



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

14 päivänä tammikuuta 2015*

Ennakkoratkaisupyyntö — Kilpailu — Valtiontuki — SEUT 107 artiklan 1 kohta —
Ainoastaan Lontoon mustille takseille myönnetty lupa, joka ei koske muita henkilöautoja, joilla
kuljetetaan maksusta ihmisiä, käyttää bussikaistoja — Valtiontuen käsite — Valtion varat —
Taloudellinen etu — Valikoiva etu — Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Asiassa C-518/13,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 24.9.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 26.9.2013, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

The Queen,

Eventech Ltd:n hakemuksesta,

vastaan

Parking Adjudicator,

London Borough of Camdenin ja

Transport for Londonin osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta, varapresidentti K. Lenaerts, joka hoitaa toisen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (esittelevä tuomari) ja J. L. da Cruz Vilaça,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 3.7.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Eventech Ltd, edustajanaan barrister K. Bacon solicitor J. Maitland-Walkerin valtuuttamana,

— Transport for London, edustajanaan C. Moore, avustajinaan M. Chamberlain, QC, ja barrister S. Love,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään L. Flynn ja P.-J. Loewenthal,
 - EFTAn valvontaviranomainen, asiamiehinään X. Lewis, C. Perrin ja A. Steinarsdóttir,
- kuultuaan julkisasiamiehen 24.9.2014 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 107 artiklan 1 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Eventech Ltd (jäljempänä Eventech) ja Parking Adjudicator ja jossa on kyse Transport for Londonin (jäljempänä TfL) ja useimpien Lontoon hallintoalueiden (London Boroughs) noudattaman käytännön laillisuudesta. Kyseisen käytännön mukaan Lontoon taksit (jäljempänä mustat taksit) saavat käyttää useimpia Lontoon bussikaistoja aikoina, jolloin bussikaistarajoitukset ovat voimassa, mutta muut henkilöautot, joilla kuljetetaan maksusta ihmisiä (tällaisista henkilöautoista vuonna 1998 annetussa Lontoota koskevassa laissa tarkoitettut autot, jäljempänä minicabit), saavat käyttää niitä vain ennakkotilauksen tehneiden matkustajien kyytiin ottamiseen tai kyydistä päästämiseen (jäljempänä bussikaistakäytäntö).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Mustat taksit ja minicabit

- 3 Lontoossa taksipalveluja tarjoavat sekä mustat taksit että minicabit. Toimiluvat kummankin tyyppiseen palveluun myöntää London Taxi and Private Hire, joka on osa TfL:ää. Mustien taksien ja minicabien toimiluvat myönnetään kuitenkin eri lainsäädännösten perusteella ja niitä koskevat erilaiset edellytykset.
- 4 Mustien taksien toimiluvat myönnetään Lontoon takseista vuonna 1934 annetun määräyksen (London Cab Order 1934) nojalla. Määräys annettiin julkisesta pääkaupunkiliikenteestä vuonna 1869 annetun lain (Metropolitan Public Carriage Act 1869) 6 §:n nojalla; kyseisen lain 8 §:n 2 momentin mukaan taksi saa ”hankkia matkustajia” (ply for hire) Lontoossa vain, jos sen kuljettajalla on TfL:n saman lain 8 §:n nojalla myöntämä lupa.
- 5 Tämän vuoksi vain kyseisen määräyksen mukaisesti luvan saanut taksi saa ”hankkia matkustajia” Lontoossa. Ilmaisua ”hankkia matkustajia” tulkitaan siten, että se tarkoittaa matkustajien hankkimista tai odottamista ilman ennakolta tehtyä sopimusta vuokraamisesta tai varausta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan erään vuonna 2009 tehdyn tutkimuksen mukaan 8 prosenttia taksimatkoista Lontoossa tehtiin ennakkovarauksen perusteella, 52 prosentissa matkoista matkustaja viittoi taksin kadulta, ja suurimmassa osassa muista matkoista matkustaja otettiin taksitolpalta. Eventech kuitenkin kiistää nämä luvut ja väittää, että noin 60 prosenttia mustista takseista käyttää nykyään Hailo-nimistä sovellusta, jonka avulla käyttäjä voi varata taksin matkapuhelimellaan.
- 6 Minicabien toimiluvat myönnetään erikseen henkilöautoista, joilla kuljetetaan maksusta ihmisiä, vuonna 1998 annetun (Lontoo) lain (Private Hire Vehicles (London) Act 1998) nojalla. Ne eivät saa ”hankkia matkustajia” Lontoossa ja voivat siis ottaa vain matkustajia, jotka ovat varanneet palvelun ennakolta. Siltä osin kuin kyse on ennakolta varatuista matkoista, on riidatonta, että minicabit kilpailevat mustien taksien kanssa.

