Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 24 września 2014 r.[1]

Sprawa C-518/13

The Queen, na wniosek Eventech Ltd,
przeciwko
The Parking Adjudicator

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Court of Appeal (England & Wales) (Zjednoczone Królestwo)]

Pomoc państwa — Pojęcie „pomocy" w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE — Przepisy regulujące dostęp do infrastruktury publicznej i korzystanie z niej — Zezwolenie wydane taksówkom, ale nie prywatnym pojazdom przeznaczonym do najmu z kierowcą, na korzystanie z pasów przeznaczonych dla autobusów na obszarze Wielkiego Londynu — Przeniesienie zasobów państwowych — Selektywność — Wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi

1. Court of Appeal (England & Wales) (zwany dalej „Court of Appeal") zwrócił się do Trybunału o wyjaśnienie kwestii, czy kwestionowane zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów w Londynie (zwane dalej „zasadami korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów") przyjęte przez Transport for London (zwany dalej „TfL") są objęte pojęciem „pomocy" w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Zgodnie z tymi zasadami tylko czarne taksówki („black cabs", mianowicie taksówki londyńskie) mogą korzystać w pewnych okresach dnia z pasów zarezerwowanych dla autobusów na drogach publicznych, podczas gdy prywatne pojazdy przeznaczone do najmu z kierowcą („private hire vehicles", zwane dalej „PHV") nie mogą z nich korzystać.

2. Spór ten wpisuje się w ramy postępu technologicznego, jaki dokonał się w ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci. W szczególności pojawienie się systemów nawigacji satelitarnej oraz smartfonów posiadających specjalne aplikacje służące ułatwieniu składania zamówień na przewóz zmieniło sposób postępowania klientów, zacierając granice między taksówkami a PHV. W konsekwencji taksówki i PHV ostro konkurują ze sobą w całej Europie, a Londyn nie jest jedynym miastem, w którym narosły konflikty[2].

3. W istocie nie uważam, by reguły dotyczące pomocy państwa odnosiły się w ogólny sposób do środków krajowych takich jak zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów, pod warunkiem że zapewnione jest równe traktowanie w stosunku do podobnych przedsiębiorstw.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Zobacz w szczególności opinia Autorité de la concurrence (francuskiego organu ochrony konkurencji) nr 13-A-23 z dnia 16 grudnia 2013 r. dotycząca projektu dekretu w sprawie wcześniejszego zamówienia prywatnych pojazdów przeznaczonych do najmu z kierowcą; postanowienie w przedmiocie środka tymczasowego wydane w dniu 5 lutego 2014 r. przez francuski Conseil d'État w sprawach nr 374524 i nr 374554, SAS Allocab i in.; wyrok tribunal de commerce de Bruxelles (sądu gospodarczego w Brukseli) z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie nr A/14/01645, Taxi Radio Bruxellois; orzeczenie Landgericht Frankfurt (sądu okręgowego we Frankfurcie) z dnia 16 września 2014 r. w sprawie nr 2-03 0 329/14, Taxi Deutschland.

I – **Krajowe ramy prawne**

A – *Czarne taksówki i PHV*

4. Usługi przewozu taksówkami w Londynie świadczone są przez czarne taksówki i PHV. Licencje na świadczenie obu tych rodzajów usług wydaje organ znajdujący się pod nadzorem TfL. Licencje te przyznawane są jednak na podstawie odrębnych przepisów prawnych i podlegają odrębnym zasadom.

5. Licencje dotyczące czarnych taksówek są wydawane na podstawie przepisów London Cab Order 1934 (zarządzenia w sprawie londyńskich taksówek z 1934 r.). Zarządzenie to zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w sekcji 6 Metropolitan Public Carriage Act (ustawy o miejskiej komunikacji publicznej) z 1869 r. (zwanej dalej „ustawą z 1869 r."), której sekcja 8 ust. 2 stanowi, że „żadna taksówka nie będzie *poszukiwać klientów*" (wyróżnienie moje) na terenie Londynu, chyba że kierowca posiada licencję wydaną przez TfL na mocy sekcji 8 ustawy z 1869 r. W rezultacie tylko czarne taksówki mają prawo zabierać pasażerów z ulicy, nawet jeśli nie zamówili oni wcześniej taksówki.

