

EuGH (Siebte Kammer), Urteil vom 24.03.2022 – C-666/20 P**Titel:**

Rechtsmittel, Staatliche Beihilfen, Begriff der Beihilfe, Öffentlicher Personenverkehr, Ausgleich für Kosten, die mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verbunden sind, Übertragung von Finanzmitteln zwischen öffentlichen Verwaltungen, Pflicht der kommunalen Aufgabenträger im Beförderungswesen, ermäßigte Tarife für Studenten und Auszubildende vorzusehen, Kein Vorteil, der einem Unternehmen vom Staat gewährt wird, Begriff des Unternehmens, Pourvoi, Aides d'État, Notion d' "aide", Transport public de voyageurs, Compensation de coûts inhérents à des obligations de service public, Transfert de ressources financières entre administrations publiques, Obligation pour les autorités municipales organisatrices des transports d'établir des tarifs réduits pour les étudiants et les apprentis, Absence d'avantage accordé par l'État à une entreprise, Notion d' "entreprise"

Redaktionelle Leitsätze:

1. Der Anspruch auf rechtliches Gehör in einem gerichtlichen Verfahren bedeutet nicht, dass der Richter auf das gesamte Vorbringen einer Partei eingehen müsste. Der Richter hat nach Anhörung dieses Vorbringens und Würdigung der Beweise über den Klageantrag zu entscheiden und seine Entscheidung zu begründen.
2. Ein erstmals im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens vor dem EuGH vorgebrachtes Angriffsmittel ist als unzulässig zurückzuweisen, da anderenfalls eine Partei in diesem Rahmen ein Angriffs- oder Verteidigungsmittel vorbringen könnte, das sie vor dem EuG nicht vorgebracht hat, und der EuGH, dessen Rechtsmittelzuständigkeit begrenzt ist, mit einem Streitgegenstand befasst werden könnte, der über denjenigen hinausgeht, über den das EuG zu erkennen hatte.
3. Aus Art. 256 I UAbs. 2 AEUV, Art. 58 I der Satzung des EuGH sowie Art. 168 Id und Art. 169 II der Verfahrensordnung des EuGH folgt, dass ein Rechtsmittel die beanstandeten Teile des Urteils des EuG, dessen Aufhebung beantragt wird, sowie die rechtlichen Argumente, die diesen Antrag speziell stützen, genau bezeichnen muss.
4. Für die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften des Unionsrechts gilt jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung, als Unternehmen. Eine wirtschaftliche Tätigkeit ist jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten. Somit können der Staat selbst oder eine staatliche Einheit als Unternehmen tätig sein.

Rechtsgebiete:

Europarecht, ausl. Recht, Völkerrecht, Handelsrecht

Schlagworte:

Rechtsmittel, Staatliche Beihilfen, Begriff der Beihilfe, Öffentlicher Personenverkehr, Ausgleich für Kosten, die mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verbunden sind, Übertragung von Finanzmitteln zwischen öffentlichen Verwaltungen, Pflicht der

kommunalen Aufgabenträger im Beförderungswesen, ermäßigte Tarife für Studenten und Auszubildende vorzusehen, Kein Vorteil, der einem Unternehmen vom Staat gewährt wird, Begriff des Unternehmens, Pourvoi, Aides d'État, Notion d' "aide", Transport public de voyageurs, Compensation de coûts inhérents à des obligations de service public, Transfert de ressources financières entre administrations publiques, Obligation pour les autorités municipales organisatrices des transports d'établir des tarifs réduits pour les étudiants et les apprentis, Absence d'avantage accordé par l'État à une entreprise, Notion d' "entreprise" , Rechtliches Gehör, Entscheidungsgründe, Rechtsmittelgründe, Bezeichnung, Angriffsmittel, Präklusion, Beihilfeverbot, Unternehmen, Kommunalen Aufgabenträger

vorgehend:

EuG, Urteil vom 05.10.2020 - [T-583/18](#)

Parteien:

Kläger:

Gesamtverband Verkehrsgewerbe Niedersachsen e.V. (GVN)

Beklagter:

Commission européenne

Fundstellen:

BeckRS 2022, [5296](#)

EuZW 2022, [419](#) (m. Anm. Dr. Corina Jürschik, Dr. Maximilian Stützel)

LSK 2022, [5296](#)

NZBau 2022, [288](#)

ECLI:

ECLI:EU:C:2022:225

CELEX:

CELEX 62020CJ0666

Rechtskraft:

rechtskräftig

Text1

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Siebte Kammer)

24. März 2022*

In der Rechtssache [C-666/20 P](#)

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 7. Dezember 2020,

Gesamtverband Verkehrsgewerbe Niedersachsen e. V. (GVN) mit Sitz in Hannover (Deutschland),

vertreten durch Rechtsanwalt C. Antweiler,

Rechtsmittelführer,

andere Parteien des Verfahrens:

Europäische Kommission,

vertreten durch F. Tomat und K. Blanck als Bevollmächtigte,

Beklagte im ersten Rechtszug,

Bundesrepublik Deutschland,

Land Niedersachsen (Deutschland), vertreten durch die Rechtsanwältinnen S. Barth und H. Gading,

Streithelfer im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Siebte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Ersten Kammer A. Arabadjiev (Berichterstatter) in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Siebten Kammer sowie der Richter T. von Danwitz und A. Kumin,

Generalanwalt: A. Rantos,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

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

folgendes

Urteil

Tenor:

1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.
2. Der Gesamtverband Verkehrsgewerbe Niedersachsen e. V. (GVN) trägt neben seinen eigenen Kosten die Kosten der Europäischen Kommission.
3. Das Land Niedersachsen (Deutschland) trägt seine eigenen Kosten.

Gründe:

1Mit seinem Rechtsmittel beantragt der Gesamtverband Verkehrsgewerbe Niedersachsen e. V. (GVN) die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 5. Oktober 2020, GVN/Kommission (T-583/18, im Folgenden: angefochtenes Urteil, ECLI:EU:T:2020:466), mit dem es seine Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses C(2018) 4385 final der Kommission vom 12. Juli 2018, keine Einwände gegen die vom Land Niedersachsen gemäß § 7a des Niedersächsischen Nahverkehrsgesetzes erlassene Maßnahme zu erheben (Sache SA.46538 [2017/NN]) (ABl. 2018, C 292, S. 1, im Folgenden: streitiger Beschluss), abgewiesen hat.

Rechtlicher Rahmen

2Art. 1 Abs. 1 Unterabs. 1 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) sieht vor, dass es Zweck dieser Verordnung ist, „festzulegen, wie die zuständigen Behörden unter Einhaltung des [Unions]rechts 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“.

3Art. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 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 [93, 106, 107 und 108 AEUV] 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 [108 AEUV] mitzuteilen. Jede Mitteilung enthält vollständige Informationen über die Maßnahme, insbesondere Einzelheiten zur Berechnungsmethode.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits und streitiger Beschluss

4Die Vorgeschichte des Rechtsstreits wird in den Rn. 2 bis 10 und 25 bis 28 des angefochtenen Urteils geschildert und lässt sich für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens wie folgt zusammenfassen.

5In Deutschland nimmt § 8 Abs. 4 Satz 3 des Personenbeförderungsgesetzes (im Folgenden: PBefG) finanzielle Ausgleichsleistungen für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs nach § 45a PBefG in Übereinstimmung mit Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 aus dem Anwendungsbereich dieser Verordnung aus.

6§ 45a PBefG räumt den Unternehmen einen unmittelbaren Ausgleichsanspruch gegenüber dem Land ein, auf dessen Gebiet die Beförderung durchgeführt wird.

7In Anwendung von § 64a PBefG, der die Länder ermächtigt, § 45a PBefG durch ihre eigenen Vorschriften zu ersetzen, hat das Land Niedersachsen den am 1. Januar 2017 in Kraft getretenen § 7a des Niedersächsischen Nahverkehrsgesetzes (im Folgenden: NNVG) erlassen. Danach obliegt den kommunalen Aufgabenträgern im Beförderungswesen (im Folgenden: kommunale Aufgabenträger) die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung für Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs im straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr zusammen mit der Verpflichtung, den Tarif von Zeitfahrausweisen im straßengebundenen Ausbildungsverkehr um mindestens 25% gegenüber normalen Zeitfahrausweisen mit vergleichbarer Gültigkeit zu ermäßigen. Die kommunalen Aufgabenträger müssen den Verkehrsunternehmen angemessene Ausgleichsleistungen auf der Basis der ihnen vom Land gezahlten Finanzhilfen zukommen lassen.

8Am 28. September 2016 legte GVN, ein Wirtschaftsverband, der die Interessen von rund 3 400 Unternehmen des privaten Verkehrsgewerbes in Niedersachsen vertritt, die u. a. im

Bereich des Omnibus- und Tourismusverkehrs tätig sind, bei der Kommission eine Beschwerde gegen die vom Entwurf von § 7a NNVG vorgesehene Maßnahme ein. Am 21. Oktober 2016 wurde bei der Kommission eine zweite Beschwerde gegen diese Maßnahme eingereicht.

9Am 12. Juli 2018 erließ die Kommission den streitigen Beschluss, in dem sie zu dem Ergebnis gelangte, dass keine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV vorliege.

10In diesem Beschluss stellte die Kommission fest, dass nach § 7a Abs. 1 NNVG den kommunalen Aufgabenträgern die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung für Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs obliege. Gemäß § 7a Abs. 2 NNVG müssten die niedersächsischen Behörden den kommunalen Aufgabenträgern als Gegenleistung für ihre Verpflichtung, u. a. eine Ermäßigung von 25% für Fahrten im Ausbildungsverkehr sicherzustellen, eine jährliche Finanzhilfe gewähren, die diese anschließend den im öffentlichen Personennahverkehr tätigen Unternehmen des Landes zukommen ließen.

