

III

(Sonstige Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTSRAUM

ENTSCHEIDUNG DER EFTA-ÜBERWACHUNGSBEHÖRDE

Nr. 179/15/COL

vom 7. Mai 2015

bezüglich der Beihilfen für die Erbringung öffentlicher Busverkehrsdienstleistungen in der Provinz Aust-Agder (Norwegen) [2016/1890]

DIE EFTA-ÜBERWACHUNGSBEHÖRDE (IM FOLGENDEN „ÜBERWACHUNGSBEHÖRDE“) —

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (im Folgenden „EWR-Abkommen“), insbesondere auf die Artikel 49 und 61 bis 63 und das Protokoll 26,

gestützt auf das Abkommen zwischen den EFTA-Staaten über die Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs („Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen“), insbesondere auf Artikel 24,

gestützt auf Protokoll 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen, insbesondere auf Teil I Artikel 1 Absätze 1, 2 und 3 und Teil II Artikel 7 Absatz 5 und Artikel 14,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. SACHVERHALT

1. VERFAHREN

- (1) Mit Schreiben vom 23. März 2011 erhielt die Überwachungsbehörde eine erste Beschwerde des privaten norwegischen Busunternehmens *Konkurrenten.no* (im Folgenden „Beschwerdeführerin“, der zufolge die Verträge über die Erbringung örtlicher Busverkehrsdienste in der Provinz Aust-Agder, die die Provinz Aust-Agder (Norwegen) mit mehreren Busunternehmen geschlossen hat, rechtswidrige Beihilfen enthalten.
- (2) Mit Schreiben vom 10. November 2011 hat die Überwachungsbehörde die Beschwerde an Norwegen weitergeleitet und um weitere Auskünfte ersucht.
- (3) Mit Entscheidung Nr. 60/13/COL vom 6. Februar 2013 hat die Überwachungsbehörde das förmliche Prüfverfahren im Hinblick auf potenzielle rechtswidrige Beihilfen in Verbindung mit der Auftragsvergabe an örtliche Busunternehmen in der Provinz Aust-Agder eingeleitet (im Folgenden „Einleitungsentscheidung“). Die Einleitungsentscheidung wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* und in dessen EWR-Beilage veröffentlicht ⁽¹⁾. Norwegen, die Beschwerdeführerin und zwei weitere Beteiligte, die Nettbuss Sør AS und die Setesdal Bilruter L/L, übermittelten Stellungnahmen zur Einleitungsentscheidung. Außerdem hat sich Norwegen zu den Stellungnahmen der Beschwerdeführerin und der übrigen Beteiligten geäußert.
- (4) Mit Schreiben vom 17. Dezember 2013 ersuchte die Überwachungsbehörde Norwegen um weitere Auskünfte.
- (5) Weitere Auskünfte Norwegens wurden mit Schreiben vom 30. Januar 2014 übermittelt; die Nettbuss Sør AS übermittelte weitere Informationen mit Schreiben vom 20. Februar 2014.

⁽¹⁾ ABl. C 118 vom 25.4.2013, S. 4, und EWR-Beilage Nr. 24 vom 25. April 2013, S. 1.

- (6) Mit Schreiben vom 8. Juli 2014 übermittelte Norwegen weitere Auskünfte bezüglich der Beförderungsleistung der Nettbuss Sør AS. In Anbetracht dieser Informationen ersuchte die Überwachungsbehörde mit Schreiben vom 14. August 2014 um nähere Klärung und um weitere Auskünfte.
- (7) Norwegen antwortete mit Schreiben vom 15. Oktober 2014 und 19. Dezember 2014; die Nettbuss Sør AS antwortete mit Schreiben vom 6. November 2014. Außerdem kam es am 25. November 2014 zu einem Treffen mit Vertretern der Nettbuss Sør AS und der Provinz Aust-Agder.
- (8) Am 9. Dezember 2013 erhielt die Überwachungsbehörde eine zweite Beschwerde des Unternehmens Agder Flykspress; dieses Busunternehmen bietet einen mit dem entsprechenden Angebot der Nettbuss Sør AS konkurrierenden Flughafen-Shuttle-Busdienst an. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin hat die Nettbuss Sør AS mindestens seit 2013 durch Quersubventionierung ihrer gewerblichen Tätigkeiten rechtswidrige Beihilfen erhalten.
- (9) Mit Schreiben vom 18. März 2014 hat die Überwachungsbehörde die Beschwerde an Norwegen weitergeleitet und um weitere Auskünfte ersucht.
- (10) Norwegen übermittelte die gewünschten Informationen mit Schreiben vom 22. April 2014. Die Nettbuss Sør AS antwortete mit einer E-Mail vom 9. April 2014.
- (11) Mit Schreiben vom 10. Oktober 2014 stellte die Überwachungsbehörde das zweite Beschwerdeverfahren ein und teilte der Beschwerdeführerin mit, dass die Überwachungsbehörde angesichts der übermittelten Informationen und in Anbetracht der Tatsache, dass sich beide Beschwerden auf die in der Provinz Aust-Agder vergebenen öffentlichen Aufträge und auf Sachverhalte bezogen, die in den Gegenstandsbereich der Einleitungsentscheidung fielen, entschieden habe, in dieser Entscheidung auf die vorgetragenen Sachverhalte einzugehen. Die Beschwerdeführerin hat dieser Entscheidung nicht widersprochen und auch keine weiteren Informationen übermittelt.

2. HINTERGRUND — DIE GELTENDEN RECHTSVORSCHRIFTEN ZU ÖRTLICHEN LINIEN- UND SCHULBUS-DIENSTEN

2.1. Örtliche Linienbusdienste ⁽¹⁾

2.1.1. Zentrale Zuständigkeit des Staates

- (12) Bei Inkrafttreten des Verkehrsgesetzes von 1976 war der norwegische Staat (das Verkehrsministerium) ⁽²⁾ für örtliche Linienverkehrsdienste verantwortlich. In den einzelnen Provinzen wurde der örtliche Linienverkehr durch staatliche Verkehrsbehörden verwaltet.

2.1.2. Dezentralisierungsprozess

2.1.2.1. Einleitung

- (13) Kurz nach Inkrafttreten des Verkehrsgesetzes von 1976 wurde ein Dezentralisierungsprozess eingeleitet. Seit dem 1. Januar 1979 konnten die Befugnisse des Verkehrsministeriums auf die Provinzen übertragen werden. Gleichzeitig wurden die staatlichen Verkehrsbehörden in Verwaltungsbehörden der Provinzen umgewandelt.
- (14) Nachdem 1981 Artikel 24a in das Verkehrsgesetz von 1976 über die Bereitstellung von Finanzmitteln für die Provinzen aufgenommen wurde, konnte der norwegische Staat die Zuständigkeit für die Finanzierung des örtlichen Linienverkehrs auf die Provinzen übertragen ⁽³⁾.

2.1.2.2. Die Verordnung von 1980

- (15) Ein weiteres wichtiges Element des Dezentralisierungsprozesses war die Verordnung vom 19. Dezember 1980 über Ausgleichszahlungen für die Erbringung örtlicher Linienverkehrsdienste (im Folgenden „Verordnung von 1980“). Nach Artikel 1 der Verordnung war die Provinz für die Finanzierung des örtlichen Linienverkehrs zuständig. Nach Artikel 3 soll jährlich neu über den Umfang der Ausgleichszahlungen entschieden werden. Entscheidungsgrundlage ist die Differenz zwischen den veranschlagten Einnahmen bei den beschlossenen Preisen und Nachlässen und den jeweils angemessenen Kosten.

⁽¹⁾ Dieser Abschnitt ist ein Auszug aus dem Beschluss der EFTA-Überwachungsbehörde Nr. 519/12/COL vom 19. Dezember 2012 über den Abschluss des förmlichen Prüfverfahrens betreffend die etwaige Beihilfe für die AS Oslo Sporveier und die AS Sporveisbussene (Norwegen) (ABl. L 276 vom 17.10.2013, S. 8) und EWR-Beilage Nr. 57 vom 17. Oktober 2013, S. 1.

⁽²⁾ Gesetz vom 4. Juni 1976 Nr. 63 (in Kraft getreten am 1. Juli 1977).

⁽³⁾ Siehe Vorarbeiten zur Änderung des Verkehrsgesetzes von 1976 — Ot.prp. Nr. 16 (1980-1981), S. 2.

- (16) Die Verordnung von 1980 enthielt Vorschriften auch über die Kontrolle von Informationen und über den Zugang zu Informationen und erläuterte die Aufgaben des Verkehrsministeriums einerseits und der Provinzen andererseits. Das Ministerium betrachtete Artikel 7 als Rechtsgrundlage für den Erlass weiterer Vorschriften und Leitlinien für Ausgleichszahlungen im Zusammenhang mit dem örtlichen Linienverkehr.

2.1.2.3. Die Verordnung von 1982 und die Standard-Hauptvereinbarung zwischen der norwegischen Vereinigung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften (KS) und dem Verband der norwegischen Busunternehmen (NABC)

- (17) Am 1. Januar 1983 wurde die Verordnung von 1980 durch die Verordnung vom 2. Dezember 1982 über Ausgleichszahlungen für die Erbringung örtlicher Linienverkehrsdienste (im Folgenden „Verordnung von 1982“) ersetzt. Artikel 4 der Verordnung von 1982 verpflichtete die Provinzen, mit den Konzessionären Verträge über Ausgleichszahlungen für die Erbringung von Linienverkehrsdiensten zu schließen. Vor diesem Hintergrund haben die KS (*Kommunenes Sentralforbund* = norwegische Vereinigung der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften) und der NABC (*Norwegian Association of Bus Companies* = Verband der norwegischen Busunternehmen) ⁽¹⁾ eine Standard-Hauptvereinbarung (im Folgenden „Standard-Hauptvereinbarung zwischen der KS und dem NABC“) sowie eine Standardvereinbarung über jährliche Ausgleichszahlungen geschlossen, die die Provinzen bei Verträgen über die Erbringung von örtlichen Linienbusdiensten zugrunde legen müssen. Hinsichtlich der Berechnung der Ausgleichszahlungen ging die Standardvereinbarung von den gleichen Grundsätzen aus wie Artikel 3 der Verordnung von 1980. Die Standard-Hauptvereinbarung sah auch die Trennung der Kosten zwischen örtlichen Verkehrsdiensten und sonstigen gewerblichen Dienstleistungen vor.

2.1.2.4. Die Verordnung von 1985

- (18) Mit der Annahme eines neuen Einnahmesystems für die Provinzen wurde 1985 auch eine neue Verordnung über Ausgleichszahlungen für den örtlichen Verkehr angenommen („Verordnung von 1985“). Das Einnahmesystem für die Provinzen (und Kommunen) sieht vor, dass der wesentliche Beitrag zur Finanzierung des örtlichen Verkehrs als Pauschalzahlung gewährt wird. Die Verordnung von 1985 konzentrierte sich vor allem auf die Beziehung zwischen dem Verkehrsministerium und den Provinzen. Die Verordnung von 1985 wurde am 1. Januar 1987 durch eine neue Verordnung ⁽²⁾ aufgehoben, die bis zum 30. April 2003 in Kraft blieb; danach wurde sie durch die Verordnung über die gewerbliche Beförderung (*Commercial Transport Act*, s. u.) ersetzt.

2.1.3. Das Gesetz über die gewerbliche Beförderung von 2002 und die Verordnung über die gewerbliche Beförderung von 2003

- (19) Gegenwärtig unterliegen örtliche Linienbusdienste dem Gesetz über die gewerbliche Beförderung von 2002 (*Commercial Transport Act* 2002, „CTA“) ⁽³⁾ und der Verordnung über die gewerbliche Beförderung von 2003 (*Commercial Transport Regulation* 2003, „CTR“) ⁽⁴⁾. Mit dem CTA wurde das Verkehrsgesetz von 1976 aufgehoben und ersetzt ⁽⁵⁾. Mit der CTR wurden zwei Verordnungen aufgehoben und ersetzt ⁽⁶⁾.
- (20) Norwegen hat bestätigt, dass die betreffenden Rechtsvorschriften seit Inkrafttreten des EWR-Abkommens im Jahr 1994 nicht wesentlich geändert worden sind.

2.1.4. Kofinanzierung örtlicher Verkehrsdienste durch den Staat und die Provinzen

- (21) Die Provinzen finanzieren örtliche Verkehrsdienste teilweise über Steuereinnahmen. Nach dem CTA erhalten die Provinzen zudem staatliche Mittel in Form jährlicher Globalzuschüsse ⁽⁷⁾. Die Höhe der Zuschüsse richtet sich nach dem Umfang, in dem die Provinzen auf staatliche Förderung angewiesen sind. Daher müssen die Provinzen dem Verkehrsministerium Haushalte, Konten und sonstige maßgebliche Informationen übermitteln, damit das Ministerium über die Notwendigkeit staatlicher Mittel entscheiden kann ⁽⁸⁾.

2.1.5. Konzessionen

2.1.5.1. Einleitung

- (22) Nach Maßgabe des CTA werden zur entgeltlichen Erbringung von Linienbusdiensten (d. h. zur Erbringung von Busverkehrsdiensten gegen Zahlung eines Entgelts durch die Nutzer der Dienste (Fahrgäste)) Konzessionen benötigt ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Auf Norwegisch „*Norsk Rutebilerforbund*“.

⁽²⁾ Verordnung Nr. 2170 vom 12. August 1986 (in Kraft getreten am 1. Januar 1987).

⁽³⁾ Gesetz vom 21. Juni 2002 Nr. 45 (in Kraft getreten am 1. Januar 2003).

⁽⁴⁾ Verordnung Nr. 401 vom 26. März 2003 (in Kraft getreten am 1. April 2003).

⁽⁵⁾ Gesetz vom 4. Juni 1976 Nr. 63 (in Kraft getreten am 1. Juli 1977), am 1. Januar 2003 durch das CTA aufgehoben und ersetzt.

⁽⁶⁾ Verordnung Nr. 2170 vom 12. August 1986 (in Kraft getreten am 1. Januar 1987) und Verordnung Nr. 1013 vom 4. Dezember 1992 (in Kraft getreten am 1. Januar 1994); beide Verordnungen wurden am 1. April 2003 durch die CTR aufgehoben und ersetzt.

⁽⁷⁾ Artikel 22 Absatz 3 CTA.

⁽⁸⁾ Artikel 22 Absatz 4 CTA.

⁽⁹⁾ Artikel 4 und 6 CTA.

- (23) Gewerbliche Anbieter von Linienbusdiensten benötigen sowohl eine allgemeine Konzession als auch eine Sonderkonzession.

2.1.5.2. Allgemeine Konzession zur Personenbeförderung

- (24) Unternehmen, die Personenverkehrsdienste gegen Entgelt erbringen, müssen eine allgemeine Konzession besitzen ⁽¹⁾. Um eine allgemeine Konzession zu erhalten, muss der Antragsteller i) ein Führungszeugnis vorlegen, ii) über hinreichende finanzielle Mittel und Möglichkeiten verfügen und iii) ausreichend fachlich qualifiziert sein ⁽²⁾. Allgemeine Konzessionen sind nicht befristet ⁽³⁾.

2.1.5.3. Sonderkonzessionen für die Personenbeförderung im Linienverkehr

- (25) Neben der allgemeinen Konzession muss ein Unternehmen, das die Beförderung von Personen im Linienverkehr als gewerbliche Leistung anbieten möchte, eine Sonderkonzession besitzen ⁽⁴⁾. Zwei Typen von Sonderkonzessionen sind zu unterscheiden: i) Gebietskonzessionen und ii) Streckenkonzessionen. Gebietskonzessionen werden als Restkonzessionen erteilt, wenn keine sonstigen Streckenkonzessionen für das betreffende Gebiet gewährt wurden, und ermöglichen dem Inhaber die Erbringung von Linienbusdiensten im gesamten jeweiligen Gebiet. Der Inhaber einer Streckenkonzession ist das einzige Unternehmen, das zur Erbringung von Linienbusdiensten auf der betreffenden Strecke berechtigt ist.
- (26) Die Sonderkonzession verleiht dem Konzessionär das Recht und erlegt ihm gleichzeitig die Pflicht auf, die betreffenden Verkehrsdienstleistungen nach Maßgabe der Konzession zu erbringen ⁽⁵⁾. In Verbindung mit dem Antrag auf Erteilung einer Sonderkonzession ist ein Vorschlag für die Fahrplan- und die Preisgestaltung zu übermitteln ⁽⁶⁾. Fahrpläne und Preise unterliegen der Kontrolle durch die Provinzen ⁽⁷⁾. Die Provinzen können Fahrplan- und Preisänderungen anordnen ⁽⁸⁾.
- (27) Die Vergabe von Sonderkonzessionen kann entweder i) im Wege von Ausschreibungen (für einen im Ausschreibungsverfahren festgelegten Zeitraum ⁽⁹⁾ von höchstens zehn Jahren ⁽¹⁰⁾) oder ii) ohne Ausschreibungsverfahren direkt erfolgen (für einen Zeitraum von zehn Jahren) ⁽¹¹⁾.

2.1.5.4. Verträge

- (28) Ergänzend zu den Konzessionen schließen die Provinzen mit den Konzessionären Verträge über die Erbringung der benötigten öffentlichen Dienstleistungen. Die formale Gestaltung dieser Verträge liegt im Ermessen der Provinzen ⁽¹²⁾.

2.1.5.5. Ausgleich

- (29) Die Provinzen sind für die Ausgleichszahlungen an die Konzessionäre zuständig ⁽¹³⁾. Die Gemeinden können nach eigenem Ermessen Brutto- oder Nettoverträge schließen. Bei Bruttoverträgen erhalten die Konzessionäre von der Provinz einen Ausgleich für die Kosten der Erbringung des Dienstes, verzichten dafür aber auf die Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf an die Fahrgäste. Bei Nettoverträgen behalten die Konzessionäre die Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf und erhalten einen Ausgleich von der Provinz nur dann, wenn die Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf nicht hoch genug sind, um die Kosten der Dienstleistungen zuzüglich eines angemessenen Gewinns zu decken.

⁽¹⁾ Artikel 4 Absatz 1 CTA.

⁽²⁾ Artikel 4 Absatz 2 CTA und Kapitel I CTR.

⁽³⁾ Artikel 27 Absatz 1 CTA.

⁽⁴⁾ Artikel 6 Absatz 1 CTA.

⁽⁵⁾ Artikel 25 CTR.

⁽⁶⁾ Artikel 28 und 29 CTR; diesen Anforderungen misst die Überwachungsbehörde hinsichtlich einer Beschreibung der staatlichen Regelung die größte Bedeutung bei. Darüber hinaus enthält die CTR aber noch eine Reihe detaillierter Anforderungen für Sonderkonzessionen.

⁽⁷⁾ Das Verkehrsministerium hat seine Zuständigkeit für die Festlegung der Preise den Provinzen übertragen. Teilweise werden Preisnachlässe aber auch auf staatlicher Ebene festgelegt. Es hat alle Provinzen angewiesen, sicherzustellen, dass die Anbieter örtlicher öffentlicher Linienbusdienste Kindern, Senioren und Behinderten einen Preisnachlass von 50 % gewähren.

⁽⁸⁾ Artikel 28 und 29 Absatz 2 CTR; nach Artikel 28 Absatz 3 CTR ist das Verkehrsministerium für die Entwicklung von Leitlinien zur inhaltlichen Gestaltung und zur Veröffentlichung der Fahrpläne zuständig. Das Rundschreiben N-1/2006 des Verkehrsministeriums enthält ergänzende Leitlinien zur Veröffentlichung von Fahrplänen. Vor dem Jahr 2006 sah Artikel 28 CTR Regelungen für bestimmte Aspekte der Veröffentlichung von Fahrplänen vor. Diese Aspekte wurden 2006 jedoch aus diesen Regelungen gestrichen. Rundschreiben N-1/2006 bezieht sich auf die frühere Bestimmung (Artikel 28 CTR) in der Fassung vor der Änderung dieser Vorschrift und besagt, dass die Anforderungen der früheren Bestimmung vorbehaltlich anderweitiger Anweisungen als Leitlinie für die inhaltliche Gestaltung von Fahrplänen zu betrachten seien.

⁽⁹⁾ Artikel 27 Absatz 2 CTR.

⁽¹⁰⁾ Siehe vorbereitende Unterlagen, Kapitel 10 Absatz 1 Vorschlag 113 L (2009–2010).

⁽¹¹⁾ Artikel 8 CTA; die Möglichkeit der Ausschreibung der Konzessionen wurde mit einer Änderung des Verkehrsgesetzes von 1976 durch das am 1. Januar 1994 in Kraft getretene Gesetz Nr. 85 vom 11. Juni 1993 geschaffen.

⁽¹²⁾ Artikel 22 Absatz 5 CTA.

⁽¹³⁾ Artikel 22 Absatz 1 CTA.

- (30) Nach Artikel 22 CTA müssen die Provinzen den Unternehmern für die Erbringung des Verkehrsdienstes auf unrentablen Strecken, die auf Betreiben der Provinzen eingeführt oder in den jeweiligen Territorien erhalten werden sollen, einen Ausgleich gewähren ⁽¹⁾.
- (31) Die Provinzen können nach eigenem Ermessen über die Gestaltung der an die Konzessionäre zu leistenden Ausgleichszahlung entscheiden. Das CTA und die CTR enthalten keine besonderen Bestimmungen zur Gestaltung der Ausgleichsleistung.
- (32) Die Überwachungsbehörde nimmt zur Kenntnis, dass Artikel 22 CTA die Möglichkeit eines Ausgleichs für Gemeinwohllasten (bei Nettoverträgen abzüglich der Einnahmen aus den Fahrkartenverkäufen) einschließlich eines angemessenen Gewinns vorsieht.

2.2. Schulbusverkehr

- (33) Vor Inkrafttreten des EWR-Abkommens in Norwegen am 1. Januar 1994 waren die norwegischen Provinzen für die Beförderung von Kindern zu Primarschulen und zu weiterführenden Schulen (Sekundarschulen) zuständig, wenn die Kinder in einer gewissen Entfernung (in der Regel vier Kilometer) von der jeweiligen Schule entfernt lebten. Gegenwärtig beruht die Zuständigkeit der Provinzen auf dem Bildungsgesetz von 1998 („Bildungsgesetz“) ⁽²⁾. Dieses Gesetz ersetzte das Gesetz über Primarschulen aus dem Jahr 1969 ⁽³⁾ und das Gesetz über Sekundarschulen von 1974 ⁽⁴⁾. Ursprünglich wurde die Zuständigkeit für die Erbringung von Schulbusdiensten den Provinzen Mitte der 1980er Jahre mit einem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Primarschulen und des Gesetzes über Sekundarschulen ⁽⁵⁾ übertragen. In dieser Entscheidung wird aus Gründen der Übersichtlichkeit auch für alle einschlägigen Rechtsvorschriften vor Inkrafttreten des heute geltenden Bildungsgesetzes die Bezeichnung „Bildungsgesetz“ verwendet.
- (34) Nach dem Bildungsgesetz sind die Kommunen verpflichtet, den Provinzen für den Primarschul-Busverkehr einen bestimmten Preis zu zahlen. Die Provinzen wiederum bezahlen den Busunternehmer für die Erbringung der Verkehrsdienste. Für Schulbusdienste in Verbindung mit weiterführenden Schulen oder Sekundarschulen bezahlen die Provinzen den Schülern Monatskarten nach den mit den Busunternehmern geschlossenen Verträgen.

