



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 14 stycznia 2015 r.\*

Odesłanie prejudycjalne — Konkurencja — Pomoc państwa — Artykuł 107 ust. 1 TFUE — Zezwolenie udzielone wyłącznie taksówkom londyńskim, ale nie prywatnym pojazdom przeznaczonym do najmu z kierowcą, na korzystanie z pasów przeznaczonych dla autobusów — Pojęcie pomocy państwa — Zasoby państwowe — Korzyść gospodarcza — Selektywna korzyść — Wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi

W sprawie C-518/13

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Zjednoczone Królestwo) postanowieniem z dnia 24 września 2013 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 26 września 2013 r., w postępowaniu:

**The Queen**, na wniosek:

**Eventech Ltd**,

przeciwko

**Parking Adjudicator**,

przy udziale:

**London Borough of Camden**,

**Transport for London**,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, K. Lenaerts, wiceprezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego drugiej izby, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev (sprawozdawca) i J.L. da Cruz Vilaça, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 lipca 2014 r.,

\* Język postępowania: angielski.

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Eventech Ltd przez K. Bacon, barrister, upoważnioną przez J. Maitlanda-Walkera, solicitor,
- w imieniu Transport for London przez C. Moore, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez M. Chamberlaina, QC, oraz przez S. Love, barrister,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczyńską, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Flynną oraz P.J. Loewenthala, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Urzędu Nadzoru EFTA przez X. Lewisa oraz przez C. Perrin i A. Steinarsdóttir, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 24 września 2014 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 107 ust. 1 TFUE.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Eventech Ltd (zwaną dalej „Eventechem”) i Parking Adjudicator (urzędnikiem orzekającym w sprawach parkowania) w przedmiocie zgodności z prawem zasad stosowanych przez Transport for London (zwaną dalej „TfL”), jak również przez większość London Boroughs (dzielnicy Londynu), zezwalających taksówkom londyńskim na poruszanie się w Londynie po większości pasów przeznaczonych dla autobusów w godzinach obowiązywania ograniczeń w korzystaniu z tych pasów i zakazujących jednocześnie prywatnym pojazdom przeznaczonym do najmu z kierowcą („private hire vehicles”, zwanym dalej „PHV”) poruszania się po nich, które to pojazdy mają jednak prawo wjeżdżać na owe pasy w celu odebrania lub wysadzenia pasażerów, którzy zarezerwowali wcześniej taki pojazd (zwanym dalej „zasadami korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów”).

### Ramy prawne

#### *Taksówki londyńskie i PHV*

- 3 Odpłatne usługi przewozu samochodami osobowymi świadczone są w Londynie przez taksówki londyńskie i przez PHV. Licencje na świadczenie tych usług wydaje London Taxi and Private Hire, organ stanowiący część TfL. Licencje te są przyznawane na podstawie odrębnych przepisów prawnych i podlegają one odrębnym zasadom w zależności od tego, czy chodzi o taksówki londyńskie, czy o PHV.
- 4 Licencje dotyczące taksówek londyńskich są wydawane zgodnie z przepisami London Cab Order 1934 (zarządzenia w sprawie taksówek londyńskich z 1934 r.). Zarządzenie to zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w sekcji 6 Metropolitan Public Carriage Act 1869 (ustawy o miejskiej komunikacji publicznej z 1869 r.), której sekcja 8 ust. 2 stanowi, że taksówka nie może „poszukiwać klientów” na terenie Londynu, chyba że kierowca posiada licencję wydaną przez TfL na mocy sekcji 8 tej ustawy.

- 5 Wynika stąd, że tylko taksówki posiadające licencję wydaną zgodnie ze wspomnianym zarządzeniem mają prawo „poszukiwać klientów” („ply for hire”) na terenie Londynu, przy czym pojęcie to zostało zdefiniowane jako proponowanie usług pasażerom, którzy wcześniej nie wynajęli ani nie zamówili taksówki, lub oczekiwanie na nich. Zdaniem sądu odsyłającego z sondażu przeprowadzonego w 2009 r. wynika, że 8% kursów taksówkami londyńskimi zostało wcześniej zamówionych, 52% kursów wykonywanych tymi taksówkami jest następstwem zatrzymania ich przez pasażerów na ulicy, zaś większość pozostałych kursów jest wynikiem zabrania pasażerów na postoju taksówek. Eventech kwestionuje jednak te dane liczbowe i twierdzi, że około 60% taksówek londyńskich używa dziś aplikacji „Hailo”, która pozwala użytkownikom zamówić taksówkę przy użyciu telefonu komórkowego.
- 6 Licencje dotyczące PHV są wydawane zgodnie z przepisami Private Hire Vehicles (London) Act 1998 [ustawy o prywatnych pojazdach przeznaczonych do najmu z kierowcą (w Londynie) z 1998 r.]. PHV nie mają prawa „poszukiwania klientów” na terenie Londynu, w związku z czym mogą przewozić jedynie pasażerów, którzy wcześniej zamówili ich usługi. Co się tyczy osób, które wcześniej zamówiły te pojazdy, nie ulega wątpliwości fakt, iż PHV konkurują z taksówkami londyńskimi.
- 7 Ponadto z akt sprawy wynika, że od chwili wejścia w życie London Hackney Carriage Acts 1831 and 1853 (ustaw z 1831 r. i z 1853 r. o dorożkach londyńskich) taksówki londyńskie podlegają „obowiązku zabrania pasażera”, co oznacza, że taksówki, które zgodziły się zabrać pasażera na postoju taksówek lub na ulicy, są zobowiązane dowieźć go do jego miejsca przeznaczenia w granicach pewnej odległości lub określonego czasu przejazdu. Taki obowiązek nie spoczywa na PHV.
- 8 Taksówki londyńskie można od razu rozpoznać ze względu na ich kształt, wielkość oraz podświetlany znak „taxi”, gdyż muszą one spełniać przesłanki zdadności obejmujące szereg kryteriów, które spełniają obecnie jedynie dwie marki pojazdów. PHV mogą być natomiast w dowolnym kolorze i kształcie, tak że obecnie istnieje około 700 różnych marek i modeli PHV posiadających licencję.
- 9 Opłaty za taksówki londyńskie są ściśle uregulowane i można je pobierać tylko, jeśli zostają obliczone przy użyciu taksometru. Natomiast kierowcy PHV swobodnie określają pobierane przez siebie opłaty, ich samochody nie są wyposażone w licznik, zaś cena kursu zostaje wskazana w momencie rezerwacji i to niezależnie od czasu przejazdu, podczas gdy ceny taksówek londyńskich różnią się w zależności od tego czasu.
- 10 Taksówki londyńskie powinny być dostępne dla osób poruszających się na wózkach inwalidzkich. Obowiązek dostępności nie istnieje w przypadku PHV.
- 11 Przed uzyskaniem licencji kierowcy taksówek londyńskich muszą zdać egzamin zwany „testem na znajomość Londynu” („Knowledge of London”), który wymaga od dwóch do czterech lat przygotowań. Przed uzyskaniem licencji kierowcy PHV muszą przejść test z topografii, który trwa zasadniczo jeden dzień. Kierowcy taksówek londyńskich muszą zdać także „zaawansowany test z jazdy opracowany przez agencję ds. norm w dziedzinie prowadzenia pojazdów” („Driving Standards Agency Advanced Driving Assessment”), podczas gdy żaden wymóg tego rodzaju nie istnieje w przypadku kierowców PHV.

