CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. WAHL
van 24 september 2014[1]

Zaak C-518/13

The Queen, op verzoek van Eventech Ltd
tegen
The Parking Adjudicator

[verzoek van de Court of Appeal (England and Wales) (Verenigd Koninkrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Staatssteun — Begrip ‚steunmaatregel' in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU — Regels inzake de toegang tot en het gebruik van openbare infrastructuur — Machtiging van taxi's maar niet van particuliere huurwagens om de busstroken in de regio Groot-Londen te gebruiken — Overdracht van staatsmiddelen — Selectiviteit — Effect op het handelsverkeer tussen de lidstaten"

1. De Court of Appeal (England and Wales) heeft het Hof verzocht te verduidelijken of een aangevochten Londens busstrookbeleid (hierna: „busstrookbeleid"), dat is aangenomen door Transport for London (beheerder van het wegennet in Londen; hierna: „TfL"), onder het begrip „steunmaatregel" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU valt. Volgens dat beleid mogen alleen black cabs (dat wil zeggen traditionele Londense taxi's), met uitsluiting van particuliere huurwagens, gedurende bepaalde periodes van de dag de aan openbare bussen voorbehouden strook op de openbare weg gebruiken.

2. Dit geschil is het gevolg van de technologische vooruitgang van de afgelopen decennia. In het bijzonder heeft de komst van satellietnavigatiesystemen en smartphones met specifieke toepassingen ter vergemakkelijking van vervoersaanvragen het klantengedrag veranderd, waardoor de grenzen tussen taxi's en particuliere huurwagens zijn vervaagd. Het resultaat is dat taxi's en particuliere huurwagens in Europa fel met elkaar concurreren, en Londen is niet de enige stad waar conflicten zijn ontstaan.[2]

3. In feite ben ik niet van mening dat staatssteunregels in het algemeen zien op overheidsmaatregelen zoals het busstrookbeleid, op voorwaarde dat een gelijke behandeling van vergelijkbare ondernemingen gewaarborgd wordt.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Zie onder meer advies nr. 13-A-23 van de Autorité de la Concurrence (Franse nationale mededingingsautoriteit) van 16 december 2013 over een ontwerpdecreet inzake de voorboeking van particuliere huurwagens met chauffeur; de uitspraak in kort geding van de Franse Conseil d'État van 5 februari 2014 in de zaken nrs. 374524 en 374554, SAS Allocab e.a.; het vonnis van de Rechtbank van Koophandel te Brussel van 31 maart 2014 in zaak nr. A/14/01645, Taxi Radio Bruxellois, en de beslissing van het Landgericht Frankfurt (arrondissementsrechtbank te Frankfurt) van 16 september 2014 in zaak nr. 03 0 329/14, Taxi Deutschland.

I – **Toepasselijke nationale bepalingen**

A – *Black cabs en particuliere huurwagens*

4. In Londen worden taxidiensten aangeboden door black cabs en particuliere huurwagens. Voor beide soorten diensten is een vergunning van een orgaan nodig dat onder het toezicht van TfL staat. De vergunning wordt echter verleend op basis van verschillende wettelijke regelingen en onder verschillende voorwaarden.

5. De vergunningen voor black cabs zijn geregeld in de bepalingen van de London Cab Order 1934 (besluit van 1934 inzake de Londense taxi's), uitgevaardigd krachtens section 6 van de Metropolitan Public Carriage Act 1869 (wet van 1869 inzake het Londense openbaar vervoer; hierna: „1869 Act"), die in section 8, lid 2, bepaalt dat „het huurrijtuigen in Londen niet is toegestaan op straat *passagiers te zoeken* (‚ply for hire')" (eigen cursivering) tenzij de chauffeur beschikt over een vergunning van TfL overeenkomstig section 8 van de 1869 Act. Als gevolg daarvan mogen alleen black cabs op straat passagiers aannemen die niet vooraf een rit hebben geboekt.

6. Particuliere huurwagens hebben een andere vergunning nodig die wordt verleend krachtens de Private Hire Vehicles (London) Act 1998 [wet van 1998 inzake particuliere huurwagens (Londen)]. Zij mogen in Londen geen passagiers op straat zoeken, maar wel passagiers aannemen die hun diensten vooraf hebben geboekt.

B – *Verkeersregelingsbevoegdheden en het busstrookbeleid*

7. Volgens section 121A van de Road Traffic Regulation Act 1984 (wet van 1984 tot regeling van het wegverkeer; hierna: „1984 Act") is TfL de verkeersautoriteit voor bepaalde wegen in Groot-Londen, de zogeheten „GLA-wegen"[3], terwijl de afzonderlijke districten van Londen voor bijna alle andere wegen in Londen en Groot-Londen de verantwoordelijke verkeersautoriteiten zijn.

8. Section 6 van de 1984 Act (zoals gewijzigd) kent de verkeersautoriteit die verantwoordelijk is voor een bepaalde weg, de bevoegdheid toe om het verkeer op die weg (of een deel ervan) te beperken tot bepaalde soorten voertuigen. In de uitoefening van zijn bevoegdheden krachtens section 6 heeft TfL busstroken langs een aantal GLA-wegen aangewezen. In dat verband heeft TfL het busstrookbeleid aangenomen.

9. De meeste districten van Londen hebben een vergelijkbaar busstrookbeleid aangenomen als dat van TfL. Een voorbeeld is de busstrook in Southampton Row, die wordt beheerd door de London Borough of Camden (Londense district Camden). Particuliere huurwagens mogen echter wel op de busstroken rijden om passagiers te laten in- en uitstappen.

C – *Handhaving*

10. Volgens section 4 van de London Local Authorities Act 1996 (wet van 1996 inzake de Londense lokale overheid) mogen verkeersautoriteiten boetebeschikkingen opleggen voor overtredingen van uitvoeringsregelingen krachtens section 6 van de 1984 Act.

3 — De verwijzende rechter vermeldt dat het net van GLA-wegen 580 km bestrijkt en, zeer algemeen gesproken, de belangrijkste wegen in Groot-Londen omvat.

11. Uitvoeringsregelingen in de zin van section 6 van de 1984 Act kunnen ook door de politie worden gehandhaafd, aangezien section 8, lid 1, van dezelfde Act bepaalt dat handelen in overtreding met of niet-naleving van een uitvoeringsregeling in de zin van section 6 een strafbaar feit oplevert. In de praktijk worden de meeste schendingen van dergelijke uitvoeringsregelingen echter door verkeersautoriteiten met boetebeschikkingen afgehandeld.

II – **Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen**

12. Eventech Ltd (hierna: „Eventech") is een vennootschap verbonden met Addison Lee plc (hierna: „Addison Lee"), de exploitant van een park van particuliere huurwagens in Groot-Londen. Eventech is de geregistreerde houder van alle particuliere huurwagens van Addison Lee, die Addison Lee aan zelfstandige chauffeurs leaset.

13. Op 6 oktober 2010 respectievelijk 13 oktober 2010 reden twee van Addison Lee's chauffeurs met hun particuliere huurwagen over de busstrook in Southampton Row in het centrum van Londen. De London Borough of Camden heeft daarop aan Eventech boetebeschikkingen betekend voor die twee keren dat gebruik was gemaakt van de busstrook in Southampton Row. Eventech heeft die boetebeschikkingen en de wettigheid van het busstrookbeleid aangevochten voor de Parking Adjudicator (scheidsrechter inzake parkeren).

14. De Parking Adjudicator heeft dat bezwaar afgewezen. Eventech heeft vervolgens beroep ingesteld bij de High Court of Justice of England and Wales (hierna: „High Court") op grond dat het busstrookbeleid in strijd was met de toepasselijke regels inzake de vrijheid van dienstverrichting, de vrijheid van vestiging en staatssteun. Bij arrest van 13 juli 2012 heeft de High Court dat beroep afgewezen.

