Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 24 september 2014[1]

Mål C-518/13

The Queen, på begäran av Eventech Ltd
mot
The Parking Adjudicator

(begäran om förhandsavgörande från Court of Appeal of England and Wales (Förenade kungariket))

”Statligt stöd — Begreppet stöd enligt artikel 107.1 FEUF — Bestämmelser som reglerar tillträde till och användning av offentlig infrastruktur — Tillstånd att använda bussfilerna i Stor-Londonområdet som beviljas taxibilar men inte så kallade private hire vehicles — Överföring av statliga medel — Selektivitet — Inverkan på handeln mellan medlemsstaterna”

1. Court of Appeal of England and Wales har bett domstolen att klargöra huruvida en omtvistad bussfilspolicy i London (nedan kallad bussfilspolicyn) som antagits av Transport for London (nedan kallad TfL) omfattas av begreppet stöd enligt artikel 107.1 FEUF. Enligt denna policy får endast så kallade Black Cabs (det vill säga Londons taxibilar) under vissa perioder av dagen använda den fil som är reserverad för offentliga bussar på allmänna vägar, med uteslutande av så kallade private hire vehicles (fordon för förbeställd persontransport) (nedan kallade PHV).

2. Denna tvist har uppstått i kölvattnet av de tekniska framsteg som skett under de senaste decennierna. Särskilt tillkomsten av satellitnavigeringssystem och smartmobiler med särskilda program som är avsedda att underlätta transportförfrågningar har ändrat kundernas beteende, och suddat ut gränserna mellan taxibilar och PHV. Följden är att det råder hård konkurrens mellan taxibilar och PHV över hela Europa, och London är inte den enda stad där konflikter har uppstått.[2]

3. Egentligen anser jag inte att reglerna om statligt stöd i allmänhet avser sådana statliga åtgärder som bussfilspolicyn, förutsatt att likabehandling säkerställs med avseende på jämförbara företag.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Se, bland annat, yttrande av den franska konkurrensmyndigheten (Autorité de la Concurrence) nr 13-A-23 av den 16 december 2013 avseende ett förslag till dekret om förhandsbokning av PHV med chaufför, interimistiskt beslut av den 5 februari 2014 meddelat av franska Conseil d'État i mål nr 374524 och mål nr 374554, SAS Allocab m.fl., dom av den 31 mars 2014 meddelad av Bryssels handelsdomstol (Tribunal de commerce de Bruxelles) i mål A/14/01645, Taxi Radio Bruxellois, och beslut av den 16 september 2014 meddelat av den regionala domstolen i Frankfurt (Landgericht Frankfurt).

I – **Tillämpliga nationella bestämmelser**

A – *Black Cabs och PHV*

4. I London tillhandahålls taxitjänster av Black Cabs och PHV. För båda dessa typer av tjänster krävs tillstånd från ett organ som står under tillsyn av TfL. Tillstånd till respektive typ av tjänst beviljas emellertid enligt olika lagbestämmelser och på olika villkor.

5. Tillstånd för Black Cabs beviljas enligt bestämmelserna i 1934 års förordning om Londons taxi (London Cab Order 1934). Den förordningen antogs med stöd av section 6 i 1869 års lag om allmän transport i London (Metropolitan Public Carriage Act 1869) (nedan kallad 1869 års lag). I section 8.2 i den lagen föreskrivs att ”hyrdroskor inte får *vänta på körningar*” (min kursivering) i London annat än om föraren har erhållit tillstånd från TfL enligt section 8 i 1869 års lag. Detta innebär att endast Black Cabs får ta upp passagerarare från gatan trots att det inte har gjorts någon föregående bokning.

6. PHV beviljas tillstånd separat enligt 1998 års lag om fordon för förbeställd persontransport i London (Private Hire Vehicles (London) Act 1998). De får inte ta upp så kallade liftkunder i London, men får transportera passagerare som har förbeställt deras tjänster.

B – *Trafikregleringsbefogenheter och bussfilspolicyn*

7. Enligt section 121A i 1984 års vägtrafiklag (Road Traffic Regulation Act 1984) (nedan kallad 1984 års lag) ska TfL vara trafikmyndigheten för vissa vägar i Stor-London kallade GLA-vägar,[3] medan de enskilda kommunerna i London är ansvariga trafikmyndigheter för nästan alla andra vägar i London och Stor-London.

8. Section 6 1984 års lag (i dess ändrade lydelse) ger den trafikmyndighet som ansvarar för en viss väg befogenhet att begränsa trafiken på denna väg (eller delar av den) till vissa typer av fordon. TfL har med stöd av sina befogenheter enligt section 6 inrättat bussfiler på ett antal GLA-vägar. I samband därmed antog denna myndighet bussfilspolicyn.

9. Flertalet kommuner i London har antagit en bussfilspolicy som liknar TfL:s policy. Ett exempel är bussfilen på Southampton Row som Londonkommunen Camden (London Borough of Camden, nedan kallad LBC) ansvarar för. PHV får emellertid köra in i bussfilerna för att hämta och lämna av passagerare.

C – *Beivrande av överträdelser*

10. Enligt section 4 i 1996 års lag om lokala myndigheter i London (London Local Authorities Act 1996), får trafikmyndigheterna ålägga böter för överträdelse av föreskrifter som antagits enligt section 6 i 1984 års lag.

11. Överträdelser av föreskrifter som antagits enligt section 6 i 1984 års lag får också beivras av polisen, då det i section 8.1 i samma lag föreskrivs att det är en straffbar handling att överträda föreskrifter som antagits enligt section 6. I praktiken beivras emellertid de flesta överträdelserna av sådana föreskrifter genom att trafikmyndigheterna ålägger böter.

3 — Den hänskjutande domstolen har nämnt att GLA-vägarna är sammanlagt 580 km långa och att de är, generellt, de viktigaste vägarna i Stor-London.

II – **Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna**

12. Eventech Ltd (nedan kallat Eventech) är ett närstående bolag till Addison Lee plc (nedan kallat Addison Lee) som driver en fordonspark med PHV i Stor-London. Eventech är den registrerade innehavaren av Addison Lees samtliga PHV, vilka enligt avtal leasas ut av Addison Lee till förare som är egenföretagare.

13. Den 6 oktober 2010 respektive den 13 oktober 2010 framförde två av Addison Lees förare sina PHV i bussfilen på Southampton Row i centrala London. LBC ålade därefter Eventech böter med anledning av att dessa två fordon hade använt bussfilen på Southampton Row. Eventech överklagade besluten om böter till Parking Adjudicator och bestred bussfilspolicyns lagenlighet.

14. Parking Adjudicator ogillade överklagandet. Eventech ansökte därefter om rättsprövning (*judicial review*) vid High Court of Justice, och gjorde gällande att bussfilspolicyn stred mot de tillämpliga bestämmelserna om frihet att tillhandahålla tjänster, etableringsfrihet och statligt stöd. High Court avslog denna ansökan genom beslut av den 13 juli 2012.

