

Gericht: **Gerichtshof**
Entscheidungsdatum: **09.07.2026**
Aktenzeichen: **C-856/24**
ECLI: **ECLI:EU:C:2026:569**
Dokumenttyp: **Urteil**

Quelle:



Zitiervorschlag: **EuGH, Urteil vom 09.07.2026, C-856/24, Celex-Nr. 62024CJ0856** 

Urteil des Gerichtshofs (Achte Kammer) vom 9. Juli 2026.; Sad Trasporto Locale SpA gegen Provincia autonoma di Bolzano.; Vorlage zur Vorabentscheidung – Verkehr – Öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße – Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 – Art. 5 Abs. 1 und 2 – Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags über Personenverkehrsdienste an einen internen Betreiber – Voraussetzungen – Geltende Regelung – Richtlinie 2014/23/EU – Konzessionsvergabe – Art. 5 Nr. 1 – Begriff ‚Dienstleistungskonzession‘ – Übergang eines Betriebsrisikos – Richtlinie 2014/24/EU – Vergabe öffentlicher Aufträge – Art. 12 – Begriff ‚ähnliche Kontrolle ... wie über seine eigenen Dienststellen‘ – Nationale Regelung, die die Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge an einen internen Betreiber beschränkt – Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht.; Rechtssache C-856/24.

Links zu EUR-Lex (Sprachfassungen und Formate)

Deutsch	Englisch	Französisch
HTML	HTML	HTML
PDF	PDF nicht verfügbar	PDF

Verbindliche Sprache:

Italienisch

Daten:

des Dokuments: 09/07/2026

Text

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Achte Kammer)

9. Juli 2026 (*1)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verkehr – Öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße – Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 – Art. 5 Abs. 1 und 2 – Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags über Personenverkehrsdienste an einen internen Betreiber – Voraussetzungen – Geltende Regelung – Richtlinie 2014/23/EU – Konzessionsvergabe – Art. 5 Nr. 1 – Begriff ‚Dienstleistungskonzession‘ – Übergang eines Betriebsrisikos – Richtlinie 2014/24/EU – Vergabe öffentlicher Aufträge – Art. 12 – Begriff ‚ähnliche Kontrolle ... wie über seine eigenen Dienststellen‘ – Nationale Regelung, die die Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge an einen internen Betreiber beschränkt – Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht“

In der Rechtssache C-856/24

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) mit Entscheidung vom 10. Dezember 2024, beim Gerichtshof eingegangen am 11. Dezember 2024, in dem Verfahren

Sad Trasporto Locale SpA

gegen

Provincia autonoma di Bolzano,

Beteiligte:

Società Autobus Servizi d'Area (SASA) SpA – AG,

Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (ACP),

Strutture Trasporto Alto Adige (STA) – SpA,

LiBUS – Consorzio dei concessionari di linea della Provincia autonoma di Bolzano,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Achte Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin O. Spineanu-Matei sowie der Richter S. Rodin und N. Piçarra (Berichterstatter),

Generalanwalt: A. Rantos,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Sad Trasporto Locale SpA, vertreten durch G. A. Giuffrè und G. Greco, Avvocati,
- der Provincia autonoma di Bolzano (Autonome Provinz Bozen), vertreten durch P. Mantini, P. Pignatta, L. Plancker und A. Roilo, Avvocati,
- der italienischen Regierung, vertreten durch S. Fiorentino als Bevollmächtigten im Beistand von A. Lipari und P. Palmieri, Avvocati dello Stato,
- der tschechischen Regierung, vertreten durch J. Vlášil, M. Smolek und L. Halajová als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch P. A. Messina, K. Walkerová und G. Wils als Bevollmächtigte,

aufgrund der nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Entscheidung, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 5 Abs. 1 und 2 der 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. 2007, L 315, S. 1](#)) in der durch die Verordnung (EU) 2016/2338 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 ([ABl. 2016, L 354, S. 22](#)) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1370/2007).

- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Sad Trasporto Locale SpA, einer Gesellschaft italienischen Rechts (im Folgenden: SAD), und der Provincia autonoma di Bolzano (Autonome Provinz Bozen, Italien, im Folgenden: zuständige Behörde) über die Rechtmäßigkeit der Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags für den Personenverkehr mit Bussen an einen internen Betreiber der zuständigen Behörde, nämlich an die Società Autobus Servizi D'Area (SASA) SpA. – AG.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Verordnung Nr. 1370/2007

- 3 In den Erwägungsgründen 6 und 18 der Verordnung Nr. 1370/2007 heißt es:

„(6) Viele Mitgliedstaaten haben Rechtsvorschriften erlassen, die zumindest für einen Teilbereich ihres öffentlichen Verkehrsmarktes die Gewährung ausschließlicher Rechte und die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Rahmen transparenter und fairer Vergabeverfahren vorsehen. Dies hat eine erhebliche Zunahme des Handels zwischen den Mitgliedstaaten bewirkt und dazu geführt, dass inzwischen mehrere Betreiber eines öffentlichen Dienstes Personenverkehrsdienste in mehr als einem Mitgliedstaat erbringen. ...