3. EMPFÄNGER DER ETWAIGEN BEIHILFEN

- (35) Nach dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens in Norwegen hat die Provinz Aust-Agder den folgenden sieben örtlichen Anbietern von Linien- und Schulbusdiensten Sonderkonzessionen erteilt und Verträge mit diesen Anbietern geschlossen:
1. Birkeland Busser AS, Eigentümer: Setesdal Bilruter L/L;
 2. Frolandsruta Frode Oland, Eigentümer: Frode Stoltenberg Oland;
 3. Høyvågruta AS, bis zum Zusammenschluss mit der Nettbuss Sør AS im Jahr 2009;
 4. Nettbuss Sør AS, ein Unternehmen der Nettbuss-Gruppe; Eigentümer ist das Busunternehmen Nettbuss AS, das wiederum im Eigentum der Norges Statsbaner AS steht ⁽⁶⁾;
 5. Risør and Tvedestrand Bilruter AS („RTB“), bis zum Zusammenschluss mit der Nettbuss Sør AS im Jahr 2008;
 6. L/L Setesdal Bilruter; drei Hauptanteilseigner: Sigmund Aune, Brøvig Holding AS und Gemeinde Bykle; außerdem sind weitere Kommunen in der Provinz Aust-Agder und einige Kommunen in Vest-Agder beteiligt; und
 7. Telemark Bilruter; Hauptanteilseigner: die Kommunen Vinje und Seljord sowie die Seljord Sparebank; außerdem mehrere Kommunen der Provinz Telemark.

⁽¹⁾ Norwegen hat dies in seinen Stellungnahmen zur Entscheidung über die Eröffnung des Verfahrens in der Sache 71524 betreffend die etwaige Beihilfe für die AS Oslo Sporveier und die AS Sporveisbussene bestätigt und unter Verweis auf die juristische Fachliteratur (*Norsk Lovkommentar*) erklärt, dass die frühere Vorschrift (Artikel 24a des Verkehrsgesetzes von 1976) ebenfalls in diesem Sinn ausgelegt wurde. Diesbezüglich heißt es im *Norsk Lovkommentar* zum Verkehrsgesetz von 1976 (siehe <http://www.rechtsdata.no/>, nur für angemeldete Benutzer, kostenpflichtiger Zugang) in Anmerkung 43 bezüglich der Entschädigungsleistung (norwegischer Originalwortlaut): „I rutetransporten vil det dog ofte være aktuelt å pålegge utøver en større rutetjeneste som sammenholdt med de takster som godkjennes, ikke gir et forsvarlig økonomisk grunnlag. I slike tilfeller kan plikten bare opprettholdes dersom det ytes tilskudd, jf. § 24 a“. Übersetzung der Überwachungsbehörde: „Im Linienverkehr wird es häufig angemessen sein, den Verkehrsunternehmer zur Erbringung eines umfassenderen Dienstes aufzufordern. Angesichts der festgelegten Höchstpreise wird dieser Dienst allerdings nicht als wirtschaftlich vernünftig zu betrachten sein. Unter diesen Umständen kann die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung nur gegen eine Ausgleichszahlung aufrechterhalten werden (siehe Artikel 24a).“

⁽²⁾ Gesetz vom 17. Juli 1998 Nr. 61 (in Kraft getreten am 1. August 1999).

⁽³⁾ Gesetz vom 13. Juli 1969 Nr. 24.

⁽⁴⁾ Gesetz vom 21. Juni 1974 Nr. 55.

⁽⁵⁾ Gesetz vom 31. Mai 1985 Nr. 41.

⁽⁶⁾ Die Norges Statsbaner AS (NSB) ist eine im Personenverkehr tätige Eisenbahngesellschaft in Norwegen. Sie steht im Eigentum des Ministeriums für Verkehr und Kommunikation. Die Gesellschaft erbringt nicht nur Schienen- und Busverkehrsdienste, sondern ist auch im Güterzugverkehr sowie im länderübergreifenden Bahnverkehr und im Immobiliengeschäft tätig.

- (36) Bereits vor Inkrafttreten des EWR-Abkommens in Norwegen am 1. Januar 1994 haben diese Unternehmen Linien- und Schulbusdienste in der Provinz Aust-Agder erbracht. Seit 2009 und nach dem Zusammenschluss der Nettbuss Sør AS mit der Høyvågruta AS und mit der RTB wurden Verkehrsdienste nach Maßgabe der Verträge mit der Provinz Aust-Agder von fünf Unternehmern erbracht ⁽¹⁾. Seit dem Ende des Konzessionsvertrags mit der Nettbuss Sør AS am 31. Dezember 2014 erbringen nur noch vier Verkehrsunternehmer Verkehrsdienste nach den geltenden Rechtsvorschriften.
- (37) Das Recht und die Verpflichtung zur Erbringung örtlicher Linien- und Schulbusdienste wurden durch die Konzessionen sowie — später — nach Maßgabe getrennter Verträge mit den Busunternehmen geregelt. Die beiden zuletzt erteilten Konzessionen hatten eine Laufzeit von jeweils ca. zehn Jahren (1993-2003 und 2004-2012). Die Konzessionen wurden in beiden Konzessionszeiträumen regelmäßig den genannten Busunternehmen erteilt, und mit diesen Unternehmen wurden die entsprechenden Verträge geschlossen.
- (38) Diese Busunternehmen sind nicht nur im öffentlichen Auftrag, sondern auch gewerblich tätig. Die gewerblichen Tätigkeiten umfassen Speditionsdienste, Reisebusverkehrsdienste, Taxidienste und Expressbusdienste.
- (39) Die Nettbuss Sør AS ist seit den 1960er Jahren auf dem Markt tätig; seit 2014 übt sie ihre Tätigkeit über ihre Tochter Nettbuss Ekspress AS, einen regionalen Anbieter von Flughafen-Shuttle-Busdiensten, aus. Diese Tätigkeit wird jedoch als gewerbliche Tätigkeit betrachtet, für die kein Anspruch auf einen Ausgleich für Gemeinwohllasten durch die Provinz Aust-Agder besteht. Außerdem bietet das Unternehmen über seine Tochter Sørlandsekspressen Schnellbus- und Nachtbusverbindungen (*nettbus*) an; beide Angebote sind ebenfalls nicht dem öffentlichen Aufgabenbereich zuzurechnen.
- (40) Norwegen zufolge führt die Telemark Bilruter AS seit 2012 getrennte Konten.
- (41) Frolandsruta Frode Oland hat keine Kontentrennung vorgenommen.
- (42) Die Birkeland Busser AS, die Nettbuss Sør AS und die Setesdal Bilruter L/L führen seit 2009 getrennte Konten.
- (43) Bei der RTB und der Høyvågruta AS konnte Norwegen keine Informationen bezüglich einer getrennten Kontoführung vorlegen. Seit dem Zusammenschluss mit der Nettbuss Sør AS im Jahr 2008 bzw. 2009 sind die Konten dieser Unternehmen in den Konten der Nettbuss Sør AS aufgegangen.

4. AUFTRAGSVERGABE

4.1. Auftragsvergabe 1988-2003

- (44) Von 1988 bis Ende 2003 schloss die Provinz Aust-Agder mit allen Busunternehmen Verträge über eine Sonderkonzession. Diese Verträge hatten eine Laufzeit von einem Jahr mit der Möglichkeit einer automatischen Verlängerung jeweils um ein weiteres Jahr.
- (45) Die Verträge enthielten keine Formel zur Berechnung des Ausgleichs für Gemeinwohllasten; stattdessen wurde die Ausgleichsleistung in Verhandlungen vereinbart. Nach Maßgabe der Verträge musste jedoch jedes Busunternehmen mit einer Sonderkonzession einen Betriebsplan und einen Haushaltsentwurf mit den voraussichtlichen Einnahmen und Kosten erstellen. Dieser Plan sollte möglichst auf den Konten und Statistiken sowie auf den Prognosen vorhersehbarer Kosten und Einnahmen und auf der zu erwartenden Verkehrsentwicklung beruhen. Außerdem sollten die prognostizierten Betriebskosten den Kosten eines normalen und gut geführten Unternehmens entsprechen. Diese Prognosen bildeten die Grundlage für die Verhandlungsführung.

4.2. Auftragsvergabe 2004-2008 — Einführung der ALFA-Methode

- (46) Nach einer Entscheidung des Provinzrats vom Dezember 2002 schloss die Provinz Aust-Agder weitere Einzelverträge. Norwegen zufolge waren mit diesen Verträgen keine grundsätzlichen Änderungen des bestehenden Systems verbunden. Alle Verträge wurden weiterhin unmittelbar mit den bereits vorher unter Vertrag stehenden Busunternehmen geschlossen.

⁽¹⁾ Die Zusammenschlüsse wurden dem norwegischen Gesellschaftsregister am 10. und 11. Juni 2009 gemeldet, und die Høyvågruta AS und die RTB wurden am 3. bzw. am 5. September 2009 aus dem Register gestrichen. In diesem Dokument bezeichnet die Überwachungsbehörde diese Unternehmen ggf. als die „fünf Busunternehmen“.

- (47) Seit 2004 führten die Provinz Aust-Agder und die Busunternehmen regelmäßig Verhandlungen über die Höhe der Ausgleichsleistung; die Verhandlungsgrundlage änderte sich jedoch mit der Einführung eines neuen Systems (der sogenannten „ALFA-Methode“) zur Berechnung der Ausgleichsleistung ⁽¹⁾.
- (48) Nach Angaben Norwegens wurde die ALFA-Methode als objektives und transparentes Modell zur Berechnung der mit dem Busverkehr verbundenen Kosten entwickelt. Ein Grundprinzip der Methode ist, dass die Verkehrsunternehmen ihren Ausgleich nicht aufgrund der den Unternehmen tatsächlich entstandenen Kosten, sondern ausgehend von repräsentativen Annahmen für den jeweiligen Unternehmenstyp erhalten. Bei dieser Methode werden die Kosten eines gut geführten Busunternehmens simuliert. Die normalisierte Berechnung der Kosten eines Busunternehmens nach der ALFA-Methode beinhaltet die folgenden Kernelemente:
- a) Berechnung der Beförderungsleistung: Kilometerleistung pro Beförderungszeitraum und Fahrzeug; jede Strecke im Linienbusverkehr wird nach Entfernung, Zeit, Anzahl der Tage pro Betriebsperiode und Bustyp erfasst. Außerdem werden die Kilometerzahl pro Fahrzeug und die Anzahl der Stunden im Verkehrsbetrieb sowie die durchschnittliche Geschwindigkeit pro Betriebsperiode berücksichtigt;
 - b) Berechnung der Kosten: Die Einheitskosten werden mit der Kilometerleistung pro Fahrzeug multipliziert; bei der ALFA-Methode werden Kostenpositionen wie Kraftstoff, Reifen, Ersatzteile, Wartung und Reparaturen, Fahrzeugwäsche, Personalkosten (Fahrer), Sonderbudgets (verkehrsbezogene Kosten wie z. B. Fahrkosten oder Mautgebühren), Verwaltungskosten und sonstige anteilige Aufwendungen berücksichtigt. Teilweise werden die Kostenpositionen ausgehend von den Preisen der Ausgangsfaktoren multipliziert mit dem Verbrauch pro Kilometer als normalisierte Kosten pro Kilometer ermittelt;
 - c) Einnahmen aus Verkehrsdiensten im Beförderungszeitraum; und
 - d) Berechnung der benötigten Beihilfen: Bei der Berechnung der Beihilfen werden die berechneten normalisierten Kosten zuzüglich der Sonderbudgets abzüglich der Einnahmen aus den Verkehrsdiensten berücksichtigt.
- (49) Die Berechnung beruhte auf den erbrachten Verkehrsdiensten (d. h. auf der Kilometerleistung der Fahrzeuge in den verschiedenen Gruppen von Fahrzeugen und Linienbusdiensten) der einzelnen Unternehmen. Außerdem wurden die nach der ALFA-Methode ermittelten durchschnittlichen Kosten der einzelnen Kostenpositionen berücksichtigt. Und schließlich wurden einige Anpassungen ausgehend von besonderen Kosten der einzelnen Unternehmen infolge der geografischen und topografischen Gegebenheiten, der Verkehrsbedingungen, der geltenden Rechtsvorschriften und der Fahrpreisangaben vorgenommen.
- (50) Die neuen Einzelverträge traten erstmals für den Zeitraum vom 1. Januar 2004 bis zum 31. Dezember 2006 in Kraft und wurden um zwei Jahre bis zum 31. Dezember 2008 verlängert.

4.3. Auftragsvergabe seit 2009 — Indexierung

- (51) Am 12. Juni 2007 beschloss der Provinzrat Aust-Agder, mit den bereits unter Vertrag stehenden Busunternehmen unmittelbar neue Verträge für den Zeitraum 2009-2012 zu schließen. Nach Verhandlungen mit den Busunternehmen genehmigte der Provinzrat die neuen Verträge am 9. Dezember 2008.
- (52) Die früheren Verträge wurden weitgehend unverändert fortgeschrieben. Allerdings wurde die ALFA-Methode durch ein neues Indexierungssystem ergänzt, das bestimmte Ausgangsfaktoren in die folgende Formel einbezog:

$$0,55 \times L + 0,30 \times K + 0,15 \times D$$

L = Änderung der Lohnkosten (Norwegisches Statistisches Amt, Lohnstatistiken im Verkehrssektor)

K = Änderung des Verbraucherpreisindex (Norwegisches Statistisches Amt)

D = Änderung der Kraftstoffkosten (Platts-Oilgram-Index).

- (53) Bei den neuen Verträgen ab 2009 wurde die Ausgleichsleistung ohne weitere Verhandlungen gewährt.
- (54) Die neuen Verträge galten ursprünglich vom 1. Januar 2009 bis zum 31. Dezember 2012; diese Verträge wurden bis Ende 2016 verlängert. Nur der Vertrag mit der Nettbuss Sør AS wurde nur um zwei Jahre (d. h. bis zum 31. Dezember 2014) verlängert.

⁽¹⁾ Die Ausgleichsleistung für Busdienste in Norwegen wurde mit zwei parallel verwendeten Systemen berechnet, die beide vieles gemein haben: Ein System ist die von der Provinz Aust-Agder verwendete ALFA-Methode. Alternativ wurde die Berechnung mit der BUSSKOST-Methode vorgenommen. Beide Systeme beruhen auf denselben Kernelementen. Die BUSSKOST-Methode wurde von dem Beratungsunternehmen Asplan-VIAK entwickelt; die entsprechenden Berechnungen werden exklusiv (und kostenpflichtig) von diesem Unternehmen vorgenommen.

- (55) Die Provinz Aust-Agder hat bereits die Ausschreibung neuer Verträge für den Zeitraum ab Januar 2015 eingeleitet.

5. DAS ATP-PROJEKT UND DER FLUGHAFEN-SHUTTLE-BUSDIENST

- (56) Nach Angaben der Beschwerdeführerin hat die Provinz Aust-Agder für die Busunternehmer jährlich 1 Mio. NOK zur Finanzierung von „Maßnahmen in den Bereichen Forschung und Umweltschutz“ vorgesehen.
- (57) Nach Auskunft Norwegens haben die Kommunen Kristiansand, Songdalen, Søgne, Vennesla, Lillesand, Birkenes und Iveland und die Provinzen Vest-Agder und Aust-Agder ein Kooperationsprojekt („ATP-Projekt“) entwickelt.
- (58) Auf der Grundlage des ATP-Projekts wurde seit 2004 ausschließlich der Nettbuss Sør AS unmittelbar aus dem Projekthaushalt jährlich ein Betrag von 800 000 NOK zur Erhöhung der Bus-Frequenzen auf der Strecke Lillesand — Kristiansand (hauptsächlich von einer auf zwei Verbindungen stündlich) gewährt. Die Zahlung erfolgte in den Jahren 2005, 2006 und 2007 über die Provinz Vest-Agder und in den Jahren 2008 und 2009 über die Aktiengesellschaft Agder Kollektivtrafikk AS („AKT“). 2010 wurde dieser Betrag auf 2 Mio. NOK erhöht; dieser Betrag wird der Nettbuss Sør AS seitdem im Rahmen des mit diesem Unternehmen bestehenden Vertrags über die Erbringung örtlicher Linien- und Schulbusdienste unmittelbar von der Provinz Aust-Agder gezahlt, um die Busverbindungen zur Provinz Aust-Agder aufrechterhalten und die Busverkehrsdienste auf der Strecke Kristiansand — Arendal (Strecke 5) weiter verbessern zu können. Der Auftrag für die Erhöhung der Frequenzen wurde von der Provinz Aust-Agder erteilt. Der Betrag wurde zunächst von der Provinz Vest-Agder über AKT an die Provinz Aust-Agder gezahlt, die dann ihrerseits die Zahlung an die Nettbuss Sør AS leistete. Im Jahr 2011 wurde der Betrag auf 1,5 Mio. NOK reduziert.
- (59) Außerdem wurde 2004 im Zusammenhang mit der oben genannten Erhöhung der Frequenzen der Nettbuss Sør AS ein entsprechender Flughafen-Shuttle-Busdienst als Verbindung zwischen Strecke 5 der örtlichen Linienbusverbindung nach Kristiansand und dem Flughafen Kjevik eingerichtet. Für diese Verbindung wird nur eine einzige Fahrkarte benötigt, die sowohl für den örtlichen Linienbus als auch für den Flughafen-Shuttle-Bus gilt. Die Verbindung über den Flughafen-Shuttle-Bus wurde nicht als Gemeinwohlverpflichtung in Auftrag gegeben. Als Ausgleich für den örtlichen Linienbusdienst auf der Strecke 5 kaufte die Nettbuss Sør AS 60 000 Plätze jährlich zum Preis von 65 NOK pro Fahrkarte (insgesamt 3,9 Mio. NOK). Der Preis der Fahrkarten wurde ausgehend vom Preis der Fahrkarten für die gewerbliche Direktverbindung der Nettbuss Sør AS zum Flughafen ermittelt. Mit dem entsprechenden Betrag wurden die erhöhten Frequenzen auf der Strecke 5 finanziert.
- (60) Infolge der geringen Fahrgastzahlen auf der Strecke 5 kamen die Nettbuss Sør AS und die Provinz Aust-Agder 2009 überein, den jährlichen Betrag für den Kauf von Sitzplätzen auf 2,1 Mio. NOK zu reduzieren. Diese Reduzierung der Einnahmen wurde durch eine Erhöhung der Mittel für das ATP-Projekt um 2 Mio. NOK (s. o.) ausgeglichen.
- (61) Infolge eines weiteren Rückgangs der Fahrgastzahlen beim Shuttle-Dienst sowie aufgrund der Tatsache, dass der jährlich von der Nettbuss Sør AS gezahlte Betrag für die bereitgestellten Sitzplätze als nicht hinreichend für einen wirtschaftlichen Betrieb des Flughafen-Shuttle-Busdienstes betrachtet wurde, einigte man sich mit der Provinz Aust-Agder, den Umfang des Auftrags der Nettbuss Sør AS in Rahmen der bestehenden Gemeinwohlverpflichtung für zwei Strecken (die Strecken 39 und 40) zu verringern, um die entsprechenden Einnahmeausfälle beim ATP-Projekt auszugleichen. Aus wirtschaftlicher Sicht wurde diese Verringerung des Auftragsumfangs von Norwegen mit einer Einsparung unmittelbarer Kosten der Nettbuss Sør AS in Höhe von 1,02 Mio. NOK gleichgesetzt.
- (62) Von Norwegen übermittelten Informationen zufolge stellte der Flughafen-Shuttle-Bus den Kauf von Sitzplätzen auf Strecke 5 zum 20. Januar 2014 ein. Inzwischen werden der Flughafen-Shuttle-Busdienst und die Strecke 5 nicht mehr als gemeinsames Angebot vermarktet, und Fahrgäste der Linie 5, die den Shuttle-Dienst in Anspruch nehmen möchten, müssen ihre Fahrkarten getrennt kaufen. Außerdem wird der Flughafen-Shuttle-Busdienst seit 2014 nicht mehr von der Nettbus Sør AS, sondern von der Nettbuss Ekspress AS betrieben.

6. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHRENS

- (63) Die Überwachungsbehörde hat Zweifel daran geäußert, dass der seit 2004 für die Verpflichtungen zu örtlichen Linien- und Schulbusdiensten in der Provinz Aust-Agder gewährte Ausgleich insbesondere nach den *Altmark*-Kriterien⁽¹⁾ (besonders den Kriterien zwei bis vier) als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 61 EWR-Abkommen einzustufen sei.

⁽¹⁾ Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft, C-280/00, EU:C:2003:415.