15. Op 7 december 2012 heeft Eventech toestemming gekregen om hoger beroep in te stellen tegen de beslissing van de High Court, waarna de zaak is behandeld door de Court of Appeal. Omdat de Court of Appeal twijfelt over de juiste uitlegging van artikel 107, lid 1, VWEU heeft hij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Worden ‚staatsmiddelen' in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU ingezet in de omstandigheden van de onderhavige zaak als een busstrook op een openbare weg tijdens de uren waarin de strook in bedrijf is, beschikbaar wordt gesteld voor black cabs maar niet voor [particuliere huurwagens]?

2)

a) Wat is bij de vraag of de beschikbaarstelling van een busstrook op een openbare weg voor black cabs maar niet voor [particuliere huurwagens] tijdens de uren waarin de busstrook in bedrijf is, selectief is voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU, de relevante doelstelling aan de hand waarvan moet worden beoordeeld of black cabs en [particuliere huurwagens] zich in een vergelijkbare juridische en feitelijke situatie bevinden?

b) Als kan worden aangetoond dat de relevante doelstelling in de zin van vraag 2, onder a), ten minste deels bestaat in de totstandbrenging van een veilig en doeltreffend vervoerssysteem, en dat er veiligheids- en/of doeltreffendheidsoverwegingen zijn die rechtvaardigen dat black cabs over busstroken mogen rijden en die niet in dezelfde mate op [particuliere huurwagens] van toepassing zijn, is de maatregel dan niet selectief in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU?

c) Is het bij de beantwoording van vraag 2, onder b), nodig om te overwegen of de lidstaat die zich op deze rechtvaardiging beroept, daarnaast heeft aangetoond dat de gunstigere behandeling van black cabs vergeleken met [particuliere huurwagens] evenredig is en niet verder gaat dan wat noodzakelijk is?

3) Kan het beschikbaar stellen van een busstrook op een openbare weg voor black cabs maar niet voor [particuliere huurwagens] tijdens de uren waarin de busstrook in bedrijf is, het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, indien de betrokken weg in het centrum van Londen ligt en er geen belemmeringen zijn voor burgers uit enige andere lidstaat om in Londen een black cab of [particuliere huurwagen] in eigendom te hebben of te besturen?"

16. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Eventech, TfL, de Poolse regering, de Commissie en de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA (hierna: „Autoriteit"). Met uitzondering van de Poolse regering hebben deze partijen hun standpunt ook kenbaar gemaakt ter terechtzitting van 3 juli 2014.

III – **Analyse**

A – *Opmerkingen vooraf*

17. De Court of Appeal heeft het Hof drie prejudiciële vragen gesteld, waarmee wordt verzocht om uitlegging van bepaalde constitutieve elementen van het begrip „steunmaatregel" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. De eerste vraag betreft een overdracht van „staatsmiddelen". De tweede vraag betreft in het bijzonder drie verschillende aspecten van de beoordeling of het busstrookbeleid „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" begunstigt, dat wil zeggen of dat beleid selectief is. Ten slotte wordt met de derde vraag verzocht om uitlegging van het begrip „effect op het handelsverkeer tussen de lidstaten" („effect op de handel tussen staten").

18. Interessant genoeg ging het geschil inzake staatssteun voor de High Court over i) het vereiste van selectiviteit; ii) de vraag of het busstrookbeleid de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen, en iii) de vraag of het busstrookbeleid een effect kan hebben op de handel tussen staten. Met andere woorden, enerzijds stond voor de High Court vast dat het busstrookbeleid een overdracht van staatsmiddelen inhield, terwijl dat nu ter discussie staat voor de Court of Appeal en in de eerste vraag aan de orde is.[4] Anderzijds wordt niet langer betwist dat het busstrookbeleid de mededinging kan vervalsen. Deze aspecten buiten beschouwing gelaten, is in rechte nooit betwist dat het busstrookbeleid een voordeel verschaft aan black cabs en bijgevolg heeft de verwijzende rechter hieromtrent geen vraag gesteld.

19. Uit de toepasselijke nationale regels volgt dat black cabs op de markt van lokaal personenvervoer per wagen een gedeeltelijk wettelijk monopolie hebben. Alleen zij mogen op straat passagiers zoeken, dat wil zeggen op straat door passagiers worden geroepen of passagiers op een taxistandplaats ophalen. Zowel black cabs als particuliere huurwagens mogen echter vooraf geboekte ritten aanbieden. Volgens aan de High Court overgelegd bewijsmateriaal bleek aangaande de mate waarin black cabs actief zijn op de markt van vooraf geboekte ritten, uit een onderzoek uit 2009 dat 8 % van de ritten met black cabs vooraf was geboekt.[5]

B – *Eerste vraag: overdracht van staatsmiddelen*

20. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het busstrookbeleid aanleiding geeft tot een overdracht van staatsmiddelen. Het Hof moet derhalve verduidelijken of het feit dat de staat een specifieke groep van ondernemingen voor het eerst toegang tot openbare infrastructuur verleent, een dergelijke overdracht vormt.

4 — Ter terechtzitting is erop gewezen dat de Court of Appeal ambtshalve besliste om de kwestie van de overdracht van staatsmiddelen aan de orde te stellen en de partijen om hun standpunt hierover verzocht.

5 — Uit die informatie blijkt voorts dat voor 52 % van de ritten met black cabs passagiers op straat een taxi roepen en dat voor 34 % van de ritten passagiers op taxistandplaatsen worden opgehaald. Wat in het geval van de overige 6 % van de ritten gebeurt, is echter niet bekendgemaakt; zie het arrest van de High Court in de zaak Eventech Ltd/Parking Adjudicator [2012] EWHC 1903 (Admin), punten 9 en 50, onder i).

21. Eventech betoogt dat het busstrookbeleid in drievoudig opzicht aanleiding geeft tot een overdracht van staatsmiddelen, namelijk i) de preferentiële toegang tot staatsactiva voor het gebruik waarvan black cabs niet hoeven te betalen; ii) de vrijstelling voor black cabs van de verplichting om geldboeten te betalen voor het gebruik van de busstroken, en iii) de hogere uitgaven voor het onderhoud van de busstroken wegens het toegenomen verkeer van black cabs.

22. Wat dit laatste punt betreft, zal overheidsgeld moeten worden gebruikt voor het onderhoud van de wegen, waaronder eventueel busstroken. Dat de strook die normaal is voorbehouden aan bussen meer zou slijten ten gevolge van de machtiging van black cabs om die strook te gebruiken, verandert hier niets aan, omdat de overige stroken bijgevolg minder onderhoud zullen vereisen. Derhalve zie ik niet in hoe het busstrookbeleid dienaangaande een bijkomende last voor de staat kan opleveren.

23. Hieronder behandel ik de twee andere punten afzonderlijk.

1. Gratis toegang tot de busstroken

24. Het busstrookbeleid biedt black cabs de mogelijkheid om verkeer te vermijden en derhalve om binnen dezelfde tijdspanne en zonder bijkomende kosten aan een groter aantal betalende passagiers taxidiensten aan te bieden. Een dergelijke machtiging heeft een economische waarde.[6] Het is daarom de vraag of dit erop neerkomt dat afstand wordt gedaan van staatsmiddelen of, anders gezegd, of lidstaten *volgens de staatssteunregels* verplicht zijn om betaling te eisen voor het gebruik van openbare infrastructuur.

25. De rechtspraak van het Hof biedt weliswaar enig houvast, maar de kwestie die ons hier bezighoudt, lijkt nog niet te zijn opgelost in eerdere zaken.