...

(18) Vorbehaltlich der einschlägigen Bestimmungen des nationalen Rechts können örtliche Behörden oder – falls diese nicht vorhanden sind – nationale Behörden öffentliche Personenverkehrsdienste in ihrem Gebiet entweder selbst erbringen oder einen internen Betreiber ohne wettbewerbliches Vergabeverfahren damit beauftragen. Zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen muss die Möglichkeit der Eigenerbringung jedoch streng kontrolliert werden. ...“

- 4 In Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) dieser Verordnung heißt es:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

...

- h) ‚Direktvergabe‘ die Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags an einen bestimmten Betreiber eines öffentlichen Dienstes ohne Durchführung eines vorherigen wettbewerblichen Vergabeverfahrens;
- i) ‚öffentlicher Dienstleistungsauftrag‘ einen oder mehrere rechtsverbindliche Akte, die die Übereinkunft zwischen einer zuständigen Behörde und einem Betreiber eines öffentlichen Dienstes bekunden, diesen Betreiber eines öffentlichen Dienstes mit der Verwaltung und Erbringung von öffentlichen Personenverkehrsdiensten zu betrauen, die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unterliegen; gemäß der jeweiligen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten können diese rechtsverbindlichen Akte auch in einer Entscheidung der zuständigen Behörde bestehen[,]
- die die Form eines Gesetzes oder einer Verwaltungsregelung für den Einzelfall haben kann oder

- die Bedingungen enthält, unter denen die zuständige Behörde diese Dienstleistungen selbst erbringt oder einen internen Betreiber mit der Erbringung dieser Dienstleistungen betraut;

j) ‚interner Betreiber‘ eine rechtlich getrennte Einheit, über die eine zuständige örtliche Behörde – oder im Falle einer Gruppe von Behörden wenigstens eine zuständige örtliche Behörde – eine Kontrolle ausübt, die der Kontrolle über ihre eigenen Dienststellen entspricht;

...”

5 Art. 5 („Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge“) der Verordnung sieht vor:

„(1) Öffentliche Dienstleistungsaufträge werden nach Maßgabe dieser Verordnung vergeben. Dienstleistungsaufträge oder öffentliche Dienstleistungsaufträge gemäß der Definition in den Richtlinien [2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG ([ABl. 2014, L 94, S. 243](#))] oder [2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG ([ABl. 2014, L 94, S. 65](#))] für öffentliche Personenverkehrsdienste mit Bussen und Straßenbahnen werden jedoch gemäß den in jenen Richtlinien vorgesehenen Verfahren vergeben, sofern die Aufträge nicht die Form von Dienstleistungskonzessionen im Sinne jener Richtlinien annehmen. Werden Aufträge nach den Richtlinien [2014/25] oder [2014/24] vergeben, so sind die Absätze 2 bis 6 des vorliegenden Artikels nicht anwendbar.

(2) Sofern dies nicht nach nationalem Recht untersagt ist, kann jede zuständige örtliche Behörde – unabhängig davon, ob es sich dabei um eine einzelne Behörde oder eine Gruppe von Behörden handelt, die integrierte öffentliche Personenverkehrsdienste anbietet – entscheiden, selbst öffentliche Personenverkehrsdienste zu erbringen oder öffentliche Dienstleistungsaufträge direkt an eine rechtlich getrennte Einheit zu vergeben, über die die zuständige örtliche Behörde – oder im Falle einer Gruppe von Behörden wenigstens eine zuständige örtliche Behörde – eine Kontrolle ausübt, die der Kontrolle über ihre eigenen Dienststellen entspricht.

...

(3) Werden die Dienste Dritter, die keine internen Betreiber sind, in Anspruch genommen, so müssen die zuständigen Behörden die öffentlichen Dienstleistungsaufträge außer in den in den Absätzen 3a, 4, 4a, 4b, 5 und 6 vorgesehenen Fällen im Wege eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens vergeben. Das für die wettbewerbliche Vergabe angewandte Verfahren muss allen Betreibern offenstehen, fair sein und den Grundsätzen der Transparenz und Nichtdiskriminierung genügen. ...”

Richtlinie 2014/23/EU

6 Art. 5 Nr. 1 der Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe ([ABl. 2014, L 94, S. 1](#), berichtigt in [ABl. 2022, L 192, S. 37](#)) stellt die folgende Definition auf:

„Für die Zwecke dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

1. ‚Konzession‘ eine Bau- oder Dienstleistungskonzession im Sinne der Buchstaben a und b:

- a) ‚Baukonzession‘ einen entgeltlichen, schriftlich geschlossenen Vertrag, mit dem ein oder mehrere öffentliche Auftraggeber oder Auftraggeber einen oder mehrere Wirtschaftsteilnehmer mit der Ausführung von Bauleistungen beauftragen, wobei die Gegenleistung entweder allein in dem Recht zur Nutzung des vertragsgegenständlichen Bauwerks oder in diesem Recht zuzüglich einer Zahlung besteht;

- b) ‚Dienstleistungskonzession‘ einen entgeltlichen, schriftlich geschlossenen Vertrag, mit dem ein oder mehrere öffentliche Auftraggeber oder Auftraggeber einen oder mehrere Wirtschaftsteilnehmer mit der Erbringung und der Verwaltung von Dienstleistungen betrauen, die nicht in der Ausführung von Bauleistungen nach Buchstabe a bestehen, wobei die Gegenleistung entweder allein in dem Recht zur Verwertung der vertragsgegenständlichen Dienstleistungen oder in diesem Recht zuzüglich einer Zahlung besteht.