- (64) Insbesondere zweifelte die Überwachungsbehörde daran, dass das zweite Kriterium erfüllt sei, weil die Verhandlungen über den genauen Betrag des zu gewährenden Ausgleichs nach Anwendung der ALFA-Methode geführt wurden. Zweifel hatte die Überwachungsbehörde auch bezüglich des dritten Kriteriums, weil die betreffenden Unternehmen seit 2004 nicht einheitlich getrennte Konten geführt haben und weil keines der Unternehmen gemeinsame Kosten so ordnungsgemäß verbucht hat, dass nachzuvollziehen wäre, dass die gewährte Ausgleichsleistung ausschließlich die Gemeinwohlkosten abdeckte. Und schließlich ist die Überwachungsbehörde auch hinsichtlich der Anwendbarkeit des vierten *Altmark*-Kriteriums und der Ermittlung der Referenzwerte nicht zu einem endgültigen Ergebnis gelangt. Außerdem bestanden Zweifel daran, dass mit der ALFA-Methode und mit den Verhandlungen über den endgültigen Ausgleich sichergestellt war, dass sich die Ausgleichsleistung auf die Kosten eines angemessen ausgestatteten und gut geführten Unternehmens beschränkte.
- (65) Die Zweifel der Überwachungsbehörde bezüglich des ATP-Projekts gründeten sich auf das Fehlen angemessener Informationen dazu, ob die der Nettbuss Sør AS gewährten Beträge mit der Gewährung eines Ausgleichs der Provinz Aust-Agder in Zusammenhang stehen oder ob sie eine separate Maßnahme darstellen bzw. Bestandteil einer separaten Regelung sind.
- (66) Außerdem ist die Überwachungsbehörde nicht zu einem Ergebnis dahin gehend gelangt, ob die mit der Einführung der ALFA-Methode am 1. Januar 2004 und mit der Indexierung seit 2009 verbundenen Modifizierungen der bestehenden Beihilferegelung (die in der Provinz Aust-Agder nach dem CTA, der CTR, dem Bildungsgesetz und der Verwaltungspraxis vorgenommen wurden) mit einer derart grundlegenden Änderung der Beihilfe einhergingen, dass nun eine neue Beihilfe gegeben wäre. Obwohl die Einführung dieser neuen Methode Auswirkungen offensichtlich weder auf die Rechtsgrundlage und auf das mit der Gewährung des Ausgleichs verfolgte Ziel noch auf die Beihilfeempfänger hatte, äußerte die Überwachungsbehörde Zweifel daran, dass die Beihilferegelung ihrem Wesen nach unverändert geblieben sei. Die Zweifel der Überwachungsbehörde beruhten auf Bedenken, dass sich die wesentlichen der Berechnung des Ausgleichs zugrunde liegenden Ansätze erheblich geändert haben könnten.
- (67) Nach der Feststellung, dass in der Provinz Aust-Agder eine Beihilferegelung mindestens bis Ende 2003 bestand, hatte die Überwachungsbehörde angesichts des Fehlens getrennter Konten und einer angemessenen Verbuchung gemeinsamer Gemeinwohlkosten und gemeinsamer Kosten für die gewerbliche Tätigkeit der betreffenden Beihilfeempfänger Zweifel daran, dass die Ausgleichsbeträge nach Maßgabe dieser Beihilferegelung gewährt wurden. Nach der jüngsten Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofs hatte die Überwachungsbehörde festgestellt, dass für Zahlungen, die nicht auf der Grundlage der für die Beihilferegelung maßgeblichen Bestimmungen geleistet wurden, kein Bestandsschutz aufgrund der bestehenden Beihilferegelung beansprucht werden kann ⁽¹⁾. Außerdem betonte die Überwachungsbehörde in der Einleitungsentscheidung, dass nach dem oben zitierten Urteil jede auf der Grundlage einer bestehenden Beihilferegelung gewährte Beihilfe als neue Beihilfe einzustufen sei.
- (68) Bezüglich der Vereinbarkeit der zu bewertenden Beihilfemaßnahmen wies die Überwachungsbehörde darauf hin, dass jegliche etwaige über den Umfang der bestehenden Beihilferegelung hinausgehende Überkompensation nicht mit dem EWR-Abkommen vereinbar wäre. Angesichts der Zweifel hinsichtlich der Parameter, nach denen die Ausgleichsleistung zu berechnen ist, sowie in Anbetracht der Regelung für die Kostenaufteilung zur Vermeidung einer Überkompensation war die Überwachungsbehörde auch bezüglich der etwaigen neuen Beihilfe, die nach 2004 mit der Einführung der ALFA-Methode gewährt wurde, noch nicht zu einer Entscheidung darüber gelangt, ob der gewährte Ausgleich mit dem EWR-Abkommen vereinbar sei.
- (69) Und schließlich war die Überwachungsbehörde auch bezüglich des ATP-Projekts noch nicht zu einem Ergebnis hinsichtlich der Vereinbarkeit dieser Maßnahme mit dem EWR-Abkommen gelangt, da noch keine hinreichenden Informationen verfügbar waren.

7. STELLUNGNAHMEN NORWEGENS

- (70) Norwegen hat Stellungnahmen zur Einleitungsentscheidung vorgelegt und später weitere Stellungnahmen übermittelt; ursprünglich vertrat Norwegen eine einheitliche Haltung hinsichtlich der Bewertung der staatlichen Beihilfe für alle in dieser Entscheidung genannten Verkehrsunternehmen.
- (71) Im Laufe des Verfahrens brachte Norwegen allerdings zusätzliche Informationen bezüglich der Beförderungsleistung der Nettbuss Sør AS in Erfahrung und übermittelte diese zusätzlichen Informationen mit Schreiben vom 8. Juli, 15. Oktober und 19. Dezember 2014. Auf der Grundlage dieser neuen Informationen ist festzustellen, dass sich die Haltung Norwegens bezüglich des Ausgleichs für die Nettbuss Sør AS und betreffend die Bewertung der Vereinbarkeit dieser Beihilfe offenbar erheblich geändert hat (siehe folgender Abschnitt 7.1.6).

⁽¹⁾ Konkurrent.no AS / EFTA-Überwachungsbehörde, E-14/10, Slg. 2011, EFTA Court Report 266, Rn. 74 und 76.

7.1. Ausgleich für Busverkehrsdienste in der Provinz Aust-Agder

7.1.1. Neue oder bestehende Beihilfe

- (72) Norwegen zufolge hat die Einführung der ALFA-Methode keine wesentliche Änderung des in der Provinz Aust-Agder bestehenden Ausgleichssystems bewirkt. Das Ziel, die Grundlage und die Grundsätze der Gewährung des Ausgleichs für die Busunternehmen hätten sich 2004 nicht geändert.
- (73) Nach Auffassung Norwegens ist zudem wichtig und sollte hinreichend sein, dass die geltenden Rechtsvorschriften (d. h. das CTA, die CTR und das Bildungsgesetz) im gesamten relevanten Zeitraum nicht geändert wurden. Ferner erklärt Norwegen, dass sich die Verwaltungspraxis in der Provinz Aust-Agder im Laufe der Jahre nicht geändert habe, und dass sich die Ausgleichsleistung im gesamten Zeitraum immer aus denselben Elementen zusammengesetzt habe (d. h. einem Ausgleich für die Busdienste, einer Zahlung für den Schulbusverkehr und einem Ausgleich für die in Verbindung mit Unterauftragnehmern entstandenen Kosten).
- (74) Der Ausgleichsbetrag habe sich immer aus der Differenz zwischen den veranschlagten Kosten für die Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen abzüglich der prognostizierten Einnahmen ergeben. Er sei aufgrund gewisser Faktoren ermittelt worden, die sich im gesamten relevanten Zeitraum nicht geändert hätten (d. h. der Kosten der Busdienste, der mit Unterauftragnehmern verbundenen Kosten, der Einnahmen aus dem Schulbusverkehr in Verbindung mit Primarschulen und mit weiterführenden Schulen, sonstigen Einnahmen, Fahrkartenpreisen, Nachlässen und der Beförderungsleistung). Der endgültige Betrag sei in Verhandlungen vereinbart und vor Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen festgelegt worden.
- (75) Die oben genannten Faktoren für die Bestimmung des Ausgleichsbetrags seien unabhängig von der Art der Vereinbarung über die Ermittlung des Ausgleichsbetrags berücksichtigt worden. Die ALFA-Methode sei daher nur als ein Instrument zum genaueren Abgleich eines der Faktoren (nämlich der Kosten der Busdienste) eingeführt worden. Daher habe sich weder das Ausgleichssystem an sich geändert noch sei eine separate neue Beihilfemaßnahme eingeführt worden.
- (76) Insoweit habe sich die in der Provinz Aust-Agder bestehende Beihilferegelung dem Wesen nach nicht geändert, und die Überwachungsbehörde müsse daher das förmliche Prüfverfahren einstellen, da eine etwaige Beihilfe Gegenstand des Verfahrens zur Beurteilung bestehender Beihilfen nach Teil I Artikel 17 und 19 des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen hätte sein müssen.

7.1.2. Die ALFA-Methode und die Altmark-Kriterien

- (77) Bezüglich der Einstufung der ALFA-Methode als neue Maßnahme bekräftigt Norwegen erneut seine Auffassung, dass die in der Provinz Aust-Agder seit 2004 bestehende Ausgleichsregelung mit Ausnahme der Beihilfe für die Nettbuss Sør AS keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen darstelle, weil sie die Kriterien des *Altmark*-Urteils erfülle.
- (78) Norwegen erklärt, die Einführung der ALFA-Methode im Jahr 2005 erfülle das erste *Altmark*-Kriterium⁽¹⁾. Die Busunternehmer erbrächten örtliche Linien- und Schulbusdienste aufgrund von Konzessionen und Verträgen sowie nach Maßgabe der geltenden Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften.
- (79) Hinsichtlich des zweiten *Altmark*-Kriteriums erläutert Norwegen, dass die Kosten, Einnahmen und Ausgleichsleistungen der Provinz Aust-Agder im Vorfeld auf objektive und transparente Weise unter Angabe sämtlicher für die Berechnung relevanter Elemente der Formel ermittelt würden. Die Berechnung beruhte auf den erbrachten Verkehrsdiensten (d. h. auf der Kilometerleistung von Fahrzeugen in den verschiedenen Gruppen von Fahrzeugen und Linienbusdiensten) der einzelnen Unternehmen. Außerdem seien die nach der ALFA-Methode ermittelten durchschnittlichen Kosten der einzelnen Kostenpositionen berücksichtigt worden. Und schließlich seien in Anbetracht der besonderen Kosten der einzelnen Unternehmen infolge der geografischen und topografischen Gegebenheiten, der Verkehrsbedingungen, der geltenden Rechtsvorschriften und der Fahrpreisangaben einige Anpassungen vorgenommen worden.

⁽¹⁾ Ob die *Altmark*-Kriterien im Zeitraum vor 2004 erfüllt waren, wird von Norwegen nicht erläutert, da die Überwachungsbehörde in ihrer Einleitungsentscheidung festgestellt hat, dass jegliche vor 2004 gewährte Beihilfe als bestehende Beihilfe einzustufen sei.

- (80) Hinsichtlich des dritten *Altmark*-Kriteriums erklärt Norwegen, die Berechnung des Ausgleichs nach der ALFA-Methode und die Indexierung des Ausgleichs überschreite nicht den Umfang, der zur Deckung der Gemeinwohllasten bei Berücksichtigung der relevanten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns erforderlich sei. Der Ausgleich in dieser Sache werde so berechnet, dass er die Differenz zwischen den geschätzten Einnahmen und den geschätzten Kosten des Unternehmens decke und dass die Berechnung in objektiver und transparenter Weise vorgenommen werde. Das Betriebsergebnis sei bei den meisten Unternehmen ebenfalls verhältnismäßig gering und begrenzt. Der normale Gewinn im öffentlichen Busverkehr liege verfügbaren Informationen zufolge etwa bei 3-5 %.
- (81) Norwegen hat Zahlen für die einzelnen Unternehmen vorgelegt, um nachzuweisen, dass der in den Jahren 2004-2011 gewährte Ausgleich die geschätzten Kosten zuzüglich eines angemessenen Gewinns nicht überschritten habe. Da die Kostenschätzungen und damit auch der Ausgleich auf objektiven Methoden beruhten, bestehe kein Grund zur Annahme, dass die Busunternehmen aufgrund der Verträge eine Überkompensation erlangt hätten.
- (82) Dass in den relevanten Zeiträumen nicht für alle Unternehmen getrennte Konten geführt worden seien, sei ebenfalls kein Anzeichen für eine Überkompensation. Wenn die Methode zur Ermittlung des Ausgleichs der Gemeinwohllasten der beauftragten Unternehmen sicherstelle, dass keine Überkompensation erfolge, seien die Beihilfeempfänger nach der Rechtsprechung im Zusammenhang mit den *Altmark*-Kriterien nicht zusätzlich zur Führung getrennter Konten verpflichtet.
- (83) Außerdem wurde erklärt, die Verhandlungen, nach denen in den Jahren 2004-2008 der endgültige Ausgleichsbetrag festgesetzt worden sei, hätten nur sehr begrenzten Einfluss auf die Höhe des Ausgleichs gehabt, den die Provinz Aust-Agder den Busunternehmen gezahlt habe. Nach den Verhandlungen habe es nur einige wenige geringfügige Erhöhungen der Ausgleichsbeträge gegeben. Insgesamt sei die Höhe der Ausgleichsleistungen nach den Verhandlungen aber identisch oder sogar noch geringer gewesen; die Verhandlungen seien offenbar eher eine Art „Sicherheitsventil“ im Interesse der Provinz Aust-Agder gewesen.
- (84) Bezüglich des vierten *Altmark*-Kriteriums erklärt Norwegen, die ALFA-Methode und das seit 2009 verwendete Indexierungssystem beruhten beide auf der Ermittlung von Referenzwerten („Benchmark-Werten“). Der Ausgleich werde aufgrund der Kosten und der Einnahmen eines gut geführten Unternehmens und nicht nur ausgehend von Durchschnittswerten des Sektors berechnet.
- (85) Insoweit sei aufgrund der ALFA-Methode anzunehmen, dass die Kosten stärker beschränkt werden müssten. Der normalisierte Kraftstoffverbrauch in Verbindung mit einer bestimmten Anzahl von Verkehrsdiensten sei beispielsweise so anzusetzen, dass 33 % der gemessenen Werte unter und 67 % über der Norm lägen. Das System beruhe also nicht auf durchschnittlichen Kosten, sondern auf den Kosten der 33 % am besten geführten Unternehmen.

7.1.3. Ausgleich über die Beihilferegelung hinaus

- (86) Norwegen hat erläutert, wie sichergestellt werden sollte, dass mit Ausnahme der Beihilfe für die Nettbuss Sør AS kein über den nach der Regelung zulässigen Umfang hinausgehender Ausgleich für den örtlichen Linien- und Schulbusverkehr in der Provinz Aust-Agder gewährt wurde.
- (87) Norwegen zufolge hat die Einführung der ALFA-Methode keine wesentliche Änderung des Ausgleichssystems mit sich gebracht. Das Ausgleichssystem habe (vor 2004 und weit über das Jahr 2004 hinaus) dieselben Elemente umfasst, und der Ausgleich habe auf den tatsächlichen Kosten der Unternehmen beruht. Dies habe gewährleistet, dass es nicht zu einer Überkompensation gekommen sei; der Ausgleich für Gemeinwohllasten werde nur für die Kosten in Verbindung mit den Gemeinwohlverpflichtungen berechnet.
- (88) Somit hätten mit Ausnahme der Nettbuss Sør AS alle anderen Verkehrsunternehmen in den Abrechnungen für die Beantragung des Ausgleichs nach der ALFA-Methode Kosten und Einnahmen ausschließlich in Verbindung mit der Gemeinwohlverpflichtung übermittelt. Daher bestehe kein Grund für die Annahme, dass diese Unternehmen einen Ausgleich für andere Tätigkeiten als für die Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung erhalten hätten.

7.1.4. Vereinbarkeit

- (89) Falls die Änderungen im Jahr 2004 bzw. ab 2009 als Anlass betrachtet würden, die Regelung als neue Beihilfe einzustufen, so würde die Ausgleichsregelung für den öffentlichen Busverkehr mit Ausnahme der Beihilfe für die Nettbuss Sør AS Norwegen zufolge in jedem Fall als mit der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates ⁽¹⁾ vereinbar bewertet werden, und die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽²⁾ sei nicht anwendbar, da diese Verordnung bei Einführung der genannten Änderungen im EWR noch nicht in Kraft gewesen sei. Beide Verordnungen werden im Folgenden allgemein „Verkehrsverordnungen“ genannt. Norwegen verweist auf das Urteil in der Rechtssache *Andersen / Kommission*, in dem das Gericht festgestellt hat, dass die Verordnung nicht rückwirkend anzuwenden sei ⁽³⁾.
- (90) Insbesondere erklärt Norwegen, dass nicht gegen die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 verstoßen worden sei. Dies sei etwa daraus ersichtlich, dass die Parameter der Ausgleichsleistung für den gesamten Zeitraum von 2004 bis heute vorab bestimmt worden seien und dass nach 2009 keine Verhandlungen mehr über eine Anpassung der Höhe des Ausgleichsbetrags geführt werden konnten. Daher habe von 2004 bis heute mit Ausnahme der Nettbuss Sør AS kein Unternehmen mehr eine Überkompensation erhalten.

7.1.5. Das ATP-Projekt

- (91) Bezüglich des ATP-Projekts hat Norwegen erklärt, der jährlich an die Nettbuss Sør AS gezahlte Betrag sei ein Ausgleich für eine erhöhte Beförderungstätigkeit auf den Strecken Kristiansand — Lillesand und Kristiansand — Arendal gewesen. Bei 253 berücksichtigten Tagen pro Jahr habe die zusätzliche Beförderungsleistung sich auf etwa 100 000 Kilometer pro Jahr belaufen. Bei einem Stundenpreis von 200 NOK hätten sich Mehrkosten von etwa 350 000 NOK ergeben. Die kombinierten Kosten betrügen somit ca. 950 000 NOK. Bei geschätzten Einnahmen von 150 000 NOK lägen die Nettokosten bei etwa 800 000 NOK.
- (92) Da die aus dem ATP-Projekt zugewiesenen Mittel zur Erhöhung der Beförderungsleistung im Rahmen der bestehenden Verträge mit der Provinz Aust-Agder verwendet worden seien, unterscheide sich diese Beförderungsleistung nicht von der Erhöhung anderer Beförderungstätigkeiten im Rahmen des Vertrags (da die betreffenden Strecken auch zuvor bereits bedient wurden.) Insoweit sei die erhöhte Beförderungstätigkeit Bestandteil einer bestehenden Beihilferegelung.

7.1.6. Zusätzliche Informationen zur Beförderungstätigkeit der Nettbuss Sør AS

- (93) Norwegen hat zusätzliche Informationen zur Beförderungstätigkeit der Nettbuss Sør AS übermittelt.
- (94) Norwegen zufolge weicht die von der Nettbuss Sør AS angegebene Beförderungsleistung offenbar von der Beförderungsleistung ab, die für den Ausgleich hätte angegeben werden sollen; außerdem weisen die Arbeitsblätter bezüglich der Beförderungsleistung erhebliche Fehler auf (siehe folgende Erwägungsgründe 237-246); diese Fehler könnten zu einer Überkompensation der Nettbuss Sør AS seit dem Jahr 2004 geführt haben.
- (95) Auf den Arbeitsblättern bezüglich der Beförderungsleistung der Nettbuss Sør AS hat Norwegen zahlreiche Fehler insbesondere in Bezug auf Nachtbusdienste (*nattbuss*), Schulbusdienste (*midtskyss*) ⁽⁴⁾, die Beförderung von Schulkindern zum Schwimmunterricht und zurück (*badekjøring*), die Schuljahre und „doppelte Schuljahre“, Expressbusdienste und die Einstellung oder Reduzierung der Beförderungstätigkeit auf bestimmten Strecken festgestellt, die nicht Bestandteil des öffentlichen Dienstleistungsauftrags sind.

⁽¹⁾ 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), die in Anhang XIII des EWR-Abkommens aufgenommen wurde.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1), die in Anhang XIII des EWR-Abkommens aufgenommen wurde; die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ist in Norwegen am 1. Januar 2011 in Kraft getreten (siehe Verordnung Nr. 1673 vom 17. Dezember 2010).

⁽³⁾ *Andersen / Kommission*, T-92/11, EU:T:2013:143, Rn. 44-48 (angefochtenes Urteil, siehe *Kommission / Andersen*, C-303/13 P, noch anhängig).

⁽⁴⁾ Mit Ausnahme des letzten Schulbusses im Laufe eines Tages und mit Ausnahme der Beförderung verletzter oder behinderter Kinder, deren Beförderung angemeldet werden musste, wurde die Bezeichnung „*Midtskyss*“ früher für sämtliche Schulbusdienste verwendet, mit denen die Kinder täglich nach Schulschluss nach Hause gebracht wurden.

- (96) Norwegen hat die folgende Tabelle übermittelt, aus der hervorgeht, dass sich die Abweichungen der Kilometerleistung, die in den Jahren 2004-2009 nicht dem öffentlichen Dienstleistungsauftrag im Rahmen der Regelung unterlag, auf etwas mehr als 1,7 Mio. Kilometer beliefen.

Tabelle 1

Die Abweichungen im Überblick

Art der Beförderungsleistung/Abweichung	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kitron	0	0	0	19 176	0	0
Schnellbus	0	0	0	406	19 737	19 737
Nachtbus	47 561	51 966	52 533	62 833	65 243	65 243
Badekjøring	31 184	29 620	27 027	14 754	29 449	29 449
Midtskyss	82 485	80 311	142 608	54 905	95 272	95 272
Midtskyss oder <i>badekjøring</i> ⁽¹⁾	3 213	4 233	0	731	492	492
Karjolen	15 946	15 946	11 669	16 128	12 647	12 647
255 statt 192 Schultage	0	0	124 314	73 549	56 574	51 693
Beförderungstätigkeit zum 18. August 2008 eingestellt	0	0	0	0	51 125	137 210
Summe der Abweichungen/nicht vertraglich vereinbarten Kilometerleistung	180 389	182 076	358 151	242 480	330 538	411 742

⁽¹⁾ Norwegen zufolge sind dies Fälle, in denen schwer zu entscheiden ist, ob die gemeldete Beförderungsleistung als „midtskyss“ oder als „badekjøring“ einzustufen ist.

- (97) Außerdem hat Norwegen erklärt, derartige Fehler und Abweichungen auf den Arbeitsblättern bezüglich der Beförderungsleistung der Nettbuss Sør AS hätten sich nur bis zum Ende des mit dem Unternehmen geschlossenen Vertrags am 31. Dezember 2014 wirtschaftlich ausgewirkt.

8. STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN

8.1. Die Beschwerdeführerin — Konkurrenten.no

- (98) Der Beschwerdeführerin Konkurrenten.no zufolge hat die Nettbuss Sør AS eine erhebliche Überkompensation für ihre Dienste erhalten; außerdem habe die Provinz Aust-Agder die Konzessionen nicht im Wege eines Ausschreibungsverfahrens erteilt ⁽¹⁾. Die Beschwerdeführerin erklärt, sämtliche von der Provinz in Form unrechtmäßiger Konzessionen oder in Verbindung mit diesen Konzessionen gewährten Beihilfen seien staatliche Beihilfen nach Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen und nach Artikel 49 EWR-Abkommen in Verbindung mit den Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EG) Nr. 1370/2007 mit dem EWR-Abkommen nicht vereinbar.
- (99) Darüber hinaus betrachtet die Beschwerdeführerin die Verbindung zwischen der Verwaltung der Provinz Aust-Agder und der Nettbuss Sør AS gemessen an den üblichen Beziehungen zwischen einem gewerblichen Anbieter und einem kommerziell orientierten Abnehmer nach Maßgabe fremdvergleichskonformer umfangreicherer Verträge über Verkehrsdienstleistungen im Rahmen von Gemeinwohlverpflichtungen als fragwürdig.

⁽¹⁾ Siehe Erwägungsgründe 6-11 der Einleitungsentscheidung.