26. De rechtspraak volgens welke maatregelen die, ook al houden zij geen formele overdracht van staatsmiddelen in, niettemin aanleiding kunnen geven tot inkomstenderving[7], lijkt niet van toepassing op situaties waarin sprake is van toegang tot openbare infrastructuur, aangezien die tendens in de rechtspraak hoofdzakelijk betrekking heeft op een gunstige fiscale behandeling.[8] In dezelfde zin kan op de kwestie die hier aan de orde is, evenmin toepassing worden gemaakt van de rechtspraak inzake staatsgaranties, die, afgezien van de premie, een bijkomende last voor de staat kunnen opleveren aangezien dergelijke garanties een overdracht van staatsmiddelen op een later tijdstip kunnen inhouden.[9]

27. Voorts lijkt een andere tendens in de rechtspraak voor het idee te pleiten dat een marktregulering die één groep bevoordeelt ten opzichte van een andere, maar geen werkelijke of potentiële betaling van overheidsgeld (of gederfde winst) met zich meebrengt, niet noodzakelijk een overdracht van staatsmiddelen inhoudt.[10] Uit een vergelijkbare tendens in de rechtspraak kan voorts worden afgeleid dat een financiële last voor de staat die louter een gevolg van een bepaalde wettelijke regeling is en daaraan inherent is, evenmin onder het begrip overdracht van „staatsmiddelen” valt.[11]

28. Geen van beide in het vorige punt vermelde tendenzen in de rechtspraak heeft echter betrekking op de toegang tot openbare infrastructuur.

6 — Zie in die zin arrest Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie (C-431/07 P, EU:C:2009:223, punten 118 en 119 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

7 — Zie arresten Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk (C-106/09 P en C-107/09 P, EU:C:2011:732, punt 72) en Vent De Colère! e.a. (C-262/12, EU:C:2013:851, punt 19).

8 — Zie in die zin arrest P (C-6/12, EU:C:2013:525, punt 18).

9 — Zie bijvoorbeeld arrest Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie e.a. (C-399/10 P en C-401/10 P, EU:C:2013:175, punten 106 en 107).

10 — Zie arresten Kirsammer-Hack (C-189/91, EU:C:1993:907, punten 17 en 18); Viscido e.a. (C-52/97–C-54/97, EU:C:1998:209, punten 14 en 15), en PreussenElektra (C-379/98, EU:C:2001:160, punten 61 en 62). Zie ook arrest Van Tiggele (82/77, EU:C:1978:10, punten 24 en 25).

11 — Zie arresten Sloman Neptun (C-72/91 en C-73/91, EU:C:1993:97, punt 21) en Ecotrade (C-200/97, EU:C:1998:579, punt 36).

29. Op basis daarvan ben ik van mening dat – in het algemeen – de staatssteunregels niet specifiek voorschrijven dat lidstaten betaling eisen voor toegang tot een dergelijke infrastructuur, maar het aan hun oordeel overlaten om al dan niet gratis toegang te verlenen.[12] Als goed dat tot het publieke domein behoort en bedoeld is om het vervoer en de mobiliteit van eindgebruikers te vergemakkelijken, vereist een dergelijke infrastructuur door haar aard zelf dat regels worden vastgesteld voor het gebruik ervan, waaronder de toegang tot die infrastructuur – dat blijkt het duidelijkst met betrekking tot verkeersregeling en ordehandhaving. Dat is eerder een kwestie van regelgeving dan een commerciële aangelegenheid, die de toepassing van de in hoofdstuk 1 van titel VII van het VWEU neergelegde mededingingsregels, waaronder de regels inzake staatssteun, niet kan rechtvaardigen.[13] Zoals de Poolse regering betoogt, kunnen lidstaten specifieke voorschriften voor de organisatie van het verkeer hebben vastgesteld. Dit betekent niet dat door de toegang tot openbare infrastructuur te regelen, middelen zijn overgedragen (of dat er afstand van is gedaan).

30. Indien de staatssteunregels – per hypothese – aldus zouden worden uitgelegd dat zij doorgaans voorschrijven dat lidstaten betaling eisen voor de toegang tot openbare infrastructuur of door de staat gecontroleerde middelen, zou dat staten ervan kunnen weerhouden om ruimtes te creëren of open te stellen waartoe voorheen geen, of slechts beperkte, toegang bestond. Voorts zou het ondernemingen ervan kunnen weerhouden om aan dat proces deel te nemen. Indien bijvoorbeeld in het onderhavige geval black cabs zouden moeten betalen om toegang tot busstroken te hebben, zou dat sommige van hen ervan kunnen weerhouden om om toegang te verzoeken. Dat zou ertoe kunnen leiden dat alleen aan de meest kapitaalkrachtigen toegang wordt verleend, waardoor het beleid zijn doel voorbijschiet.

31. Ik moet echter benadrukken dat het hierboven in punt 29 beschreven scenario *het standaardscenario* is, dat kan verschillen naargelang van de omstandigheden, waardoor een aantal voorbehouden moeten worden gemaakt. Zo kan specifieke Uniewetgeving gedetailleerde voorschriften op een bepaald gebied bevatten.[14]

32. Voorts moet de staat bij het vaststellen van regels inzake toegang tot infrastructuur uiteraard *werkelijk* in een regelgevende hoedanigheid handelen. Dat houdt in dat vergelijkbare situaties op dezelfde wijze moeten worden geregeld, zodat de mededinging niet wordt verstoord.[15] Wanneer infrastructuur voor alle gebruikers op gelijke en niet-discriminerende basis beschikbaar wordt gesteld, wijst dit er immers op dat aan die gebruikers geen steun is verleend.[16] Indien daarentegen de staat bijvoorbeeld in het algemeen betaling eist voor de toegang tot openbare infrastructuur (zoals tol voor het gebruik van een openbare autosnelweg) of andere middelen die tot het publieke domein behoren, maar verschillende ondernemingen op discretionaire basis gratis toegang verleent, kunnen met betrekking tot die ondernemingen inkomsten worden gederfd. In dit verband is de NO_x-zaak illustratief.[17] In die zaak hadden de Nederlandse autoriteiten bepaalde emissierechten alleen voor de groep van grote ondernemingen met een geïnstalleerde capaciteit van meer dan 20 MWth (thermische capaciteit in megawatt), in plaats van voor alle ondernemingen met emissies, verhandelbaar gemaakt.

12 — Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Commissie/Nederland (NO_x) (C-279/08 P, EU:C:2010:799, punt 84).

13 — Zie in die zin arrest Selex Sistemi Integrati/Commissie (C-113/07 P, EU:C:2009:191, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook Nederland/Commissie (T-231/06 en T-237/06, EU:T:2010:525, punt 93).

14 — Volgens richtlijn 97/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 april 1997 betreffende een gemeenschappelijk kader voor algemene machtigingen en individuele vergunningen op het gebied van telecommunicatiediensten (PB L 117, blz. 15) en beschikking nr. 128/1999/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 1998 betreffende de gecoördineerde invoering van de derde generatie van mobiele draadloze communicatiesystemen (UMTS) in de Gemeenschap (PB 1999, L 17, blz. 1) zijn de lidstaten bijvoorbeeld vrij in hun keuze van de procedure voor de toekenning van UMTS-licenties, op voorwaarde dat de beginselen van vrije mededinging en van gelijke behandeling in acht worden genomen.

15 — Zie in die zin arrest Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie (T-475/04, EU:T:2007:196, punt 110, in hogere voorziening bevestigd door het arrest Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie, EU:C:2009:223, in het bijzonder de punten 98 en 103).

