Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NILS WAHL
apresentadas em 24 de setembro de 2014[1]

Processo C-518/13

The Queen, a pedido de Eventech Ltd
contra
The Parking Adjudicator

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Court of Appeal (England and Wales) (Reino Unido)]

«Auxílio de Estado — Conceito de «auxílio» na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE — Regras aplicáveis ao acesso e utilização de infraestruturas públicas — Autorização concedida aos táxis mas não às viaturas de aluguer para circularem nos corredores reservados aos autocarros na área da Grande Londres — Transferência de recursos estatais — Seletividade — Efeito sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros»

1. A Court of Appeal (England and Wales) (Tribunal de Recurso de Inglaterra e País de Gales) pediu ao Tribunal de Justiça para esclarecer se a política do corredor reservado aos autocarros de Londres objeto de impugnação (a seguir «política do corredor reservado aos autocarros»), adotada pela Transport for London (a seguir «TfL»), se enquadra no conceito de «auxílio» na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE. Por força dessa política, só os táxis negros («black cabs») (ou seja, os táxis de Londres) podem circular no corredor reservado aos autocarros públicos nas vias públicas, durante certos períodos do dia, enquanto as viaturas de aluguer com condutor («private hire vehicles») não o podem fazer.

2. O presente litígio surge no seguimento dos progressos tecnológicos registados nas últimas décadas. Concretamente, o advento dos sistemas de navegação por satélite e dos telemóveis inteligentes com aplicações especificamente concebidas para facilitar os pedidos de transporte mudaram o comportamento dos clientes, esbatendo a distinção entre táxis e viaturas de aluguer com condutor. Esta evolução resultou numa acérrima concorrência entre os táxis e as viaturas de aluguer com condutor na Europa, e Londres não é a única cidade onde surgiram conflitos[2].

3. Na verdade, entendo que, de um modo geral, as regras sobre auxílios de Estado não são aplicáveis a medidas estatais como a política do corredor reservado aos autocarros, desde que esteja assegurada a igualdade de tratamento em relação a empresas comparáveis.

1 — Língua original: inglês.

2 — Ver, *inter alia*, o parecer da autoridade nacional da concorrência francesa (Autorité de la Concurrence) *n.º* 13-A-23, de 16 de dezembro de 2013, relativo a um projeto de decreto sobre a reserva prévia de viaturas de aluguer com condutor; o despacho interlocutório do Conseil d'État francês, de 5 de fevereiro de 2014, nos processos n.º 374524 e n.º 374554, SAS Allocab e outros; acórdão de 31 de março de 2014 do Tribunal de Commerce de Bruxelas (Tribunal do Comércio de Bruxelas), no processo A/14/01645, Taxi Radio Bruxellois e decisão de 16 de setembro de 2014 do Landgericht Frankfurt (Tribunal Regional de Frankfurt), no processo 03 0 329/14, táxi Deutschland.

I — **Quadro jurídico nacional**

A — *Táxis negros e viaturas de aluguer com condutor*

4. Em Londres, os serviços de táxi são prestados por táxis negros e por viaturas de aluguer com condutor. Ambos os tipos de serviço são licenciados por um organismo que se encontra sob a supervisão da TfL. No entanto, o licenciamento destes dois tipos de serviço está sujeito a disposições legais distintas e a requisitos diferentes.

5. Os táxis negros são licenciados nos termos das disposições estabelecidas na Portaria dos Táxis de Londres de 1934 (London Cab Order 1934). Esta portaria foi aprovada ao abrigo da competência prevista na Section 6 da Lei Metropolitana do Transporte Público de 1869 (Metropolitan Public Carriage Act 1869) (a seguir «Lei de 1869»), que, na Section 8(2) dispõe que «nenhuma viatura de aluguer pode proceder à *livre angariação de clientes*», em Londres (sublinhado nosso), exceto se o motorista for titular de uma licencia emitida pela TfL nos termos da Section 8 da Lei de 1869. Daqui resulta que apenas os táxis negros podem recolher passageiros na rua mesmo que estes não tenham reserva prévia.

6. As viaturas de aluguer com condutor são objeto de um regime de licenciamento diferente, nos termos da Lei das Viaturas de Aluguer com Condutor (Londres) de 1998 [Private Hire Vehicles (London) Act 1998]. Não podem proceder à «livre angariação de clientes» em Londres, mas podem recolher passageiros que tenham reservado previamente os seus serviços.

B — *Competências em matéria de regulação do tráfego e política do corredor reservado aos autocarros*

7. Nos termos da Section 121A da Lei do Tráfego Rodoviário de 1984 (Road Traffic Regulation Act 1984) (a seguir «Lei de 1984»), a TfL é a autoridade de circulação rodoviária para determinadas vias na área da Grande Londres, conhecidas como «vias AGL» [3], ao passo que as autoridades de circulação rodoviária responsáveis por quase todas as outras vias em Londres e na área da Grande Londres são as diferentes freguesias («boroughs») de Londres.

8. A Section 6 da Lei de 1984 (na redação atualmente em vigor) atribui à autoridade de circulação rodoviária responsável por uma determinada via o poder de limitar o tráfego nessa via (ou num troço da mesma) a certos tipos de veículos. No exercício dos poderes que lhe são atribuídos pela Section 6, a TfL designou corredores reservados aos autocarros ao longo de várias vias AGL. Nesse contexto, adotou a política do corredor reservado aos autocarros.

9. A maioria das freguesias de Londres adotou políticas de corredores reservados a autocarros semelhantes à da TfL. Um exemplo é o corredor reservado aos autocarros de Southampton Row, gerido pela freguesia de Camden. No entanto, as viaturas de aluguer com condutor podem entrar nos corredores reservados aos autocarros para recolher e largar passageiros.

C — *Fiscalização do cumprimento*

10. Nos termos da Section 4 da Lei das Autoridades Locais de Londres de 1996 (London Local Authorities Act 1996), as autoridades de circulação rodoviária podem aplicar multas em caso de violação de uma decisão adotada nos termos da Section 6 da Lei de 1984.

3 — O órgão jurisdicional de reenvio informa que as vias AGL cobrem 580 km e são, em traços gerais, as vias mais importantes na área da Grande Londres.

11. As decisões adotadas nos termos da Section 6 da Lei de 1984 também podem ser executadas pela polícia, uma vez que a Section 8(1) da referida lei estabelece que a violação ou o incumprimento de uma decisão adotada nos termos da Section 6 constitui um ilícito criminal. No entanto, na prática, a maioria das infrações a essas decisões é punida através da aplicação de multas pelas autoridades de circulação rodoviária.

II — **Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais**

12. A Eventech Ltd (a seguir «Eventech») é uma sociedade associada da Addison Lee plc (a seguir «Addison Lee»), que, por sua vez, é a operadora de uma frota de viaturas de aluguer com condutor na área da Grande Londres. A Eventech é a entidade em nome da qual estão registadas todas as viaturas de aluguer com condutor da Addison Lee, as quais são alugadas a motoristas independentes mediante contrato celebrado com Addison Lee.