*Uprawnienia w zakresie regulacji ruchu i zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów*

- 12 Sekcja 121A Road Traffic Regulation Act 1984 (ustawy o regulacji ruchu drogowego z 1984 r., zwanej dalej „ustawą z 1984 r.”) wskazuje, jakie organy są właściwe w dziedzinie zarządzania ruchem na wszystkich drogach publicznych w Anglii, Walii i Szkocji. Ustęp 1A wspomnianej sekcji wskazuje TfL jako organ zarządzający ruchem na niektórych drogach położonych na obszarze Wielkiego Londynu, zwanych „drogami podlegającymi Greater London Authority”, który jest organem właściwym dla Wielkiego Londynu (zwanym dalej „GLA”). Drogi, które podlegają GLA, liczą 580 km i są w zasadzie

najważniejszymi drogami na obszarze Wielkiego Londynu. Na mocy sekcji 121A ust. 2 ustawy z 1984 r. organami zarządzającymi ruchem odpowiedzialnymi za prawie wszystkie pozostałe drogi w Londynie i na obszarze Wielkiego Londynu są poszczególne Boroughs (dzielnice) Londynu.

- 13 Uprawnienie organu zarządzającego ruchem na danej drodze w zakresie wprowadzenia na niej lub jej części ograniczenia ruchu poprzez zezwolenie na korzystanie z niej tylko przez pojazdy określonego rodzaju wynika z sekcji 6 ustawy z 1984 r., która w wersji mającej zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym stanowi:

„1. Organ zarządzający ruchem na drodze położonej na obszarze Wielkiego Londynu może wydać na mocy niniejszej sekcji zarządzenie w sprawie kontroli lub regulacji ruchu pojazdów lub innego ruchu (w tym ruchu pieszych). Specjalne zasady mogą zostać wprowadzone w szczególności:

- a) w jakimkolwiek z celów lub w związku z jakimkolwiek sprawami, które wymieniono w załączniku nr 1 do niniejszej ustawy, oraz
- b) w jakimkolwiek innym celu wymienionym w sekcji 1 ust. 1 lit. a)–g) niniejszej ustawy.

2. W przypadku dróg, dla których organem zarządzającym ruchem jest Secretary of State [minister], uprawnienie do wydania zarządzenia na podstawie niniejszej sekcji może zostać wykonane, za jego zgodą, przez właściwy miejscowo organ zarządzający ruchem.

3. Zarządzenia wydawane na podstawie niniejszej sekcji mogą dotyczyć:

- a) całego obszaru, za który odpowiedzialny jest właściwy miejscowo organ, lub określonych jego części albo określonych miejsc, ulic lub części ulic położonych na takim obszarze;
- b) całego dnia lub określonych pór dnia;
- c) wyłącznie szczególnych sytuacji lub okresów;
- d) ruchu jakiegokolwiek rodzaju;
- e) z zastrzeżeniem wyjątków, które zostaną określone w zarządzeniu lub zostaną określone w trybie wskazanym w zarządzeniu”.

- 14 Cele określone w załączniku nr 1 do ustawy z 1984 r. obejmują, zgodnie z ust. 3 tego załącznika, „regulację względnego rozmieszczenia na drogach ruchu różnych rodzajów pojazdów i o różnej prędkości”. Cele wymienione w sekcji 1 ust. 1 ustawy z 1984 r. obejmują „uniknięcie niebezpieczeństwa grożącego osobom lub innym uczestnikom ruchu korzystającym z danej drogi [na obszarze Wielkiego Londynu] lub innej drogi albo zapobieżenie powstaniu takiego niebezpieczeństwa” oraz „ułatwienie przemieszczania się po danej drodze lub innej drodze przez jakichkolwiek uczestników ruchu (w tym pieszych)”.