- 7 Asiakirja-aineistosta käy lisäksi ilmi, että Lontoon vuokraaunuista vuosina 1831 ja 1853 annetuista laeista (London Hackney Carriage Acts 1831 and 1853) lähtien mustilla takseilla on ollut ”kuljetusvelvollisuus”, mikä merkitsee, että taksin, joka on ottanut matkustajan kyytiinsä taksitolpalta tai kadulta, on kuljetettava matkustaja tämän määränpään tietyissä etäisyyttä tai matkan kestoa koskevissa rajoissa. Minicabeilla ei ole tällaista velvollisuutta.
- 8 Mustat taksit ovat välittömästi tunnistettavissa muotonsa ja kokonsa ja taksivalaisimensa, jossa lukee ”Taxi”, perusteella, koska niiden on täytettävä tietyt soveltuvuusedellytykset, joihin sisältyy joukko kriteerejä, jotka ainoastaan kaksi automallia tällä hetkellä täyttää. Minicabit sen sijaan voivat olla minkä värisiä tai muotoisia hyvänsä, ja tällä hetkellä toimilupa on noin 700:lla eri merkkisellä ja mallisella minicabilla.
- 9 Mustien taksien taksat ovat tiukasti säänneltyjä ja kuljetusmaksu voidaan periä vain, jos se on laskettu taksamittarilla. Minicabien kuljettajat puolestaan vahvistavat hintansa vapaasti, eikä heidän ajoneuvoissaan ole mittaria, vaan kuljetusmaksu ilmoitetaan varaushetkellä, eikä se riipu matkan kestosta, kun taas mustien taksien hinta riippuu tästä kestosta.
- 10 Pyörätuolilla liikkuvilla henkilöillä on oltava pääsy mustiin takseihin. Minicabeja ei koske velvoite esteettömästä pääsystä.
- 11 Mustien taksien kuljettajien on ennen toimiluvan saamista suoritettava koe nimeltä ”Lontoon tuntemus” (Knowledge of London), johon valmistautuminen vie kahdesta neljään vuotta. Minicabien kuljettajien on ennen toimiluvan saamista suoritettava topografinen koe, joka kestää yleensä yhden päivän. Mustien taksien kuljettajien on suoritettava myös liikenteen turvallisuusviraston edistyneen tason ajokoe (Driving Standards Agency Advanced Driving Assessment), kun taas tämän tyyppistä edellytystä ei ole asetettu minicabien kuljettajille.

Liikennepoliisin toimivalta ja bussikaistakäytäntö

- 12 Vuonna 1984 annetun tieliikennelain (Road Traffic Regulation Act 1984, jäljempänä vuoden 1984 laki) 121A §:ssä vahvistetaan kaikista Englannin, Walesin ja Skotlannin yleisistä teistä vastuussa oleva liikenneviranomaisen. Kyseisen pykälän 1A momentin mukaan TfL on toimivaltainen liikenneviranomaisen tiettyjen Suur-Lontoon teiden osalta, joita kutsutaan nimellä Suur-Lontoon toimivaltaisen viranomaisen eli Greater London Authorityn (jäljempänä GLA) tiet. GLA-teitä on 580 km ja ne ovat laajasti käsitettynä Suur-Lontoon tärkeimmät tiet. Kyseisen 121A §:n 2 momentin mukaan lähes kaikista muista Lontoon ja Suur-Lontoon teistä vastuussa olevat liikenneviranomaiset ovat yksittäiset Lontoon hallintoalueet.
- 13 Tietystä tiestä vastuussa olevan liikenneviranomaisen toimivalta rajoittaa liikenne tietyllä tiellä tai tien osalla tietyn tyyppisille kulkuneuvoille seuraa vuoden 1984 lain 6 §:stä, jonka pääasiaan sovellettavassa versiossa säädetään seuraavaa:

”1. Suur-Lontoossa olevasta tiestä vastaava liikenneviranomaisen voi antaa tämän pykälän nojalla määräyksen kulkuneuvo- ja muun liikenteen (myös jalankulkijoiden) valvonnasta tai sääntelystä. Määräyksiä voidaan antaa erityisesti

 - a) missä hyvänsä tämän lain liitteessä 1 mainitussa tarkoituksessa tai mistä hyvänsä siinä mainituista seikoista, ja
 - b) missä hyvänsä tämän lain 1 §:n 1 momentin a–g kohdassa mainitussa tarkoituksessa.

2. Sellaista tietä, jonka osalta Secretary of State [ministeri] on liikenneviranomainen, koskevaa toimivaltaa tämän pykälän mukaisen määräyksen antamiseen voi hänen suostumuksellaan käyttää myös paikallinen liikenneviranomainen.

3. Tämän pykälän mukainen määräys voidaan antaa niin, että sitä sovelletaan

- a) paikallisviranomaisen koko alueeseen tai tämän alueen tiettyihin osiin tai tiettyihin paikkoihin tai katuihin tai katujen osiin tällä alueella
- b) koko päivän ajan tai tiettyinä ajanjaksoina
- c) vain erityisten tilaisuuksien aikana tai vain erityisinä aikoina
- d) kaikkiin liikenneluokkiin
- e) jollei määräyksissä täsmennettävistä tai määräyksessä ilmoitettavalla tavalla määritettävistä poikkeuksista muuta johdu.”