Mit der Vergabe einer Bau- oder Dienstleistungskonzession geht auf den Konzessionsnehmer das Betriebsrisiko für die Nutzung des entsprechenden Bauwerks beziehungsweise für die Verwertung der Dienstleistungen über, wobei es sich um ein Nachfrage- und/oder ein Angebotsrisiko handeln kann. Das Betriebsrisiko gilt als vom Konzessionsnehmer getragen, wenn unter normalen Betriebsbedingungen nicht garantiert ist, dass die Investitionsaufwendungen oder die Kosten für den Betrieb des Bauwerks oder die Erbringung der Dienstleistungen, die Gegenstand der Konzession sind, wieder erwirtschaftet werden können. Der Teil des auf den Konzessionsnehmer übergegangenen Risikos umfasst es, den Unwägbarkeiten des Marktes tatsächlich ausgesetzt zu sein, so dass potenzielle geschätzte Verluste des Konzessionsnehmers nicht rein nominell oder vernachlässigbar sind“.

Richtlinie 2014/24

- 7 Art. 12 („Öffentliche Aufträge zwischen Einrichtungen des öffentlichen Sektors“) Abs. 3 der Richtlinie 2014/24 sieht vor:

„Ein öffentlicher Auftraggeber, der keine Kontrolle über eine juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts im Sinne von Absatz 1 ausübt, kann einen öffentlichen Auftrag dennoch ohne Anwendung dieser Richtlinie an diese juristische Person vergeben, wenn alle der folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- a) Der öffentliche Auftraggeber übt gemeinsam mit anderen öffentlichen Auftraggebern über diese juristische Person eine ähnliche Kontrolle aus wie über ihre eigenen Dienststellen;
- b) mehr als 80 % der Tätigkeiten dieser juristischen Person dienen der Ausführung der Aufgaben, mit denen sie von den die Kontrolle ausübenden öffentlichen Auftraggebern oder von anderen von denselben öffentlichen Auftraggebern kontrollierten juristischen Personen betraut wurden[,] und
- c) es besteht keine direkte private Kapitalbeteiligung an der kontrollierten juristischen Person, mit Ausnahme nicht beherrschender Formen der privaten Kapitalbeteiligung und Formen der privaten Kapitalbeteiligung ohne Sperrminorität, die in Übereinstimmung mit den Verträgen durch nationale gesetzliche Bestimmungen vorgeschrieben sind und die keinen maßgeblichen Einfluss auf die kontrollierte juristische Person vermitteln.

...“

Italienisches Recht

- 8 Das Decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 50 – Gesetzbuch über öffentliche Aufträge) vom 18. April 2016 (GURI Nr. 91 vom 19. April 2016 – Supplemento ordinario Nr. 10) in seiner auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung (im Folgenden: CCP) sieht in seinem Art. 18 Abs. 1 Buchst. a vor:

„Die Bestimmungen des vorliegenden Gesetzbuchs gelten nicht ... für Konzessionen, die im Bereich ... der öffentlichen Personenverkehrsdienste im Sinne der [Verordnung Nr. 1370/2007] vergeben werden.“

9 Art. 192 Abs. 2 CCP bestimmt:

„Für die Direktvergabe eines Auftrags über auf dem Wettbewerbsmarkt verfügbare Dienstleistungen müssen die (öffentlichen) Auftraggeber zuvor die wirtschaftliche Opportunität des In-House-Angebots unter Berücksichtigung des Gegenstands und des Wertes der Leistung prüfen und in der Begründung der Vergabeentscheidung auf die Gründe für den unterlassenen Marktrückgriff sowie auf die Vorteile der gewählten Vergabeform für die Körperschaft eingehen, und zwar auch im Hinblick auf die Ziele der Universalität, des Sozialcharakters, der Effizienz, der Wirtschaftlichkeit und der Qualität der Dienstleistung sowie des optimalen Einsatzes der öffentlichen Mittel.“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