13. Em 6 e 13 de outubro de 2010, respetivamente, dois motoristas da Addison Lee conduziram as suas viaturas de aluguer ao longo do corredor reservado aos autocarros de Southampton Row, no centro de Londres. Subsequentemente, a freguesia de Camden aplicou multas à Eventech relativas a essas duas utilizações do corredor reservado aos autocarros de Southampton Row. A Eventech impugnou junto da Parking Adjudicator essas multas e a legalidade da política do corredor reservado aos autocarros.

14. A Parking Adjudicator indeferiu essa impugnação. Posteriormente, a Eventech intentou uma ação de fiscalização da legalidade perante a High Court of Justice, alegando que a política do corredor reservado aos autocarros violava as regras aplicáveis em matéria de livre prestação de serviços, liberdade de estabelecimento e auxílios de Estado. Em 13 de julho de 2012, a High Court julgou essa ação improcedente.

15. Em 7 de dezembro de 2012, a Eventech foi autorizada a recorrer da decisão da High Court e, subsequentemente, o processo foi apreciado pela Court of Appeal. Em face das suas dúvidas quanto à correta interpretação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, a Court of Appeal decidiu suspender a instância e pedir ao Tribunal de Justiça que se pronuncie, a título prejudicial, sobre as seguintes questões:

«1. Disponibilizar um corredor reservado aos autocarros numa via pública aos táxis negros mas não às viaturas de aluguer com condutor, durante o horário de funcionamento desse corredor reservado aos autocarros, implica a utilização de 'recursos do Estado' na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, nas circunstâncias do caso em apreço?

2.

a) Para determinar se a disponibilização de um corredor reservado aos autocarros numa via pública aos táxis negros mas não às viaturas de aluguer com condutor, durante o horário de funcionamento deste corredor reservado aos autocarros, é seletiva para efeitos do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, qual é o objetivo pertinente em relação ao qual deve ser apreciada a questão de saber se os táxis negros e as viaturas de aluguer com condutor estão numa situação jurídica e factual comparável?

b) Caso possa ser demonstrado que o objetivo pertinente, para efeitos da alínea a) da segunda questão, é, pelo menos parcialmente, a criação de um sistema de transporte seguro e eficiente, e que existem considerações de segurança e/ou eficiência que justificam que os táxis negros tenham permissão para circular nos corredores reservados aos autocarros, mas que não são aplicáveis nos mesmos termos às viaturas de aluguer com condutor, pode afirmar-se que a medida não é seletiva na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE?

c) Na resposta à alínea b) da segunda questão é necessário verificar se o Estado-Membro que invoca essa justificação também demonstrou que o tratamento favorável dado aos táxis negros em comparação com o que é dado às viaturas de aluguer com condutor é proporcional e não excede o necessário?

3. Deve considerar-se que disponibilizar um corredor reservado aos autocarros numa via pública aos táxis negros mas não às viaturas de aluguer com condutor, durante o horário de funcionamento desse corredor reservado aos autocarros, pode afetar o comércio entre Estados-Membros para efeitos do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, quando a via em questão está localizada no centro de Londres e os cidadãos de qualquer Estado-Membro não estão impedidos de ser proprietários ou de conduzir táxis negros ou viaturas de aluguer com condutor?»

16. A Eventech, a TfL, o Governo polaco, a Comissão e o Órgão de Fiscalização da EFTA (a seguir «OFE») apresentaram observações escritas. Todas as partes, à exceção do Governo polaco, apresentaram também observações orais na audiência de 3 de julho de 2014.

III — **Análise**

A — *Observações preliminares*

17. A Court of Appeal submeteu três questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça, com as quais pretende obter a interpretação de certos elementos constitutivos do conceito de «auxílio» na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE. A primeira questão incide sobre a transferência de «recursos estatais». A segunda questão, em especial, diz respeito a três aspetos distintos da análise sobre se a política do corredor reservado aos autocarros favorece «certas empresas ou certas produções», ou seja, se aquela política é seletiva. Por último, com a terceira questão, pede-se a interpretação do conceito de auxílios «que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros» (conceito de «efeito nas trocas comerciais entre Estados-Membros»).

18. É interessante notar que, no processo na High Court of Justice, as questões controvertidas em matéria de auxílios de Estado eram: i) o requisito da seletividade; ii) a questão de saber se a política do corredor reservado aos autocarros «falseia ou ameaça falsear a concorrência»; e iii) a questão de saber se a política do corredor reservado aos autocarros é suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Por outras palavras, por um lado, embora fosse consensual no processo na High Court of Justice que a política do corredor reservado aos autocarros envolvia uma transferência de recursos estatais, esta é agora uma questão controvertida no processo perante a Court of Appeal, constituindo o cerne da primeira questão [4]. Por outro lado, é agora ponto assente que a política do corredor reservado aos autocarros é suscetível de falsear a concorrência. Pondo de lado estes aspetos, o facto de a política do corredor reservado aos autocarros conferir efetivamente uma vantagem aos táxis negros não foi contestado na High Court nem na Court of Appeal, pelo que o órgão jurisdicional de reenvio não colocou nenhuma questão a esse respeito.

19. Das regras nacionais aplicáveis decorre que o ambiente competitivo no domínio da prestação de serviços locais de transporte de passageiros em veículos ligeiros se caracteriza por um monopólio legal parcial dos táxis negros. Só estes beneficiam do regime da «livre angariação de clientes», ou seja, podem ser apanhados numa praça de táxis ou mandados parar na rua. Porém, tanto os táxis negros

4 — Na audiência, foi explicado que a Court of Appeal tinha decidido suscitar oficiosamente a questão da transferência de recursos estatais e pedido às partes para se pronunciarem a esse respeito.

como as viaturas de aluguer com condutor podem prestar os seus serviços mediante reserva prévia. Relativamente ao peso dos táxis negros no mercado de reservas prévias, de acordo com os elementos de prova apresentados na High Court of Justice, um inquérito realizado em 2009 revelou que 8% das viagens dos táxis negros tinham sido objeto de reserva prévia [5].

B — *Primeira questão: Transferência de recursos estatais*

20. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a política do corredor reservado aos autocarros resulta numa transferência de recursos estatais. Por conseguinte, o que o Tribunal de Justiça deve esclarecer é se o facto de o Estado conceder a um grupo específico de empresas acesso a infraestruturas públicas que não existiam anteriormente constitui uma transferência desse tipo.

21. A Eventech alega que a política do corredor reservado aos autocarros resulta numa transferência de recursos estatais que assume três formas distintas, a saber: i) o acesso preferencial a um bem do Estado cuja utilização é gratuita para os táxis negros; ii) a isenção dos táxis negros do pagamento de multas pela utilização dos corredores reservados aos autocarros; e iii) a despesa acrescida com a manutenção dos corredores reservados aos autocarros devido ao facto de neles circularem também táxis negros.

22. Quanto à última questão, terão de ser utilizadas verbas públicas para a manutenção das vias de circulação, incluindo dos possíveis corredores reservados a autocarros. O facto de a via normalmente reservada aos autocarros poder sofrer maior deterioração por ser concedido acesso aos táxis negros é irrelevante, dado que as outras vias exigirão correspondentemente menos manutenção. Por conseguinte, não vejo de que forma a política do corredor reservado aos autocarros possa gerar um encargo adicional para o Estado neste contexto.