14 Vuoden 1984 lain liitteessä 1 yksilöityihin tarkoituksiin kuuluu liitteen 3 kohdassa mainittu ”nopeudeltaan ja tyypiltään erilaisen liikenteen ajoradalle sijoittumisen säänteleminen”. Saman lain 1 §:n 1 momentissa mainittuihin tarkoituksiin kuuluu ”muille tätä [Suur-Lontoon tietä] tai muita teitä käyttäville henkilöille tai muulle liikenteelle aiheutuvan vaaran välttäminen tai kaiken tällaisen vaaran syntymisen todennäköisyyden estäminen” ja ”kaikkien liikenneluokkien (myös jalankulkijoiden) kulun helpottaminen tällä tai muulla tiellä”.

15 Vuoden 1984 lain 6 § on siis säännös, jonka nojalla Lontoon hallintoalueet ja TfL voivat osoittaa kaistoja bussikaistoiksi teillä, joiden osalta ne ovat toimivaltaisia liikenneviranomaisia.

16 TfL on 6 §:n mukaista toimivaltaansa käyttäen määrännyt bussikaistoja useille GLA-teille. Se on lisäksi omaksunut käytännön, jonka mukaan mustat taksit saavat käyttää sen hallinnoimia bussikaistoja, mutta minicabit eivät, aikoina, jolloin bussikaistarajoitukset ovat voimassa. Minicabit saavat kuitenkin ajaa bussikaistalle matkustajien kyytiin ottamista ja kyydistä pois jättämistä varten. Tätä käytäntöä on noudatettu ainakin vuodesta 2000 lähtien.

17 Yhdenmukaisesti TfL:n käytännön kanssa useimmat Lontoon hallintoalueet ovat myös omaksuneet käytännön, jonka mukaan mustat taksit saavat käyttää niiden hallinnoimia bussikaistoja mutta minicabit eivät, aikoina, jolloin rajoitukset ovat voimassa. Näin on erityisesti Camdenin hallintoalueen hallinnoiman Southampton Row'n bussikaistan osalta.

Seuraamukset

18 Liikenneviranomaisten toimivallasta antaa seuraamusmaksumääräyksiä vuoden 1984 lain 6 §:n nojalla annettujen määräysten rikkomisesta säädetään Lontoon paikallisviranomaisista annetussa vuoden 1996 laissa (London Local Authorities Act 1996), jonka asian kannalta merkityksellisissä säännöksissä säädetään seuraavaa:

”1. Jos

- a) [TfL:llä] jonkin GLA-tien tai GLA-sivutien osalta – –

on säännöstenmukaisen laitteen käytön avulla saadun tiedon perusteella syytä katsoa, että tämän ajoneuvon omistajan on ajoneuvon osalta maksettava – – seuraamusmaksu, – – [TfL] voi antaa seuraamusmaksumääräyksen henkilölle, joka sen käsityksen mukaan on ajoneuvon omistaja.

2. – – seuraamusmaksun maksaa ajoneuvon osalta ajoneuvon omistaja, jos ajoneuvon haltija rikkoo 6 tai 9 §:n mukaista määräystä tai [vuoden 1984 lain] 12 §:n mukaisia säännöksiä tai laiminlyö noudattaa niitä, siltä osin kuin tässä yhteydessä määrätään tien ajoväylän varaamisesta kokonaan tai osittain bussikaistaksi, ja seuraamusmaksu on suoritettava

(a) [TfL:lle], kun rikkomus tai laiminlyönti koskee GLA-tietä tai GLA-sivutietä – –”

- 19 Myös poliisi voi valvoa vuoden 1984 lain 6 §:n nojalla annettujen määräysten noudattamista, koska vuoden 1984 lain 8 §:n 1 momentissa säädetään, että 6 §:n nojalla annetun määräyksen rikkominen tai sen noudattamisen laiminlyönti on rikosoikeudellinen rikkomus. Käytännössä valtaosa tällaisten määräysten rikkomisista käsitellään muissa kuin rikosoikeudellisissa perimismenettelyissä liikenneviranomaisten antamalla seuraamusmaksumääräyksillä.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 20 Eventech on Addison Lee plc:n (jäljempänä Addison Lee), joka on minicabeista muodostuvan autokannan liikennöitsijä Suur-Lontoossa, kokonaan omistama tytäryhtiö. Eventech on kaikkien Addison Leen minicabien rekisteröity haltija; Addison Lee vuokraa autot vuokrasopimuksin itsenäisinä ammattinharjoittajina toimiville kuljettajille.
- 21 Eventech toteaa, että se esitti pääasiassa näyttöä mustien taksien mainonnasta, jossa viitataan mustan taksin varaamisen etuihin minicabeihin nähden siltä osin kuin taksit voivat käyttää bussikaistoja ruuhka-aikoina. Eventechin mukaan nämä seikat ovat riidattomia ja syynä sille, että TfL ei kiistä, että sen bussikaistakäytäntö merkitsee mustien taksien liikennöitsijöille valtion toteuttamaa taloudellista etua.
- 22 TfL täsmentää, että Addison Leen hallituksen puheenjohtaja lähetti kuljettajilleen ilmoituksen, jonka mukaan he voivat käyttää Lontoon bussikaistoja, joille mustilla takseilla on pääsy, ja jossa hän tarjoutui korvaamaan heille tästä syystä mahdollisesti maksettavaksi tulevat sakot tai aiheutuvat vastuut. TfL täsmentää, että se hankki tältä osin välitoimena rikoslain rikkomisen lopettamista koskevan määräyksen.
- 23 Eventech on todennut, että TfL ja Lontoon eri hallintoalueiden valtuustot ovat 16 kuukaudessa eli heinäkuun 2011 lopusta joulukuun 2012 alkuun määränneet sille sakkoja kaikkiaan yli 180 000 punnan (GBP) eli noin 215 166 euron arvosta Lontoon bussikaistojen käyttämisen vuoksi.
- 24 Käsiteltävässä asiassa Camdenin hallintoalue antoi Eventechille kaksi seuraamusmaksumääräystä sen vuoksi, että kaksi Addison Leen kuljettajaa kuljetti 6.10.2010 ja vastaavasti 13.10.2010 minicabejaan Southampton Row'n bussikaistaa pitkin Lontoon keskustassa. Eventech riitautti määräykset Parking Adjudicatorissa. Viimeksi mainittu hylkäsi valituksen 16.8.2011 tekemällään päätöksellä.
- 25 High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) hylkäsi Eventechin tästä päätöksestä nostaman kanteen 13.7.2012 antamallaan tuomiolla. Eventechin saatua tätä tuomiota koskevan muutoksenhakuluvan Court of Appeal käsitteli asiaa 23.4.2013 ja 24.4.2013.
- 26 Eventech väittää erityisesti, että bussikaistakäytäntö merkitsee mustien taksien liikennöitsijöille valtiontukea, josta ei ole ilmoitettu, mikä on vastoin SEUT 108 artiklan 3 kohtaa ja SEUT 107 artiklan 1 kohtaa.
- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo tältä osin, että on riidatonta, että kyseisestä käytännöstä on taloudellista etua mustille takseille, että se on valtion toteuttama ja että se saattaa myös vääristää minicabien ja mustien taksien välistä kilpailua, koska se mahdollistaa sen, että mustat