- 10 Mit Entscheidung vom 27. Oktober 2020 genehmigte die zuständige Behörde die Vergabe der öffentlichen Nahverkehrsdienste mit Bussen nach einem gemischten Modell im Wege eines öffentlichen Vergabeverfahrens sowie, was das als ökologisch „nachhaltig“ eingestufte Personenverkehrsnetz anbelangt, einer Direktvergabe an SASA, ihren internen Betreiber.
- 11 SAD focht diese Vergabe vor dem Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino Alto Adige, sezione autonoma di Bolzano (Regionales Verwaltungsgericht für die Autonome Region Trentino-Südtirol, Autonome Sektion Bozen, Italien) an und machte geltend, dass die zuständige Behörde unter den Umständen des Ausgangsrechtsstreits nicht auf Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 zurückgreifen könne. Die Rechtsbeziehung der zuständigen Behörde zu SASA, ihrem internen Betreiber, könne nicht als Konzession eingestuft werden, da das „Betriebsrisiko“ nicht auf diesen Betreiber übergegangen sei. Da eine solche Direktvergabe nicht unter diese Verordnung falle, sei die zuständige Behörde außerdem verpflichtet, der in Art. 192 Abs. 2 CCP vorgesehenen verstärkten Begründungspflicht nachzukommen, nach der sie u. a. nachweisen müsse, dass ein Marktversagen vorliege, das die Direktvergabe an einen internen Betreiber rechtfertige.
- 12 Das Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino Alto Adige, Sezione autonoma di Bolzano (Regionales Verwaltungsgericht für die Autonome Region Trentino-Südtirol, Autonome Sektion Bozen) wies diese Klage ab, entschied, dass Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 auf eine Direktvergabe an einen internen Betreiber wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende anwendbar sei, und wies das Vorbringen von SAD zurück, wonach diese Bestimmung eine solche Vergabe nur unter der Voraussetzung zulasse, dass auf diesen Betreiber „ein Betriebsrisiko“ übergegangen sei. Jedenfalls ist dieses Risiko nach Ansicht dieses Gerichts unter den Umständen des Ausgangsrechtsstreits sehr wohl auf SASA übergegangen.
- 13 Im Übrigen entschied dieses Gericht, dass Art. 192 Abs. 2 CCP nach dem Unionsrecht nicht auf den öffentlichen Personennahverkehr anwendbar sei.
- 14 SAD legte gegen dieses Urteil beim Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien), dem vorlegenden Gericht, Rechtsmittel ein und machte erneut geltend, dass der an SASA direkt vergebene Auftrag über öffentliche Personenverkehrsdienste nicht als „Konzessionsvertrag“ eingestuft werden könne, da auf SASA kein Betriebsrisiko übergegangen sei, so dass die Vergabe dieses Auftrags nicht durch Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 geregelt sei. Unter diesen Umständen gelte für die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Direktvergabe gemäß Art. 18 Abs. 1 Buchst. a CCP, aus dem hervorgehe, dass der CCP für Konzessionen für öffentliche Personenverkehrsdienste gelte, die nicht unter diese Verordnung fielen, die in Art. 192 Abs. 2 CCP vorgesehene verstärkte Begründungspflicht.
- 15 Das vorlegende Gericht fragt sich erstens, ob Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 unterschiedslos für jede Direktvergabe an einen internen Betreiber oder, wie SAD geltend mache, nur für Direktvergaben gelte, die mit dem Übergang des Betriebsrisikos auf den internen Betreiber einhergingen. Die Antwort, die der Gerichtshof auf diese Frage geben werde, werde es ihm ermöglichen, festzustellen, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Direktvergabe, die von der zuständigen Behörde entschieden worden sei, ohne zuvor einen förmlichen

Konzessionsvergaberechtsakt zu erlassen, der ausdrücklich auf den Übergang des Betriebsrisikos auf SASA, ihren internen Betreiber, Bezug nehme, unter diesen Art. 5 Abs. 2 falle oder nicht.