11Hierbei vertrat die Kommission die Auffassung, dass § 7a NNVG durch die Ersetzung von § 45a PBefG zu einer Übertragung von Finanzmitteln zwischen den Behörden des Landes Niedersachsen und den kommunalen Aufgabenträgern geführt habe, ohne dass diese Mittel jedoch die staatliche Sphäre verlassen hätten. Die Tatsache, dass nach § 7a NNVG nunmehr die kommunalen Aufgabenträger für die Gewährung finanzieller Ausgleichszahlungen an die Endbegünstigten zuständig seien, wohingegen vor Inkrafttreten der Bestimmung nur das Land einen solchen Ausgleich gewähren können, erlaube nicht, eine Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV festzustellen.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

12Mit Klageschrift, die am 26. September 2018 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob GVN Klage auf Nichtigkeitserklärung des streitigen Beschlusses.

13Mit Beschluss vom 23. Mai 2019 ließ das Gericht das Land Niedersachsen (Deutschland) als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zu.

14Zur Stützung seiner Klage machte GVN zwei Klagegründe geltend. Mit dem ersten machte er geltend, dass der streitige Beschluss dadurch, dass darin festgestellt werde, dass die in § 7a NNVG vorgesehene Maßnahme in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1370/2007 falle, gegen Art. 3 Abs. 3 dieser Verordnung verstoße. Mit dem zweiten trug er vor, dass der streitige Beschluss dadurch, dass die Einstufung einer neuen Beihilferegelung als staatliche Beihilfe ausgeschlossen werde, gegen Art. 107 AEUV und Art. 108 Abs. 3 AEUV verstoße.

15Mit dem angefochtenen Urteil wies das Gericht die Klage von GVN ab.

Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

16Mit seinem Rechtsmittel beantragt GVN,

- die Nrn. 1 und 2 des Tenors des angefochtenen Urteils aufzuheben;
- den streitigen Beschluss für nichtig zu erklären.

17Die Kommission beantragt,

- das Rechtsmittel als unzulässig zurückzuweisen;
- hilfsweise, das Rechtsmittel als unbegründet zurückzuweisen;
- GVN die Kosten aufzuerlegen.

18Das Land Niedersachsen beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und GVN die Kosten aufzuerlegen.

Zum Rechtsmittel

19GVN stützt sein Rechtsmittel auf vier Gründe. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund rügt er einen Verstoß gegen Art. 47 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta). Mit dem zweiten rügt er einen Rechtsfehler, den das Gericht dadurch begangen haben soll, dass es entschieden habe, die Bundesrepublik Deutschland habe allgemeine Vorschriften für die finanzielle Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die dazu dienen, Höchsttarife für Schüler, Studenten, Auszubildende und Personen mit eingeschränkter Mobilität festzulegen, durch § 45a PBefG und § 8 Abs. 4 Satz 3 PBefG wirksam aus dem Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1370/2007 ausgenommen. Mit dem dritten rügt er einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007. Mit dem vierten rügt er einen Verstoß gegen Art. 107 AEUV und Art. 108 Abs. 3 AEUV.

Zur Entscheidung des Gerichts, über die Klage in der Sache zu entscheiden, ohne über ihre Zulässigkeit zu befinden

20In ihrer Rechtsmittelbeantwortung vertritt die Kommission die Auffassung, dass das Rechtsmittel wegen der bereits im ersten Rechtszug festgestellten fehlenden Klagebefugnis von GVN unzulässig sei.

21GVN, der nicht Adressat des streitigen Beschlusses sei, habe nicht dargetan, von diesem dadurch individuell betroffen zu sein, dass seine Marktstellung durch die Maßnahme, die Gegenstand dieses Beschlusses sei, spürbar beeinträchtigt werde. Ein Berufsverband, der mit der Wahrnehmung der Kollektivinteressen seiner Mitglieder betraut sei, sei zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen einen Beschluss der Kommission über staatliche Beihilfen grundsätzlich nur in zwei Fällen befugt, nämlich erstens, wenn die von ihm vertretenen Unternehmen oder einige von ihnen auch einzeln klagebefugt seien, und zweitens, wenn der Verband ein eigenes Interesse dartun könne, insbesondere weil seine Position als Verhandlungspartner durch diesen Beschluss beeinträchtigt worden sei. GVN habe jedoch kein eigenes Interesse als Verband geltend gemacht.

22Infolgedessen fordert die Kommission den Gerichtshof auf, von Amts wegen zu prüfen, ob die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV erfüllt sind.

23Die Kommission wiederholt somit das Vorbringen, das sie im ersten Rechtszug vorgetragen hat und mit dem sie, ohne formell eine Einrede der Unzulässigkeit nach Art. 130 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts zu erheben, geltend gemacht hat, dass die Klage von GVN unzulässig sei, weil dieser nicht klagebefugt sei. Mit diesem Vorbringen der Kommission soll also nicht die Zulässigkeit des Rechtsmittels in Frage gestellt werden, sondern die Entscheidung des Gerichts gerügt werden, die Klage in der Sache abzuweisen, ohne über die Unzulässigkeitsgründe zu entscheiden, die sie geltend gemacht hat. Allerdings hat die Kommission kein Rechtsmittel und auch kein Anschlussrechtsmittel eingelegt.

24Das Gericht hat pflichtgemäß geprüft, ob es nach den Grundsätzen einer geordneten Rechtspflege unter den Umständen des vorliegenden Falles gerechtfertigt war, die Klage in dieser Rechtssache als unbegründet abzuweisen, ohne über die von der Kommission geltend gemachten Unzulässigkeitsgründe zu entscheiden, wodurch diese nicht beschwert sein kann (Urteil vom 26. Februar 2002, Rat/Boehringer, C-23/00 P, ECLI:EU:C:2002:118, Rn. 52).

25So hat das Gericht in den Rn. 20 und 21 des angefochtenen Urteils aus Gründen der Verfahrensökonomie entschieden, dass über die Zulässigkeit der Klage von GVN nicht zu entscheiden sei, und die Klage dann abgewiesen. Die Behauptung der Kommission, die fehlende Klagebefugnis von GVN sei bereits im ersten Rechtszug festgestellt worden, beruht demnach auf einem fehlerhaften Verständnis des angefochtenen Urteils.

26Da die Argumente der Kommission nicht darauf abzielen, den Tenor des angefochtenen Urteils in Frage zu stellen, gehen sie jedenfalls ins Leere und sind deswegen zurückzuweisen (Urteil vom 25. März 2010, *Sviluppo Italia Basilicata/Kommission*, [C-414/08 P](#), [ECLI:EU:C:2010:165](#), Rn. 52).

Zum ersten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

27GVN trägt vor, dass das Gericht dadurch, dass es sein Vorbringen zu den Voraussetzungen, unter denen § 64a PBefG den Ländern gestatte, § 45a PBefG durch ihre eigenen Vorschriften zu ersetzen, nicht berücksichtigt habe, gegen Art. 47 Abs. 2 der Charta verstoßen habe. Aus dieser Vorschrift folge, dass den Verfahrensbeteiligten rechtliches Gehör gewährt werden müsse. Daraus wiederum resultiere die Pflicht des Gerichts zur Berücksichtigung des von den Parteien geltend gemachten Vorbringens.

28GVN weist darauf hin, dass er in den Rn. 40 bis 44 seiner Klageschrift zum einen vorgetragen habe, dass § 45a PBefG gemäß § 64a PBefG nur dann wirksam durch ein Landesgesetz ersetzt werden könne, wenn dieses eine inhaltliche Regelung über Höhe und Verfahren der Ausgleichsleistungen enthalte, die als Gegenleistung für die Verpflichtung, ermäßigte Tarife für die Beförderung von Schülern und Auszubildenden anzubieten, gewährt werde, und zum anderen, dass § 64a PBefG dem Landesgesetzgeber verbiete, diese Befugnis auf die Gemeinden zu delegieren.

29Im angefochtenen Urteil sei das Gericht auf dieses Vorbringen weder eingegangen, noch habe es geprüft, ob GVN zutreffend vorgetragen habe, dass die Anträge seiner Mitglieder auf Erteilung personenbeförderungsrechtlicher Genehmigungen abgelehnt würden, wenn diese für Schüler und Auszubildende keinen Rabatt in Höhe von 25% anböten, weil die kommunalen Aufgabenträger ihnen keinen Ausgleich mehr gewähren wollten, was einem Berufsverbot gleichkomme. Vielmehr habe das Gericht in Rn. 28 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass das Land Niedersachsen § 7a NNVG gemäß § 64a PBefG erlassen habe. Aus Rn. 43 des angefochtenen Urteils gehe hervor, dass das Gericht keinerlei Bedenken dagegen geäußert habe, dass § 7a NNVG eine landesrechtliche Ausnahme von einer bundesrechtlichen Vorschrift, und zwar § 45a PBefG, begründe.

30Das Gericht habe somit übersehen, dass das Land Niedersachsen selbst keine eigenen Regelungen für den Ausgleich von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Festlegung von Höchsttarifen für Studenten und Auszubildende erlassen habe, dass die in § 64a PBefG genannten Voraussetzungen nicht erfüllt seien und dass das Land Niedersachsen den Mitgliedern von GVN den bundesrechtlich durch § 45a PBefG garantierten Anspruch auf Gewährung finanzieller Ausgleichsleistungen entzogen habe. Das Gericht habe dadurch, dass es angenommen habe, dass das Land Niedersachsen § 45a PBefG auf der Grundlage von § 64a PBefG durch § 7a NNVG wirksam ersetzt habe, das nationale Recht fehlerhaft ausgelegt, den Vortrag von GVN übergangen und einen Verfahrensfehler begangen. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass das Gericht zu

einem anderen Ergebnis hätte kommen können, wenn es sein Urteil unter Berücksichtigung des Vorbringens von GVN erlassen hätte.

31Die Kommission und das Land Niedersachsen halten dieses Vorbringen für unbegründet.