23. De seguida, abordarei separadamente as outras duas questões.

1. Acesso gratuito aos corredores reservados aos autocarros

24. A política do corredor reservado aos autocarros dá aos táxis negros a possibilidade de evitarem o trânsito e, consequentemente, de prestarem serviços de táxi a um maior número de passageiros pagantes no mesmo espaço de tempo e sem custos adicionais. Essa autorização tem um valor económico [6]. Assim, o que importa determinar é se isto equivale a uma renúncia a recursos estatais ou, dito de outra forma, se os Estados-Membros têm a obrigação, *ao abrigo das regras sobre auxílios de Estado*, de cobrar pela utilização das infraestruturas públicas.

25. Embora a jurisprudência do Tribunal de Justiça forneça algumas orientações, a questão em apreço não parece ter sido resolvida em processos anteriores.

5 — Também segundo essa informação, em 52% das viagens, os táxis negros foram mandados parar na rua e, em 34%, foram apanhados em praças de táxi. Não foram fornecidas informações sobre os restantes 6%; V. acórdão da High Court of Justice no processo Eventech Ltd c. the Parking Adjudicator [2012] EWHC 1903 (Admin), n.os 9 e 50 (i).

6 — V., neste sentido, acórdão Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão (C-431/07 P, EU:C:2009:223, n.os 118 e 119 e jurisprudência aí referida).

26. Por um lado, a jurisprudência segundo a qual as medidas que, embora não envolvam uma transferência formal de recursos estatais, resultam, ainda assim, numa potencial renúncia a receitas [7] não se afigura aplicável a situações que envolvem o acesso a infraestruturas púbicas, dado que aquela linha jurisprudencial diz respeito essencialmente a casos de tratamento fiscal privilegiado [8]. Do mesmo modo, a jurisprudência relativa às garantias estatais que, sem considerar o prémio, podem constituir um encargo suplementar para o Estado, dado que tais garantias podem implicar, no futuro, uma transferência de recursos estatais [9], não pode ser aplicada à questão em análise.

27. Por outro lado, existe uma linha jurisprudencial diferente que parece defender a ideia de que uma intervenção regulamentar no mercado que beneficie um grupo em detrimento de outro, mas que não implique o pagamento real ou potencial de verbas públicas (ou a perda de receitas), não envolve necessariamente uma transferência de recursos estatais [10]. De uma linha jurisprudencial semelhante resulta igualmente que um encargo financeiro para o Estado que seja uma mera consequência de um determinado regime legal e a ele inerente também não está abrangido pelo conceito de transferência de «recursos estatais» [11].

28. Porém, nenhuma das linhas jurisprudenciais supramencionadas aborda a questão do acesso às infraestruturas públicas.

29. Pelo exposto, entendo que — de um modo geral — as regras sobre auxílios de Estado não exigem especificamente que os Estados-Membros cobrem pelo acesso a tais infraestruturas, mas deixa ao seu critério concederem ou não esse acesso de forma gratuita [12]. Sendo um bem do domínio público destinado a facilitar o transporte e a mobilidade dos utilizadores finais, as referidas infraestruturas exigem, por natureza, a definição de regras sobre a sua utilização, incluindo o acesso às mesmas — sobretudo em relação ao controlo do tráfego e à manutenção da ordem. Trata-se de uma questão regulamentar, e não comercial, que não justifica a aplicação das regras sobre concorrência estabelecidas no capítulo 1 do título VII do Tratado FUE, nomeadamente das regras em matéria de auxílios de Estado [13]. Conforme observa o Governo polaco, os Estados-Membros podem ter adotado regras específicas sobre a organização do tráfego. Tal não significa que, ao regularem o acesso a uma infraestrutura pública, tenham transferido (ou mesmo renunciado a) um recurso.

30. Se, por hipótese, as regras sobre auxílios de Estado fossem interpretadas no sentido de que exigem, por norma, que os Estados-Membros cobrem pelo acesso a infraestruturas públicas ou a recursos controlados pelo Estado, isso poderia dissuadir os Estados de criarem ou abrirem áreas às quais não havia anteriormente acesso ou cujo acesso era limitado. Do mesmo modo, poderia dissuadir as empresas de participarem nesse processo. Por exemplo, no caso em apreço, se os táxis negros tivessem de pagar pelo acesso aos corredores reservados aos autocarros, essa exigência poderia dissuadir alguns deles de pedirem acesso a essas vias, o que poderia dar origem a uma situação em que apenas seria concedido acesso aos que possuíssem maiores recursos económicos, contrariando, assim, o objetivo da política.

7 — V. acórdãos Comissão e Espanha/Government of Gibraltar e Reino Unido (C-106/09 P e C-107/09 P, EU:C:2011:732, n.º 72), e Vent De Colère e o. (C-262/12, EU:C:2013:851, n.º 19).

8 — V., neste sentido, acórdão P (C-6/12, EU:C:2013:525, n.º 18).

9 — V., por exemplo, acórdão Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão e o. e Comissão/França (C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175, n.os 106 e 107).

10 — V. acórdãos Kirsammer-Hack (C-189/91, EU:C:1993:907, n.os 17 e 18); Viscido e o. (C-52/97 a C-54/97, EU:C:1998:209, n.os 14 e 15); e PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, n.os 61 e 62). V., também, acórdão Van Tiggele (82/77, EU:C:1978:10, n.os 24 e 25).

11 — V. acórdãos Sloman Neptun (C-72/91 e C-73/91, EU:C:1993:97, n.º 21), e Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, n.º 36).

12 — V., neste sentido, conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo que deu origem ao acórdão Comissão Europeia/Países Baixos (dito «NO_x») (C-279/08 P, EU:C:2010:799, n.º 84).

13 — V., neste sentido, acórdão Selex Sistemi Integrati/Comissão (C-113/07 P, EU:C:2009:191, n.º 70 e jurisprudência aí referida). V. também acórdão Países Baixos/Comissão (T-231/06 e T-237/06, EU:T:2010:525, n.º 93).

31. Porém, devo salientar que o cenário descrito acima no n.º 28 é *o cenário por defeito*, que poderá variar consoante as circunstâncias, pelo que são aplicáveis diversas ressalvas. Desde logo, a UE pode ter adotado legislação específica que estabeleça regras detalhadas relativas a um determinado domínio [14].

32. Acresce que, ao regular o acesso às infraestruturas, o Estado tem obviamente de agir numa qualidade regulatória *genuína*, o que implica regular situações comparáveis do mesmo modo, para que a concorrência não seja falseada [15]. Com efeito, o facto de uma infraestrutura ser colocada à disposição de todos os utilizadores numa base equitativa e não discriminatória é um indício de que não foi concedido qualquer auxílio a esses utilizadores [16]. Em contrapartida, se, por exemplo, o Estado cobrar habitualmente pelo acesso a infraestruturas públicas (como a portagem cobrada pela utilização de uma autoestrada pública) ou a outros recursos do domínio público, mas conceder acesso gratuito discricionariamente a diversas empresas, poderá estar a renunciar a receitas em relação a essas empresas. O acórdão NO_x ilustra bem essa situação [17]. Naquele processo, as autoridades neerlandesas tinham adotado um sistema que apenas permitia a transação de certos direitos de emissão às grandes empresas com uma potência total instalada superior a 20 megawatts térmicos, enquanto grupo, e não a todas as empresas emitentes. O Tribunal de Justiça, tendo primeiro concluído que o objeto e a finalidade geral de um sistema destinado a reduzir a poluição industrial não justificavam tal distinção, considerou que as referidas autoridades tinham renunciado a recursos, dado que não tinha sido efetuado qualquer pagamento como contrapartida pelos direitos de emissão em causa.

