II

(Rechtsakte ohne Gesetzescharakter)

BESCHLÜSSE

BESCHLUSS (EU) 2021/1885 DER KOMMISSION

vom 20. April 2021

über die von Polen durchgeführte staatliche Beihilfe SA.43127 — 2018/C (ex 2015/NN) (ex 2015/N) zugunsten von Przewozy Regionalne sp. z o.o.

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2021) 855)

(Nur der polnische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den vorgenannten Artikeln ([1]) und unter Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

(1) Am 21. September 2015 meldete Polen eine Umstrukturierungsbeihilfe für Przewozy Regionalne sp. z o.o. (im Folgenden „PR") in Höhe von 770,3 Mio. PLN (etwa 181 Mio. EUR) ([2]) (im Folgenden „angemeldete Umstrukturierungsbeihilfe") bei der Kommission zur Genehmigung an. Die Beihilfe wurde am 30. September 2015 von der zu 100 % staatlichen Agentur für industrielle Entwicklung (Industrial Development Agency — im Folgenden „IDA") in Form einer Kapitalbeteiligung gewährt. Da die Beihilfe ohne vorherige Genehmigung der Kommission gewährt wurde, wurde sie als rechtswidrige Beihilfe (2015/NN) registriert.

(2) Am i) 27. November 2015, ii) 23. November 2016 und iii) 30. Juni 2017 richtete die Kommission weitere Auskunftsersuchen an Polen, die jeweils am i) 16. Februar 2016, 4. März 2016 und 3. Juni 2016, ii) 9. Januar 2017 und iii) 28. Juli 2017 beantwortet wurden. Darüber hinaus legte Polen am 11. Januar 2017, 1. Februar 2017 und 20. Juni 2017 weitere Informationen vor. Die Kommission traf sich am 8. April 2016, 26. April 2016, 21. September 2016, 11. Januar 2017, 4. Juli 2017 und 13. September 2019 mit Vertretern Polens.

(3) Im Verlauf der vorläufigen Beurteilung und vor Einleitung des Verfahrens nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV") erhielt die Kommission Schreiben von Beteiligten, in denen diese geltend machten, dass PR bereits vor der angemeldeten Umstrukturierungsbeihilfe staatliche Beihilfen erhalten hätte. Da diese Schreiben nicht die in Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates ([3]) festgelegten Bedingungen erfüllten, registrierte die Kommission sie als allgemeine Marktauskünfte und berücksichtigte sie in ihrer vorläufigen Beurteilung.

([1]) ABl. C 158 vom 4.5.2018, S. 10.
([2]) 1 EUR = 4,25 PLN.
([3]) Verordnung (EU) 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 9).

(4) Mit Schreiben vom 23. Januar 2018 unterrichtete die Kommission Polen von ihrer Entscheidung, das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV einzuleiten. Nach der Einleitung des Verfahrens übermittelte Polen am 25. April 2018 eine Stellungnahme. Der Beschluss der Kommission, das Verfahren einzuleiten (im Folgenden „Einleitungsbeschluss") wurde am 4. Mai 2018 im *Amtsblatt der Europäischen Union* ([4]) veröffentlicht. Die Kommission forderte die Beteiligten zur Stellungnahme auf.

(5) Im Zeitraum vom 20. Juni 2018 bis zum 29. Juni 2018 gingen bei der Kommission Stellungnahmen von zwei Beteiligten ein: European Passenger Transport Operators aus London (Vereinigtes Königreich) (im Folgenden „EPTO") sowie Fundacja ProKolej aus Warschau (Polen) (im Folgenden „ProKolej") ([5]). Die Kommission leitete diese Stellungnahmen am 9. Juli 2018 und am 4. September 2018 an Polen weiter. Polen äußerte sich am 2. Oktober 2018 zu diesen Stellungnahmen.

(6) Am 28. Januar 2019 und am 11. Juni 2019 traf sich die Kommission zu Gesprächen mit EPTO.

(7) Polen legte am 20. Mai 2019, 25. und 31. Oktober 2019, 29. November 2019, 4. Dezember 2020 sowie 30. März 2021 weitere Informationen vor.

2. HINTERGRUND UND BESCHREIBUNG DER MASSNAHMEN

2.1. Der Empfänger

(8) PR ist der größte Betreiber von regionalem Schienenpersonenverkehr in Polen, mit einem geschätzten Marktanteil von 27 % in Bezug auf die Anzahl der beförderten Fahrgäste und 50 % in Bezug auf das Verkehrsaufkommen in Zugkilometern. PR hat seinen Hauptsitz in Warschau und ist in 15 von 16 polnischen Regionen (Woiwodschaften) tätig; in sieben Woiwodschaften, vorwiegend den wirtschaftlich am wenigsten entwickelten, ist es das einzige Unternehmen, das Personen im öffentlichen Schienenverkehr befördert.

(9) PR stand zuvor im Eigentum der 16 (regionalen) Woiwodschaftsregierungen. Infolge der Gewährung der angemeldeten Umstrukturierungsbeihilfe steht das Unternehmen derzeit im Eigentum der IDA, die 50 % + 1 Anteil an PR hält, sowie der 16 (regionalen) Woiwodschaftsregierungen. Es beschäftigt rund 9 000 Mitarbeiter und wird als Großunternehmen betrachtet. Alle Regionen, in denen PR tätig ist, kommen für Regionalbeihilfen nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV infrage.

(10) Kerngeschäft von PR ist die Erbringung regionaler Schienenpersonenverkehrsdienste im Rahmen von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen mit den (regionalen) Woiwodschaftsregierungen. Darüber hinaus bietet PR — in viel kleinerem Umfang — internationale und grenzüberschreitende Beförderungsdienstleistungen an und vermietet und repariert Rollmaterial. In der Vergangenheit bot PR auch kommerzielle überregionale Beförderungsdienstleistungen an, stellte diese aber im September 2015 ein.

2.2. Regionaler Schienenverkehr in Polen

(11) Gemäß Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates ([6]) können öffentliche Dienstleistungsaufträge für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste bis Dezember 2023 mit einer Laufzeit von höchstens 10 Jahren, also bis Dezember 2033, direkt vergeben werden. Einige Mitgliedstaaten haben aufgrund der geltenden nationalen Rechtsvorschriften ihren Markt bereits (teilweise) für Wettbewerber geöffnet. In Polen betrug der Anteil der im Rahmen von Ausschreibungsverfahren vergebenen Verträge etwa [4 bis 30] % des gesamten geplanten Verkehrsaufkommens im Fahrplan 2016/2017. Da ein Großteil der Verträge nicht vor Ende 2020 ausläuft, hat sich die Marktlage seit dem Fahrplan 2016/17 nicht wesentlich verändert. In seinem Schreiben vom 29. November 2019 bestätigte Polen (anhand von Daten aus dem Jahr 2018), dass sich die Marktlage nicht wesentlich verändert hat.

([4]) Siehe Fußnote 1.
([5]) Siehe Abschnitt 5.
([6]) 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), geändert durch Verordnung (EU) 2016/2338 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste.

(12) Nach polnischem Recht wird der regionale Schienenverkehr durch die Woiwodschaften organisiert und aufgrund öffentlicher Dienstleistungsaufträge zwischen dem Organisator dieser Beförderung (den Woiwodschaftsregierungen) und dem Betreiber bereitgestellt. Der Organisator kann die Beförderungsdienste entweder durch direkte Vergabe oder über ein Ausschreibungsverfahren beschaffen. In der Praxis wurde in den meisten Fällen die erste Möglichkeit genutzt. Im Fahrplan 2016/2017 werden etwa [70 bis 95] % des Verkehrsaufkommens im Rahmen von direkt vergebenen Aufträgen bewältigt.

(13) Am 22. März 2018 wurde der rechtliche Rahmen für die Beschaffung öffentlicher Schienenpersonenverkehrsdienste in Polen mit der Annahme des Gesetzes zur Änderung des Beförderungsgesetzes (im Folgenden „Gesetz von 2018“) geändert ([7]). Das Gesetz von 2018 bestimmt insbesondere, dass

a) der 12. Dezember 2020 der endgültige Stichtag für die direkte Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge (ohne öffentliche Ausschreibung) im regionalen Schienenverkehr durch die Regionen ist;

b) der endgültige Stichtag für das Ende der Laufzeit der öffentlichen Dienstleistungsaufträge für den regionalen Schienenverkehr, die durch direkte Vergabe (ohne öffentliche Ausschreibung) durch die Regionen abgeschlossen wurden, der 14. Dezember 2030 ist.

(14) Zu den Wettbewerbern von PR gehören acht „interne“ (sogenannte „innerbetriebliche“) Betreiber ([8]), die im Wesentlichen innerhalb nur einer Woiwodschaft tätig sind und im Eigentum der Behörden dieser Woiwodschaft (Woiwodschaftsregierung) stehen, sowie ein „externer“ Betreiber, Arriva RP, ein Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG und Mitglied der EPTO. Die Wettbewerber von PR bedienen ausgewählte Strecken, meist rund um größere Städte. Daher hat PR selbst in den Regionen, in denen mehr als ein Betreiber tätig ist, häufig einen erheblichen Marktanteil.

(15) Nach Aussage Polens war PR, wenn in der Vergangenheit eine Ausschreibung durchgeführt wurde, häufig der einzige Bieter. Die beruht darauf, dass die anderen Betreiber die ausgeschriebenen Strecken oft als wirtschaftlich unattraktiv betrachteten bzw., im Fall der „innerbetrieblichen“ Betreiber, kein Interesse daran hatten, außerhalb der Woiwodschaften zu bieten, in denen sie etabliert waren. Polen zufolge hat, abgesehen von Arriva RP, kein anderer externer Betreiber, weder aus dem In- noch aus dem Ausland, je sein Interesse daran ausgedrückt, in den polnischen regionalen Schienenverkehrsmarkt einzutreten.

3. BESCHLUSS DER KOMMISSION ZUR EINLEITUNG DES FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHRENS

(16) Im Rahmen des Einleitungsbeschlusses hat die Kommission die angemeldete Umstrukturierungsbeihilfe geprüft und Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt zum Ausdruck gebracht. Darüber hinaus hat die Kommission sechs weitere Maßnahmen ermittelt, die PR vor der angemeldeten Umstrukturierungsbeihilfe gewährt wurden. Es wurde festgestellt, dass zwei dieser sechs Maßnahmen bestehende Beihilfen im Sinne von Artikel 1 Buchstabe b Ziffer i der Verordnung (EU) 2015/1589 darstellten, sodass sie im Rahmen dieses Beschlusses nicht weiter untersucht werden. Die verbleibenden weiteren Maßnahmen stellen jedoch neue Beihilfen im Sinne von Artikel 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2015/1589 dar. Für diese vier weiteren Maßnahmen hat die Kommission Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt geäußert.

(17) Folglich sollte die Kommission lediglich die fünf in den Erwägungsgründen 18 bis 22 beschriebenen Maßnahmen prüfen.

3.1. Zu prüfende Maßnahmen

(18) **Maßnahme 1 (die angemeldete Umstrukturierungsbeihilfe)**: Am 30. September 2015 erwarb die staatliche Agentur für industrielle Entwicklung „IDA“ 50 % + 1 der Anteile an PR für einen Preis von 770,3 Mio. PLN (ca. 181 Mio. EUR). Die Anmeldung beinhaltet einen Umstrukturierungsplan, der auch auf die Abschreibung von Zinsen durch das polnische Eisenbahninfrastrukturunternehmen PKP Polskie Linie Kolejowe (im Folgenden „PKP PLK“) in Höhe von […] PLN (ca. […] EUR) verweist.

(19) **Maßnahme 2:** Vor der angemeldeten Umstrukturierungsbeihilfe gewährte Polen PR i) 2008 einen Betrag von 2 160 Mio. PLN (ca. 508 Mio. EUR) und ii) 2006 und 2007 einen Betrag von 242,9 Mio. PLN (ca. 57 Mio. EUR). Am 4. Dezember 2020 stellte Polen klar, dass diese Zahlungen im Zusammenhang mit der laufenden Umstrukturierung von PR erfolgten, um in der Vergangenheit entstandene Verluste auszugleichen. Außerdem wies Polen darauf hin, dass diese Zahlungen sich von den Zahlungen unterscheiden, die im Rahmen der zwischen den Woiwodschaften und PR im Zeitraum 1. Oktober 2001 bis 30. April 2004 geschlossenen öffentlichen Dienstleistungsaufträgen geleistet wurden. Im vorliegenden Beschluss wird Maßnahme 2 als „Deckung der in der Vergangenheit entstandenen Verluste“ bezeichnet.

([7]) Gesetzblatt von 2018, Posten 907.

([8]) Koleje Mazowieckie, Warszawska Kolej Dojazdowa, PKP Szybka Kolej Miejska, Koleje Śląskie, Koleje Wielkopolskie, Koleje Dolnośląskie, Łódzka Kolej Aglomeracyjna, Koleje Małopolskie.

(20) **Maßnahme 3:** Vor der angemeldeten Umstrukturierungsbeihilfe schloss PR am 29. März 2004 eine Vereinbarung zur Umstrukturierung der Schulden mit PKP PLK ab, um so für die Umstrukturierung der Verbindlichkeiten von PR in Höhe von 1 902 Mio. PLN (ca. 448 Mio. EUR) gegenüber den Unternehmen der staatlichen PKP-Gruppe (PKP PLK, PKP S.A., PKP Cargo, PKP Energetyka und PKP Intercity) zu sorgen ([9]). Die Vereinbarung sah eine Schuldenabschreibung von 40 % und einen Aufschub der Rückzahlung ausstehender Schulden bis zum 31. Dezember 2007 vor. Im Zeitraum 2005-2008 wurde die Vereinbarung geändert, wobei die Rückzahlungsfrist bis zum 29. November 2009 verlängert wurde.

(21) **Maßnahme 4:** Vor der angemeldeten Umstrukturierungsbeihilfe schloss PR im Zeitraum 2009-2014 mit den staatlichen Gläubigern (PKP S.A., PKP Energetyka, PKP Intercity, PKP PLK sowie der Sozialversicherungsanstalt (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, im Folgenden „ZUS“)) 25 Vereinbarungen zur Stundung der gegenüber diesen Gläubigern bestehenden Verbindlichkeiten in einer Gesamthöhe von [900 bis 1 300 Mio.] PLN (ca. [235 bis 282] Mio. EUR) ab.

(22) **Maßnahme 5:** Polen gewährte: i) im Zeitraum 2006-2010 Ausbildungsbeihilfen in Höhe von 0,97 Mio. PLN (ca. 0,23 Mio. EUR); ii) 2012 und 2013 Einstellungsbeihilfen in Höhe von 39 000 PLN (ca. 0,01 Mio. EUR) und iii) im Zeitraum 2010-2015 De-minimis-Beihilfen in Höhe von 0,7 Mio. PLN (ca. 0,17 Mio. EUR).

4. STELLUNGNAHME POLENS ZUM EINLEITUNGSBESCHLUSS

(23) In Bezug auf Maßnahme 1 und insbesondere den als Teil der Meldung übermittelten Umstrukturierungsplan erläuterte Polen, dass die vorgesehene Abschreibung der Zinsen durch PKP PLK Bestandteil einer am 21. März 2013 — nach einer Schlichtung — geschlossenen Vereinbarung zwischen PKP PLK und PR gewesen sei. Polen erläuterte weiter, dass die Entscheidung zum Abschluss einer Vereinbarung marktbasiert gewesen sei. Polen zufolge war der Abschluss der Vereinbarung für PKP PLK vorteilhafter als der Versuch, die Schulden von PR durch gerichtliche Verfahren einzutreiben. Polen fügte hinzu, dass die Abschreibung von Zinsen eine Maßnahme sei, die üblicherweise bei der Umstrukturierung von Finanzschulden eingesetzt würde, um die erwartete Rückzahlung der Hauptforderung zu maximieren.

(24) In Bezug auf Maßnahme 2 brachte Polen ursprünglich vor, dass der gezahlte Betrag vielmehr die verspätete Zahlung einer ausstehenden Vergütung gewesen sei, die aufgrund von Haushaltsengpässen im Zusammenhang mit der Reform des Schienenverkehrssektors in Polen nicht eher an PR geleistet wurde. Später ergänzte Polen diese Angaben mit der Erläuterung, dass es sich bei Maßnahme 2 um die Deckung von in der Vergangenheit entstandenen Verlusten handelte und dass sie im Rahmen der laufenden Umstrukturierung des betreffenden Unternehmens gewährt wurde. Polen erläuterte diesbezüglich, dass die Haushaltsengpässe, die Defizite in den öffentlichen Finanzen und die allgemeine Wirtschaftslage Anfang der 2000er die Umsetzung der Strukturreformen im Schienenverkehrssektor in Polen stark beeinträchtigt hätten. Dies hatte unmittelbare Auswirkungen auf die Bereitstellung von Finanzmitteln für die Tätigkeiten von PR (verspätete Übertragung von wichtigen Vermögenswerten usw.) und führte zu einer sukzessiven Verschlechterung der Vermögenslage und zu den Defiziten des Unternehmens. Polen ergriff daher im Laufe der folgenden Jahre geeignete Maßnahmen, um die sich aus der Umsetzung der Strukturreformen im Schienenverkehrssektor ergebenden Probleme und die Situation zu regeln, einschließlich der oben genannten Deckung der Verluste.

(25) In Bezug auf Maßnahme 3 erläuterte Polen, dass die Reform des polnischen Schienenverkehrssektors zu einem Defizit bei PR geführt habe. Am 29. März 2004 wurde daher eine Vereinbarung zur Umstrukturierung der Schulden geschlossen, um die finanziellen Probleme von PR zu lösen. Diese Vereinbarung wurde dann im Zeitraum 2005-2008 geändert, wobei Polen zufolge jedoch die wesentlichen Konditionen unverändert blieben. Polen erläuterte weiter, dass es für die Gläubiger vorteilhafter gewesen sei, die Vereinbarung zu ändern, als ihre Ansprüche gerichtlich geltend zu machen. Um seine Aussage zu untermauern, legte Polen einen Vergleich des Barwerts der Zahlungsströme der Gläubiger in zwei alternativen Szenarien (Umsetzung der geänderten Vereinbarung oder Gerichtsverfahren) vor. Polen merkte weiterhin an, dass die Tätigkeiten von PR für einen erheblichen Teil der jeweiligen Einnahmen der Gläubiger verantwortlich seien. Zu diesem Zeitpunkt hatten andere, ausländische Akteure kein Interesse an einem Eintritt in den polnischen Markt bekundet, daher hätten sie die Einnahmeverluste aus der Tätigkeit von PR nicht ausgleichen können.

(26) Hinsichtlich Maßnahme 4 widersprach Polen den vorläufigen Feststellungen der Kommission, denen zufolge die im Zeitraum 2009 bis 2014 geschlossenen Vereinbarungen zur Umstrukturierung der Schulden eine staatliche Beihilfe darstellen, da sie nicht zu Marktbedingungen geschlossen wurden. Polen erläuterte, dass es für Gläubiger gängige Praxis sei, zu bewerten, welche Methode der Beitreibung wirksamer sei und eine höhere Wahrscheinlichkeit biete, den größtmöglichen Teil der Schulden zurückzuerlangen. Der Ansicht Polens zufolge sei die Praxis der

([9]) Im Einklang mit dem geänderten PKP-Gesetz war es für PR ausreichend, die Vereinbarung nur mit PKP PLK zu schließen, da diese mehr als 50 % der Schulden von PR hielt.

Umstrukturierung von Schulden und der Zinssenkung üblich und auch Finanzinstitute nutzten Verfahren zur Umstrukturierung von Schulden. Darüber hinaus führte Polen aus, dass ein unabhängiger Berater eine auf konservativen Annahmen basierte Analyse durchgeführt habe, um die beste Methode zur Beitreibung zu ermitteln. Das Ergebnis dieser Analyse bestätige, dass die Vereinbarung zur Umstrukturierung der Schulden gegenüber anderen Methoden zu bevorzugen sei. Des Weiteren fügte Polen hinzu, dass PR gemäß den unterzeichneten Vereinbarungen Schulden an die einzelnen Gläubiger zurückgezahlt habe.

(27) In Bezug auf Maßnahme 5 erklärte Polen, dass PR im Zeitraum 2009-2011 eine Beihilfe in Höhe von 1 177 421 PLN (ca. 277 040 EUR) erhalten habe. Polen brachte vor, dass es sich bei einem Teil der Beihilfe (350 007 PLN, ca. 82 350 EUR) um De-minimis-Beihilfen handele. Der restliche Betrag (827 414 PLN, ca. 194 690 EUR) wurde auf Grundlage des Ausbildungsbeihilfenprogramms Nr. X152/2009 ([10]) im Einklang mit Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission ([11]) (im Folgenden „AGVO von 2008“) gewährt. Demnach wurde der Schwellenwert für De-minimis-Beihilfen nicht überschritten.