16 — Zie in die zin arrest Freistaat Sachsen and Land Sachsen-Anhalt/Commissie (T-443/08 en T-455/08, EU:T:2011:117, punt 109, in hogere voorziening bevestigd door het arrest Mitteldeutsche Flughafen en Flughafen Leipzig/Commissie, C-288/11 P, EU:C:2012:821).

17 — Arrest Commissie/Nederland (NO_x) (C-279/08 P, EU:C:2011:551).

Na te hebben vastgesteld dat dit onderscheid niet werd gerechtvaardigd door het voorwerp en de algemene doelstelling van een stelsel dat erop is gericht industriële verontreiniging te verminderen, heeft het Hof geoordeeld dat die autoriteiten afstand hadden gedaan van middelen, aangezien niet was betaald voor de betrokken emissierechten.

33. Wanneer de staat met betrekking tot toegang tot middelen die tot het publieke domein behoren zoals hierboven beschreven in een regelgevende hoedanigheid handelt, ben ik het dus in wezen eens met de Commissie en de Autoriteit dat hij, op voorwaarde alle betrokken vergelijkbare ondernemingen gelijk te behandelen door de gunningscriteria vooraf op transparante en niet-discriminerende wijze vast te stellen, wettig kan beslissen om inkomsten die anders hadden kunnen worden behaald, niet te maximaliseren, zonder inbreuk te maken op de staatssteunregels.

34. Niets wijst erop dat het busstrookbeleid is vastgesteld om een andere reden dan de bevordering van een gewone regelgevende doelstelling. Derhalve, en gelet op bovenstaande overwegingen, is het volgens mij niet relevant dat op een aantal plaatsen in Londen de gehele weg als busstrook wordt aangemerkt – waaronder bijzonder drukke wegen. Dat is gewoon een inherent gevolg van de manier waarop het verkeer wordt geregeld.

35. Ten slotte erken ik dat, met de benadering die ik heb gekozen, het antwoord op de vraag of staatsmiddelen zijn overgedragen, ervan afhangt of het beginsel van gelijke behandeling is nageleefd. Het verband tussen gelijke behandeling en een overdracht van staatsmiddelen lijkt weliswaar voort te vloeien uit de aard zelf van het betrokken middel, namelijk openbare infrastructuur. In dat opzicht is de vraag of TfL het beginsel van gelijke behandeling in acht heeft genomen meer gerelateerd aan de vraag of het busstrookbeleid selectief is, dan aan de vraag of afstand is gedaan van staatsmiddelen. Ik zal die kwestie derhalve afzonderlijk behandelen bij de tweede vraag, niet in de laatste plaats omdat de in het hoofdgeding aan de orde gestelde kwesties principekwesties zijn die individuele aandacht verdienen, en het voor overheidsinstanties en ondernemingen duidelijk wenselijk is dat het Hof ook voor al die kwesties richtsnoeren geeft.

36. Eerst wens ik evenwel stil te staan bij de vrijstelling voor black cabs van de verplichting om boeten te betalen.

2. Vrijstelling voor black cabs van de verplichting om boeten voor gebruik van de busstroken te betalen

37. Zoals reeds vermeld, betoogt Eventech dat de vrijstelling voor black cabs van de verplichting om boeten voor het gebruik van de busstroken te betalen, een bijkomende last voor de overheid oplevert. De logica achter die redenering lijkt te zijn dat het Hof nu en dan heeft geoordeeld dat de ontheffing van de verplichting om geldboeten te betalen, op dezelfde wijze als fiscale voordelen en dergelijke, een inkomstenderving inhoudt.

38. Een ontheffing van de verplichting om geldboeten te betalen kan, althans als uitgangspunt, echter niet altijd worden gelijkgesteld met andere manieren waarop de staat kan worden geacht afstand te hebben gedaan van zijn recht op inkomsten. Eventechs argument dat een lidstaat volgens de staatssteunregels verantwoordelijk kan worden gehouden voor het afstand doen van middelen uit geldboeten, lijkt te veronderstellen dat staten gewoonlijk verplicht zijn om wetgeving uit te vaardigen waarbij geldboeten worden opgelegd.

39. Voorts zijn geldboeten en sancties – in het bijzonder strafrechtelijke sancties – instrumenten van het openbaar beleid die zowel afschrikking als bestraffing tot doel hebben. Met belastingen en heffingen wordt daarentegen hoofdzakelijk een budgettaire doelstelling nagestreefd, aangezien de bestaansreden van ieder belastingstelsel de inning van ontvangsten ter financiering van de

staatsuitgaven is.[18] Ook al betekenen zowel geldboeten als belastingen duidelijk een financiële last voor degenen tot wie zij gericht zijn, dit betekent niet dat zij onderling verwisselbaar zijn. Indien een geldboete niet als zodanig kan worden gelijkgesteld met een belasting, kan een vrijstelling van de verplichting om een geldboete te betalen evenmin als zodanig worden gelijkgesteld met een belastingvoordeel.

40. Voorts is een geldboete niet hetzelfde als een *vergoeding* (vast of variabel), aangezien vergoedingen normaal worden betaald voor de ontvangst van goederen of de afname van diensten. In dit verband merkt de Poolse regering terecht op dat een geldboete voor te hoge snelheid geen vergoeding is voor een intensiever gebruik van de weg dan is toegestaan.

41. De zaken waarin het Hof tot dusver heeft geoordeeld dat een ontheffing van de verplichting om geldboeten en financiële sancties te betalen, inhoudt dat afstand wordt gedaan van middelen, behoeven mijns inziens geen nadere toelichting, aangezien het daarin louter om een vermindering van bedrijfsuitgaven gaat.

42. De arresten Ecotrade[19] en Piaggio[20] betroffen beide dezelfde Italiaanse wettelijke regeling. In die zaken bracht de ontheffing van de verplichting om geldboeten en financiële sancties te betalen *in de context van een bijzondere insolventieprocedure* (die een reeks positieve maatregelen, zoals een staatsgarantie, omvatte) het Hof ertoe te verklaren dat niet kon worden uitgesloten dat die procedure staatsteun inhield. De betrokken geldboeten en financiële sancties werden opgelegd wegens niet-betaling van de sociale bijdragen en daarom verlichtte de bijzondere insolventieprocedure de lasten die normaal op het budget van een onderneming drukken.

43. Voorts verschilt de NO_x-zaak[21], waarop Eventech zich beroept, wezenlijk van de onderhavige zaak. Niets wijst erop dat de aan black cabs verleende machtiging om de busstroken te gebruiken verhandelbaar is of dat geldboeten voor onrechtmatig gebruik van de busstroken kunnen worden vermeden. In de verwijzingsbeslissing wordt heel duidelijk gesteld dat ongeoorloofd gebruik van de busstroken strafbaar is.[22] Zoals in de zaken Ecotrade en Piaggio vertoonde de in de NO_x-zaak aan de orde zijnde boete daarentegen ook alle typische kenmerken van een bedrijfsuitgave, aangezien in die zaak ondernemingen met potentieel hoge emissies die de geldende norm hadden overschreden, geneigd waren om jaarlijks te speculeren over de vraag of het voor hen voordeliger zou zijn om een boete te betalen dan wel om emissierechten te kopen.

44. Geldboeten voor onrechtmatig gebruik van de busstroken kunnen daarentegen niet worden afgedaan als louter een bedrijfsuitgave (ook al kunnen sommige ondernemingen ze zo behandelen). Bepalingen waarbij geldboeten worden opgelegd, zijn algemeen van toepassing en derhalve op dezelfde manier van toepassing op ondernemingen en particulieren. Voorts zijn geldboeten een logisch gevolg van regelgeving inzake de toegang tot openbare infrastructuur: zoals eerder gesteld, valt dit soort regelgeving niet noodzakelijkerwijs binnen de werkingssfeer van de staatssteunregels – op voorwaarde dat alle betrokken vergelijkbare ondernemingen gelijk behandeld worden bij de uitvoering van het regelgevingsbeleid.