- 15 Sekcja 6 ustawy z 1984 r. stanowi zatem przepis uprawniający poszczególne Boroughs Londynu oraz TfL do wyznaczania pasów przeznaczonych dla autobusów na drogach, w odniesieniu do których są one właściwym organem zarządzającym ruchem.

- 16 Wykonując uprawnienia wynikające z sekcji 6, TfL wyznaczył na niektórych drogach podlegających GLA pasy przeznaczone dla autobusów. Organ ten przyjął również zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów, zgodnie z którymi taksówki londyńskie, ale już nie PHV, mają prawo korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów, którymi zarządza TfL, w godzinach

obowiązywania ograniczeń w poruszaniu się po tych pasach. PHV mają jednak prawo wjeżdżać na pasy przeznaczone dla autobusów w celu zabrania lub wysadzenia pasażerów. Owe zasady były stosowane przynajmniej od 2000 r.

- 17 Podobnie jak TfL, który stosuje zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów, większość Boroughs w Londynie również przyjęła zasady, zgodnie z którymi taksówki londyńskie, ale już nie PHV, mogą korzystać z zarządzanych przez Boroughs pasów przeznaczonych dla autobusów w godzinach obowiązywania ograniczeń w poruszaniu się po tych pasach. Dotyczy to w szczególności pasa przeznaczonego dla autobusów przy Southampton Row, którym zarządza London Borough of Camden (londyńska dzielnica Camden).

#### *Egzekwowanie przepisów*

- 18 Uprawnienie organów zarządzających ruchem do wystawiania mandatów z powodu naruszenia zarządzeń wydanych na podstawie sekcji 6 ustawy z 1984 r. jest przewidziane w sekcji 4 London Local Authorities Act 1996 [ustawy o władzach lokalnych Londynu z 1996 r.], której stosowne przepisy stanowią, co następuje:

„1. Jeżeli

- a) w przypadku dotyczącym drogi podlegającej GLA lub podporządkowanej drogi podlegającej GLA, [TfL] [...]

na podstawie informacji uzyskanych dzięki wykorzystaniu określonego urządzenia ma podstawy, aby przypuszczać, że nałożenie mandatu dotyczącego pojazdu na właściciela tego pojazdu jest uzasadnione [...], [TfL] może nałożyć mandat na osobę, która w jego ocenie jest właścicielem takiego pojazdu.

2. [...] [D]la celów niniejszego tytułu tej ustawy mandat dotyczący pojazdu powinien zostać zapłacony przez właściciela tego pojazdu, jeśli osoba kierująca pojazdem działa niezgodnie z zarządzeniem wydanym na podstawie sekcji 6 lub 9 lub uregulowaniami wynikającymi z sekcji 12 [ustawy z 1984 r.] lub nie stosuje się do wskazanego zarządzenia lub wskazanych uregulowań, w zakresie, w jakim wprowadzają one specjalne zasady, na podstawie których cała droga lub jej część zostają ustanowione pasem ruchu dla autobusów, przy czym mandat powinien zostać uiszczony,

- a) na rzecz [TfL], jeśli wspomniane naruszenie lub niezastosowanie się ma miejsce na drodze podlegającej GLA lub podporządkowanej drodze podlegającej GLA”.

- 19 Wykonywanie zarządzeń wydanych na mocy sekcji 6 ustawy z 1984 r. może być także egzekwowane przez policję, gdyż sekcja 8 ust. 1 tej ustawy stanowi, że działanie niezgodne z zarządzeniem wydanym na podstawie sekcji 6 lub niestosowanie się do takiego zarządzenia stanowi przestępstwo. W praktyce jednak zdecydowana większość przypadków nieprzestrzegania takich zarządzeń jest załatwiana w trybie postępowań egzekucyjnych toczących się z pominięciem przepisów karnych poprzez nałożenie mandatu przez organ zarządzający ruchem.

#### **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

- 20 Eventech jest spółką zależną należącą w 100% do spółki Addison Lee plc (zwanej dalej „Addison Lee”), która jest operatorem floty PHV na terenie Wielkiego Londynu. Eventech jest zarejestrowanym właścicielem wszystkich PHV używanych przez Addison Lee, które są wynajmowane na podstawie umowy zawieranej przez Addison Lee kierowcom prowadzącym własną działalność gospodarczą.

