass es „Sache der zuständigen nationalen, regionalen und lokalen Behörden [ist], Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu definieren, zu organisieren, zu finanzieren und zu kontrollieren.“

Unter Punkt 4.3 präzisiert die Kommission weiterhin:

„In der Regel verfügen die Mitgliedstaaten für ihre Entscheidungen über die Art und Weise der organisatorischen Abwicklung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse über einen großen Handlungsspielraum. In Ermangelung einer Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene steht es den betroffenen öffentlichen Stellen [...] in der Regel frei, darüber zu befinden, ob eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse von ihnen selber oder von einem Dritten [...] erbracht werden soll. Da es sich jedoch bei den Erbringern von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, einschließlich der Inhouse-Leistungserbringer, um Unternehmen handelt, unterliegen diese den Wettbewerbsbestimmungen des EG-Vertrags.“

Im Weißbuch wird ebenfalls betont, dass sektorspezifische Regelungen in erster Linie auf die „netzgebundenen Wirtschaftszweige wie z. B. die Bereiche Telekommunikation, Postdienste, Verkehr und Energie, denen eindeutig eine transeuropäische Dimension zukommt“, konzentriert werden sollten. Der Verkehr bildet einen wichtigen Sektor in dieser Analyse, da es hinsichtlich der Regulierung von Verkehrsdiensten für alle Bürger weit entwickelte sektorspezifische Regelungen auf Gemeinschaftsebene gibt.

In seinem Bericht⁸ ruft das Parlament zur Schaffung eines Rechtsrahmens im Mitentscheidungsverfahren mit dem Rat auf, in dem die gemeinsamen Grundsätze für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im europäischen Recht festgelegt werden.

Auch der Entwurf der europäischen Verfassung sieht eine neue Rechtsgrundlage für die Verabschiedung von Gesetzen vor, die Grundsätze und Bedingungen, vor allem wirtschaftlicher und finanzieller Art, festlegen, welche die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ermöglichen (Art. III-122).

Der vorliegende überarbeitete Verordnungsvorschlag führt den sektoralen Ansatz fort, der im Einklang mit der im Weißbuch eingeschlagenen allgemeinen Linie der Kommission steht.

8 Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Grünbuch vom 14. Januar 2004 (T5-0018/2004 vom 14.1.2004, „Herzog-Bericht“).

2. GEMEINWIRTSCHAFTLICHE VERPFLICHTUNGEN IM VERKEHRSSSEKTOR

2.1 Der gemeinschaftliche Besitzstand

Im Verkehrsbereich ermöglichen die Gemeinschaftsvorschriften den Mitgliedstaaten, gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen einzuführen, und zwar „Verpflichtungen, die das Verkehrsunternehmen im eigenen wirtschaftlichen Interesse nicht oder nicht im gleichen Umfang und nicht unter den gleichen Bedingungen übernehmen würde“⁹.

Im Bereich des Luftverkehrs¹⁰ oder Seeverkehrs¹¹ schreibt das Gemeinschaftsrecht die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Wettbewerb vor.

Im Landverkehrssektor beschränkt es sich darauf, genaue Verfahren zur Berechnung der Ausgleichsbeträge für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufgrund von Artikel 73 EG-Vertrag vorzuschreiben, der die für einen Ausgleich geltenden Vorschriften festlegt.

Artikel 73 EG-Vertrag wird durch zwei Verordnungen umgesetzt: die Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 über Beihilfen¹² und die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über öffentliche Dienstleistungen.

Die Verordnung 1191/69 legt die allgemeinen Bedingungen fest, die für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gelten, und schreibt die Berechnungsverfahren für Ausgleichszahlungen vor. Diese Verordnung ermöglicht den Mitgliedstaaten, bestimmte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufzuerlegen oder aufrechtzuerhalten¹³. Wenn diese Verpflichtungen für die Betreiber Kosten nach sich ziehen, müssen die Mitgliedstaaten ihnen einen finanziellen Ausgleich leisten¹⁴. Die Verordnung legt außerdem detaillierte Berechnungsverfahren fest, die gewährleisten sollen, dass der Ausgleichsbetrag weder zu hoch noch zu niedrig ist¹⁵. Hinsichtlich eines nach diesen Verfahren gewährten Ausgleichs gilt eine Ausnahme von der Pflicht zur Unterrichtung der Kommission, ohne dass zuvor zu überprüfen ist, ob der Ausgleich möglicherweise als staatliche Beihilfe zu werten ist. Die Verordnung fand seinerzeit keine Anwendung auf Unternehmen, die hauptsächlich Nah- und Regionalverkehr betrieben¹⁶.

1991 wurde die Verordnung 1191/69 durch die Verordnung 1893/91 geändert, die die Betreiber des Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrs in den Anwendungsbereich der Vorschrift einbezog, es den Mitgliedstaaten jedoch ermöglichte, diese Unternehmen von der Vorschrift auszunehmen¹⁷. Sie sieht als allgemeine Regel vor, die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen zu ersetzen durch den Abschluss von Verträgen¹⁸, ermöglicht aber den zuständigen Behörden, für den Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr und im Bereich der im

9 Zum Beispiel Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69.

10 Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs (ABl. L 240 vom 24.8.1992, S. 8).

11 Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage) (ABl. L 364 vom 12.12.1992, S. 7).

12 Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 des Rates vom 4. Juni 1970 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr.

13 Betriebspflicht, Beförderungspflicht und Tarifpflicht - Artikel 2 der Verordnung.

14 Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69.

15 Artikel 3-13 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69.

16 Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der ursprünglichen Fassung von 1969.

17 Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69.

18 Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69.

Interesse besonderer sozialer Gruppen festgelegten Beförderungstarife das Instrument der Auferlegung von Verpflichtungen beizubehalten¹⁹. Dennoch befasst sich die Verordnung in der geänderten Fassung von 1991 nicht mit der Art und Weise, in der Verträge über Verkehrsdienste vergeben werden müssen und insbesondere nicht damit, ob sie auszuschreiben sind.

In der Tat hat sich die EU bis vor kurzem nur wenig mit der Art und Weise der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen in diesem Sektor beschäftigt, da es keinen grenzübergreifenden Wettbewerb gab. Es bestand kein Anlass, die Vergabemodalitäten für Zehntausende von Nahverkehrsaufträgen und die den Betreibern zugestandenen Ausgleichsbeträge zu überprüfen. Die Sachlage hat sich geändert, da sich einige öffentliche Verkehrsbetreiber an Ausschreibungen in anderen Mitgliedstaaten beteiligt haben. Als sie keine öffentlichen Aufträge erhielten, haben sie vor nationalen Gerichten geklagt oder bei der Kommission Beschwerde eingelegt²⁰. Einige dieser Klagen und Beschwerden wurden vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften entschieden²¹.

Anstatt von Fall zu Fall auf Beschwerden zu reagieren, betont die Kommission als Hüterin der Verträge erneut die Notwendigkeit, eine rechtliche Regelung zu treffen, deren wichtigstes Ziel einfach zu definieren ist: die Organisation eines regulierten Wettbewerbs unter Einbeziehung der Städte und Regionen, um eine transparente Vergabe und transparente Bedingungen für die Durchführung öffentlicher Dienstleistungsaufträge zu ermöglichen. Mit einer solchen Regelung gäbe es bei Ausgleichszahlungen, die ohne Wettbewerb gewährt werden, keinen Anlass mehr, das Vorliegen staatlicher Beihilfen zu vermuten.

2.2 Marktöffnung

Seit 1969 hat sich das wirtschaftliche Umfeld des öffentlichen Personenlandverkehrs grundlegend verändert. In einigen Mitgliedstaaten hat eine Öffnung der Märkte für den Wettbewerb begonnen, sei es beim Stadtverkehr oder bei der Eisenbahn.

Das Vereinigte Königreich hat 1986 den ersten Schritt in Richtung Wettbewerb gemacht. Es hat den Busverkehr dereguliert, indem es die ausschließlichen Rechte, die dort die Regel waren, aufhob. Ausgenommen in London und Nordirland kann jeder Betreiber jeden von ihm gewünschten Verkehrsdienst erbringen. Die Betriebskosten sind abrupt gesunken, jedoch auch die Auslastung der Verkehrsdienste.

Diese mit der Deregulierung gewonnene Erfahrung hat sich in der Europäischen Union nicht wiederholt. Stattdessen haben die Mitgliedstaaten, die ihren Markt geöffnet haben, ein System des so genannten „regulierten Wettbewerbs“ entwickelt. Gemäß diesem System gewährt eine zuständige Behörde im Anschluss an ein offenes und transparentes Vergabeverfahren ein ausschließliches Recht für einen festgelegten Zeitraum. Sie kann dabei das Dienstleistungsniveau, die Qualitätsstandards und/oder die Tarife festlegen.

Der regulierte Wettbewerb funktioniert recht gut. Zu verzeichnen sind positive Ergebnisse im städtischen Verkehr (u. a. Stockholm, Helsinki, Kopenhagen, London, Lille), im regionalen Eisenbahnverkehr (Lissabon, Nordniederlande, deutsche Bundesländer) und im Fernverkehr

19 Artikel 1 Absätze 5 und 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69.

20 Verstoßverfahren 2002/5033 (Deutschland) – Öffentliche Aufträge im Nah- und Regionalverkehr – Fristsetzungsschreiben vom 13. Oktober 2004.