15. Den 7 december 2012 fick Eventech tillstånd att överklaga High Courts beslut, varefter Court of Appeal höll förhandling i målet. Eftersom Court of Appeal var osäker på hur artikel 107.1 FEUF skulle tolkas, beslutade den att förklara målet vilande och att hänskjuta följande frågor till domstolen för ett förhandsavgörande:

”1) Innebär det användning av statliga medel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, att göra en bussfil på en allmän väg tillgänglig för så kallade Black Cabs men inte för [PHV] under de timmar då bussfilsmarkeringen gäller, under de omständigheter som är aktuella i förevarande mål?

2) a) Vilket är det relevanta syfte som ska beaktas vid bedömningen av huruvida Black Cabs och [PHV] befinner sig i en jämförbar rättslig och faktisk situation, för att avgöra huruvida beslutet att göra en bussfil på en allmän väg tillgänglig för Black Cabs men inte för [PHV] under de timmar då bussfilsmarkeringen gäller är en selektiv åtgärd enligt artikel 107.1 FEUF?

2) b) För det fall det kan visas att det relevanta syftet, vid besvarandet av fråga 2 a, åtminstone delvis är att skapa ett säkert och effektivt transportsystem, och att det finns säkerhets- och/eller effektivitetshänsyn som motiverar att Black Cabs får köra i bussfiler men som inte i samma utsträckning gäller i fråga om [PHV], kan det då anses att åtgärden inte är en selektiv åtgärd enligt artikel 107.1 FEUF?

2) c) Är det vid besvarandet av fråga 2 b nödvändigt att beakta huruvida den medlemsstat som åberopar dessa hänsyn dessutom har visat att den förmånliga behandlingen av Black Cabs jämfört med [PHV] är proportionerlig och inte går utöver vad som är nödvändigt?

3) Är beslutet att göra en bussfil på en allmän väg tillgänglig för Black Cabs men inte för [PHV] under de timmar då bussfilsmarkeringen gäller ägnat att påverka handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, när vägen i fråga är belägen i centrala London och det inte finns något hinder för medborgare i någon medlemsstat att äga eller köra vare sig Black Cabs eller [PHV]?”

16. Skriftliga yttranden har ingetts av Eventech, TfL, den polska regeringen, kommissionen och Eftas övervakningsmyndighet (nedan kallad ESA). Med undantag för den polska regeringen yttrade sig dessa parter även muntligen vid förhandlingen den 3 juli 2014.

III – **Bedömning**

A – *Inledande anmärkningar*

17. Court of Appeal har hänskjutit tre frågor till domstolen för förhandsavgörande, vilka alla syftar till att erhålla en tolkning av vissa av beståndsdelarna i begreppet stöd enligt artikel 107.1 FEUF. Fråga 1 behandlar frågan om en överföring av ”statliga medel”. Fråga 2 rör särskilt tre olika aspekter av bedömningen av huruvida bussfilspolicyn gynnar ”vissa företag eller viss produktion”, det vill säga huruvida policyn är selektiv. Genom fråga 3 begär slutligen Court of Appeal en tolkning av begreppet ”påverkan på handeln mellan medlemsstaterna”(”en påverkan på mellanstatlig handel”).

18. Intressant nog avsåg de omtvistade frågorna om statligt stöd vid High Court of Justice i) kravet på selektivitet, ii) huruvida bussfilspolicyn ”snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen” och iii) huruvida bussfilspolicyn kan påverka mellanstatlig handel. Vid High Court of Justice var det med andra ord ostridigt mellan parterna att bussfilspolicyn innebar en överföring av statliga medel, medan denna fråga nu är omstridd vid Court of Appeal, och står i fokus för fråga 1.[4] Å andra sidan bestrids det inte längre att bussfilspolicyn kan snedvrida konkurrensen. Om man bortser från dessa frågor, har det inte vid någon av domstolarna ifrågasatts att bussfilspolicyn faktiskt gynnar Black Cabs och den hänskjutande domstolen har följaktligen inte ställt någon fråga i det avseendet.

19. Det följer av de tillämpliga nationella bestämmelserna att konkurrenssituationen i fråga om tillhandahållandet av lokala persontransporttjänster med fordon är att Black Cabs delvis har ett lagstadgat monopol. De är de enda som får ta upp liftkunder, det vill säga bli uppsökta av passagerare vid en taxihållplats eller bli stoppade på gatan. Både Black Cabs och PHV får dock tillhandahålla sina tjänster i fråga om förbeställda resor. Vad beträffar i vilken omfattning Black Cabs är verksamma på marknaden för förbeställda resor, visade en undersökning från år 2009 att 8 procent av Black Cabs körningar var förbeställda, enligt bevisning som ingavs till High Court of Justice.[5]

B – *Fråga 1: Överföring av statliga medel*

20. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida bussfilspolicyn ger upphov till en överföring av statliga medel. Domstolen ska därför klargöra huruvida den omständigheten att staten beviljar en särskild grupp av företag tillträde till offentlig infrastruktur, när det inte tidigare fanns något sådant tillträde, utgör en sådan överföring.

21. Eventech har hävdat att bussfilspolicyn ger upphov till en överföring av statliga medel på tre olika sätt, nämligen genom i) det prioriterade tillträdet till en statlig tillgång, för vars användning Black Cabs inte behöver betala någon avgift, ii) Black Cabs undantag från skyldigheten att betala böter för användning av bussfilerna, och iii) de ökade kostnaderna för att underhåll av bussfilerna på grund av den ökade trafiken med Black Cabs.

22. Vad beträffar sistnämnda frågeställning, kommer offentliga medel att behöva användas för att underhålla vägarna, inklusive eventuella bussfiler. Den omständigheten att den fil som normalt sett är reserverad för bussar kanske utsätts för större slitage till följd av att Black Cabs beviljas tillträde ändrar inte detta, eftersom de andra filerna i motsvarande grad kommer att behöva mindre underhåll. Jag kan därför inte se hur bussfilspolicyn kan ge upphov till en ytterligare börda för staten i det avseendet.

4 — Vid förhandlingen förklarades att Court of Appeal, på eget initiativ, beslutade att ta upp frågan om överföring av statliga medel och anmodade parterna att yttra sig i frågan.

5 — Denna information visar vidare att 52 procent av Black Cabs körningar följer av att passagerare stoppar dem på gatan, och i 34 procent av fallen blev de uppsökta av passagerare vid taxihållplatser. Det angavs dock inte vad som händer i de återstående 6 procent av fallen. Se beslutet av High Court of Justice i målet Eventech Ltd/the Parking Adjudicator (2012) EWHC 1903 (Admin), punkterna 9 och 50 led i.

23. I det nedanstående kommer jag att behandla de andra två frågeställningarna separat.

1. Gratis tillträde till bussfilerna

24. Bussfilspolicyn ger Black Cabs möjlighet att undvika trafik och därigenom tillhandahålla taxitjänster till fler betalande passagerare inom samma tid och utan några ytterligare kostnader. Ett sådant tillstånd har ett ekonomiskt värde.[6] Frågan är därför huruvida detta innebär att man avstår från statliga medel eller, med andra ord, huruvida medlemsstaterna är skyldiga, *enligt bestämmelserna om statligt stöd*, att ta ut en avgift för användning av offentlig infrastruktur.

