Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

8. September 2022*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 – Öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße – Allgemeine Vorschriften über die Auferlegung einer Verpflichtung zur unentgeltlichen Beförderung bestimmter Gruppen von Fahrgästen – Verpflichtung der zuständigen Behörde, den Betreibern eine Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zu gewähren – Berechnungsmethode“

In der Rechtssache C-614/20

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn, Estland) mit Entscheidung vom 18. November 2020, beim Gerichtshof eingegangen am 18. November 2020, in dem Verfahren

Lux Express Estonia AS

gegen

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Arabadjiev (Berichterstatter) sowie der Richter P. G. Xuereb und A. Kumin,

Generalanwalt: M. Campos Sánchez-Bordona,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Lux Express Estonia AS, vertreten durch C. Ginter, K. Härginen und A. Jõks, Vandeadvokaadid,

– der estnischen Regierung, vertreten durch N. Grünberg als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Estnisch.

– der Europäischen Kommission, vertreten durch K. Toomus und C. Vrignon als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 10. März 2022

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 108 AEUV sowie Art. 2 Buchst. e, Art. 3 Abs. 2 und 3 und Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i 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 Lux Express Estonia AS und dem Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Ministerium für Wirtschaft und Kommunikation, Estland) wegen dessen Weigerung, den Schaden zu ersetzen, der dieser Gesellschaft aufgrund der Erfüllung der im estnischen Recht vorgesehenen Verpflichtung, bestimmte Gruppen von Fahrgästen unentgeltlich und ohne Ausgleichsleistung zu befördern, entstanden sein soll.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Entscheidung 65/271/EWG

3 In den Erwägungsgründen 1 bis 3 der Entscheidung 65/271/EWG des Rates vom 13. Mai 1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen (ABl. 1965, 88, S. 1500), hieß es:

„Die gemeinsame Verkehrspolitik muss unter anderem die Beseitigung der Unterschiede zum Ziel haben, die geeignet sind, die Wettbewerbsbedingungen im Verkehr wesentlich zu verfälschen. …

Die Unterschiede treten insbesondere im Steuerrecht, bei staatlichen Eingriffen auf dem Gebiet des Verkehrs und bei den Sozialvorschriften auf.

Es ist daher angebracht, Maßnahmen zu treffen:

…

– hinsichtlich staatlicher Eingriffe auf dem Gebiet des Verkehrs: zum möglichst weitgehenden Abbau der Verpflichtungen, die unter den Begriff des öffentlichen Dienstes fallen, zur

Schaffung eines angemessenen Ausgleichs für Lasten auf Grund von Verpflichtungen, die beibehalten werden, und für Belastungen, die durch Tarifermäßigungen aus sozialen Gründen entstehen, zur Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen, zur Verwirklichung der finanziellen Eigenständigkeit dieser Unternehmen und zur Beseitigung der Beihilfenregelung für den Verkehr unter Berücksichtigung der Besonderheiten dieses Wirtschaftszweiges;

…“

4 Art. 6 dieser Entscheidung bestimmte:

„Ab 1. Juli 1967 sind die Belastungen, die den Verkehrsunternehmern im Personenverkehr durch die Anwendung von Beförderungsentgelten und -bedingungen entstehen, die ihnen von einem Mitgliedstaat zugunsten einer oder mehrerer bestimmter Bevölkerungsgruppen auferlegt wurden, nach gemeinsamen Methoden auszugleichen.“

Verordnung (EWG) Nr. 1191/69

5 In den Erwägungsgründen 1 bis 3 und 13 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (ABl. 1969, L 156, S. 1) hieß es:

„Ein Ziel der gemeinsamen Verkehrspolitik ist die Beseitigung der Unterschiede, die sich dadurch ergeben, dass die Mitgliedstaaten den Verkehrsunternehmen mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundene Verpflichtungen auferlegen; diese Unterschiede führen zu einer erheblichen Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen.

Es ist also notwendig, die in dieser Verordnung definierten Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes aufzuheben; in gewissen Fällen müssen sie jedoch aufrechterhalten werden, um eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen; eine solche Verkehrsbedienung ist nach Angebot und Nachfrage im Verkehr und den Bedürfnissen der Allgemeinheit zu beurteilen.

Die Maßnahmen zur Aufhebung der Verpflichtungen erstrecken sich nicht auf die Beförderungsentgelte und -bedingungen, die den Unternehmen im Personenverkehr zugunsten bestimmter Bevölkerungsgruppen auferlegt sind.

…

Artikel 6 der [Entscheidung 65/271] sieht im Übrigen vor, dass die Mitgliedstaaten den Verkehrsunternehmen die Belastungen ausgleichen müssen, die daraus entstehen, dass ihnen im Personenverkehr die Anwendung von Beförderungsentgelten und -bedingungen zugunsten einer bestimmten Bevölkerungsgruppe auferlegt ist; …“

6 Art. 1 dieser Verordnung sah vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten heben die auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs auferlegten, in dieser Verordnung definierten Verpflichtungen auf, die mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbunden sind.

(2) Die Verpflichtungen können jedoch insoweit aufrechterhalten werden, als sie für die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung unerlässlich sind.

(3) Auf dem Gebiet des Personenverkehrs findet Absatz 1 auf Beförderungsentgelte und -bedingungen keine Anwendung, die ein Mitgliedstaat im Interesse bestimmter Bevölkerungsgruppen auferlegt hat.

(4) Die den Verkehrsunternehmen durch die Aufrechterhaltung von Verpflichtungen nach Absatz 2 und durch die Anwendung von Beförderungsentgelten und -bedingungen nach Absatz 3 entstehenden Belastungen sind nach den in dieser Verordnung vorgesehenen gemeinsamen Methoden auszugleichen.“

7 Art. 9 dieser Verordnung sah vor:

„(1) Die Höhe des Ausgleichs für Belastungen, die den Unternehmen im Personenverkehr aus der Anwendung von Beförderungsentgelten und -bedingungen erwachsen, die ihnen im Interesse bestimmter Bevölkerungsgruppen auferlegt sind, wird nach den gemeinsamen Methoden der Artikel 11 bis 13 errechnet.

(2) Der Ausgleich ist ab 1. Januar 1971 zu leisten.