21 Urteil des Gerichts erster Instanz vom 16. März 2003, Danske Busvognmaend/Kommission, Rechtssache T-157/01, „Combus“, und Urteil vom 24. Juli 2003 in der Rechtssache C-280/00, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

(Busse in Spanien, Bahnen in Schweden). Im Durchschnitt führt der regulierte Wettbewerb zu einer höheren Auslastung und geringeren Kosten²². Im Jahr 2003 waren infolgedessen ungefähr 25 % des öffentlichen Landverkehrsmarktes der Europäischen Union für den Wettbewerb geöffnet.

Diese Öffnung hat die Entwicklung eines internationalen Marktes für die Erbringung öffentlicher Verkehrsdienstleistungen nach sich gezogen. Anfangs waren einige Industriekonzerne des Privatsektors, wie Connex (FR), Arriva (UK) und Concordia (NL) bei der Suche nach Aufträgen außerhalb ihres Ursprungslandes am aktivsten. Im Übrigen erzielten viele dieser Betreiber heute mehr als die Hälfte ihres Umsatzes in anderen Ländern als ihrem Herkunftsmitgliedstaat. Seitdem haben sich andere Konzerne des öffentlichen Sektors, wie die DB (DE), NS (NL) und die RATP (FR), dazu gesellt. Die historischen nationalen Betreiber haben von dieser Entwicklung profitiert, um in neuen Märkten Fuß zu fassen oder Beteiligungen zu erwerben, in ihrem eigenen Mitgliedstaat (zum Beispiel die RATP, Betreiber des Nahverkehrs in Paris, in Mülhausen oder Clermont-Ferrand) oder außerhalb (zum Beispiel die NS, staatlicher Schienenverkehrsbetreiber in den Niederlanden, der den Auftrag für den Stadtbahnverkehr in Liverpool erhalten hat).

3. DER KOMMISSIONSVORSCHLAG VON 2000, GEÄNDERT 2002

Die Entwicklung eines Marktes im öffentlichen Landverkehr, der zunehmend dem Wettbewerb geöffnet ist, erfordert angepasste Rahmenbedingungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, die transparent sein müssen und verhindern, dass Ausgleichszahlungen staatliche Beihilfen darstellen.

Am 26. Juli 2000 hat die Kommission eine Verordnung vorgeschlagen, die auf den Grundsätzen der vertraglichen Festlegung der Beziehungen zwischen einer Behörde und einem Betreiber und der Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen im Wettbewerb aufbaut, um eine transparente und diskriminierungsfreie Vergabe dieser Aufträge zu gewährleisten. Dieser Vorschlag sah zunächst eine Reihe von Ausnahmetatbeständen vor, in denen die Behörde unter bestimmten Bedingungen entscheiden konnte, öffentliche Dienstleistungsaufträge direkt, ohne Ausschreibung, zu vergeben, und zwar

- im Bereich des Eisenbahnverkehrs aus Sicherheitsgründen
- im Bereich des U-Bahn- oder Stadtbahnverkehrs aus Kosten- und Sicherheitsgründen
- im Bereich integrierter Dienste, d. h. bei Aufträgen, die sich gleichzeitig auf mehrere Verkehrsträger erstreckten, zum Beispiel U-Bahn- und Busverkehrsdienste, wie es in einigen Großstädten der Fall ist (Aufträge der STIB/MIVB in Brüssel oder der RATP in Paris), aus Kosten- und Sicherheitsgründen
- für Verkehrsdienste, deren jährlicher Wert auf weniger als 800 000 Euro geschätzt wurde.

Das Parlament hat im November 2001 in erster Lesung einen Standpunkt verabschiedet, der, obwohl er den Vorschlag begrüßte, mehr als hundert Abänderungen umfasste. Die folgenschwerste vom Parlament verabschiedete Änderung ist die Abänderung 61, durch die

22 Siehe „Report on public transport contracting“, Colin Buchanan and Partners, 2002, Kapitel 2 (http://europa.eu.int/comm/energy/en/fa_2_fr.html)

die öffentlichen Personennahverkehrsdienste²³ vor Wettbewerb geschützt werden, wenn die zuständige Behörde entscheidet, dass sie die Dienste selbst und ausschließlich erbringt. Bedingung dafür war die Einhaltung einer Gegenseitigkeitsklausel, die von der Kommission in der geänderten Fassung von 2002, in der sie eine solche Klausel für den Übergangszeitraum einfügte, akzeptiert wurde.

Weitere Abänderungen waren vor allem darauf gerichtet, die Liste der Ausnahmen (Streichung der Ausnahmeregelung bezüglich der integrierten Dienste, Erweiterung der Grundlage der anderen Ausnahmen) zu ändern oder die Laufzeit der Verträge (zu kurze Laufzeiten können die Kontinuität der Dienste oder die Investitionen gefährden oder zu personellen Schwierigkeiten führen) sowie die Dauer des Übergangszeitraums zu verlängern.

Auf der Grundlage dieses Standpunkts des Europäischen Parlaments hat die Kommission im Februar 2002 einen geänderten Vorschlag vorgelegt, der diese Änderungen nur teilweise berücksichtigte:

- Verlängerung der Vertragslaufzeiten (8 Jahre für Busse, 15 Jahre für Eisenbahnen)
- Verlängerung des Übergangszeitraums (8 Jahre)
- Änderung der Liste der Ausnahmen von der Wettbewerbsverpflichtung und insbesondere Erhöhung des Schwellenwerts, unterhalb dessen eine Direktvergabe ohne Ausschreibung möglich ist (angehoben von 800 000 Euro auf 3 Millionen Euro), Streichung der Ausnahmeregelung zugunsten integrierter Dienste. Die in der Abänderung 61 vorgesehenen Mechanismen wurden jedoch nicht aufgenommen.

Wie zuvor erwähnt, zeigte sich im Anschluss an die Übermittlung dieses geänderten Vorschlags an den Rat schnell, dass sich wahrscheinlich keine ausreichende Mehrheit finden würde und im Rat kein echter politischer Wille bestand, diesen Vorschlag zu einem Ergebnis zu führen. Vor allem in Anbetracht der Vielzahl unterschiedlicher Erfahrungen mit der Öffnung des Marktes, die in den einzelnen Mitgliedstaaten gemacht wurden, haben letztere hinsichtlich des Umfangs der Wettbewerbsöffnung im Landverkehr schnell sehr unterschiedliche Haltungen eingenommen. Außerdem hat der Rat unter dem Vorwand, das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtsache Altmark abzuwarten, seine Arbeiten bis zum Ablauf der spanischen Präsidentschaft (erstes Halbjahr 2002) eingestellt und bis heute nicht wieder aufgenommen. In Wirklichkeit bestehen zwischen den Mitgliedstaaten grundlegende Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die Schlüsselemente des Vorschlags:

- Einige Mitgliedstaaten, die sich in unterschiedlichen Phasen des Übergangs zur Öffnung des gesamten oder eines Teils des Landverkehrssektors befanden, haben sich generell zugunsten des Vorschlags ausgesprochen. Von diesen haben einige bedauert, dass der Vorschlag nicht weit genug ginge und zu viele Möglichkeiten der Direktvergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen ohne Ausschreibung vorsehe;
- andere Mitgliedstaaten, vor allem einige, in denen noch umfangreiche öffentliche Monopole in diesem Bereich existieren, haben sich gegen den Vorschlag ausgesprochen und befürworteten eine Beibehaltung des Status quo;

23 Der Begriff des Nahverkehrs wurde wie folgt definiert: „Der Bereich des Verkehrsdienstes geht nicht über 50 Kilometer hinaus.“

- die Mitgliedstaaten vertraten außerdem getrennte Ansichten zum Anwendungsbereich und zu der Frage, welche Verkehrsträger unter die Verordnung fallen sollten. (Sollten die vorgeschlagenen Bestimmungen ausschließlich für den Busverkehr oder für sämtliche Stadtverkehrsträger, d. h. Bus, Straßenbahn und U-Bahn, gelten? Sollten auch die Eisenbahnen unter die Verordnung fallen oder nicht?)

4. DAS ALTMARK-URTEIL

Aufgrund neuerer Gerichtsurteile²⁴ stand die Frage, ob die Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen in den verschiedenen Wirtschaftszweigen staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag darstellen, in den letzten Jahren im Mittelpunkt des Interesses. Das kürzlich ergangene Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Altmark Trans GmbH²⁵ hat zweifellos wesentlich zu dieser Debatte beigetragen. Die Kommission hat schnell reagiert und im Februar 2004 eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die die Auswirkungen dieses Urteils verdeutlichen. Dieses im Juli 2005 verabschiedete Paket von Rechtsvorschriften gilt für alle Wirtschaftszweige mit Ausnahme des Landverkehrs, für den eine eigene Rechtsgrundlage besteht, auf dem die vorliegende Verordnung aufbaut.

Der Sachverhalt

Die Rechtssache betrifft einen Streit zwischen zwei kleinen öffentlichen Verkehrsunternehmen im deutschen Landkreis Stendal. 1994 erhielt eines der beiden ohne vorhergehende Ausschreibung Genehmigungen für bestimmte Liniendienste mit Omnibussen. Das andere Unternehmen fühlte sich übergangen, legte gegen den Genehmigungsbescheid Widerspruch ein und focht die Zuschüsse an, die sein Konkurrent von der öffentlichen Hand erhalten hatte.

Da die Gewährung bestimmter Arten von Ausgleichsleistungen nach dem deutschen Recht nur nach einer Ausschreibung zulässig ist, musste das deutsche Gericht untersuchen, ob die fraglichen Ausgleichsleistungen in diese Kategorie fallen. Dazu musste es feststellen, ob die Behörden sie gewähren durften, ohne die Gemeinschaftsregeln für staatliche Beihilfen zu berücksichtigen. Deshalb ersuchte es 2000 den Gerichtshof um eine Vorabentscheidung bezüglich der Auslegung der Artikel 73 und 87 EG-Vertrag und der Verordnung 1191/69.

