Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
vom 10. März 2022[1]

Rechtssache C-614/20

AS Lux Express Estonia
gegen
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

(Vorabentscheidungsersuchen des Tallinna Halduskohus [Verwaltungsgericht Tallinn, Estland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße – Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 – Allgemeine Vorschrift über eine Pflicht zur unentgeltlichen Beförderung bestimmter Personengruppen – Art. 2 Buchst. e und Art. 3 Abs. 2 – Gemeinwirtschaftliche Verpflichtung – Recht auf eine Ausgleichsleistung – Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i – Recht eines Mitgliedstaats, die Ausgleichsleistung auszuschließen – Art. 3 Abs. 3 – Anwendungsbereich – Ausnahme“

1. Das estnische Recht verpflichtet Straßenverkehrsunternehmen, bestimmte Gruppen von Fahrgästen (zusammengefasst Kinder im Vorschulalter und Menschen mit Behinderung) unentgeltlich zu befördern.

2. Das Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn, Estland) möchte im Wesentlichen wissen, ob diese gesetzliche Verpflichtung unter den Begriff der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007[2] fällt und ob, falls das zutrifft, die betroffenen Unternehmen ein Recht auf eine Ausgleichsleistung für den entsprechenden Ausfall von Einnahmen haben.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht. Verordnung Nr. 1370/2007

3. In Art. 1 („Zweck und Anwendungsbereich“) heißt es:

„(1) Zweck dieser Verordnung ist es, festzulegen, wie die zuständigen Behörden unter Einhaltung des Gemeinschaftsrechts im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs tätig werden können, um die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu gewährleisten, die unter

[1] Originalsprache: Spanisch.

[2] Verordnung 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).

anderem zahlreicher, sicherer, höherwertig oder preisgünstiger sind als diejenigen, die das freie Spiel des Marktes ermöglicht hätte.

Hierzu wird in dieser Verordnung festgelegt, unter welchen Bedingungen die zuständigen Behörden den Betreibern eines öffentlichen Dienstes eine Ausgleichsleistung für die ihnen durch die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verursachten Kosten und/oder ausschließliche Rechte im Gegenzug für die Erfüllung solcher Verpflichtungen gewähren, wenn sie ihnen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen oder entsprechende Aufträge vergeben.

…“

4. Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) sieht vor:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

a) ‚öffentlicher Personenverkehr‘ Personenbeförderungsleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die für die Allgemeinheit diskriminierungsfrei und fortlaufend erbracht werden;

…

e) ‚gemeinwirtschaftliche Verpflichtung‘ eine von der zuständigen Behörde festgelegte oder bestimmte Anforderung im Hinblick auf die Sicherstellung von im allgemeinen Interesse liegenden öffentlichen Personenverkehrsdiensten, die der Betreiber unter Berücksichtigung seines eigenen wirtschaftlichen Interesses nicht oder nicht im gleichen Umfang oder nicht zu den gleichen Bedingungen ohne Gegenleistung übernommen hätte;

f) ‚ausschließliches Recht‘ ein Recht, das einen Betreiber eines öffentlichen Dienstes berechtigt, bestimmte öffentliche Personenverkehrsdienste auf einer bestimmten Strecke oder in einem bestimmten Streckennetz oder Gebiet unter Ausschluss aller anderen solchen Betreiber zu erbringen;

g) ‚Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen‘ jeden Vorteil, insbesondere finanzieller Art, der mittelbar oder unmittelbar von einer zuständigen Behörde aus öffentlichen Mitteln während des Zeitraums der Erfüllung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung oder in Verbindung mit diesem Zeitraum gewährt wird;

…

l) ‚allgemeine Vorschrift‘ eine Maßnahme, die diskriminierungsfrei für alle öffentlichen Personenverkehrsdienste derselben Art in einem bestimmten geografischen Gebiet, das im Zuständigkeitsbereich einer zuständigen Behörde liegt, gilt;

…“

5. Art. 3 („Öffentliche Dienstleistungsaufträge und allgemeine Vorschriften“) bestimmt:

„(1) Gewährt eine zuständige Behörde dem ausgewählten Betreiber ausschließliche Rechte und/oder Ausgleichsleistungen gleich welcher Art für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, so erfolgt dies im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags.

(2) Abweichend von Absatz 1 können gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zur Festsetzung von Höchsttarifen für alle Fahrgäste oder bestimmte Gruppen von Fahrgästen auch Gegenstand allgemeiner Vorschriften sein. Die zuständige Behörde gewährt den Betreibern eines öffentlichen Dienstes gemäß den in den Artikeln 4 und 6 und im Anhang festgelegten Grundsätzen eine Ausgleichsleistung für die – positiven oder negativen – finanziellen Auswirkungen auf die Kosten und Einnahmen, die auf die Erfüllung der in den allgemeinen Vorschriften festgelegten tariflichen Verpflichtungen zurückzuführen sind; dabei vermeidet sie eine übermäßige Ausgleichsleistung. Dies gilt ungeachtet des Rechts der zuständigen Behörden, gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zur Festsetzung von Höchsttarifen in öffentliche Dienstleistungsaufträge aufzunehmen.

(3) Unbeschadet der Artikel 73, 86, 87 und 88 des Vertrags können die Mitgliedstaaten allgemeine Vorschriften über die finanzielle Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die dazu dienen, Höchsttarife für Schüler, Studenten, Auszubildende und Personen mit eingeschränkter Mobilität festzulegen, aus dem Anwendungsbereich dieser Verordnung ausnehmen. Diese allgemeinen Vorschriften sind nach Artikel 88 des Vertrags mitzuteilen. Jede Mitteilung enthält vollständige Informationen über die Maßnahme, insbesondere Einzelheiten zur Berechnungsmethode.“

6. Art. 4 („Obligatorischer Inhalt öffentlicher Dienstleistungsaufträge und allgemeiner Vorschriften“) bestimmt:

„(1) In den öffentlichen Dienstleistungsaufträgen und den allgemeinen Vorschriften

a) sind die vom Betreiber eines öffentlichen Dienstes zu erfüllenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die in dieser Verordnung definiert und gemäß Artikel 2a dieser Verordnung spezifiziert sind, und die betreffenden geografischen Geltungsbereiche klar festzulegen;

b) sind zuvor in objektiver und transparenter Weise aufzustellen:

   i) die Parameter, anhand deren gegebenenfalls die Ausgleichsleistung berechnet wird, und

   ii) die Art und der Umfang der gegebenenfalls gewährten Ausschließlichkeit; dabei ist eine übermäßige Ausgleichsleistung zu vermeiden.

…“

7. In Art. 6 („Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen“) heißt es:

„(1) Jede Ausgleichsleistung im Zusammenhang mit einer allgemeinen Vorschrift oder einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag entspricht … dem Artikel 4. …“

8. Im Anhang („Regeln für die Gewährung einer Ausgleichsleistung in den in Artikel 6 Absatz 1 genannten Fällen“) heißt es:

„1. Ausgleichsleistungen im Zusammenhang mit direkt vergebenen öffentlichen Dienstleistungsaufträgen gemäß Artikel 5 Absätze 2, 4, 5 oder 6 oder Ausgleichsleistungen im Zusammenhang mit einer allgemeinen Vorschrift sind nach den Regeln dieses Anhangs zu berechnen.