…“

Verordnung Nr. 1370/2007

8 In den Erwägungsgründen 2 bis 4, 34 und 35 dieser Verordnung heißt es:

„(2) Artikel 86 Absatz 2 des Vertrags bestimmt, dass für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, die Vorschriften des Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, gelten, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert.

(3) Artikel 73 des Vertrags stellt eine Sondervorschrift zu Artikel 86 Absatz 2 dar. Darin sind Regeln für die Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im Bereich des Landverkehrs festgelegt.

(4) Die Hauptziele des Weißbuchs der Kommission vom 12. September 2001 „Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ sind die Gewährleistung sicherer, effizienter und hochwertiger Personenverkehrsdienste durch einen regulierten Wettbewerb, der auch die Transparenz und Leistungsfähigkeit öffentlicher Personenverkehrsdienste garantiert, und zwar unter Berücksichtigung sozialer, umweltpolitischer und raumplanerischer Faktoren, oder das Angebot spezieller Tarifbedingungen zugunsten bestimmter Gruppen von Reisenden, wie etwa Rentner, und die Beseitigung von Ungleichheiten zwischen Verkehrsunternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten, die den Wettbewerb wesentlich verfälschen könnten.

…

(34) Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen können sich im Bereich des Personenlandverkehrs als erforderlich erweisen, damit die mit öffentlichen Dienstleistungen betrauten Unternehmen gemäß festgelegten Grundsätzen und unter Bedingungen tätig sein können, die ihnen die Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglichen. Diese Ausgleichsleistungen können unter bestimmten Voraussetzungen gemäß Artikel 73 des Vertrags mit dem Vertrag vereinbar sein. Zum einen müssen sie gewährt werden, um die Erbringung von Diensten sicherzustellen, die Dienste von allgemeinem Interesse im Sinne des Vertrags sind. Um ungerechtfertigte Wettbewerbsverfälschungen zu vermeiden, darf die Ausgleichsleistung zum anderen nicht den Betrag übersteigen, der notwendig ist, um die Nettokosten zu decken, die durch die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verursacht werden, wobei den dabei erzielten Einnahmen sowie einem angemessenen Gewinn Rechnung zu tragen ist.

(35) Die von den zuständigen Behörden in Übereinstimmung mit dieser Verordnung gewährten Ausgleichsleistungen können daher von der Pflicht zur vorherigen Unterrichtung nach Artikel 88 Absatz 3 des Vertrags ausgenommen werden.“

9 Art. 1 dieser Verordnung bestimmt:

„(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 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.

(2) Diese Verordnung gilt für den innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Personenverkehr mit der Eisenbahn und andere Arten des Schienenverkehrs sowie auf der Straße, mit Ausnahme von Verkehrsdiensten, die hauptsächlich aus Gründen historischen Interesses oder zu touristischen Zwecken betrieben werden. Die Mitgliedstaaten können diese Verordnung auf den öffentlichen Personenverkehr auf Binnenschifffahrtswegen und, unbeschadet der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates vom 7. Dezember 1992 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (Seekabotage) ([ABl. 1992, L 364, S. 7]), auf das Meer innerhalb der Hoheitsgewässer anwenden.

…“

10 Art. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 besagt:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

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

b) ‚zuständige Behörde' jede Behörde oder Gruppe von Behörden eines oder mehrerer Mitgliedstaaten, die zur Intervention im öffentlichen Personenverkehr in einem bestimmten geografischen Gebiet befugt ist, oder jede mit einer derartigen Befugnis ausgestattete Einrichtung;

…

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;

…

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;

…"

11 Art. 2a Abs. 2 dieser Verordnung sieht vor:

„Mit den Spezifikationen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und der entsprechenden Ausgleichsleistung für finanzielle Nettoauswirkungen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen sollen

a) die Ziele der Politik für den öffentlichen Verkehr auf kostenwirksame Weise erreicht werden und

b) die finanzielle Nachhaltigkeit der Erbringung öffentlicher Personenverkehrsdienste gemäß den in der Politik für den öffentlichen Verkehr festgelegten Anforderungen langfristig gesichert werden."

12 Art. 3 der Verordnung lautet:

„(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."

13 Art. 4 Abs. 1 dieser Verordnung bestimmt:

„In den öffentlichen Dienstleistungsaufträgen und den allgemeinen Vorschriften

…

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.

…"

14 Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1370/2007 sieht vor:

„Jede Ausgleichsleistung im Zusammenhang mit einer allgemeinen Vorschrift oder einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag entspricht unabhängig von den Vergabemodalitäten dem Artikel 4. Jede wie auch immer beschaffene Ausgleichsleistung im Zusammenhang mit einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag, der nicht gemäß Artikel 5 Absatz 1, Absatz 3 oder Absatz 3b vergeben wurde oder im Zusammenhang mit einer allgemeinen Vorschrift steht, unterliegt darüber hinaus den Bestimmungen des Anhangs."

15 Art. 9 Abs. 1 dieser Verordnung bestimmt:

„Eine gemäß dieser Verordnung gewährte Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen beim Betrieb öffentlicher Personenverkehrsdienste oder für die Einhaltung von in allgemeinen Vorschriften festgelegten tariflichen Verpflichtungen muss mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sein. Diese Ausgleichsleistungen sind von der Pflicht zur vorherigen Unterrichtung nach Artikel 88 Absatz 3 des Vertrags befreit."

16 In Art. 10 Abs. 1 dieser Verordnung heißt es:

„Die [Verordnung Nr. 1191/69] wird aufgehoben. …"

17 Nr. 2 des Anhangs („Regeln für die Gewährung einer Ausgleichsleistung in den in Artikel 6 Absatz 1 genannten Fällen") der Verordnung Nr. 1370/2007 sieht vor:

„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. …"

Estnisches Recht

18 § 34 des Ühistranspordiseadus (Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr) vom 1. Oktober 2015 (RT I 2015, 2) in seiner auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung (im Folgenden: ÜTS) 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."

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

19 Die Eesti Buss OÜ und die Lux Express Estonia sind private Unternehmen, die in Estland gewerbliche Busverkehrsdienste im Linienbetrieb erbringen. Am 5. Juni 2019 beantragten sie beim Minister für Wirtschaft und Infrastruktur (Estland) eine Entschädigung in Höhe von insgesamt 537 219 Euro für den Gewinn, der ihnen im Jahr 2018 entgangen sein soll, weil sie aufgrund § 34 ÜTS verpflichtet gewesen seien, bestimmte Gruppen von Fahrgästen im Rahmen der Erbringung von gewerblichen Liniendiensten im estnischen Hoheitsgebiet unentgeltlich zu befördern, ohne vom Staat eine Ausgleichsleistung zu erhalten.

