



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. januar 2015*

»Præjudiciel forelæggelse — konkurrence — statsstøtte — artikel 107, stk. 1, TEUF — tilladelse til at benytte busbaner gives kun til Londontaxaer, men ikke private hyrevogne med chauffører — statsstøttebegrebet — statsmidler — økonomisk fordel — selektiv fordel — påvirkning af samhandelen mellem medlemsstater«

I sag C-518/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Det Forenede Kongerige) ved afgørelse af 24. september 2013, indgået til Domstolen den 26. september 2013, i sagen:

The Queen, på vegne af:

Eventech Ltd,

mod

Parking Adjudicator,

procesdeltagere:

London Borough of Camden,

Transport for London,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, Domstolens vicepræsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer for Anden Afdeling, og dommerne J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (refererende dommer) og J.L. da Cruz Vilaça,

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. juli 2014,

* Processprog: engelsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Eventech Ltd ved barrister K. Bacon for solicitor J. Maitland-Walker
 - Transport for London ved C. Moore, som befuldmægtiget, bistået af M. Chamberlain, QC, og barrister S. Love
 - den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget
 - Europa-Kommissionen ved L. Flynn og P.-J. Loewenthal, som befuldmægtigede
 - EFTA-Tilsynsmyndigheden ved X. Lewis, C. Perrin og A. Steinarsdóttir, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 24. september 2014, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 107, stk. 1, EF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Eventech Ltd (herefter »Eventech«) og Parking Adjudicator om lovligheden af en af Transport for London (herefter »TfL«) og de fleste Londonboroughs (Londondistrikter) iværksat politik, der består i at give Londontaxaer tilladelse til at køre i de fleste busbaner i denne by i de tidsrum, hvor der gælder trafikbegrænsninger med hensyn til disse busbaner, idet det samtidig blev forbudt private hyrevogne med chauffører (herefter »private hyrevogne«) at køre i disse busbaner, bortset fra for at opsamle og afsætte passagerer, der har foretaget forudbestilling af en sådan vogn (herefter »busbanepolitikken«).

Retsforskrifter

Londontaxaer og private hyrevogne

- 3 I London foregår taxakørsel med Londontaxaer og private hyrevogne. Der kræves en bevilling fra London Taxi and Private Hire, der hører under TfL. Bevillingerne tildeles efter forskellige lovbestemmelser, og kørslen er underlagt forskellige betingelser afhængig af, om der er tale om Londontaxaer eller private hyrevogne.
- 4 Bevillinger til Londontaxaer tildeles ifølge bestemmelserne i London Cab Order 1934 (regulativet fra 1934 om taxakørsel i London). Dette regulativ blev udstedt med hjemmel i section 6 i Metropolitan Public Carriage Act 1869 (loven fra 1869 om offentlig befordring i hovedstadsområdet, herefter »1869-loven«), som i section 8(2) bestemmer, at taxaer ikke må hyres på gaden i London, medmindre chaufføren har fået en bevilling af TfL i henhold til section 8 i samme lov.
- 5 Virkningen heraf er, at kun en taxa, der har fået en bevilling af TfL i medfør af nævnte regulativ, »må hyres på gaden« (»ply for hire«) i London, et begreb, der defineres som, at chaufføren hverver eller venter på passagerer uden forudbestilling. Ifølge den forelæggende ret viste en undersøgelse fra 2009, at 8% af de kørsler, som blev foretaget af Londontaxaer, er forudbestillinger, 52% er en følge af, at passagerer hyrede taxaen fra gaden, og de fleste andre kørsler foretages i forbindelse med en opsamling af passageren ved en taxaholdeplads. Eventech har imidlertid bestridt disse tal og gjort gældende, at ca. 60% af alle Londontaxaer i dag anvender en applikation benævnt »Hailo«, som gør det muligt for brugere at bestille en taxa med deres mobiltelefon.