In einem im Juli 2003 ergangenen Urteil verdeutlicht der Gerichtshof, inwieweit die Vertragsbestimmungen bezüglich staatlicher Beihilfen auf öffentliche Dienste im Allgemeinen und den öffentlichen Verkehr im Besonderen anwendbar sind. Anders als erwartet ergaben sich aus diesem Altmark-Urteil für den Verkehr nur wenige grundlegende Änderungen.

Die Konsequenzen des Urteils im Verkehrssektor

Aus dem Altmark-Urteil ergibt sich für die Personenbeförderung auf dem Landweg folgende Rechtslage:

24 Urteil vom 27. Februar 1997 (FFSA), T-106/95 (Slg. 1997 S. II-0229) und Urteil vom 10. Mai 2000 (SIC), T-46/97 (Slg. 2000 S. II-2125). Urteil vom 22. November 2001 (Ferring), C-53/00 (Slg. 2001 S. I-9067). Siehe auch die Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs vom 30. April 2002 in der Rechtssache GEMO (C-126/01), die durch das Urteil vom 20. November 2003 bestätigt wurden.

25 Urteil des Gerichtshofes vom 24. Juli 2003 in der Rechtssache C-280/00, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

- Das Urteil bestätigt, dass mehrere Mitgliedstaaten seit 1995 Verkehrsmärkte für den Wettbewerb durch Unternehmen, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, geöffnet haben. Daher können Zuschüsse, die öffentlichen Verkehrsunternehmen - selbst kleinen Nahverkehrsunternehmen - gewährt werden, sich auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirken²⁶, und die Kommission muss grundsätzlich prüfen, ob sie als staatliche Beihilfe einzustufen sind.
- Was insbesondere die Personenbeförderung auf dem Landweg betrifft, so stellt der Gerichtshof fest, dass für die Ausgleichszahlungen an die betreffenden Akteure spezielle Vorschriften gelten, nämlich diejenigen von Artikel 73 EG-Vertrag und im entsprechenden abgeleiteten Recht, d. h. den Verordnungen 1191/69, 1192/69 und 1107/70²⁷. Das Altmark-Urteil bestätigt, dass Artikel 73 EG-Vertrag eine besondere Regelung zu Artikel 86 Absatz 2 darstellt, denn er legt die Regeln fest, die für Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im öffentlichen Verkehr gelten. Daher stellen Ausgleichsleistungen, die den Bestimmungen von Artikel 73 widersprechen, der durch die Verordnungen 1107/70 und 1191/69 in erschöpfender Weise umgesetzt wurde, keine staatlichen Beihilfen dar, die mit dem EG-Vertrag auf Grundlage von Artikel 86 Absatz 2 oder einer anderen Bestimmung des EG-Vertrag vereinbar sind.
- Das Urteil bestätigt also, dass die Ausgleichsleistungen zugunsten öffentlicher Verkehrsunternehmen unter die Verordnung 1191/69 über öffentliche Dienste fallen. Mitgliedstaaten, die diese Vorschriften nicht anwenden, versäumen es, ihrer Verpflichtung nachzukommen, für eine ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu sorgen. Außerdem können Ausgleichsleistungen, die diesen Bestimmungen widersprechen, als staatliche Beihilfen eingestuft und als mit dem Vertrag unvereinbar erklärt werden.
- Schließlich hebt das Urteil die unterschiedliche Situation in den Mitgliedstaaten hervor, die die Möglichkeit umgesetzt haben, für Nahverkehrsunternehmen von den Bestimmungen der Verordnung abzuweichen. In diesem Fall müssen Ausgleichsleistungen, die nicht die „vier Altmark-Kriterien“ erfüllen (siehe unten), als staatliche Beihilfen eingestuft werden, die von der Kommission genehmigt werden können²⁸.

Diese Rechtslage stellt ein echtes Problem dar, da einerseits die Verordnung 1191/69, die auf die meisten Ausgleichsleistungen zugunsten öffentlicher Verkehrsunternehmen anwendbar ist, nicht mehr der wirtschaftlichen Realität des Sektors entspricht und sich andererseits die Überprüfung der Einhaltung der „vier Altmark-Kriterien“ als extrem schwierig erweist, wenn eine Ausnahmeregelung von den Bestimmungen der Verordnung für Nahverkehrsunternehmen getroffen wurde, denn die Prüfung des vierten Kriteriums ist angesichts der Eigenheiten der Branche kaum möglich.

In dieser Branche kann nur die Verabschiedung einer neuen Verordnung, die einen transparenten Rahmen für die Gewährung von Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen festlegt, Rechtsunsicherheit verhindern.

26 Altmark-Urteil, Ziff. 77-82.

27 Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs; Verordnung (EWG) Nr. 1192/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen; Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 des Rates vom 4. Juni 1970 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr.

28 Die Kommission kann solche staatlichen Beihilfen nur auf der Grundlage der Verordnung 1107/70 (Artikel 3 Absatz 1) genehmigen.

Andere Wirtschaftszweige außerhalb des Verkehrs

Was öffentliche Dienste im Allgemeinen, abgesehen vom Landverkehr, betrifft, so hat der Gerichtshof die vier Bedingungen festgelegt, denen eine Ausgleichsleistung für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen genügen muss, damit sie keinen finanziellen Vorteil darstellt und daher nicht als staatliche Beihilfe eingestuft werden kann:

- Das begünstigte Unternehmen ist tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut worden, und diese Verpflichtungen sind klar definiert worden;
- die Parameter zur Berechnung des Ausgleichs sind zuvor objektiv und transparent aufgestellt worden;
- der Ausgleich geht nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu decken;
- wenn keine Ausschreibung erfolgt ist, ist die Höhe des Ausgleichs auf der Grundlage eines Vergleichs mit einem „durchschnittlichen, gut geführten, angemessen ausgestatteten Unternehmen“ zu bestimmen.

Wie bereits angedeutet, hat die Kommission nach diesem Urteil im Februar 2004 einen Entscheidungsentwurf sowie einen Entwurf eines Gemeinschaftsrahmens für die Anwendung von Artikel 86 EG-Vertrag über Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen angenommen. Da dieser Artikel jedoch nicht den Verkehr betrifft, für den speziell Artikel 73 gilt, werden diese Entwürfe nicht auf Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im Bereich des Landverkehrs²⁷ anwendbar sein.

5. DAS NEUE KONZEPT DER KOMMISSION

Auf der Grundlage der vorangehenden Analyse legt die Kommission einen überarbeiteten Vorschlag vor, der die Diskussionen, zu denen es anlässlich des Weißbuchs der Kommission über die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse kam, sowie die Altmark-Rechtsprechung und andere aktuelle Rechtsetzungsvorhaben im Bereich des Schienenpersonenverkehrs berücksichtigt. Nach Auffassung der Kommission sollte diese neue Verordnung zügig verabschiedet werden.

Der geänderte Verordnungsvorschlag dient der Schaffung eines Rahmens für die Intervention der zuständigen Behörden, nämlich für die Gewährung eines Ausgleichs für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen und die Gewährung ausschließlicher Rechte, die sich am ehesten auf den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten auswirken.

Im Rahmen der Teilung der Verantwortung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten schlägt die Kommission eine **Vereinfachung** und eine größere **Flexibilisierung** der Verordnung sowie eine bessere Berücksichtigung des **Subsidiaritäts**prinzips vor.

Die Zielsetzung der **Vereinfachung** konkretisiert sich hauptsächlich in dem Bemühen um Klarstellung der vorgeschlagenen Mechanismen und in einer Verringerung der Anzahl der notwendigen Artikel.

Die Vereinfachung betrifft insbesondere die Mechanismen der Vergabe von Dienstleistungsaufträgen und zeigt sich zum Beispiel darin, dass die in Artikel 7a oder 8 des Vorschlags von 2002 vorgeschlagenen Verfahren, die eine Vergabe von Dienstleistungsaufträgen auf der Grundlage komplizierter Qualitätsvergleichsmechanismen ohne offizielle Ausschreibung ermöglichten, weggefallen sind. Der neue Vorschlag sieht nur zwei grundlegende Arten der Auftragsvergabe vor, nämlich Ausschreibungen und Direktvergabe.

Dieselbe Vereinfachung wurde beim Anhang über die Regeln für die Gewährung eines Ausgleichs bei Vergabe ohne Ausschreibung angestrebt. Ziel des Anhangs ist die Festlegung objektiver, transparenter und realistischer Methoden, die auf bewährte Grundsätze des Gemeinschaftsrechts gestützt sind (keine Überkompensierung und keine Quersubventionierung, getrennte Kontenführung, Kostenwahrheit, Förderung der Qualität und Effizienz).

Was die Zielsetzung der größeren **Flexibilisierung** angeht, so zeigt sie sich vor allem darin, dass die zuständigen Behörden öffentliche Verkehrsdienste entweder selbst erbringen oder ohne Wettbewerb direkt an einen internen Betreiber vergeben können. Diese Möglichkeit unterliegt allerdings der Einhaltung des Grundsatzes einer verstärkten Transparenz und der Festlegung genauer Kriterien, die für den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen gelten. Sie unterliegt auch einer Bedingung hinsichtlich der geographischen Eingrenzung der Tätigkeit, die durch die zuständige Behörde oder ihren internen Betreiber einzuhalten ist (siehe Artikel 5 Absatz 5).