33. Assim, quando, conforme descrito anteriormente, o Estado age no exercício dos seus poderes de regulação relativamente ao acesso a recursos do domínio público, subscrevo, no essencial, a posição da Comissão e do OFE, segundo a qual, desde que trate de igual modo todas as empresas comparáveis, estabelecendo previamente os critérios de seleção de forma transparente e não discriminatória, o Estado pode legitimamente decidir não maximizar as receitas que, de outro modo, poderia ter obtido, sem violar as regras sobre auxílios de Estado.

34. No que respeita à política do corredor reservado aos autocarros, nada indica que tenha sido adotada por um motivo diferente da promoção de um objetivo regulamentar comum. Por conseguinte, e à luz das considerações precedentes, não considero relevante que, em várias zonas de Londres, toda a via seja designada como corredor reservado aos autocarros — mesmo que se trate de uma via particularmente movimentada. É simplesmente uma consequência necessária do sistema de regulação do tráfego.

35. Por último, reconheço que, com esta minha abordagem, a resposta à questão de saber se houve transferência de recursos estatais depende de ter sido ou não garantida a igualdade de tratamento. É certo que a ligação entre, por um lado, a igualdade de tratamento e, por outro, a transferência de recursos estatais parece resultar da própria natureza do recurso em causa, ou seja, uma infraestrutura pública. Neste contexto, a questão da observância ou não do princípio da igualdade de tratamento pela TfL está mais diretamente relacionada com a questão da seletividade da política do corredor reservado aos autocarros do que com a questão da renúncia a recursos estatais. Por este motivo,

14 — A título de exemplo, refira-se a Diretiva 97/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de abril de 1997, relativa a um quadro comum para autorizações gerais e licenças individuais no domínio dos serviços de telecomunicações (JO L 117, p. 15) e a Decisão n.º 128/1999/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 1998, relativa à introdução coordenada de um sistema de comunicações móveis e sem fios (UMTS) de terceira geração na Comunidade (JO 1999, L 17, p. 1), que concediam aos Estados-Membros a liberdade de escolherem o procedimento de atribuição de licenças UMTS, desde que fossem respeitados os princípios da livre concorrência e da igualdade de tratamento.

15 — V., neste sentido, acórdão Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão (T-475/04, EU:T:2007:196, n.º 110), confirmado em sede de recurso, v. acórdão Bouygues e Bouygues Télécom/Comissão (EU:C:2009:223, em especial n.os 98 e 103).

16 — V., neste sentido, acórdão Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt/Comissão (T-443/08 e T-455/08, EU:T:2011:117, n.º 109), confirmado em sede de recurso pelo acórdão Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig/Comissão (C-288/11 P, EU:C:2012:821).

17 — Acórdão Comissão/Países Baixos (NO_x) (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

abordarei essa matéria separadamente no âmbito da segunda questão, tanto mais que as questões suscitadas no processo principal são questões de princípio que merecem uma atenção individual e tanto as autoridades estatais como as empresas beneficiariam certamente com as orientações do Tribunal de Justiça sobre as referidas questões.

36. Porém, antes disso, examinarei a isenção do pagamento de multas de que beneficiam os táxis negros.

2. Isenção dos táxis negros da obrigação de pagamento de multas pela circulação nos corredores reservados aos autocarros

37. Conforme mencionado anteriormente, a Eventech alega que o facto de os táxis negros estarem isentos do pagamento de multas pela circulação nos corredores reservados aos autocarros comporta um encargo adicional para as autoridades públicas. A lógica subjacente a esta argumentação parecer ser o facto de o Tribunal de Justiça ter, em algumas ocasiões, sustentado que a desoneração da obrigação de pagar multas implica a renúncia a receitas, do mesmo modo que as vantagens fiscais e outras medidas semelhantes.

38. No entanto, pelo menos como ponto de partida, a desoneração da obrigação de pagar multas não pode ser sempre equiparada a outras medidas consideradas como uma renúncia do Estado ao seu direito a receitas. O argumento da Eventech de que um Estado-Membro pode ser responsabilizado ao abrigo das regras sobre auxílios de Estado por renunciar a recursos gerados por multas parece pressupor que os Estados têm, de uma forma geral, a obrigação de adotar legislação que imponha a aplicação de multas.

39. Além disso, as multas e as sanções — especialmente na medida em que estejam em causa sanções penais — são instrumentos que pertencem à esfera da ordem pública e têm simultaneamente um objetivo de prevenção e de punição. Em contrapartida, os impostos servem principalmente um objetivo orçamental, dado que a finalidade de qualquer sistema fiscal é cobrar receitas para financiar as despesas do Estado [18]. Embora as multas e os impostos impliquem, sem dúvida, um encargo financeiro para os seus destinatários, tal não significa que sejam permutáveis. Se uma multa não pode ser equiparada a um imposto *per se*, uma isenção do pagamento de uma multa também não pode ser equiparada, enquanto tal, a uma vantagem fiscal.

40. Do mesmo modo, uma multa não é o mesmo que uma *taxa* (fixa ou variável), uma vez as taxas são normalmente pagas como contrapartida de bens ou serviços. A este respeito, como o Governo polaco observa com razão, uma multa por excesso de velocidade não é uma taxa por uma utilização da via de circulação mais intensiva do que o permitido.

41. Os processos em que o Tribunal de Justiça considerou, até à data, que a desoneração da obrigação de pagamento de multas e sanções pecuniárias envolvia uma renúncia a recursos dispensam explicações, no meu entender, na medida em que envolvem uma simples mitigação de custos comerciais.

18 — Comunicação da Comissão sobre a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às medidas que respeitam à fiscalidade direta das empresas (JO 1998, C 384, p. 3, n.º 26).

42. Os acórdãos Ecotrade [19] e Piaggio [20] respeitavam à mesma legislação italiana. Nesses processos, a desoneração da obrigação de pagar multas e sanções pecuniárias *no contexto de um processo especial de insolvência* (que abrangia um conjunto de medidas vantajosas, como uma garantia do Estado) levou o Tribunal de Justiça a declarar que não se podia excluir a possibilidade de aquele processo envolver um auxílio de Estado. As multas e sanções pecuniárias em causa eram impostas pelo não pagamento das contribuições para a segurança social, destinando-se o processo especial de insolvência a aliviar os encargos que normalmente oneram o orçamento de uma empresa.

43. Além disso, o processo NO_x [21], invocado pela Eventech, é radicalmente diferente do processo em apreço. Nada indica que a autorização de utilização dos corredores reservados aos autocarros, concedida aos táxis negros, seja transacionável ou que as multas pela utilização ilícita desses corredores possam ser evitadas. O despacho de reenvio refere claramente que a utilização não autorizada dos corredores reservados aos autocarros constitui um ilícito criminal [22]. Em contrapartida, no processo NO_x, uma vez que as empresas com emissões potencialmente elevadas que tinham ultrapassado o limite aplicável se sentiam tentadas a ponderar, anualmente, se seria mais vantajoso pagar uma multa ou adquirir direitos de emissão, a multa em causa nesse processo — tal como nos processos Ecotrade e Piaggio — apresentava também todas as características típicas de um custo comercial.