- 16 Das vorlegende Gericht räumt ein, dass Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1370/2007 zwischen der Vergabe von „Dienstleistungskonzessionen“, die den Abs. 2 bis 6 dieses Artikels unterliege, einerseits und der Vergabe von „Dienstleistungsaufträgen“ oder „öffentlichen Dienstleistungsaufträgen“, die in den Bestimmungen der Richtlinien 2014/24 und 2014/25 geregelt sei, andererseits unterscheide. Da jedoch sowohl Dienstleistungskonzessionen als auch Dienstleistungsaufträge ihrem Wesen nach wechselseitige Verpflichtungen zwischen unterschiedlichen Parteien in materieller und formaler Hinsicht voraussetzten, hegt das vorlegende Gericht Zweifel, ob bei einer Direktvergabe an einen internen Betreiber in Betracht gezogen werden könne, dass ein Auftrag oder eine Konzession im eigentlichen Sinne vorliege. Dieser Betreiber bleibe eine bloße organisatorische Einheit der zuständigen Behörde, die letztlich die wirtschaftlichen Folgen einer schlechten Geschäftsführung dieses Betreibers trage.
- 17 Das vorlegende Gericht leitet daraus ab, dass die Unterscheidung zwischen Dienstleistungskonzessionen und Dienstleistungsaufträgen, wie sie in Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1370/2007 festgelegt sei, für Vergaben an einen Betreiber gelten könne, der sich materiell und formal von der zuständigen Behörde unterscheide, nicht aber für Vergaben an einen internen Betreiber.
- 18 Aufgrund dieser erheblichen Unterschiede zwischen der Vergabe an einen externen Betreiber und der Direktvergabe an einen internen Betreiber, die „auch hinsichtlich der Art der zwischen den Parteien bestehenden Beziehung erkennbar sind“, stelle sich die Frage, ob alle direkt an einen internen Betreiber vergebenen öffentlichen Personenverkehrsdienste den Bestimmungen von Art. 5 Abs. 2 dieser Verordnung unterlägen, was nach Ansicht des vorlegenden Gerichts eher zu bejahen ist.
- 19 Zweitens wirft das vorlegende Gericht die Frage auf, ob Art. 192 Abs. 2 CCP im Ausgangsrechtsstreit angewandt werden könne. Nach seinen Erläuterungen sieht diese Bestimmung eine verstärkte Begründungspflicht vor, indem sie die Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags an einen internen Betreiber von zwei kumulativen Voraussetzungen abhängig mache, von denen die erste von der zuständigen Behörde verlange, das Vorliegen eines Marktversagens nachzuweisen, das durch die beabsichtigte Vergabe behoben werden könnte, und die zweite fordere, dass diese Behörde das Vorliegen von Vorteilen für die Körperschaft nachweise, die sich speziell aus dieser Direktvergabe ergäben. Ziel dieser Bestimmung sei es, den missbräuchlichen Rückgriff auf die Direktvergabe durch Behörden zu bekämpfen, und nach nationalem Recht sei der Marktrückgriff der Grundsatz und die Direktvergabe die Ausnahme.
- 20 Der Ausgangsrechtsstreit werfe die spezifische Frage der Vereinbarkeit von Art. 192 Abs. 2 CCP mit Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 auf. Das vorlegende Gericht fragt sich, ob die letztgenannte Bestimmung, soweit sie die Direktvergabe an einen internen Betreiber erlaube, „sofern dies nicht nach nationalem Recht untersagt ist“, es diesem Recht nur ermögliche, den Rückgriff auf eine solche Vergabe zu untersagen, oder ob sie ihm auch anheimstelle, die Möglichkeit, auf sie zurückzugreifen, einzuschränken.
- 21 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass, falls Art. 192 Abs. 2 CCP mit dem Unionsrecht unvereinbar sein sollte, die Anwendbarkeit dieser Bestimmung auf Vergaben, die in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1370/2007 fielen, von vornherein ausgeschlossen sei. Andernfalls wäre es Sache des nationalen Gerichts, zu prüfen, ob diese Bestimmung unter den Umständen des Ausgangsrechtsstreits eingehalten worden sei.
- 22 Der Consiglio di Stato (Staatsrat) hat daher beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
 1. Ist Art. 5 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 dahin auszulegen, dass die Bestimmung von Art. 5 Abs. 2 über die Direktvergabe eines öffentlichen

Dienstleistungsauftrags über Personenverkehrsdienste an einen internen Betreiber eine Prüfung über das Vorliegen eines Übergangs des Betriebsrisikos auf den internen Betreiber, der den Zuschlag erhält, erfordert und nicht gilt, wenn ein solcher Übergang nicht vorliegt, oder sieht die Vorschrift von der Prüfung des Übergangs des Betriebsrisikos gänzlich ab, weil keine mit dem Erfordernis einer entsprechenden Kontrolle einhergehende Trennung des internen Betreibers von der Verwaltung vorliegt?

2. Steht das Unionsrecht, insbesondere Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007, in Bezug auf die Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags über Personenverkehrsdienste an einen internen Betreiber, soweit er vorsieht, dass eine solche Vergabe möglich ist, „sofern dies nicht nach nationalem Recht untersagt ist“, einer nationalen Vorschrift, wie der in Art. 192 Abs. 2 CCP entgegen, der die Direktvergabe zwar nicht gänzlich verbietet, aber mit Einschränkungen zulässt und insbesondere den Behörden erlaubt, auf dieses Modell nur bei nachgewiesenem Vorliegen eines Marktversagens und nicht allein auf der Grundlage einer Bewertung der wirtschaftlichen und administrativen Opportunität zurückzugreifen?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