- 6 Private hyrevogne tildes bevilling i medfør af Private Hire Vehicles (London) Act 1998. Private hyrevogne har ikke tilladelse til at lade sig hyre fra gaden i London og kan derfor kun tage passagerer med, som har forudbestilt deres tjenester. Det er ubestridt, at private hyrevogne konkurrerer med Londontaxaer om de passagerer, der forudbestiller deres tur.
- 7 I øvrigt fremgår det af sagsakterne, at Londontaxaer siden lovene af 1831 og 1853 om droscher i London (London Hackney Carriage Acts 1831 and 1853) er underlagt en »pligt til opsamling«, som pålægger taxaer, der har accepteret at samle en passager op ved en taxaholdeplads eller på gaden, at køre denne passager til bestemmelsesstedet inden for en bestemt afstand eller en bestemt rejsevarighed. En sådan pligt gælder ikke med hensyn til private hyrevogne.
- 8 Londontaxaer er umiddelbart genkendelige ud fra deres form, størrelse og oplyste skilt med angivelsen »Taxi«, da de skal opfylde visse egnethedsbetingelser, som fastlægger en række kriterier, som på nuværende tidspunkt kun overholdes af to køretøjsmærker. Til gengæld kan private hyrevogne have en hvilken som helst farve og form, således at der nu er ca. 700 forskellige private hyrevognsmærker og -modeller med en bevilling.
- 9 Londontaxaer er underlagt strenge prisregler, og priserne faktureres kun, hvis de beregnes ved hjælp af et taxameter. Private hyrevognes chauffører fastsætter for deres vedkommende priserne frit, og deres køretøjer er ikke udstyret med en tæller, idet prisen for turen angives på bestillingstidspunktet, og det uafhængigt af kørselens varighed, mens Londontaxaers priser varierer alt efter den pågældende varighed.
- 10 Londontaxaer skal kunne befordre kørestolsbrugere. Der gælder ingen forpligtelse for private hyrevogne til at sikre adgang.
- 11 Før chauffører af Londontaxaer kan få en bevilling, skal de bestå en prøve med overskriften »Kendskab til London« (»Knowledge of London«), som kræver to til fire års forberedelse. Før chauffører af private hyrevogne kan få en bevilling, skal de bestå en topografisk prøve, der normalt varer en enkelt dag. Chauffører af Londontaxaer skal også bestå Driving Standards Agency's avancerede køreprøve (»Driving Standards Agency Advanced Driving Assessment«), mens der ikke gælder en sådan betingelse for chauffører af private hyrevogne.

Beføjelser til regulering af trafikken og busbanepolitikken

- 12 Section 121A i Road Traffic Regulation Act 1984 (herefter »1984-loven«) angiver, hvilken trafikmyndighed der er ansvarlig for færdslen på alle offentlige veje i England, Wales og Skotland. Subsection (1A) i denne section angiver, at TfL er den ansvarlige trafikmyndighed for visse veje i Greater London, de såkaldte »Greater London Authority«-veje, som er den ansvarlige myndighed for Greater London (hovedstadsområdet) (herefter »GLA«). Disse veje, som er underlagt GLA, strækker sig over 580 km og er som helhed betragtet de vigtigste veje i Greater London. Det fremgår af denne section 121A(2), at de enkelte Boroughs i denne by er de ansvarlige trafikmyndigheder for næsten alle andre veje i London og Greater London.
- 13 Den trafikmyndighed, der er ansvarlig for en bestemt vej, har ifølge section 6 i 1984-loven beføjelse til at bestemme, at en bestemt vej eller vejstrækning er forbeholdt visse typer af køretøjer, og denne section i den affattelse, der finder anvendelse på hovedsagen, har følgende ordlyd:

»1. Den trafikmyndighed, der er ansvarlig for en vej i Greater London, kan i henhold til denne section udstede et regulativ til begrænsning eller regulering af kørsel og anden trafik (også til fods). Det kan bl.a. ske

a) med et af de formål eller vedrørende et af de spørgsmål, der er nævnt i tillæg 1 til denne lov, og

b) med et andet formål, der er nævnt i litra a)-g) i section 1(1) i denne lov.

2. Hvis Secretary of State er den ansvarlige trafikmyndighed for en vej, kan beføjelsen til at udstede et regulativ i henhold til denne section også med dennes samtykke udøves af den lokale trafikmyndighed.

3. Regulativer, der udstedes i henhold til denne section, kan finde anvendelse:

- a) på hele den lokale myndigheds område eller bestemte dele heraf eller på bestemte steder eller gader eller dele af gader i dette område
- b) hele døgnet eller i bestemte tidsrum
- c) ved særlige lejligheder eller på særlige tidspunkter
- d) på alle former for trafik
- e) med de undtagelser, der er angivet i regulativet eller fastsættes i henhold til dette.«

14 Blandt de formål, der er angivet i tillæg 1 til 1984-loven, er, jf. stk. 3, formålet om »[r]egulering af den relative placering på vejbanen af forskellige former for trafik eller trafik, der bevæger sig med forskellige hastigheder«. De formål, der er nævnt i samme lovs section 1(1), er »at undgå fare for personer eller anden trafik på vejen [i Greater London] eller på andre veje eller at gøre det mindre sandsynligt, at der opstår en sådan fare« og »at fremme afviklingen af enhver form for trafik (også til fods) på vejen eller på andre veje«.

15 Section 6 i 1984-loven giver således de forskellige Londonboroughs og TfL hjemmel til at etablere busbaner på veje, for hvilke TfL er den ansvarlige trafikmyndighed.