2. Die Ausgleichsleistung darf den Betrag nicht überschreiten, der dem finanziellen Nettoeffekt der Summe aller (positiven oder negativen) Auswirkungen der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen auf die Kosten und Einnahmen des Betreibers eines öffentlichen Dienstes entspricht. Die Auswirkungen werden beurteilt anhand des Vergleichs der Situation bei Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung mit der Situation, die vorläge, wenn die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung nicht erfüllt worden wäre. Für die Berechnung des finanziellen Nettoeffekts geht die zuständige Behörde nach dem folgenden Modell vor:

…

3. Die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung kann Auswirkungen auf mögliche Beförderungstätigkeiten eines Betreibers haben, die über die betreffende(n) gemeinwirtschaftliche(n) Verpflichtung(en) hinausgehen. Zur Vermeidung von übermäßigen oder unzureichenden Ausgleichsleistungen werden daher bei der Berechnung des finanziellen Nettoeffekts alle quantifizierbaren finanziellen Auswirkungen auf die betroffenen Netze des Betreibers berücksichtigt.

…“

B. Estnisches Recht. Ühistranspordiseadus[3]

9. § 34 bestimmt:

„Auf einer innerstaatlichen Linie im Straßen-, Wasser- und Schienenverkehr ist der Beförderer verpflichtet, unentgeltlich zu befördern: Kinder, die am 1. Oktober des laufenden Schuljahrs das siebente Lebensjahr noch nicht abgeschlossen haben, sowie Kinder, bei denen der Beginn der Schulpflicht verschoben wurde, Personen mit Behinderung bis zum vollendeten 16. Lebensjahr, Personen mit schwerer Behinderung ab dem vollendeten 16. Lebensjahr, Personen mit erheblicher Sehbehinderung sowie die Begleiter einer Person mit schwerer oder erheblicher Sehbehinderung sowie den Blindenführ- bzw. Assistenzhund einer Person mit Behinderung. Für die unentgeltliche Beförderung der Fahrgäste dieser Gruppen erhält der Beförderer keinen Ausgleich.“

[3] Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (RT I, 23.3.2015, 2) in seiner auf das Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung (RT I, 30.6.2020, 24), im Folgenden: GÖP.

II. Sachverhalt, Rechtsstreit und Vorlagefragen

10. Am 5. Juni 2019 beantragten die Eesti Buss OÜ und die AS Lux Express Estonia, im Bereich des gewerblichen Personenverkehrs auf der Straße tätige Unternehmen[4], beim estnischen Minister für Wirtschaft und Infrastruktur eine Entschädigung in Höhe der ihnen aufgrund der Regelung in § 34 GÖP entgangenen Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf.

11. Am 10. Juli 2019 lehnte der Minister für Wirtschaft und Infrastruktur diese Anträge mit der Begründung ab, dass die Unternehmen nach § 34 GÖP keinen Anspruch auf einen Ausgleich für die unentgeltliche Beförderung von Fahrgästen hätten, die zu den dort aufgeführten Gruppen gehörten.

12. Am 12. August 2019 erhob Lux Express Estonia beim Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn, Estland) eine Klage, mit der sie im Hauptantrag Schadensersatz[5] und im Hilfsantrag die Zahlung einer vom Gericht festzusetzenden wirtschaftlichen Ausgleichsleistung in angemessener Höhe zuzüglich Zinsen verlangte.

13. Das vorlegende Gericht führt aus:

– § 34 GÖP enthalte eine allgemeine Vorschrift im Sinne von Art. 2 Buchst. l und Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007, nach der für bestimmte Gruppen von Fahrgästen ein Höchsttarif (unentgeltliche Beförderung) vorgesehen sei. Diese Bestimmung solle eine preiswerte Beförderung für solche Fahrgäste sicherstellen. Es sei nicht wahrscheinlich, dass ein Unternehmer ohne ein Tätigwerden der öffentlichen Hand eine unentgeltliche Beförderung von Fahrgästen gewährleisten würde.

– Aus Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 der Verordnung Nr. 1370/2007 scheine sich zu ergeben, dass dem Beförderer ein Ausgleich gewährt werden müsse, aber Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i dieser Verordnung räume den Mitgliedstaaten das Recht ein, die Ausgleichsleistung in einer nationalen Regelung auszuschließen.

– Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 gebe den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, allgemeine Vorschriften über einen finanziellen Ausgleich für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, die Höchsttarife für Schüler und Studenten sowie Auszubildende und Personen mit eingeschränkter Mobilität festlegten, aus dem Anwendungsbereich dieser Verordnung auszunehmen.

14. Das vorlegende Gericht möchte sodann wissen, ob für den Fall, dass die Verordnung Nr. 1370/2007 nicht anwendbar ist, die Ausgleichsleistung auf andere Rechtsakte der Union gestützt werden kann (wie z. B. die Charta der Grundrechte der Europäischen Union [im Folgenden: Charta]) oder ob der Rechtsstreit dann ausschließlich nach nationalem Recht zu lösen ist.

[4] Diese Unternehmen waren seit August 2013 bzw. März 2015 Inhaber einer Gemeinschaftslizenz für die Personenbeförderung, in deren Rahmen sie im estnischen Hoheitsgebiet gewerbliche Busverkehrsdienste im Linienbetrieb durchführten. Nach ihrer Verschmelzung am 29. Juli 2019 führte Lux Express Estonia die Tätigkeit fort.

[5] Seit dem Antrag im Verwaltungsverfahren hat sich der geforderte Betrag in zeitlicher Hinsicht verändert; er bezieht sich nun auf den Zeitraum vom 1. Januar 2016 bis zum 31. Januar 2020.

15. Sofern dem Beförderer eine Ausgleichsleistung gewährt werden muss, hat das vorlegende Gericht schließlich auch Zweifel, nach welchen Kriterien die Höhe der Ausgleichsleistung so bestimmt werden kann, dass sie mit den Unionsvorschriften über staatliche Beihilfen in Einklang steht.

16. Vor diesem Hintergrund legt das Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn) dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1. Ist der Fall, dass allen privatrechtlichen Unternehmen, die im Inland gewerbsmäßig Straßen-, Wasser- und Schienenpersonenverkehr im Linienbetrieb durchführen, die gleiche Verpflichtung auferlegt wird, Fahrgäste einer bestimmten Gruppe (Kinder im Vorschulalter, Personen mit Behinderung bis zum vollendeten 16. Lebensjahr, Personen mit schwerer Behinderung ab dem vollendeten 16. Lebensjahr, Personen mit erheblicher Sehbehinderung sowie die Begleiter einer Person mit schwerer oder erheblicher Sehbehinderung sowie den Blindenführ- bzw. Assistenzhund einer Person mit Behinderung) unentgeltlich zu befördern, als Auferlegung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung im Sinne von Art. 2 Buchst. e und Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 zu behandeln?

2. Falls es sich um eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung im Sinne der Verordnung Nr. 1370/2007 handelt: Hat ein Mitgliedstaat nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Verordnung Nr. 1370/2007 das Recht, die Zahlung einer Ausgleichsleistung an den Beförderer für die Erfüllung einer solchen Verpflichtung durch ein nationales Gesetz auszuschließen?