45. Gelet op het voorgaande kan ik evenmin instemmen met het argument dat black cabs ontheffen van de verplichting om geldboeten te betalen voor het gebruik van de busstroken, aanleiding geeft tot een overdracht van staatsmiddelen.

18 — Mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen (PB 1998, C 384, blz. 3, punt 26).

19 — EU:C:1998:579, punten 42-44.

20 — C-295/97, EU:C:1999:313, punten 41 en 42.

21 — EU:C:2011:551.

22 — TfL voegt hieraan toe dat „de geldboete voor het onrechtmatig op busstroken rijden tijdens de uren dat zij in bedrijf zijn, wordt opgelegd *telkens* wanneer de betrokken wagen op een busstrook rijdt, wat meerdere malen tijdens één rit kan gebeuren” (eigen cursivering), dat wil zeggen theoretisch onbeperkt.

3. Tussenconclusie

46. Op basis daarvan geef ik het Hof in overweging op de eerste vraag te antwoorden dat artikel 107, lid 1, VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat geen sprake is van een overdracht van „staatsmiddelen" wanneer overheidsinstanties een busstrook op een openbare weg tijdens de uren waarin die busstrook in bedrijf is, beschikbaar stellen voor black cabs maar niet voor particuliere huurwagens, op voorwaarde dat aan alle vergelijkbare ondernemingen onder gelijke voorwaarden toegang wordt verleend, hetgeen door de verwijzende rechter moet worden nagegaan.

47. Gelet op mijn standpunt inzake de eerste vraag is voor het concrete antwoord dat in de bij de verwijzende rechter aanhangige zaak moet worden gegeven, beslissend of het busstrookbeleid selectief is. Dat is aan de orde in vraag 2, onder a) tot en met c).

C – *Vraag 2, onder a) tot en met c): selectiviteit van het busstrookbeleid in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU*

1. Inleidende opmerkingen

48. Zoals in punt 17 hierboven is vermeld, verzoekt de verwijzende rechter met zijn tweede vraag – die uit drie delen bestaat – verduidelijking over verschillende aspecten van het vereiste van selectiviteit in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

49. Met vraag 2, onder a), wenst de verwijzende rechter te vernemen „wat [...] de relevante doelstelling [is] aan de hand waarvan moet worden beoordeeld of black cabs en [particuliere huurwagens] zich in een vergelijkbare juridische en feitelijke situatie bevinden". Met vraag 2, onder b), wenst de Court of Appeal te vernemen of, als kan worden aangetoond dat de nagestreefde doelstelling in de zin van vraag 2, onder a), bestaat in de totstandbrenging van een „veilig en doeltreffend vervoerssysteem", die doelstelling het busstrookbeleid kan rechtvaardigen, in de zin dat het niet kan worden geacht selectief te zijn voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU. Ten slotte wenst de verwijzende rechter met vraag 2, onder c), te vernemen of de lidstaat ter rechtvaardiging moet aantonen dat het toegekende voordeel in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.

50. Het is nuttig op te merken dat in de verwijzingsbeslissing, de verwijzing naar de argumenten van de partijen in het hoofdgeding buiten beschouwing gelaten, niet de onderliggende redenen worden gegeven voor de door de verwijzende rechter gekozen formulering van vraag 2, onder a) tot en met c).

51. Gelet op die dubbelzinnigheid is een eerste manier waarop vraag 2, onder a) – letterlijk – kan worden opgevat, dat de verwijzende rechter alleen maar wenst te vernemen aan de hand van welke relevante doelstelling black cabs en particuliere huurwagens dienen te worden vergeleken.

52. Indien die uitlegging juist was, zou het echter verrassend zijn dat de verwijzende rechter zelf in vraag 2, onder b), vermeldt dat de doelstelling erin kan bestaan een veilig en doeltreffend vervoerssysteem tot stand te brengen. Voorts staat het krachtens artikel 267 VWEU aan de nationale rechter om de toepasselijke nationale regels uiteen te zetten en in dit verband om de doelstelling van die regels te bepalen. Het staat niet aan het Hof om mogelijke doelstellingen voor te stellen die tot de conclusie kunnen leiden dat een bepaalde overheidsmaatregel niet selectief is. [23]

23 — Zie naar analogie beschikking Bertazzi e.a. (C-393/11, EU:C:2013:143, punt 54) en in die zin tevens arrest P (EU:C:2013:525, punten 20 en 21).

53. Daarom is een tweede – en misschien meer interpretatieve – manier waarop vraag 2, onder a), kan worden gelezen, dat de verwijzende rechter in feite wenst te vernemen of de selectiviteit alleen moet worden beoordeeld aan de hand van de markt waarop black cabs en particuliere huurwagens met elkaar concurreren (dat wil zeggen de markt van vooraf geboekte ritten), dan wel ook aan de hand van de markt van taxi's die op straat passagiers zoeken. Dit is mogelijk van doorslaggevend belang in de onderhavige zaak. Derhalve zal ik vraag 2, onder a), op grond van die lezing beantwoorden.

54. Het lijkt mij dat de verwijzende rechter met vraag 2, onder b) en c) – waartussen een verband lijkt te bestaan zoals tussen vraag 2, onder a) en b) – wenst te vernemen of veiligheids- en doeltreffendheidsoverwegingen kunnen verklaren waarom alleen black cabs, en niet particuliere huurwagens, de busstroken tijdens bepaalde uren (zoals spitsuren) mogen gebruiken en, zo ja, of daartoe vastgestelde maatregelen in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel moeten zijn.

55. Op grond van deze overwegingen zal ik trachten een coherent antwoord te geven, waarbij ik elk van de door de verwijzende rechter aan de orde gestelde kwesties achtereenvolgens behandel.

2. Beoordeling

a) Relevante markt(en) voor de vergelijking van black cabs met particuliere huurwagens

56. Als uitzondering op de normale situatie volgens de vervoers- en verkeersregeling die van toepassing is in de regio Groot-Londen, staat het busstrookbeleid aan black cabs, maar niet aan particuliere huurwagens, toe om de busstroken tijdens bepaalde uren van de dag te gebruiken.

57. In dit verband is het vaste rechtspraak dat een overheidsmaatregel selectief is wanneer die maatregel binnen het kader van een bepaalde rechtsregeling (ook wel „referentiekader" genoemd) bepaalde ondernemingen of bepaalde producties kan begunstigen *ten opzichte van andere ondernemingen die zich in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden, gelet op de doelstelling van de betrokken maatregel.* [24]

58. Afhankelijk van het feit of black cabs en particuliere huurwagens zich in een *vergelijkbare* situatie bevinden, kan het busstrookbeleid dus tot selectieve behandeling leiden. [25] Een manier om dat vast te stellen is nagaan of particuliere huurwagens en black cabs onderling verwisselbaar zijn. Daartoe moet worden vastgesteld aan de hand van welke markt(en) een vergelijking moet worden gemaakt.

59. Black cabs en particuliere huurwagens concurreren met elkaar op de markt van vooraf geboekte ritten en het staat vast dat de mededinging ongunstig wordt beïnvloed door het busstrookbeleid op die markt. Indien die markt de enige relevante markt was, zouden zij kennelijk vergelijkbaar zijn en zou het busstrookbeleid derhalve selectief zijn.

60. Men kan echter niet zomaar een deel uit het bedrijfsmodel van een onderneming lichten en dan de vergelijking met een andere onderneming tot dat deel beperken. Dat geldt zeker ook voor het taxibedrijf, dat bepaalde specifieke kenmerken vertoont op grond waarvan het niet gerechtvaardigd is om de beoordeling van de vergelijkbaarheid te beperken tot de markt van vooraf geboekte ritten.