- 21 Eventech podnosi, że w toku postępowania głównego przedstawił dowody w postaci wielu reklam dotyczących londyńskich przedsiębiorstw taksówkowych, które wskazują na korzyści wynikające z zamawiania taksówek, które w przeciwieństwie do PHV mogą korzystać z pasów przeznaczonych dla autobusów w godzinach szczytu. Zdaniem Eventechu informacje te nie zostały podważone i stanowią powód, dla którego TfL nie kwestionuje okoliczności, że stosowane przez niego zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów przysparzają przedsiębiorstwom taksówkowym korzyści gospodarczej zapewnionej przez państwo.
- 22 TfL wyjaśnia, że prezes Addison Lee skierował do swoich kierowców pismo, w którym poinformował ich, że mogli oni korzystać w Londynie z pasów przeznaczonych dla autobusów, do których dostęp jest zastrzeżony dla taksówek londyńskich, i w którym to piśmie zaoferował im rekompensatę za każdy mandat lub za każde inne zobowiązanie finansowe z tego tytułu. TfL wskazuje w tym względzie, że w toku postępowania w przedmiocie środka tymczasowego wydany został nakaz powstrzymania się od popełnienia przestępstwa.
- 23 Eventech podnosi, że w ciągu szesnastu miesięcy, mianowicie od końca lipca 2011 r. do początku grudnia 2012 r., TfL i różne londyńskie Boroughs nałożyły na niego grzywny w łącznej wysokości wynoszącej ponad 180 000 GBP (funtów szterlingów), czyli około 215 166 EUR, za korzystanie w Londynie z pasów przeznaczonych dla autobusów.
- 24 W szczególności London Borough of Camden nałożyła na Eventech dwa mandaty ze względu na fakt, iż odpowiednio w dniach 6 i 13 października 2010 r. dwóch kierowców Addison Lee prowadzących PHV skorzystało z pasu przeznaczonego dla autobusów przy Southampton Row w centrum Londynu. Eventech zakwestionował te mandaty, odwołując się do Parking Adjudicator. Decyzją wydaną w dniu 16 sierpnia 2011 r. przez Parking Adjudicator odwołanie to zostało oddalone.
- 25 Wyrokiem z dnia 13 lipca 2012 r. High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) oddalił skargę wniesioną przez Eventech na tę decyzję. Eventech uzyskał pozwolenie na wniesienie odwołania od tego wyroku, a następnie sprawa została rozpoznana przez Court of Appeal w dniach 23 i 24 kwietnia 2013 r.
- 26 Eventech podnosi w szczególności, że zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów stanowią niezgłoszoną pomoc państwa na rzecz londyńskich przedsiębiorstw taksówkowych, co jest sprzeczne z art. 108 ust. 3 TFUE i art. 107 ust. 1 TFUE.
- 27 Sąd odsyłający uważa w tym względzie, iż bezsporne jest, że wspomniane zasady skutkują przysporzeniem korzyści gospodarczej taksówkom londyńskim, że zasady te zostały ustanowione przez państwo i że mogą one zakłócać konkurencję pomiędzy PHV i taksówkami londyńskimi, ponieważ pozwalają tym ostatnim poruszać się szybciej niż PHV po drogach objętych zastosowaniem owych zasad, w ten sposób zapewniając im w szczególności przewagę konkurencyjną w pozyskiwaniu potencjalnych klientów. Natomiast pozostałe przesłanki związane z pojęciem pomocy państwa niekoniecznie zostały spełnione.
- 28 TfL twierdzi bowiem, że korzyść gospodarcza na rzecz taksówek londyńskich, która wynika z zasad korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów, nie została przyznana przy użyciu zasobów państwowych, gdyż zasady te nie mają żadnego wpływu na owe zasoby. Wspomniane zasady nie są też selektywne, gdyż taksówki londyńskie i PHV nie znajdują się w porównywalnej sytuacji prawnej lub faktycznej w świetle celu, do którego zmierzają omawiane zasady. W każdym razie skutek różnicujący tych zasad jest uzasadniony charakterem i ogólną strukturą systemu. Wreszcie rzezone zasady nie mogą wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, ponieważ są one środkiem stosowanym lokalnie, obowiązującym wyłącznie na terenie Londynu.

- 29 Eventech podnosi, że, wprost przeciwnie, omawiana korzyść gospodarcza zostaje przyznana przy użyciu zasobów państwowych, ponieważ po pierwsze taksówki londyńskie otrzymują na preferencyjnych zasadach dostęp do mienia państwowego, a po drugie zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów przyznają tym taksówkom zwolnienie z obowiązku uiszczania mandatów lub innych kar za używanie tych pasów. Owe zasady są selektywne, gdyż przyznają taksówkom londyńskim przewagę nad ich konkurentami, mianowicie nad PHV. Wreszcie omawiane zasady dotyczą sektora otwartego dla przedsiębiorstw z wszystkich państw członkowskich, w związku z czym nie można wykluczyć wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- 30 W tych okolicznościach Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy w okolicznościach zachodzących w niniejszej sprawie udostępnienie znajdujących się na drodze publicznej pasów przeznaczonych dla autobusów czarnym [londyńskim] taksówkom w powiązaniu z odmową ich udostępnienia [PHV], w czasie obowiązywania ograniczeń w ruchu na tych pasach, stanowi użycie »zasobów państwowych« w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE?
2. a) Jaki jest odpowiedni cel, w odniesieniu do którego należy szukać odpowiedzi na pytanie, czy czarne [londyńskie] taksówki i [PHV] znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, przy ustalaniu, czy udostępnienie znajdujących się na drodze publicznej pasów przeznaczonych dla autobusów czarnym [londyńskim] taksówkom w powiązaniu z odmową ich udostępnienia [PHV] ma charakter selektywny w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE?
- b) Jeśli zostałyby wykazane, że odpowiednim celem w rozumieniu pytania [drugiego lit. a)], przynajmniej w części, jest stworzenie bezpiecznego i efektywnego systemu transportu oraz że istnieją względy bezpieczeństwa lub efektywności, które uzasadniają zezwolenie czarnym [londyńskim] taksówkom na poruszanie się pasami przeznaczonymi dla autobusów, a które nie mają zastosowania w stosunku do [PHV], to czy można stwierdzić, że wskazany środek nie jest selektywny w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE?
- c) Czy przy udzieleniu odpowiedzi na pytanie [drugie lit. b)] niezbędne jest ustalenie, czy państwo członkowskie powołujące się na powyższe uzasadnienie wykazało dodatkowo, że uprzywilejowane traktowanie czarnych [londyńskich] taksówek w porównaniu z [PHV] jest proporcjonalne i nie wykracza poza niezbędny zakres?
- 3) Czy udostępnienie znajdujących się na drodze publicznej pasów przeznaczonych dla autobusów czarnym [londyńskim] taksówkom w powiązaniu z odmową ich udostępnienia [PHV], w godzinach obowiązywania ograniczeń w ruchu na tych pasach, może wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE w sytuacji, gdy dana droga jest położona w centrum Londynu i nie istnieje zakaz posiadania lub prowadzenia przez obywateli innych państw członkowskich czarnej [londyńskiej] taksówki lub [PHV]?”.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### *W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego*