20 Am 10. Juli 2019 lehnte der Minister für Wirtschaft und Infrastruktur diesen Antrag mit der Begründung ab, dass der Beförderer nach § 34 ÜTS für die unentgeltliche Beförderung von Fahrgästen keinen Ausgleich erhalte.

21 Am 29. Juli 2019 fusionierte Eesti Buss mit Lux Express Estonia und wurde im Handelsregister gelöscht.

22 Am 12. August 2019 erhob Lux Express Estonia beim vorlegenden Gericht, dem Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn, Estland), Klage auf Verurteilung der Republik Estland zur Zahlung von 851 960 Euro, die dem Schaden in Form von entgangenem Gewinn entspricht, den sie aufgrund der Anwendung von § 34 ÜTS im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis zum 31. Juli 2019 erlitten haben soll, zuzüglich Verzugszinsen. Lux Express Estonia erweiterte diesen Antrag auf den Schaden in Form von entgangenem Gewinn, der zwischen dem 1. Januar 2016 und dem 31. Januar 2020 entstanden sein soll, d. h. auf 2 061 781 Euro zuzüglich Verzugszinsen.

23 Lux Express Estonia machte u. a. geltend, die in § 34 ÜTS vorgesehene Verpflichtung stelle eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung im Sinne von Art. 2 Buchst. e der Verordnung Nr. 1370/2007 dar. Aus Art. 1 Abs. 1 dieser Verordnung ergebe sich, dass die Mitgliedstaaten Verkehrsunternehmen eine Ausgleichsleistung im Gegenzug für die ihnen durch die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verursachten Kosten gewähren müssten. § 34 ÜTS sei mit dieser Verordnung unvereinbar, da er die Zahlung eines Ausgleichs für die Erfüllung einer solchen Verpflichtung verbiete. Der Umstand, dass die Republik Estland diese Bestimmung der Kommission nicht zuvor gemäß Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 und Art. 108 AEUV mitgeteilt habe, schließe die Gewährung einer Ausgleichsleistung nicht aus. Lux Express Estonia trug außerdem vor, dass ihr, sollte davon auszugehen sein, dass die Verordnung

Nr. 1370/2007 auf den Ausgangsrechtsstreit nicht anwendbar sei, nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den Art. 16, 17, 41 und 51 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) eine Ausgleichsleistung zu gewähren sei.

24 Das Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Ministerium für Wirtschaft und Kommunikation) machte geltend, dass die Verordnung Nr. 1370/2007 auf den Ausgangsrechtsstreit nicht anwendbar sei, da Lux Express Estonia keinen öffentlichen Dienstleistungsauftrag mit einer zuständigen Behörde geschlossen habe, sondern gewerbliche Linien/Strecken betreibe. Außerdem erlaube es Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007, Fälle vom Anwendungsbereich dieser Verordnung auszunehmen, in denen mit einer allgemeinen Vorschrift Höchsttarife für bestimmte Gruppen von Fahrgästen festgelegt würden. Da im Übrigen keine Ausgleichsleistung gewährt werde, müsse es der Kommission nicht mitgeteilt werden. Das Ministerium für Wirtschaft und Kommunikation führte weiter aus, dass die in § 34 ÜTS aufgestellte Verpflichtung, selbst wenn sie eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung im Sinne dieser Verordnung sei, keinen Ausgleich für den Beförderer vorschreibe. Auch die Bestimmungen des AEU-Vertrags schrieben keine staatliche Beihilfe vor. Die von Lux Express Estonia erbrachte Dienstleistung sei auch ohne Ausgleich wirtschaftlich rentabel.

25 Das vorlegende Gericht führt aus, dass die Lux Express Estonia auf der Grundlage einer Gemeinschaftslizenz gewerbliche Busverkehrsdienste erbringe und keinen öffentlichen Dienstleistungsauftrag mit den nationalen oder lokalen Behörden geschlossen habe. Sie erhalte keinen Ausgleich aus öffentlichen Mitteln für die Kosten der Erbringung dieser Dienste.

26 Das vorlegende Gericht fragt sich erstens, ob der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens unter die Verordnung Nr. 1370/2007 fällt. Lux Express Estonia erbringe Personenbeförderungsdienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Art. 2 Buchst. a dieser Verordnung, da ein öffentliches Interesse an einem Linienverkehr mit Bussen zwischen verschiedenen Städten in Estland bestehe, und diese Dienstleistungen seien geeignet, die Mobilität der Menschen zu gewährleisten. Unter diesen Umständen stelle sich die Frage, ob, wenn eine zuständige Behörde im Sinne von Art. 2 Buchst. b dieser Verordnung keinen öffentlichen Dienstleistungsauftrag mit einem Verkehrsunternehmen geschlossen, sondern den Beförderern, die im Inland Liniendienste betrieben, durch Gesetz die unentgeltliche Beförderung bestimmter Gruppen von Fahrgästen auferlegt habe, diese Verpflichtung als „gemeinwirtschaftliche Verpflichtung“ im Sinne von Art. 2 Buchst. e dieser Verordnung eingestuft werden könne.

27 Das ÜTS könne als allgemeine Vorschrift im Sinne von Art. 2 Buchst. l und Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 angesehen werden, so dass diese Verordnung im Ausgangsverfahren anwendbar sei. § 34 ÜTS sehe nämlich für bestimmte Gruppen von Fahrgästen einen Höchsttarif (unentgeltliche Beförderung) vor. Die Festlegung eines solchen Höchsttarifs durch eine allgemeine Vorschrift könne nach Art. 3 Abs. 2 dieser Verordnung eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung sein. Außerdem diene § 34 ÜTS dadurch, dass er bestimmten Gruppen von Fahrgästen einen Anspruch auf unentgeltliche Beförderung einräume, dem in Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1370/2007 genannten Ziel, den Fahrgästen eine preisgünstigere Dienstleistung zugutekommen zu lassen. Außerdem sei es nicht wahrscheinlich, dass ein Unternehmen, das sein wirtschaftliches Interesse verfolge, diesen Fahrgästen ohne Einflussnahme der öffentlichen Hand eine unentgeltliche Beförderungsdienstleistung erbringe.