24 — Arrest Adria-Wien Pipeline en Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, EU:C:2001:598, punt 41). Zie ook arresten Portugal/Commissie (C-88/03, EU:C:2006:511, punt 54) en Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk (EU:C:2011:732, punt 75).

25 — Het is belangrijk om in gedachten te houden dat de rechtspraak waarnaar in punt 57 hierboven wordt verwezen, alleen naar „een feitelijk en juridisch *vergelijkbare* situatie" (eigen cursivering) verwijst en niet naar een feitelijk en juridisch overeenstemmende, laat staan identieke, situatie.

61. Kortom, taxi's bieden een dienst aan die de bestaande openbare vervoermiddelen aanvult en in zeker opzicht kan worden gelijkgesteld met een universele openbare dienst. Toen de communicatiemiddelen minder ontwikkeld waren, was de mogelijkheid om op straat een taxi te roepen of op een taxistandplaats een taxi te nemen een noodzakelijk alternatief voor de andere beschikbare vervoermiddelen. Dat is de reden waarom black cabs traditiegetrouw een monopolie hebben om op straat passagiers zoeken, en ook de reden waarom taxi's in talrijke Europese steden vergelijkbare voorrechten genieten, waaronder het recht om busstroken te gebruiken.

62. Voorts wordt, zoals vermeld in punt 19 hierboven, volgens het overgelegde bewijsmateriaal slechts 8 % van de ritten met black cabs vooraf geboekt. Derhalve ben ik er niet van overtuigd dat de markt van vooraf geboekte ritten de enige relevante markt is waarop black cabs actief zijn.[26] Ook al is die vaststelling voor mij niet vanzelfsprekend, in dit verband is niet aan mijn aandacht ontgaan dat de High Court in zijn arrest heeft vastgesteld dat „[h]et kennelijk onmogelijk is om bij wet vast te leggen dat [...] black cabs de busstrook niet mogen gebruiken wanneer zij passagiers vervoeren die de rit vooraf hebben geboekt".[27] Derhalve lijkt het niet gerechtvaardigd om de beoordeling te beperken tot de markt van vooraf geboekte ritten.

63. Daarom moeten op dit cruciale ogenblik vraag 2, onder b), en dus ook vraag 2, onder c), worden onderzocht, namelijk of black cabs op grond van veiligheids- en doeltreffendheidsoverwegingen bij gezamenlijke beschouwing van de relevante markten niet vergelijkbaar zijn met particuliere huurwagens en of het derhalve gerechtvaardigd is om alleen black cabs, en niet particuliere huurwagens, toe te laten om de busstroken tijdens bepaalde uren te gebruiken. Ik zal mij thans over deze kwestie buigen.

b) Zijn black cabs en particuliere huurwagens vergelijkbaar, uit het oogpunt van de doelstelling om een veilig en doeltreffend vervoerssysteem tot stand te brengen?

64. Uit de voorgaande bespreking volgt dat de relevante markten die in aanmerking moeten worden genomen bij de vergelijking van black cabs met particuliere huurwagens, de markt van taxi's die op straat passagiers zoeken *en* de markt van vooraf geboekte ritten zijn.

65. Tot staving van de stelling dat black cabs en particuliere huurwagens bij gezamenlijke beschouwing van die markten niet vergelijkbaar zijn, zijn in wezen vier hoofdargumenten aangevoerd.

66. In de eerste plaats hebben black cabs, anders dan particuliere huurwagens, bepaalde verplichtingen ten aanzien van onder andere klanten die zij op straat of op een taxistandplaats ophalen (vervoersverplichting). Die klanten kunnen bijvoorbeeld personen met een handicap zijn, voor wie black cabs derhalve toegankelijk moeten zijn.

67. In de tweede plaats moeten black cabs aan bepaalde normen (geschiktheidsvereisten) voldoen, bijvoorbeeld inzake de vorm en de grootte van de wagen en het taxibord (momenteel voldoen slechts twee modellen aan de geschiktheidsvereisten), om beter zichtbaar te zijn voor klanten die op straat een taxi zoeken.

68. In de derde plaats zijn black cabs aan een strenge tariefregeling onderworpen.[28]

26 — Ongeacht de nauwkeurigheid van dat cijfer zal, gelet op de voortdurende ontwikkeling van de technologie, de toekomst uitwijzen of smartphones (en de diverse door bestuurders van black cabs en particuliere huurwagens ontworpen telefoontoepassingen) die marktstructuur blijvend kunnen veranderen.

27 — Zie punt 60, onder ii), van het in voetnoot 5 hierboven aangehaalde arrest van de High Court.

28 — Volgens punt 9.21 van Law Commission Paper nr. 347, „Taxi and Private Hire Services", van mei 2014 over tarieven (beschikbaar op http://www.lawcom.gov.uk) worden vooraf geboekte ritten op dezelfde wijze geregeld als ritten waarbij op straat passagiers worden gezocht.

69. Ten slotte zijn de vergunningsvereisten om een bestuurder van een black cab te worden in het algemeen strenger dan die om een bestuurder van een particuliere huurwagen te worden. Zo moet een uitgebreide topografische test over de geografie van Groot-Londen, bekend als „the Knowledge", worden afgelegd.

70. Ook al zijn black cabs volgens mij op de markt van vooraf geboekte ritten vergelijkbaar met particuliere huurwagens, gelet op die factoren *zijn zij niet in alle opzichten vergelijkbaar*. Derhalve kan ik in principe aanvaarden dat bij gezamenlijke beschouwing van de relevante markten de doelstelling om een veilig en doeltreffend vervoerssysteem tot stand te brengen, kan inhouden dat black cabs niet vergelijkbaar zijn met particuliere huurwagens.

71. Black cabs zijn echter ontegenzeglijk actief op een markt die gedeeltelijk samenvalt met de markt van particuliere huurwagens en kunnen bijgevolg met betrekking tot vooraf geboekte ritten hun concurrentievoordeel ten opzichte van particuliere huurwagens benutten. Voor de totstandbrenging van een veilig en doeltreffend vervoerssysteem kan het weliswaar noodzakelijk zijn om een onderscheid te maken tussen bepaalde groepen ondernemingen, maar – zoals ook de verwijzende rechter lijkt te suggereren met vraag 2, onder c) – er zijn derhalve ook grenzen aan wat door die doelstelling kan worden gerechtvaardigd. Ik denk niet dat voor de verwezenlijking van de doelstelling om een veilig en doeltreffend vervoerssysteem in stand te houden, een onbeperkte verstoring van de mededinging door het busstrookbeleid op de markt van vooraf geboekte ritten noodzakelijk is.

72. In dit verband wil ik eraan herinneren dat de staat bij de vaststelling van een bepaalde maatregel de doelstelling(en) ervan bepaalt. Derhalve is het de taak van de staat om aan te tonen dat bepaalde groepen van schijnbaar vergelijkbare ondernemingen gelet op de doelstellingen van die maatregel in feite niet vergelijkbaar zijn krachtens een bijzondere regeling.[29] Anders dan de Poolse regering ben ik van mening dat de staat daarbij ook moet aantonen dat een verschil in behandeling dat voortvloeit uit de doelstelling van de maatregel, in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel doordat het niet verder gaat dan ter verwezenlijking van die doelstelling noodzakelijk is en die doelstelling niet kan worden verwezenlijkt met minder vergaande maatregelen.[30] Alleen door een uitgebreid onderzoek dienaangaande door de nationale rechter kan willekeur worden voorkomen en ervoor worden gezorgd dat de staat voor ogen houdt dat de last om te bewijzen dat aan deze vereisten is voldaan, op hem rust.