(28) Über die spezifischen Bemerkungen zu den im Einleitungsbeschluss genannten Maßnahmen hinaus äußerte sich Polen wie folgt:

(29) Polen machte geltend, dass PR vor 2015 nicht als „*Unternehmen in Schwierigkeiten*“ im Sinne von Randnummer 10 Buchstabe a der Leitlinien von 2004 für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (im Folgenden „Leitlinien von 2004“) ([12]) angesehen werden konnte. Dazu erläuterte Polen, dass PR im Zeitraum 2004-2014 die in der angeführten Bestimmung genannten Voraussetzungen für ein „*Unternehmen in Schwierigkeiten*“ — die da lauten, dass mehr als die Hälfte des gezeichneten Kapitals verschwunden und mehr als ein Viertel dieses Kapitals während der letzten 12 Monate verloren gegangen sein muss — nicht vollständig erfüllt habe. Polen argumentierte, dass PR zwar im Zeitraum 2004-2014 mehr als die Hälfte seines gezeichneten Kapitals verloren habe, jedoch lediglich im Jahr 2005 mehr als ein Viertel dieses Kapitals innerhalb von 12 Monaten verloren ging. Nach Ansicht Polens kann, ungeachtet dessen, dass 2005 beide Voraussetzungen erfüllt waren, nicht davon ausgegangen werden, dass PR im gesamten Zeitraum 2004-2014 ein „*Unternehmen in Schwierigkeiten*“ gewesen sei. Polen zufolge stütze die Analyse der Finanzdaten von PR diese Annahme. Darüber hinaus seien die Voraussetzungen, um gemäß den Leitlinien von 2004 als „*Unternehmen in Schwierigkeiten*“ betrachtet zu werden, nicht mit den besonderen Problemen des reformierten Schienenverkehrssektors in Polen nach 2004, in dem PR tätig sei, vereinbar. Polen erläuterte, dass der reformierte Schienenverkehrssektor strukturell unterfinanziert sei und PR infolge der Reform nicht die finanziellen Mittel erhalten habe, die den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen des Unternehmens entsprächen. Polen brachte vor, dass dieser Hintergrund bei der Beurteilung berücksichtigt werden sollte.

(30) Bezüglich des Arbeitsumfangs, wie er im Umstrukturierungsplan angenommen wird und sich aus den mehrjährigen Dienstleistungsaufträgen ergibt, machte Polen geltend, dass die derzeitigen Betriebsannahmen mit den Annahmen im Umstrukturierungsplan übereinstimmten, dass also eine Verringerung der jährlichen operativen Tätigkeiten im Zeitraum 2016-2020 vorliege. Polen erläuterte, dass der Umfang der von PR im Rahmen der mehrjährigen Dienstleistungsaufträge ausgeführten operativen Tätigkeiten nicht unter dem im Umstrukturierungsplan festgelegten Niveau liege. Die von PR ausgeführten operativen Tätigkeiten lagen infolge unvorhersehbarer externer Faktoren wie dem Unvermögen anderer Betreiber, die von den Woiwodschaften geplanten Dienste zu erbringen, tatsächlich etwas über den Annahmen des ursprünglichen Umstrukturierungsplans. Polen erklärte, dass PR die Ziele zu den operativen Tätigkeiten ohne negative Abweichungen von den in den Umstrukturierungsplänen getroffenen Annahmen verfolge. Wie im Einleitungsbeschluss gefordert, legte Polen Daten und Erläuterungen zu den Abweichungen vom Umstrukturierungsplan vor. Polen führte an, dass es leichte Abweichungen von den im Umstrukturierungsplan getroffenen Annahmen gäbe, die auf von PR unabhängigen Umständen beruhten. Ebenso stellte Polen, wie von der Kommission im Einleitungsbeschluss gefordert, eine Aktualisierung des Umstrukturierungsplans sowie eine vollständige Finanzprognose für ein pessimistisches Szenario (Worst-Case-Szenario) zur Verfügung.

(31) Polen erklärte, dass PR sich im Zeitraum 2010-2013 erfolglos um Finanzmittel zur Investition in Rollmaterial bemüht habe. Außerdem legte Polen dar, dass die öffentlichen Dienstleistungsaufträge zur Erbringung von Schienenpersonenverkehrsdiensten auf Mechanismen zur Verhinderung von Überkompensation beruhen. Die Verträge sehen eine maximale Rendite des eingesetzten Kapitals (ROCE) von 6 % vor und werden regelmäßig überprüft, wobei die Abrechnung der Vergütung Überprüfungen unterliegt. Polen erläuterte, dass die Verträge Bestimmungen sowohl zum Einsatz und zur Abrechnung der Vergütung als auch zur Berichterstattung und Kontrolle enthielten. Polen fügte hinzu, dass die Auszahlung der Vergütung Prüfungen durch unabhängige Stellen unterliege und dabei keine Unregelmäßigkeiten zutage getreten seien.

([10]) In seiner Stellungnahme führte Polen auch zwei weitere Programme an (XT91/04 und X307/2009). XT91/04 war ein Programm für Ausbildungsbeihilfen, dessen Laufzeit im Jahr 2006 endete. X307/2009 war ein Beihilfeprogramm zur Einstellung benachteiligter Arbeitskräfte, für das PR im Zeitraum 2009-2011 keine Beihilfe gewährt wurde.

([11]) Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008 zur Erklärung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt in Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag (allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung) (ABl. L 214 vom 9.8.2008, S. 3).

([12]) Mitteilung der Kommission „Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten“ (ABl. C 244 vom 1.10.2004, S. 2).

(32) Polen führte an, dass bei der Bewertung der staatlichen Beihilfen gemäß AEUV und der von Polen vorgeschlagenen Ausgleichsmaßnahmen die Besonderheiten des polnischen Schienenverkehrssektors berücksichtigt werden müssten. Polen erklärte im Wesentlichen, dass der Schienenverkehrssektor in Polen durch mangelnden Wettbewerb und mangelndes Interesse „neuer Akteure" aus anderen Mitgliedstaaten gekennzeichnet sei. Diese Merkmale sollten zusammen mit dem fehlenden Risiko einer Verfälschung des (nicht existierenden) Wettbewerbs bei der Prüfung der Beihilfe in Betracht gezogen werden.

(33) In Bezug auf die von Polen vorgeschlagenen Maßnahmen zur Öffnung des Marktes, die in den Erwägungsgründen 180 und 181 des Einleitungsbeschlusses beschrieben werden, erklärten die polnischen Behörden, dass der Vorschlag zur unmittelbaren Vergabe von Verträgen bis zum 12. Dezember 2020 und der Befristung der Laufzeit dieser Verträge bis zum 14. Dezember 2030 dem polnischen Parlament zur Prüfung vorgelegt wurde ([13]). Polen stellte fest, dass es sich nicht dazu verpflichtet habe, i) das Auslaufen direkt vergebener Aufträge auf einigen der Strecken, auf die etwa [4 bis 30] % des Marktes entfallen, vor Ende 2030 zu gewährleisten, und ii) bereits geöffnete Strecken, für die in der Vergangenheit Ausschreibungsverfahren durchgeführt worden waren und auf die, basierend auf dem Gesamtverkehrsaufkommen in Zugkilometern für den Fahrplan 2016/2017, etwa [4 bis 30] % des Marktes entfallen, für den Wettbewerb offen zu halten. Polen machte geltend, dass der Satz „das Rollmaterial wird an die Bewilligungsbehörde zurückgegeben oder zu Marktbedingungen vergütet" in Erwägungsgrund 181 des Einleitungsbeschlusses missverständlich sei. Polen zufolge könnte dieser Satz so ausgelegt werden, dass dies sämtliches Rollmaterial betrifft, unabhängig davon, ob es von einem Organisator oder einem Verkehrsunternehmen erworben wurde. Die polnischen Behörden wiesen darauf hin, dass dieser Satz dahin gehend ausgelegt werden sollte, dass dies nur das vom Organisator erworbene Rollmaterial betrifft.

5. **STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN**

5.1. **EPTO**

(34) EPTO merkte an, dass die Kommission nicht nur Maßnahme 1 prüfen sollte, sondern auch die Verpflichtung für bestimmte Woiwodschaften, Personenbeförderungsaufträge für eine Laufzeit von fünf Jahren direkt an PR zu vergeben. Laut EPTO stellt diese Verpflichtung eine staatliche Beihilfe dar und sollte von der Kommission untersucht werden. EPTO fügte hinzu, dass diese Verpflichtung zur direkten Vergabe von Aufträgen an PR den polnischen Markt für Anbieter regionaler Schienenpersonenverkehrsdienste abschotten würde. EPTO führte weiterhin an, dass das angeblich fehlende Interesse der Wettbewerber am polnischen Markt genauer geprüft werden sollte. EPTO brachte vor, dass es potenzielle Wettbewerber gäbe, die in den polnischen Markt eintreten könnten. EPTO bemerkte weiterhin, dass der geringe Wettbewerb auf die „wettbewerbsfeindlichen Marktbedingungen" in Polen zurückzuführen sei, deren Ursache die fehlenden Geschäftsaussichten für Schienenverkehrsunternehmen seien. Dieser Hintergrund sollte von der Kommission bei ihrer Bewertung berücksichtigt werden.

(35) EPTO führte darüber hinaus an, dass die von Polen vorgeschlagenen Maßnahmen zur Öffnung des Marktes keine Marktöffnung gestatten würden. EPTO ist der Ansicht, dass die Maßnahmen zur Öffnung des Marktes nicht ausreichend genau beschrieben sind, um eine Stellungnahme abgeben zu können. EPTO schlug jedoch vor, dass der polnische Markt im Zeitraum 2020-2028 schrittweise mit Durchführung von Ausschreibungsverfahren, die einige besondere Anforderungen erfüllen müssten, geöffnet werden sollte.

(36) Die Stellungnahme von EPTO zum Umstrukturierungsplan konzentrierte sich auf das Argument Polens, dass PR keine profitablen Tätigkeiten hätte ausüben können, da seine Kerntätigkeit verlustbringend sei und — mangels Wettbewerb — kein Wettbewerber von der Einschränkung dieser Tätigkeit profitiert hätte. EPTO widersprach diesem Argument, da i) die Tätigkeiten von PR aufgrund der erhaltenen finanziellen Unterstützung durchaus profitabel sein dürften, und ii) es Wettbewerber gäbe, die an einer Öffnung des Marktes interessiert seien.

(37) EPTO stimmte zu, dass die Kommission hinsichtlich der Vereinbarkeitsprüfung einen neuen Ansatz verfolgen sollte, um die besondere Situation des polnischen Schienenpersonenverkehrssektors zu berücksichtigen. Dieser neue Ansatz sei laut EPTO jedoch nur gerechtfertigt, wenn er mit wirksamen und unmittelbaren Maßnahmen zur Öffnung des Marktes einhergehe.

([13]) Wie in Erwägungsgrund 13 erläutert, wurde dieser Vorschlag mit der Annahme des Gesetzes von 2018 durch das polnische Parlament umgesetzt.

5.2. **ProKolej**

(38) ProKolej merkte an, dass die Beurteilung der Kommission weitere Maßnahmen umfassen sollte, die staatliche Beihilfen darstellten, und zwar: i) eine Subvention in Höhe von 550 Mio. PLN (ca. 129 Mio. EUR), die den Woiwodschaften für den Erwerb, die Reparatur und Modernisierung des Rollmaterials im Zeitraum 2016-2020 gewährt wurde, und ii) die Vergabe von Fünf-Jahres-Verträgen an PR.

(39) ProKolej wandte ein, dass es Alternativen zum Umstrukturierungsplan mit weniger negativen Auswirkungen gegeben hätte. Erstens hätte die Beihilfe ohne die Verpflichtung zum Abschluss von Fünf-Jahres-Verträgen mit PR gewährt werden können. Die Woiwodschaften hätten die Verträge über Ausschreibungen vergeben können. Zweitens hätte PR in eine Betreibergesellschaft und ein Fahrzeughalterunternehmen aufgespalten werden können. Drittens hätte die Beihilfe an Maßnahmen zur Öffnung des Marktes geknüpft werden können, was für ProKolej die „rechtlich zu bevorzugende" Lösung gewesen wäre.

(40) ProKolej wies darauf hin, dass die von Polen vorgeschlagenen Maßnahmen zur Öffnung des Marktes eine wirksame, schnelle und erkennbare Öffnung des Marktes gewährleisten müssten. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten die Maßnahmen zur Marktöffnung laut ProKolej eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen, auch in Bezug auf das Beförderungsvolumen und die Laufzeit der Verträge.

(41) ProKolej ergänzte, dass PR dank der erhaltenen Beihilfe bereits auf die Öffnung des Marktes vorbereitet sei. Darüber hinaus äußerte ProKolej, dass PR bei einer schrittweisen Öffnung des Marktes gemäß Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 in der Lage sei, seine Stellung zu festigen, sodass andere Unternehmen benachteiligt würden. Demzufolge würde laut ProKolej die Beihilfe, die PR erhalten habe, den Wettbewerb in naher Zukunft verfälschen. Um dies zu verhindern, forderte ProKolej, die Maßnahmen zur Marktöffnung schnell zu ergreifen.

6. **STELLUNGNAHME POLENS ZU DEN STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN**

(42) In Bezug auf die den Woiwodschaften für den Zeitraum 2016-2020 aus dem Eisenbahnfonds gewährten Mittel für den Erwerb, die Reparatur und die Modernisierung des Rollmaterials (siehe Erwägungsgrund 38) merkten die polnischen Behörden an, dass der Eisenbahnfonds 2005 eingerichtet wurde, um Finanzmittel für Investitionen in die Bahninfrastruktur, Erneuerung und Instandhaltung von Bahnstrecken und den Abbau unnötiger Bahnstrecken zu beschaffen. 2009 wurden gesetzgeberische Maßnahmen erlassen, aufgrund derer die Woiwodschaftsregierungen Mittel aus dem Eisenbahnfonds für den Erwerb, die Modernisierung und die Reparatur des für den Personenverkehr im Rahmen der öffentlichen Dienstleistungsaufträge genutzten Rollmaterials verwenden können. Diese finanzielle Unterstützung war ursprünglich für den Zeitraum 2009-2015 vorgesehen, wurde dann aber auf 2016-2020 verlängert. Polen erläuterte, dass 2016 mehrere Bahnunternehmen finanzielle Unterstützung für die Reparatur und Instandhaltung von Rollmaterial erhalten hätten. Demnach habe PR nicht von einer bevorzugten Behandlung gegenüber anderen Unternehmen profitiert.

(43) Hinsichtlich der direkten Vergabe mehrjähriger Verträge zur Erbringung der regionalen Schienenpersonenverkehrsdienste an PR merkte Polen an, dass diese Praxis im Einklang mit europäischen und nationalen Vorschriften stünde. Polen zufolge würde der Abschluss mehrjähriger Verträge zur Erbringung von regionalen Schienenpersonenverkehrsdiensten den Provinzialverwaltungen überlassen und stelle keine staatliche Beihilfe dar. Polen erklärte weiterhin, dass sich die Provinzialverwaltungen im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung mit den Gesellschaftern von PR dazu verpflichtet hätten, mehrjährige Verträge mit PR abzuschließen. Diese Kooperationsvereinbarung würde jedoch nicht von den Behörden aller Woiwodschaften, in denen PR tätig ist, umgesetzt. Polen zufolge zeigt dies, dass es keine Verpflichtung gebe, mehrjährige Verträge mit PR abzuschließen.

(44) In Bezug auf die Alternativen zum Umstrukturierungsplan erläuterte Polen, dass die Entscheidung zur Umstrukturierung das Ergebnis eingehender Analysen gewesen sei, in deren Verlauf auch andere Optionen betrachtet worden waren. Polen sprach sich aus mehreren Gründen gegen die Trennung von PR in ein Beförderungs- und ein Rollmaterialunternehmen als Alternative zur Umstrukturierung aus. Polen erklärte insbesondere, dass der Erwerb von Rollmaterial die Betriebsausgaben für den regionalen Schienenverkehr erhöhen könne, die von den lokalen Behörden als Bestandteil der an die Beförderungsunternehmen gezahlten Vergütung getragen werden. Polen fügte hinzu, dass Verkehrsunternehmen bereits erhebliche Investition in Rollmaterial tätigten. Darüber hinaus ergänzte Polen, dass zur Erbringung von Schienenverkehrsdiensten qualifiziertes Personal nötig sei, und somit das alleinige Eigentum von Rollmaterial nicht sämtliche Hindernisse für den Markteintritt möglicher Wettbewerber aus dem Weg räumen würde.

(45) Hinsichtlich der Maßnahmen zur Marktöffnung erläuterte Polen, dass der Markt für den regionalen Schienenverkehr in einer Reihe von Mitgliedstaaten geschlossen sei. Polen führte weiterhin an, dass der polnische Markt für regionalen Schienenpersonenverkehr nicht ausreichend attraktiv für neue Akteure und so durch einen mangelnden Wettbewerb gekennzeichnet sei. Polen zufolge sollte eine Marktöffnung die Besonderheiten des polnischen Marktes berücksichtigen und behutsam durchgeführt werden, um strukturelle Fehler, die das Funktionieren des Marktes beeinträchtigen würden, zu verhindern. Polen argumentierte, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Marktöffnung in Anbetracht der Eigenschaften des polnischen Marktes als angemessen angesehen werden sollten.

(46) Polen machte geltend, dass die Auswahl der Betreiber öffentlicher regionaler Schienenverkehrsdienste im Einklang mit Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 den öffentlichen Auftraggebern überlassen sei. Die genannte Verordnung sieht die direkte Vergabe von Aufträgen als eine der Auswahlmethoden (neben Ausschreibungen und Dienstleistungskonzessionen) vor, die die öffentlichen Auftraggeber wählen können. Polen erläuterte, dass PR bei in der Vergangenheit durchgeführten Ausschreibungsverfahren meistens der einzige Bieter und demnach der Gewinner gewesen sei und dass die Ergebnisse der Ausschreibungsverfahren somit mit der direkten Vergabe von Aufträgen vergleichbar seien. Polen zufolge würden Ausschreibungsverfahren unter diesen Umständen zusätzliche Kosten verursachen, ohne die Gewährleistung, dass die angebotenen Dienstleistungen eine höhere Qualität oder einen niedrigeren Preis hätten. Polen fügte hinzu, dass die Ansprüche Dritter hinsichtlich der Ausschreibungsanforderungen nicht relevant seien. Einige dieser Anforderungen seien bereits in den maßgeblichen Rechtsinstrumenten der Union festgelegt, andere sollten im Ermessen der öffentlichen Auftraggeber liegen. Polen ergänzte, dass Dritte die Möglichkeit hätten, gemäß den für die Auftragsvergabe geltenden Vorschriften gegen die Ausschreibungsbedingungen Rechtsmittel einzulegen.

7. **WÜRDIGUNG**

7.1. **Vorliegen einer Beihilfe**

(47) Die Kommission hat zu prüfen, ob die Maßnahmen, die Gegenstand dieses Verfahrens sind, eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen.

(48) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

(49) Die Einstufung einer Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne dieser Bestimmung setzt demnach voraus, dass die folgenden Bedingungen kumulativ erfüllt sind: i) die Maßnahme muss dem Staat zurechenbar sein und aus staatlichen Mitteln finanziert werden; ii) sie muss einem Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen; iii) es muss sich um einen selektiven Vorteil handeln; iv) die Maßnahme muss den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

7.1.1. *Maßnahme 1 — Kapitalbeteiligung durch die IDA (die angemeldete Umstrukturierungsbeihilfe)*

7.1.1.1. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat

(50) Die IDA ist eine 100 % staatliche Behörde. Die Mittel für den Erwerb der Anteile an PR wurden der IDA vom Ministerium für Infrastruktur und Entwicklung aufgrund einer Fördervereinbarung aus dem Staatshaushalt übertragen. Die Maßnahme stammt demnach eindeutig aus staatlichen Mitteln und ist dem Staat zuzurechnen. Aus den in den Erwägungsgründen 81 bis 83 dargelegten Gründen, ist auch die Abschreibung der Zinsen durch PKP PLK dem Staat zuzurechnen und umfasst staatliche Mittel.

7.1.1.2. Selektivität

(51) Die Maßnahme wurde ausschließlich PR gewährt und ist demnach selektiv. Wie die EU-Gerichte festgestellt haben, ermöglicht im Falle einer Einzelbeihilfe die Feststellung des wirtschaftlichen Vorteils grundsätzlich die Annahme der Selektivität der Maßnahme ([14]). Dies gilt unabhängig davon, ob es auf den relevanten Märkten Betreiber gibt, die sich in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Lage befinden.

([14]) Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 4. Juni 2015, Kommission/MOL, C-15/14 P, EU:C:2015:362, Rn. 60.

7.1.1.3. Vorteil

(52) Vor Erhalt der Beihilfe befand PR sich in einer schwierigen finanziellen Lage. Seit Jahren hatte das Unternehmen Verluste, negatives Eigenkapital und steigende Schulden zu verzeichnen und galt seit 2005 als Unternehmen in Schwierigkeiten (vgl. Tabelle 1). Seit Beginn des Reorganisationsprozesses im Jahr 2000 fehlte es PR an ausreichend interner Liquidität sowie Zugang zu externen Finanzmitteln, die zur Rückzahlung der Schulden und zur Finanzierung des Betriebes erforderlich gewesen wären.

(53) Vor Gewährung der angemeldeten Umstrukturierungsbeihilfe hatte Polen bereits versucht, die finanziellen Schwierigkeiten von PR durch die Gewährung mehrerer anderer Maßnahmen (Maßnahmen 2, 3 und 4, beschrieben in den Erwägungsgründen 19 bis 21) zu beseitigen. Das Problem der Verschuldung erreichte jedoch im September 2015 seinen Höhepunkt, als zwei der größten Gläubiger von PR, nämlich PKP PLK und PKP Energetyka, den Schuldner dazu aufforderten, seine Schulden innerhalb einer Woche zu begleichen. Letzterer drohte damit, die Energieversorgung einzustellen. Ohne Rückzahlung der Schulden wäre PR insolvent geworden.