Würdigung durch den Gerichtshof

32Es ist darauf hinzuweisen, dass der Anspruch auf rechtliches Gehör in einem gerichtlichen Verfahren nicht bedeutet, dass der Richter auf das gesamte Vorbringen einer Partei eingehen müsste. Der Richter hat nach Anhörung dieses Vorbringens und Würdigung der Beweise über den Klageantrag zu entscheiden und seine Entscheidung zu begründen (Urteil vom 10. Dezember 2015, Canon Europa/Kommission, C-552/14 P, nicht veröffentlicht, ECLI:EU:C:2015:804, Rn. 95 und die dort angeführte Rechtsprechung).

33Es ist festzustellen, dass das Gericht im angefochtenen Urteil diesem Erfordernis nachgekommen ist, da es auf sämtliche Klagegründe von GVN eingegangen ist und seine Ausführungen hierzu begründet hat.

34Außerdem wird in den Rn. 40 bis 44 der Klageschrift, auf die sich GVN bezieht, das nationale Recht dargestellt, sie enthalten aber keine Rüge gegen den streitigen Beschluss. Ferner lässt die Prüfung der Akte vor dem Gericht nicht präzise die Schlussfolgerung erkennen, die GVN aus dieser Darstellung zu ziehen beabsichtigte. GVN hat nämlich keine rechtliche Schlussfolgerung aus den Ausführungen in diesen Randnummern der Klageschrift gezogen.

35Diese Ausführungen erforderten daher keine besondere Antwort des Gerichts, da dieses nicht verpflichtet ist, sich detailliert mit jedem vom Kläger vorgebrachten Argument zu befassen, insbesondere, wenn dieses nicht hinreichend klar und bestimmt war (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. April 2018, Cellnex Telecom und Telecom Castilla-La Mancha/Kommission, C-91/17 P und C-92/17 P, nicht veröffentlicht, ECLI:EU:C:2018:284, Rn. 95 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

36Jedenfalls hat GVN nicht dargetan, dass die angeblich fehlende Berücksichtigung dieser Ausführungen durch das Gericht den Ausgang des Verfahrens beeinflusst und so seine Interessen beeinträchtigt hätte (vgl. entsprechend Urteil vom 10. Dezember 1998, Schröder u. a./Kommission, C-221/97 P, ECLI:EU:C:1998:597, Rn. 25, und vom 10. Dezember 2015, Canon Europa/Kommission, C-552/14 P, nicht veröffentlicht, ECLI:EU:C:2015:804, Rn. 98).

37GVN hat nämlich lediglich vorgetragen, dass nicht ausgeschlossen werden könne, dass das Gericht zu einem anderen Ergebnis gekommen wäre, ohne zu erläutern, inwiefern der Verstoß gegen § 64a PBefG, den das Land Niedersachsen beim Erlass der in § 7a NNVG vorgesehenen Maßnahme begangen haben soll, wenn das Gericht ihn berücksichtigt hätte, dieses dazu geführt hätte, die Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV einzustufen.

38Daher ist der erste Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen.

Zum zweiten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

39GVN trägt vor, das Gericht habe dadurch gegen das Unionsrecht verstoßen, dass es in Rn. 36 des angefochtenen Urteils entschieden habe, die Bundesrepublik Deutschland habe allgemeine Vorschriften für die finanzielle Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die dazu dienen, Höchsttarife für Schüler, Studenten, Auszubildende und Personen mit eingeschränkter Mobilität festzulegen, durch § 45a PBefG und § 8 Abs. 4 Satz

3 PBefG wirksam aus dem Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1370/2007 ausgenommen.

40Der deutsche Gesetzgeber habe zwar die Absicht gehabt, eine solche Ausnahme mit dem Erlass dieser Bestimmungen des PBefG vorzunehmen. Dies bedeute allerdings nicht, dass dieser Ausschluss wirksam gewesen sei. Art. 3 Abs. 3 Satz 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 sei zu entnehmen, dass die vom Anwendungsbereich dieser Verordnung ausgenommenen allgemeinen Vorschriften über die finanzielle Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die dazu dienten, Höchsttarife für Schüler, Studenten, Auszubildende und Personen mit eingeschränkter Mobilität festzulegen, der Kommission mitzuteilen seien. Die Bundesrepublik Deutschland habe der Kommission § 45a und § 8 Abs. 4 Satz 3 PBefG jedoch nicht mitgeteilt.

41Die Tatsache, dass sich die Kommission, wie das Gericht in Rn. 27 des angefochtenen Urteils ausgeführt habe, in ihrem Beschluss vom 28. November 2007 betreffend die staatliche Beihilfe C 54/2007 (ex NN 55/07) für die Emsländische Eisenbahn GmbH (ABl. 2008, C 174, S. 13) zum Inhalt von § 45a PBefG geäußert habe, entbinde die Bundesrepublik Deutschland nicht von ihrer Mitteilungspflicht.

42Die Kommission und das Land Niedersachsen halten dieses Vorbringen für unbegründet. Außerdem ist die Kommission der Auffassung, dass die Frage, ob die in § 7a NNVG vorgesehene Maßnahme wirksam vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1370/2007 ausgenommen worden sei, eine Tatsachenfrage darstelle, die der Kontrolle des Gerichtshofs im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens grundsätzlich entzogen sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

43Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist ein erstmals im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens vor dem Gerichtshof vorgebrachtes Angriffsmittel als unzulässig zurückzuweisen. Im Rahmen eines Rechtsmittels kann der Gerichtshof nämlich grundsätzlich nur prüfen, wie das Gericht die vor ihm erörterten Angriffs- und Verteidigungsmittel gewürdigt hat. Könnte eine Partei in diesem Rahmen ein Angriffs- oder Verteidigungsmittel vorbringen, das sie vor dem Gericht nicht vorgebracht hat, könnte sie den Gerichtshof, dessen Rechtsmittelzuständigkeit begrenzt ist, mit einem Streitgegenstand befassen, der über denjenigen hinausgeht, über den das Gericht zu erkennen hatte (Beschluss vom 26. März 2020, Magnan/Kommission, C-860/19 P, nicht veröffentlicht, ECLI:EU:C:2020:227, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

44Im vorliegenden Fall ist die Frage, ob § 45a wirksam vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1370/2007 ausgenommen wurde, vor dem Gericht weder aufgeworfen noch erörtert worden. Im Übrigen war diese Problematik weder Gegenstand der Beschwerde von GVN vor der Kommission noch des streitigen Beschlusses, die beide ausschließlich § 7a NNVG betrafen.

45In der von GVN beanstandeten Rn. 36 des angefochtenen Urteils hat das Gericht lediglich zutreffend festgestellt, dass zwischen den Parteien unstreitig sei, dass der deutsche Gesetzgeber mit § 45a PBefG und § 8 Abs. 4 Satz 3 PBefG die Ausgleichsleistungen für die öffentliche Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs aus dem Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1370/2007 ausgenommen habe.

46Daher stellt der zweite Rechtsmittelgrund einen Rechtsmittelgrund dar, der zum ersten Mal im Rahmen des Rechtsmittels vor dem Gerichtshof geltend gemacht wurde und infolgedessen als unzulässig zurückzuweisen ist.

Zum dritten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

47GVN trägt vor, das Gericht habe dadurch gegen das Unionsrecht verstoßen, dass es in den Rn. 40 und 41 des angefochtenen Urteils entschieden habe, dass ein Gesetzgeber nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 nicht nur 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 der Verordnung ausnehmen könne, sondern auch den Anwendungsbereich dieser Ausnahme dadurch einschränken könne, dass er eine solche Entscheidung revidiere, um derartige Ausgleichsleistungen wieder in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1370/2007 einzubeziehen.

48Jedenfalls hätte das Gericht verlangen müssen, dass der Kommission eine solche Änderung mitgeteilt werde, damit sie gültig sei und dem Ziel genüge, eindeutig den Umfang des Anwendungsbereichs dieser Verordnung in Deutschland festzulegen.

49Wenn ein Mitgliedstaat verpflichtet sei, der Kommission seine Entscheidung über den Ausschluss vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1370/2007 gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 2 dieser Verordnung mitzuteilen, müsse das Gleiche gelten, wenn dieser Mitgliedstaat seine Entscheidung revidiere. Eine solche Handlung unterliege nämlich denselben Formvoraussetzungen wie die ursprüngliche Entscheidung. Dies habe das Gericht übersehen.

50Die Kommission und das Land Niedersachsen treten diesem Vorbringen entgegen.

Würdigung durch den Gerichtshof

51Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs folgt aus Art. 256 Abs. 1 Unterabs. 2 AEUV, Art. 58 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union sowie Art. 168 Abs. 1 Buchst. d und Art. 169 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, dass ein Rechtsmittel die beanstandeten Teile des Urteils, dessen Aufhebung beantragt wird, sowie die rechtlichen Argumente, die diesen Antrag speziell stützen, genau bezeichnen muss (Beschluss vom 16. März 2021, XH/Kommission, C-399/20 P, nicht veröffentlicht, ECLI:EU:C:2021:205, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).

52Vorliegend trägt GVN zwar vor, dass das Gericht dadurch gegen das Unionsrecht verstoßen habe, dass es in den Rn. 40 und 41 des angefochtenen Urteils entschieden habe, dass ein Gesetzgeber nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1370/2007 nicht nur 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 der Verordnung ausnehmen könne, sondern auch den Anwendungsbereich dieser Ausnahme dadurch einschränken könne, dass er eine solche Entscheidung revidiere, um derartige Ausgleichsleistungen wieder in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1370/2007 einzubeziehen. GVN trägt jedoch kein rechtliches Argument zur Stützung dieser Behauptung vor.

53Unter diesen Umständen ist der dritte Rechtsmittelgrund, soweit er darauf abzielt, die Rn. 40 und 41 des angefochtenen Urteils zu beanstanden, als unzulässig zurückzuweisen.