16 Under udøvelsen af sine beføjelser i medfør af section 6 etablerede TfL busbaner på en række GLA-veje. Dette organ fastlagde også en busbanepolitik, der består i at give Londontaxaer, med udelukkelse af private hyrevogne, lov til at benytte de busbaner, der administreres af TfL, i de tidsrum, hvor der gælder trafikbegrænsninger med hensyn til disse busbaner. Private hyrevogne har dog lov til at køre ind i busbanerne for at samle passagerer op og sætte dem af igen. Denne politik har været anvendt i hvert fald siden 2000.

17 I overensstemmelse med den busbanepolitik, der praktiseres af TfL, har de fleste Londonboroughs også vedtaget en politik, der giver Londontaxaer, men ikke private hyrevogne, lov til at benytte de busbaner, der administreres af dem, i de tidsrum, hvor der gælder trafikbegrænsninger. Det gælder især for busbanen på Southampton Row, der administreres af London Borough of Camden (Londonbydelen Camden).

Sanktioner

18 Trafikmyndighedernes beføjelse til at uddele færdselsbøder for overtrædelser af de regulativer, der er udstedt i henhold til section 6 i 1984-loven, er beskrevet i London Local Authorities Act 1996 (loven fra 1996 om lokale myndigheder i London), hvis relevante bestemmelser lyder således:

»1. Når

- a) [TfL] for så vidt angår en GLA-vej eller GLA-sidevej

på grundlag af oplysninger, der er fremskaffet ved brug af foreskrevet udstyr, har grund til at antage, at ejeren af et køretøj ifalder en bøde vedrørende dette køretøj i henhold til denne del af denne lov [...], kan [TfL] udstede en bøde til den person, der anses for at være køretøjets ejer.

2. [...] [E]jeren af et køretøj [ifalder] en bøde vedrørende dette køretøj, hvis den person, der fører køretøjet, overtræder eller undlader at overholde et regulativ, der er udstedt i henhold til section 6 eller 9, eller regulations, der er udstedt i henhold til section 12 i [1984-loven], for så vidt som det heri er bestemt, at hele eller en del af kørebanen på en vej udgør en busbane, og bøden skal betales

(a) til [TfL], når overtrædelsen eller undladelsen vedrører en GLA-vej eller en GLA-sidevej [...]«

- 19 Regulativer, der er udstedt i henhold til section 6 i 1984-loven, kan også håndhæves af politiet, eftersom det fremgår af lovens section 8(1), at det er strafbart at overtræde eller undlade at overholde et regulativ, der er udstedt i henhold til section 6. I praksis behandles langt de fleste tilsidesættelser af sådanne regulativer dog ved civilretlige håndhævelsesprocedurer, dvs. ved at trafikmyndighederne udsteder en færdselsbøde.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 20 Eventech er et helejet datterselskab af Addison Lee plc (herefter »Addison Lee«), der driver en flåde af private hyrevogne i Greater London. Eventech er den registrerede indehaver af alle Addison Lees private hyrevogne, som Addison Lee efter aftale leaser til selvstændige chauffører.
- 21 Eventech har anført, at selskabet i hovedsagen har fremlagt oplysninger, der redegør for en række reklamer fra Londontaxaoperatører i London, som henviser til fordelene ved at bestille en Londontaxa fremfor en privat hyrevogn, for så vidt som taxaerne kan benytte busbanerne i spidsbelastningsperioderne. Ifølge Eventech er disse oplysninger ikke blevet bestridt og udgør grunden til, at TfL ikke har bestridt, at selskabets busbanepolitik udgør en økonomisk fordel for taxaoperatørerne, som er indført af staten.
- 22 TfL har præciseret, at bestyrelsesformanden for Addison Lee fremsendte en udtalelse til sine chauffører med besked om, at de kunne benytte de busbaner i London, hvortil Londontaxaer har adgang, og hvori det blev foreslået at friholde chaufførerne for alle bøder og yderligere ansvar i den forbindelse. TfL har præciseret, at det i denne henseende fik nedlagt et påbud med henblik på ophør af en straffelovsovertrædelse i form af en foreløbig forholdsregel.
- 23 Eventech har bemærket, at i løbet af 16 måneder, nemlig fra udgangen af juli 2011 til begyndelsen af december 2012, blev selskabet af TfL og forskellige byråd i Londonboroughs pålagt bøder på i alt mere end 180 000 GBP, dvs. ca. 215 166 EUR, for at have anvendt busbaner i London.
- 24 I det foreliggende tilfælde uddelte London Borough of Camden to færdselsbøder til Eventech, fordi to chauffører af Addison Lees private hyrevogne den 6. oktober 2010 og den 13. oktober 2010 havde anvendt busbanen på Southampton Row i det centrale London. Eventech gjorde indsigelse mod disse bøder i en klage til Parking Adjudicator. Denne klage blev afvist af sidstnævnte ved afgørelse af 16. august 2011.
- 25 Den af Eventech indgivne klage mod denne afgørelse blev afvist af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), ved afgørelse af 13. juli 2012. Idet Eventech havde fået tilladelse til at appellere denne afgørelse, blev sagen behandlet af Court of Appeal den 23. og 24. april 2013.
- 26 Eventech har bl.a. gjort gældende, at busbanepolitikken udgør uanmeldt statsstøtte til Londontaxaoperatører, hvilket er i strid med artikel 108, stk. 3, TEUF og artikel 107, stk. 1, TEUF.