(54) Polen zufolge wäre PR ohne die Beihilfe nicht in der Lage gewesen, seine Schulden zu begleichen, da das Unternehmen die erforderlichen Mittel nicht auf dem Markt hätte erhalten können. Dies hätte zur Insolvenz und wahrscheinlich zur Abwicklung des Unternehmens geführt. Tatsächlich forderten, wie in Erwägungsgrund 53 erläutert, die zwei größten Gläubiger PR zur kurzfristigen Rückzahlung seiner ihnen gegenüber bestehenden Verbindlichkeiten auf.

(55) In diesem Zusammenhang gewährte Polen PR die angemeldete Umstrukturierungsbeihilfe. Am 30. September 2015 erwarb die IDA 50 % + 1 Anteil an PR für einen Betrag von 770,3 Mio. PLN. Der Zweck dieser Kapitalbeteiligung war die Finanzierung des Umstrukturierungsprozesses, hauptsächlich die Rückzahlung der vorstehend genannten Schulden, mit dem letztendlichen Ziel der Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität von PR. Die IDA war vor dem Erwerb der Anteile keine Anteilseignerin und hatte somit keine vorherigen Verpflichtungen. Während ein bestehender Anteilseigner diese Entscheidung angesichts seiner bestehenden Investitionen und möglicher zukünftiger Profite getroffen hätte, hat die IDA beschlossen, sich in ein Unternehmen mit einschlägigen erheblichen strukturellen Finanzproblemen einzukaufen. Angesichts der finanziellen Vergangenheit von PR mit gescheiterten Versuchen, eine langfristige Rentabilität zu gewährleisten, und der Aufforderung zweier Hauptgläubiger des Unternehmens zur kurzfristigen Rückzahlung der Schulden hätte ein marktwirtschaftlich handelnder Kapitalanleger nicht solch eine erhebliche Investition in PR getätigt.

(56) Folglich verschaffte Maßnahme 1 PR einen wirtschaftlichen Vorteil, da das Unternehmen eine solche Finanzierung angesichts seiner schwierigen finanziellen Lage nicht unter normalen Marktbedingungen hätte erhalten können.

7.1.1.4. Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten

(57) In vorherigen Beschlüssen, vor der Liberalisierung des inländischen Schienenpersonenverkehrs nach Unionsrecht ([15]), hat die Kommission festgestellt, dass die gewährte Beihilfe Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel hatte. Grund dafür war, dass der internationale Personenverkehr liberalisiert wurde und einige Mitgliedstaaten ihre Schienenpersonenverkehrsmärkte einseitig geöffnet haben. Diesbezüglich ist hervorzuheben, dass PR auch internationale und grenzübergreifende Beförderungsdienste anbietet. Darüber hinaus besteht in Polen ein intermodaler Wettbewerb zwischen regionalem Schienenverkehr und anderen Beförderungsmethoden. Des Weiteren gibt es in einigen Woiwodschaften mehr als nur ein regionales Bahnunternehmen, einschließlich des Tochterunternehmens eines Betreibers aus einem anderen Mitgliedstaat. Aus diesem Grund droht diese Maßnahme eindeutig, den Wettbewerb zu verfälschen, und beeinflusst den Handel zwischen den Mitgliedstaaten.

7.1.1.5. Schlussfolgerung

(58) Aus diesen Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass Maßnahme 1 eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

([15]) Beschluss (EU) 2018/1040 der Kommission vom 16. Juni 2017 über die von Griechenland durchgeführte staatliche Beihilfe SA.32544 (2011/C) zugunsten der griechischen Eisenbahngruppe TRAINOSE S.A. (ABl. L 186 vom 24.7.2018, S. 25); Beschluss (EU) 2017/2372 der Kommission vom 16. Juni 2017 über die staatliche Beihilfe SA.31250 (2011/C) (ex 2011/N), die Bulgarien zugunsten von BDZ Holding EAD SA, BDZ Passenger EOOD und BDZ Cargo EOOD durchzuführen plant, und andere Maßnahmen (ABl. L 337 vom 19.12.2017, S. 35).

7.1.2. *Maßnahme 2 — Deckung der in der Vergangenheit entstandenen Verluste, gewährt im Rahmen der laufenden Umstrukturierung von PR*

7.1.2.1. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat

(59) Die Deckung der in der Vergangenheit entstandenen Verluste wurde aus dem Staatshaushalt gewährt, gestützt zum einen auf das Gesetz vom 25. April 2008 zur Änderung des PKP-Gesetzes ([16]), der Vereinbarung zwischen PR und dem für Verkehr zuständigen Minister vom 23. Juni 2008, zum anderen auf das Gesetz vom 16. Dezember 2005 zum Eisenbahnfonds ([17]) und Verordnungen des Ministers für Finanzen. Somit wird die Maßnahme eindeutig aus staatlichen Mitteln finanziert und ist dem Staat zuzurechnen.

7.1.2.2. Vorteil

(60) Was den wirtschaftlichen Vorteil anbelangt, so lässt sich festhalten, dass die Maßnahme in Form direkter Zuschüsse gewährt wurde. Die Gewährung von Zuschüssen ist keine Handlung eines marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers und befreit den Empfänger von Kosten, die er normalerweise aus eigenen Mitteln tragen müsste. Die Maßnahmen befreiten PR von finanziellen Belastungen, die aus im Laufe der Jahre generierten Verlusten im Zusammenhang mit der laufenden Umstrukturierung von PR stammten. Mit den Zahlungen von 2006 und 2007 wurden die Betriebsergebnisse des Unternehmens stabilisiert und mit den Zahlungen von 2008 und 2009 die Eigenkapitalposition des Unternehmens unterstützt.

(61) Daher gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die Deckung der in der Vergangenheit entstandenen Verluste PR einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffte.

7.1.2.3. Selektivität, Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten

(62) Die Schlussfolgerungen zu Maßnahme 1 hinsichtlich Selektivität, Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten aus den Erwägungsgründen 51 bis 57 gelten entsprechend für Maßnahme 2.

7.1.2.4. Schlussfolgerung zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe

(63) Aus diesen Gründen kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass Maßnahme 2 eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

7.1.3. *Maßnahme 3 — Umstrukturierung der Schulden im Zeitraum 2004-2009*

7.1.3.1. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat

(64) Alle an der Umstrukturierung der Schulden von PR beteiligten Gläubiger der PKP-Gruppe waren öffentliche Unternehmen. Grundsätzlich sind Mittel öffentlicher Unternehmen ebenfalls als staatliche Mittel im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV anzusehen, da der Staat in der Lage ist, die Verwendung dieser Mittel zu steuern ([18]).

(65) Der Staat übte traditionell ein hohes Maß an Aufsicht über das Management und die Tätigkeit der Unternehmen der PKP-Gruppe aus, nicht zuletzt durch seinen Einfluss auf die Auswahl ihrer Aufsichtsräte und Vorstände, deren Zusammensetzung oft im Einklang mit Veränderungen auf der politischen Bühne schwankte.

(66) Hinzu kam, dass die Unternehmen der PKP-Gruppe wichtige unternehmerische Entscheidungen nicht immer eigenständig getroffen haben. Zum Beispiel war der Staat unmittelbar an der strukturellen Reorganisation des Eisenbahnsektors, der Übertragung von Vermögenswerten zwischen den Unternehmen der PKP-Gruppe oder der finanziellen Umstrukturierung beteiligt. Insoweit ist der Staat in der Lage, die Verwendung der Mittel der PKP-Gruppe zu steuern.

([16]) Gesetz vom 25. April 2008 zur Änderung des *PKP-Gesetzes* (Gesetzblatt von 2008, Nummer 97, Posten 624).

([17]) Gesetzblatt von 2005, Nummer 12, Posten 61.

([18]) Urteil des Gerichtshofs vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, Rn. 38. Siehe auch Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 2004, Griechenland/Kommission, C-278/00, ECLI:EU:C:2004:239, Rn. 53 und 54; Urteil des Gerichtshofs vom 8. Mai 2003, Italien und SIM 2 Multimedia SpA/Kommission, C-328/99 und C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252, Rn. 33 und 34.

(67) Darüber hinaus wurde die Umstrukturierung der Schulden, wie im geänderten PKP-Gesetz vorgesehen, durch die Entscheidung des für Verkehr zuständigen Ministers nach Zustimmung des für die öffentlichen Finanzen zuständigen Ministers eingeleitet. Demnach ist sie eindeutig dem Staat zuzurechnen.

7.1.3.2. Vorteil

(68) Gemäß der ursprünglichen Vereinbarung zur Umstrukturierung der Schulden vom 29. März 2004 (im Folgenden „Vereinbarung von 2004“) sollten 40 % des Hauptschuldbetrags von PR und die bis zum Inkrafttreten der Vereinbarung aufgelaufenen Zinsen erlassen werden sowie 19,18 % des Hauptschuldbetrags in drei gleichen Raten am 30. April 2004, 31. Mai 2004 und 30. Juni 2004 und der verbleibende Restbetrag in 24 Monatsraten, zahlbar von Januar 2006 bis Dezember 2007, zurückgezahlt werden. Zinsen, die nach Inkrafttreten der Vereinbarung aufliefen, sollten am letzten Tag der Umsetzung der Vereinbarung, also spätestens am 31. Dezember 2007, abgeschrieben werden. Abschließend sollte PR in jedem Kalenderjahr mindestens 54 % seiner laufenden Verbindlichkeiten aus Verträgen mit Unternehmen der PKP-Gruppe zurückzahlen und alle ausstehenden laufenden Verbindlichkeiten aus vorherigen Zeiträumen bis zum 31. Dezember 2007 begleichen ([19]).

(69) Am 20. Dezember 2005 und 28. Dezember 2006 unterzeichnete PR Vereinbarungen mit PKP PLK, die die Aufhebung von in den Jahren 2005 und 2006 aufgelaufenen Zinsen bestätigten ([20]). Am 2. April 2007 unterzeichnete PR mit den Unternehmen der PKP-Gruppe einen Anhang zur Vereinbarung von 2004 (siehe Erwägungsgrund 68), der insbesondere eine Verlängerung des Rückzahlungszeitraumes vom 31. Dezember 2007 bis zum 29. November 2009 vorsah. Alle neuen laufenden Verbindlichkeiten sollten, wie in der Vereinbarung von 2004 vorgesehen, ab dem 1. Januar 2008 vollständig zurückgezahlt werden. Am 6. Mai 2008 unterzeichnete PR eine Vereinbarung mit PKP PLK und am 29. Juli 2008 eine Vereinbarung mit PKP Cargo. Diese Vereinbarungen bestätigten die von PR zum 31. Dezember 2007 geschuldeten Verbindlichkeiten gegenüber PKP PLK und PKP Cargo (1 908 Mio. PLN) und beinhalteten einen detaillierten Zeitplan für die Rückzahlung bis zum 29. November 2009. Es wurde außerdem vereinbart, dass Zinsen des gemäß der Vereinbarung von 2004 umstrukturierten Schuldbetrags nicht vor dem 29. November 2009 anfallen (nach der Vereinbarung von 2004 wären diese nicht vor dem 31. Dezember 2007 angefallen).

(70) Was die Vereinbarung von 2004 betrifft, so muss — sofern sie eigenständig (d. h. ohne die nachträglichen Änderungen) betrachtet wird — nicht geprüft werden, ob sie PR einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft hat, da sie mehr als 10 Jahre vor der Anmeldung der vorliegenden Umstrukturierungsbeihilfe unterzeichnet wurde, also außerhalb der in Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2015/1589 festgelegten Verjährungsfrist für die Rückforderung von Beihilfen durch die Kommission. Demnach gilt diese Beihilfe gemäß Artikel 17 Absatz 3 dieser Verordnung als bestehende Beihilfe.

(71) Was die in Erwägungsgrund 69 beschriebenen nachträglichen Änderungen betrifft, so muss die Kommission, um zu bestimmen, ob sie PR einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft haben, feststellen, ob sich die Gläubiger von PR durch ihre Zustimmung zum Aufschub der Schuldentilgung zu den vereinbarten Bedingungen in einer Weise verhalten haben, die mit der eines privaten Gläubigers in einer ähnlichen Situation vergleichbar ist (der sogenannte Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Gläubigers). Bei der Beurteilung konzentriert sich die Kommission auf die Transaktion aus Sicht eines hypothetischen umsichtigen privaten Gläubigers ([21]).

(72) Ein rational handelnder privater Gläubiger hätte normalerweise das finanzielle Ergebnis der in Betracht gezogenen Vorgehensweisen verglichen, d. h. i) die Verlängerung der Schuldentilgungsfrist und ii) die Durchsetzung der Vereinbarung von 2004, um anschließend die den höchstmöglichen Rückzahlungsbetrag bringende Vorgehensweise zu wählen.

([19]) Diese Bedingungen für die Umstrukturierung der Schulden galten für Gläubiger der PKP-Gruppe, also 99,3 % der Summe der umstrukturierten Schulden. Schulden anderer Gläubiger sollten wie folgt umstrukturiert werden: 30 % des Hauptbetrages sowie die bis zum Inkrafttreten des Vertrags aufgelaufenen und danach anfallenden Zinsen waren abzuschreiben und 70 % des Hauptbetrages in 28 Monatsraten, beginnend ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrags, zu tilgen. Aus den von Polen vorgelegten Informationen geht hervor, dass die 2004 vereinbarten ursprünglichen Bedingungen zur Umstrukturierung der Schulden gegenüber diesen Gläubigern (die nicht zur PKP-Gruppe gehören) später nicht geändert wurden.

([20]) Hinsichtlich der Bestimmungen der Vereinbarung von 2004 unterschieden sich die Auslegungen von PR und PKP PLK in Bezug auf die nach deren Inkrafttreten anfallenden Zinsen. Schließlich bestätigten die Parteien die ursprüngliche Auslegung, wonach die Vereinbarung von 2004 die Abschreibung aller Zinsen vorsah, einschließlich der ab dem Datum des Inkrafttretens der Vereinbarung von 2004 anfallenden Zinsen bis zu deren endgültiger Abwicklung.

([21]) Urteil des Gerichtshofs vom 20. September 2017, Kommission/Frucona Košice, C-300/16P, ECLI:EU:C:2017:706, Rn. 28.

(73) Im vorliegenden Fall hat Polen weder Nachweise dafür vorgelegt, dass die Gläubiger von PR eine solche vergleichende Analyse durchgeführt haben, noch dafür, dass die gewählte Vorgehensweise, d. h. die Änderung der ursprünglichen Vereinbarung zur Umstrukturierung der Schulden, den höchstmöglichen Rückzahlungsbetrag gewährleistet. Im Gegensatz dazu betrachtet Polen die gesamte Maßnahme (d. h. sowohl die Vereinbarung von 2004 als auch die nachfolgenden Änderungen) als staatliche Beihilfe, was bedeutet, dass sie PR einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft hätte.

(74) Die Kommission stellt fest, dass die in Erwägungsgrund 69 beschriebenen Änderungen der Vereinbarung von 2004, insbesondere die aus den Jahren 2007 und 2008, tatsächlich einen 23-monatigen zinsfreien Aufschub der Rückzahlung der Verbindlichkeiten von PR an die Unternehmen der PKP-Gruppe (verglichen mit den Bedingungen der Vereinbarung von 2004) in Höhe von mindestens 1 908 Mio. PLN darstellten ([22]). Ein derartiger zinsfreier Aufschub der Zahlungsfrist von knapp zwei Jahren befreite PR von seinen Zahlungsverpflichtungen entsprechend dem ursprünglichen Zeitplan der Vereinbarung von 2004 und verlieh dem Unternehmen somit zusätzliche Liquidität, die zur Finanzierung des Betriebs von PR hätte genutzt werden können. Selbst wenn PR sich in einer sehr guten finanziellen Situation befunden hätte, wäre das Unternehmen nicht in der Lage gewesen, eine solche zinsfreie Liquidität am Markt von privaten Gläubigern aufzunehmen — geschweige denn als Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten. In ihrer Praxis hat die Kommission festgestellt, dass ähnliche zinslose Aufschübe von Schuldenzahlungen eine Beihilfe darstellen ([23]).

(75) Aus den vorstehenden Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass diese Maßnahme nicht mit dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Gläubigers vereinbar ist und somit PR einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft.

7.1.3.3. Selektivität, Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten

(76) Die Schlussfolgerung zu Maßnahme 1 hinsichtlich Selektivität, Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten aus den Erwägungsgründen 51 bis 57 gilt entsprechend für Maßnahme 3.

7.1.3.4. Schlussfolgerung

(77) Aus diesen Gründen kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass Maßnahme 3 eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

7.1.4. *Maßnahme 4 — Stundung von Verbindlichkeiten im Zeitraum 2009-2014*

7.1.4.1. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat

(78) Erstens stellt die Kommission fest, dass alle Gläubiger, die Stundungsvereinbarungen mit PR unterzeichnet haben, staatliche Unternehmen oder eine öffentliche Einrichtung (ZUS) waren.

(79) Die ZUS ist Teil der öffentlichen Verwaltung, untersteht vollständig der staatlichen Aufsicht und wird aus dem Staatshaushalt finanziert. Daher besteht keinerlei Zweifel, dass ihre Entscheidung der Stundung der Verbindlichkeiten von PR dem Staat zuzurechnen ist und diese Stundungen staatliche Mittel umfassen.

(80) Was die verbleibenden Gläubiger betrifft, sind, wie in Erwägungsgrund 64 erläutert, Mittel öffentlicher Unternehmen grundsätzlich als staatliche Mittel im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV anzusehen, da der Staat die Verwendung dieser Mittel steuern kann. Aus den in den Erwägungsgründen 65 und 66 genannten Gründen kann der Staat die Verwendung der Mittel der PKP-Gruppe lenken. Die Stundungen beinhalten einen möglichen Verlust von Mitteln dieser Gläubiger. Daher sind sie als staatliche Mittel umfassend zu betrachten.

([22]) Dies ist die Summe der Verbindlichkeiten, die PR zum 31. Dezember 2007 PKP PLK und PKP Cargo schuldete, wie jeweils in den Vereinbarungen vom 6. Mai 2008 und 29. Juli 2008 bestätigt. Diese Summe beinhaltet nicht Verbindlichkeiten von PR gegenüber den verbliebenen Unternehmen der PKP-Gruppe (PKP S.A., PKP Intercity und PKP Energetyka), die an der ursprünglichen Vereinbarung zur Umstrukturierung der Schulden beteiligt waren und deren Rückzahlungen (mit dem Anhang vom 2. April 2007) auch verschoben wurden, da Polen den betreffenden Betrag nicht nannte.

([23]) Beschluss der Kommission vom 9. Juli 2014 im Fall SA.38324 *Umstrukturierungsbeihilfe für Alestis*, ABl. C 418 vom 21.11.2014, S. 1. Rn. 38-39.

(81) Hinsichtlich der Zurechenbarkeit stellt die Kommission fest, dass PKP S.A., PKP Intercity, PKP PLK und PKP Energetyka von 2009 bis 2014 der PKP-Gruppe angehörten, die zu 100 % staatlich ist und vom für Verkehr zuständigen Minister überwacht wird. Obwohl die alleinige Tatsache, dass eine Maßnahme von einem öffentlichen Unternehmen ergriffen wird, nicht ausreicht, um sie als dem Staat zurechenbar zu betrachten, kann die Zurechenbarkeit aus einer Reihe von sich aus den Umständen des Falls ergebenden Indikatoren und dem Kontext, in dem die Maßnahme ergriffen wurde, geschlossen werden ([24]). Diese Indikatoren beinhalten z. B. die Art der Tätigkeit des öffentlichen Unternehmens und deren Ausführung auf dem Markt unter normalen Wettbewerbsbedingungen mit privaten Wirtschaftsteilnehmern, das Maß der behördlichen Aufsicht über die Leitung des Unternehmens und ob dieses Unternehmen die betreffende Entscheidung eigenständig treffen kann, sowie einige andere Indikatoren, die auf eine Beteiligung staatlicher Stellen beim Verabschieden der fraglichen Maßnahme oder die Unwahrscheinlichkeit einer nicht bestehenden Beteiligung hinweisen, unter Berücksichtigung des Anwendungsbereichs der Maßnahme, ihres Inhalts oder der darin enthaltenen Bedingungen.

(82) Diesbezüglich stellt die Kommission fest, dass PR öffentliche Verkehrsdienstleistungen erbringt, die nicht unter normalen Marktbedingungen ausgeführt, sondern überwiegend direkt vom Staat beschafft und finanziert werden. Darüber hinaus haben die Gläubiger, zumindest PKP PLK (das Infrastrukturunternehmen mit Monopol) und PKP Intercity (soweit es öffentliche überregionale Dienste anbot), nicht unter normalen Marktbedingungen mit privaten Anbietern konkurriert. Des Weiteren hätte eine Insolvenz von PR, dem einzigen Anbieter von regionalem Schienenpersonenverkehr in nahezu der Hälfte der Regionen, zu einer schwerwiegenden Störung der Erbringung wichtiger öffentlicher Dienstleistungen geführt. Demnach hatte der Staat ein besonderes Interesse daran, die Liquidität von PR zu gewährleisten.