54Im Rahmen dieses Rechtsmittelgrundes macht GVN im Wesentlichen auch geltend, dass, auch wenn der nationale Gesetzgeber die allgemeinen Vorschriften über die finanzielle Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die dazu dienen, Höchsttarife für Schüler, Studenten, Auszubildende und Personen mit eingeschränkter Mobilität festzulegen, wieder in den Anwendungsbereich dieser Verordnung einbeziehen könne, die Notwendigkeit,

Unsicherheiten in Bezug auf den Umfang des Anwendungsbereichs dieser Verordnung zu vermeiden, verlange, dass der betreffende Mitgliedstaat diese Wiederaufnahme der Kommission mitteile.

55Aus der Prüfung der Akte vor dem Gericht geht jedoch hervor, dass diese Frage vor ihm weder aufgeworfen noch erörtert wurde. Dieses Vorbringen von GVN stellt daher einen Rechtsmittelgrund dar, der zum ersten Mal im Rahmen des Rechtsmittels vor dem Gerichtshof geltend gemacht wurde und infolgedessen gemäß der in Rn. 43 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung als unzulässig zurückzuweisen ist.

56Unter diesen Umständen ist der dritte Rechtsmittelgrund insgesamt als unzulässig zurückzuweisen.

Zum vierten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

57GVN trägt vor, dass das Gericht dadurch einen Rechtsfehler begangen habe, dass es entschieden habe, dass § 7a NNVG nur einen rein innerstaatlichen Finanztransfer betreffe, da die kommunalen Aufgabenträger nur als zuständige Behörden handelten, und dass das Land Niedersachsen auf der Grundlage dieser Bestimmung daher keine staatlichen Mittel an Unternehmen gewähre.

58Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs gehe hervor, dass staatliche Einheiten, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgingen, als Unternehmen anzusehen seien. Zudem sei eine staatliche Einheit, die Beteiligungen an einer Gesellschaft halte, über die sie durch unmittelbare oder mittelbare Einflussnahme auf die Verwaltung der Gesellschaft eine tatsächliche Kontrolle ausübe, als an der wirtschaftlichen Tätigkeit dieser Gesellschaft beteiligt anzusehen. Daraus folge, dass die kommunalen Aufgabenträger als an der wirtschaftlichen Tätigkeit der von ihnen kontrollierten Verkehrsunternehmen beteiligt anzusehen seien. Die kommunalen Aufgabenträger seien nämlich entweder Alleingesellschafter dieser Verkehrsunternehmen oder gemeinsam mit anderen kommunalen Aufgabenträgern an ihnen beteiligt. Die von den kommunalen Aufgabenträgern über diese Unternehmen ausgeübte Kontrolle manifestiere sich insbesondere in den zahlreichen Verträgen, die sie nach Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 direkt an diese Unternehmen vergäben. Damit habe die Tätigkeit der kommunalen Aufgabenträger insgesamt wirtschaftlichen Charakter.

59Anders als das Gericht entschieden habe, sei es unmöglich, die Tätigkeit der kommunalen Aufgabenträger als staatliche Behörden von ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit als Inhaber von Beteiligungen an den von ihnen kontrollierten Verkehrsunternehmen zu trennen. Bei der Weiterleitung der ihnen vom Land Niedersachsen zugewiesenen finanziellen Mittel könnten sie nicht ausblenden, dass sie bestimmte Verkehrsunternehmen kontrollierten. Diese Behörden könnten diese Mittel insbesondere dazu nutzen, die Höhe ihrer Zuschusszahlungen an die von ihnen beherrschten Verkehrsunternehmen zu reduzieren.

60§ 7a NNVG sei gezielt darauf angelegt, die Art. 107 und 108 AEUV sowie die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1370/2007 und deren Ziel zu umgehen, einen freien Wettbewerb um öffentliche Personenverkehrsdienste sicherzustellen. Das Land Niedersachsen habe nämlich erstens finanzielle Ausgleichsleistungen an die kommunalen Aufgabenträger geleistet, die daher eine Doppelrolle hätten. Zweitens habe es die landesrechtliche Regelung über diese Ausgleichsleistungen wieder in den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1370/2007 einbezogen, obwohl es dazu nach Bundesrecht nicht befugt gewesen sei. Drittens sei die

Revision der Entscheidung des Bundesgesetzgebers, Regelungen über diese finanziellen Ausgleichsleistungen aus dem Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1370/2007 auszunehmen, entgegen Art. 3 Abs. 3 Satz 2 der Verordnung Nr. 1370/2007 der Kommission nicht mitgeteilt worden.

61Die Kommission und das Land Niedersachsen halten den vierten Rechtsmittelgrund für unzulässig. Sie machen jeweils geltend, dass GVN eine allgemein gehaltene Rüge vorgetragen habe, wonach das Gericht die wirtschaftliche Tätigkeit der kommunalen Aufgabenträger außer Acht gelassen habe, ohne jedoch genau den Rechtsfehler zu benennen, mit dem das angefochtene Urteil behaftet sei, und dass GVN lediglich seine im ersten Rechtszug vorgetragenen Argumente wiederhole, ohne zu präzisieren, inwiefern das angefochtene Urteil rechtsfehlerhaft sei, und ohne die Randnummern dieses Urteils zu benennen, auf die sich sein Vorbringen beziehe.

62Hilfsweise rügen die Kommission und das Land Niedersachsen, dass das Vorbringen von GVN auch in der Sache unbegründet sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

63Aus Art. 256 AEUV, Art. 58 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union sowie Art. 168 Abs. 1 Buchst. d und Art. 169 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs geht hervor, dass ein Rechtsmittel die beanstandeten Teile des Urteils oder des Beschlusses des Gerichts, dessen Aufhebung beantragt wird, sowie die rechtlichen Argumente, die diesen Antrag speziell stützen, genau bezeichnen muss. Andernfalls ist das Rechtsmittel oder der betreffende Rechtsmittelgrund unzulässig. Diesem Erfordernis entspricht ein Rechtsmittel nicht, wenn es keinerlei Argumentation enthält, die speziell der Bezeichnung des Rechtsfehlers dient, mit dem das angefochtene Urteil oder der angefochtene Beschluss behaftet sein soll (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. Oktober 2021, NRW. Bank/SRB, C-662/19 P, ECLI:EU:C:2021:846, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

64Im vorliegenden Fall benennt der vierte Rechtsmittelgrund den Rechtsfehler, mit dem das angefochtene Urteil behaftet sein soll, da aus diesem Rechtsmittelgrund hervorgeht, dass GVN dem Gericht im Wesentlichen vorwirft, dadurch den Begriff „Unternehmen“ im Sinne von Art. 107 AEUV verkannt zu haben, dass es entschieden habe, dass es möglich sei, die Tätigkeit der kommunalen Aufgabenträger als öffentliche Behörden von ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit als Inhaber von Beteiligungen an den von ihnen beherrschten Verkehrsunternehmen zu trennen.

65GVN benennt zwar nicht ausdrücklich die Randnummern des angefochtenen Urteils, die mit diesem Rechtsmittelgrund beanstandet werden sollen. Im Kern geht aus dem Vorbringen von GVN jedoch hervor, dass der vierte Rechtsmittelgrund gegen die Rn. 56 bis 59 des angefochtenen Urteils gerichtet ist. Daher ist der vierte Rechtsmittelgrund als zulässig zu betrachten.

66In der Sache ist festzustellen, dass das Gericht in Rn. 56 des angefochtenen Urteils im Wesentlichen entschieden hat, dass erstens zwischen der Rolle der kommunalen Aufgabenträger als zuständige Behörden im Sinne der Verordnung Nr. 1370/2007 einerseits und ihrer Rolle als Inhaber von Beteiligungen an Verkehrsunternehmen andererseits zu unterscheiden sei und dass zweitens eine Einrichtung, die sowohl wirtschaftliche Tätigkeiten als auch nicht wirtschaftliche Tätigkeiten ausübe, nur hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten als Unternehmen eingestuft werden könne.

67Das Gericht war in Rn. 57 des angefochtenen Urteils der Auffassung, dass die kommunalen Aufgabenträger bei der Wahrnehmung der Rolle von zuständigen Behörden im Sinne der Verordnung Nr. 1370/2007 keiner wirtschaftlichen Tätigkeit nachgingen, da die Zuweisung von Finanzmitteln durch § 7a NNVG nur einen Haushaltsrahmen schaffe, der erforderlich sei, damit sie die Gemeinwohlaufgaben nach dem NNVG erfüllen könnten.

68In Rn. 59 des angefochtenen Urteils hat das Gericht entschieden, dass der Umstand, dass die kommunalen Aufgabenträger an einigen Unternehmen des öffentlichen Verkehrs beteiligt seien, die ihre Tätigkeit in Niedersachsen ausübten, oder dass ihr jeweiliger gesetzlicher Vertreter den Vorsitz im Aufsichtsrat dieser Unternehmen führe, als solcher nicht für den Nachweis ausreiche, dass die kommunalen Aufgabenträger bei der Zahlung des finanziellen Ausgleichs an die Verkehrsunternehmen diejenigen begünstigen würden, in denen sie vertreten seien, da die kommunalen Aufgabenträger bei der Festlegung der Modalitäten der den Verkehrsunternehmen gewährten Ausgleichszahlungen an die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1370/2007 und die einschlägigen unionsrechtlichen Vorschriften über staatliche Beihilfen gebunden seien, deren etwaige Verletzung weiterhin der Kontrolle der Kommission unterliege. Das Gericht hat daraus geschlossen, dass die streitige Maßnahme als solche keine Gefahr berge, dass bestimmte Unternehmen gegenüber anderen begünstigt würden.

69Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht insoweit hervor, dass für die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften des Unionsrechts jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung, als Unternehmen gilt. Nach ständiger Rechtsprechung ist eine wirtschaftliche Tätigkeit jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten. Somit können der Staat selbst oder eine staatliche Einheit als Unternehmen tätig sein (Urteil vom 12. Juli 2012, Compass-Datenbank, [C-138/11](#), [ECLI:EU:C:2012:449](#), Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

70Dagegen haben Tätigkeiten, die in Ausübung hoheitlicher Befugnisse erfolgen, keinen wirtschaftlichen Charakter, der die Anwendung der im AEU-Vertrag vorgesehenen Wettbewerbsregeln rechtfertigen würde (Urteil vom 12. Juli 2012, Compass-Datenbank, [C-138/11](#), [ECLI:EU:C:2012:449](#), Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

71Zudem kann eine öffentliche Einheit in Bezug auf nur diejenigen Tätigkeiten als Unternehmen anzusehen sein, die als wirtschaftliche Tätigkeiten einzustufen sind und soweit diese Tätigkeiten von der Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse losgelöst werden können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Juli 2012, Compass-Datenbank, [C-138/11](#), [ECLI:EU:C:2012:449](#), Rn. 37 und 38 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

72Aus dieser Rechtsprechung folgt, dass das Gericht in Rn. 56 des angefochtenen Urteils zutreffend entschieden hat, dass eine Einrichtung, die sowohl wirtschaftliche Tätigkeiten als auch nicht wirtschaftliche Tätigkeiten ausübt, nur hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten als Unternehmen eingestuft werden kann.

73In diesem Zusammenhang hat GVN nicht gerügt, dass die kommunalen Aufgabenträger in ihrer Rolle als zuständige Behörden im Sinne der Verordnung Nr. 1370/2007, insbesondere, wenn sie die Modalitäten der an die Beförderungsunternehmen gezahlten finanziellen Ausgleichsleistungen festlegen, keiner wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen, sondern gemäß einer gesetzlichen Pflicht in dem von dieser Verordnung festgelegten Rahmen als öffentliche Behörden handeln.

74Daraus folgt, dass das Gericht in den Rn. 56 bis 59 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerfrei im Wesentlichen entschieden hat, dass die kommunalen Aufgabenträger nicht als Unternehmen eingestuft werden konnten, was ihre Rolle betrifft, die ihnen § 7a NNVG zuweist, und dass ihre Tätigkeit als öffentliche Behörden von ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit zu trennen ist.

75Folglich ist der vierte Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen.

76Nach alledem ist das Rechtsmittel insgesamt zurückzuweisen.

Kosten

77Nach Art. 184 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel unbegründet ist.

78Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, der nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da GVN mit seinem Vorbringen unterlegen ist und die Kommission seine Verurteilung zur Tragung der Kosten beantragt hat, sind ihm neben seinen eigenen Kosten die der Kommission entstandenen Kosten aufzuerlegen.

79Nach Art. 184 Abs. 4 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs können einer erstinstanzlichen Streithilfepartei, wenn sie das Rechtsmittel nicht selbst eingelegt hat, im Rechtsmittelverfahren Kosten nur dann auferlegt werden, wenn sie am schriftlichen oder mündlichen Verfahren vor dem Gerichtshof teilgenommen hat. Nimmt eine solche Partei am Verfahren teil, so kann der Gerichtshof ihr ihre eigenen Kosten auferlegen.

80Da sich das Land Niedersachsen am Verfahren vor dem Gerichtshof beteiligt hat, ist zu entscheiden, dass es unter den Umständen des vorliegenden Falles seine eigenen Kosten zu tragen hat.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Siebte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.
2. Der Gesamtverband Verkehrsgewerbe Niedersachsen e. V. (GVN) trägt neben seinen eigenen Kosten die Kosten der Europäischen Kommission.
3. Das Land Niedersachsen (Deutschland) trägt seine eigenen Kosten.

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 24. März 2022.

Text1

ARRÊT DE LA COUR (septième chambre)

24 mars 2022 *

Dans l'affaire C-666/20 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 7 décembre 2020,

Gesamtverband Verkehrsgewerbe Niedersachsen e.V. (GVN), établi à Hanovre (Allemagne),

représenté par Me C. Antweiler, Rechtsanwalt,

partie requérante,

les autres parties à la procédure étant :

Commission européenne,

représentée par Mmes F. Tomat et K. Blanck, en qualité d'agents,

partie défenderesse en première instance,

République fédérale d'Allemagne,

Land Niedersachsen (Allemagne),

représenté par Mes S. Barth et H. Gading, Rechtsanwältinnen,

parties intervenantes en première instance,

LA COUR (septième chambre),

composée de M. A. Arabadjiev (rapporteur), président de la première chambre, faisant fonction de président de la septième chambre, MM. T. von Danwitz et A. Kumin, juges,

avocat général : M. A. Rantos,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

Tenor:

- 1) Le pourvoi est rejeté.
- 2) Gesamtverband Verkehrsgewerbe Niedersachsen eV (GVN) est condamné à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission européenne.
- 3) Le Land Niedersachsen (Allemagne) supporte ses propres dépens.

Gründe:

1 Par son pourvoi, Gesamtverband Verkehrsgewerbe Niedersachsen e.V. (GVN) demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 5 octobre 2020, GVN/Commission (T-583/18, ci-après l'« arrêt attaqué », [ECLI:EU:T:2020:466](#)), par lequel celui-ci a rejeté son recours tendant à l'annulation de la décision C(2018) 4385 final de la Commission européenne, du 12 juillet 2018, de ne pas soulever d'objections concernant la mesure adoptée par le Land Niedersachsen en vertu de l'article 7a du Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz [affaire SA.46538 (2017/NN)] (JO 2018, C 292, p. 1, ci-après la « décision litigieuse »).

Le cadre juridique

2 L'article 1^{er}, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement (CE) no 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) no 1191/69 et (CEE) no 1107/70 du Conseil (JO 2007, L 315, p. 1), prévoit que celui-ci a pour objet de « définir comment, dans le respect des règles du droit [de l'Union], les autorités compétentes peuvent intervenir dans le domaine des transports publics de voyageurs pour garantir la fourniture de services d'intérêt général qui soient notamment plus nombreux, plus sûrs, de meilleure qualité ou meilleur marché que ceux que le simple jeu du marché aurait permis de fournir ».

3 L'article 3 de ce règlement dispose :

« 1. Lorsqu'une autorité compétente décide d'octroyer à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation, quelle qu'en soit la nature, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public, elle le fait dans le cadre d'un contrat de service public.

2. Par dérogation au paragraphe 1, les obligations de service public qui visent à établir des tarifs maximaux pour l'ensemble des voyageurs ou pour certaines catégories de voyageurs

peuvent aussi faire l'objet de règles générales. Conformément aux principes énoncés à l'article 4, à l'article 6 et à l'annexe, l'autorité compétente octroie aux opérateurs de services publics une compensation pour l'incidence financière nette, positive ou négative, sur les coûts et les recettes occasionnés par le respect des obligations tarifaires établies au travers de règles générales, de manière à éviter toute surcompensation, et ce nonobstant le droit qu'ont les autorités compétentes d'intégrer des obligations de service public fixant des tarifs maximaux dans les contrats de service public.

3. Sans préjudice des dispositions des articles [93, 106, 107 et 108 TFUE], les États membres peuvent exclure du champ d'application du présent règlement les règles générales relatives aux compensations financières accordées pour les obligations de service public qui établissent des tarifs maximaux pour les élèves, les étudiants, les apprentis et les personnes à mobilité réduite. Ces règles générales sont notifiées conformément à l'article [108 TFUE]. Une telle notification comporte des renseignements complets sur la mesure concernée et, notamment, des informations détaillées sur la méthode de calcul. »

Les antécédents du litige et la décision litigieuse

4 Les antécédents du litige figurent aux points 2 à 10 et 25 à 28 de l'arrêt attaqué et peuvent, pour les besoins de la présente procédure, être résumés de la manière suivante.

5 En Allemagne, l'article 8, paragraphe 4, troisième phrase, du Personenbeförderungsgesetz (loi relative au transport de personnes, ci-après le "PBefG") exclut du champ d'application du règlement n° 1370/2007 les compensations financières pour le transport de voyageurs munis d'abonnements dans le cadre de déplacements liés à leur formation, prévues à l'article 45a de cette loi, conformément à l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 1370/2007.

6 L'article 45a du PBefG confère aux entreprises un droit direct à la compensation à l'égard du Land sur le territoire duquel le transport est effectué.

7 En application de l'article 64a du PBefG, qui autorise les Länder à substituer à l'article 45a du PBefG leurs propres règles, le Land de Basse-Saxe a adopté l'article 7a du Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz (loi sur le transport local du Land de Basse-Saxe, ci-après le "NNVG"), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017, qui dispose que les autorités organisatrices des transports au niveau municipal (ci-après les "AOT municipales") sont tenues de garantir un service de transport suffisant aux personnes munies d'abonnements pour les transports publics routiers locaux dans le cadre de leur formation professionnelle, accompagné d'une obligation de réduire d'au moins 25% le tarif des abonnements de transports par route des personnes en formation par rapport aux abonnements normaux comparables. Les AOT municipales doivent fournir des compensations adéquates aux entreprises de transport sur la base des aides financières que le Land leur a versées.

8 Le 28 septembre 2016, GVN, une fédération professionnelle qui représente les intérêts d'environ 3 400 entreprises privées du secteur des transports en Basse-Saxe, actives notamment dans les domaines du transport par autobus et du transport touristique, a introduit une plainte auprès de la Commission concernant la mesure visée par le projet d'article 7a du NNVG. Le 21 octobre 2016, une seconde plainte a été introduite auprès de la Commission concernant cette même mesure.

9 Le 12 juillet 2018, la Commission a adopté la décision litigieuse, par laquelle elle a conclu à l'absence d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

10 Dans cette décision, la Commission a retenu que, conformément à l'article 7a, paragraphe 1, du NNVG, les AOT municipales étaient chargées de garantir des services de transport

public suffisants aux voyageurs munis d'un abonnement dans le cadre de leur formation professionnelle et que, au titre de l'article 7a, paragraphe 2, de cette loi, les autorités de Basse-Saxe étaient tenues d'accorder aux AOT municipales une dotation financière annuelle, que ces dernières reverseraient ensuite aux entreprises de transport public de ce Land, en contrepartie de leur obligation de garantir, notamment, une réduction de 25% pour les déplacements liés à la formation professionnelle.