taksit voivat kulkea nopeammin kuin minicabit teillä, joilla käytäntöä sovelletaan, joten ne saavat erityisesti kilpailuedun potentiaalisten asiakkaiden houkuttelemisessa. Sen sijaan muut valtion tuen käsitteeseen kuuluvat edellytykset eivät välttämättä täyty.

- 28 TfL toteaa nimittäin, että bussikaistakäytännön mustille takseille tuottamaa taloudellista etua ei ole myönnetty valtion varoista, koska sillä ei ole mitään vaikutusta näihin varoihin. Käytäntö ei sen mukaan myöskään ole valikoiva, koska mustat taksit ja minicabit eivät ole toisiinsa rinnastettavissa olevassa tilanteessa oikeudellisten seikkojen tai tosiseikkojen kannalta sen tavoitteen valossa, johon asianomaisella käytännöllä pyritään. Joka tapauksessa on niin, että käytännön erottava vaikutus olisi perusteltu järjestelmän luonteella ja yleisellä rakenteella. Kyseinen käytäntö ei lopulta ole omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska se on paikallinen toimenpide, jota sovelletaan ainoastaan Lontoossa.
- 29 Eventech sen sijaan väittää, että kyseessä oleva taloudellinen etu myönnetään valtion varoista yhtäältä sen vuoksi, että mustille takseille annetaan etuoikeus käyttää valtion omaisuutta, ja toisaalta sen vuoksi, että bussikaistakäytännöllä vapautetaan nämä taksit velvollisuudesta maksaa sakkoja tai muita seuraamusmaksuja näiden kaistojen käytöstä. Tämä käytäntö on valikoiva, koska sillä asetetaan mustat taksit kilpailijoitaan eli minicabeja edullisempaan asemaan. Kyseinen käytäntö koskee lopulta alaa, jolla minkä hyvänsä jäsenvaltion yritykset voivat toimia, joten vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei voida sulkea pois.
- 30 Näissä olosuhteissa Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Merkitseekö se, että yleisellä tiellä oleva bussikaista asetetaan mustien taksien (Black Cabs) mutta ei minicabien käytettäväksi aikoina, jolloin bussikaistarajoitukset ovat voimassa, SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ’valtion varojen’ käyttämistä käsiteltävän asian olosuhteissa?
- 2) a) Ratkaistaessa sitä, onko yleisellä tiellä olevan bussikaistan asettaminen mustien taksien mutta ei minicabien käytettäväksi aikoina, jolloin bussikaistarajoitukset ovat voimassa, valikoivaa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tavoin, mikä on se relevantti tavoite, jonka perusteella on arvioitava sitä, ovatko mustat taksit ja minicabit toisiinsa rinnastettavissa oikeudellisissa ja tosiasiallisissa tilanteissa?
- b) Jos voidaan osoittaa, että 2 a kysymyksessä tarkoitettu relevantti tavoite on ainakin osittain turvallisen ja tehokkaan liikennejärjestelmän luominen ja että on olemassa sellaisia turvallisuutta ja/tai tehokkuutta koskevia seikkoja, joilla voidaan perustella se, että mustien taksien annetaan ajaa bussikaistoilla, ja jotka eivät sovellu samalla tavoin minicabeihin, voidaanko sanoa, että toimenpide ei ole SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tavoin valikoiva?
- c) Onko 2 b kysymykseen vastattaessa otettava huomioon, onko kyseiseen perusteluun nojautuva jäsenvaltio osoittanut lisäksi, että mustien taksien edullinen kohtelu minicabeihin nähden on oikeasuhteista eikä mene pidemmälle kuin on tarpeen?
- 3) Onko yleisellä tiellä olevan bussikaistan asettaminen mustien taksien mutta ei minicabien käytettäväksi aikoina, jolloin bussikaistarajoitukset ovat voimassa, omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tavoin silloin, kun kyseinen tie sijaitsee Lontoon keskustassa, eikä muiden jäsenvaltioiden kansalaisia ole kielletty omistamasta tai ajamasta mustia takseja tai minicabeja?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ja toinen kysymys