44. Pelo contrário, a multa imposta pela utilização ilícita do corredor reservado aos autocarros não pode ser reduzida a um mero custo comercial (ainda que algumas empresas a classifiquem dessa forma). As disposições que impõem multas são de aplicação geral, pelo que têm como destinatários tanto empresas como particulares. Além disso, as multas são uma consequência lógica de uma atividade reguladora relacionada com o acesso a infraestruturas públicas: conforme referido anteriormente, este tipo de atividade reguladora não está abrangido *per se* pelo âmbito de aplicação das regras sobre auxílios de Estado — desde que seja assegurada a igualdade de tratamento de todas as empresas comparáveis em causa, quando da aplicação da política reguladora.

45. Tendo em conta as considerações precedentes, também não subscrevo o argumento de que a isenção dos táxis negros da obrigação de pagamento de uma multa pela utilização dos corredores reservados aos autocarros resulta numa transferência de recursos estatais.

3. Conclusão intercalar

46. Pelo exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão no sentido de que o artigo 107.º, n.º 1, TFUE deve ser interpretado no sentido de que o facto de as autoridades estatais permitirem o acesso de táxis negros, mas não de viaturas de aluguer com condutor, a um corredor reservado a autocarros numa via pública, durante o horário de funcionamento desse corredor, não envolve uma transferência de «recursos estatais», desde que esse acesso seja concedido, em condições de igualdade, a todas as empresas comparáveis, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

47. Tendo em conta a posição que adotei em relação à questão, a resposta a dar no processo perante o órgão jurisdicional de reenvio dependerá do caráter seletivo ou não da política do corredor reservado aos autocarros. É sobre este ponto que incidem as alíneas a), b) e c) da segunda questão.

19 — EU:C:1998:579, n.os 42 a 44.

20 — C-295/97, EU:C:1999:313, n.os 41 e 42.

21 — EU:C:2011:551.

22 — A TfL acrescenta que «a multa imposta pela circulação ilícita nos corredores reservados aos autocarros durante o respetivo horário de funcionamento seria aplicada *sempre* que o veículo em causa entrasse no corredor reservado aos autocarros, o que poderia acontecer várias vezes na mesma viagem» (sublinhado por mim), ou seja, um número de vezes, teoricamente, ilimitado.

C — Segunda questão, alíneas a), b) e c): seletividade da política do corredor reservado aos autocarros, nos termos do artigo 107.º, n.º 1, TFUE

1. Observações introdutórias

48. Conforme referido no n.º 17 *supra*, com a sua segunda questão — dividida em três partes — o órgão jurisdicional de reenvio pede orientações sobre diversos aspetos do requisito de seletividade previsto no artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

49. Na alínea a) da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta «qual é o objetivo pertinente em relação ao qual deve ser apreciada a questão de saber se os táxis negros e as viaturas de aluguer com condutor estão numa situação jurídica e factual comparável». Na alínea b), a Court of Appeal pergunta se, caso seja possível demonstrar, para efeitos da alínea a), que o objetivo prosseguido é a criação de um «sistema de transporte seguro e eficiente», esse objetivo pode justificar a política do corredor reservado aos autocarros no sentido de que não pode ser considerada seletiva na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE. Por último, na alínea c), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o Estado-Membro está obrigado a demonstrar, no âmbito do processo de justificação, que a vantagem conferida cumpre o princípio da proporcionalidade.

50. É importante salientar que, excetuando as referências às alegações das partes no processo principal, o despacho de reenvio não menciona as razões que levaram o órgão jurisdicional de reenvio a formular as alíneas a), b) e c) da segunda questão do modo em que o fez.

51. Dada essa ambiguidade, uma primeira interpretação — e literal — da alínea a) da segunda questão pode ser que o órgão jurisdicional de reenvio pretende simplesmente saber qual é o objetivo relevante por referência ao qual devem ser comparados os táxis negros e as viaturas de aluguer com condutor.

52. Porém, se esta interpretação estiver correta, não se compreende por que motivo, na alínea b) da segunda questão, o próprio órgão jurisdicional de reenvio refere que o objetivo poderá ser a criação de um sistema de transporte seguro e eficiente. Acresce que, nos termos do artigo 267.º TFUE, compete aos órgãos jurisdicionais nacionais estabelecer as regras nacionais aplicáveis e, nesse contexto, determinar o objetivo que essas regras prosseguem. Não compete ao Tribunal de Justiça sugerir possíveis objetivos, suscetíveis de levar à conclusão de que uma determinada medida estatal não é seletiva [23].

53. Por conseguinte, uma segunda leitura —e talvez mais interpretativa — da alínea a) da segunda questão pode ser que, na verdade, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a seletividade deve ser apreciada unicamente por referência ao mercado em que os táxis negros e as viaturas de aluguer com condutor concorrem (ou seja, o mercado das reservas prévias) ou se deve abranger o mercado da «livre angariação de clientes». Uma vez que, possivelmente, esta é uma questão decisiva para o caso em apreço, responderei à alínea a) da segunda questão com base nesta interpretação.

54. Com as alíneas b) e c) da segunda questão — que parecem estar relacionadas do mesmo modo que as alíneas a) e b) — creio que o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o facto de apenas os táxis negros (mas não as viaturas de aluguer com condutor) poderem circular nos corredores reservados aos autocarros durante certas horas (como as horas de ponta) pode ser explicado por razões de segurança e eficiência e, em caso afirmativo, se as medidas adotadas para esse fim devem respeitar o princípio da proporcionalidade.

23 — V., por analogia, despacho de 7 de março de 2013, Bertazzi e o. (C-393/11, EU:C:2013:143, n.º 54), e também, nesse sentido, acórdão P (EU:C:2013:525, n.ºs 20 e 21).

55. Tendo em conta estas considerações, procurarei dar uma resposta coerente, abordando sucessivamente cada uma das questões suscitadas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

2. Apreciação

a) Mercado(s) relevante(s) na comparação dos táxis negros com as viaturas de aluguer com condutor

56. Criando uma exceção à situação normal do regime de transporte e circulação rodoviária na área da Grande Londres, a política do corredor reservado aos autocarros autoriza os táxis negros a circular nesses corredores durante certas horas do dia, autorização essa que não abrange as viaturas de aluguer com condutor.

57. Nesta matéria, é jurisprudência assente que uma medida estatal é considerada seletiva se, no âmbito de um determinado regime jurídico (também designado por «quadro de referência»), for suscetível de favorecer certas empresas ou certas produções *relativamente a outras empresas que se encontrem numa situação factual e jurídica comparável à luz do objetivo prosseguido pela medida em causa* [24].

58. Consequentemente, dependendo do facto de táxis negros e as viaturas de aluguer de condutor se encontrarem numa situação *comparável*, a política do corredor reservado aos autocarros pode resultar num tratamento seletivo [25]. Uma forma de o determinar é verificar se uns podem ser substituídos pelos outros. Para tal, é necessário identificar o(s) mercado(s) relevante(s) para efeitos de comparação.