   Wenn ein Mitgliedstaat das Recht hat, eine Ausgleichsleistung an den Beförderer auszuschließen, unter welchen Voraussetzungen kann er das tun?

3. Ist es nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 erlaubt, allgemeine Vorschriften zur Festlegung von Höchsttarifen für andere als die in dieser Vorschrift genannten Gruppen von Fahrgästen vom Anwendungsbereich dieser Verordnung auszunehmen?

   Gilt die Pflicht zur Mitteilung an die Europäische Kommission nach Art. 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auch dann, wenn die allgemeinen Vorschriften zur Festlegung von Höchsttarifen keine Ausgleichsleistung für den Beförderer vorsehen?

4. Falls die Verordnung Nr. 1370/2007 im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist: Kann die Gewährung einer Ausgleichsleistung auf einen anderen Rechtsakt der Europäischen Union (wie die Charta der Grundrechte der Europäischen Union) gestützt werden?

5. Welchen Voraussetzungen muss die zugunsten des Beförderers gegebenenfalls zu gewährende Ausgleichsleistung genügen, um den Vorschriften über staatliche Beihilfen zu entsprechen?

III. Verfahren vor dem Gerichtshof

17. Das Vorabentscheidungsersuchen ist am 18. November 2020 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen.

18. Lux Express Estonia, die estnische Regierung und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

19. Die Durchführung einer mündlichen Verhandlung ist nicht für notwendig erachtet worden.

IV. Würdigung

A. Erste Vorlagefrage

20. In Estland ist die Organisation des öffentlichen Personenverkehrs im GÖP geregelt. Sein Anwendungsbereich umfasst die Beförderung von Personen auf der Straße, die im Linien-, Gelegenheits- oder Taxiverkehr erfolgen kann.

21. Der Linienverkehr, zu dem der öffentliche Verkehr auf dem Landweg gehört, wird entweder im Rahmen von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen oder in Form gewerblicher Dienstleistungen erbracht [6].

22. Den Tarif im gewerblichen Linienverkehr legt der Beförderer fest. Für den Linienverkehr, der im Rahmen von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen angeboten wird, legt die zuständige Behörde den Höchsttarif pro Kilometer oder den Höchstpreis des Fahrscheins fest.

23. Nach § 34 GÖP ist jeder Betreiber eines inländischen Linienverkehrs dazu verpflichtet, bestimmte Gruppen von Fahrgästen wie z. B. Kinder im Vorschulalter und Menschen mit Behinderung unentgeltlich zu befördern, wie bereits ausgeführt [7]. Für die unentgeltliche Beförderung dieser Fahrgäste erhält der Betreiber keinen Ausgleich.

24. Mit seiner ersten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die im estnischen Recht vorgesehene Pflicht zur unentgeltlichen Beförderung unter den Begriff der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung im Sinne der Verordnung Nr. 1370/2007 fällt.

25. Die Verordnung Nr. 1370/2007 versteht unter „gemeinwirtschaftliche Verpflichtung“ „eine von der zuständigen Behörde festgelegte oder bestimmte Anforderung im Hinblick auf die Sicherstellung von im allgemeinen Interesse liegenden öffentlichen Personenverkehrsdiensten, die der Betreiber unter Berücksichtigung seines eigenen wirtschaftlichen Interesses nicht oder nicht im gleichen Umfang oder nicht zu den gleichen Bedingungen ohne Gegenleistung übernommen hätte“ [8].

26. Die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen ist eine Maßnahme, die die für den Bereich des Personenverkehrs, den die Verordnung Nr. 1370/2007 selbst als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse einstuft (Art. 2 Buchst. a), zuständigen Behörden

[6] Nach den Ausführungen der estnischen Regierung (in den Rn. 7 bis 9 ihrer Erklärungen) handeln private Unternehmen, die Dienstleistungen im Linienverkehr frei erbringen, auf eigenes wirtschaftliches Risiko; sie wählen die Strecke des Linienverkehrs, die sie interessiert, und beantragen eine Lizenz, um diese Strecke kommerziell zu betreiben. Ist eine Linie für gewerbliche Beförderer wirtschaftlich unattraktiv und für die Benutzer von Interesse, begründet die zuständige Behörde eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung, indem sie einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag abschließt. Dieser wird normalerweise im Wege der Ausschreibung vergeben und enthält die Bedingungen für die Leistungserbringung und die damit verbundenen Subventionen.

[7] Nr. 9 der vorliegenden Schlussanträge.

[8] Art. 2 Buchst. e der Verordnung Nr. 1370/2007. Im fünften Erwägungsgrund dieser Verordnung wird es ähnlich ausgedrückt: „Viele Personenlandverkehrsdienste, die im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse erforderlich sind, können … nicht kommerziell betrieben werden. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten müssen Maßnahmen ergreifen können, um die Erbringung dieser Dienste sicherzustellen. Zu den Mechanismen, die sie nutzen können, um die Erbringung öffentlicher Personenverkehrsdienste sicherzustellen, zählen unter anderem die Gewährung ausschließlicher Rechte an die Betreiber eines öffentlichen Dienstes, die Gewährung einer finanziellen Ausgleichsleistung für Betreiber eines öffentlichen Dienstes sowie die Festlegung allgemeiner Vorschriften für den Betrieb öffentlicher Verkehrsdienste, die für alle Betreiber gelten.“

ergreifen können. Ziel ist es, „die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu gewährleisten, die unter anderem zahlreicher, sicherer, höherwertig oder preisgünstiger sind als diejenigen, die das freie Spiel des Marktes ermöglicht hätte“ [9].

27. Zur Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen können nach der Verordnung Nr. 1370/2007 zwei Arten von Rechtsinstrumenten verwendet werden: öffentliche Dienstleistungsaufträge und allgemeine Vorschriften [10].

28. Eine der in der Verordnung Nr. 1370/2007 beispielhaft aufgeführten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ist gerade die „Festsetzung von Höchsttarifen für … bestimmte Gruppen von Fahrgästen“ durch allgemeine Vorschriften (Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007).

29. Die estnische Regierung bestätigt [11], dass § 34 GÖP den gewerblichen Beförderungsunternehmen die streitgegenständliche Verpflichtung auferlegt, um „Familien mit Kleinkindern und Menschen mit Behinderung … eine erschwinglichere Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel und einen leichteren Zugang zu ihnen zu ermöglichen“ [12].

30. Diese Ausführungen der estnischen Regierung zeigen eindeutig, dass mit der zugunsten bestimmter sozialer Gruppen vorgenommenen Festlegung eines Nulltarifs auf den gewerblichen Buslinien nach sozialen Kriterien ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt wird.

31. Diesem sozialen Interesse wird ein Betreiber, der sich nur am Gewinn seines gewerblichen Unternehmens orientiert, nicht unentgeltlich Rechnung tragen. Die unentgeltliche Erbringung einer Dienstleistung entspricht nicht der Logik des Marktes, und deshalb wird die Pflicht zur unentgeltlichen Beförderung vom Gesetz als eine (im vorliegenden Fall durch eine „allgemeine Vorschrift“ auferlegte) zwingend zu erfüllende gemeinwirtschaftliche Verpflichtung ausgestaltet.