8.2. Nettbuss Sør AS

- (100) Die Nettbuss Sør AS betrachtet die im Jahr 2004 in Verbindung mit der ALFA-Methode erfolgte Einführung eines neuen Finanzierungssystems und die anschließend eingeführte Indexierung als geringfügige verwaltungstechnische Änderungen der Beihilferegelung. Die neue Berechnungsmethode habe nichts an der Rechtsgrundlage geändert, nach der die Nettbuss Sør AS den Ausgleich erhalte, und insoweit sei keine neue Beihilfe gegeben.
- (101) Das ATP-Projekt wird von der Nettbuss Sør AS als Bestandteil der bestehenden Beihilferegelung in der Provinz Aust-Agder bezeichnet; es seien nämlich keine neuen Verträge unterzeichnet worden, sondern die Provinz Aust-Agder habe von den in den bestehenden Vertragsbestimmungen gegebenen Spielräumen in Bezug auf Änderungen des Leistungsumfangs während der Vertragslaufzeit Gebrauch gemacht.
- (102) Selbst wenn die ALFA-Methode und die spätere Indexierung als neue Beihilfemaßnahmen eingestuft werden sollten, erklärt die Nettbuss Sør AS, die ihr von der Provinz Aust-Agder gewährte Beihilfe habe nur die entstandenen Kosten, allenfalls zuzüglich eines marginalen Gewinns, abgedeckt.
- (103) Bezüglich des ersten und des vierten *Altmark*-Kriteriums schließt sich die Nettbuss Sør AS der oben erläuterten Stellungnahme Norwegens an.
- (104) Hinsichtlich des zweiten *Altmark*-Kriteriums betont die Nettbuss Sør AS, dass die unterzeichneten Verträge „Nettoverträge“ seien, d. h., dass die Verträge nur die Kosten der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung nach Abzug sämtlicher mit dieser Verpflichtung verbundenen Kosten unter Berücksichtigung eines marginalen Gewinns deckten.
- (105) Darüber hinaus erklärt die Nettbuss Sør AS, der aufgrund der Anpassungen infolge der Verhandlungen in den Jahren 2004-2008 tatsächlich gewährte Ausgleich sei geringer gewesen als nach den Berechnungen mit der ALFA-Methode prognostiziert, und seit 2009 seien in jedem Fall auch keine Verhandlungen mehr über den Endbetrag der Ausgleichsleistung geführt worden, sondern es sei eine Indexierung nach öffentlich verfügbaren Informationen erfolgt.
- (106) Bezüglich des dritten *Altmark*-Kriteriums erklärt die Nettbuss Sør AS, es sei schwierig, die Höhe des erforderlichen Ausgleichs zu ermitteln, ohne die tatsächliche Beförderungsleistung des unter Vertrag stehenden Dienstleistungsanbieters zu berücksichtigen; nach dieser Beförderungsleistung sei die Gewinnspanne in den Jahren 2009-2011 negativ gewesen bzw. habe sich auf einen marginalen Umfang beschränkt. Außerdem müssten bei der Ermittlung des angemessenen Gewinns die Risikoteilung nach Maßgabe der Verträge insbesondere in den Jahren 2009-2011 und die unterschiedlichen Vertragstypen (d. h. die Nettoverträge im Unterschied zu den Bruttoverträgen) sowie der Umfang und der unterschiedliche Charakter der Tätigkeiten der Unternehmen berücksichtigt werden. Der Nettbuss Sør AS zufolge ist ein Gewinn im Bereich von 3-5 % (wie von Norwegen angegeben) verhältnismäßig gering; außerdem würden die unterschiedlichen Marktsegmente des Busverkehrs nicht berücksichtigt. Eine angemessene Rendite im Marktsegment der Geschäftstätigkeit des Unternehmens liege eher im Bereich von [7-13 %].
- (107) Bezüglich der Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme erklärt die Nettbuss Sør AS, soweit die Überwachungsbehörde feststelle, dass dem Unternehmen durch den jährlichen Ausgleich oder durch das ATP-Projekt ein wirtschaftlicher Vorteil im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen gewährt wurde, sei dieser Vorteil mit Artikel 49 EWR-Abkommen und mit der maßgeblichen Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 vereinbar. Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 könne nicht angewendet werden, da die im Jahr 2004 mit der ALFA-Methode und mit der Indexierung im Jahr 2009 eingeführten Änderungen erfolgt seien, als die Verordnung noch nicht wirksam war.
- (108) Bezüglich der zusätzlichen Informationen Norwegens betreffend die abweichenden Angaben zur Beförderungsleistung der Nettbuss Sør AS erklärt das Unternehmen, die vorgetragenen Sachverhalte seien in gewisser Weise unzutreffend und irreführend; außerdem werde nicht berücksichtigt, dass der endgültige Ausgleichsbetrag auf Verhandlungen zwischen dem Unternehmen und der Provinz Aust-Agder beruht habe und dass die ALFA-Methode nur ein Hilfsmittel der Provinz Aust-Agder sei.
- (109) Die Verhandlungen beinhalteten auch Anpassungen der jährlichen Beförderungsleistung (d. h. der Kilometerleistung) infolge von Änderungen der Beförderungsleistung im Laufe eines Jahres; diese Änderungen seien vom verfügbaren Haushalt und vom Beförderungsbedarf in der Provinz Aust-Agder abhängig. Im Laufe eines Jahres

könne die Provinz Aust-Agder nämlich Strecken streichen, Frequenzen reduzieren und neue Strecken aufnehmen; nach derartigen Änderungen müssten die Parteien erneut über die Höhe des Ausgleichs verhandeln. Zudem seien je nach der Beförderungsleistung, die tatsächlich von dem unter Vertrag stehenden Unternehmen erbracht wurde, Änderungen hinsichtlich der Beförderungsleistung und der Kosten vorgenommen worden. Daher könne die der Provinz zur Kostenberechnung angegebene und als Kilometerleistung ausgedrückte Beförderungsleistung als Verhandlungsgrundlage für die Parteien, nicht aber als konkrete Grundlage für die Ermittlung des am Jahresende gezahlten Ausgleichs betrachtet werden ⁽¹⁾.

- (110) Darüber hinaus verweist die Nettbuss Sør AS auf die besonderen Vereinbarungen und Verhandlungen zwischen dem Unternehmen und der Provinz, die dazu geführt hätten, dass Zahlungen mit dem Ausgleich für die Beförderungsleistung der Nettbuss Sør AS im Jahr 2010 verrechnet worden seien. Insbesondere sei der für die Beförderungsleistung im Jahr 2010 gezahlte Ausgleich um 3,55 Mio. NOK geringer gewesen, da dieser Betrag für die Verrechnung anschließender Änderungen der vorgesehenen Beförderungsleistung (aufgrund des neuen Fahrplans für die RTB) und angesichts der Effizienzgewinne infolge des Zusammenschlusses mit der RTB zugrunde gelegt worden sei.
- (111) Bezüglich der Einnahmen aus der gewerblichen Tätigkeit der Nettbuss Sør AS und hinsichtlich der Tatsache, dass die Überwachungsbehörde festgestellt habe, dass diese Einnahmen teilweise in die Berechnungen der Einnahmen aufgrund der Gemeinwohlverpflichtung eingeflossen seien, erläutert die Nettbuss Sør AS, der entsprechende Ausgleichsbetrag sei nicht höher gewesen als der nach der ALFA-Methode vorgesehene Ausgleich. Da sämtliche Einnahmen (d. h. die Einnahmen aus der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung ebenso wie die Einnahmen aus gewerblichen Tätigkeiten) bei der Ermittlung des zu gewährenden Ausgleichs abgezogen würden, habe sich, obwohl manche im Rahmen der gewerblichen Tätigkeit bediente Strecken als Bestandteil der Beförderungsleistung aufgrund der Gemeinwohlverpflichtung berücksichtigt worden seien, für Nettbuss Sør AS sogar ein niedrigerer Ausgleichsbetrag ergeben.
- (112) Die Nettbuss Sør AS räumt ein, dass gewisse Beförderungsleistungen (z. B. der Expressbusdienst, die Beförderung im Zusammenhang mit dem Schwimmunterricht von Schulkindern und die Anbindung von Karjolen) bei der Ermittlung des Ausgleichs für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen nicht hätten angesetzt werden dürfen. Die Einbeziehung der betreffenden Strecken habe sich zum Vorteil der Provinz ausgewirkt, da das Unternehmen einen geringeren Ausgleich erhalten habe.
- (113) Die Anzahl der Schultage, die von der Provinz Aust-Agder übermittelt wurde, und nach denen ein Ausgleich für 51 statt für 38,4 Wochen in einem typischen Schuljahr gewährt wurde, betrachtet auch die Nettbuss Sør AS als nicht zutreffend.

8.3. Andere Verkehrsunternehmen

- (114) Die Setesdal Bilruter L/L schließt sich der Stellungnahme Norwegens an. Ihrer Auffassung nach stellt der Ausgleich keine staatliche Beihilfe dar, da die vier *Altmark*-Kriterien erfüllt seien.
- (115) Wenn die Überwachungsbehörde zu dem Schluss gelangen sollte, dass der Ausgleich als staatliche Beihilfe einzustufen sei, erläutert das Unternehmen, der Ausgleich sei in vollem Umfang im Rahmen einer bestehenden Beihilfe gewährt worden; diese Beihilfe sei nach Artikel 49 und nach Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens vereinbar.
- (116) Insbesondere betont das Unternehmen, dass die Einführung der ALFA-Methode keine wesentliche Änderung des Ausgleichssystems mit sich gebracht habe. Außerdem sei es nicht zutreffend, dass der aufgrund der Indexierung ermittelte Ausgleich auf Verhandlungen beruht habe; bis 2009 hätten die Provinz und die Busunternehmer nämlich Jahr für Jahr die Änderungen der jährlichen Beförderungsleistung erfasst, um die betreffenden tatsächlichen Zahlen bei der Anwendung der ALFA-Methode berücksichtigen zu können. Allerdings seien diese jährlichen Änderungen nur marginal gewesen, und entsprechend geringfügig seien auch die Änderungen des Ausgleichsbetrags ausgefallen. Der Setesdal Bilruter L/L zufolge gewährleistet die ALFA-Methode, dass es nicht zu einer Überkompensation der Busverkehrsdienste kommt; außerdem würden die Kosten der gewerblichen Tätigkeiten bei der ALFA-Methode nicht berücksichtigt. Die Birkeland Busser AS, Frolandsruta Frode Oland und die Telemark Bilruter AS haben sich dieser Einschätzung angeschlossen.

⁽¹⁾ Insbesondere verweist die Nettbuss Sør AS auf die Leistungsjahre 2008 und 2009, in denen bei der Berechnung des Endbetrags der Ausgleichsleistung sowohl die Kosten als auch die Einnahmen mehrfach korrigiert worden seien. Da die Betriebskosten den ursprünglich veranschlagten Ausgleich (38,5 Mio. NOK) überschritten hätten, seien die Parteien übereingekommen, dass das Unternehmen im Leistungsjahr 2008 einen zusätzlichen Betrag von 550 000 NOK erhalten solle. Die Nettbuss Sør AS habe einen Ausgleich von 39,05 Mio. NOK erhalten, hätte aber wie bereits erläutert auch die Beförderungsleistung bis auf einen Gegenwert von 1 Mio. NOK reduzieren können.

9. STELLUNGNAHMEN NORWEGENS ZU DEN STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

- (117) Bezüglich der Darstellung der Beschwerdeführerin, dass die „gesamte neue Beihilfe“ für die Nettbuss Sør AS als mit dem EWR-Abkommen unvereinbar einzustufen und zurückzufordern sei, erläutert Norwegen, die Beschwerdeführerin habe weder zwischen einer neuen und einer bestehenden Beihilfe unterschieden noch erklärt, wie eine etwaige Beihilfe in dieser Sache (z. B. durch die Einführung der ALFA-Methode im Jahr 2004) zu beurteilen sei. Nach Auffassung Norwegens hat die Einführung der ALFA-Methode keine wesentliche Änderung der bestehenden Beihilferegelung mit sich gebracht, und mit Ausnahme der Zahlung an die Nettbuss Sør AS sei keine Überkompensation festgestellt worden.
- (118) Hinsichtlich der Stellungnahme der Nettbuss Sør AS dazu, was im Busverkehr als angemessener Gewinn zu betrachten sei, betont Norwegen, dass ein Anteil von 3-5 % als branchenüblicher Gewinn nicht bedeute, dass ein höherer Gewinn (z. B. wie von der Nettbuss Sør AS angegeben eher im Bereich von [7-13 %]) als Überkompensation einzustufen sei. Der Verweis auf diese öffentlich zugängliche Zahl habe nur zeigen sollen, dass keine Überkompensation festgestellt werden konnte.
- (119) Bezüglich der Stellungnahme der Nettbuss Sør AS zu den zusätzlichen Informationen Norwegens über die Abweichungen bei der angegebenen Beförderungsleistung der Nettbuss Sør AS hat Norwegen erläutert, die Bedeutung der ALFA-Methode für die Berechnung des Ausgleichs werde nicht dadurch beeinträchtigt, dass der endgültige Ausgleich aufgrund von Verhandlungen erfolgt sei und dass die Beförderungsleistungen und die Kosten anschließend korrigiert wurden. Die Kostenschätzungen aufgrund der Berechnungen mit der ALFA-Methode seien von wesentlicher Bedeutung gewesen, und der gewährte Ausgleich sei nie erheblich von den mit der ALFA-Methode ermittelten Ergebnissen abgewichen. Zudem seien Anpassungen im Laufe eines Leistungsjahrs im Verkehrssektor allgemein üblich, und diese Möglichkeit sei in den Verträgen mit den Verkehrsunternehmen auch vorgesehen gewesen. In jedem Fall hätten diese Änderungen entweder eine Erhöhung (aufgrund einer erhöhten Beförderungsleistung) oder eine Verringerung (infolge einer geringeren Beförderungsleistung) des gewährten Ausgleichs zur Folge gehabt. Die Änderungen könnten jedoch unter keinen Umständen getrennt betrachtet und mit irrelevanten Kosten verrechnet werden, die bei Abschätzung des Ausgleichs nach der ALFA-Methode berücksichtigt wurden.
- (120) Norwegen zufolge wirkten sich die unzutreffenden Angaben bezüglich der Beförderungsleistung unmittelbar auf die Genauigkeit aus, mit der der Ausgleich berechnet wurde; daher habe die Provinz Verhandlungen über Annahmen geführt, die sich als nicht zutreffend erwiesen hätten.
- (121) Da der Ausgleich immer aufgrund der Beförderungsleistung des Vorjahrs gewährt worden sei, hätte sich jede Verringerung in den Angaben des Unternehmens nach August 2008 auf den Ausgleich für 2009 auswirken müssen; dies sei aber nicht der Fall gewesen. Dies gilt nach Auffassung Norwegens auch für das Unternehmen, das für das Jahr 2008 einen zusätzlichen Betrag von 550 000 NOK erhalten hat; auch in diesem Fall habe sich der Ausgleich für 2008 aus den übermittelten unzutreffenden Angaben für 2007 ergeben. Da mit der Nettbuss Sør AS ein Vertrag über die Erfüllung einer Gemeinwohlverpflichtung geschlossen worden sei, liege das geschäftliche Risiko bei dem Unternehmen.
- (122) Bezüglich der Vereinbarungen und der Anpassungen im Zusammenhang mit den Verträgen mit der Nettbuss Sør AS und der RTB im Zusammenhang mit der Beförderungsleistung aufgrund eines neuen Fahrplans der RTB ist Norwegen angesichts des noch nicht abgeschlossenen Zusammenschlusses der beiden Unternehmen der Auffassung, dass die Vereinbarungen und Anpassungen Ergebnis einer einseitig getroffenen Entscheidung der Nettbuss Sør AS waren, die die Angabe einer überhöhten Beförderungsleistung (Kilometerleistung) zur Folge gehabt habe und mit der ein höherer Ausgleich erlangt werden sollte als ursprünglich mit der ALFA-Methode berechnet und mitgeteilt. Um diesen Änderungen Rechnung zu tragen, hätten nach den Änderungen der Unternehmensstruktur allerdings auch die Verträge geändert werden müssen. In diesem Zusammenhang widerspricht Norwegen der Einschätzung, dass die Provinz 3,55 Mio. NOK abzüglich eines Ausgleichs für die geringere Beförderungsleistung infolge von Fahrplanänderungen in den Jahren 2008 und 2009 gezahlt habe. Diese Verringerung des Ausgleichsbetrags habe sich vielmehr aus der Logik der ALFA-Methode und der später vorgenommenen Indexierung ergeben, bei der eine Kilometerleistung berücksichtigt worden sei, die infolge der Berücksichtigung eines neuen Fahrplans der RTB seitens der Nettbuss Sør AS geringer gewesen sei als von der Provinz veranschlagt,
- (123) Bezüglich der Einnahmen der Nettbuss Sør AS aus gewerblichen Tätigkeiten widerspricht Norwegen auch der Darstellung der Nettbuss Sør AS, dass Einnahmen auf der Habenseite zugunsten der Provinz mit Fehlern auf der Kostenseite verrechnet worden seien. Da keine getrennten Konten geführt worden seien, trage die Nettbuss Sør AS das Risiko und könne sich nicht ohne weitere Nachweise einfach darauf berufen, dass irrelevante Einnahmen zugunsten der Provinz abgezogen worden seien. Außerdem seien keine Beweisunterlagen bezüglich der Kostenaufteilung auf die gewerblichen Tätigkeiten und auf die Tätigkeit des Unternehmens zur Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung vorgelegt worden. Daher komme durchaus eine Quersubventionierung der gewerblichen Tätigkeiten durch die Tätigkeit zur Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung in Betracht; eine umgekehrte Beziehung sei jedoch zu verneinen.

- (124) Und schließlich erklärt Norwegen, die wirtschaftlichen Auswirkungen der Abweichungen würden für die Jahre 2004-2014 ohne Zinsen und Zinseszinsen auf 80 437 962 NOK geschätzt. Diese Schätzung beruhe auf einer Untersuchung der Asplan Viak AS im Auftrag Norwegens; Ziel der Untersuchung sei eine Schätzung der Überkompensation gewesen, die die Provinz infolge der Abweichungen gezahlt habe.

II WÜRDIGUNG

1. UMFANG DER WÜRDIGUNG DER BEIHILFE

- (125) In der Einleitungsentscheidung hat die Überwachungsbehörde festgestellt, dass in der Provinz Aust-Agder bis 2004 eine Beihilferegelung für örtliche Linien- und Schulbusdienste bestand.
- (126) Hinsichtlich der in der Einleitungsentscheidung zum Ausdruck gebrachten Zweifel ist festzustellen, dass in dieser Würdigung der Beihilfe die folgenden Aspekte geprüft werden:
- Sind die ALFA-Methode und die entsprechende Indexierung als Bestandteil der in der Provinz Aust-Agder bestehenden Beihilferegelung oder als neue Beihilfemaßnahme einzustufen (siehe folgender Abschnitt 3)?
 - Wie ist der Charakter der mit dem ATP-Projekt möglicherweise verbundenen Beihilfe zu bewerten, und ist die betreffende Maßnahme als Bestandteil der bestehenden Beihilferegelung einzustufen (siehe folgender Abschnitt 3)?
 - Wurden neue Beihilfen über den Umfang der bestehenden Beihilferegelung hinaus gewährt (siehe folgender Abschnitt 4)?
- (127) In der Einleitungsentscheidung hat die Überwachungsbehörde Zweifel hinsichtlich des Charakters der ALFA-Methode und der entsprechenden Indexierung geäußert und festgestellt, dass die Maßnahme möglicherweise nicht als Beihilfe einzustufen sei. In diesem Zusammenhang haben Norwegen und andere Beteiligte Informationen zur Anwendung der *Altmark*-Kriterien übermittelt.
- (128) Für die Überwachungsbehörde besteht keine Verpflichtung, infolge der Einleitungsentscheidung im Rahmen dieser Würdigung den Charakter der Beihilfe im Zusammenhang mit der ALFA-Methode und der entsprechenden Indexierung zu prüfen. Mit Ausnahme etwaiger Beihilfen in Verbindung mit dem ATP-Projekt wurde diese Prüfung bereits in der vorläufigen Untersuchung vorgenommen; dabei ist die Überwachungsbehörde zu dem Ergebnis gelangt, dass die öffentlichen Ausgleichszahlungen für örtliche Linien- und Schulbusdienste mindestens bis 2004 als bestehende Beihilfen zu betrachten sind. Zu prüfen ist nur, ob diese bereits als bestehende Beihilfe eingestufte Regelung erheblich geändert wurde.

2. STAATLICHE BEIHILFEN IM SINNE VON ARTIKEL 61 ABSATZ 1 EWR-ABKOMMEN

- (129) Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen lautet wie folgt:

„Soweit in diesem Abkommen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind Beihilfen der EG-Mitgliedstaaten oder der EFTA-Staaten 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 Funktionieren dieses Abkommens unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Vertragsparteien beeinträchtigen.“

2.1. Vorliegen staatlicher Mittel

- (130) Die Überwachungsbehörde stellt fest, dass der Ausgleich für örtliche Linien- und Schulbusdienste aus dem öffentlichen Haushalt der Provinz Aust-Agder gezahlt wurde. Im Zusammenhang mit Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen ist ferner festzustellen, dass örtliche und regionale Behörden staatlichen Behörden gleichzustellen sind⁽¹⁾. Insoweit wird die Provinz Aust-Agder für die Anwendung der EWR-Beihilfenvorschriften dem Staat gleichgestellt. Daher ist die Überwachungsbehörde zu dem Schluss gelangt, dass die Ausgleichsmaßnahme aus staatlichen Mitteln finanziert wird.
- (131) Die gleichen Erwägungen gelten für das ATP-Projekt, da auch für das ATP-Projekt Zuschüsse aus dem Haushalt der Kommunen und der Provinzen Aust-Agder und Vest-Agder gewährt werden. Daher stellt die Überwachungsbehörde fest, dass auch in diesem Fall staatliche Mittel verwendet werden.

⁽¹⁾ Artikel 2 der Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16. November 2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen (ABl. L 318 vom 17.11.2006, S. 17, aufgenommen in Ziffer 1a des Anhangs XV zum EWR-Abkommen).

2.2. Unternehmen

- (132) Nach Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen muss außerdem festgestellt werden, ob mit dem den fünf Busunternehmen gewährten Ausgleich für Gemeinwohllasten und mit der Finanzierung aus dem ATP-Projekt ein selektiver wirtschaftlicher Vorteil unter Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige gewährt wurde.
- (133) Die Beihilfeempfänger in dieser Sache sind Busunternehmer, die wirtschaftliche Tätigkeiten u. a. in Form von gegen Entgelt erbrachten Linien- und Schulbusdiensten ausüben (siehe vorstehende Erwägungsgründe 35-38). Insoweit sind die genannten Unternehmen als Unternehmen im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen zu betrachten.

2.3. Selektivität

- (134) Die Ausgleichsmaßnahme beschränkt sich auf Busunternehmen, die Verkehrsdienste in der Provinz Aust-Agder erbringen. Der Ausgleich für Gemeinwohllasten wurde insbesondere auf die in Erwägungsgrund 35 genannten Unternehmen beschränkt. Daher stellt die Überwachungsbehörde fest, dass der Ausgleich für Gemeinwohllasten selektiv gewährt wurde.
- (135) Außerdem wurden die Finanzierung in Höhe von 1 Mio. NOK (bzw. von 2 Mio. NOK seit 2010 und von 1,5 Mio. NOK seit 2011) aus dem ATP-Projekt sowie die Verringerung der Kosten in Verbindung mit den im Rahmen der Gemeinwohlverpflichtung bedienten Strecken 39 und 40 zur Finanzierung des Flughafen-Shuttle-Busses und zum Ausgleich der entsprechenden Einnahmeeinbußen beim ATP-Projekt ausschließlich der Nettobuss Sør AS gewährt. Somit ist auch diese Maßnahme als selektive Maßnahme einzustufen.