Begleitet wird die Anerkennung dieser Möglichkeit zur Eigenproduktion (Eigenbetrieb) von Verkehrsdienstleistungen unabhängig vom Verkehrsträger (Bus, Straßenbahn, U-Bahn, Eisenbahn, integrierte Dienste usw.) von einer Verringerung der Ausnahmen von der Verpflichtung zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Wettbewerb. Infolgedessen sind die Ausnahmen zugunsten der Direktvergabe von U-Bahn- oder Stadtbahnverkehrsdiensten weggefallen. Die Ausnahme für integrierte Dienste war bereits auf Verlangen des Europäischen Parlaments in dem geänderten Vorschlag von 2002 gestrichen worden. Somit bleiben nur noch der Eisenbahnregional- und -fernverkehr von dieser Verpflichtung ausgenommen.

Die Zielsetzung der größeren Flexibilisierung zeigt sich auch in der vorgeschlagenen Flexibilität bei der Laufzeit der Verträge in Artikel 4 Absätze 5 und 6. Sie findet sich auch in der Verlängerung des Übergangszeitraums für Schienenverkehrsdienste wieder. Schließlich zeigt sich die bessere Berücksichtigung des **Subsidiaritäts**prinzips konkret vor allem im Konzept bezüglich der Definition des Regional- und des Fernverkehrs und in der Beibehaltung der Schwellenwerte, unterhalb deren eine Direktvergabe möglich ist.

Die Kommission hat den Behörden auch mehr Handlungsspielraum für die detaillierte Gestaltung der Ausschreibungsmodalitäten gelassen. Sie gibt zum Beispiel keine Liste von Auswahlkriterien vor, die von den Behörden bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge berücksichtigt werden müssen. Die Kommission hat sich auch dafür entschieden, allein für den Landverkehr keine speziellen Vorschriften für die Unterauftragsvergabe (vormals Artikel 9 Absatz 1) oder den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (vormals Artikel 9 Absatz 2) festzusetzen, die, wie die bisherigen Diskussionen gezeigt haben, die Quelle unangemessener Starrheit gewesen wären.

In der gleichen Weise hat sich die Kommission in diesem neuen Vorschlag dafür entschieden, sich nicht in die Definition eines angemessenen Qualitätsniveaus für den öffentlichen Verkehr oder die Information der Fahrgäste einzumischen, was die Streichung der früheren Artikel 4

und 4b erklärt. Sie beabsichtigt auf diese Weise, mehr Rücksicht auf die Verschiedenartigkeit der Lösungsansätze für die öffentliche Dienstleistung zu nehmen und gleichzeitig einen kohärenten Rahmen festzulegen.

Dieser neue Vorschlag, der die Absicht der Kommission widerspiegelt, die Grundsätze der Billigkeit, der Transparenz und der Offenlegungspflicht zu verstärken, wird Rechtssicherheit gewährleisten und gleichzeitig die Besonderheit der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die wesentlicher Bestandteil des europäischen Modells ist, wahren.

DIE EINZELNEN ARTIKEL

Überblick über die vorgeschlagene Verordnung und Erläuterung der Änderungen gegenüber dem geänderten Vorschlag vom 21. Februar 2002²⁹.

Artikel 1 – Gegenstand und Anwendungsbereich

In Artikel 1 wird der Anwendungsbereich des bislang geltenden Gemeinschaftsrechts übernommen. Es werden die Zielsetzungen der Verordnung definiert, die sich auf die Rahmenbedingungen für die Art der Intervention der zuständigen Behörden – Gewährung eines Ausgleichs für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen und Gewährung ausschließlicher Rechte – beschränken, bei denen es am wahrscheinlichsten ist, dass sie eine Auswirkung auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben. Die bisherigen Artikel 4, 4a, 4b, 7a (mit Ausnahme von Absatz 1), 8, 9 (mit Ausnahme von Absatz 3), 12 (mit Ausnahme von Absatz 1), 14 und 18 entfallen in Einklang mit der Eingrenzung des Ziels der Verordnung und der Beschränkung auf die unbedingt erforderlichen Rahmenbestimmungen.

Artikel 2 – Begriffsbestimmungen

In Artikel 2 werden die Schlüsselbegriffe definiert. Die Begriffe „Betreiber eines öffentlichen Dienstes“ und „öffentlicher Dienstleistungsauftrag“ sind so gefasst, dass sie die gesamte Palette der rechtlichen Beziehungen zwischen Behörden und Betreibern abdecken. Die Begriffe interner Betreiber, zuständige örtliche Behörde und Eisenbahnregional- oder -fernverkehr wurden mit dem Ziel festgelegt, die Direktvergabe von Aufträgen gemäß Artikel 5 zu ermöglichen.

Artikel 3 – Öffentliche Dienstleistungsaufträge und allgemeine Vorschriften

Dieser Artikel entspricht inhaltlich dem früheren Artikel 3 hinsichtlich der Verpflichtung, ausgewählten Betreibern einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag zu erteilen, und bringt eine Vereinfachung des früheren Artikels 10 über die allgemeinen Vorschriften, wobei dem Ziel der Beschränkung des Rechtsrahmens auf das notwendige Mindestmaß Rechnung getragen wird.

²⁹

KOM(2002) 107 endg.

Artikel 4 – Obligatorischer Inhalt öffentlicher Dienstleistungsaufträge und allgemeiner Vorschriften

Dieser Artikel entspricht den bisherigen Artikeln 6 und 6a, Artikel 9 Absatz 3 und Artikel 16 über den Inhalt und die Laufzeit der Dienstleistungsaufträge. Dabei berücksichtigt wird die jüngste Rechtsprechung (Altmark-Urteil) in Bezug auf die Verpflichtung zur Festlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und der Modalitäten für die Berechnung ihres Ausgleichs.

Artikel 5 – Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge

In Absatz 1 wird ein klarer Bezug zum gemeinschaftlichen Besitzstand im Bereich öffentlicher Aufträge hergestellt (ehemals Artikel 2). In Absatz 2 wird den zuständigen örtlichen Behörden die Möglichkeit eingeräumt, öffentliche Verkehrsdienste selbst zu erbringen oder einen internen Betreiber damit zu beauftragen. Voraussetzungen sind, dass sie über diesen Betreiber eine Kontrolle ausüben, die mit der über ihre eigenen Dienststellen vergleichbar ist, und der Betreiber seine Aktivitäten auf das Gemeindegebiet beschränkt.

In Absatz 3 wird der Grundsatz der Vergabe im Wege der Ausschreibung aufgenommen, was dem Anliegen des früheren Artikels 12 Absatz 1 über die für Wettbewerbsverfahren geltenden Grundsätze entspricht. Gleichzeitig wird die Möglichkeit von Verhandlungen eingeräumt.

Die Absätze 4 (geringfügige Verträge³⁰), 5 (Notmaßnahmen) und 6 (Ausnahmen für den Eisenbahnregional- und -fernverkehr) entsprechen den Ausnahmeregelungen hinsichtlich der Ausschreibungspflicht gemäß den früheren Artikeln 7 (Absätze 4 und 1) und 7b.

Artikel 6 – Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

In Absatz 1 wird bezüglich der Bedingungen und der Berechnungsweise von Ausgleichsleistungen bei der Direktvergabe auf Artikel 4 und den Anhang verwiesen.

In Absatz 2 werden die Pflichten der zuständigen Behörden gegenüber der Kommission zur Kontrolle der ordnungsgemäßen Anwendung der Verordnung festgelegt.

Artikel 7 – Veröffentlichung

Darin werden die Mittel (Jahresbericht und Veröffentlichung im Amtsblatt der EU) für die Gewährleistung einer angemessenen Transparenz bestimmt.

Artikel 8 – Übergangsregelung

Dieser Artikel stellt eine Vereinfachung des bisherigen Artikels 17 dar. Ausgehend von den Bestimmungen über die Laufzeit von Verträgen erfolgt eine Unterscheidung zwischen den Übergangsfristen für Bus- (8 Jahre) und für Schienenverkehrsdienste (10 Jahre).

Vorgesehen wird eine schrittweise Einführung von Ausschreibungsverfahren, und es werden Festlegungen für vor Inkrafttreten der Verordnung geschlossene Verträge getroffen.

Außerdem wird der Grundsatz der vorübergehenden Gegenseitigkeit beibehalten.

Artikel 9 – Vereinbarkeit mit dem EG-Vertrag

Dieser Artikel entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 11. Danach sind ausschließlich Ausgleichsleistungen, die für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gemäß dieser Verordnung erbracht werden, mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar. Außerdem wird in diesen Fällen die Meldepflicht aufgehoben.

Artikel 10 – Aufhebung

Dieser Artikel stimmt mit dem bisherigen Artikel 20 überein und sieht darüber hinaus die völlige Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 vor, die nicht mehr zeitgemäß ist. Artikel 73 EG-Vertrag, der ausschließlich für den Landverkehr gilt, sieht zwei mögliche Ausnahmen für die Beihilferegulungen vor: die Ausnahme für Beihilfen zur Koordinierung des (Land-)Verkehrs und die Ausnahme für die Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen, die staatliche Beihilfen darstellen. Die Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 regelt die Modalitäten für die Ausnahmen im Bereich der Koordinierung. Im Laufe der Jahre hat die Kommission angesichts der Entwicklung im Landverkehrssektor keinen Gebrauch mehr von den in dieser Verordnung vorgesehenen Ausnahmeregelungen gemacht, sondern vielmehr die allgemeinen Ausnahmeregelungen zur Umsetzung von Artikel 87 Absätze 2 und 3 EG-Vertrag angewandt. Mit der Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 werden die Beschränkungen (Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung) für die Anwendung von Artikel 73 EG-Vertrag auf die Koordinierung des Landverkehrs beseitigt.