(83) Der Staat übte traditionell ein hohes Maß an Aufsicht über das Management und die Tätigkeit der Unternehmen der PKP-Gruppe aus, nicht zuletzt durch seinen Einfluss auf die Auswahl ihrer Aufsichtsräte und Vorstände, deren Zusammensetzung oft im Einklang mit Veränderungen auf der politischen Bühne schwankte. Hinzu kam, dass die Unternehmen der PKP-Gruppe in der Vergangenheit wichtige unternehmerische Entscheidungen nicht immer eigenständig getroffen haben. Zum Beispiel war der Staat unmittelbar an der strukturellen Reorganisation des Eisenbahnsektors, der Übertragung von Vermögenswerten zwischen den Unternehmen der PKP-Gruppe oder der finanziellen Umstrukturierung beteiligt. Vor allem leitete der Staat die Umstrukturierung der Schulden von PR ein (Maßnahme 3), an der dieselben Gläubiger beteiligt waren, die später einer Stundung der Verbindlichkeiten der PR zustimmten. Dies ist nicht besonders überraschend, da die PKP-Gruppe einer der größten Arbeitgeber in Polen ist (die betreffenden Gläubiger beschäftigten 2014 mehr als 50 000 Menschen) und eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Verkehrspolitik des Staates spielt.

(84) Abschließend erscheint es, unter Berücksichtigung des Umfangs der Maßnahmen (die Höhe der gestundeten Verbindlichkeiten entsprach etwa [über 120] % der durchschnittlichen Jahreseinnahmen von PR im betreffenden Zeitraum), ihrer Auswirkungen auf die Gläubiger (PR war der drittgrößte Kunde von PKP PLK und PKP Energetyka), der engen organisatorischen Verbindungen zwischen Schuldner, Gläubigern und dem Staat und nicht zuletzt der offensichtlich nicht marktüblichen Bedingungen, zu denen die Stundung gewährt wurde (siehe Erwägungsgründe 86 bis 95), unwahrscheinlich, dass die Entscheidungen der betreffenden öffentlichen Unternehmen zur Stundung der Verbindlichkeiten von PR ohne jegliche Beteiligung des Staates hätten getroffen werden können.

(85) Aus diesen Gründen vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Behörden auf die eine oder andere Weise an der Entscheidung zur Stundung der Verbindlichkeiten von PR beteiligt waren. Polen selbst bestreitet nicht, dass die Maßnahme dem Staat zugerechnet werden könne. Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Maßnahme dem Staat zuzurechnen ist.

7.1.4.2. Vorteil

(86) Um festzustellen, ob die Maßnahme PR einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft hat, muss die Kommission bestimmen, ob die Gläubiger bei der Zustimmung zur Stundung der Verbindlichkeiten von PR so gehandelt haben, wie es ein privater Gläubiger in einer vergleichbaren Situation getan hätte. Diesbezüglich ist die Kommission zu folgenden Schlussfolgerungen gekommen:

(87) Tatsächlich schlossen vier staatliche Unternehmen und die ZUS im Zeitraum 2009-2014 mit PR, einem Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten, das ebenfalls im Eigentum des Staates stand, 25 Vereinbarungen über die Stundung der Rückzahlung überfälliger Verbindlichkeiten in einer Gesamthöhe von [900 bis 1 300] Mio. PLN ab, was, wie in Erwägungsgrund 84 angeführt, [über 120] % der durchschnittlichen Jahreseinnahmen von PR in diesem Zeitraum entsprach.

([24]) Urteil des Gerichtshofs vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, Rn. 55.

(88) Polen hat keine entsprechenden Beweise dafür vorgelegt, dass die Entscheidung, die Verbindlichkeiten zu den vereinbarten Bedingungen zu stunden, für die Gläubiger günstiger war als alternative Vorgehensweisen wie z. B. eine Zwangsvollstreckung. Die nachträgliche Analyse des Kapitalwerts (Net Present Value — NPV) kann nicht als ausreichend zuverlässiger Nachweis betrachtet werden, da sie eben nachträglich durchgeführt wurde, also nachdem die Entscheidungen zur Stundung der Verbindlichkeiten getroffen worden waren. Ein rationaler marktwirtschaftlich handelnder Gläubiger hätte die verschiedenen Szenarien vor einer Entscheidung zur Stundung der Verbindlichkeiten beurteilt, um anschließend das den höchstmöglichen Rückzahlungsbetrag garantierende Szenario zu wählen. Darüber hinaus werden in der nachträglichen Analyse die finanziellen Schwierigkeiten von PR nicht ausreichend berücksichtigt. In den Jahren 2005 bis 2010 konnte PR nur einmal ein positives Geschäftsergebnis und einen positiven Nettogewinn vorweisen. In den darauffolgenden Jahren war die Situation ähnlich. Es bestand erhebliche Unsicherheit, ob PR die Verbindlichkeiten bedienen und zurückzahlen könnte. Dies war den Gläubigern, insbesondere PKP PLK, die bereits an der Umstrukturierung der Schulden 2004-2009 beteiligt war (Maßnahme 3), bekannt. Dieses Risiko hätte sich auf die Kreditwürdigkeit von PR auswirken und zu einem hohen Zinssatz und der Notwendigkeit wesentlich besserer Sicherheiten führen müssen. Die Studie vergab jedoch für 2009-2013 ein Rating von „B“ (schwach) und ab 2014 ein „CCC“ (schlecht/finanzielle Schwierigkeiten). Wie in Erwägungsgrund 90 erläutert, war PR ein Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten und hätte ein schlechteres Rating als „B“ verdient. Die NPV-Analyse wurde also nicht nur nachträglich durchgeführt, sondern ist auch fehlerhaft.

(89) Zudem waren die der Stundung zugrunde liegenden Bedingungen in Anbetracht der schlechten finanziellen Verfassung des Schuldners sehr vorteilhaft. Genauer gesagt waren die Stundungsfristen lang, zwischen 6 und 21 Monaten, und betrugen im Falle einer Vereinbarung mit PKP PLK sogar […] Monate, also viel länger als die durchschnittliche Dauer der Zwangsvollstreckung bei einem insolventen Schuldner, wie von Polen behauptet. Insbesondere betraf diese Vereinbarung […] % der gesamten gestundeten Schulden ([25]). Darüber hinaus waren die von den Gläubigern angewandten Zinssätze im Vergleich zu gängigen Richtwerten, wie etwa den Ersatzwerten für den Marktzins (im Folgenden „Referenzsätze“) gemäß der Mitteilung der Kommission über Referenzsätze ([26]), niedrig. In allen Vereinbarungen waren die angewandten Zinssätze niedriger als der Referenzsatz, der für ein Unternehmen in Schwierigkeiten, wie PR es war, heranzuziehen gewesen wäre ([27]). Diesbezüglich muss die Kommission die Behauptung Polens, dass es sich bei PR nicht während des gesamten Zeitraums 2004-2014 um ein Unternehmen in Schwierigkeiten gehandelt habe, beurteilen (siehe Erwägungsgrund 29).

(90) Wie Polen einräumt, erfüllte PR 2005 die Bedingungen für ein Unternehmen in Schwierigkeiten gemäß den Leitlinien von 2004. Tatsächlich war bis dahin mehr als die Hälfte des gezeichneten Kapitals von PR verschwunden und mehr als ein Viertel dieses Kapitals war während der letzten zwölf Monate verloren gegangen. Sobald letztere Bedingung für einen bestimmten 12-Monats-Zeitraum erfüllt wird, bleibt ein Unternehmen in Schwierigkeiten, solange die erste der Bedingungen erfüllt bleibt. Dies war bei PR in den Jahren ab 2006 der Fall. Daher wird PR seit 2005 als Unternehmen in Schwierigkeiten erachtet.

(91) Auch wenn man annehmen würde, dass — wie von Polen angeführt — PR in den Jahren 2009 bis 2013 ein Rating von „B“ (niedrig) und ab 2014 „CCC“ (schlecht/finanzielle Schwierigkeiten) verdiente, waren die angewandten Zinssätze in 18 der Vereinbarungen niedriger als die entsprechenden Referenzsätze, was […] % der gesamten gestundeten Verbindlichkeiten entspricht. Des Weiteren lagen die Zinssätze bei sechs der Vereinbarungen ([…] % der gesamten gestundeten Verbindlichkeiten) sogar unter dem Referenzsatz, der für ein Unternehmen mit „AAA“-Rating (stark) gilt. Letztendlich waren die Sicherheiten bei allen Vereinbarungen bis auf eine schwach (siehe Fußnote 27) und bestanden lediglich in der Vollstreckungsunterwerfung ([28]). Bei 18 Vereinbarungen ([…] % der gesamten gestundeten Verbindlichkeiten) gab es überhaupt keine Sicherheiten.

(92) Polen führt an, dass PR ein wichtiger Kunde von PKP PLK und PKP Energetyka sei, und diese Gläubiger somit ein besonderes Interesse an der Fortsetzung ihrer Geschäftsbeziehungen mit PR hätten. Tatsächlich war PR, wie vorstehend erwähnt, im betreffenden Zeitraum der drittgrößte Kunde von PKP PLK und PKP Energetyka, mit durchschnittlich […] % bzw. […] % Anteil an deren Einnahmen. Dies kann in der Tat ein Faktor sein, den ein privater Gläubiger berücksichtigt hätte, ist aber für sich genommen nicht ausreichend, um eine Marktkonformität der Stundungen zu den vereinbarten Bedingungen zu begründen. Das Argument gilt außerdem nicht für die anderen Gläubiger, für die PR kein derart wichtiger Kunde war.

([25]) Die in diesem Erwägungsgrund aufgeführten Anteile der Verbindlichkeiten wurden von der Kommission auf Grundlage der von Polen bereitgestellten Informationen berechnet.

([26]) Mitteilung der Kommission über die Änderung der Methode zur Festsetzung der Referenz- und Abzinsungssätze (ABl. C 14 vom 19.1.2008, S. 6).

([27]) Der Referenzsatz wird bestimmt unter der Annahme „geringer“ Sicherheiten für alle Vereinbarungen (Vollstreckungsunterwerfung oder überhaupt keine Sicherheiten) mit Ausnahme einer Vereinbarung mit PKP PLK von 2013, in der die Sicherheiten als „hoch“ betrachtet werden können (Pfandrecht am Rollmaterial, das laut den polnischen Behörden 100 % der gesicherten Verbindlichkeiten abdeckt).

([28]) Die Vollstreckungsunterwerfung gemäß § 777 der Zivilprozessordnung ist in Polen ein beliebtes Kreditsicherungsmittel, das es Gläubigern ermöglicht, die Vollstreckung einzuleiten, ohne ein Gerichtsverfahren anzustrengen und ohne ihre Ansprüche begründen zu müssen. Das Gericht hat drei Tage Zeit, die angemeldeten Ansprüche eines Gläubigers zu bestätigen; danach kann der Gläubiger einen Gerichtsvollzieher mit der Durchführung der Vollstreckung beauftragen.

(93) Der Einwand Polens, dass PKP PLK und PKP Energetyka vergleichbare Stundungsvereinbarungen mit anderen Geschäftspartnern geschlossen hätten, ist auch kein ausreichender Beweis für die Marktkonformität ihrer Vereinbarungen mit PR. Ohne die genauen Bedingungen dieser Vereinbarungen und die finanzielle Lage der Schuldner zu kennen, ist nicht auszuschließen, dass diese Stundungen ebenfalls nicht zu marktüblichen Bedingungen gewährt wurden. Klar ist jedoch, dass diese Stundungen kleinere Beträge von Verbindlichkeiten und kürzere Rückzahlungszeiträume betrafen. Um Marktkonformität zu begründen, müsste Polen also nachweisen, dass private Gläubiger PR die Stundungen zu vergleichbaren Bedingungen wie die betreffenden öffentlichen Gläubiger gewährt haben oder hätten. Diesbezüglich stellt die Kommission fest, dass PR tatsächlich Stundungsvereinbarungen mit zwei privaten Gläubigern unterzeichnet hat. Dennoch scheinen auch diese Vereinbarungen keine Marktkonformität zu beweisen, da sie einen geringeren Betrag an Verbindlichkeiten betrafen und — was entscheidend ist — eine Kombination aus höheren Zinssätzen und kürzeren Rückzahlungsfristen vorsahen als die von PR mit den Unternehmen der PKP-Gruppe und ZUS abgeschlossenen Stundungsvereinbarungen.

(94) Polen argumentiert, dass die in den Stundungsvereinbarungen angewandten Zinssätze auf einem Niveau festgelegt wurden, das mit den durchschnittlich in Polen für den Nichtfinanz-Sektor angewandten Zinssätzen vergleichbar ist ([29]). Die begründet jedoch keine Marktkonformität, da ein durchschnittlicher Schuldner im Nichtfinanz-Sektor sich in einer besseren finanziellen Lage hätte befinden können und/oder bessere Sicherheiten hätte bieten können, und so eine höhere Kreditwürdigkeit gehabt hätte als PR. Ebenso beweist das Argument, dass verspätete Zahlungen von Verbindlichkeiten angeblich marktübliche Praxis in Polen seien, nicht die Marktkonformität der Bedingungen der Stundungsvereinbarungen.

(95) Daher stellt die Kommission fest, dass die Maßnahme PR einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft hat.

7.1.4.3. Selektivität, Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten

(96) Die Schlussfolgerungen zu Maßnahme 1 hinsichtlich Selektivität, Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten aus den Erwägungsgründen 51 bis 57 gelten entsprechend für Maßnahme 4.

7.1.4.4. Schlussfolgerung

(97) Aus diesen Gründen kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass Maßnahme 4 eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

7.1.5. *Maßnahmen 1 bis 4 als eine einzige Maßnahme*

(98) Im Falle mehrerer aufeinanderfolgender Maßnahmen des Staates, auch wenn diese Maßnahmen nicht gleicher, sondern unterschiedlicher Art sind, muss die Kommission prüfen, ob diese Maßnahmen derart eng miteinander verknüpft sind, dass sie sich unmöglich voneinander trennen lassen und daher für die Zwecke der Anwendung von Artikel 107 Absatz 1 AEUV als eine einzige Maßnahme zu betrachten sind ([30]). Die Beurteilung, ob mehrere aufeinanderfolgende Maßnahmen des Staates sich unmöglich voneinander trennen lassen und somit eine einzige Maßnahme darstellen, muss anhand der von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien vorgenommen werden. Zu diesen Kriterien gehören die zeitliche Abfolge dieser Maßnahmen, ihr Zweck und die Lage des begünstigten Unternehmens zum Zeitpunkt der Maßnahmen ([31]).

(99) Die Kommission stellt fest, dass die zu beurteilenden Maßnahmen, obwohl sie zu verschiedenen Zeitpunkten und in unterschiedlicher Weise gewährt wurden, alle untrennbar miteinander verbunden sind. Sie waren alle darauf ausgerichtet, die wiederkehrenden Liquiditätsprobleme von PR, die auf die erfolglose Umsetzung der im Jahr 2000 eingeleiteten Strukturreform des Eisenbahnsektors auf Grundlage des PKP-Gesetzes zurückzuführen sind, zu beheben und die langfristige Rentabilität von PR wiederherzustellen.

([29]) Nach Angaben der Polnischen Nationalbank betrug der durchschnittliche Zinssatz für Unternehmenskredite mit einer Laufzeit von bis zu einem Jahr 6,5 % im Jahr 2009, 6,2 % in den Jahren 2010 und 2011, 6,4 % im Jahr 2012, 5,0 % im Jahr 2013 und 4,3 % im Jahr 2014.

([30]) Urteil des Gerichts vom 15. Januar 2015, Französische Republik (Seafrance)/Kommission, T-1/12, ECLI:EU:T:2015:17, Rn. 33 und Urteil des Gerichtshofs vom 19. März 2013, Bouygues SA und Bouygues Télécom SA/Kommission, C-399/10 P und C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, Rn. 103.

([31]) Urteil des Gerichts vom 15. Januar 2015, Französische Republik (Seafrance)/Kommission, T-1/12, ECLI:EU:T:2015:17, Rn. 34, Urteil des Gerichtshofs vom 19. März 2013, Bouygues SA und Bouygues Télécom SA/Kommission, C-399/10 P und C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, Rn. 104 und Urteil des Gerichts erster Instanz vom 15. September 1998, BP Chemicals/Kommission, T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, Rn. 171.

(100) Die im Rahmen der laufenden Umstrukturierung von PR im Zeitraum 2006-2009 ausgezahlten Beträge zur Deckung der in der Vergangenheit entstandenen Verluste (Maßnahme 2) sollten das Finanzdefizit von PR beheben, das entstand, als das Unternehmen aufgrund von Haushaltsbeschränkungen nur einen Bruchteil der zur Deckung seiner Kosten benötigten Mittel erhielt. Eine derart verspätete Zahlung verschlechterte den Cashflow und machte es PR unmöglich, seine Schulden zu bedienen. Um dieses Problem zu lösen, ermöglichte es das geänderte PKP-Gesetz PR, Vereinbarungen zur Umstrukturierung der Schulden mit seinen Gläubigern abzuschließen. Im März 2004 schloss PR eine solche Vereinbarung mit Unternehmen der PKP-Gruppe, was sich jedoch als nicht ausreichend herausstellte, da das Unternehmen auch unter den geänderten Bedingungen nicht in der Lage war, seine Schulden zu begleichen. Um die Schuldenlast weiter zu mindern, wurde die Vereinbarung in den Jahren 2005-2008 (Maßnahme 3) geändert. Die Liquiditätsprobleme von PR hielten jedoch an und das Unternehmen konnte seine Verbindlichkeiten nicht innerhalb der Frist begleichen. Im Zeitraum 2009-2014 unterzeichnete das Unternehmen 25 Vereinbarungen zur Stundung seiner überfälligen Verbindlichkeiten (Maßnahme 4). Auch dies erwies sich als unzureichend. Die Verbindlichkeiten von PR stiegen weiter bis zu einem Niveau, an dem zwei der Gläubiger die umgehende Rückzahlung ihrer Außenstände forderten. Um die Insolvenz von PR zu verhindern, gewährten die polnischen Behörden zusätzliche Mittel in Form der angemeldeten Umstrukturierungsbeihilfe (Maßnahme 1), von der ein Großteil dazu verwendet wurde, die überfälligen Verbindlichkeiten zurückzuzahlen.

(101) Das zeigt, dass die geprüften Maßnahmen nicht unabhängig voneinander, sondern insofern untrennbar miteinander verbunden waren, als dass nur eine davon nicht ausreichend war, um die Liquiditätsprobleme zu beheben und die langfristige Rentabilität wiederherzustellen. Vielmehr ergänzten sie einander, bis die letzte das Unternehmen liquide und profitabel machte. Aus diesem Blickwinkel betrachtet können die angemeldete Umstrukturierungsbeihilfe und die Maßnahmen im Vorfeld der Umstrukturierung als Bestandteile eines einzigen Reorganisationsprozesses angesehen werden. Wenn dies länger als erwartet dauerte, war die Ursache dafür nicht, dass PR grundsätzlich unrentabel war, sondern dass dem Unternehmen ausreichende Ressourcen für einen früheren Abschluss der Reorganisation fehlten.

(102) Aufgrund der in den Erwägungsgründen 99 bis 101 genannten Gründe vertritt die Kommission die Auffassung, dass die zu prüfenden Maßnahmen eine einzige Reorganisation oder Maßnahme darstellen, die in zeitlichen Abständen umgesetzt wurde. Daher ist es angemessen, die einzelnen Maßnahmen nicht getrennt, sondern gemeinsam zu beurteilen.

(103) Aus diesem Grund wird die Kommission beurteilen, ob die Maßnahmen 1 bis 4 als eine einzige Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen.

(104) Wie in Erwägungsgrund 49 erläutert, setzt die Einstufung einer Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne dieser Bestimmung voraus, dass die folgenden Bedingungen kumulativ erfüllt sind: i) die Maßnahme muss dem Staat zurechenbar sein und aus staatlichen Mitteln finanziert werden; ii) sie muss einem Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen; iii) es muss sich um einen selektiven Vorteil handeln; iv) die Maßnahme muss den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

7.1.5.1. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat

(105) Wie in den Erwägungsgründen 50, 59, 64 bis 67 und 79 bis 85 erläutert, wurden die Maßnahmen 1 bis 4 individuell entweder von verschiedenen Stellen der öffentlichen Verwaltung oder von öffentlichen Unternehmen durchgeführt und beinhalten somit staatliche Mittel.

(106) Aus den vorliegenden Unterlagen geht auch hervor, dass die Entscheidungen über die Gewährung der Maßnahmen 1 bis 4 entweder direkt von staatlichen Behörden getroffen wurden oder staatliche Behörden an diesen Entscheidungen beteiligt waren, bzw. dass die Zurechenbarkeit aus den Indikatoren abgeleitet werden kann, die sich aus den Umständen und dem Kontext ergeben, in dem die Maßnahmen getroffen wurden. Folglich konnten die Maßnahmen 1 bis 4 individuell dem Staat zugerechnet werden.

(107) Jede der Maßnahmen 1 bis 4 wird aus staatlichen Mitteln finanziert und ist dem Staat zuzurechnen. Somit kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahmen 1 bis 4 als eine einzige Maßnahme dem Staat zuzurechnen sind und aus staatlichen Mittel finanziert werden.

7.1.5.2. Vorteil

(108) Die einzige Maßnahme umfasst den Zeitraum von 2005 (als Maßnahme 3 gewährt wurde) bis 2015 (als Maßnahme 1 gewährt wurde).