- 31 W pytaniach pierwszym i drugim, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zapytuje się w istocie, czy zezwolenie taksówkom londyńskim – dla celów stworzenia bezpiecznego i efektywnego systemu transportu – na poruszanie się po znajdujących się na drodze publicznej pasach przeznaczonych dla autobusów w godzinach obowiązywania ograniczeń w ruchu na tych pasach w powiązaniu z zakazem korzystania z owych pasów przez PHV, chyba że następuje to w celu zabrania lub wysadzenia pasażerów, którzy wcześniej je zamówili, wiąże się z użyciem zasobów państwowych i przysparza tym

taksówkom selektywnej korzyści gospodarczej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Sąd odsyłający chciałby też ustalić, czy w celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy zbadać, czy wspomniany środek jest proporcjonalny i czy nie wykracza on poza niezbędny zakres.

- 32 Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE „[z] zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- 33 Jeśli chodzi o przesłankę dotyczącą użycia zasobów państwowych, należy przypomnieć, że pojęcie pomocy obejmuje nie tylko świadczenia o charakterze pozytywnym, takie jak przyznanie subwencji, lecz również różne formy środków interwencyjnych, które zmniejszają koszty obciążające zwykle budżet przedsiębiorstwa i które, nie będąc przez to subwencjami w ścisłym znaczeniu tego słowa, mają jednak taki sam charakter oraz identyczny skutek (wyrok Frucona Košice/Komisja, C-73/11 P, EU:C:2013:32, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 W związku z tym dla celów stwierdzenia istnienia pomocy państwa należy wykazać dostatecznie bezpośredni związek między z jednej strony korzyścią przyznaną beneficjentowi a z drugiej strony uszczupleniem budżetu państwowego bądź wystąpieniem dostatecznie konkretnego gospodarczego ryzyka powstania obciążeń dla tego budżetu (zob. podobnie wyrok Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja i in. i Komisja/Francja i in., C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, pkt 109).
- 35 W niniejszym przypadku z akt, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że sąd odsyłający rozważa zasadność argumentacji przedstawionej mu przez Eventech i zaprezentowanej ponownie przed Trybunałem, zgodnie z którą zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów wiążą się z takimi obciążeniami budżetowymi ze względu, po pierwsze, na przysługujący taksówkom londyńskim dostęp na preferencyjnych warunkach do infrastruktury należącej do państwa, mianowicie do pasów przeznaczonych dla autobusów w Londynie, a po drugie, na zwolnienie z obowiązku uiszczania mandatów, przysługujące taksówkom londyńskim, gdy korzystają z tych pasów.
- 36 Jeśli chodzi o drugi z argumentów przedstawionych w punkcie poprzednim, który powinien zostać zbadany w pierwszej kolejności, należy zaznaczyć przede wszystkim, że okoliczność, iż zachowanie określone wcześniej jako zgodne z prawem i dozwolone nie naraża podmiotów prawa na sankcje, jest właściwa każdemu systemowi prawnemu.
- 37 W sprawie będącej przedmiotem postępowania głównego bezsporne jest, że fakt, iż taksówki londyńskie mogą korzystać z pasów przeznaczonych dla autobusów w Londynie, nie narażając się na ryzyko otrzymania mandatu, wynika z udzielonego tym taksówkom na podstawie zasad korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów zezwolenia na korzystanie z tych pasów w godzinach obowiązywania ograniczeń w poruszaniu się po nich.
- 38 W zakresie, w jakim Eventech opiera swoją argumentację na domniemanym podobieństwie okoliczności faktycznych i prawnych niniejszej sprawy do okoliczności sprawy, w której zapadł wyrok Komisja/Niderlandy (C-279/08 P, EU:C:2011:551), należy stwierdzić, że owe okoliczności różnią się od okoliczności sporu zawisłego w postępowaniu głównym.
- 39 W pkt 106 wyroku Komisja/Niderlandy (EU:C:2011:551) Trybunał stwierdził bowiem, że rozpatrywany środek może powodować dodatkowy ciężar dla władz publicznych, w szczególności w postaci zwolnienia z obowiązku zapłaty grzywien lub innych kar pieniężnych, ponieważ Królestwo Niderlandów przyznało przedsiębiorstwom objętym rzeczonym środkiem możliwość zakupu uprawnień do emisji w celu uniknięcia zapłaty grzywien, które w braku takich uprawnień musiałyby zostać uiszczone ze względu na przekroczenie przez te przedsiębiorstwa przewidzianych w przepisach prawnych ograniczeń w zakresie ich emisji tlenu azotu.