- 27 Den forelæggende ret finder herved, at det er ubestridt, at denne politik tillægger Londontaxaer en fordel, at den kan tilregnes staten, og at den kan fordreje konkurrencen mellem private hyrevogne og Londontaxaerne, da den gør det muligt for Londontaxaerne at køre hurtigere end de private hyrevogne på de veje, der er omfattet af denne politik, og således særligt giver dem en konkurrencefordel i forhold til at tiltrække potentielle kunder. Til gengæld er de øvrige betingelser i forbindelse med statsstøttebegrebet ikke nødvendigvis opfyldt.
- 28 TfL har således gjort gældende, at den økonomiske fordel, som busbanepolitikken giver Londontaxaerne, ikke indrømmes ved hjælp af statsmidler, fordi den ikke har nogen indvirkning på disse midler. Denne politik er heller ikke selektiv, eftersom Londontaxaer og private hyrevogne ikke befinder sig i en sammenlignelig retlig eller faktisk situation i betragtning af det formål, der forfølges med en sådan politik. Denne politikts forskellige virkning er under alle omstændigheder begrundet i systemets karakter og generelle opbygning. Endelig kan busbanepolitikken ikke påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, idet den er en lokal foranstaltning, der udelukkende finder anvendelse i London.
- 29 Eventech har derimod gjort gældende, at den pågældende økonomiske fordel er blevet indrømmet ved hjælp af statsmidler, for det første fordi Londontaxaerne har fået præferenceadgang til et statsligt aktiv, og for det andet på grund af den omstændighed, at busbanepolitikken fritager disse taxaer for pligten til at betale bøder og undgår andre sanktioner for at benytte disse baner. Den pågældende politik er selektiv i den forstand, at den begunstiger Londontaxaerne i forhold til deres konkurrenter, dvs. de private hyrevogne. Idet denne politik endelig vedrører en sektor, hvor virksomheder fra alle medlemsstater kan operere, kan en påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne ikke udelukkes.
- 30 På denne baggrund har Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Indebærer den omstændighed, at en busbane på en offentlig vej gøres tilgængelig for [Londontaxaer], men ikke for [private hyrevogne], i det tidsrum, hvor denne busbane er i drift, under de foreliggende omstændigheder, at der anvendes »statsmidler« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF?
 - 2) a) Hvilket relevant formål skal lægges til grund, når det ved afgørelsen af, om det er selektivt som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF at gøre en busbane på en offentlig vej tilgængelig for [Londontaxaer], men ikke for [private hyrevogne], i det tidsrum, hvor denne busbane er i drift, skal vurderes, om [Londontaxaer] og [private hyrevogne] befinder sig i en sammenlignelig retlig og faktisk situation?
 - b) Hvis det er muligt at godtgøre, at det relevante formål i henhold til spørgsmål 2 a) i hvert fald til dels er at skabe et sikkert og effektivt transportsystem, og at der foreligger sikkerheds- og/eller effektivitetsmæssige hensyn, som berettiger, at [Londontaxaer] gives tilladelse til at køre i busbaner, og som ikke gælder tilsvarende for [private hyrevogne], kan denne foranstaltning da anses for ikke at være selektiv som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF?
 - c) Skal det ved besvarelsen af spørgsmål 2 b) tages i betragtning, om den medlemsstat, der påberåber sig disse hensyn, ligeledes har godtgjort, at den fordelagtige behandling af [Londontaxaer] i forhold til [private hyrevogne] er forholdsmæssig og ikke går videre end nødvendigt?