- 23 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 5 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 dahin auszulegen ist, dass eine zuständige Behörde nur dann entscheiden kann, einen Auftrag für öffentliche Personenverkehrsdienste mit Bussen direkt an einen internen Betreiber im Sinne von Art. 2 Buchst. j dieser Verordnung zu vergeben, wenn eine solche Vergabe mit einem Übergang eines Betriebsrisikos auf diesen Betreiber verbunden ist.
- 24 Erstens wird nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 1370/2007 die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Sinne von Art. 2 Buchst. i dieser Verordnung grundsätzlich durch diese Verordnung geregelt.
- 25 Abweichend von diesem Grundsatz sieht Art. 5 Abs. 1 Satz 2 jedoch vor, dass, wenn ein Auftrag zum einen öffentliche Personenverkehrsdienste mit Bussen und Straßenbahnen betrifft und zum anderen dieser Auftrag nicht die Form einer Dienstleistungskonzession annimmt, seine Vergabe den mit den Richtlinien 2014/24 und 2014/25 eingeführten allgemeinen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge unterliegt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. März 2019, Verkehrsbetrieb Hüttebräucker und Rhenus Veniro, [C-266/17](#) und [C-267/17](#), [EU:C:2019:241](#), Rn. [81](#), vom 8. Mai 2019, Rhenus Veniro, [C-253/18](#), [EU:C:2019:386](#), Rn. [29](#), sowie vom 13. Februar 2025, Latvijas Sabiedriskais Autobuss, [C-684/23](#), [EU:C:2025:90](#), Rn. [40](#)).
- 26 Wenn diese beiden Voraussetzungen erfüllt sind, sieht Art. 5 Abs. 1 Satz 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 vor, dass die besonderen Vergabevorschriften in Art. 5 Abs. 2 bis 6 der Verordnung Nr. 1370/2007 keine Anwendung finden, während die übrigen Bestimmungen dieser Verordnung weiterhin Anwendung finden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Oktober 2016, Hörmann Reisen, [C-292/15](#), [EU:C:2016:817](#), Rn. [41](#)).
- 27 Folglich geht aus Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1370/2007 hervor, dass öffentliche Personenverkehrsdienste mit Bussen und Straßenbahnen, die im Sinne dieser Bestimmung die Form von Dienstleistungskonzessionen annehmen, gemäß den in dieser Verordnung und insbesondere gemäß den in deren Art. 5 Abs. 2 festgelegten Vorschriften vergeben werden. Diese Bestimmung erlaubt es jeder zuständigen örtlichen Behörde, öffentliche Dienstleistungsaufträge im Sinne von Art. 2 Buchst. h dieser Verordnung direkt an eine rechtlich getrennte Einheit, über die diese Behörde eine Kontrolle ausübt, die der über ihre eigenen Dienststellen entspricht, d. h. an einen internen Betreiber im Sinne von Art. 2 Buchst. j dieser Verordnung, ohne vorheriges wettbewerbliches Vergabeverfahren zu vergeben, sofern dies nicht nach nationalem Recht untersagt ist.

- 28 Diese unterschiedliche Regelung erklärt sich dadurch, dass öffentliche Dienstleistungsaufträge für Personenverkehrsdienste mit Bussen und Straßenbahnen, die nicht die Form von Dienstleistungskonzessionen annehmen, bereits vor dem Erlass der Verordnung Nr. 1370/2007 den allgemeinen Regeln für die Vergabe öffentlicher Aufträge unterlagen, die in der Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste ([ABl. 2004, L 134, S. 1](#)) und in der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge ([ABl. 2004, L 134, S. 114](#)) aufgestellt worden waren. Daher war für die Vergabe solcher Aufträge keine neue Regelung erforderlich (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. März 2019, Verkehrsbetrieb Hüttebräucker und Rhenus Veniro, [C-266/17](#) und [C-267/17](#), [EU: C:2019:241](#), Rn. 73, und vom 13. Februar 2025, Latvijas Sabiedriskais Autobuss, [C-684/23](#), [EU: C:2025:90](#), Rn. 41).
- 29 Zweitens ergibt sich die Definition des Begriffs „Dienstleistungskonzessionen“, auf die Art. 5 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 verweist, aus Art. 5 Nr. 1 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2014/23. Nach der letztgenannten Bestimmung bezeichnet der Begriff „Dienstleistungskonzession“ einen entgeltlichen Vertrag, mit dem ein öffentlicher Auftraggeber einen Wirtschaftsteilnehmer mit der Erbringung und der Verwaltung von Dienstleistungen betraut, wobei die Gegenleistung in dem Recht zur Verwertung der vertragsgegenständlichen Dienstleistungen, gegebenenfalls zuzüglich einer Zahlung, besteht.
- 30 Nach Art. 5 Nr. 1 Abs. 2 dieser Richtlinie geht mit der Vergabe einer Dienstleistungskonzession ein Übergang des Betriebsrisikos auf den Konzessionsnehmer einher, wobei es sich um ein Nachfrage- und/oder ein Angebotsrisiko handeln kann, was bedeutet, dass eine Ungewissheit dahin gehend verbleibt, ob die getätigten Investitionsaufwendungen oder getragenen Kosten im Zuge der Erbringung der Dienstleistungen wieder erwirtschaftet werden können.
- 31 Daher unterscheiden sich ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag und eine Dienstleistungskonzession in der Art der Gegenleistung, die der Wirtschaftsteilnehmer, mit dem der Vertrag geschlossen wird, für die von ihm erbrachten Dienstleistungen erhält. Beim öffentlichen Dienstleistungsauftrag besteht die Gegenleistung in dem vom öffentlichen Auftraggeber gezahlten Entgelt, bei der Dienstleistungskonzession in dem Recht zur Verwertung der vertragsgegenständlichen Dienstleistung, gegebenenfalls zuzüglich einer Zahlung. Mit der Vergabe einer Konzession geht auf den Konzessionsnehmer mithin ein Betriebsrisiko über (Urteil vom 1. August 2022, Roma Multiservizi und Rekeep, [C-332/20](#), [EU:C:2022:610](#), Rn. 61; vgl. auch in diesem Sinne Urteil vom 10. November 2022, SHARENGO, [C-486/21](#), [EU:C:2022:868](#), Rn. 60).
- 32 Weder Art. 5 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 noch Art. 5 Nr. 1 der Richtlinie 2014/23 eignen sich für eine Auslegung, die die Prüfung des Übergangs des Betriebsrisikos mit der Begründung außer Acht ließe, dass der interne Betreiber nicht von der zuständigen Behörde unterschieden werden könne, was folglich einen solchen Risikoübergang ausschliesse und der Vergabe einer „Dienstleistungskonzession“ im Sinne dieser kombinierten Bestimmungen entgegenstehe.
- 33 Zwar übt die zuständige Behörde nach der Definition in Art. 2 Buchst. j in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 über den internen Betreiber eine „Kontrolle wie über ihre eigenen Dienststellen“ aus, doch handelt es sich bei diesem Betreiber gleichwohl um eine „rechtlich getrennte Einheit“. Der Übergang eines Betriebsrisikos bleibt indes zwischen zwei rechtlich getrennten Einheiten ungeachtet des Vorliegens einer Kontrolle der einen über die andere möglich. Somit führt die Direktvergabe einer Dienstleistungskonzession an einen internen Betreiber immer dann zum effektiven Übergang eines Betriebsrisikos, wenn dieser Betreiber, wie in Rn. 30 des vorliegenden Urteils ausgeführt, nicht die Gewissheit hat, dass die getätigten Investitionsaufwendungen oder getragenen Kosten im Zuge der Erbringung der Dienstleistungen wieder erwirtschaftet werden können.