11La Commission a ainsi estimé que l'article 7a du NNVG avait, en remplaçant l'article 45a du PBefG, conduit à un transfert de ressources financières entre les autorités de Basse-Saxe et les AOT municipales, sans que de telles ressources aient cependant quitté la sphère publique. Le fait que, aux termes de l'article 7a du NNVG, les AOT municipales soient désormais compétentes pour octroyer des compensations financières aux bénéficiaires finaux, alors que, avant l'entrée en vigueur de cette disposition, seul le Land pouvait octroyer de telles compensations, ne permettait pas, selon la Commission, de conclure à l'existence d'une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

12Par requête déposée au greffe du Tribunal le 26 septembre 2018, GVN a introduit un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse.

13Par ordonnance du 23 mai 2019, le Tribunal a admis l'intervention du Land Niedersachsen (Land de Basse-Saxe, Allemagne) au soutien des conclusions de la Commission.

14À l'appui de son recours, GVN a soulevé deux moyens. Par le premier moyen, il soutenait que la décision litigieuse, en considérant que la mesure prévue à l'article 7a du NNVG relève du champ d'application du règlement no 1370/2007, viole l'article 3, paragraphe 3, de ce règlement. Par le second moyen, il soutenait que la décision litigieuse, en écartant la qualification d'aide d'État d'un régime d'aide nouveau, méconnaît les dispositions de l'article 107 TFUE et de l'article 108, paragraphe 3, TFUE.

15Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté le recours de GVN.

La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

16Par son pourvoi, GVN demande à la Cour :

- d'annuler les points 1 et 2 du dispositif de l'arrêt attaqué et
- d'annuler la décision litigieuse.

17La Commission demande à la Cour :

- de rejeter le pourvoi comme étant irrecevable;
- à titre subsidiaire, de rejeter le pourvoi comme étant non fondé, et
- de condamner GVN aux dépens.

18Le Land de Basse-Saxe demande à la Cour de rejeter le pourvoi et de condamner GVN aux dépens.

Sur le pourvoi

19À l'appui de son pourvoi, GVN soulève quatre moyens. Le premier moyen est tiré d'une violation de l'article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »). Le deuxième moyen est tiré d'une erreur de droit que le Tribunal aurait commise en considérant que la République fédérale d'Allemagne avait, par l'article 45a et l'article 8, paragraphe 4, troisième phrase, du PBefG, valablement exclu du champ d'application du règlement no 1370/2007 les règles générales relatives aux

compensations financières accordées pour les obligations de service public qui établissent des tarifs maximaux pour les élèves, les étudiants, les apprentis et les personnes à mobilité réduite. Le troisième moyen est tiré d'une violation de l'article 3, paragraphe 3, du règlement no 1370/2007. Le quatrième moyen est tiré d'une violation de l'article 107 TFUE et de l'article 108, paragraphe 3, TFUE.

Sur la décision du Tribunal de statuer sur le fond du recours sans se prononcer sur sa recevabilité

20Dans son mémoire en défense, la Commission considère que le pourvoi est irrecevable en raison de l'absence de qualité pour agir de GVN, déjà constatée en première instance.

21GVN, qui n'est pas le destinataire de la décision litigieuse, n'aurait pas établi être individuellement concerné par celle-ci en démontrant que sa position sur le marché avait été substantiellement affectée par la mesure faisant l'objet de cette décision. Une association professionnelle, chargée de défendre les intérêts collectifs de ses membres, ne serait en principe recevable à introduire un recours en annulation contre une décision de la Commission en matière d'aides d'État que dans deux hypothèses, à savoir, premièrement, lorsque les entreprises qu'elle représente ou certaines d'entre elles ont qualité pour agir à titre individuel et, deuxièmement, lorsqu'elle peut faire valoir un intérêt propre, notamment parce que sa position de négociatrice a été affectée par cette décision. Or, GVN n'aurait pas allégué détenir un intérêt propre en tant qu'association.

22En conséquence, la Commission invite la Cour à examiner d'office si les conditions de recevabilité énoncées à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE sont réunies.

23La Commission réitère ainsi les arguments qu'elle a développés en première instance, par lesquels, sans soulever formellement une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, elle soutenait que le recours de GVN était irrecevable au motif que celui-ci n'avait pas de qualité pour agir. Cette argumentation de la Commission vise donc non pas à remettre en cause la recevabilité du pourvoi, mais à contester le choix du Tribunal de rejeter le recours sur le fond sans statuer sur les motifs d'irrecevabilité qu'elle avait invoqués, la Commission n'ayant toutefois pas introduit de pourvoi ni formé de pourvoi incident.

24Or, il appartenait au Tribunal d'apprécier, comme il l'a fait, si une bonne administration de la justice justifiait, dans les circonstances de l'espèce, de rejeter au fond le recours dans cette affaire sans statuer sur les motifs d'irrecevabilité soulevés par la Commission, ce qui ne peut être regardé comme faisant grief à cette dernière (arrêt du 26 février 2002, Conseil/Boehringer, C-23/00 P, ECLI:EU:C:2002:118, point 52).

25C'est ainsi que le Tribunal, aux points 20 et 21 de l'arrêt attaqué, a, dans un souci d'économie de la procédure, estimé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la recevabilité du recours de GVN, avant de le rejeter au fond. L'affirmation de la Commission selon laquelle l'absence de qualité pour agir de GVN aurait déjà été constatée en première instance procède donc d'une lecture erronée de l'arrêt attaqué.

26En tout état de cause, dès lors que les arguments de la Commission ne visent pas à remettre en cause le dispositif de l'arrêt attaqué, ils doivent être considérés comme inopérants et, partant, peuvent être écartés comme tels (arrêt du 25 mars 2010, Sviluppo Italia Basilicata/Commission, C-414/08 P, ECLI:EU:C:2010:165, point 52).

Sur le premier moyen du pourvoi

Argumentation des parties

27GVN allègue que, en n'ayant pas tenu compte de ses arguments relatifs aux conditions dans lesquelles l'article 64a du PBefG autorise les Länder à remplacer l'article 45a de cette même loi par leur propre législation, le Tribunal a violé l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte. Il découlerait de cette disposition que les parties à la procédure doivent bénéficier du droit d'être entendues. De ce droit résulterait l'obligation pour le Tribunal de prendre en considération les arguments pertinents invoqués par les parties.

28GVN rappelle avoir soutenu, aux points 40 à 44 de sa requête en première instance, d'une part, que, conformément à l'article 64a du PBefG, l'article 45a de cette loi ne pourrait être valablement remplacé par la loi d'un Land que si cette dernière comporte une disposition matérielle relative au montant et à la procédure d'octroi de la compensation financière accordée en contrepartie de l'obligation de proposer des tarifs réduits pour le transport d'élèves et d'apprentis et, d'autre part, que l'article 64a du PBefG interdit au législateur d'un Land de déléguer cette compétence aux communes.

29Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal n'aurait ni évoqué ces arguments ni examiné si GVN avait raison de soutenir que les demandes de ses membres visant à obtenir l'autorisation de transporter des voyageurs étaient refusées lorsqu'ils ne proposaient pas de réduction à hauteur de 25% aux élèves et aux apprentis parce que les AOT municipales ne voulaient plus leur octroyer de compensation, ce refus revenant à interdire l'exercice d'une activité. Au contraire, le Tribunal aurait indiqué, au point 28 de l'arrêt attaqué, que, en application de l'article 64a du PBefG, le Land de Basse-Saxe a adopté l'article 7a du NNVG. Il ressortirait du point 43 de l'arrêt attaqué que le Tribunal n'a exprimé aucune objection quant au fait que l'article 7a du NNVG instaure, au niveau du droit du Land, une exception à une règle de droit fédéral, à savoir à l'article 45a du PBefG.

30Le Tribunal aurait ainsi omis de prendre en considération que le Land de Basse-Saxe n'a pas adopté lui-même ses propres règles en matière de compensation pour les obligations de service public relatives à l'établissement de tarifs réduits pour les étudiants et les apprentis, que les conditions énoncées à l'article 64a du PBefG ne sont pas remplies et que le Land de Basse Saxe a privé les membres de GVN du droit de bénéficier de ces compensations financières garanti au niveau fédéral par l'article 45a du PBefG. Le Tribunal, en admettant que ce Land avait valablement remplacé l'article 45a du PBefG, sur le fondement de l'article 64a de cette même loi, par l'article 7a du NNVG, aurait commis une erreur d'interprétation du droit national, ignoré les arguments de GVN et commis une irrégularité procédurale. Il ne pourrait pas être exclu que le Tribunal aurait pu parvenir à une solution différente s'il avait rendu son arrêt en prenant en considération les arguments de GVN.

31La Commission et le Land de Basse-Saxe contestent le bien-fondé de cette argumentation.
Appréciation de la Cour

32Il convient de rappeler que le droit d'être entendu dans le cadre d'une procédure juridictionnelle n'implique pas que le juge doive incorporer intégralement dans sa décision toutes les allégations d'une partie. Le juge, après avoir écouté lesdites allégations et après avoir apprécié les éléments de preuve, doit se prononcer sur les conclusions du recours et motiver sa décision (arrêt du 10 décembre 2015, Canon Europa/Commission, [C-552/14 P](#), non publié, [ECLI:EU:C:2015:804](#), point 95 et jurisprudence citée).

33Force est de constater que, dans l'arrêt attaqué, le Tribunal s'est conformé à cette exigence, dès lors qu'il a répondu de manière motivée à l'ensemble des moyens avancés par GVN.

34Par ailleurs, les points 40 à 44 de la requête, auxquels se réfère GVN, sont dédiés à l'exposé du droit national, mais n'énoncent aucun grief contre la décision litigieuse. En outre, l'examen du dossier devant le Tribunal ne fait pas apparaître avec précision la conclusion que GVN entendait tirer de cet exposé. En effet, GVN n'a tiré aucune conséquence juridique des développements figurant à ces points de la requête.