2.4. Vorteil — Ausgleich für die Erfüllung einer Gemeinwohlverpflichtung im örtlichen Linien- und Schulbusverkehr

2.4.1. Altmark-Kriterien

- (136) Damit eine Maßnahme als Beihilfe eingestuft werden kann, muss sie einen Vorteil gewähren, mit dem ein Unternehmen von Kosten entlastet wird, für die das Unternehmen in der Regel aus eigenen Mitteln aufkommen müsste.
- (137) Hinsichtlich der Gewährung eines selektiven wirtschaftlichen Vorteils ergibt sich aus dem *Altmark*-Urteil, dass Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen keine Anwendung auf eine staatliche Maßnahme findet, die als Ausgleich für Dienstleistungen getroffen wurde, die die begünstigten Unternehmen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht haben bzw. erbringen. Im *Altmark*-Urteil entschied der Gerichtshof der Europäischen Union („Gerichtshof“), dass Ausgleichszahlungen für Gemeinwohllasten keine staatliche Beihilfe darstellen, wenn insgesamt vier Kriterien erfüllt sind:
- „Erstens muss das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein.
 - Zweitens sind die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufzustellen.
 - Drittens darf der Ausgleich nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken.
 - Wenn viertens die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, das die Auswahl desjenigen Bewerbers ermöglicht, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, so ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, ...“⁽¹⁾

2.4.2. 1994-2003

- (138) Die Überwachungsbehörde hat bereits in der Einleitungsentscheidung festgestellt, dass die *Altmark*-Kriterien vor 2004 nicht vollständig erfüllt waren⁽²⁾.
- (139) Diese Bewertung wurde weder von Norwegen noch von den anderen Beteiligten bestritten, die im förmlichen Prüfverfahren Stellungnahmen übermittelt haben. Daher erhält die Überwachungsbehörde ihre diesbezüglichen Feststellungen aus der Einleitungsentscheidung aufrecht.

⁽¹⁾ *Altmark*-Urteil, Rn. 87-93.

⁽²⁾ Siehe Rn. 84 und 85.

2.4.3. Seit 2004

2.4.3.1. Das erste *Altmark*-Kriterium

- (140) Die betreffenden Busunternehmer wurden kontinuierlich mit der Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen in Form von örtlichen Linien- und Schulbusdiensten in der Provinz Aust-Agder beauftragt.
- (141) Die Gemeinwohlverpflichtungen beruhen (1) auf Bestimmungen des CTA, der CTR und des Bildungsgesetzes, nach denen einheitlich gilt, dass die Erteilung einer Konzession die Verpflichtung zur Erbringung der in der Konzession genannten Verkehrsdienste beinhaltet, (2) auf den Konzessionen, die den betreffenden Unternehmen für die Erbringung örtlicher Linien- und Schulbusdienste in der Provinz Aust-Agder erteilt wurden, und (3) auf den jeweiligen Verträgen zwischen der Provinz Aust-Agder und den Unternehmen.
- (142) Außerdem sind den jeweiligen Verträgen die Dienstleistungserbringer, der Zeitraum, in dem die Dienstleistungen zu erbringen waren, und die Art der Gemeinwohlverpflichtungen der öffentlichen Verkehrsdienste im örtlichen Netz zu entnehmen. Insoweit stellt die Überwachungsbehörde fest, dass das erste Kriterium des *Altmark*-Urteils erfüllt war.

2.4.3.2. Das vierte *Altmark*-Kriterium

- (143) Der Ausgleich für die Busunternehmer wurde nicht auf der Grundlage eines öffentlichen Beschaffungsverfahrens ermittelt. Wenn keine Ausschreibung durchgeführt wird, stellt nach den Leitlinien der Überwachungsbehörde über die Anwendung der Beihilfavorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eine allgemein akzeptierte marktübliche Vergütung für die betreffenden Dienstleistungen den besten Anhaltspunkt für die Höhe der Ausgleichsleistung dar ⁽¹⁾. Norwegen hat jedoch nicht geltend gemacht, dass für diese Dienstleistung eine Vergütung als Referenzwert angenommen werden könne, sondern sich auf die Erklärung beschränkt, die der Ausgleichsregelung in der Provinz Aust-Agder zugrunde liegenden Referenzwerte gewährleisteten, dass der gewährte Ausgleich die Kosten eines gut geführten Unternehmens decke. Daher muss die Überwachungsbehörde prüfen, ob die im vierten *Altmark*-Kriterium genannte alternative Bedingung erfüllt ist.
- (144) Den übermittelten Informationen zufolge hat Norwegen die Kostenstrukturen aller Unternehmen im Bussektor miteinander verglichen und unter den auf dem Markt tätigen Busunternehmen die 33 % ausgewählt, die am besten geführt werden. Von diesen Unternehmen wurden die durchschnittlichen Kosten für Kraftstoff, Wartung, Fahrer und Verwaltung berücksichtigt. Diese Parameter können zwar als Beleg für eine gute Geschäftsentwicklung im Vergleich zu anderen Unternehmen betrachtet werden; sie sind jedoch kein Maßstab für die durchschnittlichen Kosten eines gut geführten und angemessen ausgestatteten Unternehmens.
- (145) In den Leitlinien der Überwachungsbehörde über die Anwendung der Beihilfavorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse heißt es: „Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die hohen Kosten eines ineffizienten Unternehmens nicht als Anhaltswert herangezogen werden.“ Die Überwachungsbehörde stellt fest, dass bei der ALFA-Methode und der entsprechenden Indexierung die für die Ermittlung der Referenzwerte berücksichtigte Stichprobe der Unternehmen nicht im Einzelnen erläutert wird. Auch wenn 67 % der Busunternehmen von Norwegen als ineffizient bewertet wurden, bedeutet dies daher nicht an sich bereits, dass die übrigen Unternehmen als gut geführte Unternehmen im Sinne des *Altmark*-Urteils zu betrachten wären. Es sind keine Beweise dafür verfügbar, dass die durchschnittlichen Kosten dieser Unternehmen repräsentativ für die Kosten eines effizienten Unternehmens wären. Norwegen hat diesbezüglich keine hinreichenden Informationen übermittelt.
- (146) Außerdem wird kein vollständiges Bild von der Kostenstruktur eines repräsentativen gut geführten und angemessen ausgestatteten Unternehmens vermittelt, da etwaige höhere Kosten (z. B. infolge des höheren Kraftstoffverbrauchs in aufgrund ihrer Geomorphologie schwer zugänglichen Gebieten) nicht berücksichtigt werden. Außerdem hat Norwegen keine Analysen übermittelt, mit denen repräsentative Verhältniszahlen zur Beförderungsleistung (z. B. der mit dem eingesetzten Kapital erzielte Umsatz, das Verhältnis zwischen Gesamtkosten und Gesamtumsatz, der Umsatz pro Mitarbeiter, die Wertschöpfung pro Mitarbeiter oder das Verhältnis zwischen Personalkosten und Wertschöpfung) ermittelt oder die Qualität des Dienstleistungsangebots bewertet worden wäre ⁽²⁾. Daher kann die Überwachungsbehörde keines der hinsichtlich der Kapitalrendite oder in Bezug auf Produktivitätsgewinne quantifizierten Ziele beurteilen.

⁽¹⁾ Siehe <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>, Rn. 69.

⁽²⁾ *Ibid.*, Rn. 72 und 73.

- (147) In jedem Fall bestand aufgrund der Tatsache, dass der endgültige Ausgleich aufgrund von Verhandlungen festgelegt wurde, ein Ermessensraum für Kostenanpassungen, bei denen nicht mehr davon ausgegangen werden kann, dass die Kosten eines effizienten Unternehmens zugrunde gelegt wurden. In einigen Fällen stellt die Überwachungsbehörde fest, dass die Verhandlungen zu einer Verringerung des Ausgleichs gegenüber dem mit der ALFA-Methode ermittelten Ergebnis geführt haben. In anderen Fällen war der endgültige Ausgleichsbetrag höher. In jedem Fall geben die Verhandlungen über den endgültigen Ausgleichsbetrag keinen Aufschluss darüber, ob die auf dem Markt tätigen Unternehmen zwangsläufig auch als gut geführte Unternehmen zu betrachten sind.
- (148) Da die Provinz zudem jährlich die Vorgaben für die Beförderungsleistung geändert und Verbindungen gestrichen, eingeschränkt oder neu eingerichtet hat, waren auch insoweit zwangsläufig erhebliche Auswirkungen auf die mit den Verträgen verbundenen Kosten gegeben. Häufig wurde den Verkehrsunternehmen die Möglichkeit eingeräumt, ihre Beförderungsangebote zu reduzieren, damit die tatsächlich entstandenen Kosten gedeckt wurden. Oder die Unternehmen erhielten einen höheren Ausgleichsbetrag, um das umfangreichere Beförderungsangebot aufrecht-erhalten zu können. Der endgültige Ausgleichsbetrag war somit Gegenstand von Verhandlungen zwischen den Parteien.
- (149) Insoweit kann die Überwachungsbehörde nicht feststellen, dass der gewährte Ausgleich aufgrund einer Analyse der Kosten eines gut geführten und angemessen ausgestatteten Unternehmens gewährt wurde.
- (150) Daher ist die Überwachungsbehörde zu dem Schluss gelangt, dass das vierte *Altmark*-Kriterium nicht erfüllt ist.

2.4.3.3. Schlussfolgerung zur Prüfung der *Altmark*-Kriterien

- (151) Da die vier Kriterien, die der Gerichtshof im *Altmark*-Urteil genannt hat, insgesamt erfüllt sein müssen, braucht nicht geprüft zu werden, ob die beiden anderen Kriterien erfüllt sind.
- (152) Nach den übermittelten Informationen stellt die Überwachungsbehörde fest, dass der seit 2004 für die Gemeinwohlverpflichtung im Zusammenhang mit örtlichen Linien- und Schulbusdiensten in der Provinz Aust-Agder gewährte Ausgleich die *Altmark*-Kriterien nicht vollständig erfüllt. Insoweit wurde den begünstigten Unternehmen mit dem Ausgleich ein Vorteil im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen gewährt.

2.5. Vorteil — ATP-Projekt

- (153) In der Einleitungsentscheidung hat die Überwachungsbehörde nicht ausgeschlossen, dass der Nettbuss Sør AS mit dem ATP-Projekt (siehe Erwägungsgründe 56-58) ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt worden sein könnte, den das Unternehmen unter normalen Marktbedingungen nicht erlangt hätte.
- (154) Nach den *Altmark*-Kriterien stellt die Überwachungsbehörde fest, dass sich das ATP-Projekt auf Strecken bezieht, die im Rahmen von Gemeinwohlverpflichtungen bedient werden und die somit den Rechtsvorschriften unterliegen, die auch für die Beurteilung des Ausgleichs für örtliche Linien- und Schulbusdienste gelten. Daher ist festzustellen, dass das erste *Altmark*-Kriterium erfüllt ist. Die Überwachungsbehörde hat allerdings keine weiteren Informationen hinsichtlich der Anwendung der übrigen *Altmark*-Kriterien erhalten.
- (155) Bei der von Amts wegen vorgenommenen Prüfung nach Maßgabe des vierten *Altmark*-Kriteriums berücksichtigt die Überwachungsbehörde, dass die Nettbuss Sør AS die im ATP-Projekt vorgesehenen Verkehrsverbindungen bedient hat, obwohl zuvor keine öffentliche Ausschreibung durchgeführt wurde. Außerdem hat Norwegen keine Informationen vorgelegt, aus denen zu entnehmen wäre, dass dem gewährten Ausgleich eine Analyse der Kosten eines typischen, gut geführten und angemessen ausgestatteten Unternehmens zugrunde gelegen hätte. Selbst wenn die Würdigung der vorstehenden Erwägungsgründe 143-150 entsprechend übertragen würde, wäre auch in diesem Fall festzustellen, dass das vierte *Altmark*-Kriterium nicht erfüllt ist.
- (156) Daher ist die Überwachungsbehörde zu dem Schluss gelangt, dass die Nettbuss Sør AS mit den jährlichen Beträgen von 800 000 NOK (seit 2004) bzw. von 2 Mio. NOK (seit 2010) und von 1,5 Mio. NOK (seit 2011), die als Ausgleich dafür gewährt wurden, dass die Frequenz der Busverbindungen auf den Strecken Lillesand — Kristiansand und Kristiansand — Arendal erhöht wurden, einen Vorteil erlangt hat.

2.6. Verfälschung des Wettbewerbs und Auswirkungen auf den Handel zwischen Vertragsparteien

- (157) Die Überwachungsbehörde muss prüfen, ob die in Rede stehenden Beihilfemaßnahmen geeignet sind, den Handel zu beeinträchtigen und den Wettbewerb zu verfälschen ⁽¹⁾.
- (158) Die Beihilfeempfänger konkurrieren mit anderen Verkehrsunternehmen auf für den Wettbewerb offenen Märkten ⁽²⁾. Daher stellt die Überwachungsbehörde fest, dass der jährliche Ausgleich geeignet war, den Wettbewerb zu verfälschen, indem er die wirtschaftliche Position der Beihilfeempfänger auf den betreffenden Märkten gestärkt hat.
- (159) Hinsichtlich der Auswirkungen auf den Handel und der Tatsache, dass diese Sache nur einen örtlichen Markt für den Linien- und Schulbusverkehr in der Provinz Aust-Agder betrifft, erinnert die Überwachungsbehörde daran, dass der Gerichtshof im *Altmark*-Urteil (das ebenfalls regionale Busverkehrsdienste zum Gegenstand hatte) zu folgendem Schluss gelangt ist:
- „[...] ein öffentlicher Zuschuss, der einem Unternehmen gewährt wird, das ausschließlich örtliche oder regionale Verkehrsdienste und keine Verkehrsdienste außerhalb seines Heimatstaats leistet, [kann sich] gleichwohl auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirken ... Die zweite Anwendungsvoraussetzung von Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag, wonach die Beihilfe geeignet sein muss, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, hängt daher nicht ab vom örtlichen oder regionalen Charakter der erbrachten Verkehrsdienste oder von der Größe des betreffenden Tätigkeitsgebiets.“ ⁽³⁾
- (160) Auch wenn — wie in dieser Sache — Auswirkungen ausschließlich auf den örtlichen Busverkehrsmarkt (der Provinz Aust-Agder) gegeben sind, kann doch festgestellt werden, dass die einem Unternehmen auf einem derartigen örtlichen Markt gewährte öffentliche Finanzierung geeignet ist, den Handel zwischen Vertragsparteien zu beeinträchtigen ⁽⁴⁾. Daher ist die Überwachungsbehörde zu dem Ergebnis gelangt, dass der jährliche Ausgleich geeignet ist, den Handel zwischen Vertragsparteien zu beeinträchtigen.
- (161) Die Überwachungsbehörde stellt fest, dass entsprechende Erwägungen auch für den Schulbusverkehr ⁽⁵⁾ und für das ATP-Projekt gelten.

2.7. Schlussfolgerung zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen

- (162) In der Einleitungsentscheidung hat die Überwachungsbehörde festgestellt, dass der Ausgleich, den die Provinz Aust-Agder den fünf Busunternehmen vor 2004 für örtliche Linien- und Schulbusdienste gewährt hat, eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen darstellt.
- (163) Außerdem ist die Überwachungsbehörde zu dem Schluss gelangt, dass auch der Ausgleich, den die Provinz Aust-Agder den fünf Busunternehmen von 2004 bis heute für örtliche Linien- und Schulbusdienste gewährt hat, eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen darstellt.
- (164) Und schließlich stellt die Überwachungsbehörde fest, dass die staatliche Finanzierung der Nettbuss Sør AS seit 2004 auf der Grundlage des ATP-Projekts als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen einzustufen ist.

3. KLASSIFIZIERUNG DER ALFA-METHODE UND DER INDEXIERUNG UND EINSTUFUNG DES ATP-PROJEKTS ALS NEUE ODER BESTEHENDE BEIHILFE

- (165) In der Einleitungsentscheidung hat die Überwachungsbehörde festgestellt, dass in der Provinz Aust-Agder bis Ende 2003 eine Beihilferegulierung für örtliche Linien- und Schulbusdienste bestand.

⁽¹⁾ Siehe Fesil und Finnjord und andere / EFTA-Überwachungsbehörde, verbundene Rechtssachen E-5/04, E-6/04 und E-7/04, Slg. 2005, EFTA Court Report 117, Rn. 93; Eventech Ltd, C-518/13, EU:C:2015:9, Rn. 64-70, und dort zitierte Rechtsprechung.

⁽²⁾ Außerdem hat der Gerichtshof in seinem *Altmark*-Urteil festgestellt, dass mehrere EU-Mitgliedstaaten seit 1995 freiwillig bestimmte Märkte des Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrs dem Wettbewerb durch Unternehmen anderer Mitgliedstaaten geöffnet haben. Die entsprechende Gefährdung des Handels zwischen Mitgliedstaaten war also keine hypothetische Möglichkeit, sondern bestand insoweit konkret, als der Markt durchaus für den Wettbewerb geöffnet war (siehe Randnummern 69 und 79).

⁽³⁾ Randnummern 77 und 82 des *Altmark*-Urteils.

⁽⁴⁾ Siehe auch Frankreich/Kommission, 102/87, EU:C:1988:391, Rn. 19; Italien/Kommission, C-305/89, EU:C:1991:142, Rn. 26.

⁽⁵⁾ Siehe Beschluss der Kommission zur Einleitung des Prüfverfahrens in der Sache C54/2007 (Deutschland), *Staatliche Beihilfe für die Emsländische Eisenbahn GmbH* (ABl. C 174 vom 9.7.2008, S. 13), Rn. 119.

- (166) Die Überwachungsbehörde hat jedoch Bedenken dahin gehend zum Ausdruck gebracht, dass die bestehende Beihilferegelung durch die Einführung der ALFA-Methode einschließlich der Indexierung und durch den entsprechenden Ausgleich, der den fünf Busunternehmen von 2004 bis heute von der Provinz Aust-Agder für örtliche Linien- und Schulbusdienste gewährt wurde, erheblich geändert worden sein könnte.
- (167) Außerdem hatte die Überwachungsbehörde Bedenken, dass der potenzielle Ausgleich für örtliche Linien- und Schulbusdienste über den nach der bestehenden Beihilferegelung vorgesehenen Umfang hinaus (bis 2004 bzw. alternativ bis heute, für den Fall, dass die Einführung der ALFA-Methode und die entsprechende Indexierung nicht zu einer Änderung der Beihilfe geführt hätten) eine neue Beihilfe darstellen könnte.
- (168) Ferner hatte die Überwachungsbehörde noch nicht entschieden, ob die Beträge in Verbindung mit dem ATP-Projekt der Gewährung des Ausgleichs durch die Provinz Aust-Agder zuzurechnen sind oder eine getrennte Beihilferegelung darstellen bzw. Bestandteil einer getrennten Beihilferegelung sind.

3.1. Der Rechtsrahmen

- (169) Nach Teil III Artikel 1 Buchstabe c des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen bezeichnet der Begriff „neue Beihilfe“:

„alle Beihilfen, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die keine bestehenden Beihilfen sind, einschließlich Änderungen bestehender Beihilfen;“

- (170) Den maßgeblichen Bestimmungen in Teil II Artikel 1 Buchstabe b Ziffern i und v des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen zufolge bezeichnet der Begriff „bestehende Beihilfe“:

„alle Beihilfen, die vor Inkrafttreten des EWR-Abkommens in dem entsprechenden EFTA-Staat bestanden, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die vor Inkrafttreten des EWR-Abkommens eingeführt worden sind und auch nach dessen Inkrafttreten noch anwendbar sind; ...“

und

„Beihilfen, die als bestehende Beihilfen gelten, weil nachgewiesen werden kann, dass sie zu dem Zeitpunkt, zu dem sie eingeführt wurden, keine Beihilfe waren und später aufgrund der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu Beihilfen wurden, ohne dass sie eine Änderung durch den betreffenden Mitgliedstaat erfahren haben ...“.

3.2. Verfahrensregelung für bestehende Beihilfen

- (171) Die Überwachungsbehörde erläutert zunächst ihren Standpunkt bezüglich des nach dem EWR-Abkommen und dem Protokoll 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen vorgesehenen Verfahrens bei Maßnahmen, die als bestehende Beihilfen eingestuft werden.
- (172) Im EWR-Abkommen sind für Beihilfen, die als neue Beihilfen eingestuft werden, verschiedene Verfahren vorgesehen. In Teil I Artikel 1 Absatz 1 des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen heißt es: „Die EFTA-Überwachungsbehörde überprüft fortlaufend in Zusammenarbeit mit den EFTA-Staaten die in diesen bestehenden Beihilferegelungen. Sie schlägt ihnen die zweckdienlichen Maßnahmen vor, welche die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des EWR-Abkommens erfordern.“ Somit kann eine bestehende Beihilfe ordnungsgemäß gewährt werden, wenn die Überwachungsbehörde nicht festgestellt hat, dass die Beihilfe mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens nicht vereinbar ist ⁽¹⁾.
- (173) Nach Teil II Artikel 2 Absatz 1 des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen sollen hingegen alle Vorhaben, neue Beihilfe zu gewähren, der Überwachungsbehörde vom betroffenen EFTA-Staat rechtzeitig gemeldet werden. Insoweit sind jegliche neuen Beihilfen der Überwachungsbehörde vorher anzumelden und können ohne eine endgültige Entscheidung der Überwachungsbehörde nicht durchgeführt werden.
- (174) Außerdem können bestehende Beihilfen per Entscheidung für die Zukunft für unvereinbar mit dem Binnenmarkt erklärt werden. Daher ist die Überwachungsbehörde „im Rahmen ihrer fortlaufenden Überprüfung bestehender Beihilfen lediglich befugt, die Aufhebung oder Umgestaltung solcher Beihilfen in einer von ihr bestimmten Frist anzuordnen“ ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Alzetta und andere / Kommission, verbundene Rechtssachen T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 bis T-607/97, T-1/98, T-3/98 bis T-6/98 und T-23/98, EU:T:2000:151, Rn. 148.

⁽²⁾ Ibid., Rn. 147 und 148.