25. Även om domstolens praxis ger viss vägledning, tycks den aktuella frågan inte ha avgjorts i några tidigare mål.

26. Å ena sidan tycks den rättspraxis enligt vilken åtgärder, trots att de inte innebär en formell överföring av statliga medel, ändå ger upphov till ett potentiellt avstående från att uppbära intäkter,[7] inte gå att överföra på situationer som rör tillträde till offentlig infrastruktur, eftersom denna rättspraxis i huvudsak avser förmånlig skattemässig behandling.[8] På samma sätt kan den rättspraxis som är tillämplig på statliga garantier vilka, bortsett från premien, kan medföra en ytterligare börda för staten, eftersom sådana garantier kan innebära en överföring av statliga medel vid en senare tidpunkt,[9] inte tillämpas på den aktuella frågeställningen.

27. Å andra sidan finns det en annan rättspraxis som tycks stödja tanken att reglering på marknaden som gynnar en grupp framför en annan, men som inte medför någon faktisk eller potentiell utbetalning av statliga pengar (eller förlorade intäkter), inte nödvändigtvis innebär en överföring av statliga medel.[10] Av en liknande rättspraxis går det även att sluta sig till att en ekonomisk börda för staten, som enbart är en följd av ett visst rättsligt system och är oskiljaktigt förenad med detta, inte heller omfattas av begreppet överföring av ”statliga medel”.[11]

28. Inte någon av de riktningar i rättspraxis som nämnts i den föregående punkten avser dock frågan om tillträde till offentlig infrastruktur.

29. På grundval av detta anser jag att bestämmelserna om statligt stöd – i allmänhet – inte specifikt kräver att medlemsstaterna ska ta betalt för tillträde till sådan infrastruktur, utan överlåter på dem att avgöra huruvida tillträde ska beviljas gratis eller ej.[12] I egenskap av en tillgång på det offentliga området som är avsedd att underlätta transport och rörlighet för slutanvändare, är sådan infrastruktur till sin natur sådan att det krävs att regler fastställs för dess användning, inbegripet tillträde till infrastrukturen – tydligast med avseende på trafikledning och upprätthållande av ordning. Detta är en lagstiftningsfråga, snarare än en affärsmässig fråga, av sådant slag som inte motiverar en tillämpning av

6 — Se, för ett liknande resonemang, dom Bouygues och Bouygues Télécom/kommissionen, C-431/07 P, EU:C:2009:223, punkterna 118 och 119 och där angiven rättspraxis.

7 — Se dom kommissionen och Spanien/Government of Gibraltar och Förenade kungariket, C-106/09 P och C-107/09 P, EU:C:2011:732, punkt 72, och dom Vent De Colère m.fl., C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 19.

8 — Se, för ett liknande resonemang, dom P, C-6/12, EU:C:2013:525, punkt 18.

9 — Se, exempelvis, dom Bouygues och Bouygues Télécom/kommissionen, C-399/10 P och C-401/10 P, EU:C:2013:175, punkterna 106 och 107.

10 — Se dom Kirsammer-Hack, C-189/91, EU:C:1993:907, punkterna 17 och 18, dom Viscido m.fl., C-52/97–C-54/97, EU:C:1998:209, punkterna 14 och 15, och dom PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punkterna 61 och 62. Se även dom Van Tiggele, 82/77, EU:C:1978:10, punkterna 24 och 25.

11 — Se dom Sloman Neptun, C–72/91 och C-73/91, EU:C:1993:97, punkt 21, och dom Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, punkt 36.

12 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Mengozzis förslag till avgörande i mål kommissionen/Nederländerna (kallat NO_x), C-279/08 P, EU:C:2010:799, punkt 84.

konkurrensreglerna i kapitel 1 i avdelning VII EUF-fördraget, däribland reglerna om statligt stöd.[13] Som den polska regeringen har påpekat, kan medlemsstater ha antagit särskilda regler för hur trafiken ska organiseras. Det betyder inte att man, genom att reglera tillträde till offentlig infrastruktur, har överfört (eller faktiskt avstått från) medel.

30. Om reglerna om statligt stöd teoretiskt sett tolkades så, att de i allmänhet kräver att medlemsstaterna tar betalt för att ge tillträde till offentlig infrastruktur eller statskontrollerade medel, skulle detta kunna avskräcka stater från att skapa eller öppna upp områden till vilka det tidigare inte har funnits något tillträde eller endast begränsat tillträde. Likaså skulle det kunna avskräcka företag från att delta i denna process. Om exempelvis, i det aktuella fallet, Black Cabs var tvungna att betala för att få tillträde till bussfiler, skulle det kunna avskräcka vissa av dem från att begära tillträde, vilket skulle kunna resultera i att tillträde ges endast de som ekonomiskt sett har störst resurser, vilket således skulle omintetgöra syftet med policyn.

31. Jag bör dock framhålla att det scenario som beskrivits ovan i punkt 29 är *grundscenariot*, vilket kan variera beroende på omständigheterna, och ett antal förbehåll gäller därför. För det första kan det i särskild unionslagstiftning föreskrivas detaljerade bestämmelser med avseende på ett särskilt område.[14]

32. Vid regleringen av tillträde till infrastruktur måste dessutom staten naturligtvis agera i en *verkligt* reglerande kapacitet. Det innefattar att reglera jämförbara situationer på samma sätt så att konkurrensen inte snedvrids.[15] Då infrastruktur görs tillgänglig för alla användare på lika och icke-diskriminerande villkor, utgör det en indikation på att dessa användare inte har beviljats något stöd.[16] Om staten däremot, exempelvis, i allmänhet kräver betalning för tillträde till offentlig infrastruktur (såsom en vägavgift för att använda en allmän motorväg) eller andra resurser på det offentliga området, men skönsmässigt beviljar olika företag gratis tillträde, kan staten mycket väl komma att avstå intäkter med avseende på dessa företag. Målet NO_x är belysande i det avseendet.[17] I det målet hade de nederländska myndigheterna gjort vissa utsläppsrätter överlåtbara endast med avseende på stora företag med en installerad kapacitet vars termiska effekt översteg 20 megawattimmar, som grupp, i stället för till samtliga utsläppande företag. Domstolen konstaterade först att denna åtskillnad inte motiverades av ändamålet och det allmänna syftet med ett system som var avsett att minska industriföroreningar och slog därefter fast att dessa myndigheter hade avstått från medel, eftersom det inte hade skett någon betalning i utbyte mot de aktuella utsläppsrätterna.

33. När staten agerar i en reglerande kapacitet, såsom beskrivits ovan, med avseende på tillträde till resurser på det offentliga området, instämmer jag i huvudsak med kommissionen och ESA om att staten, förutsatt att den behandlar alla jämförbara företag som berörs på samma sätt genom att på förhand fastställa tilldelningskriterier på ett öppet och icke-diskriminerande sätt, lagligen kan besluta att inte maximera de intäkter som i annat fall kunde ha erhållits, utan att handla i strid med reglerna om statligt stöd.