32. Folglich enthält § 34 GÖP eine echte gemeinwirtschaftliche Verpflichtung zu Lasten der Betreiber eines inländischen Linienverkehrs dahin gehend, dass bestimmte Gruppen von Fahrgästen unentgeltlich zu befördern sind [13].

33. Da das GÖP eine extreme Preisbegrenzung (Nulltarif) vorsieht, führt es dazu, dass den Beförderern durch eine allgemeine Vorschrift eine echte gemeinwirtschaftliche Verpflichtung auferlegt wird, die „bestimmten Gruppen von Fahrgästen“ zugutekommen soll.

[9] Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1370/2007.

[10] Diese beiden Begriffe sind in Art. 2 Buchst. i und l der Verordnung Nr. 1370/2007 bestimmt. Der *öffentliche Dienstleistungsauftrag* stellt eine „Übereinkunft zwischen einer zuständigen Behörde und einem Betreiber eines öffentlichen Dienstes“ dar. Bei der *allgemeinen Vorschrift* handelt es sich um eine „Maßnahme, die diskriminierungsfrei für alle öffentlichen Personenverkehrsdienste derselben Art in einem bestimmten geografischen Gebiet … gilt“.

[11] Die Erwägungen des estnischen Gesetzgebers als zuständiger Behörde im Sinne von Art. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1370/2007 sind insoweit recht eindeutig.

[12] Erklärungen der estnischen Regierung, Rn. 11. Dieser Regierung zufolge ist das GÖP ein „Echo der estnischen Verfassung“ und der „besonderen Aufmerksamkeit, die die Gesellschaft Familien mit minderjährigen Kindern und Menschen mit Behinderung schenkt, so dass Grundrechtseinschränkungen zu diesem Zweck als gerechtfertigt anzusehen sind. Der Gesetzgeber verfügt über einen weiten Ermessensspielraum, wenn er Grundrechte aus Gründen der Sozialpolitik einschränkt“. Dass eine Einschränkung von Grundrechten vorliegt, wird an mehreren Stellen bestätigt: nicht nur in Rn. 11 (zweimal), sondern auch in den Rn. 12, 22, 49 und 50 der Erklärungen.

[13] Im Urteil vom 14. Oktober 2021, Viesgo Infraestructuras Energéticas (C-683/19, EU:C:2021:847), hat der Gerichtshof eine ähnlich ausgestaltete Pflicht als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung (im Sinne von Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG [ABl. 2009, L 211, S. 55]) eingeordnet: die Pflicht gewerblicher Elektrizitätsunternehmen, schutzbedürftigen Verbrauchern Strom zu einem ermäßigten Tarif zu liefern.

34. Eine andere Frage ist, ob dem Beförderer aufgrund der Verordnung Nr. 1370/2007 für diese Verpflichtung eine Ausgleichsleistung [14] zu gewähren ist, was Gegenstand der zweiten Vorlagefrage ist.

B. Zweite Vorlagefrage

35. Das vorlegende Gericht geht zu Recht davon aus, dass, sofern das GÖP eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung im Sinne der Verordnung Nr. 1370/2007 vorsieht, dem Beförderer, der sie erfüllt, grundsätzlich gemäß Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 dieser Verordnung eine Ausgleichsleistung zu gewähren ist.

36. Gleichwohl hegt es Zweifel, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen sich ein Mitgliedstaat nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Verordnung Nr. 1370/2007 der Zahlung eines solchen Ausgleichs an den Beförderer durch ein nationales Gesetz entziehen kann.

37. Bei der Würdigung dieser Vorlagefrage ist zuerst die Frage nach der Ausgleichsleistung und sodann die Frage nach einem möglichen Ausschluss dieser Leistung nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Verordnung Nr. 1370/2007 zu prüfen.

1. Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

38. Die Verordnung Nr. 1370/2007 sieht eine *Gegenleistung* [15] für die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen vor, die für die betroffenen Unternehmen eine Belastung darstellen. Das Beförderungsunternehmen, das solche Verpflichtungen übernimmt, hat ein Recht auf eine Ausgleichsleistung [16] oder auf die Einräumung eines ausschließlichen Rechts [17].

39. Der Begriff „Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen“ knüpft einen – insbesondere finanziellen – Vorteil an die Erfüllung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung, die die Erbringung von wirtschaftlich unattraktiven Dienstleistungen umfasst.

40. Die Vorgängerregelungen der Verordnung Nr. 1370/2007 liegen auf derselben Linie, die man als „vergütungsorientiert“ bezeichnen könnte:

– Nach Art. 6 der Entscheidung 65/271/EWG des Rates [18] waren die Belastungen auszugleichen, die durch die Anwendung von Beförderungsentgelten und -bedingungen im Personenverkehr entstanden, die ein Mitgliedstaat zugunsten einer oder mehrerer bestimmter Bevölkerungsgruppen auferlegt hatte.

[14] Im Urteil vom 14. Oktober 2021, Viesgo Infraestructuras Energéticas (C-683/19, EU:C:2021:847), hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Richtlinie 2009/72 dem nicht entgegensteht, „dass eine Regelung zur Finanzierung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung, die darin besteht, bestimmten schutzbedürftigen Verbrauchern Strom zu einem ermäßigten Tarif zu liefern, … ohne Ausgleichsmaßnahme eingeführt wird“ (Rn. 61).

[15] In Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1370/2007 ist konkret die Rede von dem, was *„für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen“* gewährt wird.

[16] In Art. 2 Buchst. g der Verordnung Nr. 1370/2007 wird die Ausgleichsleistung definiert als „jede[r] Vorteil, insbesondere finanzieller Art, der mittelbar oder unmittelbar von einer zuständigen Behörde aus öffentlichen Mitteln während des Zeitraums der Erfüllung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung oder in Verbindung mit diesem Zeitraum gewährt wird“.

[17] Nach Art. 2 Buchst. f der Verordnung Nr. 1370/2007 ist dies ein „Recht, das einen Betreiber eines öffentlichen Dienstes berechtigt, bestimmte öffentliche Personenverkehrsdienste auf einer bestimmten Strecke oder in einem bestimmten Streckennetz oder Gebiet unter Ausschluss aller anderen solchen Betreiber zu erbringen“.

[18] Entscheidung vom 13. Mai 1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen (ABl. 1965, L 88, S. 1500).

– Die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69[19] enthielt in Art. 1 Abs. 4 und Art. 9 dieselbe Regelung. Nach Art. 1 Abs. 4 waren „[d]ie den Verkehrsunternehmen durch die Aufrechterhaltung von Verpflichtungen nach Absatz 2 und durch die Anwendung von Beförderungsentgelten und -bedingungen nach Absatz 3[, die ihnen von einem Mitgliedstaat zugunsten einer oder mehrerer bestimmter Bevölkerungsgruppen auferlegt wurden,] entstehenden Belastungen … nach den in dieser Verordnung vorgesehenen gemeinsamen Methoden auszugleichen“[20].