- (175) Ferner gilt nach der Rechtsprechung, dass das EWR-Abkommen im Bestreben, die fortlaufende Überprüfung von Beihilfen durch die Überwachungsbehörden sicherzustellen, davon ausgeht, „[...] dass die etwaige Feststellung der Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt in einem geeigneten Verfahren zu erfolgen hat, dessen Durchführung vorbehaltlich der Nachprüfung durch den Gerichtshof Sache der Kommission ist“ ⁽¹⁾.
- (176) Daher ist die Überwachungsbehörde zu dem Schluss gelangt, dass sie ausschließlich nach dem Verfahren für bestehende Beihilfen nach Teil II Artikel 17 bis 19 des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen prüfen kann, ob eine bestehende Beihilfemaßnahme mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens vereinbar ist.
- (177) In den folgenden Abschnitten wird geprüft, ob die ALFA-Methode und die entsprechende Indexierung und das ATP-Projekt als neue oder bestehende Beihilfen einzustufen sind.

3.3. Definition des Begriffs „Beihilferegelung“

- (178) Nach Teil II Artikel 1 Buchstabe d des Protokolls 3 ist eine „Beihilferegelung“:
- „... eine Regelung, wonach Unternehmen, die in der Regelung in einer allgemeinen und abstrakten Weise definiert werden, ohne nähere Durchführungsmaßnahmen Einzelbeihilfen gewährt werden können, beziehungsweise eine Regelung, wonach einem oder mehreren Unternehmen nicht an ein bestimmtes Vorhaben gebundene Beihilfen für unbestimmte Zeit und/oder in unbestimmter Höhe gewährt werden können“.
- (179) Nach Teil II Artikel 1 Buchstabe e des Protokolls 3 sind „Einzelbeihilfen“:
- „... Beihilfen, die nicht aufgrund einer Beihilferegelung gewährt werden, und einzelne anmeldungspflichtige Zuwendungen aufgrund einer Beihilferegelung“.
- (180) Diese Unterscheidung ist im Zusammenhang mit bestehenden Beihilfen von besonderer Bedeutung, da der Überwachungsbehörde mit Protokoll 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen die Zuständigkeit für die fortlaufende Überprüfung bestehender Beihilferegelungen übertragen wird ⁽²⁾. Entsprechend bezieht sich auch Abschnitt V in Teil II des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen nur auf bestehende Beihilferegelungen ⁽³⁾.
- (181) In ihrer Einleitungsentscheidung hat die Überwachungsbehörde die dem Begriff der bestehenden Beihilferegelung zugrunde liegenden Erwägungen näher erläutert und erklärt, wie dieser Begriff bisher in ihrer eigenen Entscheidungspraxis und in der Beschlusspraxis der Europäischen Kommission ausgelegt wurde ⁽⁴⁾.
- (182) Die Überwachungsbehörde ist in der Einleitungsentscheidung zu dem Schluss gelangt, dass in der Provinz Aust-Agder seit 1994 eine Beihilferegelung besteht ⁽⁵⁾. Die Vorschriften, auf denen diese Beihilferegelung beruhte, waren das CTA, die CTR und das Bildungsgesetz sowie die entsprechende Verwaltungspraxis in der Provinz Aust-Agder.
- (183) Die Überwachungsbehörde hat festgestellt, dass der Ausgleich für die Erbringung örtlicher Linien- und Schulbusdienste in der Provinz Aust-Agder bereits vor Inkrafttreten des EWR-Abkommens in Norwegen am 1. Januar 1994 nach Maßgabe des CTA und der CTR (sowie der früheren maßgeblichen Rechtsvorschriften) gewährt wurde. Seit Inkrafttreten des EWR-Abkommens wurde zudem ein Ausgleich für die Erbringung von Schulbusdiensten nach dem Bildungsgesetz (und den maßgeblichen früheren Rechtsvorschriften) gewährt.
- (184) In der Einleitungsentscheidung hat die Überwachungsbehörde geprüft, ob der Rechtsrahmen für die Finanzierung der Linien- und der Schulbusdienste in der Provinz Aust-Agder die drei Kriterien in Teil II Artikel 1 Buchstabe d des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen erfüllt: i) Es muss ein Rechtsakt bestehen, aufgrund dessen Beihilfen gewährt werden können; ii) der Rechtsakt darf keine weiteren Durchführungsmaßnahmen erfordern, und iii) der Rechtsakt definiert die potenziellen Begünstigten allgemein und abstrakt ⁽⁶⁾.
- (185) In der Einleitungsentscheidung war die Überwachungsbehörde allerdings nicht zu einem Ergebnis darüber gelangt, ob das ATP-Projekt mit der Gewährung des Ausgleichs durch die Provinz Aust-Agder in Zusammenhang steht oder als eigene Regelung oder als Bestandteil einer eigenen Regelung einzustufen ist.

⁽¹⁾ Sloman Neptun, verbundene Rechtssachen C-72/91 und C-73/91, EU:C:1993:97, Rn. 11; Oy, C-6/12 P, EU:C:2013:525, Rn. 36; siehe auch Das Fürstentum Liechtenstein und andere / EFTA-Überwachungsbehörde, verbundene Rechtssachen E-4/10, E-6/10 und E-7/10, Slg. 2011, EFTA Court Report, S. 16, Rn. 113.

⁽²⁾ Siehe Teil I Artikel 1 Absatz 1 des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen.

⁽³⁾ Die Überwachungsbehörde betrachtet die englischen Begriffe „aid schemes“ und „systems of aid“ (im Deutschen einheitlich „Beihilferegelungen“) als Synonyme.

⁽⁴⁾ Siehe Einleitungsentscheidung, Erwägungsgrund 121.

⁽⁵⁾ Siehe Einleitungsentscheidung, Erwägungsgründe 133 und 162.

⁽⁶⁾ Siehe Einleitungsentscheidung, Erwägungsgründe 123-133.

- (186) Unbeschadet der Tatsache, dass das ATP-Projekt ein Kooperationsprojekt mehrerer Kommunen sowie der Provinzen Vest-Agder und Aust-Agder ist, und unbeschadet der unterschiedlichen Herkunft der Mittel werden die betreffenden Maßnahmen im Rahmen der Regelung in der Provinz Aust-Agder durchgeführt.
- (187) Wie in den vorstehenden Erwägungsgründen 57 und 58 erläutert, stellt die Überwachungsbehörde fest, dass die Busverbindungen im Zusammenhang mit dem ATP-Projekt (d. h. die Strecken Kristiansand — Lillesand und Kristiansand — Arendal) schon nach Maßgabe der bereits bestehenden Regelung in der Provinz Aust-Agder bedient werden.
- (188) Für die erhöhte Beförderungsleistung aufgrund des ATP-Projekts auf diesen Strecken wurde ein Ausgleich nach denselben Rechtsvorschriften wie der Ausgleich für die örtlichen Linien- und Schulbusdienste gewährt.
- (189) Die Berechnung des Ausgleichs für die erhöhte Beförderungsleistung im Zusammenhang mit dem Projekt beruht auf denselben Grundsätzen wie die Berechnung des Ausgleichs für die örtlichen Linien- und Schulbusdienste, d. h. auf den Gemeinwohllasten bei Nettoverträgen abzüglich der Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf und zuzüglich eines angemessenen Gewinns.
- (190) Daher ist die Überwachungsbehörde zu dem Schluss gelangt, dass das ATP-Projekt Bestandteil der Regelung ist, von der die Überwachungsbehörde bereits in der Einleitungsentscheidung festgestellt hat, dass sie in der Provinz Aust-Agder schon seit 1994 besteht.

3.4. Definition des Begriffs „bestehende Beihilfe“

- (191) Nach Teil II Artikel 1 Buchstabe b Ziffer i des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen umfasst der Begriff „bestehende Beihilfen“ alle Beihilfen, die vor Inkrafttreten des EWR-Abkommens in dem entsprechenden EFTA-Staat bestanden, also Beihilferegulungen und Einzelbeihilfen, die vor Inkrafttreten des EWR-Abkommens eingeführt worden sind und auch nach dessen Inkrafttreten noch anwendbar sind.
- (192) In dieser Sache bestanden die Vorschriften für die Regelung schon vor Inkrafttreten des EWR-Abkommens in Norwegen (d. h. schon vor dem 1. Januar 1994). Da der Markt für örtliche Busverkehrsdienste zu diesem Zeitpunkt offenbar bereits für einen gewissen Wettbewerb geöffnet war, stellt die Überwachungsbehörde fest, dass die Finanzierung des örtlichen Linien- und Schulbusverkehrs nach Maßgabe des CTA, der CTR und des Bildungsgesetzes als Beihilferegulung zu betrachten ist, die bereits im Januar 1994 bestand und auch anschließend fortbestand.
- (193) In seinem Urteil in der Rechtssache *Namur* hat der Gerichtshof festgestellt:
- „Ergibt sich die Beihilfe aus früheren, nicht geänderten Rechtsvorschriften, so kann [...] die Frage, ob eine neue Beihilfe oder die Umgestaltung einer bestehenden Beihilfe vorliegt, nicht danach beurteilt werden, welche Bedeutung die Beihilfe für das Unternehmen im Lauf des Bestehens jeweils hatte und wie hoch sie insbesondere jeweils war. Maßstab für die Einstufung einer Beihilfe als neue oder umgestaltete Beihilfe sind die Bestimmungen, in denen sie vorgesehen ist, sowie die dort vorgesehenen Modalitäten und Beschränkungen.“⁽¹⁾
- (194) Wie Generalanwalt Trabucchi in seinem Schlussantrag in der Rechtssache *Van der Hulst* festgestellt hat, sind Änderungen zudem dann erheblich, wenn sich maßgebliche Elemente der jeweiligen Regelung geändert haben (z. B. die Art des Vorteils, der mit der Maßnahme verfolgte Zweck, die Rechtsgrundlage, die Begünstigten oder die Finanzierungsquelle)⁽²⁾. Diese Änderungen können die Bewertung der Vereinbarkeit der Regelung beeinträchtigen und müssen getrennt als neue Beihilfe angemeldet werden, damit ihre Vereinbarkeit mit dem EWR-Abkommen geprüft werden kann⁽³⁾.
- (195) Rein formale oder verwaltungstechnische Änderungen einer Beihilferegulung sind kein Anlass, eine bestehende Beihilfe als neue Beihilfe zu bewerten⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ *Namur-Les Assurances du Crédit*, C-44/93, EU:C:1994:311, Rn. 28.

⁽²⁾ Schlussanträge des Generalanwalts Trabucchi in *Van der Hulst*, 51/74, EU:C:1975:9.

⁽³⁾ HGA srl u. a./Kommission, verbundene Rechtssachen C-630/11 P bis C-633/11 P, EU:C:2013:387, Rn. 92-94.

⁽⁴⁾ Siehe Artikel 4 Absatz 1 der konsolidierten Fassung des Beschlusses der EFTA-Überwachungsbehörde Nr. 195/04/KOL vom 14. Juli 2004 über die Durchführungsbestimmungen des Artikels 27 in Teil II des Protokolls 3 zwischen den EFTA-Staaten über die Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofes (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:139:0037:0121:DE:PDF>); siehe auch Schlussanträge des Generalanwalts Lenz in der Rechtssache *Namur*.

- (196) Wie bereits erläutert ist, die Finanzierung der Busdienste in der Provinz Aust-Agder nach Maßgabe einer Beihilferegelung erfolgt, die auf dem CTA, der CTR, dem Bildungsgesetz und der Verwaltungspraxis der Provinz Aust-Agder beruht. Im Jahr 2004 wurde die ALFA-Methode eingeführt; diese Methode war Grundlage der für die Jahre 2004-2008 geschlossenen neuen Verträge. Die ALFA-Methode wurde durch die Einführung eines neuen Indexierungssystems geändert, nach dem neue Verträge mit denselben Busunternehmen für die Jahre 2009-2012 geschlossen wurden, und bei dem die Möglichkeit einer Verlängerung um bis zu vier weitere Jahre vorgesehen war (siehe Erwägungsgrund 53). Zu prüfen ist, ob die Einführung der ALFA-Methode und die spätere Indexierung als Merkmale betrachtet werden können, durch die die bestehende Beihilferegelung so geändert wurde, dass die modifizierte Beihilfe als neue Beihilfe einzustufen ist.
- (197) Wie in den vorstehenden Erwägungsgründen 46-50 erläutert, ist die ALFA-Methode ein System zur Berechnung der mit dem Busverkehr verbundenen Kosten. Mit dem in den Erwägungsgründen 51-53 beschriebenen Indexierungssystem wurde diese Methode unter Einführung mehrerer kostenrelevanter Parameter (u. a. Kraftstoffkosten oder Lohnkosten) ergänzt, nach denen eine Indexierung des Ausgleichs erfolgt.
- (198) Mit der Einführung dieses Systems haben sich die Rechtsgrundlage und der Zweck der Gewährung des Ausgleichs nicht erheblich geändert.
- (199) Die Bestimmungen des CTA, der CTR und des Bildungsgesetzes sowie die Verwaltungspraxis wurden in identischer Weise ausgelegt und angewendet. Diese Bestimmungen und die Verwaltungspraxis haben sich während des gesamten berücksichtigten Zeitraums, der noch vor Inkrafttreten des EWR-Abkommens begonnen hat, nicht geändert.
- (200) Zweck war immer die Gewährung eines Ausgleichs für (im örtlichen Linien- oder Schulbusverkehr tätige) Verkehrsunternehmen für die Erbringung von Dienstleistungen, die die Provinz Aust-Agder einzuführen wünschte bzw. aufrechtzuerhalten wünscht.
- (201) Der gewährte Ausgleich deckte immer die Gemeinwohllasten bei Nettoverträgen abzüglich der Einnahmen aus Fahrkartenverkäufen und zuzüglich eines angemessenen Gewinns. Jeglicher Ausgleich über den Aufgabenbereich der oben genannten Rechtsvorschriften und über die Verwaltungspraxis hinaus ist unzulässig.
- (202) Aus beihilferechtlicher Sicht ist festzustellen, dass mit der ALFA-Methode keine wesentlichen Änderungen hinsichtlich der in die Regelung einbezogenen Beihilfeempfänger verbunden waren. Die Methode galt und gilt auch weiterhin für alle Konzessionäre, die mit der Erbringung der örtlichen Linien- und Schulbusdienste in der Provinz Aust-Agder beauftragt wurden. Vor allen Dingen hat das System nichts an dem Anspruch der Beihilfeempfänger auf Gewährung der Beihilfe im Rahmen der Regelung geändert. Insoweit wurde die Regelung diesbezüglich nicht ausgeweitet.
- (203) Die Einführung der ALFA-Methode und die Einführung der Indexierung dienten ausschließlich der Anpassung der Kosten der Verkehrsdienste als Grundlage für die genauere Bestimmung der zu gewährenden Ausgleichsbeträge. Die gewährten Ausgleichsbeträge beruhten im gesamten Zeitraum auf denselben Faktoren (d. h. auf den Kosten des Busverkehrs, den Kosten in Verbindung mit hinzugezogenen Unterauftragnehmern, den Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf usw.). Somit war mit der ALFA-Methode und der Indexierung ein besserer Mechanismus zur Gewährung des Ausgleichs im Rahmen der bestehenden Regelung und auf der bestehenden Rechtsgrundlage verfügbar.
- (204) Daher ist die Überwachungsbehörde zu dem Schluss gelangt, dass die bestehende Beihilferegelung durch die ALFA-Methode und die Indexierung nicht wesentlich geändert wurde.
- (205) Auch bezüglich der erhöhten Beförderungsleistung in Verbindung mit dem ATP-Projekt infolge des Verkehrs auf den Strecken Lillesand — Kristiansand und Kristiansand — Arendal kann nicht festgestellt werden, dass die Regelung erheblich geändert worden wäre. Mit dem ATP-Projekt sollte im Rahmen der bestehenden Konzessionsverträge nur der Umfang der Tätigkeiten der Nettbuss Sør AS erweitert werden.
- (206) Die Änderungen wurden bei bereits bestehenden Verbindungen vorgenommen, ohne jedoch die nach Maßgabe der erlassenen Rechtsvorschriften geschaffene Beihilferegelung zu ändern. Insoweit ist die erhöhte Beförderungsleistung infolge des ATP-Projekts nicht als Änderung einer Regelung zu betrachten, mit der eine neue Beihilfe für neue Tätigkeiten begründet wurde.
- (207) Zudem wurden die Zahlungen im Rahmen des ATP-Projekts insoweit in Übereinstimmung mit dem nach Maßgabe der Regelung festgelegten Ausgleichsprinzip geleistet, als die Zahlungen sich auf die Gemeinwohllasten bei Nettoverträgen abzüglich der Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf und zuzüglich eines angemessenen Gewinns beschränken.

- (208) Auch die Tatsache, dass sich — wie in Erwägungsgrund 58 erläutert — die Zusammensetzung der öffentlichen Stellen, die an den Ausgleichszahlungen beteiligt waren oder die die Ausgleichszahlungen geleistet haben, von der Zusammensetzung der an der bestehenden Beihilferegulung beteiligten öffentlichen Stellen unterschied, ist nicht als wesentliche Änderung der Regelung zu betrachten. Die Dienstleistungen, für die ein Ausgleich gewährt wurde, waren Gegenstand der Regelung, und die Zahlungen erfolgten unabhängig von der Herkunft der Mittel in Übereinstimmung mit den für die Regelung maßgeblichen rechtlichen und finanziellen Bestimmungen.
- (209) Die erläuterten Änderungen in Verbindung mit dem ATP-Projekt ändern nichts an der Einstufung der Regelung als bestehende Beihilferegulung. Daher stellt die Überwachungsbehörde fest, dass das ATP-Projekt nicht mit einer erheblichen Änderung der bestehenden Beihilferegulung verbunden war.

3.5. Schlussfolgerung

- (210) Die Überwachungsbehörde stellt fest, dass in der Provinz Aust-Agder eine Beihilferegulung auf der Grundlage des CTA, der CTR, des Bildungsgesetzes und der Verwaltungspraxis bestand. Da mit der Einführung der ALFA-Methode, mit der Indexierung und mit der Erhöhung der Beförderungsleistung auf den bestehenden Strecken im Rahmen des ATP-Projekts keine wesentlichen Änderungen verbunden waren, betrachtet die Überwachungsbehörde diese Beihilferegulung dem Wesen nach als bestehende Beihilferegulung.
- (211) Nach Protokoll 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen kann die Überwachungsbehörde bestehende Beihilferegulungen fortlaufend überwachen ⁽¹⁾. Nur wenn eine bestehende Beihilfe als unvereinbar mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens eingestuft wird, ist diese Beihilfe zweckdienlichen Maßnahmen nach Teil II Artikel 17 bis 19 des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen zu unterziehen, damit die betreffende Regelung aufgehoben oder geändert wird.
- (212) Insoweit sieht die Überwachungsbehörde in dieser Situation keinen Anlass für die Einleitung zweckdienlicher Maßnahmen gegen das Königreich Norwegen, um Änderungen der bestehenden Beihilferegulung zu bewirken. In diesem Zusammenhang stellt die Überwachungsbehörde Folgendes fest:
- (213) Erstens nimmt die Überwachungsbehörde zur Kenntnis, dass der Konzessionsvertrag mit der Nettbuss Sør AS nicht mehr gilt. Folglich ist jegliche Prüfung der Vereinbarkeit der bestehenden Beihilferegulung im Hinblick auf die Nettbuss Sør AS gegenstandslos.
- (214) Zweitens hat die Überwachungsbehörde bezüglich der Anwendung der Regelung durch die übrigen in Erwägungsgrund 35 genannten Verkehrsunternehmen, deren Verträge mit der Provinz Aust-Agder noch in Kraft sind, keine wettbewerbsrechtlichen Bedenken. Bei diesen Verkehrsunternehmen wurde die ALFA-Methode insoweit ordnungsgemäß angewendet, als im Einklang mit Artikel 49 EWR-Abkommen und im Einklang mit der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 bzw. der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 nur die Kosten und Einnahmen aus der Gemeinwohlverpflichtung berücksichtigt wurden.
- (215) Drittens nimmt die Überwachungsbehörde zur Kenntnis, dass bei der Überwachungsbehörde weitere Verletzungsverfahren gegen Norwegen wegen mutmaßlicher Verletzungen der im EWR maßgeblichen Vergabevorschriften anhängig sind. Am 12. Oktober 2011 hat die Überwachungsbehörde ein Aufforderungsschreiben an Norwegen geschickt, weil Norwegen gegen die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Transparenz nach den Artikeln 4 und 48 des EWR-Abkommens verstoßen hat, indem es der Provinz Aust-Agder die Erteilung und die Verlängerung von Konzessionen für Busdienste gestattet hat, ohne die Öffentlichkeit darüber in Kenntnis zu setzen. Aus denselben Gründen hat die Überwachungsbehörde Norwegen am 22. Juni 2012 eine mit Gründen versehene Stellungnahme übermittelt. Durch das Vorverfahren soll dem betreffenden EFTA-Staat die Möglichkeit eingeräumt werden, einerseits seinen Verpflichtungen nach geltendem EWR-Recht nachzukommen und andererseits von seinem Recht Gebrauch zu machen, sich gegen die Einwände der Überwachungsbehörde zu verteidigen. In diesem Zusammenhang hat sich Norwegen verpflichtet, nationale Rechtsvorschriften zu erlassen, um künftige Verstöße gegen die EWR-Rechtsvorschriften über die Vergabe von Konzessionen im Verkehrssektor zu verhindern.
- (216) Vor diesem Hintergrund macht die Überwachungsbehörde von ihrem Ermessensspielraum Gebrauch, indem sie wie bereits erläutert feststellt, dass sie zurzeit keine Notwendigkeit zur Einleitung des in Teil II Artikel 17 bis 19 des Protokolls 3 vorgesehenen Verfahrens zur Ergreifung zweckdienlicher Maßnahmen sieht.
- (217) Außerdem schließt die Überwachungsbehörde diese förmliche Untersuchung einer etwaigen neuen Beihilfe in Verbindung mit der bestehenden Beihilferegulung in der Provinz Aust-Agder ab. Nach Teil I Artikel 1 Absatz 1 des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen wird die Überwachungsbehörde die Regelung und die Anwendung dieser Regelung fortlaufend überwachen, so lange die Regelung in Kraft ist.

⁽¹⁾ Siehe Teil I Artikel 1 Absatz 1 des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen.

4. NEUE BEIHILFE ÜBER DEN RAHMEN DER BESTEHENDEN BEIHILFEREGELUNG HINAUS

4.1. Allgemeine Erwägungen

- (218) Bezüglich der bestehenden Beihilfe gilt nach der Rechtsprechung ⁽¹⁾, dass jegliche Überkompensation zunächst nach Maßgabe der Beihilferegulung zu prüfen ist. Wenn die bestehende Beihilferegulung aufgrund ihrer Gestaltung oder aus sonstigen Gründen eine Überkompensation zulässt, sind die Überkompensation bzw. die überhöhten Ausgleichsbeträge als bestehende Beihilfen zu betrachten und unterliegen insoweit dem Verfahren nach Teil II Artikel 17 bis 19 des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen.
- (219) Wenn die Überkompensation dem Begünstigten hingegen über den Rahmen der bestehenden Beihilferegulung hinaus gezahlt wird, unterliegen die überhöhten Ausgleichsbeträge bzw. die Überkompensationen dem neuen Beihilfeverfahren.
- (220) Insoweit können ausschließlich Zahlungen auf der Grundlage einer bestehenden Beihilferegulung als bestehende Beihilfe betrachtet werden, die nach dieser Regulung gezahlt wird. Zahlungen, die über die tatsächlich entstandenen Verluste hinausgehen und die über den Rahmen der Beihilferegulung hinaus geleistet wurden, sind hingegen als neue Beihilfen einzustufen ⁽²⁾.