- 40 Tymczasem w sprawie będącej przedmiotem postępowania głównego bezsporne jest, że każde nieuprawnione skorzystanie z pasów przeznaczonych dla autobusów stanowi czyn zabroniony zagrożony mandatem i że właściwe władze publiczne nie wprowadziły żadnego środka pozwalającego na uniknięcie zapłaty takiego mandatu. Z ustalenia poczynionego w pkt 37 niniejszego wyroku wynika ponadto, że fakt, iż taksówki londyńskie mogą korzystać z tych pasów, nie narażając się na ryzyko otrzymania mandatu, nie wynika z odstąpienia przez władze publiczne z pobierania należnych mandatów, ale z zezwolenia udzielonego taksówkom na korzystanie z owych pasów.
- 41 Dlatego też okoliczność, że taksówki londyńskie nie są zobowiązane do zapłaty mandatów z tytułu korzystania przez nie z pasów przeznaczonych dla autobusów, nie wiąże się z dodatkowymi obciążeniami dla władz publicznych mogącymi prowadzić do użycia zasobów państwowych.
- 42 Jeśli chodzi o pierwszy argument podniesiony przez Eventech, dotyczący dostępu na preferencyjnych warunkach do infrastruktury transportowej finansowanej przez państwo, za korzystanie z której od taksówek londyńskich nie pobiera się żadnej opłaty, prawdą jest, że – jak wskazuje wspomniane przedsiębiorstwo – Trybunał orzekł, iż sfinansowanie w drodze wkładu kapitałowego wniesionego przez władze publiczne występujące w charakterze akcjonariusza budowy infrastruktury, która jest przedmiotem działalności gospodarczej, może stanowić pomoc państwa (zob. podobnie wyrok *Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle/Komisja*, C-288/11 P, EU:C:2012:821, pkt 43, 44).
- 43 Jednakże w sprawie objętej postępowaniem głównym po pierwsze bezsporne jest, że zasadniczo omawiane drogi, a w szczególności znajdujące się na nich pasy przeznaczone dla autobusów, nie są przedmiotem jakiegokolwiek działalności gospodarczej wykonywanej przez władze publiczne. Jak zostało bowiem potwierdzone przez Eventech i przez TfL w toku rozprawy przed Trybunałem, korzystanie z tych dróg i tych pasów jest nieodpłatne.
- 44 Wynika stąd, że władze publiczne nie rezygnują w ramach zasad korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów z dochodów, które osiągnęłyby, gdyby owe zasady nie miały zastosowania.
- 45 Po drugie, należy przypomnieć, że środek rozpatrywany w postępowaniu głównym nie dotyczy finansowania, jako takiego, budowy pasów przeznaczonych dla autobusów, ale dostępu na preferencyjnych warunkach do tych pasów. Należy dodać, że z akt, którymi dysponuje Trybunał, wynika jednoznacznie, że owe pasy nie zostały zbudowane na korzyść konkretnego przedsiębiorstwa lub szczególnej kategorii przedsiębiorstw, takiej jak taksówki londyńskie lub przewoźnicy autobusowi, i nie zostały one im przekazane po ich wybudowaniu, lecz zostały one wybudowane jako część londyńskiej sieci dróg przede wszystkim w celu usprawnienia autobusowego transportu publicznego, niezależnie od tego, czy organizacja tej usługi publicznej podlegała sektorowi publicznemu czy też sektorowi prywatnemu.
- 46 W świetle powyższych rozważań kwestia podniesiona w argumentacji Eventechu, streszczona w pkt 35 niniejszego wyroku, dotyczy – jak wskazał rzecznik generalny w pkt 24 swej opinii – tego, czy w okolicznościach sprawy będącej przedmiotem postępowania głównego właściwe władze publiczne są zobowiązane na podstawie art. 107 ust. 1 TFUE do pobierania od użytkowników, którzy korzystają z prawa dostępu na preferencyjnych warunkach do infrastruktury publicznej, opłaty odpowiadającej wartości gospodarczej tego prawa.
- 47 Należy podkreślić, że kwestia ta, jako taka, nie dotyczy kryterium użycia zasobów państwowych, ale odnosi się do tego, czy trzeba uznać, iż zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów, w oparciu o które TfL realizuje przewidziany w przepisach krajowych cel polegający na zapewnieniu bezpiecznego i efektywnego systemu transportu, przynajmą ich beneficjentom korzyść gospodarczą w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, która jest objęta zakresem stosowania prawa Unii w dziedzinie pomocy państwa i której wartość gospodarcza powinna zostać uiszczona przez tych beneficjentów.