73. Ik kan weliswaar aanvaarden dat in principe in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel om redenen van doeltreffendheid en veiligheid een onderscheid kan worden gemaakt tussen black cabs en particuliere huurwagens, maar derhalve moet ook specifiek worden nagegaan of het aangevochten busstrookbeleid geschikt is om die doelstelling te verwezenlijken en niet verder gaat dan daartoe noodzakelijk is. Het staat echter aan de verwijzende rechter om dat na te gaan.

3. Tussenconclusie

74. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging op de vraag 2, onder a) tot en met c), gezamenlijk te antwoorden dat in de omstandigheden van het onderhavige geval, wanneer overheidsinstanties een busstrook op een openbare weg tijdens de uren waarin die busstrook in bedrijf is, beschikbaar stellen voor taxi's maar niet voor particuliere huurwagens, geen sprake is van „begunstiging van bepaalde ondernemingen" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, op voorwaarde dat die instanties aantonen i) dat taxi's en particuliere huurwagens op grond van objectieve

29 — Zie naar analogie arrest Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk (EU:C:2011:732, punt 146 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 — Zie naar analogie arrest Paint Graphos (C-78/08–C-80/08, EU:C:2011:550, punt 75).

overwegingen die verband houden met de veiligheid en de doeltreffendheid van het vervoerssysteem, feitelijk en juridisch niet vergelijkbaar zijn, en ii) dat die maatregel geschikt is om die doelstelling te verwezenlijken en niet verder gaat dan daartoe noodzakelijk is. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit het geval is.

75. Het door mij voorgestelde antwoord op vraag 2 houdt in het licht van vraag 1 in dat, indien TfL kan aantonen dat black cabs en particuliere huurwagens om redenen van veiligheid en doeltreffendheid feitelijk en juridisch niet vergelijkbaar zijn, de machtiging van black cabs om de busstroken tijdens bepaalde uren van de dag te gebruiken, in die omstandigheden niet kan worden geacht een overdracht van staatsmiddelen in te houden.

76. Als dat het geval is, kan er geen sprake zijn van een „steunmaatregel" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, aangezien de in die bepaling gestelde vereisten cumulatief zijn.[31] Hoe het ook zij, hieronder zet ik mijn standpunt over vraag 3 uiteen, aangezien ook die vraag een principekwestie betreft.

D – *Derde vraag: effect op het handelsverkeer tussen de lidstaten*

77. Ten slotte wenst de Court of Appeal te vernemen of het busstrookbeleid het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

78. Indien black cabs en particuliere huurwagens op grond van veiligheids- en doeltreffendheidsoverwegingen *niet* vergelijkbaar zijn, is vraag 3 nogal zinloos. In de praktijk geldt geen beperking op het aantal black cabs in Londen[32] en kunnen alle burgers van de EU een aanvraag indienen om een erkende bestuurder van een black cab te worden. Bijgevolg is het de vraag hoe een dergelijke lokale maatregel niettemin het handelsverkeer tussen de staten ongunstig zou kunnen beïnvloeden.

79. Derhalve ga ik voor mijn antwoord uit van de veronderstelling dat black cabs en particuliere huurwagens *wel* in alle opzichten vergelijkbaar zijn en dienovereenkomstig dat het busstrookbeleid black cabs een selectief voordeel verschaft dat leidt tot een overdracht van staatsmiddelen die de mededinging kan vervalsen.

80. Anders dan Eventech, de Commissie en de Autoriteit ben ik niet van mening dat die kwestie definitief is beslecht in het arrest Altmark[33]. Het Hof heeft in het arrest Altmark weliswaar onder andere geoordeeld dat voor het vereiste van een effect op de handel tussen staten, de plaatselijke of regionale aard van de verrichte vervoersdiensten of de omvang van het betrokken werkterrein niet bepalend is[34] (dit oordeel is in latere rechtspraak bevestigd)[35], maar twee belangrijke zaken moeten hier worden benadrukt.

81. In de eerste plaats was het voordeel in het arrest Altmark aan één enkele onderneming toegekend met betrekking tot één enkele concessieovereenkomst voor busvervoer in de vorm van een overheidssubsidie. Natuurlijk versterkte die concessie derhalve de positie van die begunstigde onderneming ten opzichte van ondernemingen uit andere lidstaten die mogelijk belangstelling hadden

31 — Zie onder meer arrest Vent De Colère! e.a. (EU:C:2013:851, punt 15).

32 — Zie section 16 van Transport Act 1985 en punt 11.1 van Law Commission Paper nr. 347, „Taxi and Private Hire Services", van mei 2014 (beschikbaar op http://www.lawcom.gov.uk).

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

34 — Ibidem, punten 77 en 82.

35 — Zie onder meer arrest Comitato „Venezia vuole vivere" e.a./Commissie (C-71/09 P, C-73/09 P and C-76/09 P, EU:C:2011:368, punt 135).

om in het lokale gebied een soortgelijke dienst aan te bieden.[36] In casu is het voordeel dat voortvloeit uit het busstrookbeleid – dat geen subsidie inhoudt – daarentegen niet aan slechts één of een zeer beperkt aantal vervoersondernemingen toegekend. Zoals in de verwijzingsbeslissing is vermeld, bestaat er geen belemmering voor burgers van andere lidstaten om een black cab te bezitten of te besturen indien zij de uit het busstrookbeleid voortvloeiende voordelen willen genieten.

82. In de tweede plaats heeft het Hof in het arrest Altmark weliswaar in algemene bewoordingen benadrukt dat de drempel om te voldoen aan het vereiste van een effect op de handel tussen staten laag is, maar het heeft in geen geval geoordeeld dat het voordeel dat aan het in die zaak aan de orde zijnde busvervoerbedrijf was verleend, daadwerkelijk aan dat vereiste voldeed.[37] Het Hof heeft alleen vastgesteld dat die mogelijkheid niet kon worden uitgesloten. Dat geldt ook voor latere rechtspraak inzake lokale activiteiten.[38] Het is niet zonder reden dat het Hof, door de taal die het in dit soort zaken gewoonlijk gebruikt, het zekere voor het onzekere neemt.[39]

83. Voorts is het bij de beoordeling van het vereiste van een effect op de handel tussen staten relevant om een onderscheid te maken tussen goederen en diensten, aangezien goederen intrinsiek gemakkelijker kunnen worden uitgevoerd, waardoor het risico bestaat dat ondernemingen in andere lidstaten minder kans hebben om hun producten uit te voeren naar de lidstaat die de steun verleent.[40] Bij diensten, in het bijzonder vervoersdiensten, ligt het daarentegen ingewikkelder. Indien de betrokken dienst een grensoverschrijdend potentieel heeft, kan het handelsverkeer tussen de staten worden geacht ongunstig te zijn beïnvloed.[41] Bij lokale diensten bestaat niet altijd een dergelijk grensoverschrijdend potentieel, in welk geval geen sprake kan zijn van een grensoverschrijdend effect. Lokale taxidiensten zijn slechts één voorbeeld van een geval waarin het grensoverschrijdende potentieel niet duidelijk is.[42]

84. Niettemin staat in het hoofdgeding vast dat het busstrookbeleid black cabs een voordeel verschaft. Een dergelijk voordeel wordt volgens de rechtspraak geacht de handel tussen staten ongunstig te kunnen beïnvloeden.[43] Ook al is volkomen onduidelijk hoe in andere lidstaten gevestigde ondernemingen die een soortgelijke dienst aanbieden, door het busstrookbeleid kunnen worden getroffen, de hierboven uiteengezette verschillen zouden wel eens niet kunnen volstaan ter rechtvaardiging van een ander resultaat dan dat van het arrest Altmark, volgens hetwelk zelfs lokale voordelen de handel tussen staten ongunstig kunnen beïnvloeden. Na het arrest Altmark kan minstens een potentieel effect op de handel tussen staten niet worden uitgesloten.