Artikel 11 – Überwachung

Der Artikel sieht vor, dass die Kommission die Anwendung der Verordnung und die Entwicklungen bei der Erbringung öffentlicher Personenverkehrsdienste in Europa überwacht.

Anhang – Regeln für die Gewährung einer Ausgleichsleistung in den Fällen nach Artikel 6 Absatz 1

Dieser Anhang vereinfacht den bisherigen Anhang und beschränkt die Regeln für die Vergabe ohne Ausschreibung auf das notwendige Mindestmaß.

Geänderter Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf die Artikel 71 und 89,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Der EG-Vertrag bestätigt in Artikel 16 den Stellenwert, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen.
- (2) Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag bestimmt, dass für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, die Vorschriften des EG-Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, gelten, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgabe verhindert.
- (3) Artikel 73 EG-Vertrag stellt eine Sondervorschrift zu Artikel 86 Absatz 2 dar. Er legt Regeln für Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Bereich des Landverkehrs fest.
- (4) Hauptziel der gemeinsamen Verkehrspolitik, wie es im Weißbuch³¹ festgelegt ist, ist die Gewährleistung sicherer, effizienter und hochwertiger Verkehrsleistungen dank eines regulierten Wettbewerbs, der auch die Transparenz und Effizienz öffentlicher Verkehrsdienste garantiert, vor allem unter Berücksichtigung sozialer, umweltpolitischer und raumplanerischer Faktoren oder im Hinblick auf das Angebot von Tarifbedingungen zugunsten bestimmter Gruppen von Reisenden und die Beseitigung von Ungleichheiten zwischen Verkehrsunternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten, die geeignet sind, die Wettbewerbsbedingungen wesentlich zu verfälschen.
- (5) Viele im allgemeinen Interesse wichtige Landverkehrsdienste können derzeit nicht kommerziell betrieben werden. Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten

31 KOM(2001) 370 endg.

sollten in der Lage sein, einzugreifen, um die Erbringung dieser Dienste zu gewährleisten. Zu den Mechanismen, die die zuständigen Behörden nutzen können, um die Erbringung öffentlicher Personenverkehrsdienste zu gewährleisten, zählen insbesondere die Vergabe ausschließlicher Rechte an die Betreiber, die Gewährung einer finanziellen Ausgleichsleistung für Betreiber sowie die Festlegung allgemeiner Vorschriften für öffentliche Verkehrsdienste, die für alle Betreiber gelten.

- (6) Zahlreiche Mitgliedstaaten haben Rechtsvorschriften erlassen, die zumindest für einen Teilbereich ihres öffentlichen Verkehrsmarktes die Gewährung ausschließlicher Rechte und die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Rahmen transparenter und fairer Vergabeverfahren vorsehen. Dies hat eine erhebliche Zunahme des Handels zwischen den Mitgliedstaaten bewirkt und dazu geführt, dass mehrere Betreiber inzwischen öffentliche Verkehrsdienstleistungen in mehr als einem Mitgliedstaat erbringen. Die Entwicklung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften hat jedoch zu uneinheitlichen Verfahren und Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Rechte der Betreiber und der Pflichten der zuständigen Behörden geführt. Die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 behandelt nicht die Art und Weise, in der in Europa Verträge über Verkehrsdienste vergeben werden müssen und insbesondere nicht die Bedingungen, unter denen diese Dienste auszuschreiben sind. Eine Aktualisierung des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens ist daher angebracht.
- (7) Um den öffentlichen Verkehr optimal nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten, müssen die zuständigen Behörden die Möglichkeit haben, gemäß den Bestimmungen dieser Verordnung einen Betreiber für die Erbringung öffentlicher Personenverkehrsdienste auszuwählen. Um die Anwendung der Grundsätze der Transparenz, der Gleichbehandlung von miteinander im Wettbewerb stehenden Betreibern und der Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten, wenn Ausgleichsleistungen oder ausschließliche Rechte gewährt werden, müssen in einem Vertrag zwischen der zuständigen Behörde und dem ausgewählten Betreiber die Art der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und die vereinbarten Gegenleistungen festgelegt werden. Die Form oder Benennung dieses Vertrags kann je nach den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten variieren.
- (8) Im Gegensatz zur Verordnung (EWG) Nr. 1191/69, deren Geltungsbereich sich auch auf den öffentlichen Verkehr auf Binnenschiffahrtswegen erstreckte, wird es nicht als angezeigt erachtet, in dieser neuen Verordnung die Frage der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge in diesem besonderen Sektor zu regeln. Für die Organisation öffentlicher Verkehrsdienste auf Binnenschiffahrtswegen gelten daher die allgemeinen Grundsätze des EG-Vertrags.
- (9) Im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht ist es gleichgültig, ob diese Verkehrsdienste von öffentlichen oder privaten Unternehmen betrieben werden. Die vorliegende Verordnung stützt sich im Hinblick auf die Eigentumsordnung gemäß Artikel 295 EG-Vertrag auf den Neutralitätsgrundsatz sowie den Grundsatz der freien Gestaltung der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gemäß Artikel 16 EG-Vertrag und die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 EG-Vertrag.
- (10) Einige Verkehrsdienste werden hauptsächlich aus Gründen historischen Interesses oder zu touristischen Zwecken betrieben. Ihr Betrieb hat offensichtlich nicht den Zweck, öffentliche Personenverkehrsdienste zu erbringen; daher sollten die für die Erfüllung von Anforderungen des öffentlichen Dienstes geltenden Vorschriften und Verfahren hier keine Anwendung finden.

- (11) Die zuständigen Behörden sind verantwortlich für die Organisation des öffentlichen Verkehrsnetzes. Zu diesen Tätigkeiten können neben der effektiven Durchführung des Verkehrsdienstes eine Reihe von Tätigkeiten und Funktionen zählen, bei denen es den Behörden freigestellt sein sollte, sie selbst auszuführen oder ganz oder teilweise einem Betreiber anzuvertrauen.
- (12) Durch Aufträge langer Laufzeit kann der Markt länger als erforderlich geschlossen bleiben, wodurch sich die Vorteile des Wettbewerbsdrucks verringern. Um den Wettbewerb möglichst wenig zu beeinträchtigen und gleichzeitig die Qualität zu schützen, sollten öffentliche Dienstleistungsaufträge daher in der Regel befristet sein. Es kann jedoch erforderlich sein, die Möglichkeit von Aufträgen mit längeren Laufzeiten vorzusehen, wenn der Betreiber Investitionen in Vermögenswerte tätigen muss, deren Amortisierungsdauer außergewöhnlich lang ist.
- (13) Kann der Abschluss eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags zu einem Wechsel des Betreibers führen, so müssen die zuständigen Behörden die Betreiber verpflichten können, die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie 2001/23/EG vom 12. März 2001 *zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen*³² anzuwenden.
- (14) Studien und die Erfahrungen der Staaten, in denen es schon seit einigen Jahren Wettbewerb im öffentlichen Verkehr gibt, zeigen, dass – sofern angemessene Schutzmaßnahmen vorgesehen werden – nach Einführung des regulierten Wettbewerbs zwischen Betreibern der Gemeinschaft das Dienstleistungsangebot attraktiver, innovativer und preiswerter wird, ohne dass die Betreiber bei der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben beeinträchtigt werden. Dieser Ansatz wird vom Europäischen Rat im Rahmen des so genannten Lissabon-Prozesses vom 28. März 2000 unterstützt, bei dem die Kommission, der Rat und die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse die Liberalisierung in Bereichen wie dem Verkehr zu beschleunigen.
- (15) Gebietskörperschaften können öffentliche Personenverkehrsdienste in ihrem Gebiet entweder selbst erbringen oder einen internen Betreiber ohne Ausschreibung damit beauftragen. Zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen muss die Möglichkeit der Eigenerbringung jedoch strengen Auflagen unterworfen werden.
- (16) Entscheidet eine Behörde, eine Aufgabe im Bereich von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse einem Dritten zu übertragen, so muss die Auswahl des Betreibers unter Einhaltung des für das öffentliche Auftragswesen und Konzessionen geltenden Gemeinschaftsrechts, das sich aus den Artikeln 43 bis 49 EG-Vertrag ergibt, sowie der Grundsätze der Transparenz und der Gleichbehandlung erfolgen. Insbesondere bleiben die Obliegenheiten der zuständigen Behörden, die sich aus den Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge ergeben, bei unter jene Richtlinien fallenden öffentlichen Dienstleistungsaufträgen von den Bestimmungen dieser Verordnung unberührt.
- (17) Für einige Ausschreibungen müssen die Behörden komplexe Systeme festlegen und erläutern. Daher sollten die Behörden ermächtigt sein, bei der Vergabe solcher

Aufträge die Einzelheiten des Auftrags mit einigen oder allen potenziellen Betreibern nach Gebotsabgabe auszuhandeln.