- 48 Jak podniosły Komisja Europejska i Urząd Nadzoru EFTA, należy uznać w tym względzie, że gdy państwo, dążąc do realizacji celu przewidzianego w przepisach tego państwa, przyznaje użytkownikom infrastruktury publicznej, która nie jest przedmiotem działalności gospodarczej wykonywanej przez władze publiczne, prawo dostępu do tej infrastruktury na preferencyjnych warunkach, nie przyznaje ono koniecznie korzyści gospodarczej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- 49 Ponadto należy podkreślić, że wskazanie zamierzonego celu stanowi w zasadzie wyłączone uprawnienie właściwych krajowych władz publicznych i że powinny one dysponować zakresem uznania, zarówno jeśli chodzi o konieczność rezygnacji z potencjalnych dochodów, aby osiągnąć zamierzony cel przewidziany w przepisach prawnych, jak i o określenie stosownych kryteriów przyznania prawa, które powinny jednak zostać ustalone wcześniej w przejrzysty i niedyskryminacyjny sposób.
- 50 W sprawie będącej przedmiotem postępowania głównego bezsporne jest, że prawo dostępu na preferencyjnych warunkach oznacza prawo korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów, że prawo to ma wartość gospodarczą, że zostaje ono przyznane przez organ zarządzający ruchem drogowym, że z przepisów mających zastosowanie w dziedzinie ruchu drogowego wynika, iż celem zamierzonym przez omawiane przepisy jest zapewnienie bezpiecznego i efektywnego systemu transportu, że ani dana sieć drogowa, ani pasy przeznaczone dla autobusów nie są przedmiotem działalności gospodarczej, że kryterium przyznania prawa dostępu jest kryterium świadczenia usług taksówkowych w Londynie, że owo kryterium zostało ustalone wcześniej w przejrzysty sposób i wreszcie że wszystkie podmioty świadczące takie usługi są traktowane w jednakowy sposób.
- 51 Jeśli chodzi o istnienie związku między realizacją przewidzianego w przepisach prawnych celu polegającego na zapewnieniu bezpiecznego i efektywnego systemu transportu a rezygnacją z potencjalnych dochodów na podstawie zasad korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów, jak słusznie wskazał rzecznik generalny w pkt 30 swej opinii, nie można wykluczyć, że pobieranie od taksówek londyńskich opłaty odpowiadającej wartości gospodarczej przyznanego im prawa dostępu do pasów przeznaczonych dla autobusów mogłoby zagrozić, przynajmniej częściowo, realizacji tego celu, ponieważ mogłoby zniechęcić część taksówek londyńskich do poruszania się po tych pasach.
- 52 Ponadto, zważywszy na charakterystyczne cechy taksówek londyńskich, które zostały omówione w pkt 4–11 niniejszego wyroku, właściwe władze krajowe mogły rozsądnie uznać, że dostęp tych taksówek do pasów przeznaczonych dla autobusów może sprzyjać efektywności londyńskiego systemu transportu drogowego, w związku z czym kryterium przyznania omawianego prawa, mianowicie kryterium świadczenia usług taksówkowych w Londynie, jest w stanie umożliwić realizację zamierzonego celu.
- 53 W świetle powyższych rozważań należy jeszcze sprawdzić, czy kryterium przyznania prawa dostępu uwzględnione przez właściwy organ ma zastosowanie do odnośnych podmiotów gospodarczych w niedyskryminacyjny sposób. Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 35 swej opinii, badanie to zbiega się w istocie z badaniem kwestii, czy zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów przysparzają taksówkom londyńskim selektywnej korzyści gospodarczej. W konsekwencji tę kwestię należy rozpatrzyć w ramach badania istnienia takiej korzyści.
- 54 Należy przypomnieć w tym względzie, że art. 107 ust. 1 TFUE zakazuje przyznawania pomocy, która sprzyja „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów”, czyli pomocy selektywnej (wyrok Mediaset/Komisja, C-403/10 P, EU:C:2011:533, pkt 36).
- 55 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika w tym względzie, że art. 107 ust. 1 TFUE wymaga ustalenia, czy w ramach danego systemu prawnego przepis krajowy może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w porównaniu z innymi, które w świetle celu tego systemu znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej (wyrok Mediaset/Komisja EU:C:2011:533, pkt 36).

- 56 W ramach pytania drugiego lit. b) sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o dokonanie oceny, celem ustalenia ewentualnego selektywnego charakteru przyznanej korzyści, czy rozpatrywany środek wprowadza zróżnicowanie między podmiotami znajdującymi się w świetle zamierzonego celu w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej.
- 57 Należy podkreślić w tym względzie, że określenie odpowiednio sytuacji taksówek londyńskich i sytuacji PHV, jak również ocena ewentualnej porównywalności tych sytuacji stanowią kwestie podlegające właściwości sądu odsyłającego, który jako jedyny dysponuje wszystkimi istotnymi informacjami na temat stanu faktycznego i prawnego.
- 58 Jednakże Trybunał, opierając się na informacjach zawartych w aktach, którymi dysponuje, może udzielić sądowi odsyłającemu użytecznych wskazówek w zakresie oceny, której sąd odsyłający będzie musiał dokonać.
- 59 Należy zaznaczyć w tym względzie po pierwsze, że określenie sytuacji faktycznej i prawnej taksówek londyńskich i PHV nie może ograniczać się do sytuacji istniejącej w sektorze rynku, na którym te dwie kategorie podmiotów zajmujących się przewozem osób bezpośrednio konkurują ze sobą, mianowicie w sektorze wcześniej zamówionych kursów. Nie budzi bowiem poważnych wątpliwości okoliczność, że wszystkie kursy wykonywane przez taksówki londyńskie i przez PHV mogą wpływać na bezpieczeństwo i efektywność systemu transportowego na wszystkich drogach w Londynie.
- 60 Po drugie, należy uwzględnić okoliczność, że z uwagi na swój status prawny jedynie taksówki londyńskie mogą „poszukiwać klientów”, jedynie one podlegają obowiązkowi zabrania pasażera, muszą być rozpoznawalne i zdolne do przewożenia osób poruszających się na wózkach inwalidzkich, zaś ich kierowcy muszą podawać ceny za swe usługi na podstawie wskazań taksometru oraz posiadać szczególnie pogłębioną znajomość miasta Londynu.
- 61 Wynika stąd, że taksówki londyńskie i PHV znajdują się w sytuacjach faktycznych i prawnych, które są na tyle różne, że można uznać, iż nie są one porównywalne, i że w związku z tym zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów nie przysparzają taksówkom londyńskim selektywnej korzyści gospodarczej.
- 62 W tych okolicznościach nie zachodzi potrzeba udzielenia odpowiedzi na pytanie drugie lit. c).
- 63 Mając na względzie całość powyższych rozważań, na pytania pierwsze i drugie należy odpowiedzieć w ten sposób, że zezwolenie taksówkom londyńskim – dla celów stworzenia bezpiecznego i efektywnego systemu transportu – na poruszanie się po znajdujących się na drodze publicznej pasach przeznaczonych dla autobusów w godzinach obowiązywania ograniczeń w ruchu na tych pasach w powiązaniu z zakazem korzystania z owych pasów przez PHV, chyba że następuje to w celu zabrania lub wysadzenia pasażerów, którzy wcześniej je zamówili, nie okazuje się mieć charakteru wiążącego się z użyciem zasobów państwowych lub z przysporzeniem tym taksówkom selektywnej korzyści gospodarczej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, co powinien jednak ustalić sąd odsyłający.