4.2. Über die in der Provinz Aust-Agder bestehende Beihilferegulung hinausgehende Beihilfe

- (221) In der Einleitungsentscheidung hat die Überwachungsbehörde Bedenken dahin gehend zum Ausdruck gebracht, dass eine etwaige neue Beihilfe für mit dem örtlichen Linien- und Schulbusverkehr befasste Busunternehmen in der Provinz Aust-Agder gewährt worden sein könnte, die nicht auf der seit 1994 bestehenden Beihilferegulung beruht.
- (222) Die bestehende Beihilferegulung in der Provinz Aust-Agder bezieht sich auf den örtlichen Linien- und Schulbusverkehr in der Provinz Aust-Agder und bestand bereits vor Inkrafttreten des EWR-Abkommens in Norwegen am 1. Januar 1994. Die folgenden Verkehrsunternehmen haben die betreffenden Dienstleistungen erbracht: die Birkeland Busser AS, Frolandsruta Frode Oland, die Høyvågruta AS, die Nettbuss Sør AS, die RTB, L/L Setesdal Bilruter und Telemark Bilruter. Seit 2009 und nach dem Zusammenschluss der Nettbuss Sør AS mit der Høyvågruta AS und mit der RTB wurden nach den Verträgen mit der Provinz Aust-Agder Verkehrsdienste von fünf Unternehmen erbracht. Der Konzessionsvertrag mit der Nettbuss Sør AS galt bis zum 31. Dezember 2014. Gegenwärtig erbringen nur vier Verkehrsunternehmen die nach der Beihilferegulung vorgesehenen Dienstleistungen. Die Konzessionsverträge dieser Unternehmen sind bis zum 31. Dezember 2016 wirksam.
- (223) Die Überwachungsbehörde nimmt zur Kenntnis, dass die EFTA-Staaten bei der Beschreibung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sowie bei der Festlegung der Bedingungen für die Erbringung dieser Dienstleistungen einen breiten Ermessensspielraum haben; dies gilt auch für die Beurteilung der Kosten und Einnahmen in Verbindung mit den entsprechenden Dienstleistungen und für die Auswahl der geeigneten Methode zur Aufteilung der Kosten und Einnahmen bei Unternehmen, die auch gewerbliche Tätigkeiten ausüben. Die Möglichkeit eines Einschreitens der Überwachungsbehörde und einer entsprechenden Kontrolle durch die Überwachungsbehörde ist nur bei offenkundigen Fehlern gegeben ⁽³⁾.
- (224) In dieser Sache wurden die örtlichen Linien- und Schulbusdienste in der Provinz Aust-Agder von Norwegen als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nach den Bestimmungen des CTA, der CTR, des Bildungsgesetzes und der Verwaltungspraxis eingestuft. Die Behörde schließt sich dieser Einstufung an und hat inzwischen außerdem festgestellt, dass die Beihilferegulung in der Provinz Aust-Agder als bestehende Beihilfe zu betrachten ist.
- (225) Die Bestimmungen der bestehenden Beihilferegulung ermöglichen die Zahlung eines Ausgleichs zur Deckung der Kosten der örtlichen Linien- und Schulbusdienste in der Provinz Aust-Agder (bei Nettoverträgen abzüglich der Einnahmen aus Fahrkartenverkäufen) zuzüglich eines angemessenen Gewinns.
- (226) Daher können nur Ausgleichszahlungen für die Erbringung der genannten Dienstleistungen Bestandteil der bestehenden Beihilferegulung in der Provinz Aust-Agder sein; dies gilt auch für nach dieser Regulung geleistete Zahlungen, die über den Umfang der tatsächlich entstandenen Verluste hinausgehen ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Italien/Kommission, C-47/91, EU:C:1994:358; Konkurrenten.no AS / EFTA-Überwachungsbehörde, E-14/10, Slg. 2011, EFTA Court Report 266, Rn. 74 und 76.

⁽²⁾ Dies gilt unabhängig davon, ob die betreffenden Regelungen von der Überwachungsbehörde oder von der Europäischen Kommission genehmigt wurden; siehe z. B. Italien/Kommission, C-47/91 (ibid.), Rn. 25 und 26.

⁽³⁾ Hurtigruten ASA / EFTA-Überwachungsbehörde, verbundene Rechtssachen E-10/11 und E-11/11, Slg. 2012, EFTA Court Report, S. 758, Rn. 150.

⁽⁴⁾ Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die Entscheidung der Überwachungsbehörde unbeschadet der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften (z. B. des Handelsrechts) gilt, nach denen Überkompensationen im Rahmen der bestehenden Beihilferegulung möglicherweise zurückzufordern sind.

- (227) In dieser Sache können die folgenden Zahlungen nicht nach Maßgabe der Rechtsvorschriften und der Verwaltungspraxis erfolgt sein, die der Regelung zugrunde liegen:
- Direktzahlungen für Verkehrsdienste, die nicht als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingestuft wurden (beispielsweise gewerblich erbrachte Dienstleistungen),
 - Direktzahlungen für sonstige Verkehrsdienste, die nicht Gegenstand der unterzeichneten Konzessionsverträge sind (z. B. die Bedienung bestimmter Strecken), und
 - Direktzahlungen für öffentliche Verkehrsdienste, die Bestandteil der bestehenden Beihilferegelung waren, aber schon lange nicht mehr erbracht werden.
- (228) Mit diesen oben erläuterten Zahlungen aus staatlichen Mitteln wird den Verkehrsunternehmen ein selektiver Vorteil gewährt, der durch die bestehende Beihilferegelung und die Verwaltungspraxis der Provinz Aust-Agder nicht gerechtfertigt ist, da die Zahlungen entweder für auf dem Markt bereits angebotene Dienstleistungen oder für Verkehrsdienste geleistet werden, für die ein Ausgleich für die Erfüllung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung nicht vorgesehen war, oder da der Rahmen der ursprünglichen Beihilferegelung überschritten wird. Daher kann im letztgenannten Fall eine Ausgleichszahlung für Lasten im Rahmen einer Gemeinwohlverpflichtung, die nicht mehr erfüllt wird, schlicht deshalb nicht als auf der Grundlage der Regelung erbracht bewertet werden, weil die Regelung auf diese Verpflichtung nicht mehr anwendbar ist.
- (229) Außerdem decken diese Zahlungen, die nicht aufgrund der Regelung geleistet wurden, offenbar Kosten, für die die Verkehrsunternehmen selbst hätten aufkommen müssen, oder fiktive Kosten, die tatsächlich überhaupt nicht entstanden sind. Daher stellen diese Zahlungen eine Betriebsbeihilfe dar, die den Wettbewerb verfälscht und den Handel zwischen Vertragsparteien beeinträchtigt.
- (230) In diesem Zusammenhang hat die Überwachungsbehörde die von Norwegen übermittelten Informationen über die verschiedenen Tätigkeiten der an der Erbringung der örtlichen Linien- und Schulbusdienste in der Provinz Aust-Agder beteiligten Verkehrsunternehmen geprüft.
- (231) Norwegen erklärt, da die erzielten Einnahmen den prognostizierten Kosten der Erbringung der Verkehrsdienste entsprochen hätten, habe die Berechnung des Ausgleichs — außer bei der Nettbuss Sør AS — gewährleistet, dass die Busunternehmer einen Ausgleich nur für die Gemeinwohlkosten erhalten hätten.
- (232) Für den Zeitraum vor 2004 hat die Überwachungsbehörde nach den von Norwegen übermittelten Informationen keine Zahlungen ermittelt, die über den Rahmen der bestehenden Beihilferegelung hinausgehen könnten.
- (233) Für den Zeitraum nach 2004 und in Verbindung mit der Einführung der ALFA-Methode (und der entsprechenden Indexierung seit dem Jahr 2009) stellt die Überwachungsbehörde jedoch fest, dass manche Zahlungen zugunsten der Nettbuss Sør AS tatsächlich den Rahmen der bestehenden Beihilferegelung überschritten haben.
- (234) Für den Zeitraum nach 2004 hat die Überwachungsbehörde nicht festgestellt, dass derartige Zahlungen zugunsten anderer Verkehrsunternehmen in der Provinz Aust-Agder geleistet worden wären.

4.2.1. Zahlungen an die Nettbuss Sør AS über die Beihilferegelung hinaus (2004-2014)

- (235) Das Unternehmen führt seit 2009 getrennte Konten, in denen zwischen Dienstleistungen im Rahmen von Gemeinwohlverpflichtungen und gewerblichen Tätigkeiten unterschieden wird.
- (236) Norwegen zufolge ist die ALFA-Methode im Wesentlichen ein auf einer Vertrauensbasis beruhendes kostenbezogenes Modell. Vor jedem Leistungsjahr habe die Nettbuss Sør AS Kosten- und Einnahmenschätzungen in Verbindung mit den Gemeinwohlverpflichtungen übermittelt. Die Provinz Aust-Agder sei davon ausgegangen, dass das Unternehmen bei den Einnahmen ordnungsgemäß zwischen der Gemeinwohlverpflichtung und der gewerblichen Tätigkeit unterschieden habe. Wie Norwegen selbst einräumt, scheint dies nach Informationen, die Norwegen in letzter Zeit erhalten hat, jedoch nicht der Fall gewesen zu sein.
- (237) Wie in den Erwägungsgründen 93 und 94 erläutert, weichen die von Norwegen übermittelten Informationen bezüglich der Beförderungsleistung der Nettbuss Sør AS von der Beförderungsleistung ab, für die ein Ausgleich für Gemeinwohlkosten hätte beantragt werden dürfen.

- (238) Den übermittelten Arbeitsblättern mit Informationen zur Beförderungsleistung zufolge wurde der Nettbuss Sør AS ein direkter Ausgleich auch für die gewerblichen Tätigkeiten gezahlt. Aus den Arbeitsblättern geht beispielsweise hervor, dass die Nettbuss Sør AS Ausgleichsbeträge für die Nachtbusdienste erhalten hat, obwohl diese Bestandteil der gewerblichen Tätigkeit des Unternehmens sind. Die Nettbuss Sør AS hat der Feststellung nicht widersprochen, dass diese gewerblich bedienten Strecken in die Berechnung des nach der ALFA-Methode zu beantragenden Ausgleichs einbezogen wurden.
- (239) Aus den übermittelten Informationen ist auch ersichtlich, dass die Provinz Aust-Agder weiterhin Ausgleichsleistungen für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen auf bestimmten Strecken (z. B. Grimstad — Heggedalen und Heggedalen — Grimstad) leistete, obwohl diese Strecken nicht mehr gefahren wurden.
- (240) Außerdem stellt die Überwachungsbehörde fest, dass der Ausgleich für Gemeinwohlkosten für Strecken gezahlt wurde, die nicht Gegenstand des öffentlichen Dienstleistungsauftrags sind (z. B. die Strecken Kilsund — Kitron, Tangen Hisøy — Kitron und Tangen Hisøy — Kilsund und Verkehrsdienste ohne Fahrgäste bis zur ersten Haltestelle beim „Sørlandsekspressen“, dem Schnellbus von Kristiansand nach Oslo).
- (241) Somit beruhen die genannten Ausgleichszahlungen für Tätigkeiten, die fälschlicherweise oder irrtümlich in die Arbeitsblätter bezüglich der Beförderungsleistung nach der ALFA-Methode eingegeben wurden, alle nicht auf den Rechtsvorschriften und der Verwaltungspraxis der bestehenden Beihilferegelung der Provinz Aust-Agder.
- (242) In der folgenden Tabelle sind die Angaben zur gemeldeten Beförderungsleistung, zu den Bruttokosten, zu den infolge von Abweichungen vorgenommenen Anpassungen und zu den von Asplan Viak anhand der ALFA-Arbeitsblätter und der Indexierung ermittelten Differenzen bei den Angaben zur Beförderungsleistung und zu den Kosten zusammengestellt ⁽¹⁾:

Tabelle 2

Differenzen bei den Angaben zur Beförderungsleistung und zu den Kosten (2004-2014)

Jahr	Angegebene Beförderungsleistung (km)	Anpassungen der Beförderungsleistung infolge von Abweichungen (km)	Bruttokosten (NOK)	Kostenanpassungen aufgrund von Abweichungen (NOK)	Indexierung %	Differenzen bei den Angaben zur Beförderungsleistung und zu den Kosten (NOK)
2004	3 975 228	3 794 839	76 696 086	73 472 776		180 389 3 223 310
2005	4 255 732	4 073 656	80 615 271	77 330 623		182 076 3 284 648
2006	4 527 693	4 169 542	87 502 717	81 365 293		358 151 6 137 424
2007	4 255 080	4 012 600	85 848 541	81 109 328		242 480 4 739 212
2008	4 471 364	4 140 826	88 417 220	81 963 624		330 538 6 453 596
2009	4 471 364	4 059 622	94 960 094	86 302 626	7,40 ⁽¹⁾	411 742 8 657 469
2010					2,50	8 873 906

⁽¹⁾ Norwegen zufolge können die Berechnungen nicht als endgültig betrachtet werden, da die Ausgangspunkte in den einzelnen Jahren unter Umständen nicht ganz genau ermittelt wurden. Der Gesamtbetrag liege jedoch etwa bei 80 Mio. NOK.

Jahr	Angegebene Beförderungslleistung (km)	Anpassungen der Beförderungslleistung infolge von Abweichungen (km)	Bruttokosten (NOK)	Kostenanpassungen aufgrund von Abweichungen (NOK)	Indexierung %	Differenzen bei den Angaben zur Beförderungslleistung und zu den Kosten (NOK)
2011					5,00	9 317 601
2012					3,50	9 643 717
2013					3,33	9 964 853
2014					1,78	10 142 227
Gesamt						80 437 962

(¹) Diese Zahl zeigt, dass die Kosten im Jahr 2009 gegenüber dem Jahr 2008 unter Berücksichtigung von Kosten- und Preisanpassungen um 7,4 % korrigiert wurden. Seit 2009 wurden die mit der ALFA-Methode ermittelten Ergebnisse durch das Indexierungssystem korrigiert.

- (243) Norwegen hat abweichende Zahlen zur Beförderungslleistung auch im Zusammenhang mit klar beschriebenen Gemeinwohlverpflichtungen übermittelt. Die Überwachungsbehörde prüft, ob diese Abweichungen noch durch die bestehende Beihilferegelung abgedeckt sind.
- (244) Die Überwachungsbehörde stellt fest, dass der vorstehenden Tabelle in Verbindung mit Tabelle 1 (siehe Erwägungsgrund 96) Abweichungen der Beförderungslleistung auch aufgrund von Schulbusdiensten zu entnehmen sind. Insbesondere hat Norwegen bezüglich der Beförderung in Verbindung mit dem Schwimmunterricht von Schulkindern und bezüglich einer besonderen Busverbindung angegeben, dass die Nettbuss Sør AS offenbar Ausgleichszahlungen aus zwei unterschiedlichen Quellen gleichzeitig erhalten hat (d. h. sowohl von der Provinz Aust-Agder als auch von den Kommunen) (¹).
- (245) Auch im Zusammenhang mit den Schulbusdiensten in den einzelnen Schuljahren und mit den „doppelten Schuljahren“ wurde angegeben, dass ein längerer jährlicher Zeitraum für die Gewährung von Ausgleichszahlungen an die Nettbuss Sør AS Ausgleichslleistungen angesetzt worden war als der Zeitraum, in dem die Dienste tatsächlich erbracht worden waren (z. B. 51 Schulwochen (255 Schultage) statt 38 Wochen (192 Schultage).
- (246) Darüber hinaus hat Norwegen erklärt, dass die Beförderungslleistungen für einige Strecken im öffentlichen Verkehrsnetz (Beispiele wurden nicht genannt) reduziert wurden, ohne dass die Provinz dies genehmigt hätte und ohne dass dies in den Arbeitsblättern zur Beantragung der Ausgleichszahlungen berücksichtigt worden wäre. Die Überwachungsbehörde stellt fest, dass diese Abweichungen der Beförderungslleistung mit Verkehrsdiensten in Zusammenhang stehen, für die ein Ausgleich auf der Grundlage der bestehenden Beihilferegelung gewährt wurde. Insoweit kann nicht geltend gemacht werden, dass diese etwaige Überkompensation eine neue Beihilfe darstellen würde, die über den Umfang der bestehenden Regelung hinaus gewährt worden wäre. Allein aufgrund der Tatsache, dass die mangelhafte Gestaltung der Beihilferegelung eine Überkompensation zuließ, die einerseits den Umfang der tatsächlichen Verluste überschritt, andererseits aber noch im Rahmen der Beihilferegelung lag, kann die betreffende Überkompensation nicht als neue Beihilfe eingestuft werden. Entsprechend ist festzustellen, dass die überhöhten Ausgleichszahlungen noch im Rahmen der bestehenden Beihilferegelung lagen.
- (247) Bezüglich des Flughafen-Shuttle-Dienstes der Nettbuss Sør AS im Rahmen des ATP-Projekts (siehe Erwägungsgründe 56-62) stellt die Überwachungsbehörde schließlich fest, dass die Provinz Aust-Agder der Nettbuss Sør AS durch die Reduzierung der Gemeinwohlkosten in Verbindung mit der Bedienung der Strecken 39 und 40 unmittelbare Kosteneinsparungen (nach Auskunft Norwegens in Höhe von ca. 1,02 Mio. NOK) und damit die Aufrechterhaltung ihres Flughafen-Shuttle-Busdienstes ermöglicht hat.

(¹) Wie in Fallnummer 158 vom 18. Dezember 2001 erläutert, hatte die Provinz Aust-Agder beschlossen, künftig die Zuständigkeit für die Schulbusdienste („midtskys”) aufzugeben. Die Zuständigkeit wurde anschließend den Kommunen übertragen, und die Nettbuss Sør AS stellte die erbrachten Beförderungslleistungen nicht mehr der Provinz Aust-Agder, sondern den Kommunen in Rechnung. Für die Schulbusdienste kamen die Kommunen bis 2013 auf; danach übernahm die Provinz Aust-Agder wieder die Zuständigkeit und beschloss, auch die den Kommunen in den Jahren 2011 und 2012 entstandenen Kosten zu übernehmen. Seit 2013 stellt die Nettbuss Sør AS ihre Leistungen unmittelbar der Provinz Aust-Agder in Rechnung. Die Beförderung in Verbindung mit dem Schwimmunterricht ist in Norwegen Bestandteil der Busdienste im Zusammenhang mit den Primarschulen; nach dem Bildungsgesetz liegt die Zuständigkeit für diese Busdienste bei den Kommunen. Außerdem hat die Nettbuss Sør AS bei der Provinz Aust-Agder einen Ausgleich für Beförderungslleistungen zur Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen auf der Karjolen-Strecke beantragt. Norwegen zufolge wurde diese Strecke mehrere Jahre lang von der Kommune Arendal finanziert und hätte entsprechend nicht in die Arbeitsblätter aufgenommen werden dürfen. Die Nettbuss Sør AS räumt ein, dass die betreffende Beförderungslleistung in den Arbeitsblättern nicht hätte berücksichtigt werden dürfen.

- (248) Der genannte Betrag war ursprünglich in den Gesamtbetrag des Ausgleichs einbezogen worden, der der Nettbuss Sør AS für die Erbringung von Verkehrsdiensten im Rahmen von Gemeinwohlverpflichtungen in der Provinz Aust-Agder gewährt wurde. Da diese Verpflichtungen von Oktober 2013 bis zum 20. Januar 2014 nicht mehr bestanden (d. h. da der Verkehr auf den Strecken 39 und 40 eingestellt wurde), hätte der geschätzte Betrag von 1,02 Mio. NOK von der Summe des Ausgleichsbetrags abgezogen werden müssen, der der Nettbuss Sør AS jährlich gezahlt wurde. Da dieser Betrag nicht von der Summe der Ausgleichsleistung abgezogen, sondern zugunsten der gewerblichen Tätigkeiten des Unternehmens verwendet wurde, war eine Überkompensation gegeben, die über den Rahmen der bestehenden Beihilferegelung hinausging. Insoweit wird dieser Betrag zudem als neue Beihilfe betrachtet. Diese neue Beihilfe ist als Betriebsbeihilfe einzustufen.

4.2.2. Verfahrensanforderungen

- (249) Nach Teil I Artikel 1 Absatz 3 des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen „soll die EFTA-Überwachungsbehörde über alle Vorhaben, Beihilfe zu gewähren oder umzugestalten, so rechtzeitig unterrichtet werden, dass sie sich dazu äußern kann. Der betreffende Staat wendet die von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen nicht an, bevor in dem Verfahren eine abschließende Entscheidung getroffen wurde.“
- (250) Norwegen hat die oben genannten Beihilfemaßnahmen nicht angemeldet und daher gegen die Anmeldepflicht verstoßen. Da die Beihilfemaßnahmen durchgeführt wurden, hat Norwegen zudem gegen das Durchführungsverbot verstoßen.
- (251) Daher kann die Überwachungsbehörde feststellen, dass Norwegen seinen Verpflichtungen nach Teil I Artikel 1 Absatz 3 des Protokolls 3 nicht nachgekommen ist.