- 3) Kan den omstændighed, at en busbane på en offentlig vej gøres tilgængelig for [Londontaxaer], men ikke for [private hyrevogne], i det tidsrum, hvor denne busbane er i drift, påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, når den pågældende vej ligger i det centrale London, og der ikke er noget til hinder for, at borgere fra andre medlemsstater ejer eller kører i enten [Londontaxaer] eller [private hyrevogne]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første og det andet spørgsmål

- 31 Med det første og det andet spørgsmål, der skal besvares samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den omstændighed, at der med henblik på at skabe et sikkert og effektivt transportsystem gives Londontaxaer tilladelse til at køre i de busbaner, der er anlagt på de offentlige veje, i de tidsrum, hvor der gælder trafikbegrænsninger med hensyn til disse busbaner, idet det samtidig forbydes private hyrevogne at køre i disse busbaner, bortset fra for at opsamle og afsætte passagerer, der på forhånd har reserveret disse hyrevogne, indebærer en forpligtelse af statsmidler og giver disse taxaer en selektiv økonomisk fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF. Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om der med henblik på at besvare dette spørgsmål er grund til at undersøge, om denne foranstaltning er forholdsmæssig og ikke går videre end nødvendigt.
- 32 Det fastslås i artikel 107, stk. 1, TEUF, at »[b]ortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang, den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.
- 33 Hvad angår betingelsen om en forpligtelse af statsmidler skal det bemærkes, at støttebegrebet ikke blot omfatter positive ydelser såsom tilskud, men ligeledes indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget, og derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger (dom Frucona Košice mod Kommissionen, C-73/11 P, EU:C:2013:32, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Derfor skal der for at kunne fastslå forekomsten af statsstøtte føres bevis for en tilstrækkeligt direkte forbindelse mellem på den ene side den fordel, som støttemodtageren er tillagt, og på den anden side en formindskelse af statsbudgettet eller en tilstrækkeligt konkret økonomisk risiko for en belastning af dette budget (jf. i denne retning dom Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen m.fl. og Kommissionen mod Frankrig m.fl., C-399/10 P og C-401/10 P, EU:C:2013:175, præmis 109).
- 35 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den forelæggende ret har stillet spørgsmålstejn ved den af Eventech for denne ret fremførte og for Domstolen gentagne argumentation om, at busbanepolitikken indebærer en sådan belastning af budgettet dels på grund af, at Londontaxaerne har fået præferenceadgang til statsejet infrastruktur, nemlig busbaner i London, for hvis benyttelse disse taxaer ikke pålægges nogen byrder, dels på grund af fritagelsen for pligten til at betale bøder ved benyttelsen af disse baner.
- 36 For så vidt angår det andet af de argumenter, der er nævnt i den foregående præmis, og som skal behandles først, bemærkes indledningsvis, at det gælder for ethvert retssystem, at en adfærd, som på forhånd er defineret som lovlig og legitim, ikke udsætter retssubjekterne for sanktioner.
- 37 I hovedsagen er det således ubestridt, at den omstændighed, at Londontaxaer kan benytte busbanerne i London uden at blive pålagt bøder, følger af den tilladelse, der i henhold til busbanepolitikken gives disse taxaer til at benytte disse busbaner i de tidsrum, hvor restriktionerne er gældende.