28 Sollte die Verordnung Nr. 1370/2007 auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbar sein, möchte das vorlegende Gericht zweitens wissen, ob ein Mitgliedstaat die Gewährung einer Ausgleichsleistung für die Kosten, die sich aus einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung ergeben, an den Beförderer ausschließen kann. Aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 dieser Verordnung ergebe sich, dass die zuständige Behörde dem Beförderer für die Erfüllung der in der allgemeinen Vorschrift festgelegten tariflichen Verpflichtung eine Ausgleichsleistung gewähre. Aus Art. 1 Abs. 1 Unterabs. 2 und Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i dieser Verordnung lasse sich auch ableiten, dass die zuständige Behörde bei der Auferlegung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung an einen Beförderer die Gewährung einer Ausgleichsleistung für die Erfüllung dieser Verpflichtung vorsehe. In der letztgenannten Bestimmung werde jedoch auch auf die Möglichkeit verwiesen, dass keine Ausgleichsleistung gewährt werde.

29 Drittens fragt sich das vorlegende Gericht, ob Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 es zulässt, nicht nur 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 auszunehmen, sondern auch allgemeine Vorschriften zur Festlegung von Höchsttarifen für andere als die in dieser Bestimmung genannten Gruppen von Fahrgästen, wie z. B. 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, die in § 34 ÜTS angeführt werden. Es fragt sich auch, ob die Mitteilungspflicht nach Art. 3 Abs. 3 dieser Verordnung und Art. 108 AEUV in Fällen gilt, in denen die allgemeinen Vorschriften zur Festlegung von Höchsttarifen keine Ausgleichsleistung an Beförderer, denen eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung auferlegt wurde, vorsehen, da in diesen Fällen keine Gefahr der Gewährung einer staatlichen Beihilfe besteht.

30 Sollte der Gerichtshof der Auffassung sein, dass die Verordnung Nr. 1370/2007 im Ausgangsverfahren keine Anwendung finde, fragt sich das vorlegende Gericht viertens, ob sich eine Verpflichtung, Verkehrsunternehmen als Gegenleistung für die Erfüllung der in § 34 ÜTS vorgesehenen Verpflichtung eine Ausgleichsleistung zu gewähren, aus einem anderen Unionsrechtsakt, z. B. der Charta, ergibt.

31 Für den Fall, dass das vorlegende Gericht Lux Express Estonia eine solche Ausgleichsleistung zusprechen sollte, möchte es fünftens wissen, welche Voraussetzungen es bei der Bestimmung der Höhe der Ausgleichsleistung zu berücksichtigen hat, damit die Ausgleichsleistung nicht gegen die Vorschriften über staatliche Beihilfen verstößt. Da es Lux Express Estonia freistehe, den Fahrkartentarif festzusetzen, und es auf den im estnischen Hoheitsgebiet bedienten Linien wenig Wettbewerb gebe, sei der entgangene Gewinn beim Verkauf der Fahrkarten möglicherweise keine angemessene Grundlage für die Berechnung der Kosten für die Erfüllung der Verpflichtung aus § 34 ÜTS. Das vorlegende Gericht fragt sich, ob es sich selbst dann, wenn die Verordnung Nr. 1370/2007 im Ausgangsverfahren nicht anwendbar sein sollte, entsprechend auf die Vorschriften des Anhangs dieser Verordnung stützen kann, um bei dieser Berechnung einen übermäßigen Ausgleich zu vermeiden.

32 Vor diesem Hintergrund hat das Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

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 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 AEUV 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?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

33 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 2 Buchst. e der Verordnung Nr. 1370/2007 dahin auszulegen ist, dass unter den Begriff „gemeinwirtschaftliche Verpflichtung“ im Sinne dieser Bestimmung die in § 34 ÜTS vorgesehene Verpflichtung von Unternehmen, die im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats einen Straßen-, Wasser- und Schienenlinienverkehr gewährleisten, fällt, bestimmte Gruppen von Fahrgästen, u. a. Kinder im Vorschulalter und bestimmte Personengruppen mit Behinderungen, unentgeltlich, und ohne vom Staat eine Ausgleichsleistung zu erhalten, zu befördern.

34 Es ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 1 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1370/2007 mit diesem festgelegt werden soll, wie die zuständigen Behörden unter Einhaltung des Unionsrechts im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs tätig werden können, um die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu gewährleisten, die u. a. zahlreicher, sicherer, höherwertig oder preisgünstiger sind als diejenigen, die das freie Spiel des Marktes ermöglicht hätte. Außerdem gilt diese Verordnung, wie aus ihrem Art. 1 Abs. 2 hervorgeht, für den innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Personenverkehr mit der Eisenbahn und andere Arten des Schienenverkehrs sowie auf der Straße, mit Ausnahme von Verkehrsdiensten, die hauptsächlich aus Gründen historischen Interesses oder zu touristischen Zwecken betrieben werden. Vom Anwendungsbereich dieser Verordnung ist u. a. der öffentliche Personenverkehr auf Binnenschifffahrtswegen ausgenommen. Die Mitgliedstaaten können die Verordnung jedoch auf den letztgenannten Personenverkehr anwenden. Aus den dem Gerichtshof vorgelegten Unterlagen geht nicht hervor, dass die Republik Estland von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hätte.

35 In Art. 2 Buchst. e der Verordnung Nr. 1370/2007 wird der Begriff „gemeinwirtschaftliche Verpflichtung“ definiert als „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“.

36 Nach Art. 2 Buchst. b der Verordnung Nr. 1370/2007 ist eine „zuständige Behörde“ im Sinne dieser Verordnung „jede Behörde oder Gruppe von Behörden eines oder mehrerer Mitgliedstaaten, die zur Intervention im öffentlichen Personenverkehr in einem bestimmten geografischen Gebiet befugt ist, oder jede mit einer derartigen Befugnis ausgestattete Einrichtung“.

37 Weiter ergibt sich aus Art. 3 dieser Verordnung, dass gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen entweder Gegenstand eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags oder einer allgemeinen Vorschrift im Sinne von Art. 2 Buchst. l dieser Verordnung, d. h. einer Maßnahme, die diskriminierungsfrei für alle öffentlichen Personenverkehrsdienste derselben Art in einem Gebiet gilt, sein können.