(109) Der gesamte Betrag der PR im Rahmen der einzigen Maßnahme gewährten Beihilfe überstieg den Buchwert des Unternehmens erheblich (vgl. Tabelle 1). Darüber hinaus meldete PR im Zeitraum 2005-2015 Verluste und steigende Schulden. Ein marktwirtschaftlich handelnder Wirtschaftsteilnehmer hätte ohne Anzeichen der Verbesserung der Lage eines Unternehmens, dass sich bereits seit 2005 in Schwierigkeiten befand, nicht über einen solch langen Zeitraum derart häufig und in derart erheblichem Umfang interveniert. Das der Maßnahme zugrunde liegende Ziel war die Vermeidung einer Störung der Erbringung der regionalen Schienenpersonenverkehrsdienste, indem versucht wurde, die immer wieder auftretenden Liquiditätsprobleme von PR zu beheben. Ohne die wiederholte Intervention durch den Staat wäre PR nicht in der Lage gewesen, die Dienste zu erbringen und hätte irgendwann Insolvenz anmelden müssen. Daher stellt die Kommission fest, dass die Maßnahmen 1 bis 4 gemeinsam als eine einzige Maßnahme PR einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft haben.

7.1.5.3. Selektivität, Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten

(110) Die Schlussfolgerungen zu Maßnahme 1 hinsichtlich Selektivität, Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten aus den Erwägungsgründen 51 bis 57 gelten entsprechend für die eine einzige Maßnahme.

7.1.5.4. Schlussfolgerung

(111) Aus diesen Gründen kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass Maßnahmen 1 bis 4 als eine einzige Maßnahme eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen.

(112) Die Maßnahmen 1 bis 4, ob einzeln oder gemeinsam, stellen eine staatliche Beihilfe dar. Die Betrachtung der Maßnahmen als eine einzige Maßnahme oder als getrennte Maßnahmen ändert nicht das Ergebnis der Beurteilung, da sich die einzelnen Teile der Maßnahme in ihrem Wesen nicht voneinander unterscheiden würden.

7.1.6. *Maßnahme 5 -Ausbildungs-, Einstellungs- und De-minimis-Beihilfen im Zeitraum 2006 bis 2015*

7.1.6.1. Staatliche Mittel und Zurechenbarkeit zum Staat

(113) Die Maßnahmen, die gemeinsam Maßnahme 5 darstellen, wurden von staatlichen Behörden wie der polnischen Agentur für Unternehmensentwicklung, dem Arbeitsamt und dem staatlichen Fonds für die Rehabilitation Behinderter gewährt. Folglich wird sie eindeutig aus staatlichen Mitteln finanziert und ist dem Staat zuzurechnen.

7.1.6.2. Vorteil

(114) Die Maßnahme 5 wurde ausschließlich PR gewährt und deckte Kosten, die PR sonst unter normalen Marktbedingungen selbst hätte tragen müssen. Die Maßnahme verschaffte PR somit einen ungerechtfertigten wirtschaftlichen Vorteil.

7.1.6.3. Selektivität

(115) Die Schlussfolgerung zu Maßnahme 1 hinsichtlich Selektivität aus Erwägungsgrund 51 gilt entsprechend für Maßnahme 5.

7.1.6.4. Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten

(116) Die Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission ([32]) (im Folgenden „De-minimis-Verordnung“) bestimmt, dass Beihilfen, die einem einzigen Unternehmen gewährt werden, als Maßnahmen angesehen werden, die nicht alle Tatbestandsmerkmale von Artikel 107 Absatz 1 AEUV erfüllen, wenn der Gesamtbetrag einer solchen Beihilfe in einem Zeitraum von drei Steuerjahren 200 000 EUR nicht übersteigt. Wie in Erwägungsgrund 3 der Verordnung erläutert, kann bei Beihilfen, die einem einzigen Unternehmen gewährt werden und die diesen Höchstbetrag nicht übersteigen, davon ausgegangen werden, dass sie weder Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben noch den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung gilt diese auch für Beihilfen, die vor ihrem Inkrafttreten (1. Januar 2014) gewährt wurden.

([32]) Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen (ABl. L 352 vom 24.12.2013, S. 1).

(117) Polen zufolge (siehe Erwägungsgrund 27) überstieg die PR im Rahmen von Maßnahme 5 im Zeitraum von 2009 bis 2011 gewährte Beihilfe nicht den De-minimis-Höchstbetrag. Obwohl der Gesamtbetrag 1 177 421 PLN (ca. 277 040 EUR) betrug, wurden nur 350 007 PLN (82 355 EUR) dieser Summe als De-minimis-Beihilfe gewährt.

(118) Wie in Erwägungsgrund 22 erläutert, besteht Maßnahme 5 aus i) Ausbildungsbeihilfen in Höhe von 0,97 Mio. PLN (ca. 0,23 Mio. EUR); ii) Einstellungsbeihilfen in Höhe von 39 000 PLN (ca. 0,01 Mio. EUR) und iii) De-minimis-Beihilfen in Höhe von 0,7 Mio. PLN (ca. 0,17 Mio. EUR). Alle diese Beihilfen gemeinsam ermöglichen es PR, das zur unterbrechungsfreien Erbringung der regionalen Schienenpersonenverkehrsdienste erforderliche Personal auszubilden und einzustellen. Demnach bilden sie gemeinsam eine einzige Maßnahme. Die jeweiligen Beträge müssen für die Zwecke der De-minimis-Verordnung kumulativ betrachtet werden. Der Gesamtbetrag von Maßnahme 5 übersteigt somit im Zeitraum von 2009 bis 2011 den De-minimis-Höchstbetrag. Demzufolge wurden in diesem Zeitraum die Voraussetzungen der De-minimis-Verordnung nicht erfüllt.

(119) Folglich stellt Maßnahme 5 für den Zeitraum von 2009 bis 2011 eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV dar und verfälschte Maßnahme 5 — aus den gleichen Gründen wie in Erwägungsgrund 57 in Bezug auf Maßnahme 1 dargelegt — den Wettbewerb oder drohte ihn zu verfälschen und beeinträchtigte den Handel zwischen Mitgliedstaaten.

7.1.6.5. Schlussfolgerung

(120) Aus diesen Gründen kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass Maßnahme 5 eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

7.2. **Rechtmäßigkeit der Beihilfe**

7.2.1. *Rechtmäßigkeit der Maßnahmen 1 bis 4 (als eine einzige Maßnahme)*

(121) Nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV müssen die Mitgliedstaaten alle Vorhaben zur Gewährung oder Umgestaltung von Beihilfen anmelden und dürfen die geplanten Maßnahmen nicht durchführen, solange in dem Anmeldeverfahren kein abschließender Beschluss erlassen wurde. Artikel 3 der Verordnung (EU) 2015/1589 bestimmt, dass neue Beihilfen „nicht eingeführt werden [dürfen], bevor die Kommission eine diesbezügliche Genehmigungsentscheidung erlassen hat oder die Beihilfe als genehmigt gilt".

(122) Um die Rechtmäßigkeit der Beihilfe genauer zu beurteilen, muss die Kommission prüfen, ob sie für eine Freistellung von der Anmeldepflicht in Betracht kommt.

(123) Keine der zu prüfenden Maßnahmen (Maßnahmen 1, 2, 3 und 4) fällt unter den Anwendungsbereich der AGVO von 2008, insbesondere, da ein Unternehmen in Schwierigkeiten wie PR nicht für Beihilfen gemäß der AGVO infrage kommt.

(124) Maßnahmen 2, 3 und 4 wurden nicht bei der Kommission angemeldet. Maßnahme 1 wurde am 21. September 2015 angemeldet. Polen gewährte Maßnahme 1 jedoch am 30. September 2015 (siehe Erwägungsgrund 1), ohne die Entscheidung der Kommission zur Genehmigung der Beihilfe abzuwarten. Auch wenn Polen die Entscheidung der Kommission zur Genehmigung von Maßnahme 1 abgewartet hätte, hätte dies keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit der Beihilfe, da die Kommission, wie in den Erwägungsgründen 99 bis 102 dargelegt, die Maßnahmen 1 bis 4 als eine einzige Maßnahme betrachtet und Maßnahmen 2 bis 4 ohne Entscheidung der Kommission zur Genehmigung der Beihilfe gewährt wurden.

(125) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Beihilfe nicht von der Anmeldepflicht ausgenommen war und von den polnischen Behörden ohne Genehmigung der Kommission unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AUEV und Artikel 3 der Verordnung (EU) 2015/1589 gewährt wurde. Somit wurde sie rechtswidrig gewährt.

7.2.2. *Rechtmäßigkeit von Maßnahme 5*

(126) Nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV müssen die Mitgliedstaaten alle Vorhaben zur Gewährung oder Umgestaltung von Beihilfen anmelden und dürfen die geplanten Maßnahmen nicht durchführen, solange in dem Anmeldeverfahren kein abschließender Beschluss erlassen wurde. Artikel 3 der Verordnung (EU) 2015/1589 bestimmt, dass neue Beihilfen „nicht eingeführt werden [dürfen], bevor die Kommission eine diesbezügliche Genehmigungsentscheidung erlassen hat oder die Beihilfe als genehmigt gilt".

(127) Um die Rechtmäßigkeit der Beihilfe zu beurteilen, muss die Kommission prüfen, ob sie für eine Freistellung von der Anmeldepflicht in Betracht kommt.

(128) Die Kommission stellt fest, dass ein Teil der im Rahmen von Maßnahme 5 gewährten Beihilfe als De-minimis-Beihilfe gilt, da sie alle maßgeblichen Voraussetzungen der De-minimis-Verordnung erfüllt. Der andere Teil wäre — wenn PR zum Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe kein Unternehmen in Schwierigkeiten gewesen wäre — für eine Freistellung von der Anmeldepflicht gemäß AGVO von 2008 in Betracht gekommen.

(129) Da PR jedoch für den Zeitraum seit 2005 ([33]) als Unternehmen in Schwierigkeiten zu betrachten ist (siehe Erwägungsgründe 90 bis 132), kommt die Kommission zu dem Schluss, dass nicht alle anwendbaren Voraussetzungen der AGVO von 2008 erfüllt wurden. Die fragliche Ausbildungsbeihilfe und jede Beihilfe, die nicht die Voraussetzungen der De-minimis-Verordnung erfüllte, waren demnach nicht von der Anmeldepflicht freigestellt. Folglich war die Gewährung der Beihilfe rechtswidrig.

7.3. **Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt**

(130) In Abschnitt 7.1 kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Maßnahmen 1 bis 4 sowohl einzeln (Erwägungsgründe 58 bis 63, 77, 97) als auch gemeinsam als eine einzige Maßnahme (Erwägungsgrund 111) und auch Maßnahme 5 (Erwägungsgrund 120) Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen. Daher betrachtet die Kommission die Maßnahmen 1 bis 4 zwar als eine einzige Maßnahme (siehe Erwägungsgründe 99 bis 102), wird aber dennoch die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt für die Maßnahmen 1 bis 4 sowohl als eine einzige Maßnahme (Abschnitt 7.3.1) als auch einzeln (Abschnitt 7.3.2) und in jedem Fall getrennt für Maßnahme 5 (Abschnitt 7.3.3) prüfen.

7.3.1. *Maßnahmen 1 bis 4 (als eine einzige Maßnahme)*

(131) Zunächst einmal gilt es festzuhalten, dass die Kommission, wie in den Erwägungsgründen 99 bis 102 dargelegt, die Maßnahmen 1 bis 4 als eine einzige Maßnahme betrachtet. Daher wird die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt nicht für jede der einzelnen Maßnahmen, sondern für die eine Maßnahme, die die einzelnen Maßnahmen als Ganzes bilden, beurteilt.

(132) Grundsätzlich sollten Beihilfen, die einem Unternehmen in Schwierigkeiten wie PR gewährt werden, die Voraussetzungen der Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten von 2014 (nachfolgend „Leitlinien von 2014") ([34]) erfüllen. Die eine einzige Maßnahme umfasst den Zeitraum von 2005 (als Maßnahme 3 gewährt wurde) bis 2015 (als Maßnahme 1 gewährt wurde). Laut den von Polen bereitgestellten Informationen hatte PR in jedem Jahr des Zeitraums 2005-2015 vor dem Erwerb der Anteile durch die IDA (Maßnahme 1) negatives Eigenkapital. Daher gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass PR im Zeitraum 2005-2015 ein „Unternehmen in Schwierigkeiten" im Sinne von Randnummer 20 der Leitlinien von 2014 war (auch von Polen bestätigt, siehe Erwägungsgrund 29). Die Kommission stellt zudem fest, dass ein Teil der einen einzigen Maßnahme (genauer Maßnahme 1) im September 2015, also nach der Veröffentlichung der Leitlinien von 2014, gewährt wurde. Randnummer 137 der Leitlinien von 2014 besagt, dass die Kommission alle Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen, die ohne ihre Genehmigung gewährt wurden, auf der Grundlage der Leitlinien von 2014 prüft „wenn die Beihilfe oder ein Teil der Beihilfe nach ihrer Veröffentlichung […] gewährt worden ist". Demnach würden die Leitlinien von 2014 für den vorliegenden Fall gelten.

([33]) Wie in Erwägungsgrund 22 erläutert, umfasst Maßnahme 5 Beihilfen, die im Zeitraum 2006-2015 gewährt wurden. Wie in Erwägungsgrund 132 dargelegt, gelten die Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten von 2014 für Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung, die zum Teil auch nach Veröffentlichung der Leitlinien gewährt wurden. Dies trifft für Maßnahme 5 zu, daher wendet die Kommission die Leitlinien von 2014 für die Prüfung an, unabhängig davon, ob PR ein Unternehmen in Schwierigkeiten war oder nicht.

([34]) Mitteilung der Kommission — Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl. C 249 vom 31.7.2014, S. 1).

(133) Allerdings ist die Kommission der Auffassung, dass der Markt für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge sich in einer besonderen Situation befindet, weshalb es gerechtfertigt ist, die Beihilfen, die Unternehmen in Schwierigkeiten in diesem Sektor gewährt werden, auf einer anderen Rechtsgrundlage zu beurteilen.

(134) Einige Schienenverkehrssegmente (wie der internationale Personenverkehr) wurden bereits vollständig auf Unionsebene liberalisiert. Im Gegensatz dazu wurde der inländische Personenverkehrsmarkt erst im Rahmen des Vierten Eisenbahnpakets ([35]), das offiziell seit Januar 2019 in Kraft ist ([36]), geöffnet. Was die Modalitäten zur Vergabe von Aufträgen gemäß Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 betrifft, können, wie in Erwägungsgrund 11 dargelegt, inländische Schienenpersonenverkehrsdienste, einschließlich der regionalen Schienenpersonenverkehrsdienste, die im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge erbracht werden, für einen bis zum 24. Dezember 2023 dauernden Übergangszeitraum und eine Dauer von nicht mehr als 10 Jahren weiterhin direkt vergeben werden ([37]). Dieser Übergangszeitraum gilt jedoch ausschließlich für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste, die im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge erbracht werden. Inländische Schienenpersonenverkehrsdienste, die nicht im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge erbracht werden, profitieren nicht von diesem Übergangszeitraum und die Liberalisierung wurde im Januar 2019 wirksam ([38]). Die meisten regionalen Personenverkehrsdienste werden im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge erbracht. Der Übergangszeitraum kann den etablierten Unternehmen noch einen Schutz vor möglichen Akteuren bieten, die neu in den Markt eintreten. Insgesamt wird der Markt weiterhin von etablierten Unternehmen beherrscht und es gibt wenig Wettbewerb, außer in den Mitgliedstaaten, die ihre Märkte aufgrund nationaler Rechtsvorschriften (teilweise) geöffnet haben.

(135) Darüber hinaus umfasst der Markt für regionalen Schienenpersonenverkehr im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge eine wichtige öffentliche Dienstleistung und weist gewisse Besonderheiten auf. Da etablierte Unternehmen nicht immer rechtzeitig und ausreichend durch neue Betreiber ersetzt werden können ([39]), würde ihr Rückzug vom Markt häufig zu Störungen bei der Erbringung der Schienenpersonenverkehrsdienste führen und hätte somit schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Folgen. Aus diesem Grund unterscheidet sich der Sektor der Schienenpersonenverkehrsdienste im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge von anderen in der Union bereits liberalisierten Sektoren, ob Bahn oder andere, wie z. B. Telekommunikation oder Fluggesellschaften.

(136) Es hat den Anschein, dass einige etablierte Unternehmen, wie auch PR, mit dem Erbe unvollendeter Umstrukturierung zu kämpfen haben, die häufig auf Umstände zurückzuführen ist, die sich der Kontrolle dieser Unternehmen entziehen, wie z. B. die langwierige Reorganisation des gesamten Eisenbahnsektors durch den Staat. Somit haben sie möglicherweise Beihilfen erhalten, die — obwohl sie formal als Umstrukturierungsbeihilfen galten — nicht zur Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität genutzt wurden, sondern zur Behebung der immer wieder auftretenden Liquiditätsprobleme. Möglicherweise hatten sie keine Möglichkeit, die eigentliche Umstrukturierung vor der bevorstehenden Liberalisierung des Sektors in der Union durchzuführen. Eine letzte Gelegenheit zur Umstrukturierung könnte gerechtfertigt sein, um die langfristige Rentabilität zu sichern und sie besser darauf vorzubereiten, aus eigener Kraft am Markt zu bestehen.

([35]) Das vierte Eisenbahnpaket ist ein Paket bestehend aus sechs Rechtstexten, das 2016 verabschiedet wurde, um den Binnenmarkt für den Bahnverkehr zu vollenden, bestehend aus Verordnung (EU) 2016/796 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Eisenbahnagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 881/2004 (ABl. L 138 vom 26.5.2016, S. 1), Richtlinie (EU) 2016/797 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union (ABl. L 138 vom 26.5.2016, S. 44), Richtlinie (EU) 2016/798 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über Eisenbahnsicherheit (ABl. L 138 vom 26.5.2016, S. 102), Verordnung (EU) 2016/2337 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 1192/69 des Rates über gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen (ABl. L 354 vom 23.12.2016, S. 20), Verordnung (EU) 2016/2338 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hinsichtlich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste (ABl. L 354 vom 23.12.2016, S. 22) und Richtlinie (EU) 2016/2370 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 zur Änderung der Richtlinie 2012/34/EU bezüglich der Öffnung des Marktes für inländische Schienenpersonenverkehrsdienste und der Verwaltung der Eisenbahninfrastruktur (ABl. L 352 vom 23.12.2016, S. 1).

([36]) Siehe Richtlinie 2012/34/EU in der Fassung der Richtlinie (EU) 2016/2370. Für im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge erbrachte Dienste gilt ein Übergangszeitraum: Obwohl Ausschreibungsverfahren am 3. Dezember 2019 für die Vergabe dieser Aufträge zur Regel wurden, bleibt die bedingungslose Direktvergabe solcher Aufträge bis zum 24. Dezember 2023 möglich. Direkt vergebene Aufträge können eine Laufzeit von höchstens 10 Jahren haben, d. h. bis Dezember 2033 (siehe Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, geändert durch Verordnung (EU) 2016/2338).

([37]) Die Laufzeit von Aufträgen, die vor dem 3. Dezember 2019 direkt vergeben wurden, kann gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 um höchstens 50 % verlängert werden.

([38]) Für kommerzielle Dienstleistungen wurde die vollständige Liberalisierung mit dem am 12. Dezember 2020 beginnenden Fahrplan wirksam.

([39]) Dies wird auch durch die unvollständige Liberalisierung verursacht, die dazu führt, dass andere Betreiber das von den etablierten Betreibern erbrachte Verkehrsvolumen nicht ersetzen können. Des Weiteren trägt die begrenzte Interoperabilität von Rollmaterial zur Fragmentierung der Märkte bei.

(137) Darüber hinaus zeigt die Tatsache, dass die Kommission die Leitlinien für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen von 2014 nie auf Eisenbahnunternehmen im Personenverkehr angewandt hat, dass sie sich der Besonderheiten der inländischen Personenverkehrsmärkte bewusst ist, insbesondere was im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge erbrachte regionale Verkehrsdienste betrifft, die den Großteil der inländischen Eisenbahndienste ausmachen.

(138) In der Rechtsprechung ([40]) ist anerkannt, dass die Kommission von den Leitlinien für staatliche Beihilfen abweichen kann, insbesondere wenn außergewöhnliche, in diesen Leitlinien nicht vorgesehene Umstände einen bestimmten Sektor von anderen Wirtschaftszweigen unterscheiden. In diesem Fall kann die Kommission Bestimmungen des Vertrags unmittelbar anwenden. In Anbetracht i) der Besonderheiten des Sektors (siehe Erwägungsgründe 134 bis 136), ii) der Bedeutung von PR sowohl auf regionaler als auch auf nationaler Ebene (siehe Erwägungsgründe 147 und 152), insbesondere der Bedeutung für Regionen, die nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV für Regionalbeihilfen in Betracht kommen, und iii) der Tatsache, dass die Kommission die Leitlinien von 2014 für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung nichtfinanzieller Unternehmen nie auf Eisenbahnunternehmen in Schwierigkeiten angewandt hat (siehe Erwägungsgrund 137), ist die Kommission der Auffassung, dass es gerechtfertigt ist, die Vertragsbestimmungen direkt anzuwenden, um die Vereinbarkeit der PR gewährten Beihilfe mit dem Binnenmarkt zu prüfen (siehe Erwägungsgrund 234).