- 31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, joita on syytä tarkastella yhdessä, selvittää ennen kaikkea, merkitseekö se, että turvallisen ja tehokkaan liikennejärjestelmän luomiseksi mustien taksien annetaan liikennöidä yleisten teiden bussikaistoilla aikoina, jolloin bussikaistarajoitukset ovat voimassa, mutta kielletään minicabien liikennöinti niillä lukuun ottamatta ennakkotilauksen tehneiden matkustajien kyytiin ottamista tai kyydistä päästämistä, valtion varojen käyttämistä ja valikoivan taloudellisen edun antamista näille takseille SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Se haluaa myös tietää, onko tähän kysymykseen vastaamiseksi tutkittava, onko tämä toimenpide oikeasuhteinen, ja selvitettävä, ettei se mene pidemmälle kuin on tarpeen.
- 32 SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.
- 33 Valtion varojen käyttämistä koskevasta edellytyksestä on palautettava mieleen, että tuen käsitteellä ei tarkoiteta ainoastaan positiivisia suorituksia, kuten avustuksia, vaan myös toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia (tuomio Frucona Košice v. komissio, C-73/11 P, EU:C:2013:32, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 34 Näin ollen valtiontuen toteamiseksi komission on todettava riittävän suora yhteys yhtäältä tuensaajalle myönnetyn edun ja toisaalta valtion talousarvion pienentymisen tai jopa talousarvioon riittävän konkreettisesti kohdistuvan taloudellisen riskin välillä (ks. vastaavasti tuomio Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio ym. ja komissio v. Ranska ym., C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, 109 kohta).
- 35 Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta käy ilmi, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko se Eventechin sille esittämä ja unionin tuomioistuimessa toistama argumentaatio perusteltu, jonka mukaan bussikaistakäytännöstä aiheutuu tällaisia kustannuksia valtion varoista yhtäältä sen vuoksi, että mustille takseille annetaan etuoikeus käyttää valtiolle kuuluvaa infrastruktuuria eli Lontoon bussikaistoja, joiden käytöstä nämä taksit eivät joudu maksamaan, ja toisaalta sen vuoksi, että ne on vapautettu velvollisuudesta maksaa sakkoja tai muita seuraamusmaksuja käyttäessään näitä kaistoja.
- 36 Siltä osin kuin kyse on toisesta edellisessä kohdassa mainitusta argumentista, jota on syytä tarkastella ensiksi, on heti aluksi todettava, että jokaiseen oikeusjärjestelmään liittyy erottamattomasti se, että ennalta lailliseksi määritelty käyttäytyminen ei altista oikeussubjekteja seuraamuksille.
- 37 Pääasiassa on riidatonta, että se, että mustat taksit voivat käyttää Lontoon bussikaistoja ilman sakon uhkaa, on seurausta bussikaistakäytännön nojalla näille takseille myönnetystä luvasta käyttää näitä kaistoja aikoina, jolloin liikennerajoitukset ovat voimassa.
- 38 Siltä osin kuin Eventech perustaa argumenttinsa siihen, että käsiteltävänä olevan asian tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen väitetään olevan samankaltaisia kuin tällaiset seikat asiassa, joka johti tuomioon komissio v. Alankomaat (C-279/08 P, EU:C:2011:551), on todettava, että nuo seikat ovat erilaisia kuin pääasiassa.