- 38 For så vidt som Eventech har støttet sin argumentation på den hævdede lighed mellem de faktiske og retlige omstændigheder i den foreliggende sag og dem, der forelå i den sag, der gav anledning til dom Kommissionen mod Nederlandene (C-279/08 P, EU:C:2011:551), må det fastslås, at disse omstændigheder adskiller sig fra de i hovedsagen foreliggende.
- 39 I præmis 106 i dom Kommissionen mod Nederlandene (C-279/08 P, EU:C:2011:551) fastslog Domstolen således, at den pågældende foranstaltning kunne indebære yderligere udgifter for de offentlige myndigheder bl.a. i form af en fritagelse fra forpligtelsen til at betale bøder eller andre økonomiske sanktioner, fordi Kongeriget Nederlandene havde givet de virksomheder, som er omfattet af nævnte ordning, mulighed for at købe emissionsrettigheder for at undgå at betale bøder, som i mangel af sådanne rettigheder skulle have været betalt på grund af disse virksomheders overskridelse af de lovbestemte lofter for deres udslip af nitrogenoxid-emissioner.
- 40 I hovedsagen er det derimod ubestridt, at enhver anvendelse af busbaner uden tilladelse er en overtrædelse, som kan straffes med bøde, og at de kompetente offentlige myndigheder ikke har indført nogen foranstaltninger, som giver mulighed for at omgå betalingen af sådanne bøder. Endvidere følger det af konstateringen i denne doms præmis 37, at den omstændighed, at Londontaxaerne kan benytte disse busbaner uden at blive pålagt bøder, ikke følger af et afkald fra de offentlige myndigheder til at opkræve skyldige bøder, men af den tilladelse, der gives disse taxaer til at benytte disse busbaner.
- 41 Den omstændighed, at Londontaxaerne ikke er forpligtet til at betale bøder på grund af deres benyttelse af busbanerne, indebærer således ikke yderligere udgifter for de offentlige myndigheder, som kan føre til en forpligtelse af statsmidler.
- 42 Med hensyn til Eventechs første argument om en præferenceadgang til transportinfrastruktur, som finansieres af staten, og for hvis benyttelse Londontaxaerne ikke pålægges nogen økonomisk byrde, er det ganske vist korrekt, som anført af denne virksomhed, at Domstolen har fastslået, at en finansiering gennem en kapitaltilførsel fra de offentlige myndigheder som aktionærer af anlæggelsen af en infrastruktur, som er genstand for økonomisk udnyttelse, kan medføre tildeling af statsstøtte (jf. i denne retning dom *Mitteldeutsche Flughafen og Flughafen Leipzig-Halle mod Kommissionen*, C-288/11 P, EU:C:2012:821, præmis 43 og 44).
- 43 I hovedagen er det imidlertid for det første ubestridt, at de pågældende vejbaner i almindelighed og de tilhørende busbaner, der er omfattet heraf i særdeleshed, ikke er genstand for nogen økonomisk udnyttelse fra de offentlige myndigheders side. Som det således blev bekræftet af både Eventech og TfL under retsmødet for Domstolen, er benyttelsen af disse baner gratis.
- 44 Det følger heraf, at de offentlige myndigheder ikke i henhold til busbanepolitikken giver afkald på indtægter, som de ville have oppebåret i mangel af en sådan politik.
- 45 For det andet bemærkes, at den i hovedsagen omhandlede foranstaltning ikke vedrører finansieringen af anlæggelsen af busbaner som sådan, men præferenceadgangen til disse. Det skal tilføjes, at det utvetydigt fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at disse busbaner ikke blev anlagt til fordel for en bestemt virksomhed eller en særlig kategori af virksomheder, såsom kategorien af Londontaxaer eller ligefrem udbydere af bustjenester, og ikke blev tildelt disse efter anlæggelsen heraf, men at busbanerne blev anlagt som en del af vejnetværket i London, og først og fremmest for at lette offentlig bustransport, uanset spørgsmålet om, hvorvidt tilrettelæggelsen af denne offentlige tjeneste er omfattet af den offentlige eller private sektor.
- 46 På denne baggrund er det spørgsmål, som Eventechs argumentation – sammenfattet i denne doms præmis 35 – rejser, som anført af generaladvokaten i punkt 24 i forslaget til afgørelse, om de kompetente offentlige myndigheder under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede i

henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF, er forpligtede til hos de brugere, der er omfattet af en præferenceadgang til en offentlig infrastruktur, at opkræve modværdien af en sådan rettigheds økonomiske værdi.

- 47 Det skal dog understreges, at dette spørgsmål ikke som sådant er omfattet af kriteriet om forpligtelse af statsmidler, men drejer sig om, hvorvidt busbanepolitikken, hvorved TfL forfølger formålet om at skabe et sikkert og effektivt transportsystem som fastsat i national lovgivning, må anses for at indebære en økonomisk fordel for modtagerne som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, som er omfattet af EU-retens bestemmelser om statsstøtte, og for hvilken den økonomiske værdi, som den repræsenterer, bør pålægges disse modtagere.
- 48 Det må herved, således som Europa-Kommissionen og EFTA-Tilsynsmyndigheden har anført, antages, at når staten med henblik på at forfølge et formål som fastsat i denne medlemsstats lovgivning giver brugere af en offentlig infrastruktur, der ikke udnyttes økonomisk af de offentlige myndigheder, ret til en præferenceadgang hertil, indebærer den ikke nødvendigvis en økonomisk fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.
- 49 Det skal endvidere fremhæves, at identificeringen af det formål, der forfølges, i princippet udelukkende henhører under de kompetente nationale offentlige myndigheders beføjelse, og at disse myndigheder må have skønsbeføjelser, såvel for så vidt angår behovet for med henblik på virkeliggørelsen af det forfulgte lovgivningsmæssige mål at give afkald på mulige indtægter, som identificeringen af passende tildelingskriterier, som dog skal være fastlagt på forhånd på en gennemsigtig måde og ikke må indeholde diskriminerende elementer.
- 50 I hovedsagen er det ubestridt, at der med retten til en præferenceadgang er tale om benyttelsen af busbaner, at denne ret repræsenterer en økonomisk værdi, at den gives af en myndighed, der er ansvarlig for veje, at det fremgår af gældende lovgivning om veje, at det med den pågældende lovgivning forfulgte mål er at skabe et sikkert og effektivt transportsystem, at hverken det omhandlede vejnetværk eller busbanerne udnyttes økonomisk, at tildelingskriteriet består i at yde taxatjenester i London, at dette kriterium blev fastsat på forhånd på en transparent måde, og endelig at alle leverandørerne af sådanne tjenester behandles på samme måde.
- 51 Hvad angår forbindelsen mellem virkeliggørelsen af det forfulgte lovgivningsmæssige mål om at skabe et sikkert og effektivt transportsystem og afkaldet i henhold til busbanepolitikken på mulige indtægter kan det, som generaladvokaten med rette har anført i punkt 30 i forslaget til afgørelse, ikke udelukkes, at opkrævning hos Londontaxaerne af en modværdi svarende til den økonomiske værdi for deres ret til adgang til busbanerne i det mindste delvist kan hindre virkeliggørelsen af dette formål, da den ville kunne afholde en del af Londontaxaerne fra at anvende disse busbaner.
- 52 Endvidere kunne de kompetente nationale myndigheder, henset til Londontaxaernes kendetegn, således som de er fremstillet i denne doms præmis 4-11, med føje antage, at disse taxaers adgang til busbanerne kan fremme transportsystemets effektivitet, og at tildelingskriteriet for den pågældende rettighed – nemlig at yde taxatjenester i London – gør det muligt at fremme virkeliggørelsen af det tilstræbte mål.
- 53 På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger skal det yderligere undersøges, om det af den kompetente myndighed anvendte tildelingskriterium for en ret til adgang finder anvendelse på de berørte erhvervsdrivende på en ikke-diskriminerende måde. Som anført af generaladvokaten i punkt 35 i forslaget til afgørelse, falder denne undersøgelse imidlertid i det væsentlige sammen med undersøgelsen om, hvorvidt busbanepolitikken giver Londontaxaerne en selektiv økonomisk fordel. Dette spørgsmål skal derfor behandles inden for rammerne af undersøgelsen af, om der foreligger en sådan fordel.