6. PHV posiadają odrębną licencję na mocy Private Hire Vehicles (London) Act 1998 [ustawy o prywatnych pojazdach przeznaczonych do najmu z kierowcą (w Londynie) z 1998 r.]. Nie mają one prawa „poszukiwania klientów" na terenie Londynu, ale mogą przewozić pasażerów, którzy wcześniej zamówili ich usługi.

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

7. Zgodnie z sekcją 121A Road Traffic Regulation Act 1984 (ustawy o regulacji ruchu drogowego z 1984 r., zwanej dalej „ustawą z 1984 r.") TfL jest organem zarządzającym ruchem w zakresie niektórych dróg położonych na obszarze Wielkiego Londynu, zwanych „drogami GLA"[3], podczas gdy organami zarządzającymi ruchem odpowiedzialnymi za prawie wszystkie pozostałe drogi w Londynie i na obszarze Wielkiego Londynu są poszczególne dzielnice Londynu.

8. Sekcja 6 ustawy z 1984 r. (ze zmianami) przyznaje organowi zarządzającemu ruchem odpowiedzialnemu za daną drogę uprawnienie w zakresie wprowadzenia na takiej drodze (lub jej części) ograniczenia ruchu poprzez zezwolenie na jej użytkowanie tylko przez pojazdy określonego rodzaju. Wykonując uprawnienie przysługujące mu na mocy sekcji 6, TfL wyznaczył na wielu drogach GLA pasy przeznaczone dla autobusów. TfL przyjął w tym kontekście zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów.

9. Większość dzielnic Londynu przyjęła zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów podobne do zasad przyjętych przez TfL. Jako przykład można podać pas przeznaczony dla autobusów przy Southampton Row, którym zarządza londyńska dzielnica Camden (zwana dalej „LBC"). PHV mają jednak prawo wjeżdżać na pas przeznaczony dla autobusów w celu odebrania lub wysadzenia pasażerów.

C – *Egzekwowanie przepisów*

10. Zgodnie z sekcją 4 London Local Authorities Act 1996 (ustawy o władzach lokalnych Londynu z 1996 r.) organy zarządzające ruchem mogą wystawiać mandaty z powodu naruszenia zarządzeń wydanych na podstawie sekcji 6 ustawy z 1984 r.

3 — Sąd odsyłający wskazuje, że drogi GLA liczą 580 km i są, mówiąc bardzo ogólnie, najważniejszymi drogami na obszarze Wielkiego Londynu.

11. 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 większość przypadków nieprzestrzegania takich zarządzeń jest załatwiana poprzez nałożenie mandatu przez organ zarządzający ruchem.

II – **Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

12. Eventech Ltd (zwana dalej „Eventechiem") jest spółką powiązaną z Addison Lee plc (zwaną dalej „Addison Lee"), która jest operatorem floty PHV na terenie Wielkiego Londynu. Eventech jest zarejestrowanym posiadaczem wszystkich PHV należących do Addison Lee, które są wynajmowane na podstawie umowy zawieranej przez Addison Lee kierowcom prowadzącym własną działalność gospodarczą.

13. W dniach 6 oraz 13 października 2010 r. dwóch kierowców Addison Lee prowadzących PHV poruszało się pasem przeznaczonym dla autobusów przy Southampton Row w centrum Londynu. W rezultacie LBC nałożyła na Eventech mandaty dotyczące tych dwóch przypadków poruszania się pasem przeznaczonym dla autobusów przy Southampton Row. Eventech zakwestionował przed Parking Adjudicator (urzędnikiem orzekającym w sprawach parkowania) owe mandaty oraz zgodność z prawem zasad korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów.

14. Parking Adjudicator nie uwzględnił tego odwołania. Eventech wszczął następnie postępowanie przed High Court of Justice (England & Wales) (zwanym dalej „High Court"), podnosząc, że zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów naruszały zasady mające zastosowanie w dziedzinie swobody świadczenia usług, swobody przedsiębiorczości i pomocy państwa. Wyrokiem z dnia 13 lipca 2012 r. High Court oddalił tę skargę.