35Ces développements n'appelaient donc aucune réponse particulière de la part du Tribunal, celui-ci n'étant pas tenu de répondre dans le détail à chaque argument invoqué par le requérant, en particulier s'il ne revêtait pas un caractère suffisamment clair et précis (voir, en ce sens, arrêt du 26 avril 2018, Cellnex Telecom et Telecom Castilla-La Mancha/Commission, C-91/17 P et C-92/17 P, non publié, ECLI:EU:C:2018:284, point 95 et jurisprudence citée).

36En tout état de cause, GVN n'a pas établi que la prétendue absence de prise en considération par le Tribunal desdits développements aurait influencé l'issue de la procédure et ainsi porté atteinte à ses intérêts (voir, par analogie, arrêts du 10 décembre 1998, Schröder e.a./Commission, C-221/97 P, ECLI:EU:C:1998:597, point 25, ainsi que du 10 décembre 2015, Canon Europa/Commission, C-552/14 P, non publié, ECLI:EU:C:2015:804, point 98).

37En effet, GVN se borne à alléguer qu'il ne peut pas être exclu que le Tribunal serait parvenu à une conclusion différente, sans expliquer en quoi la prise en compte par le Tribunal de la méconnaissance de l'article 64a du PBefG, prétendument commise par le Land de Basse-Saxe lors de l'adoption de la mesure prévue à l'article 7a du NNVG, aurait amené cette juridiction à qualifier ladite mesure d'aide d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

38Dans ces conditions, le premier moyen doit être rejeté comme étant non fondé.

Sur le deuxième moyen du pourvoi

Argumentation des parties

39GVN fait valoir que, en considérant, au point 36 de l'arrêt attaqué, que la République fédérale d'Allemagne a, au moyen de l'article 45a et de l'article 8, paragraphe 4, troisième phrase, du PBefG, valablement exclu du champ d'application du règlement no 1370/2007 les règles générales relatives aux compensations financières accordées pour les obligations de service public qui établissent des tarifs maximaux pour les élèves, les étudiants, les apprentis et les personnes à mobilité réduite, le Tribunal a violé le droit de l'Union.

40Selon GVN, le législateur allemand avait bien l'intention de procéder à une telle exclusion par l'adoption de ces dispositions du PBefG. Toutefois, cela ne signifierait pas que cette exclusion était valide. Il résulterait de l'article 3, paragraphe 3, deuxième phrase, du règlement no 1370/2007 que les règles générales relatives aux compensations financières accordées pour les obligations de service public qui établissent des tarifs maximaux pour les élèves, les étudiants, les apprentis et les personnes à mobilité réduite, exclues du champ d'application de ce règlement, doivent être notifiées à la Commission. Or, la République fédérale d'Allemagne n'aurait pas notifié l'article 45a et l'article 8, paragraphe 4, troisième phrase, du PBefG à cette institution.

41Le fait que la Commission se soit prononcée, ainsi que le Tribunal l'a rappelé au point 27 de l'arrêt attaqué, sur le contenu de l'article 45a du PBefG dans sa décision du 28 novembre 2007 concernant l'aide d'État C 54/2007 (ex NN 55/07) - Aide d'État à la Emsländische

Eisenbahn GmbH (JO 2008, C 174, p. 13), n'exonérerait pas la République fédérale d'Allemagne de cette obligation de notification.

42La Commission et le Land de Basse-Saxe contestent le bien-fondé de cette argumentation. Par ailleurs, la Commission considère que le point de savoir si la mesure prévue à l'article 7a de la NNVG a été valablement exclue du champ d'application du règlement no 1370/2007 constitue une question de fait qui ne relève pas, en principe, du contrôle de la Cour au stade du pourvoi.

Appréciation de la Cour

43Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, un moyen présenté pour la première fois dans le cadre du pourvoi devant cette dernière doit être écarté comme étant irrecevable. Dans le cadre d'un pourvoi, la compétence de la Cour est en effet limitée à l'examen de l'appréciation par le Tribunal des moyens qui ont été débattus devant lui. Or, permettre à une partie de soulever dans ce cadre un moyen qu'elle n'a pas soulevé devant le Tribunal reviendrait à lui permettre de saisir la Cour, dont la compétence en matière de pourvoi est limitée, d'un litige plus étendu que celui dont a eu à connaître le Tribunal (ordonnance du 26 mars 2020, Magnan/Commission, C-860/19 P, non publiée, ECLI:EU:C:2020:227, point 45 et jurisprudence citée).

44En l'espèce, la question de la validité de l'exclusion de l'article 45a du champ d'application du règlement no 1370/2007 n'a été ni soulevée ni débattue devant le Tribunal. D'ailleurs, cette problématique n'a fait l'objet ni de la plainte de GVN devant la Commission ni de la décision litigieuse, qui concernaient exclusivement l'article 7a du NNVG.

45Au point 36 de l'arrêt attaqué, critiqué par GVN, le Tribunal n'a fait que constater, à juste titre, qu'il n'était pas contesté entre les parties que le législateur allemand avait, par l'article 45a et l'article 8, paragraphe 4, troisième phrase, du PBefG, exclu du champ d'application du règlement no 1370/2007 les compensations relatives au transport public de personnes munies d'abonnements pour les déplacements liés à leur formation.

46Dès lors, le deuxième moyen constitue un moyen présenté pour la première fois dans le cadre du pourvoi devant la Cour et doit, par conséquent, être écarté comme étant irrecevable.

Sur le troisième moyen du pourvoi

Argumentation des parties

47GVN soutient que le Tribunal a violé le droit de l'Union, en jugeant, aux points 40 et 41 de l'arrêt attaqué, qu'un législateur peut, sur le fondement de l'article 3, paragraphe 3, du règlement no 1370/2007, non seulement exclure les règles générales relatives aux compensations financières accordées pour les obligations de service public qui établissent des tarifs maximaux pour les élèves, les étudiants, les apprentis et les personnes à mobilité réduite de son champ d'application, mais également restreindre le champ d'application de cette dérogation en revenant sur une telle décision pour réintégrer de telles compensations dans le champ d'application de ce règlement.

48En tout état de cause, le Tribunal aurait dû exiger qu'une telle modification soit notifiée à la Commission pour pouvoir être valable et conforme à l'impératif de définir clairement l'étendue du champ d'application dudit règlement en Allemagne.

49GVN considère que, si un État membre est tenu de notifier à la Commission sa décision relative à l'exclusion du champ d'application du règlement no 1370/2007 en vertu de l'article 3, paragraphe 3, deuxième phrase, de ce règlement, il devrait en aller de même lorsque cet

État membre revient sur sa décision. En effet, un tel acte serait soumis au respect des mêmes conditions de forme que la décision initiale. Le Tribunal aurait omis de tenir compte de cet élément.

50La Commission et le Land de Basse-Saxe contestent cette argumentation.

Appréciation de la Cour

51Selon une jurisprudence constante de la Cour, il découle de l'article 256, paragraphe 1, second alinéa, TFUE, de l'article 58, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne ainsi que de l'article 168, paragraphe 1, sous d), et de l'article 169, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour qu'un pourvoi doit, sous peine d'irrecevabilité, indiquer de façon précise les éléments critiqués de l'arrêt dont l'annulation est demandée ainsi que les arguments juridiques qui soutiennent de manière spécifique cette demande (ordonnance du 16 mars 2021, XH/Commission, C-399/20 P, non publiée, ECLI:EU:C:2021:205, point 26 et jurisprudence citée).

52En l'occurrence, si GVN soutient que, en jugeant, aux points 40 et 41 de l'arrêt attaqué, qu'un législateur peut, sur le fondement de l'article 3, paragraphe 3, du règlement no 1370/2007, non seulement exclure les règles générales relatives aux compensations financières accordées pour les obligations de service public qui établissent des tarifs maximaux pour les élèves, les étudiants, les apprentis et les personnes à mobilité réduite de son champ d'application, mais également restreindre le champ d'application de cette dérogation en revenant sur une telle décision pour réintégrer de telles compensations dans le champ d'application de ce règlement, le Tribunal a violé le droit de l'Union, cette fédération n'avance aucune argumentation juridique au soutien de cette allégation.

53Dans ces conditions, le troisième moyen, en tant qu'il vise à critiquer les points 40 et 41 de l'arrêt attaqué, doit être rejeté comme étant irrecevable.

54Dans le cadre de ce moyen, GVN fait valoir également, en substance, que, quand bien même un législateur national pourrait réintégrer des règles générales relatives aux compensations financières accordées pour les obligations de service public qui établissent des tarifs maximaux pour les élèves, les étudiants, les apprentis et les personnes à mobilité réduite dans le champ d'application du règlement no 1370/2007, la nécessité d'éviter des incertitudes quant à l'étendue du champ d'application de ce règlement exigerait que l'État membre concerné notifie cette réintégration à la Commission.

55Toutefois, il ressort de l'examen du dossier devant le Tribunal que cette question n'a été ni soulevée ni débattue devant lui. Dès lors, cette argumentation de GVN constitue un moyen présenté pour la première fois dans le cadre du pourvoi devant le Cour et devrait, en application de la jurisprudence rappelée au point 43 du présent arrêt, être écartée comme étant irrecevable.

56Dans ces conditions, le troisième moyen doit être rejeté dans son ensemble comme étant irrecevable.

Sur le quatrième moyen du pourvoi

Argumentation des parties

57GVN fait valoir que, en ayant considéré que l'article 7a du NNVG concernait uniquement un transfert de ressources interne à l'État, au motif que les AOT municipales agissaient uniquement en tant qu'autorités compétentes, et que, partant, le Land de Basse-Saxe n'octroyait aucune ressource d'État à des entreprises sur le fondement de cette disposition, le Tribunal a commis une erreur de droit.