– Nach der Verordnung Nr. 1191/69 musste die tarifliche Verpflichtung, für deren Kosten dem Beförderer ein Ausgleich zu gewähren war, eine doppelte Voraussetzung erfüllen: Sie musste „besondere Tarifmaßnahmen“ für bestimmte Gruppen von Fahrgästen einführen und im Widerspruch zu den wirtschaftlichen Interessen des Unternehmens stehen[21].

41. Der Grundsatz, dass für die sich aus den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ergebenden Belastungen ein Ausgleich zu gewähren ist, kommt aktuell in mehreren Bestimmungen der Verordnung Nr. 1370/2007 zum Ausdruck:

– In Art. 3 Abs. 2 ist verbindlich festgelegt: „Die zuständige Behörde gewährt“ für die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die sie einseitig auferlegt, „eine Ausgleichsleistung“.

– Art. 1 Abs. 1 Unterabs. 2 ist gleichermaßen deutlich, soweit er sich auf die „Bedingungen“ bezieht, unter denen „die zuständigen Behörden den Betreibern eines öffentlichen Dienstes eine Ausgleichsleistung für die ihnen durch die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verursachten Kosten … gewähren, wenn sie ihnen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen“.

– Nach dem Anhang mit den Regeln für die Gewährung einer Ausgleichsleistung werden gemäß Nr. 3 „[z]ur Vermeidung von … unzureichenden Ausgleichsleistungen“ alle quantifizierbaren finanziellen Auswirkungen auf die Netze des Betreibers berücksichtigt.

– Der neue Art. 2a Abs. 2[22] erwähnt „Spezifikationen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und [die] *entsprechende[…] Ausgleichsleistung* für finanzielle Nettoauswirkungen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen“.

42. So wird erreicht, dass den Betreibern auch dann keine wirtschaftlichen Nachteile entstehen, wenn die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die sie erfüllen müssen, Kosten verursachen: Wie schon erwähnt, erhalten sie entweder einen Ausgleich für die ihnen dadurch entstehenden Kosten, oder ihnen werden ausschließliche Rechte eingeräumt.

[19] Verordnung des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (ABl. 1969, L 156, S. 1).

[20] Auch wenn im Rahmen der Reform durch die Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der Verordnung Nr. 1191/69 (ABl. 1991, L 169, S. 1) Art. 1 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1191/69 gestrichen wurde, wurde Art. 9 beibehalten, so dass es bei einem Ausgleich der Belastungen blieb, die den Unternehmen aus der Anwendung von Beförderungsentgelten und -bedingungen, die ihnen im Interesse einer oder mehrerer konkreter Bevölkerungsgruppen auferlegt wurden, entstanden.

[21] Die Verpflichtung zum Ausgleich erstreckte sich folglich weder auf „allgemeine preispolitische Maßnahmen“ noch auf „Maßnahmen, die auf dem Gebiet der allgemeinen Beförderungsentgelte und -bedingungen im Hinblick auf die Organisation des Verkehrsmarktes oder eines Teils des Verkehrsmarktes“ erlassen wurden. Vgl. Urteil vom 27. November 1973, Nederlandse Spoorwegen (36/73, EU:C:1973:130, Rn. 11 bis 13).

[22] Eingefügt durch die Verordnung (EU) 2016/2338 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 (ABl. 2016, L 354, S. 22).

43. Die Verordnung Nr. 1370/2007 sieht somit nicht vor, dass die aus den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zugunsten bestimmter Gruppen von Fahrgästen erwachsenden Kosten allein von den Verkehrsunternehmen zu tragen sind (was, wie das vorlegende Gericht feststellt, wahrscheinlich dazu führen würde, dass keiner der Betreiber bereit wäre, die Dienstleistung zu erbringen, die für sich genommen wirtschaftlich unattraktiv ist).

44. Im Ergebnis müssen solche Verpflichtungen, die in einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag oder, wie im vorliegenden Fall, in einer allgemeinen Vorschrift enthalten sein können, mit einer angemessenen finanziellen Ausgleichsleistung oder der Gewährung eines ausschließlichen Rechts einhergehen.

45. Es ist darauf hinzuweisen, dass allgemeine Vorschriften über Tarife wie die hier in Rede stehende einen anderen Charakter aufweisen als Sicherheitsvorschriften für Fahrgäste, Vorschriften des Umwelt- oder Arbeitsschutzes oder Vorschriften über die Qualität der Beförderungsdienstleistung [23]. Die Einhaltung solcher Vorschriften führt, da sie den rechtlichen Rahmen – mit Ausnahme der Tarife – regeln, in dem die Tätigkeit entfaltet wird, im Gegensatz zu tariflichen Verpflichtungen nicht zu einem Recht auf eine Ausgleichsleistung.

2. Möglicher Ausschluss der Gegenleistung?

46. Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Verordnung Nr. 1370/2007 nimmt Bezug auf „die Parameter, anhand deren *gegebenenfalls* die Ausgleichsleistung berechnet wird“ [24].

47. Diese Ziffer, um deren Auslegung das vorlegende Gericht ersucht, ist nicht so zu verstehen, dass sie den Mitgliedstaaten eine Befugnis einräumt, die Ausgleichsleistung entweder zu gewähren oder nicht zu gewähren. In ihr kommt vielmehr die Möglichkeit zum Ausdruck, dass, wenn ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag gemäß Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1370/2007 geschlossen wird, „eine zuständige Behörde dem ausgewählten Betreiber“ als Alternative zu einem finanziellen Ausgleich „ausschließliche Rechte [gewährt]“.

48. Die Gegenleistung „für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen“ ist zwar wegen der zwingenden Regelung in Art. 3 Abs. 1 in einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag festzulegen [25], doch gilt das nicht, wenn die Verpflichtung zur Festsetzung von Höchsttarifen durch „allgemeine Vorschriften“ erfolgt (Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007).

49. Im letzteren (hier vorliegenden) Fall gilt, wie ich bereits ausgeführt habe, gemäß Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 Folgendes: „Die zuständige Behörde *gewährt* den Betreibern eines öffentlichen Dienstes … eine Ausgleichsleistung für die – positiven oder negativen – finanziellen Auswirkungen auf die Kosten und Einnahmen, die auf die Erfüllung der in den allgemeinen Vorschriften festgelegten tariflichen Verpflichtungen zurückzuführen sind; dabei vermeidet sie eine übermäßige Ausgleichsleistung.“

[23] Auf diese bezieht sich der 17. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1370/2007.

[24] Hervorhebung nur hier.

[25] Vgl. die Mitteilung der Kommission über die Auslegungsleitlinien zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (ABl. 2014, C 92, S. 1, im Folgenden: Mitteilung der Kommission), Nr. 2.2.3 Abs. 2.

50. Man könnte indessen die Auffassung vertreten, dass für die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung keine Entschädigung zu leisten sei, weil sie alle Beförderer in gleicher Weise betreffe, so dass sich für einzelne Beförderer keine Wettbewerbsnachteile ergäben, die Mitbewerbern einen Vorteil verschafften.