15. W dniu 7 grudnia 2012 r. Eventech uzyskał pozwolenie na wniesienie odwołania od tego postanowienia High Court, a następnie sprawa została rozpoznana przez Court of Appeal. Żywiąc wątpliwości co do poprawnej wykładni art. 107 ust. 1 TFUE, Court of Appeal 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 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 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 taksówkom w powiązaniu z odmową ich udostępnienia [PHV] ma charakter selektywny w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE?

b) Jeśli zostałoby 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 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 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 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 taksówki lub [PHV]?".

16. Uwagi na piśmie złożyli: Eventech, TfL, rząd polski, Komisja i Urząd Nadzoru EFTA (zwany dalej „Urzędem Nadzoru"). Z wyjątkiem rządu polskiego strony te przedstawiły też uwagi ustne na rozprawie w dniu 3 lipca 2014 r.

III – **Analiza**

A – *Uwagi wstępne*

17. Court of Appeal zadał Trybunałowi trzy pytania prejudycjalne, wszystkie dotyczące wykładni pewnych elementów składających się na pojęcie „pomocy" w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Pytanie pierwsze dotyczy kwestii przeniesienia „zasobów państwowych". Pytanie drugie odnosi się w szczególności do trzech różnych aspektów kwestii, czy zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów sprzyjają „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów", to znaczy, czy owe zasady mają charakter selektywny. Wreszcie pytanie trzecie dotyczy wykładni pojęcia „wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi".

18. Warto zauważyć, że kwestie dotyczące pomocy państwa, które były przedmiotem sporu przed High Court, odnosiły się do: (i) wymogu selektywności; (ii) tego, czy zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów „zakłócają konkurencję lub grożą jej zakłóceniem", oraz (iii) tego, czy zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów mogą mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Innymi słowy, z jednej strony, o ile bezsporne było przed High Court, że zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów skutkowały przeniesieniem zasobów państwowych, o tyle kwestia ta jest obecnie dyskutowana przed Court of Appeal, dotyczy jej zaś pytanie pierwsze[4]. Z drugiej strony nie jest już kwestionowana okoliczność, że zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów mogą prowadzić do zakłócenia konkurencji. Pomijając te kwestie, należy zauważyć, że przed żadnym z sądów nie spierano się co kwestii, czy zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów rzeczywiście przysparzają korzyści czarnym taksówkom, w związku z czym sąd odsyłający nie zadał w tym względzie żadnego pytania.

19. Z mających zastosowanie przepisów krajowych wynika, że ramy konkurencyjne dotyczące świadczenia usług lokalnego przewozu osób pojazdami charakteryzują się tym, iż czarne taksówki dysponują w części monopolem prawnym. Tylko one mogą „poszukiwać klientów", to znaczy zabierać klientów na postoju taksówek, i tylko je można złapać na ulicy. Jednakże zarówno czarne taksówki, jak

4 — Podczas rozprawy wyjaśniono, że Court of Appeal postanowił podnieść z urzędu kwestię przeniesienia zasobów państwowych i zażądał od stron przedstawienia uwag w tym względzie.

i PHV mogą świadczyć swe usługi w zakresie wcześniej zamówionych kursów. Co się tyczy zakresu, w jakim czarne taksówki działają na rynku wcześniej zamówionych kursów, zgodnie z dowodami przedstawionymi przed High Court sondaż z 2009 r. wykazał, że 8% kursów czarnymi taksówkami zostało wcześniej zamówionych[5].

B – *Pytanie pierwsze: przeniesienie zasobów państwowych*

20. W ramach pytania pierwszego sąd odsyłający pragnie ustalić, czy zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów prowadzą do przeniesienia zasobów państwowych. W konsekwencji Trybunał musi wyjaśnić kwestię, czy takim przeniesieniem jest fakt, iż państwo przyznaje określonej grupie przedsiębiorstw dostęp do infrastruktury publicznej, gdy wcześniej go nie było.