- 54 Herved bemærkes, at artikel 107, stk. 1, TEUF forbyder støtte, der »begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner«, dvs. selektiv støtte (dom Mediaset mod Kommissionen, C-403/10 P, EU:C:2011:533, præmis 36).
- 55 Det følger herved af Domstolens faste praksis, at artikel 107, stk. 1, TEUF kræver en stillingtagen til, om en national foranstaltning som led i en bestemt retlig ordning kan begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner« i forhold til andre virksomheder, der under hensyntagen til formålet med den nævnte ordning befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation (dom Mediaset mod Kommissionen, EU:C:2011:533, præmis 36).
- 56 Med sit andet delspørgsmål har den forelæggende ret i det væsentlige anmodet Domstolen om med henblik på at fastslå den eventuelle selektive karakter af den fordel, der ydes, at vurdere, om den pågældende foranstaltning indfører differentiering mellem aktører, der i forhold til det formål, der forfølges, befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation.
- 57 I denne forbindelse skal det fremhæves, at identificeringen af Londontaxaernes og de private hyrevognes respektive situationer samt vurderingen af den eventuelle sammenlignelighed af disse situationer er et spørgsmål, som henhører under den forelæggende rets kompetence, der som den eneste råder over alle de relevante faktiske og retlige omstændigheder.
- 58 På grundlag af de oplysninger, som er indeholdt i den sag, der er forelagt den, kan Domstolen dog give den forelæggende ret nyttige oplysninger med hensyn til den bedømmelse, som det påhviler sidstnævnte at foretage.
- 59 I denne forbindelse bemærkes for det første, at henset til den fælles ordning og dens mål, kan identificeringen af Londontaxaernes og de private hyrevognes faktiske og retlige situationer ikke begrænses til situationen på det markedssegment, hvor disse to kategorier af personbefordringstransportører – nemlig segmentet for forudbestilling – er i direkte konkurrence. Der kan således ikke med god grund være tvivl om, at alle de ture, som foretages af Londontaxaer og private hyrevogne, kan have indflydelse på transportsystemets sikkerhed og effektivitet med hensyn til samtlige vejbaner i London.
- 60 For det andet bør der tages hensyn til, at i medfør af deres retlige status kan kun Londontaxaer tilbyde deres tjenester, de er underlagt en pligt til opsamling, de skal være genkendelige og i stand til at befordre kørestolsbrugere, og deres chauffører skal fakturere deres tjenester ved hjælp af et taxameter og have et særligt indgående kendskab til byen London.
- 61 Det følger heraf, at Londontaxaerne og de private hyrevogne befinder sig i tilstrækkeligt forskellige faktiske og retlige situationer til at fastslå, at de ikke er sammenlignelige, og at busbanepolitikken derfor ikke indebærer en selektiv økonomisk fordel for Londontaxaerne.
- 62 Det er under disse omstændigheder ufornuddent at besvare det andet spørgsmåls tredje delspørgsmål.
- 63 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at den omstændighed, at der med henblik på at skabe et sikkert og effektivt transportsystem gives Londontaxaer tilladelse til at køre i de busbaner, der er anlagt på de offentlige veje, i de tidsrum, hvor der gælder trafikbegrænsninger med hensyn til disse busbaner, idet det samtidig forbydes private hyrevogne at køre i disse busbaner, bortset fra for at opsamle og afsætte passagerer, der på forhånd har reserveret disse hyrevogne, synes ikke at kunne indebære en forpligtelse af statsmidler eller at kunne give disse taxaer en selektiv økonomisk fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, hvilket det dog tilkommer den forelæggende ret at bedømme.