- (18) Das Ausschreibungsverfahren sollte für die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge dann nicht vorgeschrieben werden, wenn der Auftrag sich auf geringe Summen oder eine geringe Kilometerleistung bezieht.
- (19) Besteht die Gefahr einer Unterbrechung bei der Erbringung von Diensten, sollten die Behörden befugt sein, kurzfristig Notmaßnahmen zu ergreifen, bis ein neuer öffentlicher Dienstleistungsauftrag vergeben wurde.
- (20) Der öffentliche Schienenpersonenverkehr wirft Fragen in Bezug auf die beträchtliche Höhe der Investitionen und die Kosten der Infrastruktur auf. Die Kommission hat im März 2004 eine Änderung der Richtlinie 91/440 vorgeschlagen, damit die Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft Zugang zur Infrastruktur aller Mitgliedstaaten zum Zweck der Durchführung grenzüberschreitender Personenverkehrsdienste erhalten.
- (21) Die vorliegende Verordnung gibt den zuständigen Behörden im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen die Möglichkeit, auf der Grundlage eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags einen Betreiber für die Erbringung öffentlicher Personenverkehrsdienste auszuwählen. Deshalb und angesichts der unterschiedlichen territorialen Organisation der Mitgliedstaaten ist es gerechtfertigt, die zuständigen Behörden öffentliche Dienstleistungsaufträge im Eisenbahnregional- oder -fernverkehr direkt vergeben zu lassen. Die Kommission wird die Entwicklungen hinsichtlich der Erbringung öffentlicher Personenverkehrsdienste und des Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur in Europa weiterhin aufmerksam verfolgen. Sie wird zwei Jahre nach Verabschiedung dieser Verordnung einen Bericht zu diesem Thema erstellen. Sie wird darüber hinaus spätestens zwei Jahre nach ihrer vollständigen Umsetzung einen Bericht über die Anwendung dieser Verordnung vorlegen.
- (22) Die von den Mitgliedstaaten gewährten Ausgleichsleistungen dürfen in keinem Fall die Beträge überschreiten, die zur Deckung der Kosten erforderlich sind, welche durch die Erfüllung der einzelnen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verursacht werden. Beabsichtigt eine zuständige Behörde die Vergabe eines Auftrags ohne Ausschreibung, muss sie auch detaillierte Bestimmungen einhalten, mit denen die Angemessenheit der Ausgleichsleistung gewährleistet wird und die der Effizienz und Qualität der Dienste Rechnung tragen.
- (23) Hinsichtlich der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge sollten die zuständigen Behörden die erforderlichen Maßnahmen zur Bekanntmachung treffen und für die Veröffentlichung mindestens ein Jahr im Voraus sorgen, damit potenzielle Betreiber darauf reagieren können.
- (24) Da die zuständigen Behörden und die Betreiber Zeit benötigen, um den Bestimmungen dieser Verordnung Folge zu leisten, ist es erforderlich, Übergangsregelungen vorzusehen, die die Besonderheiten der unterschiedlichen Verkehrsträger berücksichtigen.
- (25) Während des Übergangszeitraums werden die zuständigen Behörden die Vorschriften dieser Verordnung voraussichtlich zu unterschiedlichen Zeitpunkten anwenden. Daher könnten während dieses Zeitraums Betreiber aus Märkten, die noch nicht von den Bestimmungen dieser Verordnung betroffen sind, Angebote für Aufträge in Märkten

einreichen, die bereits zu einem früheren Zeitpunkt für den kontrollierten Wettbewerb geöffnet wurden. Um durch verhältnismäßige Maßnahmen eine Unausgewogenheit bei der Öffnung des öffentlichen Verkehrsmarktes zu vermeiden, sollten die zuständigen Behörden in der Lage sein, Angebote von Unternehmen abzulehnen, die überwiegend in Märkten tätig sind, deren Öffnung vorgesehen, aber noch nicht erfolgt ist, sofern dies ohne Diskriminierung geschieht und vor Veröffentlichung der Ausschreibung beschlossen wird.

- (26) In seinem Urteil in der Rechtssache Altmark Trans GmbH hat der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften festgestellt, dass Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen keine Begünstigung im Sinne von Artikel 87 EG-Vertrag darstellen, sofern vier Kriterien erfüllt sind (Urteil vom 24. Juli 2003, Rechtssache C-280/00, Randnummern 87 bis 95, Slg. 2003, I-7747). Werden diese Kriterien nicht erfüllt, jedoch die allgemeinen Kriterien für die Anwendung von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag, stellen die Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen staatliche Beihilfen dar, für die die Bestimmungen der Artikel 73, 86, 87 und 88 EG-Vertrag gelten.
- (27) Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen können sich im Bereich des Personenlandverkehrs als erforderlich erweisen, damit die mit öffentlichen Dienstleistungen betrauten Unternehmen gemäß festgelegten Grundsätzen und unter Bedingungen tätig sein können, die ihnen die Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglichen. Insoweit solche Ausgleichsleistungen den Charakter einer staatlichen Beihilfe haben, können sie unter bestimmten Bedingungen gemäß Artikel 73 EG-Vertrag mit dem EG-Vertrag vereinbar sein. Zum einen müssen sie gewährt werden, um die Erbringung von Diensten sicherzustellen, die tatsächlich Dienste im allgemeinen Interesse im Sinne des EG-Vertrags sind. Um ungerechtfertigte Wettbewerbsverfälschungen zu vermeiden, darf die Ausgleichsleistung zum anderen nicht den Betrag übersteigen, der notwendig ist, um die Nettokosten zu decken, die durch die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verursacht werden, wobei den damit zusammenhängenden Einnahmen sowie einem angemessenen Gewinn Rechnung zu tragen ist.
- (28) Die von den Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit dieser Verordnung gewährten Ausgleichsleistungen können daher von der im Voraus erfolgenden Unterrichtung, die in Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag vorgesehen ist, freigestellt werden.
- (29) Da die vorliegende Verordnung die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 *über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs*³³ ersetzt, ist es angezeigt, die genannte Verordnung aufzuheben.
- (30) Der Anwendungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 des Rates vom 4. Juni 1970 *über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr*³⁴ wird von der vorliegenden Verordnung abgedeckt. Da diese Verordnung heute überholt erscheint, sollte sie aufgehoben werden, damit Artikel 73 EG-Vertrag unbeschadet der

33 ABl. L 156 vom 28.6.1969, S. 1. Zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1893/91 (AbI. L 169 vom 29.6.1991, S. 1).

34 ABl. L 130 vom 15.6.1970, S. 1. Zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 543/97 (AbI. L 84 vom 26.3.1997, S. 6).

vorliegenden Verordnung und der Verordnung (EWG) Nr. 1192/69 des Rates vom 26. Juni 1969 *über gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen*³⁵ entsprechend dem ständigen Wandel in dem Sektor angewendet werden kann –

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Gegenstand und Anwendungsbereich

1. Zweck dieser Verordnung ist die Festlegung, wie Behörden unter Einhaltung des Gemeinschaftsrechts im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs tätig werden können, um die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu gewährleisten, die insbesondere häufiger, sicherer, hochwertiger oder preisgünstiger sind als die, die das freie Spiel des Marktes ermöglicht hätte.

Zu diesem Zweck legt die Verordnung fest, unter welchen Bedingungen die zuständigen Behörden den Betreibern einen Ausgleich für die ihnen durch die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen entstehenden Kosten leisten und ausschließliche Rechte für öffentliche Personenverkehrsdienste gewähren.

2. Diese Verordnung gilt für den innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Personenverkehr mit der Eisenbahn und andere Arten des Schienenverkehrs sowie auf der Straße, mit Ausnahme von Verkehrsdiensten, die hauptsächlich aus Gründen historischen Interesses oder zu touristischen Zwecken betrieben werden.

Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

- (a) „Öffentlicher Personenverkehr“ sind Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die von der zuständigen Behörde organisiert und für die Allgemeinheit diskriminierungsfrei und fortlaufend erbracht werden;
- (b) „zuständige Behörde“ ist jede öffentliche Stelle oder Gruppierung öffentlicher Stellen eines Mitgliedstaates, die befugt ist, den öffentlichen Personenverkehr zu organisieren und öffentliche Dienstleistungsaufträge in einem bestimmten geographischen Gebiet zu vergeben, oder jede mit einer derartigen Befugnis ausgestattete Einrichtung;
- (c) „zuständige örtliche Behörde“ ist jede zuständige Behörde, deren geographischer Zuständigkeitsbereich sich nicht auf das gesamte Staatsgebiet erstreckt;
- (d) „Betreiber eines öffentlichen Dienstes“ ist jedes privat- oder öffentlich-rechtliche Unternehmen oder jede Gruppierung von privat- oder öffentlich-

rechtlichen Unternehmen, das/die öffentlichen Personenverkehr betreibt, oder eine öffentliche Einrichtung, die öffentlichen Personenverkehr durchführt;