21. Eventech twierdzi, że zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów prowadzą do przeniesienia zasobów państwowych na trzy różne sposoby, mianowicie poprzez: (i) preferencyjny dostęp do mienia państwowego, za korzystanie z którego czarne taksówki nie muszą płacić; (ii) zwolnienie czarnych taksówek z obowiązku zapłaty mandatów za korzystanie z pasów przeznaczonych dla autobusów; (iii) zwiększone wydatki na utrzymanie pasów przeznaczonych dla autobusów z uwagi na dodatkowy ruch wynikający z przejazdów czarnych taksówek.

22. Co się tyczy ostatniego zagadnienia, środki publiczne muszą być wykorzystane na utrzymanie dróg, w tym ewentualnych pasów przeznaczonych dla autobusów. Fakt, iż pasy przeznaczone normalnie dla autobusów mogą ulegać szybszemu zużyciu w wyniku udzielenia do nich dostępu czarnym taksówkom, nie ma tu znaczenia, zważywszy, że pozostałe pasy będą wymagały ponoszenia odpowiednio mniejszych nakładów na utrzymanie. Tak więc nie rozumiem, w jaki sposób zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów mogą prowadzić w tym względzie do dodatkowego obciążenia państwa.

23. W dalszej kolejności zajmę się oddzielnie dwiema pozostałymi kwestiami.

1. Nieodpłatny dostęp do pasów przeznaczonych dla autobusów

24. Zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów pozwalają czarnym taksówkom na uniknięcie ruchu drogowego, a tym samym na świadczenie usług taksówkowych większej liczbie pasażerów uiszczających zapłatę, w tym samym czasie, bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Takie zezwolenie ma wartość ekonomiczną[6]. Nasuwa się więc pytanie, czy oznacza to zrzeczenie się zasobów państwowych lub, innymi słowy, czy państwo członkowskie jest zobowiązane *na podstawie reguł dotyczących pomocy państwa* do pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury publicznej.

25. Wprawdzie orzecznictwo Trybunału zawiera pewne wskazówki, wydaje się jednak, że rozważana kwestia nie została rozstrzygnięta w poprzednich sprawach.

26. Z jednej strony nie wydaje się, by orzecznictwo, zgodnie z którym środki, które chociaż nie prowadzą do formalnego przeniesienia zasobów państwowych, oznaczają jednak potencjalne zrzeczenie się zasobów[7], można było stosować w sytuacji, gdy mamy do czynienia z dostępem do publicznej infrastruktury, ponieważ ta linia orzecznictwa dotyczy głównie korzystnego traktowania pod względem

5 — Ze wspomnianego sondażu wynika ponadto, że 52% kursów wykonywanych czarnymi taksówkami jest następstwem zatrzymania ich przez pasażerów na ulicy, zaś 34% tych taksówek zabrało klientów na postoju taksówek. Nie wskazano natomiast, co następuje w przypadku pozostałych 6%; zob. wyrok High Court w sprawie Eventech Ltd przeciwko Parking Adjudicator [2012] EWHC 1903 (Admin), pkt 9, pkt 50 ppkt (i).

6 — Zobacz podobnie wyrok Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja, C-431/07 P, EU:C:2009:223, pkt 118, 119 i przytoczone tam orzecznictwo.

7 — Zobacz wyroki: Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo, C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:732, pkt 72; Vent De Colère i in., C-262/12, EU:C:2013:851, pkt 19.

podatkowym[8]. Podobnie do rozpatrywanej tu kwestii nie można stosować orzecznictwa dotyczącego gwarancji państwowych, które, pomijając zagadnienie opłat, mogą rodzić dodatkowe obciążenie po stronie państwa, jako że takie gwarancje mogą prowadzić później do przeniesienia zasobów państwowych[9].

27. Z drugiej strony odmienna linia orzecznictwa wydaje się popierać twierdzenie, że interwencja regulacyjna na rynku, która przysparza korzyści jednej grupie w porównaniu z inną grupą, ale która nie prowadzi do faktycznej lub potencjalnej wypłaty pieniędzy państwowych (lub utraty korzyści), nie oznacza koniecznie przeniesienia zasobów państwowych[10]. Z podobnej linii orzecznictwa można też wywnioskować, że spoczywający na państwie ciężar finansowy, który jest zwykłym następstwem danego systemu prawnego i jest nierozerwalnie z nim związany, również nie jest objęty pojęciem przeniesienia „zasobów państwowych”[11].