Det tredje spørgsmål

- 64 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den omstændighed, at der gives Londontaxaer tilladelse til at køre i de busbaner, der er anlagt på de offentlige veje, i de tidsrum, hvor der gælder trafikbegrænsninger med hensyn til disse busbaner, idet det samtidig forbydes private hyrevogne at køre i disse busbaner, bortset fra for at opsamle og afsætte passagerer, der på forhånd har reserveret disse hyrevogne, kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.
- 65 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at det med henblik på en national foranstaltning kvalificering som statsstøtte ikke skal godtgøres, at den pågældende støtte reelt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne og faktisk fordrejer konkurrencen, men alene undersøges, om støtten kan påvirke denne samhandel og fordreje konkurrencen (dom Libert m.fl., C-197/11 og C-203/11, EU:C:2013:288, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).
- 66 Det forholder sig navnlig således, at når en støtte, der er ydet af en medlemsstat, styrker visse virksomheders stilling i forhold til andre virksomheder, som de konkurrerer med i samhandelen inden for Fællesskabet, må det antages, at denne samhandel påvirkes af støtten (jf. i denne retning dom Libert m.fl., EU:C:2013:288, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 Herved er det ikke nødvendigt, at de begunstigede virksomheder selv tager del i samhandelen inden for Fællesskabet. Når en medlemsstat tildeler støtte til virksomheder, kan den indenlandske aktivitet fastholdes eller styrkes, hvilket vil svække andre medlemsstaters virksomheders mulighed for at etablere sig på denne medlemsstats marked (jf. i denne retning dom Libert m.fl., EU:C:2013:288, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 I øvrigt bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis findes der ikke en grænseværdi eller en procentsats, hvorunder det kan antages, at samhandelen mellem medlemsstater ikke vil blive påvirket. Den omstændighed, at en støtte er forholdsvis ubetydelig, eller at den støttemodtagende virksomhed er af beskeden størrelse, udelukker således ikke på forhånd, at samhandelen mellem medlemsstaterne kan være påvirket (dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, præmis 81).
- 69 Betingelsen, i henhold til hvilken støtten skal kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstater, afhænger derfor ikke af, om de leverede transportydelser er lokale eller regionale, eller af størrelsen af det omhandlede aktivitetsområde (dom Altmark Trans og Regierungspräsidium Magdeburg, EU:C:2003:415, præmis 82).
- 70 Der skal i hovedsagen navnlig tages hensyn til, at det ikke kan udelukkes, at busbanepolitikken har den virkning at gøre det mindre attraktivt for private hyrevogne at udføre tjenester i London, hvilket vil svække andre medlemsstaters virksomheders mulighed for at etablere sig på denne medlemsstats marked, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at bedømme.
- 71 Det følger heraf, at det tredje spørgsmål skal besvares med, at det ikke kan udelukkes, at den omstændighed, at der gives Londontaxaer tilladelse til at køre i de busbaner, der er anlagt på de offentlige veje, i de tidsrum, hvor der gælder trafikbegrænsninger med hensyn til disse busbaner, idet det samtidig forbydes private hyrevogne at køre i disse busbaner, bortset fra for at opsamle og afsætte passagerer, der på forhånd har reserveret disse hyrevogne, kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at bedømme.

Sagens omkostninger

⁷² Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

- 1) **Den omstændighed, at der med henblik på at skabe et sikkert og effektivt transportsystem gives Londontaxaer tilladelse til at køre i de busbaner, der er anlagt på de offentlige veje, i de tidsrum, hvor der gælder trafikbegrænsninger med hensyn til disse busbaner, idet det samtidig forbydes private hyrevogne med chauffører at køre i disse busbaner, bortset fra for at opsamle og afsætte passagerer, der på forhånd har reserveret disse hyrevogne, synes ikke at kunne indebære en forpligtelse af statsmidler eller at kunne give disse taxaer en selektiv økonomisk fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, hvilket det dog tilkommer den forelæggende ret at bedømme.**
- 2) **Det kan ikke udelukkes, at den omstændighed, at der gives Londontaxaer tilladelse til at køre i de busbaner, der er anlagt på de offentlige veje, i de tidsrum, hvor der gælder trafikbegrænsninger med hensyn til disse busbaner, idet det samtidig forbydes private hyrevogne med chauffører at køre i disse busbaner, bortset fra for at opsamle og afsætte passagerer, der på forhånd har reserveret disse hyrevogne, kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at bedømme.**

Underskrifter