4.2.3. Vereinbarkeit der über die Beihilferegelung hinaus geleisteten Zahlungen an die Nettbuss Sør AS (2004–2014)

- (252) Die Überwachungsbehörde hat geprüft, ob die in Rede stehenden Beihilfemaßnahmen für mit dem EWR-Abkommen vereinbar erklärt werden können. Wie bereits erläutert, besteht die Beihilfe in der Finanzierung von Dienstleistungen, die auf dem Markt bereits angeboten wurden, bzw. in der Finanzierung von Verkehrsdiensten, die durch die Rechtsvorschriften über die bestehende Beihilferegelung in der Provinz Aust-Agder nicht als solche beschrieben wurden, in Form eines Ausgleichs für Gemeinwohllasten und in der Finanzierung von Verkehrsdiensten, die nicht mehr erbracht werden. Diese Finanzierung stellt eine Betriebsbeihilfe dar, mit der die laufenden Ausgaben der Nettbuss Sør AS verringert werden.
- (253) Norwegen hat nicht begründet, warum diese Beihilfen für mit dem EWR-Abkommen vereinbar erklärt werden müssten, sondern vielmehr selbst darauf hingewiesen, dass die überhöht angegebene Beförderungsleistung nicht Bestandteil der bestehenden Beihilferegelung sei, nach der die Nettbuss Sør AS einen Ausgleich für Gemeinwohllasten hätte beanspruchen können.
- (254) Im Prinzip ist die Nettbuss Sør AS der Auffassung, dass nach bestimmten Vereinbarungen und Verhandlungen (siehe Erwägungsgründe 109 und 110) tatsächlich keine Überkompensation erfolgt sei, da die Fehler bei der Angabe der Betriebskosten im Zusammenhang mit der Beantragung des Ausgleichs für die Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen und die Änderungen im Fahrplan durch die Verrechnung von Zahlungen mit dem Ausgleich für die Nettbuss Sør AS „korrigiert“ worden seien. Wie in Erwägungsgrund 111 erläutert, seien die mit der gewerblichen Tätigkeit erwirtschafteten Einnahmen bei der Berechnung des Ausgleichsbetrags abgezogen worden, da in den Arbeitsblättern zur Angabe der ausgleichsfähigen Beförderungsleistung bestimmte im Rahmen der gewerblichen Tätigkeit bediente Strecken berücksichtigt worden seien. Und schließlich erläutert die Nettbuss Sør AS, der tatsächlich gewährte Ausgleich sei geringer gewesen als der mit der ALFA-Methode ermittelte Betrag.
- (255) Bezüglich der Darstellung der Nettbuss Sør AS ist festzustellen, dass die ALFA-Methode (siehe Erwägungsgrund 48) Kernelemente für normalisierte Kostenberechnungen im Busverkehr enthält, z. B. i) die Berechnung der Betriebskosten aufgrund der Kilometerleistung pro Beförderungszeitraum und Fahrzeug, ii) die Kostenberechnung ausgehend von den Kosten je Einheit multipliziert mit der Kilometerleistung pro Fahrzeug und iii) die Berechnung der Einnahmen im Beförderungszeitraum. Außerdem werden die geschätzten Einnahmen im Folgejahr unter Berücksichtigung der Einnahmen der Busunternehmen im laufenden Jahr sowie unter Einbeziehung von seitens der Provinz Aust-Agder für das kommende Jahr vorgeschlagenen Fahrpreiserhöhungen angepasst. Die endgültigen Einnahmen werden dann von dem gewährten Ausgleich abgezogen.
- (256) Allerdings ist offensichtlich, dass bei der Berechnung des der Nettbuss Sør AS nach der ALFA-Methode zu zahlenden Ausgleichs für Gemeinwohllasten Tätigkeiten berücksichtigt wurden, die nicht Gegenstand einer Gemeinwohlverpflichtung waren und für die daher von vornherein auch kein Ausgleich für Gemeinwohllasten nach der bestehenden Beihilferegelung hätte gezahlt werden dürfen. Außerdem konnte Norwegen für die Jahre nach 2004 weder die Art der Betriebskosten, für die ein Ausgleich für Gemeinwohllasten gewährt werden sollte, noch die relevanten in Anrechnung zu bringenden Einnahmen bestätigen und nachweisen. Daher ist die Überwachungsbehörde anhand der übermittelten Informationen nicht in der Lage, die Differenz zwischen den

Kosten der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtung und den entsprechenden Einnahmen zu ermitteln ⁽¹⁾. Dies ist an sich bereits ein Beleg dafür, dass jegliche Zahlungen an die Nettbuss Sør AS über den Rahmen der ALFA-Methode hinaus als neue Beihilfe einzustufen sind, mit der das Verkehrsunternehmen einen unzulässigen Vorteil erlangt hat.

- (257) Die Begründung, dass bereits Verhandlungen erfolgt und Vereinbarungen getroffen worden seien, um die an die Nettbuss Sør AS gezahlten Ausgleichsbeträge anzupassen, die nach Darstellung der Nettbuss Sør AS geringer waren als die mit der ALFA-Methode ermittelten Beträge, ändert nichts daran, dass Artikel 49 EWR-Abkommen und die verkehrsrechtlichen Vorschriften auf die in Rede stehenden Maßnahmen nicht anzuwenden sind. Außerdem werden dadurch nicht die Fehler in den Angaben zur Beförderungsleistung auf den Arbeitsblättern kompensiert, auf denen die Berechnung des gewährten Ausgleichs beruht.
- (258) Die ALFA-Methode (seit 2009 einschließlich der Indexierung) wurde eingeführt, um den nach der bestehenden Beihilferegelung zu zahlenden Ausgleich zu ermitteln. In dieser Sache wurden mit dieser Methode irrtümlich auch Daten in Verbindung mit Beförderungsleistungen der Nettbuss Sør AS einbezogen, die von Norwegen bei der Berechnung des Ausgleichs für die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen nicht hätten berücksichtigt werden dürfen. Da diese Beförderungsleistungen nicht Bestandteil der bestehenden Beihilferegelung in der Provinz Aust-Agder waren, sind die betreffenden Zahlungen als neue Beihilfe einzustufen, die nicht im Rahmen der bestehenden Regelung gewährt wurde, und die die Überwachungsbehörde gesondert bewertet. Für die von der Überwachungsbehörde vorzunehmende Einstufung der Zahlungen, die die Nettbuss Sør AS in den Jahren 2004-2014 über den Rahmen der bestehenden Beihilferegelung hinaus erhalten hat, sind die Bestrebungen der Nettbuss Sør AS zur Herstellung eines Zusammenhangs zwischen diesen beiden getrennten Beihilfungsverfahren somit nicht von Bedeutung.
- (259) Auch hinsichtlich der Einnahmen kann die Überwachungsbehörde der Darstellung der Nettbuss Sør AS nicht folgen, dass die nach der ALFA-Methode ermittelten Einnahmen aus gewerblichen Tätigkeiten zu einer Verringerung des tatsächlich gezahlten Ausgleichs geführt hätten. Wie die Nettbuss Sør AS selbst einräumt, wurden nämlich auch in diesem Fall bestimmte gewerblich erbrachte Beförderungsleistungen in die Berechnung einbezogen.
- (260) Die Nettbuss Sør AS hat ein Arbeitsblatt übermittelt, das einen Überblick über die Einnahmen aus gewerblichen Tätigkeiten bietet, die bei der Berechnung des Ausgleichs für die Jahre 2007–2010 abgezogen wurden. Auf diesem Arbeitsblatt werden zwar Einnahmen aus gewerblichen Tätigkeiten ausgewiesen, die bei der Berechnung des zu gewährenden Ausgleichs tatsächlich abgezogen wurden; die Überwachungsbehörde stellt jedoch fest, dass diese Einnahmen ohnehin nicht in die Berechnung nach der ALFA-Methode hätten einbezogen werden dürfen, da diese Methode ausschließlich für Lasten und Einnahmen aus der Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen entwickelt wurde. Somit ist auch diese Begründung nicht geeignet, die Anwendbarkeit von Artikel 49 EWR-Abkommen und die Anwendbarkeit der verkehrsrechtlichen Vorschriften zur Feststellung der Vereinbarkeit zu rechtfertigen. Im Hinblick auf die von der Überwachungsbehörde vorzunehmende Würdigung der Zahlungen, die die Nettbuss Sør AS in den Jahren 2004-2014 über den Rahmen der bestehenden Beihilferegelung hinaus erhalten hat, sind Bestrebungen, einen Zusammenhang zwischen diesen beiden getrennten Beihilfungsverfahren herzustellen, somit ohne Bedeutung.
- (261) Diesbezüglich ist die Überwachungsbehörde nicht in der Lage, die offenbar andauernde Streitigkeit zwischen der Nettbuss Sør AS und der Provinz über die nach der Regelung tatsächlich zahlbaren Beihilfebeträge zu beurteilen, insbesondere da nicht zweifelsfrei festgestellt werden kann, dass sämtliche der Nettbuss Sør AS über den Rahmen der bestehenden Beihilferegelung hinaus gewährte Beihilfen der Provinz auch tatsächlich vollständig oder teilweise zurückgezahlt wurden.
- (262) Da die Tätigkeiten nach Maßgabe der neuen Beihilfe nicht mit den dem Verkehrsunternehmen übertragenen Gemeinwohlverpflichtungen in Zusammenhang stehen, sind Artikel 49 EWR-Abkommen und die Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und/oder (EG) Nr. 1370/2007 nicht anwendbar.
- (263) Die Ausnahmebestimmungen in Artikel 61 Absatz 2 EWR-Abkommen über Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, und Beihilfen für bestimmte, durch die Teilung Deutschlands betroffene Gebiete der Bundesrepublik Deutschland sind in dieser Sache nicht anwendbar.
- (264) Auch die Ausnahmebestimmung in Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe a EWR-Abkommen, nach der Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten gewährt werden können, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht, ist in dieser Sache nicht anwendbar, weil die Beihilfemaßnahmen nicht unter dem Vorbehalt der Durchführung einer bestimmten Tätigkeit in bestimmten Regionen gewährt werden.
- (265) Die Zahlungen die die Nettbuss Sør AS in den Jahren 2004-2014 über die bestehende Beihilferegelung hinaus erhalten hat, können auch nicht als Maßnahmen zur Förderung eines wichtigen Vorhabens von gemeinsamem europäischem Interesse oder als Maßnahme zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben Norwegens nach Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe b EWR-Abkommen betrachtet werden.

⁽¹⁾ Antrop und andere / Conselho de Ministros und andere, C-504/07, EU:C:2009:290, Rn. 26-27.

- (266) Und die Zahlungen, die der Nettbuss Sør AS im Zeitraum 2004-2014 über die bestehende Beihilferegelung hinaus gewährt wurden, können schließlich auch nach der Bestimmung in Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c, die die Möglichkeit der Gewährung von Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete vorsieht, soweit diese die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, nicht als mit dem EWR-Abkommen vereinbar betrachtet werden. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Direktzuschüsse in dieser Sache nicht Gegenstand der Leitlinien der Überwachungsbehörden sind, in denen die Bedingungen beschrieben werden, unter denen bestimmte Arten von Beihilfen als mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens vereinbar zu betrachten sind.
- (267) Die Zahlungen, die die Nettbuss Sør AS in den Jahren 2004-2014 über die bestehende Beihilferegelung hinaus erhalten hat, sind daher als Betriebsbeihilfen einzustufen, die die Wettbewerbsposition der Nettbuss Sør AS gegenüber ähnlichen Unternehmen künstlich stärken, indem sie das Unternehmen von Kosten entlastet haben, die ähnliche Verkehrsunternehmen in der Regel selbst zu tragen hätten.
- (268) Nach der Rechtsprechung sind derartige Betriebsbeihilfen mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens grundsätzlich nicht vereinbar und fallen auch nicht unter die Ausnahmebestimmung nach Artikel 61 Absatz 3 Buchstabe c, da sie den Wettbewerb in den Wirtschaftszweigen verfälschen, in denen die Beihilfe gewährt wird; außerdem ist die Beihilfe aufgrund ihrer Art auch nicht geeignet, eines der in dieser Bestimmung vorgesehenen Ziele zu erreichen ⁽¹⁾.
- (269) Daher ist die Überwachungsbehörde zu dem Schluss gelangt, dass die Zahlungen, die die Nettbuss Sør AS in den Jahren 2004-2014 über die bestehende Beihilferegelung hinaus erhalten hat, mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens nicht vereinbar sind.

4.3. Schlussfolgerung bezüglich der Beihilfe, die der Nettbuss Sør AS in den Jahren 2004-2014 über die bestehende Beihilferegelung hinaus gewährt wurde

- (270) Die Überwachungsbehörde ist zu dem Ergebnis gelangt, dass Norwegen der Nettbuss Sør AS in den Jahren 2004-2014 eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen gewährt hat, die über den Rahmen der bestehenden Beihilferegelung in der Provinz Aust-Agder hinausgeht. Diese neue Beihilfe ist als mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens unvereinbare Betriebsbeihilfe einzustufen.

5. SCHLUSSFOLGERUNG DIESER FÖRMlichen UNTERSUCHUNG

- (271) Die Überwachungsbehörde ist zu dem Schluss gelangt, dass der Ausgleich, den die Provinz Aust-Agder von 1994 bis heute für örtliche Linienbusdienste (einschließlich der Finanzierung aus dem ATP-Projekt) und für örtliche Schulbusdienste gewährt hat, eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen darstellt.
- (272) Die Überwachungsbehörde stellt fest, dass die oben beschriebene Beihilfe für den örtlichen Linienbusverkehr nach Maßgabe einer bestehenden Beihilferegelung nach dem CTA und der CTR sowie auf der Grundlage der Verwaltungspraxis gewährt wurde. Außerdem ist die Überwachungsbehörde zu dem Schluss gelangt, dass die oben beschriebene Beihilfe für den Schulbusverkehr nach Maßgabe einer bestehenden Beihilferegelung und nach dem Bildungsgesetz gewährt wurde.
- (273) In Anbetracht der Erläuterungen in den Erwägungsgründen 211-215 hat die Überwachungsbehörde entschieden, das förmliche Prüfverfahren in Bezug auf die bestehende Beihilferegelung in der Provinz Aust-Agder einzustellen.
- (274) Außerdem ist die Überwachungsbehörde zu dem Ergebnis gelangt, dass Norwegen der Nettbuss Sør AS in den Jahren 2004-2014 eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen gewährt hat, die über den Rahmen der bestehenden Beihilferegelung in der Provinz Aust-Agder hinausgeht. Norwegen hat diese Beihilfe rechtswidrig unter Verstoß gegen Teil I Artikel 1 Absatz 3 des Protokolls 3 gewährt. Diese Beihilfe ist als mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens unvereinbare Betriebsbeihilfe einzustufen und vom Beihilfempfänger zurückzufordern.

6. RÜCKFORDERUNG

- (275) Nach dem EWR-Abkommen obliegt der Überwachungsbehörde die Entscheidung, dass der betreffende Staat die Beihilfe einstellen muss, wenn die Überwachungsbehörde festgestellt hat, dass die Beihilfe mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens nicht vereinbar ist. Der EFTA-Gerichtshof hat ferner einheitlich festgestellt, dass die Verpflichtung eines Staates zur Aufhebung einer von der Kommission als mit dem Binnenmarkt unvereinbar beurteilten Beihilfe dazu führen soll, dass die vor Gewährung der Beihilfe bestehende Situation wiederhergestellt wird ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Italien/Kommission, T-211/05, EU:T:2009:304, Rn. 173.

⁽²⁾ Das Fürstentum Liechtenstein und andere / EFTA-Überwachungsbehörde, verbundene Rechtssachen E-4/10, E-6/10 und E-7/10, Slg. 2011, EFTA Court Report, S. S. 16, Rn 142; Hurtigruten ASA / EFTA-Überwachungsbehörde, verbundene Rechtssachen E-10/11 und E-11/11, Slg. 2012, EFTA Court Report, S. 758, Rn. 286.

- (276) Dieses Ziel ist nach der Rechtsprechung erreicht, wenn zum einen der Beihilfeempfänger die rechtswidrige Beihilfe zurückgezahlt und damit den Vorteil verloren hat, den er gegenüber seinen Wettbewerbern auf dem Markt erlangt hatte, und zum anderen die Situation vor Zahlung der Beihilfe wiederhergestellt ist ⁽¹⁾.
- (277) Aus den erläuterten Gründen stellt die Überwachungsbehörde fest, dass Norwegen Ausgleichszahlungen über den Umfang der tatsächlich entstandenen Verluste hinaus geleistet hat; diese Zahlungen überschreiten den Rahmen der bestehenden Beihilferegelung in der Provinz Aust-Agder. Die Zahlungen sind als neue staatliche Beihilfemaßnahmen einzustufen und mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens unvereinbar. Da diese Maßnahmen nicht bei der Überwachungsbehörde angemeldet wurden, muss die Überwachungsbehörde nach Teil II Artikel 14 des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen entscheiden, dass unrechtmäßige Beihilfen, die mit den Regelungen für staatliche Beihilfen im Rahmen des EWR-Abkommens unvereinbar sind, vom Begünstigten zurückzufordern sind.
- (278) Außerdem ordnet die Überwachungsbehörde die Rückforderung unvereinbarer neuer Beihilfen vorbehaltlich einer Verjährungsfrist von zehn Jahren vor dem erstmaligen Einschreiten der Überwachungsbehörde an. In dieser Sache ist die Überwachungsbehörde erstmals tätig geworden, indem sie am 10. November 2011 ein Auskunftersuchen an Norwegen geschickt hat ⁽²⁾. Die Überwachungsbehörde hat das Vorliegen einer unvereinbaren neuen Beihilfe in den Jahren 2004-2014 festgestellt. Daher sind alle in diesem Zeitraum gewährten unvereinbaren Beihilfen zurückzufordern.
- (279) Norwegen wird aufgefordert, detaillierte und genaue Informationen zur Höhe der Beihilfe zu übermitteln, die der Nettbuss Sør AS in den Jahren 2004-2014 gewährt wurde.
- (280) Insbesondere gibt die Überwachungsbehörde Norwegen hiermit die folgenden Informationen und Feststellungen zum Rückforderungsverfahren zur Kenntnis:
- a) Durch die Verringerung der Kosten, die für die Nettbuss Sør AS mit dem Busverkehr auf den im Rahmen der Gemeinwohlverpflichtung bedienten Strecken 39 und 40 verbunden sind, wurden nach Schätzung Norwegens unmittelbare Kosteneinsparungen in Höhe von 1,02 Mio. NOK ermöglicht. Dieser Betrag, der keinen Ausgleich für Gemeinwohlkosten darstellt, ist mit Zins und Zinseszins ab dem Zeitpunkt zurückzufordern, ab dem der Betrag dem Unternehmen zugunsten des Flughafen-Shuttle-Busdienstes zur Verfügung stand (d. h. ab Oktober 2013);
 - b) Die Rückforderungsanordnung betrifft nur die Beförderungsleistung, die über die mit der ALFA-Methode ermittelte und als Leistung zur Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen ausgleichsfähige und entsprechend zu meldende Beförderungsleistung hinausging. Insoweit sind die folgenden Zahlungen Gegenstand der Rückforderungsanordnung:
 - i) Direktzahlungen für Verkehrsdienste, die nicht als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingestuft wurden (beispielsweise gewerblich erbrachte Dienstleistungen),
 - ii) Direktzahlungen für sonstige Verkehrsdienste, die nicht Gegenstand der unterzeichneten Konzessionsverträge sind (z. B. die Bedienung bestimmter Strecken), und
 - iii) Direktzahlungen für öffentliche Verkehrsdienste, die Bestandteil der bestehenden Beihilferegelung waren, aber schon lange nicht mehr erbracht werden.
 - c) Die Überwachungsbehörde stellt fest, dass die Beträge entsprechend der abweichenden tatsächlichen Kilometerleistung im Zeitraum vom 1. Januar 2004 bis zum Ende des Vertrags am 31. Dezember 2014 zurückzufordern sind; dabei ist das nach Maßgabe der ALFA-Methode vorgesehene Verfahren der Kostenberechnung zu berücksichtigen. Einnahmen aus Dienstleistungen zur Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen und aus gewerblichen Tätigkeiten, die der Provinz bereits zurückgezahlt wurden, sind von dem insgesamt zurückzufordernden Betrag abzuziehen. Zinsen und Zinseszinsen werden ab dem Zeitpunkt berechnet, zu dem die Beihilfe an die Nettbuss Sør AS gezahlt wurde —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Der Ausgleich, den die Provinz Aust-Agder seit 1994 für örtliche Linienbusdienste (einschließlich der Finanzierung aus dem ATP-Projekt) und für örtliche Schulbusdienste gewährt hat bzw. auch heute noch gewährt, stellt eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen dar, die auf der Grundlage einer bestehenden Beihilferegelung gewährt wurde; die diesbezügliche förmliche Prüfung wird daher eingestellt.

⁽¹⁾ Belgien/Kommission, C-75/97, EU:C:1999:311, Rn. 64 und 65; siehe Fesil und Finnfjord, PIL und andere und Norwegen / EFTA-Überwachungsbehörde, verbundene Rechtssachen E-5/04, E-6/04 und E-7/04, Slg. 2005, EFTA Court Report 121, Rn. 178, und Italien/Kommission, C-310/99, EU:C:2002:143, Rn. 98; siehe ferner Abschnitt 2.2.1 der Leitlinien der Überwachungsbehörde für staatliche Beihilfen betreffend die Rückforderung rechtswidriger und nicht mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens vereinbarer Beihilfen: <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>.

⁽²⁾ Teil II Artikel 15 des Protokolls 3 zum Überwachungsbehörde- und Gerichtshofabkommen; siehe auch Scott/Kommission, C-276/03, EU:C:2005:590.

Artikel 2

Die in Artikel 1 genannten Zahlungen, die die Nettbuss Sør AS in den Jahren 2004-2014 über den Rahmen der bestehenden Beihilferegulierung hinaus erhalten hat, sind als staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 61 Absatz 1 EWR-Abkommen einzustufen und mit dem Funktionieren des EWR-Abkommens unvereinbar.

Artikel 3

Norwegen wird aufgefordert, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die in Artikel 2 genannten, der Nettbuss Sør AS rechtswidrig gewährten Beihilfen zurückzufordern.

Der Rückforderungsbetrag umfasst die Zinsen und Zinseszinsen ab dem Zeitpunkt, an dem die Beihilfen dem Beihilfempfänger zur Verfügung standen, bis zu ihrer tatsächlichen Rückzahlung. Die Zinsen werden nach Artikel 9 des Beschlusses der EFTA-Überwachungsbehörde Nr. 195/04/KOL, zuletzt geändert durch den Beschluss der EFTA-Überwachungsbehörde Nr. 789/08/KOL vom 17. Dezember 2008, berechnet.

Artikel 4

Die Rückforderung erfolgt unverzüglich nach den nationalen Verfahren, sofern diese die sofortige, tatsächliche Vollstreckung dieser Entscheidung ermöglichen.

Norwegen muss sicherstellen, dass die Rückforderung der Beihilfe innerhalb von vier Monaten ab dem Zeitpunkt der Bekanntgabe dieser Entscheidung erfolgt.

Artikel 5

Norwegen übermittelt der Überwachungsbehörde innerhalb von zwei Monaten nach dem Datum der Bekanntgabe dieser Entscheidung die folgenden Informationen:

1. den Gesamtbetrag (Nennbetrag und Zinsen), der von der Nettbuss Sør AS zurückzufordern ist;
2. so weit möglich, die Zeitpunkte, zu denen die zurückzufordernden Beträge der Nettbuss Sør AS zur Verfügung gestellt wurden;
3. einen ausführlichen Bericht über die erzielten Fortschritte und über die Maßnahmen, die bereits getroffen wurden, um dieser Entscheidung nachzukommen; und
4. Unterlagen, die belegen, dass die rechtswidrige und mit dem EWR-Abkommen nicht zu vereinbarende Beihilfe von Nettbuss Sør AS zurückgefordert wurde (Rundschreiben, übermittelte Rückforderungsanordnungen usw.).

Artikel 6

Diese Entscheidung ist an das Königreich Norwegen gerichtet.

Artikel 7

Nur der englische Text dieser Entscheidung ist verbindlich.

Geschehen zu Brüssel am 7. Mai 2015

Für die EFTA-Überwachungsbehörde

Oda Helen SLETNES

Vorsitzende

Frank BÜCHEL

Mitglied des Kollegiums