28. Jednakże żadna z wymienionych w punkcie poprzednim linii orzecznictwa nie zajmuje się kwestią dostępu do publicznej infrastruktury.

29. Na tej podstawie uważam, że – ogólnie rzecz biorąc – reguły dotyczące pomocy państwa nie wymagają konkretnie, by państwa członkowskie żądały zapłaty za dostęp do takiej infrastruktury, lecz pozostawiają uznaniu tych państw kwestię, czy dostęp powinien być nieodpłatny[12]. Taka infrastruktura, stanowiąca mienie państwowe mające ułatwić transport i mobilność użytkowników końcowych, wymaga ze względu na swój charakter ustanowienia reguł dotyczących korzystania z niej, w tym dostępu do niej, co jest ewidentne w odniesieniu do kontroli ruchu i utrzymania porządku. Jest to raczej kwestia regulacyjna niż handlowa, a jej charakter nie uzasadnia stosowania reguł konkurencji zawartych w rozdziale 1 tytułu VII traktatu FUE, w tym reguł dotyczących pomocy państwa[13]. Jak wskazał rząd polski, państwa członkowskie mogły wprowadzić szczególne zasady dotyczące organizacji ruchu. Nie oznacza to, że poprzez uregulowanie dostępu do infrastruktury publicznej zasoby zostały przeniesione (lub zrzeczono się ich).

30. Gdyby na potrzeby argumentacji reguły dotyczące pomocy państwa były interpretowane w ten sposób, że wymagają zasadniczo od państw członkowskich pobierania opłat za dostęp do infrastruktury publicznej lub zasobów kontrolowanych przez państwo, mogłoby to zniechęcić państwa do tworzenia lub otwierania obszarów, do których nie było wcześniej dostępu lub dostęp był ograniczony. Podobnie mogłoby to zniechęcić przedsiębiorstwa do uczestniczenia w tym procesie. Na przykład gdyby w rozpatrywanej dziedzinie czarne taksówki musiały płacić za dostęp do pasów przeznaczonych dla autobusów, mogłoby to zniechęcić niektóre z nich do ubiegania się o ów dostęp, co mogłoby prowadzić do tego, że dostęp byłby zapewniony tylko osiągającym najwyższe dochody taksówkom, wskutek czego cel realizowany przez omawiane zasady nie zostałby osiągnięty.

8 — Zobacz podobnie wyrok P, C-6/12, EU:C:2013:525, pkt 18.

9 — Zobacz w szczególności wyrok Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja i in., C-399/10 P i C-401/10 P, EU:C:2013:175, pkt 106, 107.

10 — Zobacz wyroki: Kirsammer-Hack, C-189/91, EU:C:1993:907, pkt 17, 18; Viscido i in., od C-52/97 do C-54/97, EU:C:1998:209, pkt 14, 15; PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, pkt 61, 62. Zobacz także wyrok Van Tiggele, 82/77, EU:C:1978:10, pkt 24, 25.

11 — Zobacz wyroki: Sloman Neptun, C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, pkt 21; Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, pkt 36.

12 — Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Komisja/Niderlandy, C-279/08 P, EU:C:2010:799, pkt 84.

13 — Zobacz podobnie wyrok Selex Sistemi Integrati/Komisja, C-113/07 P, EU:C:2009:191, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także wyrok Niderlandy/Komisja, T-231/06 i T-237/06, EU:T:2010:525, pkt 93.

31. Pragnę jednak podkreślić, że scenariusz opisany w pkt 29 powyżej stanowi *scenariusz na wypadek braku innego* i może on ulec zmianie w zależności od okoliczności, w związku z czym zastosowanie ma szereg zastrzeżeń. Przede wszystkim szczególne uregulowania Unii mogą przewidywać szczegółowe zasady dotyczące konkretnej dziedziny[14].