(139) Diesbezüglich stellt die Kommission fest, dass gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können. Unter Berücksichtigung der Art der Tätigkeiten und der wirtschaftlichen Bedeutung von PR sowohl auf regionaler als auch auf nationaler Ebene (siehe Erwägungsgründe 147 und 152) erscheint Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als am besten geeignete Rechtsgrundlage zur Bewertung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt.

(140) Dementsprechend hat die Kommission entschieden, die Vereinbarkeit der Maßnahmen 1 bis 4 mit dem Binnenmarkt als eine kombinierte Maßnahme unmittelbar gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AUEV auf Grundlage allgemeiner Bewertungsgrundsätze zu prüfen.

(141) Gemäß dem Wortlaut von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV können Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige und Wirtschaftsgebiete als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, wenn sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Damit nach dieser Bestimmung staatliche Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können, müssen sie somit zwei Voraussetzungen erfüllen, nämlich erstens, dass sie zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete bestimmt sind, und zweitens, negativ formuliert, dass sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft ([41]).

(142) Im Hinblick auf die erste Voraussetzung prüft die Kommission, ob die Beihilfe zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete bestimmt ist. In Bezug auf die zweite Voraussetzung muss die Kommission die positiven Auswirkungen der Beihilfe auf die Entwicklung der Tätigkeiten, die mit der Beihilfe unterstützt werden sollen, gegen die negativen Auswirkungen der Beihilfe auf den Binnenmarkt in Form von Wettbewerbsverzerrungen und nachteiligen Auswirkungen der Beihilfe auf die Handelsbedingungen abwägen.

7.3.1.1. Beihilfen fördern die Entwicklung eines Wirtschaftszweigs oder Wirtschaftsgebietes

(143) Polen zufolge wäre PR ohne die Beihilfe nicht in der Lage gewesen, seine Schulden zu begleichen, da das Unternehmen die erforderlichen Mittel vor Erhalt der Beihilfe nicht auf dem Markt hatte erhalten können. Dies hätte zur Insolvenz und wahrscheinlichen Abwicklung des Unternehmens geführt.

(144) Polen bringt vor, dass eine Abwicklung von PR zur Unterbrechung der Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse führen würde, da PR in sieben der 16 Woiwodschaften das einzige regionale Bahnunternehmen ist sowie der einzige Betreiber, der landesweit Dienstleistungen erbringt. Als solcher kann das Unternehmen kurz- oder mittelfristig nicht in ausreichenden Maße durch einen anderen Anbieter ersetzt werden.

([40]) Urteil des Gerichtshofs vom 8. März 2016, Hellenische Republik/Kommission, C-431/14 P, ECLI:EU:C:2016:145, Rn. 70 bis 72.
([41]) Urteil des Gerichtshofs vom 22. September 2020, Österreich/Kommission, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, Rn. 18-19.

(145) Die polnischen Behörden führen an, dass eine Abwicklung von PR durch die Unterbrechung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse schwerwiegende soziale Härten verursacht hätte. Nach Ansicht Polens hätte dies auch die Arbeitslosigkeit erhöht und negative Auswirkungen auf die Wirtschaft gehabt. Schätzungen Polens zufolge hätte die Abwicklung von PR den Verlust von 15 000 bis 17 500 Arbeitsplätzen und einen kumulierten Rückgang der Wertschöpfung in der polnischen Wirtschaft um 1 100-1 700 Mio. PLN innerhalb von 2 bis 3 Jahren verursacht.

(146) Polen analysierte alternative Szenarien zur Beihilfe unter Annahme der Fortführung der Dienstleistungen, wie z. B. Beschaffung von privatem Kapital, Veräußerung von Vermögenswerten und Umschuldung, befand jedoch alle für unrealistisch.

(147) Die Kommission stellt fest, dass erstens PR in der Tat in sieben Regionen das einzige Personenverkehrsunternehmen ist und in drei weiteren einen erheblichen Marktanteil (zwischen 66 % und 95 %) besitzt. Zweitens bestehen hohe Barrieren für den Eintritt in den Sektor (hohe Anfangsinvestitionen, die zur Aufnahme des Betriebs erforderlich sind), wodurch die Anzahl der potenziellen Marktteilnehmer begrenzt wird. Drittens hat nach Angaben der polnischen Behörden kein „externer" Betreiber, weder aus dem In- noch aus dem Ausland (mit Ausnahme von Arriva, das einen geschätzten Marktanteil von 2 % besitzt), jemals Interesse an einem Einstieg in den polnischen Markt für regionalen Schienenpersonenverkehr bekundet. Darüber hinaus können die „innerbetrieblichen" Betreiber keine Dienstleistungen außerhalb ihrer Heimatregion anbieten, da sie dadurch ihren Status als „interner Betreiber" verlieren würden ([42]). Viertens war, wenn die zuständigen Behörden in der Vergangenheit Verkehrsleistungen im Wege einer Ausschreibung beschafften, PR oft der einzige Bieter. Auf dieser Grundlage ist die Schlussfolgerung vertretbar, dass, wenn PR in Konkurs gegangen wäre, kein anderer Betreiber in der Lage gewesen wäre, das Unternehmen kurz- bis mittelfristig in ausreichendem Umfang zu ersetzen.

(148) Nach Ansicht der Kommission scheint die Aussage Polens, dass PR ohne die Beihilfe zahlungsunfähig geworden wäre, angesichts der hohen Verschuldung des Unternehmens, seines Mangels an ausreichender interner Liquidität und seiner Unfähigkeit, Marktfinanzierung zu erhalten, plausibel.

(149) Auch die kontrafaktische Analyse Polens mit alternativen Szenarien, die zu der Schlussfolgerung führte, dass es keine wirkliche Alternative zur Beihilfe gab (siehe Erwägungsgrund 146), erscheint plausibel. Zieht man die desolate finanzielle Lage des Unternehmens in Betracht, ist es unwahrscheinlich, dass ein privater Investor Interesse am Erwerb von PR zum Ausdruck gebracht hätte. Die Veräußerung von Vermögenswerten hätte nicht zur Begleichung der Schulden gereicht und, was noch wichtiger ist, die Wiederherstellung der Rentabilität untergraben, da die meisten Vermögenswerte für die Fortführung des Betriebs benötigt werden. Eine Umschuldung durch bestehende Gläubiger hätte unweigerlich weitere Beihilfen nach sich gezogen, da die größten Gläubiger von PR in staatlichem Eigentum standen.

(150) Andererseits ermöglichte die Beihilfe PR die Reduzierung der Schulden und die Durchführung der Reorganisation mit dem Ziel, seine langfristige Rentabilität wieder herzustellen. Der Prozess scheint positive Wirkung gehabt zu haben, da das Unternehmen 2016 profitabel wurde, positives Eigenkapital aufweist und zu erwarten ist, dass es bis 2020 Profite erwirtschaften wird. Darüber hinaus hat die Beihilfe die zuvor zögerlichen lokalen Behörden veranlasst, für den Zeitraum 2015-2021 langfristige öffentliche Dienstleistungsaufträge an PR zu vergeben. Dies verschafft PR die zur erfolgreichen Fertigstellung des Reorganisationsprozesses erforderliche finanzielle Stabilität.

(151) Abschließend kommen, wie in Erwägungsgrund 9 festgestellt, alle Regionen, in denen PR tätig ist, für Regionalbeihilfen nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV infrage. Solche Regionen zeichnen sich durch einen außergewöhnlich niedrigen Lebensstandard oder durch eine erhebliche Unterbeschäftigung aus. PR beschäftigt direkt ca. 9 000 Mitarbeiter und erbringt etwa 50 % der jährlichen Zugkilometer. Eine Abwicklung von PR hätte, neben den direkten Auswirkungen auf die Beschäftigten und Auftragnehmer von PR, auch einen erheblichen Einfluss auf die Mobilität der Arbeitskräfte in allen Regionen und würde somit eine reale Gefahr für die bestehenden Beschäftigungsmöglichkeiten bedeuten.

(152) Zudem sind die Woiwodschaften, in denen PR der einzige Betreiber ist oder einen bedeutenden Marktanteil besitzt, im Vergleich ärmer und haben eine höhere Arbeitslosenquote und eine geringere Auswahl an öffentlichen Verkehrsmitteln als die übrigen Woiwodschaften, in denen die „innerbetrieblichen" Betreiber tätig sind. Somit hätte ein Konkurs von PR Ersteren mehr geschadet als Letzteren, wodurch die regionalen Ungleichheiten weiter verstärkt worden wären.

(153) Aus den vorstehenden Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Beihilfe die Entwicklung der regionalen Schienenverkehrsdienste in Polen fördert, indem sie die im Falle eines Konkurses von PR wahrscheinliche Unterbrechung dieser Dienste verhindert. Sie geht auch auf Ungleichheiten zwischen den Regionen ein, die bei einem Konkurs von PR wahrscheinlich noch zugenommen hätten.

([42]) „Interner Betreiber" im Sinne von Artikel 2 Buchstabe j der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007.

7.3.1.2. Beihilfen verändern Wettbewerbs- und Handelsbedingungen nicht in einer Weise, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft

(154) Um zu beurteilen, ob die Beihilfe die Wettbewerbs- und Handelsbedingungen nicht übermäßig beeinträchtigt, müssen die Notwendigkeit der Beihilfe, ihre Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit geprüft werden. Außerdem müssen die Auswirkungen der Beihilfe auf Wettbewerb und Handel geprüft und die positiven Auswirkungen der Beihilfe auf die Entwicklung der Tätigkeiten, die mit der Beihilfe unterstützt werden sollen, gegen die negativen Auswirkungen der Beihilfe auf den Binnenmarkt abgewogen werden.

7.3.1.3. Die Notwendigkeit der Beihilfe, ihre Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit

(155) Erstens, wie in den Erwägungsgründen 143 bis 146 angeführt, würde PR Polen zufolge ohne die Beihilfe zahlungsunfähig und abgewickelt werden. Die Abwicklung von PR hätte schwerwiegende soziale Härten durch die Unterbrechung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse verursacht. Sie hätte auch insgesamt negative Auswirkungen auf die Wirtschaft gehabt. Abschließend kam Polen zu dem Schluss, dass die alternativen Szenarien, die von einer Fortführung der Dienste ohne die Beihilfe ausgehen, unrealistisch seien.

(156) Wie in den Erwägungsgründen 148 bis 153 angeführt, hält die Kommission die Argumente Polens für plausibel. Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass die Beihilfe erforderlich ist, um schwerwiegende soziale Härten zu verhindern, die sich aus einer möglichen Unterbrechung der regionalen Schienenpersonenverkehrsdienste im Falle des Konkurses von PR ergeben würden.

(157) Zweitens kann hinsichtlich der Angemessenheit der Beihilfe festgestellt werden, dass sich PR vor deren Erhalt in einer schwierigen finanziellen Lage befand. Seit Jahren hatte das Unternehmen Verluste, negatives Eigenkapital und steigende Schulden zu verzeichnen und galt seit 2005 als Unternehmen in Schwierigkeiten. Seit Beginn des Reorganisationsprozesses im Jahr 2000 fehlte es PR an ausreichend interner Liquidität sowie Zugang zu externen Finanzmitteln, die zur Rückzahlung der Schulden und zur Finanzierung des Betriebes erforderlich gewesen wären. Das Problem der Verschuldung erreichte im September 2015 seinen Höhepunkt, als zwei der größten Gläubiger von PR, nämlich PKP PLK und PKP Energetyka, den Schuldner dazu aufforderten, seine Schulden innerhalb einer Woche zu begleichen. Letzterer drohte damit, die Energieversorgung einzustellen. Ohne Rückzahlung der Schulden wäre PR insolvent geworden. In diesem Zusammenhang ist es unwahrscheinlich, dass ein weniger wettbewerbsverfälschendes Mittel als die Beihilfe, z. B. nur regulatorische Änderungen, einen Konkurs von PR verhindert und so die Fortführung der Erbringung der regionalen Schienenpersonenverkehrsdienste gewährleistet hätte.

(158) Die finanziellen Schwierigkeiten von PR wurden in erster Linie durch im Laufe der Jahre aufgelaufene Verluste sowie Überschuldung verursacht. Die Beihilfe, die aus der Deckung der in der Vergangenheit entstandenen Verluste und der Umstrukturierung der Schulden (einschließlich der Stundung von Verbindlichkeiten) bestand, behob diese Schwierigkeiten in angemessener Weise. Die Kapitalbeteiligung im Jahr 2015 ging über die direkte Behandlung der unmittelbaren Liquiditätsprobleme hinaus, indem sie PR die langfristige Finanzierung verschaffte, die das Unternehmen zur Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität benötigte.

(159) Die vorliegenden finanziellen Ergebnisse lassen darauf schließen, dass die Beihilfe bisher ihr Ziel erreicht hat, da das Unternehmen profitabel geworden ist und sein Eigenkapital wiederhergestellt hat (siehe Tabelle 1). Infolgedessen war es auch in der Lage, Marktfinanzierung zu erhalten (daher die Steigerung der Verbindlichkeiten im Jahr 2017), die als Eigenbeitrag zu den Kosten der Umstrukturierung dient.

Tabelle 1

Ausgewählte Finanzdaten von PR 2011-2017 und Vorhersage für 2018, 2019 und 2020, in Mio. PLN

	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Einnahmen	1 797,8	1 746,4	1 498,8	1 474,0	1 383,4	1 317,7	1 334,6
Betriebsergebnis	10,2	−74,0	−31,1	10,0	−96,1	51,0	68,2
Nettoergebnis	−52,7	−44,3	−54,0	−5,5	−88,4	51,2	75,2
Nettogewinn	−2,9 %	−2,5 %	−3,6 %	−0,3 %	−6,4 %	3,9 %	5,6 %
Eigenkapital	− 292,4	− 336,7	− 390,7	− 396,2	285,7	336,9	412,1

Verbindlichkeiten	784,7	834,6	898	884,2	287,4	225,3	463,2

	2018 (V)	**2019 (V)**	**2020 (V)**
Einnahmen	[1 161,1-1 570,9]	[1 139,8-1 542]	[1 092,7-1 478,3]
Betriebsergebnis	[59,0-79,8]	[41,0-55,4]	[35,4-48,0]
Nettoergebnis	[41,7-56,4]	[22,7-30,7]	[23,5-31,9]
Nettogewinn	[3,1-4,1] %	[1,7-2,3] %	
Eigenkapital	[391,9-530,3]	[414,5-560,9]	[438,2-592,8]
Verbindlichkeiten	[592,5-801,6]	[510,3-690,5]	[311,8-421,8]

Quelle: Jahresabschlüsse von PR für die Jahre 2011 bis 2017; „V" — Vorhersage gemäß dem Umstrukturierungsplan, aktualisiert im Dezember 2017 für die Jahre 2018 bis 2020.

(160) Auf dieser Grundlage kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Beihilfe geeignet ist, ihr Ziel zu erreichen.

(161) Drittens stellt die Kommission hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Beihilfe fest, dass der Großteil der Beihilfe verwendet wurde, um Betriebsverluste aus der Vergangenheit zu decken bzw. die Schuldenlast zu verringern (Umstrukturierung der Schulden und Stundung der Verbindlichkeiten), die schlussendlich von PR getilgt wurde. Somit wurde PR keine überschüssige Liquidität zur Verfügung gestellt, die für andere Zwecke als die Sicherstellung der Fortsetzung des Betriebs hätte verwendet werden können.

(162) Hinsichtlich der Kapitalbeteiligung im Jahr 2015 wurden […] % des Gesamtbetrags unmittelbar dazu verwendet, überfällige Schulden gegenüber PKP PLK und PKP Energetyka zu begleichen. Der verbleibende Betrag von […] PLN (ca. […] EUR wurde für die Modernisierung des Rollmaterials und die Personalumstrukturierung verwendet, d. h. zur Beseitigung der anderen Hauptgründe für die Schwierigkeiten von PR (neben der hohen Verschuldung), also der schlechten Qualität und ungenügenden Quantität des Rollmaterials und der schlechten betrieblichen Leistungsfähigkeit, mit dem Ziel den Reorganisationsprozess abzuschließen und die langfristige Rentabilität des Unternehmens wiederherzustellen.

(163) Andererseits hat PR einen erheblichen Teil der Reorganisationskosten übernommen, indem das Unternehmen einen beträchtlichen Eigenbetrag aus externer Finanzierung (Bankdarlehen zu Marktbedingungen) erbracht hat. Dieser Eigenbeitrag, den PR aus seinen eigenen Mitteln zurückzahlen muss, beläuft sich auf […] PLN (ca. […] EUR) und entspricht einem beträchtlichen Teil der Gesamtkosten für die Reorganisation.

(164) Die vorliegenden Finanzergebnisse sowie die Finanzprognose zeigen, dass die Beihilfe nicht übermäßig hoch war. Das Unternehmen erwirtschaftete im Zeitraum 2008-2015 neun Jahre in Folge Nettoverluste und seit mindestens 2004 bis 2014 jedes Jahr ein negatives Eigenkapital. 2016 und 2017 konnte es Nettoprofite vermelden, wobei jedoch die Gewinnspanne von 3,9 % bzw. 5,6 % nicht außergewöhnlich hoch zu sein scheint ([43]). Ähnlich verhielt es sich mit den Jahren 2018 bis 2020, für die eine recht moderate Gewinnspanne von [1,7 bis 4,1] % erwartet wurde. Diese moderaten Gewinnspannen zeigen, dass PR derzeit angemessen für die Erbringung der Personenverkehrsdienste vergütet wird.

(165) Aus diesen Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Beihilfe auf das zum Erreichen ihrer Ziele erforderliche Maß beschränkt und somit verhältnismäßig ist.

([43]) Die Gewinne scheinen nicht abwegig, da z. B. die Einnahmen konstant sind und die verbesserte Rentabilität durch Kostensenkungen aufrechterhalten wird. Ferner nehmen die Profite im Laufe der Zeit ab. Zum Vergleich: Andere etablierte nationale Bahnunternehmen, die regionale Personenverkehrsdienste bereitstellen, können eine Gewinnspanne von 4 % bis 6 % und mehr vorweisen.

7.3.1.4. Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel

(166) Obwohl der Markt für den inländischen regionalen Schienenpersonenverkehr noch nicht vollständig nach Unionsrecht liberalisiert ist, vertrat die Kommission in früheren Beschlüssen den Standpunkt, dass Beihilfen, die Eisenbahnunternehmen im Personenverkehr ([44]) gewährt wurden, Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel hatten, da der internationale Personenverkehr liberalisiert wurde und einige Mitgliedstaaten ihre Schienenpersonenverkehrsmärkte einseitig geöffnet haben. Darüber hinaus besteht in Polen ein intermodaler Wettbewerb zwischen regionalem Schienenverkehr und anderen Beförderungsmethoden. Des Weiteren gibt es in einigen Woiwodschaften mehr als nur ein regionales Bahnunternehmen, einschließlich Betreibern aus einem anderen Mitgliedstaat.

(167) Der Marktanteil von PR im intraregionalen Bahnverkehr ist allmählich gesunken, von 50 % im Jahr 2014 auf 42,5 % im ersten Halbjahr 2017 (in Bezug auf das Verkehrsaufkommen in Zugkilometern). Außerdem plant PR laut dem Umstrukturierungsplan für den Zeitraum bis 2020 eine Reduzierung des Verkehrsaufkommens um […] % und ihrer elektrischen Triebzüge um […] %. Damit sollten weitere Kapazitäten für Wettbewerber freigesetzt werden.

(168) Alle „innerbetrieblichen" Wettbewerber von PR (ausgenommen PKP Szybka Kolej Miejska) haben direkt vergebene langfristige Verträge mit lokalen Behörden bis mindestens November 2023 unterzeichnet. Das bedeutet, dass PR deren Strecken für mehrere Jahre nicht übernehmen kann. Der „externe" Wettbewerber von PR, Arriva, hatte einen bis Dezember 2020 laufenden Vertrag.

(169) Daher hat die Maßnahme Auswirkungen auf den Wettbewerb und beeinträchtigt den Handel zwischen Mitgliedstaaten ([45]).

7.3.1.5. Abwägen der positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen die negativen Auswirkungen auf den Binnenmarkt

(170) Eine Beihilfemaßnahme wird angemessen gestaltet, wenn sie die Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete fördert, ohne dabei die Handelsbedingungen in einer Weise zu verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

(171) Auf Grundlage der vorstehenden Feststellungen kann geschlussfolgert werden, dass die negativen Auswirkungen der Beihilfe auf die regionalen Schienenpersonenverkehrsdienste in Polen begrenzt sind.

(172) Der Markt für regionalen Schienenpersonenverkehr im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge befindet sich darüber hinaus, obwohl er seit Dezember 2019 dem Grundsatz der wettbewerblichen Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge unterliegt, noch in einer Übergangszeit, in der die öffentlichen Dienstleistungsaufträge noch bis 2023 bedingungslos direkt vergeben werden können (siehe Erwägungsgrund 134). Die polnischen Behörden haben sich verpflichtet, diesen Prozess drei Jahre früher abzuschließen (siehe Erwägungsgründe 33 und 213). Dies wird die Marktöffnung beschleunigen und zum Ziel der Union, einen einheitlichen europäischen Eisenbahnraum zu schaffen, beitragen. Bei der Abwägung der Auswirkungen der Maßnahmen 1 bis 4 wurden daher die Verpflichtungen der polnischen Behörden berücksichtigt, die in den folgenden Erwägungsgründen 212 bis 229 beschrieben und bewertet werden.