38 Im vorliegenden Fall ist es Sache des vorlegenden Gerichts, das allein für die Würdigung des Sachverhalts zuständig ist, festzustellen, ob die in § 34 ÜTS vorgesehene Verpflichtung die Voraussetzungen von Art. 2 Buchst. e der Verordnung Nr. 1370/2007 erfüllt.

39 Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen ergibt sich allerdings zunächst, dass diese Verpflichtung aus einer Rechtsvorschrift hervorgeht. Folglich kann zum einen davon ausgegangen werden, dass diese Verpflichtung von einer Behörde eines Mitgliedstaats festgelegt oder bestimmt wird, die zur Intervention im öffentlichen Personenverkehr befugt ist, also von einer „zuständigen Behörde“ im Sinne von Art. 2 Buchst. b und e der Verordnung Nr. 1370/2007, und zum anderen, dass diese Verpflichtung durch eine „allgemeine Vorschrift“ im Sinne von Art. 2 Buchst. l dieser Verordnung festgelegt wird.

40 Sodann ergibt sich aus § 34 ÜTS, dass jeder Beförderer, der im estnischen Hoheitsgebiet einen Straßen-, Wasser- und Schienenlinienverkehr gewährleistet, bestimmte Gruppen von Fahrgästen, u. a. Kinder im Vorschulalter und bestimmte Personengruppen mit Behinderungen, unentgeltlich befördern muss. In ihren schriftlichen Erklärungen führt die estnische Regierung

aus, die in dieser Bestimmung vorgesehene Verpflichtung werde mit dem Ziel auferlegt, es Familien mit kleinen Kindern und Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen, den öffentlichen Verkehr zu nutzen, indem er erschwinglicher und für sie besser zugänglich gemacht werde. § 34 ÜTS spiegele nämlich die besondere Aufmerksamkeit wider, die die estnische Gesellschaft diesen Personen widme.

41 Dieses Ziel gehört aber zu den Hauptzielen des Weißbuchs der Kommission vom 12. September 2001, auf die im vierten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1370/2007 ausdrücklich Bezug genommen wird und zu denen es gehört, spezielle Tarifbedingungen zugunsten bestimmter Gruppen von Reisenden, wie etwa Rentner, anzubieten. Die in § 34 ÜTS vorgesehene Verpflichtung scheint daher zur Sicherstellung von im allgemeinen Interesse liegenden öffentlichen Personenverkehrsdiensten festgelegt zu werden.

42 Schließlich führt das vorlegende Gericht aus, es sei wenig wahrscheinlich, dass ein Unternehmen, wenn es sein eigenes wirtschaftliches Interesse verfolge, diese Verpflichtung ohne Gegenleistung erfüllen würde.

43 Unter diesen Umständen ist vorbehaltlich der endgültigen Beurteilung durch das vorlegende Gericht anhand aller relevanten Gesichtspunkte davon auszugehen, dass § 34 ÜTS eine „gemeinwirtschaftliche Verpflichtung“ im Sinne von Art. 2 Buchst. e der Verordnung Nr. 1370/2007 vorsieht, da er jedem Unternehmen, das im Inland einen Straßen- und Schienenlinienverkehr gewährleistet, vorschreibt, bestimmte Gruppen von Fahrgästen, u. a. Kinder im Vorschulalter und bestimmte Personengruppen mit Behinderungen, unentgeltlich zu befördern.

44 Diese Erwägung wird durch das Argument der estnischen Regierung nicht entkräftet, wonach diese Verordnung für den Betrieb von Verkehrslinien außerhalb öffentlicher Dienstleistungsaufträge nicht gilt.

45 Es genügt nämlich zum einen der Hinweis, dass Art. 1 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen nicht danach unterscheidet, wie sie festgelegt werden.

46 Zum anderen ergibt sich, wie in Rn. 37 des vorliegenden Urteils ausgeführt wurde, aus Art. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007, dass diese sowohl für in einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag vorgesehene gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, als auch für solche gilt, die durch allgemeine Vorschriften auferlegt werden. Art. 3 Abs. 2 dieser Verordnung bezieht sich sogar ausdrücklich auf nationale Maßnahmen, die in allgemeinen Vorschriften vorgesehen sind und Höchsttarife für bestimmte Gruppen von Fahrgästen festlegen. Zu diesen Maßnahmen gehören aber Verpflichtungen zur unentgeltlichen Beförderung von Fahrgästen, wie sie in § 34 ÜTS vorgesehen sind.

47 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 2 Buchst. e der Verordnung Nr. 1370/2007 dahin auszulegen ist, dass unter den Begriff „gemeinwirtschaftliche Verpflichtung“ im Sinne dieser Bestimmung die in einer nationalen Vorschrift vorgesehene Verpflichtung von Unternehmen, die im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats einen Straßen- und Schienenlinienverkehr gewährleisten, fällt, bestimmte Gruppen von Fahrgästen, u. a. Kinder im Vorschulalter und bestimmte Personengruppen mit Behinderungen, unentgeltlich, und ohne vom Staat eine Ausgleichsleistung zu erhalten, zu befördern.

Zur zweiten Frage

48 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht, falls die erste Frage bejaht wird, erstens im Wesentlichen wissen, ob Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Verordnung Nr. 1370/2007 dahin auszulegen ist, dass es den zuständigen Behörden erlaubt ist, Unternehmen, die im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats einen Straßen- und Schienenlinienverkehr gewährleisten, von der Gewährung einer Ausgleichsleistung für die durch die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verursachten Kosten im Gegenzug für die Erfüllung solcher Verpflichtungen auszuschließen. Für den Fall, dass diese Behörden die Gewährung einer solchen Ausgleichsleistung ausschließen können, fragt das vorlegende Gericht den Gerichtshof zweitens nach den Voraussetzungen, unter denen sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen können.

49 Aus der Begründung der Vorlageentscheidung geht hervor, dass der erste Teil dieser Frage auf der Prämisse beruht, dass die Verordnung Nr. 1370/2007 die zuständigen Behörden verpflichtet, eine Ausgleichsleistung für die Kosten zu gewähren, die sich aus den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ergeben.

50 Um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort zu geben, ist zunächst die Stichhaltigkeit dieser Prämisse zu prüfen.