51. Ich denke jedoch nicht, dass die Verordnung Nr. 1370/2007 diese Auffassung stützt.

52. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die Verordnung Nr. 1191/69, die Vorgängerin der aktuell geltenden Verordnung, „es den Mitgliedstaaten gestattet, einem öffentlichen Unternehmen, das mit der Durchführung des öffentlichen Personenverkehrs in einer Gemeinde betraut ist, Gemeinwohlverpflichtungen aufzuerlegen, und dass sie die Gewährung eines Ausgleichs für die durch diese Verpflichtungen entstehenden Belastungen vorsieht, der nach den Verordnungsbestimmungen errechnet wird“ [26].

53. Die Verordnung Nr. 1370/2007 bietet eine ebenso gute Grundlage für diese Auffassung. Dem steht nicht entgegen, dass der Betreiber in der im Urteil Antrop entschiedenen Rechtssache ein öffentliches Unternehmen war und es sich im vorliegenden Fall um ein privates Unternehmen handelt [27]. Im Gegenteil, einem kaufmännisch tätigen privaten Unternehmen eine mit Belastungen verbundene gemeinwirtschaftliche Verpflichtung aufzuerlegen, durch die es einen Teil der aus seiner Tätigkeit erwachsenden Einnahmen verliert [28], rechtfertigt die Festlegung von Ausgleichsleistungen, um die negativen Auswirkungen auszugleichen, die seine Wettbewerbsfähigkeit am Markt beeinträchtigen können.

54. Es trifft zu, dass die Verordnung Nr. 1370/2007 darauf abzielt, eine übermäßige Ausgleichsleistung zu vermeiden, die eine staatliche Beihilfe darstellen würde, worauf ich später eingehen werde. Aus diesem Grund legt sie eine Reihe von Mechanismen zur Begrenzung des Ausgleichs fest [29], aber sie gestattet nicht die Auferlegung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen wie der hier in Rede stehenden ohne einen Ausgleich.

55. Der Gerichtshof hat sich mit der Intensität der Ausgleichsleistungen und ihrer Vereinbarkeit mit den Vorschriften über staatliche Beihilfen beschäftigt [30]. Wenn ich mich nicht irre, hat er sich aber noch nicht zu einer nationalen Regelung im Personenverkehrssektor geäußert, nach der ein Ausgleich für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen wie die hier in Rede stehende einfach so ausgeschlossen wird.

[26] Urteil vom 7. Mai 2009, Antrop u. a. (C-504/07, EU:C:2009:290, im Folgenden: Urteil Antrop, Rn. 21).

[27] Wie es im zwölften Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1370/2007 heißt: „Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht ist es unerheblich, ob öffentliche Personenverkehrsdienste von öffentlichen oder privaten Unternehmen erbracht werden.“

[28] Die estnische Regierung und Lux Express Estonia sind unterschiedlicher Auffassung, was die *tatsächlichen* wirtschaftlichen Auswirkungen der Maßnahme anbelangt. Nach Ansicht der estnischen Regierung sind diese Auswirkungen „geringfügig“ (Rn. 15 ihrer Erklärungen), während sie nach Ansicht des Betreibers seinen Umsatz erheblich belasten.

[29] Art. 4, Art. 6 und Anhang.

[30] Urteil Antrop, Rn. 23: „Art. 77 EG [führt] für den Verkehrsbereich eine Ausnahme von den für staatliche Beihilfen geltenden allgemeinen Bestimmungen [ein], indem er vorsieht, dass Beihilfen, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen, mit dem EG-Vertrag vereinbar sind.“

56. Im Urteil Altmark [31] hat der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit bestimmter öffentlicher Zuschüsse geprüft, die den Betrieb von Liniendiensten ermöglichen sollten. Zur Klärung der Frage, ob diese Zuschüsse unter Art. 107 AEUV fielen, war zu prüfen, ob sie „als Ausgleich anzusehen [sind], der die Gegenleistung für Leistungen bildet, die von den Unternehmen, denen sie zugutekommt, zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden“ [32].

57. Im Urteil Altmark wurde also vorausgesetzt, dass ein mit der Erfüllung klar definierter gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betrautes Unternehmen Anspruch auf eine Gegenleistung (Erstattung) hatte, bei deren Berechnung der Betrag nicht überschritten werden durfte, der erforderlich war, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken [33].

58. Insoweit untermauert das Urteil Altmark den allgemeinen Grundsatz (dass dem Beförderer für die Erfüllung einer ihn belastenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung ein Ausgleich zu gewähren ist), während es zugleich die Voraussetzungen darlegt, unter denen „[e]in derartiger Ausgleich … im konkreten Fall … nicht als staatliche Beihilfe zu qualifizieren [ist]“ [34].

59. Die Besonderheit des vorliegenden Rechtsstreits besteht, wie ich bereits ausgeführt habe, darin, dass das nationale Recht den Ausgleich entfallen lässt. In diesem Zusammenhang streiten die Beteiligten darüber, ob sich der Dienstleistungserbringer auf die Verordnung Nr. 1370/2007 stützen kann, um einen Ausgleich von den Behörden des Mitgliedstaats zu verlangen.

60. Meines Erachtens ergibt sich das Recht auf Erstattung der Kosten der für die Benutzer erbrachten Leistungen untrennbar aus der Ausübung einer unternehmerischen Tätigkeit im Personenkraftverkehrssektor, wenn das Beförderungsunternehmen über keine anderen Einnahmen als die Beförderungsentgelte verfügt [35]. Die Bezahlung dieser Leistungen obliegt entweder den Benutzern oder den Behörden, die das Unternehmen zur unentgeltlichen Beförderung der Benutzer verpflichten.

61. Die auferlegte Beschränkung bezieht sich zudem „nicht auf bloße kaufmännische Interessen oder Aussichten …, deren Ungewissheit zum Wesen der wirtschaftlichen Tätigkeiten gehört, sondern auf vermögenswerte Rechte, aus denen sich im Hinblick auf die Rechtsordnung eine gesicherte Rechtsposition ergibt, die eine selbständige Ausübung dieser Rechte durch und zugunsten ihres Inhabers ermöglicht“ [36].

62. Dementsprechend gestattet es Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Verordnung Nr. 1370/2007 nicht, sich in einem Fall wie dem vorliegenden der Gewährung einer angemessenen Ausgleichsleistung zu entziehen.

[31] Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, im Folgenden: Urteil Altmark).

[32] Ebd., Rn. 87.

[33] Die im Urteil Altmark enthaltenen Voraussetzungen scheinen Vorbild für die Formulierung einiger Vorschriften der Verordnung Nr. 1370/2007 gewesen zu sein.

[34] Urteil Altmark, Rn. 88.

[35] Lux Express Estonia unterstreicht (in Rn. 3 ihrer Erklärungen), dass ihre einzige Einnahmequelle der Fahrkartenverkauf sei, denn staatliche Zuschüsse erhalte sie nicht. Sie fügt (in Rn. 28 dieser Erklärungen) hinzu, dass sie auch nicht über einen anderen Ausgleich wie z. B. ausschließliche Rechte verfüge.