7.3.2. *Maßnahmen 1 bis 4 als eigenständige Maßnahmen*

(173) Aus den in den Erwägungsgründen 138 und 139 dargelegten Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass es gerechtfertigt ist, die Bestimmungen des Vertrags direkt anzuwenden, um die Vereinbarkeit der PR gewährten Beihilfe mit dem Binnenmarkt zu prüfen, und dass Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c die am besten geeignete Grundlage für die Prüfung der Vereinbarkeit darstellt.

([44]) Die Gewinne scheinen nicht abwegig, da z. B. die Einnahmen konstant sind und die verbesserte Rentabilität durch Kostensenkungen aufrechterhalten wird. Ferner nehmen die Profite im Laufe der Zeit ab. Zum Vergleich: Andere etablierte nationale Bahnunternehmen, die regionale Personenverkehrsdienste bereitstellen, können eine Gewinnspanne von 4 % bis 6 % und mehr vorweisen.

([45]) Wie in Erwägungsgrund 162 erläutert, hat PR beinahe den gesamten Beihilfebetrag dazu verwendet, operative Verluste aus der Vergangenheit zu decken und Schulden zurückzuzahlen. Dadurch wurde das Unternehmen lediglich in die Lage versetzt, eine Insolvenz zu vermeiden und nicht etwa, die Ausweitung des Betriebs zuungunsten seiner Wettbewerber zu finanzieren. Die verbleibende, relativ geringe Beihilfesumme ([…]) wurde auch nicht für die Marktexpansion verwendet, sondern für die Umsetzung der für den Reorganisationsprozess erforderlichen Maßnahmen (Modernisierung des Rollmaterials, Personalumstrukturierung) und die Wiederherstellung der langfristigen Rentabilität.

7.3.2.1. Beihilfen fördern die Entwicklung eines Wirtschaftszweigs oder Wirtschaftsgebietes

(174) Wie in Erwägungsgrund 153 erläutert, fördert eine staatliche Beihilfe die Entwicklung einer Tätigkeit, wenn sie die Unterbrechung der Erbringung einer Dienstleistung verhindert, indem sie die langfristige Rentabilität eines Unternehmens wiederherstellt, das ohne die Beihilfe aus dem Markt ausgeschieden wäre. Zum Zeitpunkt der Gewährung jeder der einzelnen Maßnahmen befand sich PR sowohl gemäß den Leitlinien von 2004 als auch gemäß den Leitlinien von 2014 in Schwierigkeiten (siehe Erwägungsgründe 29 und 132).

(175) PR ist der wichtigste Betreiber von regionalem Schienenpersonenverkehr und steht nur mit den „innerbetrieblichen" Betreibern der Regionen, die nur in ihren jeweiligen Regionen tätig sind, und in sehr begrenztem Maße mit Arriva im Wettbewerb.

(176) Für potenzielle Neuanbieter bestehen große Hindernisse. Dies erhöht das Risiko, dass im Falle der Einstellung des Betriebs von PR ein anderer Betreiber nicht einspringen und PR schnell und in ausreichendem Maße ersetzen könnte (siehe Erwägungsgrund 147).

(177) Darüber hinaus hätte eine Abwicklung von PR erhebliche Auswirkungen sowohl auf i) die Mitarbeiter und Auftragnehmer von PR als auch auf ii) die Mobilität der Arbeitskräfte in Regionen, die nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a AEUV für Regionalbeihilfen in Betracht kommen (siehe Erwägungsgrund 151).

(178) Obwohl sie von verschiedenen Akteuren durchgeführt wurden, hat jede der einzelnen Maßnahmen zu einem gemeinsamen Ziel beigetragen: die Weiterführung der Tätigkeiten von PR zu gewährleisteten.

(179) Aus den vorstehenden Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass jede der Maßnahmen 1 bis 4 individuell die Entwicklung der regionalen Schienenverkehrsdienste in Polen fördert, indem sie schwerwiegende soziale Härten verhindert, die sich aus der wahrscheinlichen Unterbrechung dieser Dienste bei einem Konkurs von PR ergeben würden.

7.3.2.2. Beihilfen verändern Wettbewerbs- und Handelsbedingungen nicht in einer Weise, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft

(180) Die finanziellen Schwierigkeiten von PR wurden in erster Linie durch im Laufe der Jahre aufgelaufene Verluste sowie Überschuldung verursacht. Die erste Problematik wurde durch die Deckung der in der Vergangenheit entstandenen Verluste in angemessener Weise behoben (Maßnahme 2). Die zweite wurde durch die Umstrukturierung der Schulden durch die Gläubiger von PR (Maßnahmen 3 und 4) und schlussendlich den Erwerb der Anteile durch die IDA (Maßnahme 1), als die beiden größten Gläubiger die Rückzahlung der Schulden forderten, behoben.

(181) Die eingesetzten Instrumente waren dazu geeignet, die Ursachen der finanziellen Schwierigkeiten zu beseitigen, d. h., den kumulierten Verlusten wurde durch die Deckung der in der Vergangenheit entstandenen Verluste begegnet, und der kritischen Solvabilitätslage von PR wurde mit Instrumenten begegnet, die die Solvabilität eines Unternehmens beeinflussen (Umschuldung, Kapitalbeteiligung).

(182) Wie in den Erwägungsgründen 147 bis 152 beschrieben, war PR der wichtigste Erbringer von regionalen Schienenpersonenverkehrsdiensten in Polen. Zum Zeitpunkt der Gewährung und Auszahlung der einzelnen Maßnahmen war der Markt für regionale Schienenpersonenverkehrsdienste nicht liberalisiert und es gab in Polen nur wenige Wettbewerber innerhalb der einzelnen Regionen und keinen landesweiten Wettbewerber. In diesem Zusammenhang ist es unwahrscheinlich, dass zu irgendeinem Zeitpunkt weniger wettbewerbsverfälschende Mittel, z. B. nur regulatorische Änderungen, die Fortführung der Erbringung der regionalen Schienenpersonenverkehrsdienste auf einem vergleichbaren Niveau sichergestellt hätten, das sich im Falle eines Konkurses von PR nicht negativ auf die Wirtschaft der Regionen ausgewirkt hätte (siehe auch Erwägungsgrund 157).

(183) Wie in Erwägungsgrund 132 dargelegt, hatte PR in jedem einzelnen Jahr des Zeitraums 2005-2015 (vor dem Erwerb der Anteile) negatives Eigenkapital. Darüber hinaus erreichte PR im gesamten Zeitraum nur einmal ein positives Nettoergebnis. Mit Ausnahme des Jahres 2007 erwirtschaftete PR ausschließlich Verluste. Betrachtet man das operative Ergebnis, erscheint die Lage nicht viel besser. Nur in drei Jahren (2007, 2011 und 2014) erzielte PR einen Betriebsgewinn. Das heißt, dass PR in den meisten Jahren nicht ausreichend Einnahmen generierte, mit denen sich die Kosten hätten decken lassen.

(184) Wie Polen feststellte (siehe Erwägungsgrund 143), war PR nicht in der Lage, Marktfinanzierung zu erhalten. Angesichts der durchgängig prekären finanziellen Lage des Unternehmens erscheint dies für den gesamten Zeitraum plausibel. Auch scheint es unwahrscheinlich, dass ein privater Anleger an einer Investition in PR interessiert gewesen wäre. Denn obwohl der Markt nicht liberalisiert und PR der Hauptakteur war, konnte das Unternehmen keine Nettogewinne erwirtschaften und war somit nicht in der Lage, seinen Anteilseignern Gewinne auszuzahlen oder den Wert der Anteile zu steigern.

(185) Wie in Erwägungsgrund 149 dargelegt, war also auch die Veräußerung von Vermögenswerten nicht realistisch, da die meisten davon für die Fortsetzung des Betriebs notwendig waren. Somit waren die bestehenden öffentlichen Gläubiger die potenzielle Quelle für eine teilweise Entlastung von der Überschuldung (Maßnahmen 3 und 4). Was Maßnahme 2 betrifft, trugen die in der Vergangenheit aufgelaufenen Verluste zum negativen Eigenkapital bei. Für Maßnahme 2 gilt die gleiche Einschränkung bezüglich der Verfügbarkeit nichtstaatlicher Quellen zur Finanzierung wie für Maßnahme 3 und 4. Was Maßnahme 1 betrifft, forderten die Hauptgläubiger von PR bereits die Tilgung der Schulden (siehe Erwägungsgrund 157). In dieser Situation ist es wahrscheinlich, dass es keinen privaten Anleger oder potenziellen Kreditgeber gab, der PR ohne eine staatliche Beteiligung Mittel bereitgestellt hätte.

(186) Jede Beihilfe muss verhältnismäßig, also auf das mögliche Minimum beschränkt sein. Maßnahme 2 diente der Deckung der über die Jahre aufgelaufenen Betriebsverluste, Maßnahmen 3 und 4 der Reduzierung der Schuldenlast. Wie in Erwägungsgrund 161 dargelegt, wurde mit diesen Maßnahmen PR keine überschüssige Liquidität zur Verfügung gestellt, die für andere Zwecke als die Sicherstellung der Fortsetzung des Betriebs hätte verwendet werden können. In Bezug auf Maßnahme 1 wurde, wie in den Erwägungsgründen 162 bis 164 erläutert, der überwiegende Teil des Gesamtbetrags zur Begleichung der überfälligen Schulden verwendet und PR erbrachte dabei auch einen erheblichen Eigenbeitrag. Darüber hinaus zeigen die vorliegenden Finanzergebnisse sowie die Finanzprognose, dass die Beihilfe nicht übermäßig hoch war.

(187) Die einzelnen Maßnahmen hatten, wie in Erwägungsgrund 178 erläutert, ein gemeinsames Ziel, nämlich die Fortsetzung der Tätigkeiten von PR und das Erreichen einer langfristigen Rentabilität des Unternehmens. Wie in den Erwägungsgründen 148 bis 150 und 182 dargelegt, kann plausibel angenommen werden, dass PR ohne die Beihilfen in Konkurs gegangen wäre, was zu einer schwerwiegenden Störung der Erbringung der Personenverkehrsdienste geführt hätte. In diesem Fall wäre das gemeinsame Ziel nicht erreicht worden.

(188) Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass jede einzelne der Beihilfen, die im Rahmen der Maßnahmen 1 bis 4 gewährt wurden, angemessen und verhältnismäßig ist. Des Weiteren ist jede der Beihilfen erforderlich, um die erheblichen sozialen Härten zu verhindern, die sich aus der möglichen Unterbrechung der regionalen Schienenpersonenverkehrsdienste bei einem Konkurs von PR ergeben würden.

(189) Hinsichtlich der Auswirkungen der Maßnahmen 1 bis 4 auf die Wettbewerbs- und Handelsbedingungen gelten die in den Erwägungsgründen 170 bis 172 für die Maßnahmen als eine einzige Maßnahme angestellten Überlegungen gleichermaßen für jede der Maßnahmen 1 bis 4 einzeln.

7.3.3. *Maßnahme 5*

(190) Die Kommission stellt fest, dass Maßnahme 5 sich von den Maßnahmen 1 bis 4 insofern unterscheidet, als dass sie nicht unmittelbar die Liquiditätsprobleme betrifft, vor denen PR seit 2005 stand.

(191) Die Ziele von Maßnahme 5 waren die Förderung von Ausbildungsmaßnahmen für die Mitarbeiter von PR und die Unterstützung von Einstellungsmaßnahmen sowie generelle Unterstützung in Form von De-minimis-Beihilfen.

(192) Wie in Erwägungsgrund 118 erläutert, entsprach Maßnahme 5 im Zeitraum 2009-2011 nicht den in der De-minimis-Verordnung festgelegten Bedingungen und stellte somit in diesem Zeitraum eine Beihilfe dar.

(193) Sowohl nach den Erläuterungen in den Erwägungsgründen 132 und 133 als auch generell sollte eine einem Unternehmen in Schwierigkeiten wie PR gewährte Beihilfe die in den Leitlinien von 2014 festgelegten Voraussetzungen erfüllen. Die Kommission vertritt jedoch die Auffassung, dass die einem Unternehmen in Schwierigkeiten, das auf dem Markt für regionalen Personenverkehr im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge agiert, gewährte Beihilfe auf einer anderen Rechtsgrundlage zu bewerten ist.

(194) Da PR mindestens seit 2005 ein Unternehmen in Schwierigkeiten war (siehe Erwägungsgrund 90) war es gemäß Artikel 1 Absatz 6 Buchstabe c der AGVO von 2008 nicht zum Erhalt von im Rahmen einer Gruppenfreistellung gewährten Beihilfen berechtigt. Die Beihilfe kann demnach gemäß dieser Verordnung nicht als mit dem Binnenmarkt vereinbar erachtet werden.

(195) Die Kommission hat daher geprüft, ob andere Vereinbarkeitsbestimmungen auf diese Beihilfe angewandt werden könnten, insbesondere, ob sie unmittelbar gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags genehmigt werden könnte.

(196) Bei der Bewertung der einen einzigen Maßnahme erkannte die Kommission an, dass PR erheblich unterfinanziert war (siehe Erwägungsgründe 157 bis 159). Die Kommission stellte ferner fest, dass PR regionale Schienenpersonenverkehrsdienste auf einem Markt erbringt, auf dem aufgrund seines nicht liberalisierten Charakters und der fehlenden Anreize für externe Betreiber für einen Markteintritt nur ein begrenzter Wettbewerb herrscht und eine Unterbrechung der Tätigkeit von PR nicht ohne Weiteres ersetzt werden könnte (siehe Erwägungsgründe 134 bis 137 und 144 bis 152). Obwohl Maßnahme 5 nicht dazu beitrug, die Rentabilitätsprobleme von PR zu beheben,

trug sie doch dazu bei, dass das Unternehmen seine Dienste auf dem Markt für regionalen Schienenpersonenverkehr anbieten konnte (siehe Erwägungsgründe 197 bis 201). Demnach erscheint, unter Berücksichtigung der Art der Tätigkeiten und der wirtschaftlichen Bedeutung von PR sowohl auf regionaler als auch auf nationaler Ebene, Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV die als am besten geeignete Rechtsgrundlage zur Bewertung der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt von Maßnahme 5.

7.3.3.1. Beihilfen fördern die Entwicklung eines Wirtschaftszweigs oder Wirtschaftsgebietes

(197) Wie in Erwägungsgrund 165 erläutert, fördert staatliche Beihilfe die Entwicklung einer Tätigkeit, wenn dies die Unterbrechung der Erbringung eines Dienstes verhindert.

(198) Die Kommission stellt fest, dass die im Rahmen von Maßnahme 5 gewährte Beihilfe, obwohl sie nicht unmittelbar die Liquiditätsprobleme von PR behob, dennoch zur Förderung der Erbringung der Schienenpersonenverkehrsdienste durch PR beitrug.

(199) Der Schienenpersonenverkehr unterliegt strengen Sicherheitsanforderungen. Dabei sind ausgebildetes und qualifiziertes Personal in erheblichem Umfang an der Erfüllung dieser Anforderungen beteiligt, indem sie gewährleisten, dass der Betrieb des Schienenpersonenverkehrs sicher ist. Das Personal ist daher ein wichtiger Aktivposten für Personenbeförderungsunternehmen — ohne dieses wäre ein Betrieb nicht möglich.

(200) Die im Rahmen von Maßnahme 5 gewährte Beihilfe sollte gewährleisten, dass PR für den Betrieb auf ausgebildetes und qualifiziertes Personal bauen konnte. In Anbetracht der finanziellen Schwierigkeiten von PR erscheint es plausibel, dass das Unternehmen ohne Maßnahme 5 nicht in der Lage gewesen wäre, Personal in angemessener Weise auszubilden und einzustellen und somit seine Tätigkeit fortzusetzen. Das hätte zu einer erheblichen Unterbrechung der regionalen Schienenpersonenverkehrsdienste führen können, wenn die Züge aus Sicherheitsgründen nicht hätten fahren können. Die im Rahmen von Maßnahme 5 gewährte Beihilfe gewährleistete somit, dass PR weiterhin regionale Schienenpersonenverkehrsdienste erbrachte. Ebenso wie die eine einzige Maßnahme trägt Maßnahme 5 dazu bei, die Entwicklung des regionalen Schienenpersonenverkehrs in Polen zu fördern, indem sie es PR ermöglicht, seine Dienstleistungen weiterhin zu erbringen. Sie behandelt auch Ungleichheiten zwischen den Regionen, die wahrscheinlich zugenommen hätten, wenn PR keine regionalen Schienenpersonenverkehrsdienste hätte erbringen können (siehe Erwägungsgrund 152).

(201) Es erscheint plausibel, dass PR ohne die im Rahmen von Maßnahme 5 gewährte Beihilfe nicht in der Lage gewesen wäre, Personal auszubilden und einzustellen, was wahrscheinlich zur Einstellung der Erbringung der öffentlichen Verkehrsdienste geführt hätte.

(202) Aus den vorstehenden Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass Maßnahme 5 die Entwicklung der regionalen Schienenverkehrsdienste in Polen fördert, indem sie die im Falle eines Konkurses von PR wahrscheinliche Unterbrechung dieser Dienste verhindert.

7.3.3.2. Beihilfen verändern Wettbewerbs- und Handelsbedingungen nicht in einer Weise, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft

(203) Wie in Erwägungsgrund 154 erläutert, ist es erforderlich, die Notwendigkeit der Beihilfe, ihre Angemessenheit und ihre Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Außerdem müssen die Auswirkungen der Beihilfe auf Wettbewerb und Handel geprüft und die positiven Auswirkungen der Beihilfe auf die Entwicklung der Tätigkeiten, die mit der Beihilfe unterstützt werden sollen, gegen die negativen Auswirkungen der Beihilfe auf den Binnenmarkt abgewogen werden.

(204) Was die Notwendigkeit und Angemessenheit der Beihilfe anbelangt, ist festzuhalten, dass PR sich in einer schwierigen finanziellen Lage befand (siehe Erwägungsgründe 90 und 157). Dies hätte PR daran hindern können, das für die Fortführung der Erbringung regionaler Schienenpersonenverkehrsdienste nötige Personal auszubilden und einzustellen. Angesichts der finanziellen Lage von PR und unter Berücksichtigung der fehlenden internen Liquidität und des Unvermögens, Marktfinanzierung zu erhalten, scheint es plausibel, dass PR ohne die im Rahmen von Maßnahme 5 gewährte Beihilfe nicht das für den Betrieb notwendige Personal hätte ausbilden und einstellen können. Dies hätte die Fähigkeit des Unternehmens, Schienenpersonenverkehrsdienste zu erbringen, negativ beeinflusst und somit die Wiederherstellung der Rentabilität von PR gefährdet. Die Kommission stellt fest, dass die Erbringung der öffentlichen Schienenpersonenverkehrsdienste im Zeitraum 2005-2013 nicht unterbrochen wurde.

(205) Daher erachtet die Kommission die im Rahmen von Maßnahme 5 gewährte Beihilfe als zum Erreichen des Zieles erforderlich und angemessen, indem sie gewährleistete, dass PR das für die Erbringung der öffentlichen Schienenpersonenverkehrsdienste notwendige Personal ausbilden und einstellen konnte.

(206) Bezüglich der Verhältnismäßigkeit stellt die Kommission fest, dass die im Rahmen von Maßnahme 5 gewährte Beihilfe im Zeitraum von 2006 bis 2013 etwa 1 Mio. PLN (ca. 240 000 EUR) betrug. Die Kommission stellt fest, dass der Gesamtbetrag der PR im Rahmen von Maßnahme 5 gewährte Beihilfebetrag wesentlich geringer als […] % des Jahresumsatzes von PR war.

(207) Darüber hinaus gibt es keine Hinweise darauf, dass PR die Beihilfe für andere Zwecke als die Ausbildung und Einstellung von Personal verwendet hat.

(208) Aus diesen Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die im Rahmen von Maßnahme 5 gewährte Beihilfe auf das zum Erreichen ihrer Ziele erforderliche Maß beschränkt und somit verhältnismäßig ist.

(209) Was die Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel betrifft, so hat die im Rahmen von Maßnahme 5 gewährte Beihilfe aus den in den Erwägungsgründen 166 bis 169 dargelegten Gründen gewisse Auswirkungen auf den Wettbewerb und beeinträchtigt den Handel zwischen Mitgliedstaaten.

(210) Die Kommission stellt jedoch fest, dass die wettbewerbsverfälschenden Auswirkungen dieser Beihilfe angesichts ihres relativ geringen Betrags von etwa 1 Mio. PLN (ca. 240 000 EUR) begrenzter sein dürften als die der einen einzigen Maßnahme.

(211) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen überwiegen die positiven Auswirkungen der Maßnahme 5 auf die Entwicklung der betreffenden Wirtschaftstätigkeit und Regionen die möglichen negativen Auswirkungen der Beihilfe auf die Wettbewerbs- und Handelsbedingungen. Die Wettbewerbs- und Handelsbedingungen werden daher nicht in einer Weise verändert, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

7.3.4. *Maßnahmen zur Marktöffnung, zu denen sich Polen verpflichtet hat*

7.3.4.1. Beschreibung der Maßnahmen zur Marktöffnung, zu denen sich Polen verpflichtet hat

(212) Am 7. Juli 2017 schlug Polen Marktöffnungsmaßnahmen zum Ausgleich der wettbewerbsverfälschenden Auswirkungen der im Rahmen der Maßnahmen 1 bis 4 und der Maßnahme 5 gewährten Beihilfe vor. Diese Marktöffnungsmaßnahmen wurden in den Erwägungsgründen 180 und 181 des Einleitungsbeschlusses beschrieben.