*W przedmiocie pytania trzeciego*

- 64 W ramach pytania trzeciego sąd odsyłający chce w istocie ustalić, czy zezwolenie taksówkom londyńskim na poruszanie się po znajdujących się na drodze publicznej pasach przeznaczonych dla autobusów w godzinach obowiązywania ograniczeń w ruchu na tych pasach w powiązaniu z zakazem korzystania z owych pasów przez PHV, chyba że następuje to w celu zabrania lub wysadzenia pasażerów, którzy wcześniej je zamówili, może wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

- 65 Należy przypomnieć w tym względzie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w celu zakwalifikowania środka krajowego jako pomocy państwa nie jest konieczne stwierdzenie faktycznego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji, lecz jedynie zbadanie, czy pomoc może mieć wpływ na tę wymianę handlową i zakłócać konkurencję (wyrok *Libert i in.*, C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 W szczególności, jeśli pomoc przyznana przez państwo członkowskie wzmacnia pozycję niektórych przedsiębiorstw w stosunku do pozycji zajmowanej przez inne konkurencyjne przedsiębiorstwa w ramach wewnątrzspółnotowej wymiany handlowej, należy uznać, że ma ona wpływ na tę wymianę (zob. podobnie wyrok *Libert i in.*, EU:C:2013:288, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 67 W tym zakresie nie jest konieczne, aby uprzywilejowane przedsiębiorstwa uczestniczyły w wewnątrzspółnotowej wymianie handlowej. Jeżeli bowiem państwo członkowskie przyznaje pomoc przedsiębiorstwom, działalność krajowa może być dzięki temu utrzymana lub zwiększona z tym skutkiem, że zmniejszą się szanse wejścia na rynek tego państwa członkowskiego przedsiębiorstw mających siedzibę w innych państwach członkowskich (zob. podobnie wyrok *Libert i in.*, EU:C:2013:288, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 68 Ponadto zgodnie z orzecznictwem Trybunału nie istnieje próg lub procent, poniżej którego można uznać, że wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi nie zachodzi. Stosunkowo niewielkie znaczenie pomocy lub stosunkowo niewielki rozmiar przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pomocy nie wykluczają bowiem a priori ewentualnego wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi (wyrok *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415, pkt 81).
- 69 Dlatego przesłanka, zgodnie z którą pomoc może wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, nie zależy od tego, czy świadczone usługi przewozowe mają charakter lokalny lub regionalny, czy też od znaczenia danej dziedziny działalności (wyrok *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, EU:C:2003:415, pkt 82).
- 70 W sprawie będącej przedmiotem postępowania głównego należy uznać w szczególności, iż nie można wykluczyć, że zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów czynią mniej atrakcyjnym świadczenie usług przez PHV w Londynie, wskutek czego zmniejszają się szanse wejścia na ten rynek przedsiębiorstw mających siedzibę w innych państwach członkowskich, co powinien ustalić sąd odsyłający.
- 71 Wynika stąd, że na pytanie trzecie należy odpowiedzieć w ten sposób, iż nie można wykluczyć, że zezwolenie taksówkom londyńskim na poruszanie się po znajdujących się na drodze publicznej pasach przeznaczonych dla autobusów w godzinach obowiązywania ograniczeń w ruchu na tych pasach w powiązaniu z zakazem korzystania z owych pasów przez PHV, chyba że następuje to w celu zabrania lub wysadzenia pasażerów, którzy wcześniej je zamówili, może wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, co powinien ustalić sąd odsyłający.

### **W przedmiocie kosztów**

- 72 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Zezwolenie taksówkom londyńskim – dla celów stworzenia bezpiecznego i efektywnego systemu transportu – na poruszanie się po znajdujących się na drodze publicznej pasach przeznaczonych dla autobusów w godzinach obowiązywania ograniczeń w ruchu na tych pasach w powiązaniu z zakazem korzystania z owych pasów przez prywatne pojazdy przeznaczone do najmu z kierowcą, chyba że następuje to w celu zabrania lub wysadzenia pasażerów, którzy wcześniej je zamówili, nie okazuje się mieć charakteru wiążącego się z użyciem zasobów państwowych lub z przysporzeniem tym taksówkom selektywnej korzyści gospodarczej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, co powinien jednak ustalić sąd odsyłający.**
- 2) **Nie można wykluczyć, że zezwolenie taksówkom londyńskim na poruszanie się po znajdujących się na drodze publicznej pasach przeznaczonych dla autobusów w godzinach obowiązywania ograniczeń w ruchu na tych pasach w powiązaniu z zakazem korzystania z owych pasów przez prywatne pojazdy przeznaczone do najmu z kierowcą, chyba że następuje to w celu zabrania lub wysadzenia pasażerów, którzy wcześniej je zamówili, może wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, co powinien ustalić sąd odsyłający.**

Podpisy