- (e) „gemeinwirtschaftliche Verpflichtung“ ist eine von der zuständigen Behörde festgelegte oder bestimmte Anforderung im Hinblick auf die Sicherstellung von Dienstleistungen im allgemeinen Interesse, die der Betreiber unter Berücksichtigung seines eigenwirtschaftlichen Interesses nicht oder nicht im gleichen Umfang oder nicht zu den gleichen Bedingungen ohne Gegenleistung übernommen hätte;
- (f) „ausschließliches Recht“ ist ein Recht, das einem Betreiber die Möglichkeit einräumt, bestimmte öffentliche Personenverkehrsdienste auf einer Strecke oder in einem bestimmten Streckennetz oder Gebiet unter Ausschluss anderer Betreiber zu erbringen;
- (g) „Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen“ ist jeder Vorteil, insbesondere finanzieller Art, der mittelbar oder unmittelbar von einer zuständigen Behörde aus staatlichen Mitteln während des Zeitraums der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung oder in Verbindung mit diesem Zeitraum gewährt wird;
- (h) „Direktvergabe“ ist die Vergabe eines Auftrags an einen bestimmten Betreiber ohne Durchführung eines vorherigen Wettbewerbsverfahrens;
- (i) „öffentlicher Dienstleistungsauftrag“ sind ein oder mehrere rechtsverbindliche Akte, die die Übereinkunft zwischen einer zuständigen Behörde und einem Betreiber bekunden, einen Betreiber mit Dienstleistungen zu betrauen, die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unterliegen; gemäß der jeweiligen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten können diese rechtsverbindlichen Akte auch in einer Entscheidung der zuständige Behörde bestehen,
 - die die Form eines Gesetzes oder einer Verwaltungsregelung haben kann oder
 - die Bedingungen enthält, unter denen die zuständige Behörde diese Dienstleistungen selbst erbringt oder einen internen Betreiber mit der Erbringung dieser Dienstleistungen betraut;
- (j) „interner Betreiber“ ist ein Betreiber, über den die zuständige Behörde die vollständige Kontrolle ausübt, die der über ihre eigenen Dienststellen entspricht. Um festzustellen, ob eine solche Kontrolle gegeben ist, sind Faktoren heranzuziehen wie die Vertretung in Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsgremien, entsprechende Festlegungen der Satzung, Eigentumsrechte, tatsächlicher Einfluss auf und tatsächliche Kontrolle von strategischen Entscheidungen und einzelnen Managemententscheidungen;
- (k) „Wert“ ist der Wert eines Verkehrsdienstes, einer Linie, eines Auftrags oder einer Ausgleichsregelung des öffentlichen Personenverkehrs, der den Gesamteinnahmen ohne Mehrwertsteuer des Betreibers oder der Betreiber entspricht, einschließlich des Ausgleichs der öffentlichen Hand gleich welcher Art und aller Einnahmen aus Fahrgastentgelten, die nicht an die betroffene zuständige Behörde abgeführt werden;

- (l) „allgemeine Vorschrift“ ist eine Maßnahme, die diskriminierungsfrei für alle Verkehrsdienste derselben Art in einem bestimmten geographischen Gebiet, das im Zuständigkeitsbereich einer zuständigen Behörde liegt, gilt;
- (m) „Regional- oder Fernverkehr“ ist jeder Verkehrsdienst, der nicht zur Erfüllung der Verkehrsbedürfnisse eines Stadtgebiets oder eines Ballungsgebietes oder zur Verbindung eines Ballungsgebietes mit seinem Einzugsbereich bestimmt ist.

Artikel 3

Öffentliche Dienstleistungsaufträge und allgemeine Vorschriften

1. Gewährt eine zuständige Behörde dem gewählten Betreiber ausschließliche Rechte oder Ausgleichsleistungen gleich welcher Art für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, so erfolgt dies auf der Grundlage eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags.
2. Abweichend von Absatz 1 können gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zur Festsetzung von Höchsttarifen für alle Fahrgäste oder bestimmte Gruppen von Fahrgästen in einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag aufgenommen werden oder Gegenstand allgemeiner Vorschriften sein. Die zuständige Behörde gewährt den Betreibern gemäß den in Artikel 4, Artikel 6 und im Anhang festgelegten Grundsätzen eine Ausgleichsleistung für die Kosten, die ihnen zur Einhaltung der in den allgemeinen Vorschriften festgelegten tariflichen Verpflichtungen entstanden sind.

Artikel 4

Obligatorischer Inhalt öffentlicher Dienstleistungsaufträge und allgemeiner Vorschriften

1. In den öffentlichen Dienstleistungsaufträgen und den allgemeinen Vorschriften sind die vom Betreiber zu erfüllenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und die geographischen Geltungsbereiche eindeutig festzulegen.
2. In den öffentlichen Dienstleistungsaufträgen und den allgemeinen Vorschriften sind im Voraus in objektiver und transparenter Weise die Parameter festzulegen, anhand deren eine Ausgleichsleistung berechnet wird. Diese Parameter werden so bestimmt, dass die Ausgleichsleistung den Betrag nicht übersteigt, der erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung aller gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei vom Betreiber erzielten und einbehaltenen Einnahmen und eines angemessenen Gewinns zu decken.
3. In den öffentlichen Dienstleistungsaufträgen und den allgemeinen Vorschriften sind die Modalitäten der Aufteilung der Kosten, die mit der Erbringung von Dienstleistungen in Verbindung stehen, festzulegen. Diese Kosten umfassen insbesondere Personalkosten, Energiekosten, Wartungs- und Instandsetzungskosten für das Rollmaterial sowie gegebenenfalls die Fixkosten und eine angemessene Eigenkapitalverzinsung.
4. In den öffentlichen Dienstleistungsaufträgen und den allgemeinen Vorschriften sind die Modalitäten der Aufteilung der Einnahmen aus dem Fahrscheinverkauf

festzulegen, die entweder beim Betreiber verbleiben, an die zuständige Behörde übergehen oder unter ihnen aufgeteilt werden.

5. Die Aufträge sind befristet und haben eine Laufzeit von höchstens acht Jahren für Busverkehrsdienste und von 15 Jahren für Schienenverkehrsdienste. Die Laufzeit von Aufträgen, die mehrere Verkehrsträger umfassen, ist auf 15 Jahre beschränkt, wenn der Schienenverkehr mehr als 50 % des Werts der betreffenden Dienste ausmacht.
6. Falls erforderlich kann die Laufzeit des Auftrags unter Berücksichtigung der Amortisationsdauer der Wirtschaftsgüter höchstens um die Hälfte verlängert werden, wenn der Betreiber einen wesentlichen Anteil der für die Erbringung der Verkehrsdienste, die Gegenstand des öffentlichen Dienstleistungsauftrags sind, insgesamt erforderlichen Wirtschaftsgüter bereitstellt und diese ausschließlich an die betreffenden Verkehrsdienste gebunden sind.
7. Im Rahmen des Auftrags kann die zuständige Behörde den gewählten Betreiber verpflichten, den Arbeitnehmern, die zuvor zur Erbringung der Dienste eingestellt wurden, die Rechte zu gewähren, auf die sie Anspruch hätten, wenn ein Übergang im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG erfolgt wäre. Die Behörde führt die Arbeitnehmer und ihre vertraglichen Rechte im Einzelnen auf.

Artikel 5

Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge

1. Die Absätze 2 bis 6 gelten unbeschadet der Obliegenheiten der zuständigen Behörden, die sich aus den Richtlinien 92/50/EWG³⁶, 93/36/EWG³⁷, 93/37/EWG³⁸ und 93/38/EWG³⁹ in der jeweils geänderten Fassung sowie den Richtlinien 2004/17/EG⁴⁰ und 2004/18/EG⁴¹ über die Vergabe öffentlicher Aufträge ergeben.
2. Jede zuständige örtliche Behörde kann beschließen, selbst öffentliche Verkehrsdienste zu erbringen oder öffentliche Dienstleistungsaufträge direkt an einen internen Betreiber zu vergeben, sofern der interne Betreiber und jeder andere Betreiber, auf den der interne Betreiber einen auch nur geringfügigen Einfluss ausübt, sämtliche Personenverkehrsdienste innerhalb des Zuständigkeitsgebiets der

36 Richtlinie 92/50/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge, ABl. L 209 vom 24.7.1992, S. 1.

37 Richtlinie 93/36/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge, ABl. L 199 vom 9.8.1993, S. 1.

38 Richtlinie 93/37/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, ABl. L 199 vom 9.8.1993, S. 54.

39 Richtlinie 93/38/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 zur Koordinierung der Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor, ABl. L 199 vom 9.8.1993, S. 84.

40 Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste, ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 1.

41 Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge, ABl. L 134 vom 30.4.2004, S. 114.

Behörde ausführen und an keinem außerhalb des Zuständigkeitsgebiets der Behörde organisierten Ausschreibungsverfahren teilnehmen.

3. Werden die Dienste Dritter in Anspruch genommen, so müssen die zuständigen Behörden die öffentlichen Dienstleistungsaufträge außer in den in den Absätzen 4, 5 und 6 vorgesehenen Fällen im Wege der Ausschreibung vergeben. Das für Ausschreibungen angewandte Verfahren steht allen Betreibern offen, ist fair und entspricht den Grundsätzen der Transparenz und Nichtdiskriminierung. Nach Abgabe der Angebote und einer eventuellen Vorauswahl können in diesem Verfahren unter Einhaltung dieser Grundsätze Verhandlungen geführt werden, um die Faktoren festzulegen, die es ermöglichen, der Besonderheit oder Komplexität der Anforderungen am besten Rechnung zu tragen.
4. Die zuständigen Behörden können entscheiden, öffentliche Dienstleistungsaufträge für Dienste mit einem geschätzten jährlichen Durchschnittswert unter einer Million EUR oder einer jährlichen Verkehrsleistung von weniger als 300 000 km direkt zu vergeben.
5. Die zuständige Behörde kann im Fall einer Unterbrechung des Verkehrsdienstes oder bei unmittelbarer Gefahr des Eintretens einer solchen Situation Notmaßnahmen ergreifen. Eine solche Notmaßnahme besteht in der Direktvergabe oder einer Vereinbarung über die Ausweitung eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags. Die Direktvergabe oder vereinbarte Ausweitung eines Auftrags als Notmaßnahme ist nur so lange gültig, bis die zuständige Behörde ein neues Auftragsvergabeverfahren gemäß den Bestimmungen dieser Verordnung durchgeführt hat, längstens jedoch für ein Jahr.
6. Die zuständigen Behörden können entscheiden, öffentliche Dienstleistungsaufträge im Eisenbahnregional- oder -fernverkehr direkt zu vergeben.