59. Os táxis negros e as viaturas de aluguer com condutor concorrem no mercado das reservas prévias, sendo pacífico que a política do corredor reservado aos autocarros afeta a concorrência nesse mercado Se esse fosse o único mercado relevante, as situações seriam evidentemente comparáveis e, consequentemente, a política do corredor reservado aos autocarros seria seletiva.

60. Porém, não se pode simplesmente extrair uma parte do modelo de negócios de uma empresa e limitar a comparação com outra empresa ao segmento extraído. Certamente que isto também é válido para o negócio dos táxis, que apresenta determinadas especificidades que se opõem à limitação da análise da comparabilidade ao mercado das reservas prévias.

61. Em resumo, os táxis prestam um serviço que complementa os meios de transporte público existentes e que, de certa forma, poderá talvez ser equiparado a um serviço público universal. Quando os métodos de comunicação não estavam tão desenvolvidos, a possibilidade de chamar um táxi na rua ou de o apanhar numa praça de táxis constituía uma alternativa essencial aos outros meios de transporte disponíveis. É por este motivo que os táxis negros têm tradicionalmente o monopólio da «livre angariação de clientes» e é pelo mesmo motivo que, em muitas cidades europeias, os táxis gozam de privilégios semelhantes, incluindo o direito de circular nos corredores reservados aos autocarros.

24 — Acórdão Adria-Wien Pipeline e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, n.º 41). V. também acórdão Portugal/Comissão (dito «Açores») (C-88/03, EU:C:2006:511, n.º 54), e acórdão Comissão e Reino de Espanha/Government of Gibraltar e Reino Unido (EU:C:2011:732, n.º 75).

25 — Importa ter em conta que a jurisprudência referida no n.º 57 *supra* menciona apenas «uma situação jurídica e factual *comparável*» (sublinhado nosso) e não uma situação jurídica e factual semelhante, e muito menos igual.

62. Além disso, conforme mencionado no n.º 19 *supra*, de acordo com as provas apresentadas, apenas 8% das viagens dos táxis negros são previamente reservadas. Consequentemente, não estou convencido de que o mercado das reservas prévias seja o único mercado relevante em que os táxis negros operam [26]. Neste contexto, embora não se afigure evidente, constatei que, no seu acórdão, a High Court concluiu que «seria claramente impossível legislar no sentido de […] proibir os táxis negros de circularem nos corredores reservados aos autocarros quando transportassem um passageiro com reserva prévia» [27]. Por este motivo, não vislumbro qualquer justificação para limitar a apreciação ao mercado das reservas prévias.

63. Nesta fase, é por conseguinte necessário analisar a alínea b) e, consequentemente, a alínea c) da segunda questão, designadamente se, por considerações de segurança e eficiência, os táxis negros não são comparáveis às viaturas de aluguer com condutor naqueles mercados combinados e se, como tal, se justifica permitir que os táxis negros, mas não as viaturas de aluguer com condutor, circulem nos corredores reservados aos autocarros durante determinadas horas. Abordarei agora esta questão.

b) Os táxis negros e as viaturas de aluguer com condutor são comparáveis à luz do objetivo de criação de um sistema de transporte seguro e eficiente?

64. Da análise anterior decorre que os mercados relevantes para efeitos de comparação entre os táxis negros e as viaturas de aluguer com condutor são o mercado da «livre angariação de clientes» *e* o mercado das reservas prévias.

65. No essencial, foram avançados quatro motivos pelos quais os táxis negros e as viaturas de aluguer com condutor não são comparáveis nestes mercados combinados.

66. Em primeiro lugar, ao contrário das viaturas de aluguer com condutor, os táxis negros têm certas obrigações em relação, designadamente, aos clientes que apanham na rua ou numa praça de táxis («obrigação de prestação de serviços»). Entre esses clientes podem figurar, por exemplo, pessoas com deficiências, cuja acessibilidade os táxis negros são obrigados garantir.

67. Em segundo lugar, os táxis negros têm de respeitar certas normas (a seguir «condições de aptidão»), tais como a forma e a dimensão do veículo e o dispositivo identificador do táxi (atualmente apenas dois modelos cumprem as condições de aptidão), para serem identificados mais facilmente por potenciais clientes.

68. Em terceiro lugar, as tarifas cobradas pelos táxis negros estão sujeitas a uma rigorosa regulamentação [28].

69. Por último, as condições de licenciamento dos motoristas de táxis negros são, em regra, mais exigentes do que as aplicáveis aos condutores de viaturas de aluguer, e incluem um teste topográfico minucioso sobre a geografia da área da Grande Londres, conhecido como «Conhecimento» («the Knowledge»).

26 — Independentemente de este valor estar ou não correto, face à constante evolução da tecnologia, o tempo dirá se os telemóveis inteligentes (e as diversas aplicações para telemóveis criadas para os operadores de táxis negros e de viaturas de aluguer com condutor) poderão mudar definitivamente a estrutura deste mercado.

27 — V. do acórdão da High Court, referido na nota 5, n.º 60, alínea ii).

28 — Segundo o documento n.º 347 da Law Commission, intitulado «Taxi and Private Hire Services», de maio de 2014, ponto 9.21, disponível em http://www.lawcom.gov.uk, relativo às tarifas, as viagens com reserva prévia são reguladas da mesma forma que as viagens em regime de «livre angariação de clientes».

70. Tendo em conta estes fatores, embora considere que os táxis negros são comparáveis às viaturas de aluguer com condutor no mercado das reservas prévias, *não são comparáveis em todos os aspetos*. Por conseguinte, estou disposto a aceitar, por uma questão de princípio, que, nos mercados relevantes combinados, o objetivo de criação de um sistema de transporte seguro e eficiente poderá significar que os táxis negros não são comparáveis às viaturas de aluguer com condutor.

71. No entanto, é inquestionável que os táxis negros partilham o mercado com as viaturas de aluguer com condutor, podendo assim tirar partido da sua vantagem competitiva sobre estas últimas no segmento das reservas prévias. Deste modo, e tal como parece sugerir o órgão jurisdicional de reenvio com a alínea c) da segunda questão, embora a criação de um sistema de transporte seguro e eficiente possa exigir a distinção entre certos grupos de empresas, existem limites quanto ao que aquele objetivo poderá justificar. Não creio que o objetivo de manter um sistema de transporte seguro e saudável exija que o falseamento da concorrência causado pela política do corredor reservado aos autocarros no mercado das reservas prévias seja ilimitado.

72. Neste contexto, recordo que é o Estado que, ao adotar uma determinada medida, define o(s) seu(s) objetivo(s). Por conseguinte, compete ao Estado demonstrar que certos grupos de empresas aparentemente comparáveis não o são, de facto, no âmbito de um regime específico, tendo em conta os objetivos da referida medida [29]. Entendo — contrariamente à opinião expressa pelo Governo polaco — que, quando o faz, o Estado deve igualmente demonstrar que a diferença de tratamento imposta pelo objetivo da medida é compatível com o princípio da proporcionalidade, no sentido de que não vai além do que é necessário para atingir o objetivo em causa e que aquele objetivo não podia ser atingido com medidas de menor alcance [30]. Apenas uma análise exaustiva desta questão pelos órgãos jurisdicionais nacionais permitirá evitar arbitrariedades e assegurar que o Estado está ciente de que é sobre ele que recai o ónus da prova do cumprimento destes requisitos.