[36] Urteil vom 3. September 2015, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Kommission (C-398/13 P, EU:C:2015:535, Rn. 60). Eine andere Frage ist, wie ich bereits vorausgeschickt habe, wie dieser Anspruch im Einzelfall zu berechnen ist. Bestimmte Verpflichtungen (z. B. in Bezug auf Kleinkinder, die keine Plätze belegen) könnten möglicherweise keine negativen Auswirkungen auf die Einnahmen des Betreibers haben.

C. Dritte Vorlagefrage

63. Mit der dritten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 es erlaubt, allgemeine Vorschriften vom Anwendungsbereich dieser Verordnung auszunehmen, die Höchsttarife für andere als die in dieser Vorschrift genannten Gruppen von Fahrgästen festlegen [37].

64. Nach dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 können die Mitgliedstaaten „allgemeine Vorschriften über die finanzielle Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die dazu dienen, Höchsttarife für Schüler, Studenten, Auszubildende und Personen mit eingeschränkter Mobilität festzulegen“, aus dem Anwendungsbereich dieser Verordnung ausnehmen.

65. Diese Möglichkeit setzt voraus, dass der Mitgliedstaat der Kommission diese allgemeinen Vorschriften mitteilt, wobei er „vollständige Informationen über die Maßnahme, insbesondere Einzelheiten zur Berechnungsmethode“, übermittelt.

66. Die Vorgängerregelung in der Verordnung Nr. 1191/69 [38] enthielt ebenfalls eine vergleichbare Möglichkeit im Hinblick auf Unternehmen, deren Tätigkeit sich auf den Betrieb von Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdiensten beschränkte.

67. Nun sind auch im vorliegenden Fall, ebenso wie in anderen Fällen, die der Gerichtshof bereits geprüft hat [39], die Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 nicht erfüllt, wenn man die Angaben in der Vorlageentscheidung und die Erklärungen der Beteiligten des Vorabentscheidungsverfahrens zugrunde legt.

68. Auf der Grundlage dieser Angaben und Erklärungen deutet nichts darauf hin, dass die Republik Estland die Absicht zum Ausdruck gebracht hätte, ihre allgemeinen Vorschriften (über für bestimmte Personengruppen geltende Höchsttarife) von der Anwendung der Verordnung Nr. 1370/2007 auszunehmen, und sie hat diese Vorschriften auch nicht der Kommission mitgeteilt.

69. Unter diesen Umständen ist die dritte Vorlagefrage eher hypothetischer Natur (und daher unzulässig), da in diesem Rechtsstreit die tatsächlichen Voraussetzungen, an die die Anwendung von Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 geknüpft ist, nicht vorliegen.

70. Jedenfalls ermächtigt die Befugnis, diese allgemeinen Vorschriften vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1370/2007 auszunehmen, die Mitgliedstaaten nicht dazu, die Anforderungen außer Acht zu lassen, die sich aus anderen Bestimmungen und Grundsätzen des

[37] In die Liste der in Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 aufgezählten Begünstigten (Schüler, Studenten, Auszubildende und Personen mit eingeschränkter Mobilität) sollten im Wege der Analogie die in § 34 GÖP genannten Gruppen einbezogen werden. Letzterer erfasst Vorschulkinder sowie minderjährige und volljährige Menschen mit Behinderung. Wie die estnische Regierung (in Rn. 41 ihrer Erklärungen) vorträgt, sollten die allgemeinen Vorschriften, die Höchsttarife für ähnliche wie die in Art. 3 Abs. 3 genannten Gruppen von Fahrgästen festlegen, aus den gleichen Gründen des Allgemeininteresses unter diese Vorschrift fallen.

[38] Art. 1 Abs. 1 Unterabs. 2 in der Fassung der Verordnung Nr. 1893/91.

[39] Urteil vom 3. April 2014, CTP (C-516/12 bis C-518/12, EU:C:2014:220, Rn. 20): „[D]en dem Gerichtshof vorgelegten Akten [lässt sich] nichts entnehmen, was darauf hindeutete, dass die Italienische Republik von der in Art. 1 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1191/69 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht hätte, Unternehmen, deren Tätigkeit ausschließlich auf den Betrieb von Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdiensten beschränkt ist, vom Anwendungsbereich dieser Verordnung auszunehmen. Daher finden die Bestimmungen der Verordnung in den Ausgangsverfahren uneingeschränkte Anwendung, so dass die Vorlagefrage anhand dieser Bestimmungen zu prüfen ist.“ Vgl. in diesem Sinne auch Urteil Antrop, Rn. 17.

Unionsrechts ergeben. Ich halte es nicht für erforderlich, zu diesem Punkt weitere Ausführungen zu machen, da die Republik Estland, wie ich bereits dargelegt habe, von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht hat.

D. Vierte Vorlagefrage

71. Die vierte Vorlagefrage wird für den Fall gestellt, dass „die Verordnung Nr. 1370/2007 im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist". Für diesen Fall möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Gewährung einer Ausgleichsleistung auf einen anderen Rechtsakt der Union wie die Charta gestützt werden kann.

72. Eine Antwort auf diese Frage ist nicht erforderlich, da die Verordnung Nr. 1370/2007 auf den Rechtsstreit anwendbar ist und Regelungen über die Ausgleichsleistungen für die durch allgemeine Vorschriften auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen enthält.

73. Es ist daher nicht erforderlich, auf die Charta zurückzugreifen, um eine Rechtsgrundlage für die in diesem Rechtsstreit in Rede stehenden Ausgleichsleistungen zu finden.

74. Die Charta könnte im Rahmen der Auslegung herangezogen werden, da § 34 GÖP, wie die estnische Regierung einräumt, eine Einschränkung der Grundrechte der Verkehrsunternehmen zur Folge hat. Die estnische Regierung wiederholt an mehreren Stellen [40], dass diese Bestimmung die unternehmerische Freiheit [41] und das Eigentumsrecht nicht *übermäßig* einschränke, womit sie einräumt, dass eine solche Einschränkung vorliegt.

75. Einschränkungen der Grundrechte können zulässig sein, wenn sie mit Art. 52 Abs. 1 der Charta im Einklang stehen [42]. Für die Sektoren, in denen die Union ihre Zuständigkeiten ausübt, wie es beim Personenkraftverkehr der Fall ist, ist das Gleichgewicht zwischen der Achtung des Grundrechts und den zulässigen Beschränkungen (die auf legitimen, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen beruhen) nach diesem Artikel der Charta vom Unionsgesetzgeber festzulegen [43].

76. Dieses Gleichgewicht wird, was die Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Personenkraftverkehrssektor anbelangt, durch die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1370/2007 erreicht.

E. Fünfte Vorlagefrage

77. Das vorlegende Gericht möchte wissen, „[w]elchen Voraussetzungen … die zugunsten des Beförderers gegebenenfalls zu gewährende Ausgleichsleistung genügen [muss], um den Vorschriften über staatliche Beihilfen zu entsprechen".

[40] Vgl. Fn. 12 der vorliegenden Schlussanträge.

[41] Wird dem Beförderer eine Belastung auferlegt, die „eine Zwangswirkung entfaltet, die seine wirtschaftliche Tätigkeit beeinträchtigen kann", ist die in Art. 16 der Charta geschützte unternehmerische Freiheit zu berücksichtigen (vgl. Urteil vom 15. September 2016, Mc Fadden, C-484/14, EU:C:2016:689, Rn. 82), ebenso wie das Eigentumsrecht.