32. Ponadto, regulując dostęp do infrastruktury, państwo musi ewidentnie występować jako podmiot regulacyjny działający *w dobrej wierze*. Obejmuje to regulowanie w ten sam sposób porównywalnych sytuacji, tak że konkurencja nie zostaje zakłócona[15]. Fakt, iż infrastruktura zostaje udostępniona wszystkim użytkownikom na równych i niedyskryminacyjnych zasadach, stanowi bowiem wskazówkę, że wspomnianym użytkownikom nie przyznano żadnej pomocy[16]. Natomiast jeśli na przykład państwo wymaga w sposób ogólny opłaty za dostęp do infrastruktury publicznej (takiej jak opłata za korzystanie z autostrady publicznej) lub do innych zasobów należących do państwa, lecz przyznaje uznaniowo różnym przedsiębiorstwom nieodpłatny dostęp, jest możliwe, iż państwo rezygnuje z dochodów pochodzących od tych przedsiębiorstw. Za ilustrację w tym względzie może służyć sprawa Komisja/Niderlandy[17] . Otóż władze niderlandzkie zgodziły się na zbywalność niektórych uprawnień do emisji tylko w odniesieniu do dużych przedsiębiorstw, jako grupy, o zainstalowanej mocy cieplnej przewyższającej 20 megawatów termicznych, a nie w odniesieniu do wszystkich emitujących przedsiębiorstw. Trybunał stwierdził przede wszystkim, że rozróżnienie nie było uzasadnione ze względu na przedmiot i ogólny cel systemu zmierzającego do zmniejszenia zanieczyszczenia przemysłowego, a następnie uznał, iż owe władze zrzekły się zasobów, jako że nie dokonano żadnej zapłaty w zamian za wspomniane uprawnienia do emisji.

33. Tak więc jeśli państwo działa w sposób opisany powyżej jako podmiot regulacyjny w zakresie udzielenia dostępu do zasobów należących do państwa, zasadniczo zgadzam się z Komisją i Urzędem Nadzoru, że jeśli państwo traktuje tak samo wszystkie zainteresowane porównywalne przedsiębiorstwa, ustanawiając kryteria udzielenia zgody z góry w przejrzysty i niedyskryminacyjny sposób, może ono zgodnie z prawem postanowić, że nie będzie zwiększało swoich dochodów, które w przeciwnym razie by uzyskało, nie naruszając przy tym reguł dotyczących pomocy państwa.

34. Jeśli chodzi o zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów, nic nie pozwala sądzić, że zostały one przyjęte z zamiarem innym niż promowanie ogólnego celu regulacyjnego. W związku z tym, i w świetle powyższych rozważań, nie uważam za istotne tego, że w wielu miejscach w Londynie cała droga – w tym szczególnie ruchliwe drogi – jest oznakowana jako pas przeznaczony dla autobusów. Chodzi tu po prostu o nieodłączną konsekwencję sposobu, w jaki ruch jest regulowany.

35. Wreszcie przyznaję, że w kontekście przyjętego przeze mnie podejścia kwestia, czy zasoby państwowe zostały przeniesione, zależy od tego, czy zapewnione zostało równe traktowanie. Z całą pewnością związek między równym traktowaniem z jednej strony a przeniesieniem zasobów państwowych z drugiej strony zdaje się wynikać z samego charakteru omawianego zasobu, którym jest mianowicie infrastruktura publiczna. W tym względzie poszanowanie przez TfL zasady równego traktowania stanowi zagadnienie, które jest bliżej związane raczej z kwestią, czy zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów są selektywne, niż z kwestią, czy nastąpiło zrzeczenie się

14 — W szczególności dyrektywa 97/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 kwietnia 1997 r. w sprawie wspólnych przepisów ramowych dotyczących ogólnych zezwoleń i indywidualnych licencji [zezwoleń] w dziedzinie usług telekomunikacyjnych (Dz.U. L 117, s. 15) oraz decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 128/1999/WE z dnia 14 grudnia 1998 r. dotycząca skoordynowanego wprowadzenia we Wspólnocie systemu łączności ruchomej i bezprzewodowej (UMTS) trzeciej generacji (Dz.U. 1999, L 17, s. 1) przyznały państwom członkowskim swobodę w zakresie wyboru procedury udzielania licencji na UMTS, pod warunkiem przestrzegania zasad wolnej konkurencji i równego traktowania.