73. Consequentemente, embora possa aceitar, por uma questão de princípio, que é possível fazer a distinção entre táxis negros e viaturas de aluguer com condutor com base em critérios de segurança e eficiência, é ainda necessário, por força do princípio da proporcionalidade, determinar em concreto se a política do corredor reservado aos autocarros impugnada é adequada para atingir aquele objetivo e não vai além do que é necessário para o atingir. Porém, esta é uma matéria que deve ser apurada pelo órgão jurisdicional de reenvio.

3. Conclusão intercalar

74. À luz do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda em conjunto às alíneas a), b) e c) da segunda questão no sentido de que, nas circunstâncias em apreço, o facto de as autoridades estatais permitirem o acesso de táxis, mas não de viaturas de aluguer com condutor, a um corredor reservado a autocarros numa via pública, durante o horário de funcionamento desse corredor, não equivale a «favorecer certas empresas» na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, desde que as referidas autoridades demonstrem i) que os táxis e as viaturas de aluguer com condutor não são jurídica e factualmente comparáveis, devido a considerações objetivas relacionadas com a segurança e a eficiência do sistema de transporte, e ii) que tal medida é adequada para atingir aquele objetivo e não vai além do que é necessário para o atingir. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é esse o caso.

29 — V., por analogia, acórdão Comissão e Reino de Espanha/Government of Gibraltar e Reino Unido (EU:C:2011:732, n.º 146 e jurisprudência aí referida).

30 — V., por analogia, acórdão Paint Graphos (C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550, n.º 75).

75. A consequência da resposta que proponho dar à segunda questão, à luz da primeira questão, é que, caso a TfL consiga demonstrar que os táxis negros e as viaturas de aluguer com condutor não são jurídica e factualmente comparáveis por motivos de segurança e eficiência, não se pode considerar, nesses circunstâncias, que o facto de os táxis negros estarem autorizados a circular nos corredores reservados aos autocarros durante certas horas do dia envolve uma transferência de recursos estatais.

76. Se assim for, não se coloca qualquer questão de «auxílio» para efeitos do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, uma vez que os requisitos estabelecidos nesta disposição são cumulativos [31]. Não obstante, apresentarei de seguida a minha opinião sobre a terceira questão, dado que também ela envolve uma questão de princípio.

D — *Terceira questão: efeito sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros*

77. Por último, a Court of Appeal pergunta se a política do corredor reservado aos autocarros é suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

78. Se os táxis negros e as viaturas de aluguer com condutor *não* forem comparáveis por considerações de segurança e eficiência, a terceira questão deixa de fazer sentido. Na prática, não existe qualquer restrição ao número de táxis negros em Londres [32] e qualquer cidadão da UE pode requerer uma licença para conduzir um táxi negro. Assim sendo, poderia questionar-se de que forma uma medida local desse tipo seria suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

79. Por conseguinte, a premissa na qual a minha resposta se baseia é que os táxis negros e as viaturas de aluguer com condutor *são* comparáveis em todos os aspetos e que, consequentemente, a política do corredor reservado aos autocarros confere uma vantagem seletiva aos táxis negros que envolve uma transferência de recursos estatais suscetível de falsear a concorrência.

80. Ao contrário da Eventech, da Comissão e do OFE, não creio que o acórdão Altmark [33] resolva a questão. Embora seja verdade que, no acórdão Altmark, o Tribunal de Justiça sustentou, nomeadamente, que o requisito do efeito sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros não depende da natureza local ou regional dos serviços de transporte prestados nem da importância do domínio de atividade em causa [34] (um entendimento que foi confirmado em acórdãos posteriores) [35], é fundamental salientar aqui dois elementos importantes.

81. Em primeiro lugar, no acórdão Altmark a vantagem tinha sido concedida a uma única empresa relativamente a um único contrato de concessão de serviços de transporte em autocarro, que assumia a forma de uma subvenção pública. Naturalmente, aquela concessão reforçava a posição da empresa beneficiária em comparação com as empresas de outros Estados-Membros eventualmente interessadas em prestar um serviço semelhante naquela zona [36]. Pelo contrário, no presente caso, a vantagem conferida pela política do corredor reservado aos autocarros — que não envolve uma subvenção — não tem como beneficiária uma única empresa de transporte ou um número significativamente reduzido de empresas de transporte. Conforme referido no despacho de reenvio, nada impede os cidadãos de outros Estados-Membros de adquirirem ou conduzirem um táxi negro, caso pretendam beneficiar da política do corredor reservado aos autocarros.

31 — V., entre outros, acórdão Vent De Colère! e o. (EU:C:2013:851, n.º 15).

32 — V. Section 16 da Lei dos Transportes de 1985 (Transport Act 1985) e documento n.º 347 da Law Commission intitulado «Taxi and Private Hire Services», maio de 2014, ponto 11.1, disponível em http://www.lawcom.gov.uk.

33 — Acórdão Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415).

34 — *Ibidem* (n.os 77 e 82).

35 — V., entre outros, acórdão Comitato «Venezia vuole vivere» e o./Comissão (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, n.º 135).

36 — V., no mesmo sentido, acórdão ACEA/Comissão (T-297/02, EU:T:2009:189, n.º 91), e processo SA.34056 (2012/N) — Reino Unido, Cable Car for London, decisão de 27 de junho de 2012, disponível em http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244896/244896_1341324_89_1.pdf, n.os 43 a 46 (publicação sumária no JO 2012, C 220, p. 6).

82. Em segundo lugar, no acórdão Altmark, o Tribunal de Justiça, embora salientando, em termos gerais, o baixo grau de exigência para que se considere cumprido o requisito do efeito sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros, em momento algum declarou que este requisito estava efetivamente preenchido no caso da vantagem concedida ao prestador de serviços de transporte em autocarro em causa naquele processo [37]. O Tribunal de Justiça limitou-se a afirmar que aquela possibilidade não podia ser excluída. O mesmo é válido para a jurisprudência mais recente em matéria de atividades locais [38]. Não é por acaso que, pela linguagem que habitualmente utiliza neste tipo de processos, o Tribunal de Justiça peca geralmente por cautela [39].

83. Acresce que, na apreciação do requisito do efeito sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros, é relevante distinguir entre bens e serviços, dado que os bens são intrinsecamente mais exportáveis, existindo assim o risco de as empresas de outros Estados-Membros terem menos possibilidades de exportarem os seus produtos para o mercado do Estado-Membro que concede o auxílio [40]. Por outro lado, os serviços suscitam questões mais complexas, sobretudo no que diz respeito aos serviços de transporte. Se o serviço em causa tiver um caráter potencialmente transfronteiriço, pode presumir-se que as trocas comerciais entre os Estados-Membros serão afetadas [41]. No caso dos serviços locais, nem sempre existe esse potencial transfronteiriço, pelo que não pode existir qualquer efeito transfronteiriço. Os serviços de táxi locais são apenas um exemplo em que o potencial transfronteiriço não é evidente [42].