- 34 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 5 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 dahin auszulegen ist, dass eine zuständige Behörde nur dann entscheiden kann, einen Auftrag für öffentliche Personenverkehrsdienste mit Bussen direkt an einen internen Betreiber im Sinne von Art. 2 Buchst. j dieser Verordnung zu vergeben, wenn eine solche Vergabe mit einem Übergang eines Betriebsrisikos auf diesen Betreiber verbunden ist.

Zur zweiten Frage

Zur Zulässigkeit

- 35 Die italienische Regierung hat Zweifel an der Zulässigkeit der zweiten Frage bekundet, da das vorlegende Gericht nicht geprüft habe, ob Art. 192 Abs. 2 CCP unter den Umständen des Ausgangsrechtsstreits anwendbar sei, was die Frage nach der Unvereinbarkeit dieser Bestimmung mit Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 zu einer hypothetischen werden lasse.
- 36 Aus dem Vorabentscheidungsersuchen geht hervor, dass das vorlegende Gericht diese Frage aufgrund seiner Zweifel an der Vereinbarkeit der in Art. 192 Abs. 2 CCP vorgesehenen verstärkten Begründungspflicht mit Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 gestellt hat, soweit diese Verpflichtung die Möglichkeit beschränkt, auf Direktvergaben an einen internen Betreiber zurückzugreifen, ohne sie jedoch vollständig zu untersagen.
- 37 Nach ständiger Rechtsprechung gilt für Fragen, die das Unionsrecht betreffen, eine Vermutung der Entscheidungserheblichkeit. Der Gerichtshof kann die Beantwortung einer Vorlagefrage eines nationalen Gerichts nur ablehnen, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsverfahrens steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (Urteile vom 13. Juli 2000, *Idéal tourisme*, [C-36/99](#), [EU:C:2000:405](#), Rn. 20, und vom 29. April 2025, *Prezydent Miasta Mielca*, [C-453/23](#), [EU:C:2025:285](#), Rn. 26).
- 38 Im vorliegenden Fall ist nicht ausgeschlossen, dass das vorlegende Gericht die in Art. 192 Abs. 2 CCP vorgesehene verstärkte Begründungspflicht im Ausgangsrechtsstreit anwenden muss, wenn sich aus der Antwort des Gerichtshofs auf die zweite Frage ergibt, dass Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung, die eine solche Verpflichtung vorsieht, nicht entgegensteht, wenn die zuständige Behörde beschließt, einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag direkt an einen internen Betreiber zu vergeben. Daher ist diese Frage nach der in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung zulässig.

Zur Beantwortung der Vorlagefrage

- 39 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die jede Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags an einen internen Betreiber davon abhängig macht, dass die zuständige Behörde zuvor zum einen das Vorliegen eines Marktversagens, das durch die beabsichtigte Vergabe behoben werden könnte, und zum anderen die Vorteile für die Körperschaft nachweisen muss, die sich speziell aus dieser Art der Vergabe ergeben.
- 40 Aus Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 ergibt sich, dass, „sofern dies nicht nach nationalem Recht untersagt ist“, jede zuständige örtliche Behörde entscheiden kann, selbst öffentliche Personenverkehrsdienste zu erbringen oder öffentliche Dienstleistungsaufträge direkt an eine rechtlich getrennte Einheit zu vergeben, über die sie eine Kontrolle ausübt, die der Kontrolle über ihre eigenen Dienststellen entspricht.