- 39 Unionin tuomioistuin näet totesi tuomion komissio v. Alankomaat (EU:C:2011:551) 106 kohdassa, että kyseessä oleva toimenpide voi tuottaa lisäkustannuksia julkiselle vallalle muun muassa velvollisuudesta, joka koskee sakkojen tai muiden rahamääräisten seuraamusten maksamista, vapauttamisen kautta, koska Alankomaiden kuningaskunta oli antanut yrityksille, joita asianomainen toimenpide koski, mahdollisuuden ostaa päästöoikeuksia niiden sakkojen maksamisen välttämiseksi, jotka näiden yritysten olisi ilman näitä oikeuksia pitänyt maksaa typen oksidien laillisten päästörajojen ylittämisestä.
- 40 Sen sijaan pääasiassa on kiistatonta, että bussikaistan luvaton käyttö on rikkomus, josta seuraamuksena on sakko, ja että toimivaltaiset viranomaiset eivät ole ottaneet käyttöön mitään keinoa, jolla tällaisen sakon maksamisen voisi välttää. Edellä 37 kohdassa esitetystä toteamuksesta käy lisäksi ilmi, että se, että mustat taksit voivat käyttää näitä kaistoja joutumatta alttiiksi sakoille, ei ole seurausta siitä, että julkinen valta olisi luopunut maksettaviksi tulleiden sakkojen perinnästä, vaan siitä, että näille takseille on annettu lupa käyttää näitä kaistoja.
- 41 Se, että mustien taksien ei tarvitse maksaa sakkoja bussikaistojen käytöstä, ei merkitse sellaisia lisäkustannuksia julkiselle vallalle, jotka voisivat merkitä valtion varojen käyttämistä.
- 42 Mitä tulee Eventechin ensimmäiseen argumenttiin, jonka mukaan etuoikeus päästä valtion rahoittamaan liikenneinfrastruktuuriin, jonka käytöstä ei aiheudu taloudellisia kustannuksia mustille takseille, on tosin totta, kuten tämä yritys toteaa, että unionin tuomioistuin on katsonut, että se, että viranomaiset osakkaina rahoittavat pääomasijoituksen avulla sellaisen infrastruktuurin rakentamisen, jota hyödynnetään taloudellisesti, voi olla valtion tuen myöntämistä (ks. vastaavasti tuomio *Mitteldeutsche Flughafen ja Flughafen Leipzig-Halle v. Commission*, C-288/11 P, EU:C:2012:821, 43 ja 44 kohta).
- 43 Pääasiassa on kuitenkin yhtäältä kiistatonta, että kyseessä olevat tiet yleensä ja niihin kuuluvat bussikaistat erityisesti eivät ole viranomaisten taloudellisen hyödyntämisen kohteena. Kuten sekä Eventech että TfL vahvistivat unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, näiden teiden ja näiden kaistojen käyttäminen on maksutonta.
- 44 Tästä seuraa, että julkinen valta ei bussikaistakäytännön myötä luovu tuloista, jotka se olisi saanut, jos tällaista käytäntöä ei olisi.
- 45 Toisaalta on palautettava mieleen, että pääasiassa kyseessä oleva toimenpide ei koske bussikaistojen rakentamisen rahoitusta sinällään vaan etuoikeutettua pääsyä niille. On lisättävä, että unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta käy yksiselitteisesti ilmi, että näitä kaistoja ei ole rakennettu tietyn yrityksen tai erityisen yritysten ryhmän, kuten mustien taksien tai edes bussipalvelujen tarjoajien, hyväksi, eikä kaistoja ole annettu näille niiden rakentamisen jälkeen, vaan kaistat on rakennettu osana Lontoon tieverkostoa ja ennen kaikkea bussilla toteutettavan julkisen liikenteen helpottamiseksi, riippumatta siitä, onko tämän julkisen palvelun järjestäminen julkisen vai yksityisen sektorin tehtävä.
- 46 Näiden seikkojen valossa Eventechin argumentaatiolla, sellaisena kuin se on esitetty tiivistettynä edellä 35 kohdassa, esiin tuotu kysymys on – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 24 kohdassa – se, onko pääasian kaltaisissa olosuhteissa toimivaltaisilla viranomaisilla SEUT 107 artiklan 1 kohdan nojalla velvollisuus veloittaa käyttäjiltä, joilla on etuoikeus julkiseen infrastruktuuriin pääsyyn, vastikkeena tämän oikeuden taloudellinen arvo.
- 47 On korostettava, että tämä kysymys ei sinällään kuulu valtion varojen käyttämistä koskevan arviointiperusteen alaan, vaan sillä pyritään selvittämään, onko bussikaistakäytännöllä, jolla TfL pyrkii turvaamaan kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettua turvallisen ja tehokkaan liikennejärjestelmän tavoitteen, katsottava annettavan siitä hyötyville SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua taloudellista etua, joka kuuluu valtiontukea koskevan unionin oikeuden soveltamisalaan ja jonka edustama taloudellinen arvo on asetettava näiden käytännöstä hyötyvien vastattavaksi.