13 — Se, för ett liknande resonemang, dom Selex Sistemi Integrati/kommissionen, C-113/07 P, EU:C:2009:191, punkt 70 och där angiven rättspraxis. Se även dom Nederländerna/kommissionen, T-231/06 och T-237/06, EU:T:2010:525, punkt 93.

14 — Genom exempelvis Europaparlamentets och rådets direktiv 97/13/EG av den 10 april 1997 om gemensamma ramar för allmän auktorisation och individuella tillstånd på teletjänstområdet (EGT L 117, s. 15) och Europaparlamentets och rådets beslut nr 128/1999/EG av den 14 december 1998 om samordnat införande av ett system för mobil och trådlös telekommunikation (UMTS) av tredje generationen inom gemenskapen (EGT L 17, 1999, s. 1) gavs medlemsstaterna möjlighet att välja förfarande för tilldelning av UMTS-tillstånd, förutsatt att principerna om fri konkurrens och likabehandling iakttogs.

15 — Se, för ett liknande resonemang, dom Bouygues och Bouygues Télécom/kommissionen T-475/04, EU:T:2007:196, punkt 110 (domen fastställdes efter överklagande, se dom Bouygues och Bouygues Télécom/kommissionen, EU:C:2009:223, särskilt punkterna 98 och 103).

16 — Se, för ett liknande resonemang, dom Freistaat Sachsen och Land Sachsen-Anhalt/kommissionen, T–443/08 och T-455/08, EU:T:2011:117, punkt 109 (domen fastställdes efter överklagande i mål Mitteldeutsche Flughafen och Flughafen Leipzig/kommissionen, C-288/11 P, EU:C:2012:821).

17 — Dom kommissionen/Nederländerna, C-279/08 P, EU:C:2011:551.

34. Vad beträffar bussfilspolicyn finns det inte något som tyder på att den antogs av något annat skäl än för att främja ett gemensamt lagstiftningsmål. Mot bakgrund av ovanstående överväganden anser jag därför att det saknar relevans att det på ett antal platser i London är så, att hela vägen har gjorts till en bussfil – inbegripet särskilt livligt trafikerade vägar. Detta utgör enbart en naturlig följd av det sätt på vilket trafik regleras.

35. Jag tillstår slutligen att med det synsätt som jag har valt, är frågan huruvida statliga medel har överförts avhängig av huruvida likabehandling har säkerställts. Sambandet mellan, å ena sidan, likabehandling och, å andra sidan, en överföring av statliga medel tycks förvisso följa av själva arten på de aktuella medlen, det vill säga offentlig infrastruktur. Huruvida TfL har iakttagit principen om likabehandling utgör i det avseendet en frågeställning som har närmare samband med frågan huruvida bussfilspolicyn är selektiv, än med frågan huruvida man har avstått från statliga medel. Jag kommer därför att behandla denna frågeställning separat i fråga 2, inte minst på grund av att de frågeställningar som har aktualiserats i det nationella målet utgör principfrågor som förtjänar individuell uppmärksamhet, och det vore klart önskvärt för både de statliga myndigheterna och företagen om domstolen även gav vägledning i fråga om samtliga dessa frågeställningar.

36. Innan jag gör det, ska jag dock undersöka det undantag från böter som Black Cabs omfattas av.

2. Black Cabs undantag från böter för användning av bussfilerna

37. Som redan har nämnts, har Eventech gjort gällande att den omständigheten att Black Cabs har undantagits från böter för användningen av bussfilerna medför en ytterligare börda för de offentliga myndigheterna. Logiken bakom detta resonemang tycks vara att domstolen då och då har slagit fast att befrielse från skyldigheten att betala böter innebär ett avstående från att uppbära inkomster, på samma sätt som skattelättnader och liknande.

38. I vart fall som utgångspunkt kan dock en befrielse från skyldigheten att betala böter inte alltid likställas med andra sätt på vilka staten kan anses ha frånsagt sig sin rätt till intäkter. Eventechs argument att en medlemsstat kan hållas ansvarig enligt reglerna om statligt stöd för att ha avstått från medel som genereras genom böter tycks förutsätta att stater i allmänhet har en skyldighet att anta lagstiftning om åläggande av böter.

39. Vidare utgör böter och andra påföljder – särskilt vad beträffar straffrättsliga påföljder – instrument som hör till området för allmän ordning och som har till syfte att både avskräcka och bestraffa. Skatter och avgifter har däremot främst ett budgetsyfte, eftersom hela syftet med skattesystem är att uppbära skatteintäkter avsedda att finansiera statens utgifter.[18] Även om både böter och skatter klart medför en ekonomisk börda för dem som de riktar sig till, betyder det inte att de är utbytbara. Om böter inte kan likställas med en skatt i sig, kan inte heller ett undantag från skyldigheten att betala böter som sådant likställas med en skattelättnad.

40. Likaså är inte böter samma sak som en *avgift* (oavsett om den är fast eller rörlig), eftersom avgifter normalt sett betalas i utbyte mot mottagandet av varor eller tjänster. I det avseendet utgör, såsom den polska regeringen har påpekat, böter för att ha överskridit hastighetsbegränsningen inte en avgift för en mer intensiv användning av vägen än vad som är tillåtet.

41. De mål där domstolen hittills har slagit fast att en befrielse från skyldigheten att betala böter och straffavgifter innebär ett avstående av medel är enligt min mening självförklarande, eftersom de avser enbart en minskning av rörelsekostnaderna.

18 — Kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag (EGT C 384, 1998, s. 3), punkt 26.

42. Målen Ecotrade [19] och Piaggio [20] avsåg båda samma italienska lagstiftning. I dessa mål fick befrielsen från skyldigheten att betala böter och straffavgifter *inom ramen för ett särskilt konkursförfarande* (som innefattade en rad förmånliga åtgärder såsom en statlig garanti) domstolen att slå fast att det inte kunde uteslutas att detta förfarande innebar statligt stöd. De aktuella böterna och straffavgifterna påfördes vid underlåtenhet att betala sociala avgifter, och därför minskade det särskilda konkursförfarandet de kostnader som normalt belastar företagets budget.

43. Målet NO_x, [21] som Eventech stöder sig på, skiljer sig vidare radikalt från det aktuella målet. Det finns inget som tyder på att det tillstånd att använda bussfilerna som Black Cabs beviljas är överlåtbart eller att det går att undgå böter för olovlig användning av bussfilerna. I beslutet om hänskjutande anges helt klart att otillåten användning av bussfilerna utgör en straffbar handling. [22] I målet NO_x (EU:C:2011:551) däremot, med tanke på att företag med potentiellt sett stora utsläpp som hade överskridit den tillämpliga normen var frestade att årligen spekulera i huruvida det skulle vara mer lönsamt för dem att betala böter eller att köpa utsläppsrätter, uppvisade den straffavgift som var i fråga i det målet – liksom i målen Ecotrade (EU:C:1998:579) och Piaggio (EU:C:1999:313) – även alla de klassiska särdragen för en rörelsekostnad.