51 Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1370/2007 sieht vor, dass es im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags erfolgt, wenn eine zuständige Behörde dem ausgewählten Betreiber ausschließliche Rechte und/oder Ausgleichsleistungen gleich welcher Art für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen gewährt.

52 Diese Bestimmung stellt somit den Grundsatz auf, dass die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und die damit verbundenen Ausgleichsleistungen im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags festzulegen sind.

53 Abweichend von dieser Bestimmung ist es nach Art. 3 Abs. 2 dieser Verordnung erlaubt, gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zur Festsetzung von Höchsttarifen für alle Fahrgäste oder bestimmte Gruppen von Fahrgästen anhand von allgemeinen Vorschriften festzulegen.

54 Nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 gewährt die zuständige Behörde 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. Die Gewährung dieser Ausgleichsleistung ist nach den in Art. 4, in Art. 6 und im Anhang dieser Verordnung festgelegten Grundsätzen vorzunehmen.

55 Aus der Verwendung der zwingenden Formulierung „gewährt die zuständige Behörde“ in dieser Bestimmung ergibt sich, dass diese für die zuständigen Behörden nicht nur eine bloße Möglichkeit, sondern eine Verpflichtung vorsieht.

56 Diese Auslegung wird durch den Zusammenhang bestätigt, in den sich die genannte Bestimmung einfügt. In Art. 1 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 wird nämlich darauf verwiesen, „unter welchen Bedingungen 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“. Art. 2a Abs. 2 dieser Verordnung befasst sich mit den Spezifikationen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und der „entsprechenden Ausgleichsleistung für finanzielle Nettoauswirkungen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen“.

57 Außerdem geht aus der Entwicklung der einschlägigen Unionsvorschriften hervor, dass die Verpflichtung zur Gewährung einer Ausgleichsleistung für die Kosten, die sich aus den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ergeben, bis zur Entscheidung 65/271 zurückverfolgt werden kann, deren Art. 6 vorsah, dass ab 1. Juli 1967 die Belastungen, die den Verkehrsunternehmern im Personenverkehr durch die Anwendung von Beförderungsentgelten und -bedingungen entstehen, die ihnen von einem Mitgliedstaat zugunsten einer oder mehrerer bestimmter Bevölkerungsgruppen auferlegt wurden, nach gemeinsamen Methoden auszugleichen sind.

58 Diese Verpflichtung wurde später im Wesentlichen in Art. 1 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1191/69 übernommen, die durch die Verordnung Nr. 1370/2007 aufgehoben und ersetzt wurde.

59 Zwar wurde der Inhalt dieser erstgenannten Bestimmung 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) geändert. Der Gerichtshof hat jedoch im Wesentlichen entschieden, dass die Verordnung Nr. 1191/69 in ihrer geänderten Fassung die Gewährung eines Ausgleichs für die durch diese Verpflichtungen entstehenden Belastungen vorsieht, der nach den Verordnungsbestimmungen errechnet wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. Mai 2009, Antrop u. a., C-504/07, EU:C:2009:290, Rn. 21).

60 Darüber hinaus hat der Unionsgesetzgeber, wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen ausgeführt hat, Art. 9 der Verordnung Nr. 1191/69 nicht geändert, aus dem sich ergibt, dass der Ausgleich für Belastungen, die den Unternehmen im Personenverkehr aus der Anwendung von Beförderungsentgelten und -bedingungen erwachsen, die ihnen im Interesse bestimmter Bevölkerungsgruppen auferlegt sind, auf Antrag dieser Unternehmen ab dem 1. Januar 1971 zu leisten ist.

61 Die Auslegung, wonach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 keine bloße Möglichkeit, sondern eine Verpflichtung der zuständigen Behörden begründet, eine Ausgleichsleistung für die Kosten zu gewähren, die durch die Erfüllung der in dieser Bestimmung genannten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen entstehen, wird auch durch die Ziele der einschlägigen Unionsvorschriften bestätigt.

62 Erstens ergibt sich nämlich aus dem ersten bis dritten Erwägungsgrund der Entscheidung 65/271, dass mit dieser das Ziel der gemeinsamen Verkehrspolitik, Unterschiede zu beseitigen, die dadurch zum Ausdruck kommen, dass die Mitgliedstaaten den Verkehrsunternehmen Verpflichtungen auferlegen, die unter den Begriff des öffentlichen Dienstes fallen und geeignet sind, die Wettbewerbsbedingungen wesentlich zu verfälschen, u. a. durch die Schaffung eines angemessenen Ausgleichs für Belastungen, die durch Verpflichtungen zu Tarifermäßigungen aus sozialen Gründen entstehen, erreicht werden sollte.

63 Die Erwägungsgründe 1 bis 3 und 13 der Verordnung Nr. 1191/69 besagen im Wesentlichen, dass mit dieser Verordnung dasselbe Ziel erreicht werden sollte.

64 Auch die Verordnung Nr. 1370/2007, die wie die Verordnung Nr. 1191/69 auf der Grundlage sowohl der Vertragsbestimmungen über die gemeinsame Verkehrspolitik als auch der Bestimmungen über staatliche Beihilfen erlassen wurde (Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, Rn. 35), verfolgt dieses Ziel.

65 In den Erwägungsgründen 2 und 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 wird nämlich darauf hingewiesen, dass vorbehaltlich der in Art. 73 EG (jetzt Art. 93 AEUV) vorgesehenen Ausnahmen gemäß Art. 86 Abs. 2 EG (jetzt Art. 106 Abs. 2 AEUV) für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, die Vorschriften des Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, gelten, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert.

66 Im vierten Erwägungsgrund dieser Verordnung wird u. a. auch auf das mit dem Weißbuch der Kommission vom 12. September 2001 „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ verfolgte Ziel hingewiesen, die Unterschiede zwischen den Verkehrsunternehmen der verschiedenen Mitgliedstaaten zu beseitigen.

67 Daraus folgt, dass das Ziel der Beseitigung dieser Unterschiede vom Unionsgesetzgeber stets verfolgt wurde.

68 Die Verwirklichung dieses Ziels erfordert die Verpflichtung aller zuständigen Behörden, die durch die Erfüllung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zur Festsetzung von Höchsttarifen für bestimmte Gruppen von Fahrgästen entstandenen Kosten auszugleichen, und nicht nur die bloße Möglichkeit, eine solche Ausgleichsleistung zu gewähren, was zu unterschiedlichen Bedingungen für das Funktionieren des Marktes für den öffentlichen Verkehr innerhalb der Union führen könnte.