84. Não obstante, ficou provado no processo principal que a política do corredor reservado aos autocarros confere uma vantagem aos táxis negros. Segundo a jurisprudência, presume-se que tal vantagem é suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros [43]. Apesar de não estar de forma alguma esclarecido de que forma as empresas estabelecidas noutros Estados-Membros que prestam um serviço semelhante poderão ser afetadas pela política do corredor reservado aos autocarros, as diferenças anteriormente assinaladas podem não ser suficientes para justificar uma conclusão diferente daquela a que chegou o Tribunal de Justiça no acórdão Altmark, segundo o qual até mesmo as vantagens locais podem ser suscetíveis de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Nos termos do acórdão Altmark, não é possível excluir pelo menos um efeito potencial sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

85. À luz destas considerações, caso o Tribunal de Justiça concluísse que a política do corredor reservado aos autocarros *é* suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, há que salientar que, nesse caso, afigurar-se-ia não existir um limiar demasiado baixo para preencher o requisito do efeito sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Para todos os efeitos, tal

37 — V. acórdão Altmark (EU:C:2003:415, n.º 77), em que o Tribunal de Justiça refere simplesmente que «[...] *não está de forma alguma excluído* que uma subvenção pública concedida a uma empresa que apenas fornece serviços de transporte local ou regional e não fornece serviços de transporte fora do Estado de origem possa, não obstante, ter influência sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros» (sublinhado nosso).

38 — V., entre outros, acórdão Comitato «Venezia vuole vivere» e o. (EU:C:2011:368, n.º 135).

39 — V., no mesmo sentido, conclusões do advogado-geral S. Alber no processo que deu origem ao acórdão Espanha/Comissão (C-409/00, EU:C:2002:475, n.º 116).

40 — V., entre outros, acórdão Bélgica/Comissão (C-75/97, EU:C:1999:311, n.º 47 e jurisprudência aí referida).

41 — V., entre outros, acórdão Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, n.ºs 47 e 48), relativo a um regime de auxílios à construção e transformação navais concedidos a estaleiros navais da Galiza com clientes tanto nacionais como estrangeiros.

42 — V., sobre esta matéria, conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo que deu origem ao GEMO (C-126/01, EU:C:2002:273, n.º 145); resposta dada pelo comissário Kinnock à pergunta escrita E-3484/96 (JO 1996 C 186, p. 96); e processo N 733/2000 — Itália (Ligúria), Intervenções regionais de requalificação dos serviços de transportes públicos em táxi, decisão de 25 de abril de 2001, disponível em http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/134182_1154208_1_2.pdf (publicação sumária no JO 2004, C 67, p. 11). Porém, todos estes elementos são anteriores ao acórdão Altmark (EU:C:2003:415).

43 — V. acórdão Altmark (EU:C:2003:415, n.º 78 e jurisprudência aí referida). V. também acórdão Philip Morris Holland/Comissão (730/79, EU:C:1980:209, n.º 11).

implicaria passar de uma *presunção* de um efeito sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros — que é ilidível, conforme demonstra a prática da Comissão [44] — para uma *presunção inilidível*. Embora as presunções inilidíveis tenham a vantagem de trazer segurança jurídica, aqui também teriam certamente as suas desvantagens.

86. Por conseguinte, não foi sem razão que o OFE propôs que o Tribunal de Justiça reconsiderasse a sua posição em relação ao requisito do efeito sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros, dado que, no entender daquele órgão, este requisito é interpretado de forma tão lata que quase nenhuma medida lhe escapa. Segundo o OFE, o fator decisivo deveria ser a diminuição das probabilidades de as empresas estabelecidas noutros Estados-Membros prestarem os seus serviços no mercado do Estado-Membro onde a vantagem é conferida.

87. Porém, no meu entender, seria prematuro, nesta fase, ponderar o afastamento de uma linha jurisprudencial assente há mais de 30 anos, limitando o requisito do efeito sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros do modo proposto pelo OFE. Só valeria a pena ponderar esta ideia se este requisito passasse de uma presunção simples a uma presunção inilidível. Obviamente, isso dependerá inteiramente da resposta do Tribunal de Justiça à terceira questão.

88. Naturalmente, o Tribunal de Justiça pode simplesmente optar por manter o *status quo*, recorrendo, na sua resposta, a uma fórmula com uma redação prudente, comprovada no tempo, segundo a qual, não obstante a sua natureza local, não é impossível que a política do corredor reservado aos autocarros seja suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Esta solução seria também compatível com a prática adotada pelo Tribunal de Justiça de deixar ao órgão jurisdicional de reenvio a decisão final quanto à suscetibilidade de, nas circunstâncias do processo principal, as trocas comerciais entre os Estados-Membros serem afetadas, tendo em devida conta as orientações do Tribunal de Justiça [45]. Nesse contexto, o órgão jurisdicional de reenvio poderia naturalmente tomar em consideração os fatores referidos nos n.os 80 a 82 *supra*, em especial os que distinguem o caso em apreço do acórdão Altmark.

89. Tendo em conta as respostas que proponho dar à primeira questão e às alíneas a), b) e c) da segunda questão, esta é a resposta que também proponho que o Tribunal de Justiça dê à terceira questão, caso se considerem cumpridos os outros requisitos para a qualificação como «auxílio» na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

IV — **Conclusão**

90. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões submetidas pela Court of Appeal (England and Wales) (Reino Unido) nos seguintes termos:

«O artigo 107.º, n.º 1, TFUE deve ser interpretado no sentido de que o facto de as autoridades de um Estado-Membro permitirem o acesso de táxis, mas não de viaturas de aluguer com condutor, a um corredor reservado a autocarros numa via pública, durante o horário de funcionamento desse corredor:

— não envolve uma transferência de 'recursos estatais', desde que esse acesso seja concedido, em condições de igualdade, a todas as empresas comparáveis; e

44 — V., entre outros, processo N 258/2000 — Alemanha, Piscina de recreio em Dorsten, decisão de 21 de dezembro de 2000, disponível em http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/137009/137009_1153410_12_2.pdf (publicação sumária no JO 2001, C 172, p. 16), e processo SA.36581 (2013/NN) — Grécia, Construção do Museu Arqueológico de Messara, Creta, decisão de 6 de novembro de 2013, disponível em http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250254/250254_1484489_76_2.pdf (publicação sumária no JO 2013, C 353, p. 4).

45 — V. acórdão Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, n.º 51).

— não equivale a 'favorecer certas empresas', desde que as referidas autoridades demonstrem i) que os táxis e as viaturas de aluguer com condutor não são jurídica e factualmente comparáveis, devido a considerações objetivas relacionadas com a segurança e a eficiência do sistema de transporte, e ii) que tal medida é adequada para atingir aquele objetivo e não vai além do que é necessário para o atingir.

Compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é esse o caso nas circunstâncias do processo principal. Se não for esse o caso, o simples facto de ser concedido o direito de circulação nos corredores reservados aos autocarros no contexto de uma política local de regulação do tráfego não exclui, por si só, a possibilidade de as trocas comerciais entre os Estados-Membros serem afetadas, o que também deve ser determinado pelo órgão jurisdicional de reenvio.»