44. De böter som åläggs vid olovlig användning av bussfilerna kan däremot inte reduceras till enbart en rörelsekostnad (även om vissa företag kanske behandlar dem på det sättet). Bestämmelserna om böter är allmänt tillämpliga och således tillämpliga på både företag och privatpersoner. Vidare är böter en logisk konsekvens av en reglerande verksamhet som avser tillträde till offentlig infrastruktur: som angetts ovan omfattas inte reglerande verksamhet av detta slag i sig av tillämpningsområdet för reglerna om statligt stöd – förutsatt att alla jämförbara företag som berörs behandlas lika när regleringspolicyn tillämpas.

45. Mot bakgrund av det ovan anförda kan jag inte heller instämma i argumentet att den omständigheten att Black Cabs befrias från skyldigheten att betala böter vid användning av bussfilerna ger upphov till en överföring av statliga medel.

3. Slutsats i denna del

46. På grundval av detta föreslår jag att domstolen besvarar fråga 1 på följande sätt. Artikel 107.1 FEUF ska tolkas så, att när statliga myndigheter beslutar att göra en bussfil på en allmän väg tillgänglig för Black Cabs men inte för PHV under de timmar då bussfilsmarkeringen gäller, innebär detta inte en överföring av ”statliga medel”, förutsatt att alla jämförbara företag beviljas tillträde på lika villkor, vilket ska bedömas av den hänskjutande domstolen.

47. Med hänsyn till min ståndpunkt med avseende på fråga 1, kommer det faktiska svar som ska ges i målet vid den hänskjutande domstolen att bero på huruvida bussfilspolicyn är selektiv. Det är detta som står i fokus i frågorna 2 a, 2 b och 2 c.

19 — EU:C:1998:579, punkterna 42–44.

20 — C–295/97, EU:C:1999:313, punkterna 41 och 42.

21 — EU:C:2011:551.

22 — TfL har tillagt att ”de böter som åläggs vid olaglig körning i bussfilerna under de timmar då bussfilsmarkeringen gäller skulle påföras *varje gång* som det aktuella fordonet kör in i en bussfil, vilket kan vara flera gånger under en resa” (min kursivering), det vill säga teoretiskt sett ett obegränsat antal gånger.

C – Frågorna 2a, 2 b och 2 c: Huruvida bussfilspolicyn är selektiv enligt artikel 107.1 FEUF

1. Inledande anmärkningar

48. Som nämnts ovan i punkt 17 har den hänskjutande domstolen genom den andra frågan – vilken är uppdelad i tre delar – bett om vägledning beträffande olika aspekter av kravet på selektivitet enligt artikel 107.1 FEUF.

49. Genom fråga 2 a vill den hänskjutande domstolen få klarhet i ”[v]ilket … det relevanta syfte [är] som ska beaktas vid bedömningen av huruvida Black Cabs och [PHV] befinner sig i en jämförbar rättslig och faktisk situation”. Genom fråga 2 b vill Court of Appeal få klarhet i huruvida, för det fall det vid besvarandet av fråga 2 kan visas att det eftersträvade syftet är att skapa ”ett säkert och effektivt transportsystem”, detta syfte kan motivera bussfilspolicyn i den meningen att den inte kan anses vara selektiv enligt artikel 107.1 FEUF. Slutligen vill den hänskjutande domstolen, genom fråga 2 c, få klarhet i huruvida medlemsstaten måste visa, i samband med att skälen anges, att den fördel som getts är förenlig med proportionalitetsprincipen.

50. Det är värt att notera att bortsett från hänvisningen till yttrandena av parterna i det nationella målet, anges det inte i beslutet om hänskjutande vilka bakomliggande skäl som har föranlett den hänskjutande domstolen att formulera frågorna 2 a, 2 b och 2 c på det sätt som den har gjort.

51. Med hänsyn till denna oklarhet är ett första – bokstavligt – sätt som fråga 2 a kan uppfattas på, att den hänskjutande domstolen helt enkelt vill få veta vad som är det relevanta syfte som ska beaktas vid jämförelsen mellan Black Cabs och PHV.

52. Om denna tolkning vore korrekt, skulle det dock vara överraskande att den hänskjutande domstolen själv, genom fråga 2 b, nämner att detta syfte kan vara att skapa ett säkert och effektivt transportsystem. Enligt artikel 267 FEUF ankommer det dessutom på de nationella domstolarna att ange de tillämpliga nationella bestämmelserna och i samband därmed utröna det syfte som eftersträvas genom dessa bestämmelser. Det ankommer inte på domstolen att föreslå möjliga syften som kan leda till slutsatsen att en viss statlig åtgärd inte är selektiv. [23]

53. Därför kan en andra – och kanske mer förklarande – tolkning av fråga 2 a vara att den hänskjutande domstolen i själva verket vill få klarhet i huruvida selektivitet ska bedömas enbart på grundval av den marknad på vilken båda Black Cabs och PHV konkurrerar (det vill säga marknaden för förbeställda resor) eller huruvida den borde inkludera marknaden för liftkunder. Detta är enligt mitt förmenande en avgörande frågeställning i det aktuella målet, så jag kommer att besvara fråga 2 a med denna tolkning i åtanke.

54. Genom frågorna 2 b och 2 c – vilka tycks vara kopplade till varandra på samma sätt som frågorna 2 a och 2 b – anser jag att den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida säkerhets- och effektivitetshänsyn kan förklara varför enbart Black Cabs, och inte PHV, får använda bussfilerna under vissa tider (såsom under högtrafik eller i rusningstid) och, i så fall, huruvida de åtgärder som vidtas för det syftet måste vara förenliga med proportionalitetsprincipen.

55. Med beaktande av dessa överväganden, ska jag försöka att ge ett konsekvent svar, genom att bedöma var och en av de frågeställningar som den hänskjutande domstolen i tur och ordning har tagit upp.

23 — Se, analogt, beslut av den 7 mars 2013 i mål Bertazzi m.fl., C-393/11, EU:C:2013:143, punkt 54, och även, för ett liknande resonemang, dom P, EU:C:2013:525, punkterna 20 och 21.

2. Bedömning

a) Den eller de relevanta marknaderna vid jämförelsen mellan Black Cabs och PHV

56. Som ett undantag från den normala situationen enligt de transport- och trafikregler som gäller inom Stor-Londonområdet, tillåter bussfilspolicyn att Black Cabs använder bussfilerna under vissa tider på dygnet, med uteslutande av PHV.

57. I det avseendet följer det av fast rättspraxis att en statlig åtgärd är selektiv om denna åtgärd, inom ramen för en viss rättsordning (även kallad referensramen), kan gynna vissa företag eller viss produktion *i jämförelse med andra företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, med hänsyn till målsättningen med den aktuella åtgärden*.[24]

58. Beroende på huruvida Black Cabs och PHV befinner sig i en *jämförbar* situation, kan således bussfilspolicyn ge upphov till selektiv behandling.[25] Ett sätt att avgöra detta är att bedöma huruvida PHV och Black Cabs är sinsemellan utbytbara. Detta kräver i sin tur att det fastställs vilken eller vilka relevanta marknader som jämförelsen ska grundas på.

59. Både Black Cabs och PHV konkurrerar på marknaden för förbeställda resor och det är ostridigt att konkurrensen påverkas av bussfilspolicyn på denna marknad. Om denna marknad var den enda relevanta, skulle de klart vara jämförbara och följaktligen skulle bussfilspolicyn vara selektiv.