69 Zweitens geht aus Art. 1 Abs. 1 Unterabs. 1 und dem vierten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1370/2007 hervor, dass zu diesem Ziel das Ziel hinzukommt, durch einen regulierten Wettbewerb die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu gewährleisten, die u. a. zahlreicher, sicherer, höherwertig oder preisgünstiger sind als diejenigen, die das freie Spiel des Marktes ermöglicht hätte.

70 Der Unionsgesetzgeber hat im 34. Erwägungsgrund dieser Verordnung anerkannt, dass sich im Bereich des Personenlandverkehrs Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verkehrsdienste als erforderlich erweisen können, damit die mit öffentlichen Dienstleistungen betrauten Unternehmen gemäß festgelegten Grundsätzen und unter Bedingungen tätig sein können, die ihnen die Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglichen.

71 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die Verordnung Nr. 1370/2007 die zuständigen Behörden verpflichtet, eine Ausgleichsleistung für die Belastungen zu gewähren, die sich aus den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ergeben.

72 Sodann sieht Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Verordnung Nr. 1370/2007 vor, dass in den öffentlichen Dienstleistungsaufträgen und den allgemeinen Vorschriften die Parameter, anhand deren „gegebenenfalls“ die Ausgleichsleistung berechnet wird, zuvor in objektiver und transparenter Weise aufzustellen sind.

73 Insoweit deutet nichts darauf hin, dass der Unionsgesetzgeber mit dieser Bestimmung den zuständigen Behörden gestatten wollte, von dem in Art. 3 Abs. 2 dieser Verordnung aufgestellten Grundsatz einer Ausgleichsleistung für die finanziellen Auswirkungen, die auf die Erfüllung der in den allgemeinen Vorschriften festgelegten tariflichen Verpflichtungen zurückzuführen sind, abzuweichen.

74 Was den in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i dieser Verordnung verwendeten Ausdruck „gegebenenfalls“ angeht, so ergibt sich aus dem Zusammenhang, in den sich diese Bestimmung einfügt, dass dieser Ausdruck auf die Möglichkeit der zuständigen Behörden hinweist, die in Art. 1 Abs. 1 Unterabs. 2 und Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1370/2007 vorgesehen ist, im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags zu beschließen, den Betreibern zusätzlich oder anstelle ausschließlicher Rechte eine Ausgleichsleistung für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen zu gewähren.

75 Nach alledem ist auf den ersten Teil der zweiten Frage zu antworten, dass Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Verordnung Nr. 1370/2007 dahin auszulegen sind, dass die zuständigen Behörden verpflichtet sind, Unternehmen, die im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats einen Straßen- und Schienenlinienverkehr gewährleisten, eine Ausgleichsleistung für die – positiven oder negativen – finanziellen Auswirkungen auf die Kosten und Einnahmen zu gewähren, die auf die Erfüllung der in einer allgemeinen Vorschrift festgelegten Verpflichtung dieser Unternehmen, bestimmte Gruppen von Fahrgästen, u. a. Kinder im Vorschulalter und bestimmte Personengruppen mit Behinderungen, unentgeltlich zu befördern, zurückzuführen sind.

76 In Anbetracht der Antwort auf den ersten Teil der zweiten Frage ist ihr zweiter Teil nicht zu beantworten.

Zur dritten Frage

77 Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen erstens wissen, ob Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 dahin auszulegen ist, dass er es den Mitgliedstaaten erlaubt, allgemeine Vorschriften zur Festlegung von Höchsttarifen für andere als die in dieser Vorschrift genannten Gruppen von Fahrgästen vom Anwendungsbereich dieser Verordnung auszunehmen. Falls dies bejaht wird, möchte das vorlegende Gericht zweitens wissen, ob die Pflicht zur Mitteilung an die Europäische Kommission nach Art. 108 AEUV auch für allgemeine Vorschriften gilt, die vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen sind und keine Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen vorsehen.

78 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass es nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs allein Sache des nationalen Gerichts ist, das mit dem Rechtsstreit befasst ist und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende Entscheidung fällt, anhand der Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der Fragen zu beurteilen, die es dem Gerichtshof vorlegt, wobei für die Fragen eine Vermutung der Entscheidungserheblichkeit gilt. Der Gerichtshof ist folglich grundsätzlich gehalten, über die ihm vorgelegte Frage zu befinden, wenn sie die Auslegung oder die Gültigkeit einer Vorschrift des Unionsrechts betrifft, es sei denn, dass die erbetene Auslegung offensichtlich in keinem Zusammenhang mit den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, dass das Problem hypothetischer Natur ist oder dass der Gerichtshof

nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der Frage erforderlich sind (Urteil vom 5. Mai 2022, Zagrebačka banka, C-567/20, EU:C:2022:352, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

79 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 die Möglichkeit haben, 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 auszunehmen. Ein solcher Ausschluss erfolgt also nicht automatisch, sondern setzt ein aktives Vorgehen seitens der Mitgliedstaaten voraus.

80 Im vorliegenden Fall geht aus den dem Gerichtshof vorgelegten Unterlagen hervor, dass die Republik Estland keine Schritte unternommen hat, um von der in dieser Bestimmung vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, bestimmte allgemeine Vorschriften über finanzielle Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1370/2007 auszunehmen.

81 Die dritte Frage ist daher offensichtlich hypothetischer Natur. Sie ist folglich unzulässig.

Zur vierten Frage

82 Aus dem Wortlaut der vierten Frage ergibt sich, dass sie nur für den Fall gestellt wird, dass die Verordnung Nr. 1370/2007 auf das Ausgangsverfahren nicht anwendbar ist.

83 In Anbetracht der Antworten auf die ersten beiden Fragen braucht die vierte Frage nicht beantwortet zu werden.

Zur fünften Frage

84 Mit seiner fünften Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, welchen Voraussetzungen die Gewährung einer Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen genügen muss, um den Vorschriften über staatliche Beihilfen zu entsprechen. Aus der Begründung der Vorlageentscheidung geht hervor, dass das vorlegende Gericht insbesondere wissen möchte, ob der Gewinn aus dem Verkauf von Fahrkarten, der dem Beförderer aufgrund der Erfüllung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung entgangen ist, eine geeignete Grundlage für die Berechnung der Kosten für die Erfüllung dieser Verpflichtung darstellt, die bei der Bestimmung der Höhe dieser Ausgleichsleistung zu berücksichtigen sind.