- 48 Tältä osin – kuten Euroopan komissio ja EFTAn valvontaviranomainen ovat todenneet – on katsottava, että kun valtio, toteuttaakseen tämän valtion lainsäädännössä vahvistetun tavoitteen, myöntää käyttäjille etuoikeutetun pääsyn sellaiseen julkiseen infrastruktuuriin, jota viranomaiset eivät hyödynnä taloudellisesti, se ei välttämättä myönnä SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua taloudellista etua.
- 49 On lisäksi korostettava, että tavoitteen, johon pyritään, yksilöinti on lähtökohtaisesti toimivaltaisten kansallisten viranomaisten yksinomainen oikeus ja että viimeksi mainituilla on oltava harkintavaltaa sekä sen osalta, onko lainsäädännön tavoitteen toteuttamiseksi tarpeen luopua potentiaalisista tuloista, että asianmukaisten myöntämisperusteiden yksilöinnin osalta. Nämä myöntämisperusteet on kuitenkin vahvistettava ennakolta läpinäkyvästi, eivätkä ne saa olla syrjiviä.
- 50 Pääasiassa on kiistatonta, että etuoikeutettu pääsy koskee bussikaistojen käyttöä, että tällä oikeudella on taloudellinen arvo, että oikeuden myöntää toimivaltainen tieliikenneviranomainen, että tieliikenteen alalla sovellettavasta lainsäädännöstä ilmenee kyseessä olevan säännösten tavoitteena olevan turvallinen ja tehokas liikennejärjestelmä, että kyseessä olevia tieverkostoa ja bussikaistoja ei hyödynnetä taloudellisesti, että myöntämisperusteena on taksipalvelujen tarjoaminen Lontoossa, että tämä peruste on vahvistettu ennalta ja läpinäkyvästi ja että lopulta kaikkia tällaisten palvelujen tarjoajia kohdellaan yhdenvertaisesti.
- 51 Siitä, onko säännösten tavoitteen eli turvallisen ja tehokkaan liikennejärjestelmän saavuttamisen ja bussikaistakäytännöstä johtuvan potentiaalisista tuloista luopumisen välillä yhteys, on todettava – kuten julkisasiamies on perustellusti huomauttanut ratkaisuehdotuksensa 30 kohdassa –, ettei ole pois suljettua, että se, että mustilta takseilta perittäisiin vastike, joka vastaa niiden bussikaistoille pääsyä koskevan oikeuden taloudellista arvoa, voisi vaarantaa ainakin osittain tämän tavoitteen saavuttamisen, koska se voisi saada osan mustista takseista luopumaan näiden kaistojen käyttämisestä.
- 52 Kun lisäksi otetaan huomioon mustien taksien edellä 4–11 kohdassa kuvatut ominaispiirteet, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat voineet kohtuudella katsoa, että näiden taksien pääsy bussikaistoille voi edistää Lontoon tieliikennejärjestelmän tehokkuutta ja että kyseessä olevan oikeuden myöntämisperuste eli taksipalvelujen tarjoaminen Lontoossa voi siis mahdollistaa asetetun tavoitteen saavuttamisen.
- 53 Edellä esitetyn valossa on vielä tutkittava, sovelletaanko toimivaltaisen viranomaisen käyttämää pääsyoikeutta koskevaa arviointiperustetta asianomaisiin taloudellisiin toimijoihin ilman syrjintää. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 35 kohdassa, tämä tarkastelu on pääasiallisesti yhteneväinen sen tarkastelun kanssa, annetaanko bussikaistakäytännöllä mustille takseille valikoivaa taloudellista etua. Näin ollen tätä kysymystä on syytä tarkastella tämän edun olemassaolon tutkimisen yhteydessä.
- 54 Tältä osin on palautettava mieleen, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa kielletään tuet, jotka ”suosivat jotakin yritystä tai tuotannonalaa”, eli valikoivat tuet (tuomio Mediaset v. komissio, C-403/10 P, EU:C:2011:533, 36 kohta).
- 55 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa tältä osin, että SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan on ratkaistava, onko tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä jokin kansallinen toimenpide omiaan suosimaan ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa” verrattuna muihin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä asetetun tavoitteen kannalta siihen rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa (tuomio Mediaset v. komissio, EU:C:2011:533, 36 kohta).
- 56 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää toisen kysymyksensä toisessa osassa unionin tuomioistuinta arvioimaan myönnetyn edun mahdollisen valikoivuuden toteutukseksi, otetaanko kyseessä olevalla toimenpiteellä käyttöön eroja sellaisten toimijoiden välille, jotka asetetun tavoitteen kannalta ovat toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa.

- 57 Tältä osin on korostettava, että mustien taksien ja minicabien tilanteiden yksilöinti sekä näiden tilanteiden mahdollisen rinnastettavuuden arviointi on seikka, joka kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimivaltaan, koska tällä yksin on käytettävissään kaikki merkitykselliset tosiseikat ja oikeudelliset seikat.
- 58 Unionin tuomioistuin voi kuitenkin käytettävissään olevaan asiakirja-aineistoon sisältyvien tietojen perusteella antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle tälle kuuluvan arvioinnin suorittamisen kannalta hyödyllisiä tietoja.
- 59 Tältä osin on huomattava yhtäältä, että mustien taksien ja minicabien tosiasiallisen ja oikeudellisen tilanteen yksilöinnin ei pitäisi rajoittua tilanteeseen, joka vallitsee markkinasegmentillä, jolla nämä kaksi henkilökuljetuksen luokkaa kilpailevat välittömästi keskenään eli ennakkovarausten segmentillä. On nimittäin kiistatonta, että kaikki mustien taksien ja minicabien ajamat matkat voivat vaikuttaa liikennejärjestelmän turvallisuuteen ja tehokkuuteen kaikilla Lontoon tieliikenteeseen käytettävillä teillä.
- 60 Toisaalta on otettava huomioon, että oikeudellisen asemansa perusteella vain mustat taksit voivat hankkia matkustajia, niitä koskee kyyditsemisvelvollisuus, niiden on oltava tunnistettavissa ja kyettävä kuljettamaan pyörätuolilla liikkuvia henkilöitä, niiden kuljettajien on laskutettava palvelunsa taksamittarin avulla ja kuljettajilla on oltava erittäin perusteellinen Lontoon kaupungin tuntemus.
- 61 Tästä seuraa, että mustat taksit ja minicabit ovat riittävän erilaisissa oikeudellisissa ja tosiasiallisissa tilanteissa, jotta voidaan katsoa, että ne eivät ole rinnastettavissa, ja että bussikaistakäytännöllä ei siis anneta valikoivaa taloudellista etua mustille takseille.
- 62 Näin ollen toisen kysymyksen kolmanteen osaan ei ole tarpeen vastata.
- 63 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava, että se, että turvallisen ja tehokkaan liikennejärjestelmän luomiseksi mustien taksien annetaan liikennöidä yleisten teiden bussikaistoilla aikoina, jolloin bussikaistarajoitukset ovat voimassa, mutta kielletään minicabien liikennöinti niillä lukuun ottamatta ennakkotilauksen tehneiden matkustajien kyytiin ottamista tai kyydistä päästämistä, ei näyttäisi merkitsevän valtion varojen käyttämistä ja SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valikoivan taloudellisen edun antamista näille takseille, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tutkittava.