15 — Zobacz podobnie wyrok Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja, T-475/04, EU:T:2007:196, pkt 110 (potwierdzony w postępowaniu odwoławczym wyrokiem Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja, EU:C:2009:223, w szczególności pkt 98, 103).

16 — Zobacz podobnie wyrok Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt/Komisja, T-443/08 i T-455/08, EU:T:2011:117, pkt 109 (potwierdzony w postępowaniu odwoławczym wyrokiem Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig/Komisja, C-288/11 P, EU:C:2012:821).

17 — Wyrok C-279/08 P, EU:C:2011:551.

zasobów państwowych. W konsekwencji zajmę się tym problemem odrębnie w pytaniu drugim, tym bardziej że kwestie podniesione w postępowaniu głównym stanowią kwestie zasadnicze, które zasługują na szczególną uwagę, i jest szczególnie pożądane z punktu widzenia organów państwowych i przedsiębiorstw, by Trybunał przedstawił wyjaśnienia w zakresie wszystkich tych kwestii.

36. Zanim jednak to uczynię, zbadam zwolnienie z mandatów, które przysługuje czarnym taksówkom.

2. Zwolnienie czarnych taksówek z mandatów za korzystanie z pasów przeznaczonych dla autobusów

37. Jak zostało wspomniane powyżej, Eventech twierdzi, iż zwolnienie czarnych taksówek z mandatów za korzystanie z pasów przeznaczonych dla autobusów rodzi dodatkowy ciężar po stronie władz państwowych. Logika leżąca u podstaw tego rozumowania zdaje się wynikać z tego, że Trybunał orzekał czasami, iż zwolnienie z obowiązku zapłaty grzywny oznacza zrzeczenie się dochodów, podobnie jak w przypadku korzyści podatkowych i innych korzyści.

38. Jednakże przynajmniej na początku zwolnienie z obowiązku zapłaty grzywien nie może być zawsze zrównane z innymi sposobami, jakimi państwo mogło zrzec się swojego prawa do osiągnięcia dochodów. Podniesiony przez Eventech argument, że państwo członkowskie może być uznane za odpowiedzialne w świetle reguł dotyczących pomocy państwa za zrzeczenie się dochodów uzyskanych z grzywien, wydaje się zakładać, iż państwo jest zasadniczo zobowiązane do przyjęcia przepisów nakładających grzywny.

39. Ponadto grzywny i inne kary pieniężne – w szczególności gdy chodzi o sankcje karne – są instrumentami, które należą do sfery porządku publicznego i których celem jest jednocześnie odstraszanie i karanie. Natomiast podatki i opłaty służą przede wszystkim celom budżetowym, ponieważ głównym zamierzeniem każdego systemu podatkowego jest ściąganie dochodów w celu finansowania wydatków publicznych[18]. Wprawdzie zarówno grzywny, jak i podatki ewidentnie powodują powstanie ciężaru finansowego po stronie tych podmiotów, których one dotyczą, nie oznacza to jednak, że są one wzajemnie zastępowalne. Skoro grzywna nie może być porównywana *jako taka* do podatku, zwolnienie z obowiązku zapłaty grzywny również nie może być porównywane jako takie do korzyści podatkowej.

40. Podobnie grzywna nie jest tym samym co *opłata* (stała lub zmienna), ponieważ opłaty są normalnie uiszczane w zamian za dostawę towarów lub świadczenie usług. W tym względzie, jak słusznie zauważa rząd polski, mandat za przekroczenie prędkości nie jest opłatą za intensywniejsze niż dozwolone wykorzystanie drogi.

41. Sprawy, w których Trybunał uznał dotychczas, że zwolnienie z obowiązku zapłaty grzywien i innych kar pieniężnych oznacza zrzeczenie się zasobów, nie wymagają według mnie wyjaśnień, ponieważ owe sprawy dotyczą zwykłego zmniejszenia kosztów prowadzenia działalności.