85 Insoweit soll die Verordnung Nr. 1370/2007 nach ihrem Art. 1 Abs. 1 Unterabs. 1 festlegen, wie die zuständigen Behörden unter Einhaltung des Unionsrechts im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs tätig werden können.

86 Daraus folgt, dass die Verordnung Nr. 1370/2007 ebenso wie die Verordnung Nr. 1191/69, die sie aufgehoben und ersetzt hat, eine Regelung einführt, zu deren Einhaltung die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, wenn sie Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes Unternehmen auferlegen wollen, die landgebundene Verkehrsleistungen erbringen (vgl. entsprechend Urteil vom 24. Juli 2003, Altmark Trans und Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, Rn. 43 bis 53).

87 Wie aus Art. 9 Abs. 1 und dem 35. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1370/2007 hervorgeht, sind Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen beim Betrieb öffentlicher Personenverkehrsdienste oder für die Einhaltung von in allgemeinen Vorschriften festgelegten tariflichen Verpflichtungen, die in Übereinstimmung mit der genannten Verordnung gezahlt werden, mit dem Binnenmarkt vereinbar. Diese Ausgleichsleistungen sind von der Pflicht zur vorherigen Unterrichtung nach Art. 108 Abs. 3 AEUV befreit.

88 Hinsichtlich der Ausgleichsleistungen 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, mit denen Höchsttarife für bestimmte Gruppen von Fahrgästen festgelegt werden sollen, sieht Art. 3 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 vor, dass diese Ausgleichsleistungen gemäß den in Art. 4, Art. 6 und im Anhang dieser Verordnung genannten Grundsätzen gewährt werden, um eine übermäßige Ausgleichsleistung zu vermeiden.

89 Aus Nr. 2 des Anhangs dieser Verordnung geht hervor, dass die Ausgleichsleistung den Betrag nicht überschreiten darf, 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.

90 Wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen im Wesentlichen ausgeführt hat, stellt der entgangene Gewinn beim Verkauf von Fahrkarten nicht zwangsläufig die Auswirkungen der Erfüllung der Verpflichtung, bestimmte Fahrgäste unentgeltlich zu befördern, auf die Kosten und Einnahmen des Betreibers eines öffentlichen Dienstes dar. Die Beförderung dieser Fahrgäste nimmt dem betreffenden Verkehrsunternehmen nämlich nur dann die Möglichkeit, Fahrgäste zu befördern, die Fahrkarten kaufen müssen, wenn für die letztgenannten Fahrgäste kein Platz mehr bleibt. Außerdem können sich die zusätzlichen Kosten, die dem Betreiber dadurch entstehen, dass sich Fahrgäste an Bord eines Busses befinden, die unentgeltlich befördert werden müssen, als geringfügig erweisen.

91 Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, das allein für die Würdigung des Sachverhalts zuständig ist, den Betrag, der den finanziellen Auswirkungen auf die Kosten und Einnahmen der Klägerin des Ausgangsverfahrens, die auf die Erfüllung der in § 34 ÜTS festgelegten Verpflichtungen zurückzuführen sind, entspricht, zu prüfen und sich zu vergewissern, dass die Ausgleichsleistung diesen Betrag nicht übersteigt.

92 Nach alledem ist auf die fünfte Frage zu antworten, dass Art. 3 Abs. 2 und Nr. 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 1370/2007 dahin auszulegen sind, dass Ausgleichsleistungen für die – positiven oder negativen – finanziellen Auswirkungen auf die Kosten und Einnahmen, die auf die Erfüllung der in allgemeinen Vorschriften festgelegten tariflichen Verpflichtungen zurückzuführen sind, gemäß den in Art. 4, Art. 6 und im Anhang dieser Verordnung genannten Grundsätzen zu gewähren sind, um eine übermäßige Ausgleichsleistung zu vermeiden. 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.

Kosten

93 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des bei dem 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 (Erste Kammer) für Recht erkannt:

1. **Art. 2 Buchst. e 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 wie folgt auszulegen:

   Unter den Begriff „gemeinwirtschaftliche Verpflichtung“ im Sinne dieser Bestimmung fällt die in einer nationalen Vorschrift vorgesehene Verpflichtung von Unternehmen, die im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats einen Straßen- und Schienenlinienverkehr gewährleisten, bestimmte Gruppen von Fahrgästen, u. a. Kinder im Vorschulalter und bestimmte Personengruppen mit Behinderungen, unentgeltlich, und ohne vom Staat eine Ausgleichsleistung zu erhalten, zu befördern.

2. **Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziff. i der Verordnung Nr. 1370/2007 in der durch die Verordnung 2016/2338 geänderten Fassung**

   sind wie folgt auszulegen:

   Die zuständigen Behörden sind verpflichtet, Unternehmen, die im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats einen Straßen- und Schienenlinienverkehr gewährleisten, eine Ausgleichsleistung für die – positiven oder negativen – finanziellen Auswirkungen auf die Kosten und Einnahmen zu gewähren, die auf die Erfüllung der in einer allgemeinen Vorschrift festgelegten Verpflichtung dieser Unternehmen, bestimmte Gruppen von Fahrgästen, u. a. Kinder im Vorschulalter und bestimmte Personengruppen mit Behinderungen, unentgeltlich zu befördern, zurückzuführen sind.

3. **Art. 3 Abs. 2 und Nr. 2 des Anhangs der Verordnung Nr. 1370/2007 in der durch die Verordnung 2016/2338 geänderten Fassung**

   sind wie folgt auszulegen:

   Ausgleichsleistungen für die – positiven oder negativen – finanziellen Auswirkungen auf die Kosten und Einnahmen, die auf die Erfüllung der in allgemeinen Vorschriften

festgelegten tariflichen Verpflichtungen zurückzuführen sind, sind gemäß den in Art. 4, Art. 6 und im Anhang dieser Verordnung genannten Grundsätzen zu gewähren, um eine übermäßige Ausgleichsleistung zu vermeiden. 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.

Unterschriften