[42] Urteil vom 21. Mai 2019, Kommission/Ungarn (Nießbrauchsrechte an landwirtschaftlichen Flächen) (C-235/17, EU:C:2019:432, Rn. 88): „[Nach Art. 52 Abs. 1 der Charta kann] die Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte eingeschränkt werden …, sofern diese Einschränkungen gesetzlich vorgesehen sind, den Wesensgehalt dieser Rechte achten und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich sind sowie den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen."

[43] Natürlich vorbehaltlich einer Überprüfung der Gültigkeit der Bestimmungen des abgeleiteten Unionsrechts durch den Gerichtshof.

78. Die so formulierte Frage ähnelt eher einer allgemeinen Anfrage als einer echten Vorlagefrage, in der um die Auslegung konkreter, für den Rechtsstreit relevanter unionsrechtlicher Bestimmungen ersucht wird.

79. Die Antwort muss sich daher unweigerlich auf demselben Abstraktionsniveau bewegen und sich darauf beschränken, an Folgendes zu erinnern:

– Art. 93 AEUV, der zu Titel VI („Der Verkehr“) gehört, bestimmt: „Mit den Verträgen vereinbar sind Beihilfen, die … der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen.“

– Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 schreibt vor, dass die zuständige Behörde „den Betreibern eines öffentlichen Dienstes … eine Ausgleichsleistung für die – positiven oder negativen – finanziellen Auswirkungen auf die Kosten und Einnahmen [gewährt], die auf die Erfüllung der in den allgemeinen Vorschriften festgelegten tariflichen Verpflichtungen zurückzuführen sind; dabei vermeidet sie eine übermäßige Ausgleichsleistung“.

– Die Ausgleichsleistungen müssen den Vorgaben entsprechen, die sich aus den Art. 4 und 6 sowie aus dem Anhang der Verordnung Nr. 1370/2007 ergeben. Der Anhang enthält die Regeln für die Gewährung einer Ausgleichsleistung in den in Art. 6 Abs. 1 genannten Fällen (durch allgemeine Vorschriften auferlegte gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen), damit diese nicht übermäßig ausfällt [44].

– Soweit Ausgleichsleistungen für die Erfüllung tariflicher Verpflichtungen, die sich aus allgemeinen Vorschriften ergeben, im Einklang mit der Verordnung Nr. 1370/2007 gezahlt werden, sind sie mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Pflicht zur vorherigen Unterrichtung der Kommission befreit [45].

– Nur dann, wenn gemessen an den Parametern für die Berechnung, die sich aus den vorstehend genannten Bestimmungen ergeben, eine übermäßige Ausgleichsleistung vorliegt, könnte eine staatliche Beihilfe vorliegen, über die der Mitgliedstaat die Kommission gemäß Art. 108 AEUV unterrichten müsste [46].

– Schließlich werden die Kriterien zu berücksichtigen sein, die der Gerichtshof im Urteil Altmark aufgestellt hat [47], um festzustellen, wann eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 AEUV vorliegt. Als solche ist eine Ausgleichsleistung anzusehen, die dem Unternehmen einen Vorteil verschafft und nicht einen reinen Ausgleich bewirkt. Bei einem bloßen Ausgleich für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen liegen keine „staatlichen Beihilfen“ im Sinne von Art. 107 AEUV vor [48].

[44] Die Ausgleichsleistung darf den Betreiber nicht in eine günstigere Lage versetzen als seine Mitbewerber am Markt. So werden nach Nr. 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 1370/2007 die finanziellen Auswirkungen „anhand des Vergleichs der Situation bei Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung mit der Situation, die vorläge, wenn die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung nicht erfüllt worden wäre“, beurteilt. Wird die Grenze des finanziellen Nettoeffekts überschritten, so stellt der Überschuss eine staatliche Beihilfe dar.

[45] Mitteilung der Kommission, Nr. 2.4.1: „Wird bei öffentlichen Personenverkehrsdiensten auf Schiene und Straße gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 eine Ausgleichsleistung für diese Dienste gezahlt, so gilt diese als mit dem Binnenmarkt vereinbar und ist gemäß Artikel 9 Absatz 1 dieser Verordnung von der Pflicht zur vorherigen Unterrichtung nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV befreit.“

[46] Ebd., Nr. 2.2.4.

[47] Ebd., Nr. 2.4.1: „Damit eine solche Ausgleichsleistung keine staatliche Beihilfe darstellt, müssen die vier Bedingungen erfüllt sein, die im Altmark-Urteil des Europäischen Gerichtshofs festgelegt wurden.“

[48] Urteil Altmark, Rn. 87.

80. Die Aufgabe der *Anwendung* dieser Kriterien auf den Rechtsstreit übersteigt die nach Art. 267 AEUV dem Gerichtshof zukommende Aufgabe der *Auslegung* des Unionsrechts. Daher ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu klären, ob im vorliegenden Fall die Höhe der Ausgleichsleistung nach dem entgangenen Gewinn zu beziffern ist, den das Beförderungsunternehmen – ausgehend vom Normalpreis der Fahrkarten – hätte erzielen können, oder anhand von anderen Parametern, die ihm geeignet erscheinen. Die Bestimmungen des Anhangs der Verordnung Nr. 1370/2007, auf die das Gericht im letzten Teil der Vorlageentscheidung Bezug nimmt, geben ihm Hinweise zu dieser Aufgabe.

V. Ergebnis

81. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, dem Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn, Estland) wie folgt zu antworten:

1. Art. 2 Buchst. e und Art. 3 Abs. 2 der Verordnung 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 sind dahin auszulegen, dass es eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung darstellt, wenn durch eine allgemeine Vorschrift alle Unternehmen, die Straßenpersonenverkehr im Linienbetrieb durchführen, dazu verpflichtet werden, bestimmte Gruppen von Fahrgästen unentgeltlich zu befördern.

2. Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Verordnung Nr. 1370/2007 erlaubt es nicht, sich der Zahlung der für die Erfüllung dieser gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung geschuldeten Ausgleichsleistung an den Beförderer durch ein nationales Gesetz zu entziehen.

3. Nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 kann ein Mitgliedstaat allgemeine Vorschriften über die finanzielle Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die dazu dienen, Höchsttarife für bestimmte Gruppen von Fahrgästen festzulegen, vom Anwendungsbereich dieser Verordnung ausnehmen, wobei er sie der Kommission einschließlich vollständiger Informationen über die Maßnahme mitteilt.

4. Für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen geschuldete Ausgleichsleistungen müssen den in den Art. 4 und 6 und im Anhang der Verordnung Nr. 1370/2007 festgelegten Vorgaben entsprechen. Werden Ausgleichsleistungen für die Erfüllung der in allgemeinen Vorschriften festgelegten tariflichen Verpflichtungen im Einklang mit der Verordnung Nr. 1370/2007 gewährt, so sind sie nicht als staatliche Beihilfen anzusehen, mit dem Binnenmarkt vereinbar und von der Pflicht zur vorherigen Unterrichtung der Kommission befreit.