(213) Im Laufe des Verfahrens hat Polen die vorgeschlagenen Marktöffnungsmaßnahmen überarbeitet. Am 31. Oktober 2019 übermittelten die polnischen Behörden ein Schreiben mit dem Zeitplan für die Marktöffnung, die vor 2031 stattfinden soll (im Folgenden „Zeitplan für die Marktöffnung“) ([46]). Am 29. November 2019 übermittelte Polen die endgültige Version der Marktöffnungsmaßnahmen. Polen verpflichtet sich zur Einführung der drei nachfolgenden Marktöffnungsmaßnahmen (im Folgenden „Verpflichtung 1“, „Verpflichtung 2“ bzw. „Verpflichtung 3“):

„1. Die Frist für die direkte Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge durch die Regionen (ohne öffentliche Ausschreibung) endet Ende 2020. Polen bestätigt (Daten aus dem Jahr 2018), dass sich die Marktsituation seit 2016/2017 nicht wesentlich verändert hat.

2. In Bezug auf den Zeitraum bis Ende 2030:

a) verpflichtet sich Polen, bis Ende 2020 Ausschreibungsverfahren für die Erbringung von regionalen Schienenpersonenverkehrsdiensten auf Strecken mit einer operativen Tätigkeit von mindestens [4 bis 30] Mio. Zugkilometern (das entspricht ca. [4 bis 30] % der gesamten im Fahrplan für das Jahr 2016/2017 vorgesehenen operativen Tätigkeit gemessen in Zugkilometern) durchzuführen. Der Wert wird durch Ausschreibungsverfahren in mindestens zwei der folgenden Woiwodschaften erreicht: Kujawsko-Pomorskie, Podlaskie, Podkarpackie und Lubuskie;

([46]) Schreiben EU-WEH-336/2019/UEEU; der Zeitplan für die Marktöffnung enthält die von der Marktöffnung erfassten Woiwodschaften, die Anzahl der von der Marktöffnung erfassten Zugkilometer pro Woiwodschaft und das Jahr der Marktöffnung. Die Marktöffnung beginnt 2021/22 statt, wie ursprünglich im Zeitplan zur Marktöffnung angegeben, 2020/21.

b) verpflichtet sich Polen, bis Ende 2030 weitere Ausschreibungsverfahren für die Erbringung regionaler Schienenpersonenverkehrsdienste auf Strecken mit einer operativen Tätigkeit von [4 bis 30] Mio. Zugkilometern (das entspricht ca. [4 bis 30] % der gesamten im Fahrplan für das Jahr 2016/2017 vorgesehenen operativen Tätigkeiten gemessen in Zugkilometern) durchzuführen. Dieser Wert wird durch Ausschreibungsverfahren in mindestens einer oder mehreren der folgenden Woiwodschaften erreicht:

- […];
- […];
- […];
- […];
- […].

Die operativen Tätigkeiten, die auf der Grundlage von Aufträgen realisiert werden, die als Ergebnis der oben genannten Ausschreibungen vergeben wurden, werden schrittweise eingeführt. Eine konkrete Zusage bezüglich der Aufzählungspunkte im Zeitplan zur Marktöffnung wurde im Schreiben SP-EU-WEH-336/2019/UEEU ([RESTREINT UE/EU RESTRICTED] vom 31. Oktober 2019 gemacht, mit der Klarstellung, dass die erste Öffnung ab 2021/2022 stattfinden wird. Hinsichtlich der Kompetenzen der Regionen als Verkehrsorganisatoren stellen diese Aufzählungspunkte im Zeitplan einen Anhang zu Verpflichtung 2 dar und bleiben eingeschränkt.

3. Bestätigung des Prinzips, dass sämtliches vom Organisator mit staatlichen Mitteln erworbene Rollmaterial den einzelnen Transportunternehmen zur Verfügung gestellt und ausschließlich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen verwendet werden soll; das Rollmaterial sollte dem Betreiber/Transportunternehmen zu marktüblichen Bedingungen übergeben werden (und nach Beendigung des öffentlichen Dienstleistungsauftrags zurückgegeben oder ordnungsgemäß vergütet werden)“ ([47]).

(214) Die Kommission stellt fest, dass Verpflichtung 2 sich ausdrücklich auf den Zeitplan für die Marktöffnung als Anhang zu Verpflichtung 2 bezieht. Der Zeitplan für die Marktöffnung ist somit ein wesentlicher Bestandteil von Verpflichtung 2 und wird im Anhang dieses Beschlusses wiedergegeben.

(215) Am 4. Dezember 2020 übermittelte Polen der Kommission alle sich auf die Durchführung von Verpflichtung 2 Buchstabe a beziehenden Informationen. Polen teilte der Kommission mit, dass die Ausschreibungsverfahren vermutlich in den Woiwodschaften Podkarpackie und Kujawsko-Pomorskie durchgeführt würden. In der Woiwodschaft Podkarpackie wurde ein Ausschreibungsverfahren durchgeführt, das mehr als 4 Mio. Zugkilometer umfasste. Jedoch hat es die Woiwodschaft Kujawsko-Pomorskie in der andauernden beispiellosen COVID-19-Pandemie nicht geschafft, eine Ausschreibung durchzuführen, die zur Auswahl eines öffentlichen Dienstleisters vor Ende 2020 führen würde.

(216) Aufgrund dessen hat die Woiwodschaft Kujawsko-Pomorskie eine Stellungnahme übermittelt, in der sie sich zur Durchführung einer Ausschreibung für einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag für den regionalen Schienenpersonenverkehr für den Fahrplan 2021/2022 verpflichtet. Gemäß der Erklärung der Woiwodschaft Kujawsko-Pomorskie wird der Umfang der im Rahmen der Ausschreibung zu vergebenden operativen Tätigkeiten auf mindestens 5,8 Mio. Zugkilometer pro Fahrplan geschätzt (d. h. ca. 5,8 % der operativen Tätigkeit gemessen in Zugkilometern im Fahrplan 2016/2017). Damit würde die erste Stufe der Liberalisierung des Verkehrs (über [4 bis 30] Mio. Zugkilometer) erst Ende 2021 abgeschlossen, statt wie ursprünglich geplant 2020.

7.3.4.2. Beurteilung der Maßnahmen zur Marktöffnung, zu denen sich Polen verpflichtet hat

Verpflichtung 1

(217) Wie in Erwägungsgrund 13 erläutert, wurde das Gesetz zur Änderung des Beförderungsgesetzes am 22. März 2018 verabschiedet. Das Gesetz von 2018 bestimmt insbesondere, dass

a) der 12. Dezember 2020 der endgültige Stichtag für die direkte Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge (ohne öffentliche Ausschreibung) im regionalen Schienenverkehr durch die Regionen ist;

([47]) Von den polnischen Behörden in englischer Sprache übermitteltes Originalschreiben.

b) der 14. Dezember 2030 der endgültige Stichtag für das Ende der Laufzeit der durch direkte Vergabe (ohne öffentliche Ausschreibung) durch die Regionen abgeschlossenen öffentlichen Dienstleistungsaufträge für den regionalen Schienenverkehr ist.

(218) Daraus folgt, dass der gesamte polnische Markt für regionalen Schienenpersonenverkehr bis zum 14. Dezember 2030 für den Wettbewerb geöffnet sein wird, also drei Jahre vor dem im vierten Eisenbahnpaket festgelegten Termin.

(219) Darüber hinaus sieht Artikel 8 Absatz 2 Ziffer ii der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vor, dass Artikel 5, der die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge betrifft, ab dem 3. Dezember 2019 für öffentliche Schienenpersonenverkehrsdienste gilt. Artikel 8 Absatz 2 Ziffer iii der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sieht vor, dass Artikel 5 Absatz 6 und Artikel 7 Absatz 3, die eine direkte Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen ermöglichen, ab Dezember 2023 keine Anwendung mehr finden. Verpflichtung 1 verkürzt somit den Zeitraum, in dem öffentliche Dienstleistungsaufträge direkt vergeben werden können, und begrenzt ihn auf den 12. Dezember 2020. Sie reduziert damit die Möglichkeit der Woiwodschaften zur direkten Vergabe der Aufträge, die den Umfang der tatsächlichen Marktöffnung einschränken und diese verzögern könnte.

(220) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen und vor dem spezifischen Hintergrund der fortlaufenden Öffnung des polnischen Marktes für regionale Schienenpersonenverkehrsdienste hält die Kommission Verpflichtung 1 für angemessen. Sie gewährleistet im Vergleich zu den rechtlichen Verpflichtungen Polens gemäß Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 eine frühere tatsächliche Öffnung dieses Marktes.

Verpflichtung 2

(221) Verpflichtung 2 stellt sicher, dass die Marktöffnung bis zum 14. Dezember 2030 schrittweise erweitert wird:

a) Erstens wird durch die Verpflichtung 2 Buchstabe a sichergestellt, dass der Marktöffnungsprozess auf einer soliden Grundlage beruht, da ein Schwellenwert von mindestens [4 bis 30] Mio. Zugkilometern, die etwa [4 bis 30] % der gesamten betrieblichen Leistung im Fahrplan für das Jahr 2016/2017 entsprechen), bis Ende 2020 in verschiedenen Regionen durch Ausschreibungsverfahren erreicht werden soll. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die beispiellose Krise, die durch den COVID-19-Ausbruch verursacht wurde, zu einer Verzögerung bei der Erfüllung dieser Verpflichtung führte (siehe Erwägungsgründe 215 und 216). Es wird auch darauf hingewiesen, dass die erste Etappe des Marktöffnungsprozesses in der Woiwodschaft Kujawsko-Pomorskie bis Ende 2021 abgeschlossen sein soll.

b) Zweitens wird Verpflichtung 2 Buchstabe b auf dem Teil des Marktes aufbauen, der bereits geöffnet ist, indem sichergestellt wird, dass im Zeitraum Ende 2020 bis Ende 2030 schrittweise eine zusätzliche und maßgebliche Marktöffnung erfolgt. Diese zusätzliche Marktöffnung wird durch Ausschreibungsverfahren in mehreren Regionen durchgeführt. Auf sie entfallen [4 bis 30] Mio. Zugkilometer, was etwa [4 bis 30] % der gesamten betrieblichen Leistung im Fahrplan für das Jahr 2016/2017 entspricht). Folglich wird sich die Größe des für den Wettbewerb offenen Marktes bis Ende 2030 mehr als verdoppelt haben, von etwa [4 bis 30] % Ende 2020 auf etwa [10 bis 35] % Ende 2030. Somit wird etwa ein Fünftel des Gesamtmarktes für den Wettbewerb nicht nur innerhalb Polens (innerbetriebliche Betreiber), sondern auch aus anderen Mitgliedstaaten geöffnet sein ([48]).

(222) Darüber hinaus scheint der Prozess der Marktöffnung attraktive Möglichkeiten für neue Marktteilnehmer zu schaffen. Nach dem Zeitplan für die Marktöffnung, der Teil der Verpflichtung 2 darstellt, wird die Marktöffnung schrittweise über einen Zeitraum von 10 Jahren und in verschiedenen Woiwodschaften erfolgen. Neue Marktteilnehmer haben somit die Möglichkeit, an mehreren Ausschreibungen teilzunehmen und diese gegebenenfalls zu gewinnen. Zudem scheinen die vom Zeitplan abgedeckten Regionen dort wirtschaftlich dynamisch zu sein (basierend auf den Kaufkraftstandards pro Kopf), wo sich ein regionaler Schienenpersonenverkehr eher entwickelt.

(223) Vor dem spezifischen Hintergrund der fortlaufenden Öffnung des polnischen Marktes für regionale Schienenpersonenverkehrsdienste hält die Kommission Verpflichtung 2 ebenfalls für angemessen. Die Verpflichtung stellt sicher, dass die Marktöffnung bis zum 14. Dezember 2030 schrittweise erweitert wird. Dass die erste Phase des Prozesses statt 2020 erst 2021 teilweise abgeschlossen sein wird, ist aufgrund der beispiellosen Krise gerechtfertigt.

([48]) Derzeit werden etwa 2 % des Marktes von einem externen Betreiber bedient.

Verpflichtung 3

(224) Verpflichtung 3 gewährleistet, dass die Woiwodschaften dem Erbringer von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen mit öffentlichen Mitteln erworbenes Rollmaterial diskriminierungsfrei und zu marktüblichen Bedingungen während der Dauer der öffentlichen Dienstleistungsaufträge zur Verfügung stellen. Diese Verpflichtung steht im Einklang mit den Anforderungen von Artikel 5a der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, wonach die zuständigen Behörden verpflichtet sind, zu prüfen, ob Maßnahmen getroffen werden müssen, um einen effektiven und diskriminierungsfreien Zugang zu geeignetem Rollmaterial zu gewährleisten.

7.3.4.3. Schlussfolgerung

(225) Aus den vorstehenden Gründen gelangt die Kommission zu dem Schluss, dass die von Polen vorgeschlagenen Verpflichtungen eine frühere und maßgebliche Öffnung des Marktes für regionale Schienenpersonenverkehrsdienste gewährleisten werden.

(226) Die Kommission stellt fest, dass vor dem spezifischen Hintergrund der fortlaufenden Öffnung des polnischen Marktes für regionale Schienenpersonenverkehrsdienste die von Polen vorgeschlagenen Verpflichtungen es den tatsächlichen und potenziellen Wettbewerbern von PR ermöglichen werden, Angebote für Aufträge früher als durch Unionsrecht gefordert abzugeben, und somit die wettbewerbsverfälschende Wirkung der Beihilfe zu einem gewissen Maße mindern werden.

(227) Aus diesen Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die im Rahmen der Maßnahmen 1 bis 4 sowie der Maßnahme 5 gewährte Beihilfe den Wettbewerb nicht übermäßig verfälscht und den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt.

(228) Die von Polen vorgeschlagenen Verpflichtungen sollen die negativen Auswirkungen der gesamten im Rahmen der einen einzigen Maßnahme (Maßnahmen 1 bis 4) und Maßnahme 5 gewährten Beihilfen auf den Wettbewerb und Handel beheben.

(229) Die einzelnen Maßnahmen 1 bis 4 haben eine geringere wettbewerbsverfälschende Wirkung als Maßnahmen 1 bis 4 zusammen als eine einzige Maßnahme, sodass die Kommission schlussfolgert, dass die von Polen vorgeschlagenen Verpflichtungen ausreichen, um die wettbewerbsverfälschende Wirkung der einzelnen Maßnahmen 1 bis 4 zu mindern.

7.3.5. *Schlussfolgerung zur Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Binnenmarkt*

(230) Alles in allem überwiegen nach Ansicht der Kommission die positiven Auswirkungen der im Rahmen der Maßnahmen 1 bis 4 — sowohl als eine einzige Maßnahme als auch einzeln — bzw. der Maßnahme 5 gewährten Beihilfen auf die Entwicklung der betreffenden Wirtschaftstätigkeit und Regionen die potenziellen negativen Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Wettbewerbs- und Handelsbedingungen. Die Wettbewerbs- und Handelsbedingungen werden daher nicht in einer Weise verändert, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. […].

(231) […].

(232) Polen muss der Kommission bis zum 31. Dezember 2030 jährlich einen Bericht über die Maßnahmen übermitteln, die zur Erfüllung der von Polen vorgeschlagenen und auch als Bedingungen auferlegten Verpflichtungen ergriffen wurden.

(233) Dieser Beschluss lässt etwaige künftige Bewertungen der Vereinbarkeit öffentlicher Dienstleistungsaufträge für regionale Schienenpersonenverkehrsdienste der Woiwodschaften einschließlich der Finanzierung von Rollmaterial im Rahmen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 unberührt.

(234) Die Kommission weist darauf hin, dass im vorliegenden Beschluss ein neuer Standard zur Beurteilung der Vereinbarkeit staatlicher Beihilfemaßnahmen mit dem Binnenmarkt für Unternehmen in Schwierigkeiten im Bereich des regionalen Schienenpersonenverkehrs angewandt wird ([49]). Die Kommission wird in Zukunft bei vergleichbaren Fällen, die dieselben Merkmale aufweisen, denselben Standard anwenden und beabsichtigt aus Gründen der Transparenz und Vorhersehbarkeit, die einschlägigen Leitlinien in dieser Hinsicht entsprechend zu präzisieren.

([49]) Siehe insbesondere Erwägungsgründe 131 bis 140 sowie die in den Erwägungsgründen 212 bis 229 genannten Verpflichtungen.

8. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(235) Die Kommission bedauert, dass Polen die Beihilfe unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV in Kraft gesetzt hat. Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass die im Rahmen der Maßnahmen 1 bis 4 sowie 5 gewährten Beihilfen eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen, die unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV und Artikel 3 der Verordnung (EU) 2015/1589 rechtswidrig gewährt wurden und gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sind —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die folgenden Maßnahmen Polens zugunsten von Przewozy Regionalne sp. z o.o. („PR“) stellen eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar:

a) Kapitalbeteiligung der IDA am 30. September 2015 (die angemeldete Umstrukturierungsbeihilfe, Maßnahme 1)

b) Deckung der in der Vergangenheit entstandenen Verluste, gezahlt im Zeitraum 2006-2008 im Rahmen der laufenden Umstrukturierung von PR (Maßnahme 2)

c) Umstrukturierung der Schulden 2004-2009 (Maßnahme 3)

d) Stundung von Verbindlichkeiten 2009-2014 (Maßnahme 4)

e) Ausbildungs-, Einstellungs- und De-minimis- Beihilfen gewährt im Zeitraum 2006 bis 2015, die den Schwellenwert für De-minimis-Beihilfen im Zeitraum 2009 bis 2011 überschritten haben (Maßnahme 5)

Artikel 2

Vorbehaltlich der unter den Artikeln 3 und 4 genannten Bedingungen sind die in Artikel 1 genannten Maßnahmen gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Artikel 3

Polen muss folgende Bedingungen erfüllen:

1. Die Frist für die direkte Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge durch die regionalen Behörden (ohne öffentliche Ausschreibung) endet Ende 2020. Polen bestätigt anhand von Daten aus dem Jahr 2018, dass sich die Marktsituation seit 2016/2017 nicht erheblich verändert hat.

2. In Bezug auf den Zeitraum bis Ende 2030:

   a) verpflichtet sich Polen, bis Ende 2021 Ausschreibungsverfahren für die Erbringung regionaler Schienenpersonenverkehrsdienste auf Strecken mit einer operativen Tätigkeit von mindestens [4 bis 30] Mio. Zugkilometern (das entspricht ca. [4 bis 30] % der gesamten im Fahrplan für das Jahr 2016/2017 vorgesehenen operativen Tätigkeiten gemessen in Zugkilometern) durchzuführen. Der Wert wird durch Ausschreibungsverfahren in mindestens zwei der folgenden Woiwodschaften erreicht: Kujawsko-Pomorskie, Podlaskie, Podkarpackie und Lubuskie;

   b) verpflichtet sich Polen, bis Ende 2030 weitere Ausschreibungsverfahren für die Erbringung regionaler Schienenpersonenverkehrsdienste auf Strecken mit einer operativen Tätigkeit von [4 bis 30] Mio. Zugkilometern (das entspricht ca. [4 bis 30] % der gesamten im Fahrplan für das Jahr 2016/2017 vorgesehenen operativen Tätigkeiten gemessen in Zugkilometern) durchzuführen. Dieser Wert wird durch Ausschreibungsverfahren in mindestens einer oder mehreren der folgenden Woiwodschaften erreicht:

      - […];
      - […];
      - […];

- […];
- […].

Die operativen Tätigkeiten, die auf der Grundlage von Aufträgen realisiert werden, die als Ergebnis der oben genannten Ausschreibungen vergeben wurden, werden schrittweise eingeführt. Eine konkrete Verpflichtung bezüglich der Aufzählungspunkte im Zeitplan zur Marktöffnung ist im Schreiben SP-EU-WEH-336/2019/UEEU (RESTREINT EU/EU RESTRICTED) vom 31. Oktober 2019 enthalten, mit der Klarstellung, dass die erste Öffnung ab 2021/2022 stattfinden wird. Hinsichtlich der Kompetenzen der Regionen als Verkehrsorganisatoren stellen diese Aufzählungspunkte im Zeitplan einen Anhang zu Verpflichtung 2 dar und bleiben eingeschränkt.

3. Bestätigung des Prinzips, dass sämtliches vom Organisator mit staatlichen Mitteln erworbene Rollmaterial den einzelnen Transportunternehmen zur Verfügung gestellt und ausschließlich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen verwendet werden soll; das Rollmaterial sollte dem Betreiber/Transportunternehmen zu marktüblichen Bedingungen übergeben werden (und nach Beendigung des öffentlichen Dienstleistungsauftrags zurückgegeben oder ordnungsgemäß vergütet werden).

Artikel 4

Polen übermittelt der Kommission bis zum 31. Dezember 2030 jährlich einen Bericht über die Maßnahmen zur Erfüllung der in Artikel 3 genannten Bedingungen.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an die Republik Polen gerichtet.

Brüssel, den 20. April 2021

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Mitglied der Kommission