- 41 Insoweit wird eine enge Auslegung der Wendung „sofern dies nicht nach nationalem Recht untersagt ist“ dahin, dass die Mitgliedstaaten nur die Möglichkeit hätten, den Rückgriff auf Direktvergaben vollständig zu untersagen, ohne dies teilweise verbieten zu können, weder durch den Wortlaut dieser Bestimmung noch durch den Zusammenhang, in den sie eingebettet ist, noch durch die Ziele der Verordnung Nr. 1370/2007 gestützt.
- 42 Erstens wird eine solche Auslegung nicht durch den Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 untermauert, der jegliche Untersagung, sei sie ganz oder teilweise, umfasst. Für die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, ein teilweises Verbot vorzusehen, spricht der 18. Erwägungsgrund dieser Verordnung, wonach jede zuständige Behörde, ohne dass dies weiter präzisiert würde, einen internen Betreiber „vorbehaltlich der einschlägigen Bestimmungen des nationalen Rechts“ mit öffentlichen Personenverkehrsdiensten ohne wettbewerbliches Vergabeverfahren beauftragen kann.
- 43 Zweitens hat der Gerichtshof im Beschluss vom 6. Februar 2020, Rieco ([C-89/19 bis C-91/19](#), [E U:C:2020:87](#), Rn. 42), der ebenfalls die in Art. 192 Abs. 2 CCP vorgesehene verstärkte Begründungspflicht betraf, entschieden, dass Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2014/24 einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift, die die Direktvergabe davon abhängig macht, dass keine öffentliche Auftragsvergabe möglich ist und dass auf jeden Fall vom öffentlichen Auftraggeber die mit dem Rückgriff auf den internen Auftrag verbundenen spezifischen Vorteile für die Körperschaft nachgewiesen werden, nicht entgegensteht. Diese im Zusammenhang mit Art. 12 Abs. 3 getätigte Auslegung – der keinen ausdrücklichen Vorbehalt enthält, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, den Rückgriff auf Direktvergaben zu beschränken – trifft erst recht im Kontext von Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 zu, der einen solchen Vorbehalt vorsieht.
- 44 Drittens steht es im Einklang mit dem u. a. aus den Erwägungsgründen 6 und 18 dieser Verordnung hervorgehenden Ziel, die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Sinne von Art. 2 Buchst. i dieser Verordnung auf der Grundlage transparenter und fairer wettbewerblicher Vergabeverfahren zu fördern, wenn den Mitgliedstaaten gestattet wird, den Rückgriff auf Direktvergaben an einen internen Betreiber zu beschränken, ohne dies vollständig zu untersagen.
- 45 Im Übrigen ist es Sache des nationalen Gerichts, das allein für die Feststellung und Beurteilung des Sachverhalts des Ausgangsrechtsstreits sowie die Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts zuständig ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 31. Januar 2023, Puig Gordi u. a., [C-158/21](#), [EU:C:2023:57](#), Rn. 61), festzustellen, ob die zuständige Behörde unter den Umständen des Ausgangsrechtsstreits verpflichtet war, der in Art. 192 Abs. 2 CCP vorgesehenen verstärkten Begründungspflicht nachzukommen.
- 46 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die jede Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags an einen internen Betreiber davon abhängig macht, dass die zuständige Behörde zuvor zum einen das Vorliegen eines Marktversagens, das durch die beabsichtigte Vergabe behoben werden könnte, und zum anderen die Vorteile für die Körperschaft nachweisen muss, die sich speziell aus dieser Art der Vergabe ergeben.

Kosten

- 47 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Achte Kammer) für Recht erkannt:

1. Art. 5 Abs. 1 und 2 der 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 in der durch die Verordnung (EU) 2016/2338 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 geänderten Fassung

ist dahin auszulegen, dass

eine zuständige Behörde nur dann entscheiden kann, einen Auftrag für öffentliche Personenverkehrsdienste mit Bussen direkt an einen internen Betreiber im Sinne von Art. 2 Buchst. j der Verordnung Nr. 1370/2007 in geänderter Fassung zu vergeben, wenn eine solche Vergabe mit einem Übergang eines Betriebsrisikos auf diesen Betreiber verbunden ist.

2. Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 in der durch die Verordnung 2016/2338 geänderten Fassung

ist dahin auszulegen, dass

er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die jede Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags an einen internen Betreiber davon abhängig macht, dass die zuständige Behörde zuvor zum einen das Vorliegen eines Marktversagens, das durch die beabsichtigte Vergabe behoben werden könnte, und zum anderen die Vorteile für die Körperschaft nachweisen muss, die sich speziell aus dieser Art der Vergabe ergeben.

Unterschriften

(*1) Verfahrenssprache: Italienisch.

© Europäische Union, <https://eur-lex.europa.eu>

Nur die im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichte Fassung von Dokumenten der Europäischen Union ist verbindlich.



Diesen QR-Code scannen, wenn Sie **genau dieses Dokument** öffnen möchten.