36 — Zie naar analogie arrest ACEA/Commissie (T-297/02, EU:T:2009:189, punt 91) en zaak SA.34056 (2012/N) – Verenigd Koninkrijk, Kabelbaan voor Londen, besluit van 27 juni 2012, punten 43-46 (beschikbaar op http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244896/244896_1341324_89_1.pdf) (publicatie van de samenvatting in PB 2012, C 220, blz. 6).

37 — Zie arrest Altmark (EU:C:2003:415, punt 77), waarin het Hof slechts heeft verklaard dat „*het geenszins uitgesloten is* dat een overheidssubsidie die wordt verleend aan een onderneming welke enkel plaatselijke of regionale vervoersdiensten verricht en geen vervoersdiensten levert buiten de staat van vestiging, niettemin gevolgen kan hebben voor het handelsverkeer tussen lidstaten" (eigen cursivering).

38 — Zie onder meer arrest Comitato „Venezia vuole vivere" e.a./Commissie (EU:C:2011:368, punt 135).

39 — Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Alber in de zaak Spanje/Commissie (C-409/00, EU:C:2002:475, punt 116).

40 — Zie onder meer arrest België/Commissie (C-75/97, EU:C:1999:311, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 — Zie onder meer arrest Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, punten 47 en 48) betreffende een steunregeling voor scheepsbouw en scheepsverbouwing ten gunste van Galicische scheepwerven met binnen- en buitenlandse klanten.

42 — Zie in dit verband conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak GEMO (C-126/01, EU:C:2002:273, punt 145); antwoord van Commissaris Kinnock op schriftelijke vraag nr. E-3484/96 (PB 1996, C 186, blz. 96), en zaak N 733/2000 – Italië (Ligurië), Regionale interventies voor de modernisering van de openbaarvervoerdienst met taxi's, besluit van 25 april 2001 (beschikbaar op http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/134182/134182_1154208_1_2.pdf) (publicatie van de samenvatting in PB 2004, C 67, blz. 11). Al deze bronnen dateren echter van vóór het arrest Altmark (EU:C:2003:415).

43 — Zie arrest Altmark (EU:C:2003:415, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook arrest Philip Morris Holland/Commissie (730/79, EU:C:1980:209, punt 11).

85. Indien het Hof zou oordelen dat het busstrookbeleid de handel tussen staten *inderdaad* ongunstig kan beïnvloeden, moet ik gelet op het bovenstaande erop wijzen dat in een dergelijk geval de drempel om te voldoen aan het vereiste van een effect op de handel tussen staten niet laag genoeg kan zijn. Dit zou feitelijk betekenen dat het *vermoeden* dat de handel tussen staten ongunstig wordt beïnvloed, dat blijkens de praktijk van de Commissie weerlegbaar is[44], een *onweerlegbaar vermoeden* wordt. Ook al biedt een onweerlegbaar vermoeden het voordeel dat het voor rechtszekerheid zorgt, hier zou het zeker ook nadelen hebben.

86. Het is derhalve niet zonder reden dat de Autoriteit het Hof in overweging heeft gegeven om zijn benadering van het vereiste dat de handel tussen staten ongunstig wordt beïnvloed, te herzien, aangezien dat vereiste volgens de Autoriteit zo ruim wordt uitgelegd dat bijna alle maatregelen eraan voldoen. Volgens de Autoriteit moet doorslaggevend zijn of in andere lidstaten gevestigde ondernemingen minder kans hebben om hun diensten aan te bieden op de markt van de lidstaat waar het voordeel wordt toegekend.

87. Volgens mij zou het op dit punt echter voorbarig zijn te overwegen om af te wijken van die vaste tendens in de rechtspraak, die sinds meer dan 30 jaar bestaat, door het vereiste van een effect op de handel tussen staten te beperken zoals voorgesteld door de Autoriteit. Alleen wanneer dat vereiste zich zou ontwikkelen van een weerlegbaar tot een onweerlegbaar vermoeden, zou het de moeite waard zijn om dat te overwegen. Dat zal kennelijk geheel afhangen van de wijze waarop het Hof de derde vraag zal beantwoorden.

88. Natuurlijk kan het Hof er eenvoudig voor kiezen de status quo te handhaven door in zijn antwoord zijn toevlucht te nemen tot de beproefde, voorzichtige formulering dat het niet onmogelijk is dat het busstrookbeleid, ondanks het lokale karakter ervan, de handel tussen staten ongunstig kan beïnvloeden. Dat zou bovendien in overeenstemming zijn met de praktijk van het Hof om het laatste woord over de mogelijkheid dat in de omstandigheden van het hoofdgeding de handel tussen staten ongunstig wordt beïnvloed, aan de verwijzende rechter te laten, waarbij die rechter naar behoren rekening moet houden met de door het Hof verschafte richtsnoeren.[45] In dit verband kan de verwijzende rechter uiteraard rekening houden met de in de punten 81 tot en met 83 hierboven vermelde factoren, in het bijzonder met de factoren waardoor de onderhavige zaak zich van het arrest Altmark onderscheidt.

89. Gelet op de door mij voorgestelde antwoorden op vragen 1 en 2, onder a) tot en met c), is dat ook het antwoord op de derde vraag dat ik het Hof in overweging geef voor het geval dat aan de overige vereisten voor de vaststelling van een „steunmaatregel” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU wordt geacht te zijn voldaan.

44 — Zie onder meer zaak N 258/2000 – Duitsland, Golfslagbad Dorsten, beschikking van 21 december 2000 (beschikbaar op http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/137009/137009_1153410_12_2.pdf) (publicatie van de samenvatting in PB 2001, C 172, blz. 16), en zaak SA.36581 (2013/NN) – Griekenland, Bouw van het archeologisch museum van Messara, Kreta, besluit van 6 november 2013 (beschikbaar op http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250254/250254_1484489_76_2.pdf) (publicatie van de samenvatting in PB 2013, C 353, blz. 4).

45 — Zie arrest Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335, punt 51).

IV – **Conclusie**

90. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Court of Appeal (England and Wales) (Verenigd Koninkrijk) te beantwoorden als volgt:

„Artikel 107, lid 1, VWEU moet aldus worden uitgelegd dat, wanneer de autoriteiten van een lidstaat een busstrook op een openbare weg tijdens de uren waarin die busstrook in bedrijf is, beschikbaar stellen voor taxi's maar niet voor particuliere huurwagens, geen sprake is van:

— een overdracht van ‚staatsmiddelen', op voorwaarde dat aan alle vergelijkbare ondernemingen onder gelijke voorwaarden toegang wordt verleend; noch van

— ‚begunstiging van bepaalde ondernemingen', op voorwaarde dat die autoriteiten aantonen i) dat taxi's en particuliere huurwagens op grond van objectieve overwegingen die verband houden met de veiligheid en de doeltreffendheid van het vervoerssysteem, feitelijk en juridisch niet vergelijkbaar zijn, en ii) dat die maatregel geschikt is om die doelstelling te verwezenlijken en niet verder gaat dan daartoe noodzakelijk is.

Het staat aan de verwijzende rechter om vast te stellen of dit in de omstandigheden van het hoofdgeding het geval is. Is dit niet het geval, dan sluit het enkele feit dat het recht om de busstroken te gebruiken als onderdeel van een lokaal verkeersbeleid wordt toegekend, op zich niet uit dat het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan worden beïnvloed, hetgeen ook door de verwijzende rechter moet worden nagegaan."