58 Il résulterait de la jurisprudence de la Cour que les entités qui relèvent de l'État et exercent une activité économique doivent être considérées comme des entreprises. En outre, une entité étatique qui détient des participations dans une société sur laquelle elle exerce un contrôle effectif, en s'immisçant directement ou indirectement dans la gestion de celle-ci, doit être considérée comme prenant part à l'activité économique exercée par cette société. Il s'ensuivrait que les AOT municipales doivent être considérées comme prenant part à l'activité économique des entreprises de transport qu'elles contrôlent. En effet, les AOT municipales détiendraient des participations dans ces entreprises, seules ou ensemble avec d'autres AOT municipales. Le contrôle exercé par les AOT municipales sur lesdites entreprises se manifesterait notamment par le grand nombre de contrats qu'elles attribuent directement auxdites entreprises au titre de l'article 5, paragraphe 2, du règlement no 1370/2007. L'activité des AOT municipales aurait donc, dans son ensemble, un caractère économique.

59 Contrairement à ce qu'aurait considéré le Tribunal, il serait impossible de dissocier l'activité des AOT municipales en tant qu'autorités publiques de leur activité économique en tant que détentrices de participations dans les entreprises de transport qu'elles contrôlent. Lorsqu'elles transfèrent les ressources financières mises à leur disposition par le Land de Basse-Saxe, les AOT municipales ne pourraient pas occulter qu'elles contrôlent certaines entreprises de transport. Ces autorités pourraient notamment utiliser ces ressources afin de réduire le montant des subventions qu'elles versent aux entreprises de transport sous leur contrôle.

60 L'article 7a du NNVG aurait été délibérément instauré afin de contourner les articles 107 et 108 TFUE ainsi que les dispositions du règlement no 1370/2007 et l'objectif de celui-ci d'assurer une libre concurrence dans le domaine des services publics de transport de voyageurs. En effet, premièrement, le Land de Basse-Saxe aurait accordé des compensations financières aux AOT municipales qui jouent donc un double rôle. Deuxièmement, il aurait réintégré dans le champ d'application du règlement no 1370/2007 la réglementation de ce Land relative à ces compensations, alors que le droit fédéral ne l'y autoriserait pas. Troisièmement, la révision de la décision du législateur fédéral d'exclure du champ d'application de ce règlement les règles relatives auxdites compensations n'aurait pas été notifiée à la Commission, en violation de l'article 3, paragraphe 3, deuxième phrase, dudit règlement.

61 La Commission et le Land de Basse-Saxe considèrent, à titre principal, que le quatrième moyen est irrecevable. Elles prétendent, respectivement, que GVN a formulé en des termes généraux un grief selon lequel le Tribunal aurait ignoré l'activité économique des AOT municipales, sans toutefois qualifier avec précision l'erreur de droit dont serait entaché l'arrêt attaqué, et que GVN se borne à réitérer devant la Cour ses arguments présentés en première instance, sans préciser en quoi l'arrêt attaqué est entaché d'une erreur de droit ni identifier les points de cet arrêt auxquels se réfère son argumentation.

62 À titre subsidiaire, la Commission et le Land de Basse-Saxe contestent le bien-fondé de l'argumentation de GVN.

Appréciation de la Cour

63 Il résulte de l'article 256 TFUE et de l'article 58, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne ainsi que de l'article 168, paragraphe 1, sous d), et de l'article 169 du règlement de procédure de la Cour qu'un pourvoi doit indiquer de façon précise les éléments critiqués de l'arrêt ou de l'ordonnance du Tribunal dont l'annulation est demandée ainsi que les arguments juridiques qui soutiennent de manière spécifique cette demande,

sous peine d'irrecevabilité du pourvoi ou du moyen concerné. Ne répond pas à cette exigence le pourvoi qui ne comporte aucune argumentation visant spécifiquement à identifier l'erreur de droit dont serait entaché l'arrêt ou l'ordonnance en question (voir, en ce sens, arrêt du 14 octobre 2021, NRW. Bank/CRU, C-662/19 P, [ECLI:EU:C:2021:846](#), point 36 et jurisprudence citée).

64En l'espèce, le quatrième moyen identifie l'erreur de droit dont serait entaché l'arrêt attaqué, dès lors qu'il ressort de ce moyen que GVN reproche au Tribunal, en substance, d'avoir méconnu la notion d'« entreprise », au sens de l'article 107 TFUE, en ayant considéré qu'il était possible de dissocier l'activité des AOT municipales en tant qu'autorités publiques de leur activité économique en tant que détentrices de participations dans les entreprises de transport qu'elles contrôlent.

65Certes, GVN n'identifie pas expressément les points de l'arrêt attaqué qu'elle vise à critiquer par ce moyen. Cependant, il ressort de la substance des arguments de GVN que le quatrième moyen est dirigé contre les points 56 à 59 de l'arrêt attaqué. Il y a lieu, dès lors, de considérer que le quatrième moyen est recevable.

66Quant au fond, il convient de relever que, au point 56 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a considéré, en substance, premièrement, qu'il convient de distinguer entre, d'une part, le rôle des AOT municipales en tant qu'autorités compétentes au sens du règlement n° 1370/2007 et, d'autre part, leur rôle en tant que détentrices de participations dans des entreprises de transport ainsi que, deuxièmement, qu'une entité qui exerce à la fois des activités économiques et des activités non économiques ne peut être qualifiée d'entreprise qu'en ce qui concerne ses activités économiques.

67Le Tribunal, au point 57 de l'arrêt attaqué, a estimé que, dans l'exercice du rôle d'autorités compétentes au sens du règlement n° 1370/2007, les AOT municipales ne se livrent à aucune activité économique, dès lors que l'allocation de ressources financières opérée par l'article 7a du NNVG ne fait que créer le cadre budgétaire nécessaire afin qu'elles puissent accomplir les missions de service public visées par cette loi.

68Le Tribunal, au point 59 de l'arrêt attaqué, a jugé que le fait que les AOT municipales possèdent des participations au sein de certaines entreprises de transport public exerçant leurs activités en Basse-Saxe ou que le représentant légal de ces AOT municipales préside le conseil de surveillance de ces entreprises ne saurait, en tant que tel, suffire à démontrer que, dans le cadre du versement de la compensation financière aux entreprises de transport, les AOT municipales favoriseront celles dans lesquelles elles sont présentes, dès lors que, lorsqu'elles fixent les modalités des compensations financières versées aux entreprises de transport, les AOT municipales sont liées par les dispositions du règlement n° 1370/2007 et les dispositions pertinentes du droit de l'Union en matière d'aides d'État, dont l'éventuelle violation demeure soumise au contrôle de la Commission. Le Tribunal en a déduit que la mesure litigieuse ne comporte pas, en elle-même, de risque que certaines entreprises soient favorisées par rapport à d'autres.

69À cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour que constitue une entreprise, aux fins de l'application des dispositions du droit de l'Union en matière de concurrence, toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement. Selon une jurisprudence constante, constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné. Ainsi, l'État lui-même ou une entité étatique peut agir en tant qu'entreprise (arrêt du 12

juillet 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, point 35 et jurisprudence citée).

70En revanche, ne présentent pas de caractère économique, justifiant l'application des règles de concurrence prévues par le traité FUE, les activités qui se rattachent à l'exercice de prérogatives de puissance publique (arrêt du 12 juillet 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, point 36 et jurisprudence citée).

71En outre, une entité publique peut être considérée comme une entreprise uniquement en ce qui concerne les activités qui doivent être qualifiées d'activités économiques et pour autant que ces activités peuvent être dissociées de l'exercice des prérogatives de puissance publique (voir, en ce sens, arrêt du 12 juillet 2012, Compass-Datenbank, C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, points 37 et 38 ainsi que jurisprudence citée).

72Il résulte de cette jurisprudence que c'est à bon droit que le Tribunal a jugé, au point 56 de l'arrêt attaqué, qu'une entité qui exerce à la fois des activités économiques et des activités non économiques ne peut être qualifiée d'entreprise qu'en ce qui concerne ses activités économiques.

73À cet égard, GVN n'a pas contesté que les AOT municipales, dans leur rôle d'autorités compétentes au sens du règlement n° 1370/2007, notamment lorsqu'elles fixent les modalités des compensations financières versées aux entreprises de transport, ne se livrent à aucune activité économique, mais agissent en vertu d'une obligation légale, dans le cadre établi par ce règlement, en tant qu'autorités publiques.

74Il s'ensuit que c'est sans commettre d'erreur de droit que le Tribunal a considéré, aux points 56 à 59 de l'arrêt attaqué, en substance, que les AOT municipales ne pouvaient pas être qualifiées d'entreprises en ce qui concerne le rôle que leur assigne l'article 7a du NNVG et qu'il convient de dissocier leur activité en tant qu'autorités publiques de leur activité économique.

75Par conséquent, le quatrième moyen doit être rejeté comme étant non fondé.

76Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter le pourvoi dans son ensemble.

Sur les dépens

77En vertu de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens.

78Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, de ce règlement, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. GVN ayant succombé en ses moyens et la Commission ayant conclu à sa condamnation aux dépens, il y a lieu de le condamner à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission.

79En vertu de l'article 184, paragraphe 4, du règlement de procédure de la Cour, lorsqu'elle n'a pas, elle-même, formé le pourvoi, une partie intervenante en première instance ne peut être condamnée aux dépens dans la procédure de pourvoi que si elle a participé à la phase écrite ou orale de la procédure devant la Cour. Lorsqu'une telle partie participe à la procédure, la Cour peut décider qu'elle supportera ses propres dépens.

80Le Land de Basse-Saxe ayant participé à la procédure devant la Cour, il y a lieu de décider, dans les circonstances de l'espèce, qu'il supportera ses propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (septième chambre) déclare et arrête :

1) Le pourvoi est rejeté.

2) Gesamtverband Verkehrsgewerbe Niedersachsen eV (GVN) est condamné à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission européenne.

3) Le Land Niedersachsen (Allemagne) supporte ses propres dépens.

Signatures

* Verfahrenssprache: Deutsch.

* Langue de procédure : l'allemand.

Zitiervorschlag:

EuGH Urt. v. 24.3.2022 – C-666/20 P, BeckRS 2022, 5296