60. Man kan dock inte bara välja ut en del av ett företags affärsmodell och sedan begränsa jämförelsen med ett annat företag till att avse det segment som valts ut. Detta gäller givetvis även taxiverksamhet, och vissa av verksamhetens särskilda förutsättningar gör det omotiverat att begränsa bedömningen av jämförbarhet till att enbart avse marknaden för förbeställda resor.

61. I korthet tillhandhåller taxibilar en tjänst som kompletterar befintliga allmänna transportmedel och som enligt mitt förmenande i vissa avseenden kan jämföras med samhällsomfattande tjänster. I en tid då kommunikationsmedlen var mindre utvecklade, var möjligheten att stoppa en taxi på gatan eller söka upp en vid en taxihållplats ett viktigt alternativ till andra tillgängliga transportmedel. Detta är skälet till att Black Cabs traditionellt har monopol på så kallade liftkunds-körningar, och av samma skäl har taxibilar i många städer i Europa liknande privilegier, däribland rätten att använda bussfiler.

62. Som nämnts ovan i punkt 19 framgår det även av den bevisning som ingetts att så lite som 8 procent av Black Cabs körningar är förbeställda. Följaktligen är jag inte övertygad om att marknaden för förbeställda resor är den enda betydande marknad som Black Cabs är verksamma på.[26] I detta sammanhang har det, även om det enligt min mening inte framstår som självklart, inte undgått mig att High Court i sitt beslut slog fast att ”[d]et står klart att det inte skulle vara möjligt att lagstifta om att … Black Cabs inte får använda bussfilen när de transporterar en passagerare som förbeställt”.[27] Med beaktande av detta tycks det inte finns något skäl för att begränsa bedömningen till att enbart avse marknaden för förbeställda resor.

24 — Dom Adria-Wien Pipeline och Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, punkt 41. Se även dom Portugal/kommissionen (kallat Azorerna), C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 54, och dom kommissionen/Government of Gibraltar och Förenade kungariket, EU:C:2011:732, punkt 75.

25 — Det är viktigt att hålla i minnet att den rättspraxis som omnämnts ovan i punkt 57 endast hänvisar till en ”i faktiskt och rättsligt hänseende … *jämförbar* situation” (min kursivering) och inte till en i faktiskt och rättsligt hänseende liknande situation och än mindre identisk.

26 — Utan att diskutera riktigheten i denna sifferuppgift kommer, med hänsyn till den ständiga teknikutvecklingen, tiden att utvisa huruvida smartmobiler (och de olika programmen till mobiler som skapas av de som driver Black Cabs och PHV) definitivt kan komma att ändra denna marknadsstruktur.

27 — Se punkt 60 led ii i High Courts ovan i fotnot 5 nämnda beslut.

63. I denna situation är det därför nödvändigt att bedöma fråga 2 b och följaktligen även fråga 2 c, nämligen huruvida Black Cabs, på grund av säkerhets- och effektivitetshänsyn, inte är jämförbara med PHV på dessa kombinerade marknader och huruvida det följaktligen är motiverat att låta endast Black Cabs, och inte PHV, använda bussfilerna under vissa tider. Jag ska nu övergå till den frågeställningen.

b) Är Black Cabs och PHV jämförbara mot bakgrund av syftet att skapa ett säkert och effektivt transportsystem?

64. Det följer av diskussionerna ovan att de relevanta marknader som ska beaktas vid jämförelsen mellan Black Cabs och PHV är marknaden för liftkunder *och* marknaden för förbeställda resor.

65. Fyra huvudsakliga skäl har anförts till varför Black Cabs och PHV inte är jämförbara på dessa kombinerade marknader.

66. För det första har Black Cabs, till skillnad från PHV, vissa skyldigheter i fråga om bland annat de kunder som de hämtar på gatan eller vid en taxihållplats (”plikt”). Dessa kunder kan exempelvis innefatta personer med funktionshinder, för vilka Black Cabs måste vara tillgängliga.

67. För det andra måste Black Cabs följa vissa normer (”Conditions of Fitness”, lämplighetsvillkoren), vad gäller exempelvis utformningen och storleken på fordonet och taxiskylten (för närvarande finns det endast två modeller som överensstämmer med Conditions of Fitness), för att vara lättare synlig för de kunder som stoppar taxibilar på gatan.

68. För det tredje omfattas Black Cabs av en strikt avgiftsreglering. [28]

69. För att bli en Black Cab-förare uppställs det slutligen i allmänhet strängare krav för tillstånd än för att bli en PHV-förare, vilket innefattar ett grundligt topografiskt prov avseende geografin i Stor-London kallat ”the Knowledge” (Kunskapsprovet).

70. Med hänsyn till dessa omständigheter anser jag visserligen att Black Cabs är jämförbara med PHV på marknaden för förbeställda resor, men *de är inte jämförbara i alla avseenden*. Jag kan därför principiellt godta att på de kombinerade relevanta marknaderna kan syftet att skapa ett säkert och effektivt transportsystem betyda att Black Cabs inte är jämförbara med PHV.

71. Black Cabs är dock obestridligen verksamma på en marknad som överlappar PHV och de kan således använda sin konkurrensfördel gentemot PHV med avseende på segmentet förbeställda resor. Under dessa förhållanden ska det påpekas, vilket den hänskjutande domstolen tycks antyda genom fråga 2 c, att även om det kan krävas att det görs åtskillnad mellan vissa grupper av företag för att skapa ett säkert och effektivt transportsystem, finns det även gränser för vad som kan motiveras med detta syfte. Jag anser inte att målet att upprätthålla ett säkert och effektivt transportsystem kräver att den konkurrenssnedvridning som uppstår genom bussfilspolicyn på marknaden för förbeställda resor ska vara obegränsad.

72. I samband med detta vill jag erinra om att det är staten som, genom att vidta en viss åtgärd, fastställer sitt eller sina mål. Det ankommer därför på staten att visa att vissa grupper av till synes jämförbara företag faktiskt inte är jämförbara enligt ett visst system, med hänsyn till målet med denna åtgärd. [29] Jag anser – i motsats till den polska regeringens uppfattning – att när staten gör så, måste den även visa att en skillnad i behandling som uppstår till följd av målet med åtgärden är förenlig med proportionalitetsprincipen genom att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet

28 — Enligt lagutskottets betänkande nr 347, ”Taxi and Private Hire Services”, maj 2014, punkt 9.21, vilket finns tillgängligt på webbadressen http://www.lawcom.gov.uk, beträffande avgifter, regleras förbeställda resor på samma grund som liftkunds-körningar.

29 — Se, analogt, kommissionen/Government of Gibraltar och Förenade kungariket, EU:C:2011:732, punkt 146 och där angiven rättspraxis.

och att målet inte kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder.[30] Endast en ingående granskning av de nationella domstolarna i det avseendet är tillräckligt för att förhindra godtycke och för att säkerställa att staten är uppmärksam på sin bevisbörda när det gäller att visa att dessa krav är uppfyllda.