Kolmas kysymys

- 64 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa kolmannella kysymyksellään selvittää, onko se, että mustien taksien annetaan liikennöidä yleisten teiden bussikaistoilla aikoina, jolloin bussikaistarajoitukset ovat voimassa, mutta kielletään minicabien liikennöinti niillä lukuun ottamatta ennakkotilauksen tehneiden matkustajien kyytiin ottamista tai kyydistä päästämistä, omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.
- 65 Tältä osin on palautettava mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että määriteltäessä kansallista toimenpidettä valtioneuoksi ei ole tarpeen osoittaa, että asianomainen tuki todellisuudessa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja että se tosiasiallisesti vääristää kilpailua, vaan on ainoastaan tutkittava, saattaako tämä tuki vaikuttaa tähän kauppaan ja vääristää kilpailua (tuomio Libert ym., C-197/11 ja C-203/11, EU:C:2013:288, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 66 Erityisesti silloin, kun jäsenvaltion myöntämä tuki vahvistaa tiettyjen yritysten asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. vastaavasti tuomio Libert ym., EU:C:2013:288, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 67 Tältä osin ei ole tarpeen, että tuensaajayritykset itse osallistuvat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kun jäsenvaltio myöntää tuen yrityksille, jäsenvaltion sisäinen liiketoiminta voi tämän johdosta pysyä ennallaan tai lisääntyä sillä seurauksella, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten mahdollisuudet päästä tuon jäsenvaltion markkinoille vähentyvät (ks. vastaavasti tuomio Libert ym., EU:C:2013:288, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 68 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ei myöskään ole olemassa tiettyä rajaa tai prosenttilukua, jonka alittavan toimenpiteen osalta voitaisiin katsoa, että sillä ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen suhteellisen vähäinen merkitys tai tukea saavan yrityksen suhteellisen vaatimaton koko ei nimittäin sulje ensi arviolta pois sitä mahdollisuutta, että se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (tuomio Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, 81 kohta).
- 69 Soveltamisedellytys, jonka mukaan tuen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ei näin ollen riipu siitä, ovatko tuotetut liikennepalvelut paikallisia tai alueellisia, tai siitä, kuinka merkittävä kyseinen toiminta-ala on (tuomio Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, EU:C:2003:415, 82 kohta).
- 70 Pääasiassa on katsottava erityisesti, että ei voida sulkea pois sitä, että bussikaistakäytäntö vaikuttaisi siten, että se tekee minicabien palvelujen tarjoamisen Lontoossa vähemmän houkuttelevaksi, sillä seurauksella, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten mahdollisuudet päästä näille markkinoille pienenevät, mikä ennakkoratkaisupyyntön esittäneen tuomioistuimen on tutkittava.
- 71 Tästä seuraa, että kolmanteen kysymykseen on vastattava, että ei voida sulkea pois sitä, että se, että mustien taksien annetaan liikennöidä yleisten teiden bussikaistoilla aikoina, jolloin bussikaistarajoitukset ovat voimassa, mutta kielletään minicabien liikennöinti niillä lukuun ottamatta ennakkotilauksen tehneiden matkustajien kyytiin ottamista tai kyydistä päästämistä, voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava.

Oikeudenkäyntikulut

- 72 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Se, että turvallisen ja tehokkaan liikennejärjestelmän luomiseksi mustien taksien annetaan liikennöidä yleisten teiden bussikaistoilla aikoina, jolloin bussikaistarajoitukset ovat voimassa, mutta kielletään minicabien liikennöinti niillä lukuun ottamatta ennakkotilauksen tehneiden matkustajien kyytiin ottamista tai kyydistä päästämistä, ei näyttäisi merkitsevän valtion varojen käyttämistä ja SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valikoivan taloudellisen edun antamista mustille takseille, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tutkittava.**
- 2) Ei voida sulkea pois sitä, että se, että mustien taksien annetaan liikennöidä yleisten teiden bussikaistoilla aikoina, jolloin bussikaistarajoitukset ovat voimassa, mutta kielletään minicabien liikennöinti niillä lukuun ottamatta ennakkotilauksen tehneiden matkustajien**

kytiin ottamista tai kyydistä päästämistä, voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava.

Allekirjoitukset