Artikel 6

Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

1. Jede Ausgleichsleistung im Zusammenhang mit einer allgemeinen Vorschrift oder einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag entspricht unabhängig von den Vergabemodalitäten den Bestimmungen von Artikel 4. Jede wie auch immer beschaffene Ausgleichsleistung im Zusammenhang mit einem Auftrag, der in Übereinstimmung mit Artikel 5 Absätze 2, 4, 5 oder 6 direkt vergeben wurde, oder im Zusammenhang mit einer allgemeinen Vorschrift unterliegt darüber hinaus den Bestimmungen des Anhangs.
2. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission auf deren schriftliche Aufforderung binnen 20 Arbeitstagen oder einer anderen in der Aufforderung gesetzten längeren Frist sämtliche Informationen, die diese für erforderlich hält, um festzustellen, ob eine gewährte Ausgleichsleistung mit dieser Verordnung vereinbar ist.

Artikel 7

Veröffentlichung

1. Jede zuständige Behörde veröffentlicht einmal jährlich einen detaillierten Bericht über die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden gemeinwirtschaftlichen

Verpflichtungen, die ausgewählten Betreiber sowie über die zugehörigen Ausgleichsleistungen und ausschließlichen Rechte. Der Bericht ermöglicht eine Kontrolle und Beurteilung der Leistungen und der Qualität des öffentlichen Verkehrsnetzes im Hinblick auf die bestmögliche Verwendung öffentlicher Mittel.

2. Jede zuständige Behörde ergreift die erforderlichen Maßnahmen, damit spätestens ein Jahr vor Einleitung des Ausschreibungsverfahrens oder ein Jahr vor der Direktvergabe mindestens die folgenden Informationen im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht werden:
 - a) Name und Anschrift der zuständigen Behörde
 - b) Art des gewählten Vergabeverfahrens
 - c) von der Vergabe betroffene Dienste und Gebiete.

Artikel 8

Übergangsregelung

1. Die Absätze 2 bis 6 gelten unbeschadet der Obliegenheiten der zuständigen Behörden, die sich aus den Richtlinien 92/50/EWG⁴², 93/36/EWG⁴³, 93/37/EWG⁴⁴ und 93/38/EWG⁴⁵ in der jeweils geänderten Fassung sowie den Richtlinien 2004/17/EG⁴⁶ und 2004/18/EG⁴⁷ über die Vergabe öffentlicher Aufträge ergeben.
2. Jede zuständige Behörde stellt sicher, dass
 - a) binnen vier Jahren nach Inkrafttreten dieser Verordnung gemessen am Wert mindestens die Hälfte ihrer öffentlichen Dienstleistungsaufträge für Busverkehrsdienste nach den Bestimmungen dieser Verordnung vergeben werden und
 - b) binnen acht Jahren nach Inkrafttreten dieser Verordnung alle ihre öffentlichen Dienstleistungsaufträge für Busverkehrsdienste nach den Bestimmungen dieser Verordnung vergeben werden.
3. Jede zuständige Behörde stellt sicher, dass
 - a) binnen fünf Jahren nach Inkrafttreten dieser Verordnung gemessen am Wert mindestens die Hälfte ihrer öffentlichen Dienstleistungsaufträge für Schienenverkehrsdienste nach den Bestimmungen dieser Verordnung vergeben werden und

42 Siehe Fußnote 35.

43 Siehe Fußnote 36.

44 Siehe Fußnote 37.

45 Siehe Fußnote 38.

46 Siehe Fußnote 39.

47 Siehe Fußnote 40.

- b) binnen zehn Jahren nach Inkrafttreten dieser Verordnung alle ihre öffentlichen Dienstleistungsaufträge für Schienenverkehrsdienste nach den Bestimmungen dieser Verordnung vergeben werden.
4. Für Dienstleistungsaufträge, die mehrere Verkehrsträger umfassen, gelten die Übergangszeiträume gemäß Absatz 3, wenn der Schienenverkehr mehr als 50 % des Werts der betreffenden Dienste ausmacht.
5. Von den Absätzen 2, 3 und 4 ausgenommen sind Dienstleistungsaufträge, die vor Inkrafttreten dieser Verordnung nach einem fairen Wettbewerbsverfahren vergeben wurden, sofern ihre Laufzeit begrenzt und mit den Laufzeiten gemäß Artikel 4 Absatz 5 vergleichbar ist. Solche Verträge können für ihre vorgesehene Laufzeit gültig bleiben.
6. Die zuständigen Behörden können während der zweiten Hälfte der in den Absätzen 2 und 3 genannten Übergangszeiträume Betreiber, die nicht nachweisen können, dass der Wert der öffentlichen Verkehrsdienste, für die sie gemäß dieser Verordnung einen Ausgleich erhalten oder ausschließliche Rechte genießen, nicht mindestens 50 % des Werts aller von ihnen erbrachten öffentlichen Verkehrsdienste, für die sie einen Ausgleich erhalten oder ausschließliche Rechte genießen, ausmacht, von der Teilnahme an Ausschreibungsverfahren ausschließen. Dieses Kriterium gilt nicht für Aufträge, die als Notmaßnahme gemäß Artikel 5 Absatz 5 vergeben wurden.

Wenden die zuständigen Behörden diese Möglichkeit an, so tun sie dies ohne Diskriminierung und schließen alle potenziellen Betreiber aus, die dieses Kriterium erfüllen, und sie unterrichten potenzielle Betreiber zu Beginn des Vergabeverfahrens für öffentliche Dienstleistungsaufträge von ihrer Entscheidung.

Sie teilen der Kommission ihre diesbezügliche Absicht mindestens zwei Monate vor der Veröffentlichung der Ausschreibung mit.

Artikel 9

Vereinbarkeit mit dem EG-Vertrag

Insoweit eine Ausgleichsleistung eine staatliche Beihilfe gemäß Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag darstellt, ist lediglich eine in Übereinstimmung mit dieser Verordnung gewährte Ausgleichsleistung mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar. Hinsichtlich einer solchen Ausgleichsleistung gilt eine Ausnahme von der Unterrichtungspflicht nach Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag.

Artikel 10

Aufhebung

1. Die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 wird aufgehoben.
2. Die Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 wird aufgehoben.

Artikel 11

Überwachung

1. Die Kommission wird zwei Jahre nach Verabschiedung dieser Verordnung einen Bericht über die Entwicklung der Erbringung öffentlicher Personenverkehrsdienste in Europa vorlegen.
2. Die Kommission wird spätestens zwei Jahre nach Ablauf des in Artikel 8 Absatz 3 vorgesehenen Übergangszeitraums einen Bericht über die Durchführung dieser Verordnung vorlegen.

Artikel 12

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 20. Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung tritt am XXX. Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident

ANHANG**Regeln für die Gewährung einer Ausgleichsleistung in den Fällen nach Artikel 6**
Absatz 1

1. Ausgleichsleistungen im Zusammenhang mit direkt vergebenen Aufträgen gemäß Artikel 5 Absätze 2, 4, 5 oder 6 oder Ausgleichsleistungen im Zusammenhang mit einer allgemeinen Vorschrift sind nach den Regeln dieses Anhangs zu berechnen.
2. Die Ausgleichsleistung darf den Betrag nicht überschreiten, der dem finanziellen Nettoeffekt der Summe aller (positiven und negativen) Auswirkungen der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen auf die Kosten und Einnahmen des Betreibers entspricht. Die Auswirkungen werden berechnet anhand des Vergleichs der Situation bei Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung mit der Situation, die vorläge, wenn die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung nicht erfüllt worden wäre und die der Verpflichtung unterliegenden Dienste zu Marktbedingungen erbracht worden wären.
3. Bei der Berechnung des finanziellen Effektes wird der Effekt berücksichtigt, den die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung auf die Verkehrsnachfrage im gesamten betreffenden Netz hat.
4. Die Berechnung der Kosten und Einnahmen muss anhand der geltenden Grundsätze der Rechnungslegung erfolgen.
5. Wenn ein Betreiber neben den Diensten, die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unterliegen, auch andere Tätigkeiten ausführt, muss die Buchführung für diese Dienste zur Erhöhung der Transparenz und zur Vermeidung von Quersubventionen Gegenstand besonderer Abgrenzungsmaßnahmen sein, die zumindest die folgenden Voraussetzungen erfüllen:
 - Die Konten für jede dieser betrieblichen Tätigkeiten werden getrennt geführt, und der Anteil der zugehörigen Aktiva sowie die Fixkosten werden gemäß den geltenden Rechnungslegungsvorschriften umgelegt.
 - Die mit eventuellen anderen Tätigkeiten des Betreibers zusammenhängenden Kosten müssen alle variablen Kosten, einen angemessenen Beitrag zu den Fixkosten und einen angemessenen Gewinn mit einschließen. Diese Kosten dürfen auf keinen Fall der betreffenden öffentlichen Dienstleistung zugerechnet werden.
 - Die Kosten für die öffentliche Dienstleistung werden durch die Betriebseinnahmen und die Zahlungen staatlicher Behörden ausgeglichen, ohne dass eine Übertragung der Einnahmen in einen anderen Tätigkeitsbereich des Betreibers möglich ist.
6. Unter angemessenem Gewinn ist eine im Sektor übliche angemessene Kapitalverzinsung zu verstehen, wobei das aufgrund des Eingreifens der Behörde vom Betreiber eingegangene Risiko oder für ihn entfallende Risiko zu berücksichtigen ist.
7. Das Verfahren zur Gewährung der Ausgleichsleistung muss einen Anreiz geben

- zur Aufrechterhaltung oder Entwicklung einer wirtschaftlichen Geschäftsführung des Betreibers, die objektiv nachprüfbar ist, und
- zur Erbringung von Verkehrsdiensten ausreichender Qualität.