73. Även om jag kan godta att det principiellt kan göras åtskillnad mellan Black Cabs och PHV av effektivitets- och säkerhetsskäl, är det, i enlighet med proportionalitetsprincipen, även nödvändigt att särskilt bedöma huruvida den omtvistade bussfilspolicyn är lämplig för att uppnå detta mål och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det. Detta är dock en fråga som ska avgöras av den hänskjutande domstolen.

3. Slutsats i denna del

74. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar frågorna 2 a, 2 b och 2 c gemensamt på följande sätt. När statliga myndigheter, under de aktuella omständigheterna, beslutar att göra en bussfil på en allmän väg tillgänglig för taxibilar men inte för PHV under de timmar då bussfilsmarkeringen gäller, är detta inte liktydigt med att ”gynna vissa företag” i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, förutsatt att dessa myndigheter visar i) att taxibilar och PHV inte är jämförbara i rättsligt och faktiskt hänseende, på grund av objektiva hänsyn som avser transportsystemets säkerhet och effektivitet, och ii) att en sådan åtgärd är lämplig för att uppnå detta mål och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma om så är fallet.

75. Följden av det svar som jag har föreslagit på fråga 2, mot bakgrund av fråga 1, är att om TfL kan visa att Black Cabs och PHV inte är jämförbara i rättsligt och faktiskt hänseende av säkerhets- och effektivitetsskäl, kan det under dessa omständigheter inte anses innebära en överföring av statliga medel att låta Black Cabs använda bussfilerna under vissa tider på dygnet.

76. Om så är fallet, kan det inte vara fråga om ”stöd” i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, eftersom de krav som föreskrivs i denna bestämmelse är kumulativa.[31] Oaktat detta, kommer jag dock att nedan redogöra för min ståndpunkt vad gäller fråga 3, eftersom även den frågan rör en principiell frågeställning.

D – *Fråga 3: Påverkan på handeln mellan medlemsstaterna*

77. Slutligen vill Court of Appeal få klarhet i huruvida busfilspolicyn kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.

78. Om Black Cabs och PHV *inte* är jämförbara på grund av säkerhets- och effektivitetshänsyn, då blir fråga 3 ganska meningslös. Det finns i praktiken inte någon begränsning av antalet Black Cabs i London,[32] och det står alla unionsmedborgare fritt att ansöka om tillstånd för att bli en Black Cab-förare. Med hänsyn till detta är det diskutabelt hur en lokal åtgärd av det slaget alltjämt skulle kunna påverka mellanstatlig handel.

79. Jag grundar därför mitt svar på antagandet att Black Cabs och PHV *är* jämförbara i alla avseenden och att bussfilspolicyn följaktligen ger Black Cabs en selektiv fördel som innebär en överföring av statliga medel som kan snedvrida konkurrensen.

30 — Se, analogt, dom Paint Graphos, C–78/08–C-80/08, EU:C:2011:550, punkt 75.

31 — Se, bland annat, dom Vent De Colère m.fl., EU:C:2013:851, punkt 15.

32 — Se section 16 i 1985 års transportlag (Transport Act 1985), och lagutskottets betänkande nr 347, ”Taxi and Private Hire Services”, maj 2014, punkt 11.1, som finns tillgängligt på webbadressen http://www.lawcom.gov.uk.

80. Till skillnad från Eventech, kommissionen och ESA, anser jag inte att domen i målet Altmark [33] avgör saken. Även om domstolen i målet Altmark bland annat slog fast att kravet på en påverkan på mellanstatlig handel inte är beroende av om de tillhandahållna trafiktjänsterna är av lokal eller regional art eller är beroende av det aktuella trafikområdets storlek [34] (en ståndpunkt som har fastställts i senare rättspraxis), [35] ska två viktiga omständigheter framhållas här.

81. I målet Altmark (EU:C:2003:415) var det, för det första, ett enskilt företag som beviljades fördelen med avseende på ett enskilt avtal om tillstånd för busstrafik som tog formen av ett offentligt stöd. Naturligtvis stärkte detta tillstånd det mottagande företagets ställning jämfört med företag från andra medlemsstater, som kan ha varit intresserade av att tillhandahålla en liknande tjänst i lokalområdet. [36] I förevarande fall har däremot den fördel som bussfilspolicyn innebär – vilken inte innefattar något stöd – inte beviljats ett enskilt eller ett mycket begränsat antal transportföretag. Som anges i beslutet om hänskjutande finns det inte något hinder för medborgare i någon medlemsstat att äga eller köra en Black Cab, om de skulle vilja dra fördel av bussfilspolicyn.

82. För det andra, även om domstolen i målet Altmark (EU:C:2003:415) i allmänna ordalag framhöll den låga tröskeln för att uppfylla kravet på en påverkan på mellanstatlig handel, angav den inte vid något tillfälle att detta krav faktiskt var uppfyllt beträffande den fördel som beviljades det bussföretag som var aktuellt i det fallet. [37] Domstolen inskränkte sig enbart till att uppge att en sådan möjlighet inte kunde uteslutas. Detta gäller även senare rättspraxis rörande lokala verksamheter. [38] Det är inte utan skäl som domstolen, genom det språkbruk som den typiskt sett använder i dessa typer av mål, vanligtvis visar prov på försiktighet. [39]

83. Vid bedömningen av kravet på en påverkan på mellanstatlig handel, är det vidare relevant att göra åtskillnad mellan varor och tjänster, eftersom varor i sig är lättare att exportera, med risk för att möjligheterna för företag i andra medlemsstater att exportera sina produkter till marknaden i den medlemsstat som beviljar stödet minskar. [40] Tjänster, å andra sidan, är mer komplexa, särskilt vad beträffar transporttjänster. Om den aktuella tjänsten har någon gränsöverskridande potential, kan det antas att mellanstatlig handel påverkas. [41] I fråga om lokala tjänster föreligger inte alltid någon sådan gränsöverskridande potential, och i så fall kan det inte föreligga någon gränsöverskridande påverkan. Lokala taxitjänster är bara ett exempel då en gränsöverskridande potential inte är uppenbar. [42]

33 — Dom Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415.

34 — Ibidem, punkterna 77 och 82.

35 — Se, bland annat, dom Comitato ”Venezia vuole vivere” m.fl./kommissionen C-71/09 P, C–73/09 P och C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 135.

36 — Se, för ett liknande resonemang, dom ACEA/kommissionen, T-297/02, EU:T:2009:189, punkt 91, och ärende SA.34056 (2012/N) – Förenade kungariket, Cable Car for London, beslut av den 27 juni 2012, som finns tillgängligt på webbadressen http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/ 244896/244896_1341324_89_1.pdf, punkterna 43–46 (sammanfattning offentliggjord i EUT C 220, 2012, s. 6).

37 — Se dom Altmark (EU:C:2003:415, punkt 77), där domstolen helt enkelt angav att ”… *det inte alls kan uteslutas* att ett offentligt stöd som beviljas ett företag som endast tillhandahåller lokala eller regionala trafiktjänster och som inte tillhandahåller några trafiktjänster utanför sin ursprungsstat ändå kan påverka handeln mellan medlemsstaterna” (min kursivering).

38 — Se, bland annat, dom Comitato ”Venezia vuole vivere” m.fl./kommissionen, EU:C:2011:368, punkt 135.

39 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Albers förslag till avgörande i mål Spanien/kommissionen, C-409/00, EU:C:2002:475, punkt 116.

40 — Se, bland annat, dom Belgien/kommissionen, C-75/97, EU:C:1999:311, punkt 47 och där angiven rättspraxis.

41 — Se, bland annat, dom Xunta de Galicia, C-71/04, EU:C:2005:493, punkterna 47 och 48, beträffande en stödordning för ny- och ombyggnad av fartyg till skeppsvarv i Galicien som hade både inhemska och utländska kunder.

42 — Se, i det avseendet, generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i mål GEMO, C-126/01, EU:C:2002:273, punkt 145, kommissionsledamoten Kinnocks svar på skriftlig fråga E-3484/96 (EGT C 186, 1996, s. 96), och ärende N 733/2000 – Italien (Ligurien), Regionala stöd för förstärkning av servicen vid offentliga transporter med taxi, beslut av den 25 april 2001, som finns tillgängligt på webbadressen http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/134182/ 134182_1154208_1_2.pdf (sammanfattning offentliggjord i EUT C 67, 2004, s. 11). Samtliga dessa föregick dock avgörandet i mål Altmark, EU:C:2003:415.

84. Det är likväl utrett i det nationella målet att bussfilspolicyn ger Black Cabs en fördel. En sådan fördel antas, enligt rättspraxis, kunna påverka mellanstatlig handel.[43] Trots att det är fullständigt oklart hur företag som är etablerade i andra medlemsstater och som tillhandahåller en liknande tjänst kan påverkas av bussfilspolicyn, kanske de skillnader som framhållits ovan inte räcker för att motivera ett annat resultat än det man kom fram till i målet Altmark (EU:C:2003:415), nämligen att till och med lokala fördelar kan påverka mellanstatlig handel. Till följd av domen i målet Altmark (EU:C:2003:415), kan det inte uteslutas att det föreligger åtminstone en potentiell påverkan på mellanstatlig handel.

85. Mot bakgrund av det ovan anförda, om domstolen skulle slå fast att bussfilspolicyn *kan* påverka mellanstatlig handel, måste jag påpeka att det i ett sådant fall inte tycks finnas någon tröskel som är alltför låg för att uppfylla kravet på en påverkan på mellanstatlig handel. Det skulle faktiskt innebära att man övergår från en *presumtion* om en påverkan på mellanstatlig handel – vilken kan motbevisas, såsom framgår av kommissionens beslutspraxis[44] – till en *presumtion som inte kan motbevisas*. Även om presumtioner som inte kan motbevisas har fördelen att skapa rättssäkerhet, skulle de i förevarande fall även ha sina nackdelar.

86. Det finns därför en anledning till att ESA har föreslagit att domstolen ska ompröva sin ståndpunkt vad beträffar kravet på en påverkan på mellanstatlig handel, eftersom detta krav, enligt ESA:s mening, tolkas så vidsträckt att knappt någon åtgärd undgår det. Enligt ESA bör det avgörande vara huruvida möjligheterna minskar för företag som är etablerade i andra medlemsstater att tillhandahålla sina tjänster på marknaden i den medlemsstat där fördelen ges.

87. Jag anser dock att det i detta skede skulle vara förhastat att överväga att avvika från denna rättspraxis, vilken har utgjort fast rättspraxis i mer än 30 år, genom att inskränka kravet på en påverkan på mellanstatlig handel på det sätt som har föreslagits av ESA. Endast om det kravet skulle ändras från enbart en presumtion till en presumtion som inte kan motbevisas, skulle det kunna vara värt att överväga möjligheten. Självklart beror det helt och hållet på hur domstolen beslutar att besvara fråga 3.

88. Domstolen kan naturligtvis helt enkelt välja att bibehålla status quo, genom att i sitt svar tillämpa den beprövade och försiktigt avfattade formuleringen att det inte är omöjligt att bussfilspolicyn, trots sin lokala karaktär, kan påverka mellanstatlig handel. Detta skulle vidare överensstämma med domstolens praxis att överlåta åt den hänskjutande domstolen att slutligt avgöra huruvida mellanstatlig handel, under de omständigheter som är aktuella i det nationella målet, kan påverkas, med vederbörlig hänsyn till den vägledning som domstolen har gett.[45] I det avseendet kan den hänskjutande domstolen naturligtvis beakta de omständigheter som omnämnts ovan i punkterna 81–83, i synnerhet de som särskiljer förevarande mål från domen i målet Altmark (EU:C:2003:415).

89. Med hänsyn till de svar som jag har föreslagit på frågorna 1, 2 a, 2 b och 2 c, är detta det svar som jag också skulle föreslå att domstolen ger på fråga 3, för det fall de andra kraven för ett konstaterande av att det föreligger ”stöd” enligt artikel 107.1 FEUF anses vara uppfyllda.

43 — Se dom Altmark, EU:C:2003:415, punkt 78 och där angiven rättspraxis. Se även dom Philip Morris Holland/kommissionen, 730/79, EU:C:1980:209, punkt 11.

44 — Se, bland annat, ärende N 258/2000 – Tyskland, Badanläggningen i Dorsten, beslut av den 21 december 2000, som finns tillgängligt på webbadressen http://ec.europa.eu/competition/state_aid/ cases/137009/137009_1153410_12_2.pdf (sammanfattning offentliggjord i EGT C 172, 2001, s. 16), och ärende SA.36581 (2013/NN) – Grekland, Byggande av Messaras arkeologiska museum, Kreta, beslut av den 6 november 2013, som finns tillgängligt på webbadressen http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250254/250254_1484489_76_2.pdf (sammanfattning offentliggjord i EUT C 353, 2013, s. 4).

45 — Se dom Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, punkt 51.

IV – **Förslag till avgörande**

90. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som har ställts av Court of Appeal (England and Wales) (Förenade kungariket) på följande sätt:

Artikel 107.1 FEUF ska tolkas så, att när myndigheterna i en medlemsstat beslutar att göra en bussfil på en allmän väg tillgänglig för taxibilar men inte för så kallade private hire vehicles under de timmar då bussfilsmarkeringen gäller,

— innebär detta inte en överföring av ”statliga medel”, förutsatt att alla jämförbara företag beviljas tillträde på lika villkor, och

— är detta inte liktydigt med att ”gynna vissa företag”, förutsatt att dessa myndigheter visar i) att taxibilar och så kallade private hire vehicles inte är jämförbara i rättsligt och faktiskt hänseende, på grund av objektiva hänsyn som avser transportsystemets säkerhet och effektivitet, och ii) att en sådan åtgärd är lämplig för att uppnå detta mål och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det.

Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra om så är fallet i den tvist som det nationella målet avser. Om så inte är fallet, kan enbart den omständigheten att rätten att använda bussfilerna beviljas inom ramen för en lokal trafikpolicy inte i sig utesluta möjligheten att handeln mellan medlemsstaterna påverkas, vilket också ska avgöras av den hänskjutande domstolen.