42. Zarówno sprawa Ecotrade[19], jak i sprawa Piaggio[20] dotyczyły tych samych uregulowań włoskich. W sprawach tych zwolnienie z obowiązku zapłaty grzywien i innych kar pieniężnych *w kontekście szczególnego postępowania upadłościowego* (obejmującego szereg korzystnych środków, takich jak gwarancja państwowa) skłoniło Trybunał do stwierdzenia, że nie można było wykluczyć, iż owo

18 — Obwieszczenie Komisji w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej (Dz.U. 1998, C 384, s. 3, pkt 26).

19 — Wyrok EU:C:1998:579, pkt 42–44.

20 — Wyrok C-295/97, EU:C:1999:313, pkt 41, 42.

postępowanie obejmowało pomoc państwa. Wspomniane grzywny i inne kary pieniężne zostały nałożone ze względu na niezapłacenie składek na ubezpieczenie społeczne, w związku z czym szczególne postępowanie upadłościowe zmniejszało ciężary normalnie spoczywające na budżecie przedsiębiorstwa.

43. Ponadto sprawa Komisja/Niderlandy[21], na którą powołuje się Eventech, różni się zasadniczo od badanej sprawy. Nic nie pozwala uznać, że udzielone czarnym taksówkom zezwolenie na korzystanie z pasów przeznaczonych dla autobusów jest zbywalne lub że można uniknąć mandatów za niezgodne z prawem korzystanie z pasów przeznaczonych dla autobusów. Postanowienie odsyłające dość jasno wskazuje, że korzystanie bez zezwolenia z pasów przeznaczonych dla autobusów stanowi przestępstwo[22]. Natomiast w sprawie Komisja/Niderlandy (EU:C:2011:551), zważywszy, że przedsiębiorstwa, których emisje były potencjalnie wysokie i przekroczyły obowiązujący poziom, były skłonne rozważać corocznie, czy bardziej korzystne byłoby dla nich zapłacenie grzywny, czy też nabycie uprawnień do emisji, grzywna w tej sprawie – podobnie jak w sprawie Ecotrade (EU:C:1998:579) i w sprawie Piaggio (EU:C:1999:313) – również miała wszystkie klasyczne cechy kosztu prowadzenia działalności.

44. Natomiast mandat nałożony za niezgodne z prawem korzystanie z pasów przeznaczonych dla autobusów nie może być sprowadzony do zwykłego kosztu prowadzenia działalności (chociaż niektóre przedsiębiorstwa mogą go traktować w ten sposób). Przepisy, na podstawie których mandaty są nakładane, mają powszechne zastosowanie, a więc stosują się w ten sam sposób do przedsiębiorstw i osób prywatnych. Ponadto mandaty są logiczną konsekwencją działalności regulacyjnej związanej z dostępem do infrastruktury publicznej: jak wskazano powyżej, działalność regulacyjna tego rodzaju nie jest objęta jako taka zakresem stosowania reguł dotyczących pomocy państwa, pod warunkiem że wszystkie porównywalne przedsiębiorstwa, o których mowa, są tak samo traktowane, gdy stosowana jest polityka regulacyjna.

45. Mając powyższe na względzie, nie mogę też zgodzić się z argumentem, że zwolnienie czarnych taksówek z obowiązku zapłaty mandatu za korzystanie z pasów przeznaczonych dla autobusów prowadzi do przeniesienia zasobów państwowych.

3. Wnioski pośrednie

46. Na tej podstawie proponuję, by Trybunał odpowiedział na pytanie pierwsze, że art. 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż udostępnienie przez władze państwowe znajdujących się na drodze publicznej pasów przeznaczonych dla autobusów czarnym taksówkom w powiązaniu z odmową ich udostępnienia PHV, w czasie obowiązywania ograniczeń w ruchu na tych pasach, nie stanowi przeniesienia „zasobów państwowych", pod warunkiem że dostęp jest zapewniony na jednakowych zasadach wszystkim porównywalnym przedsiębiorstwom, co powinien ustalić sąd odsyłający.

47. Zważywszy na moją odpowiedź na pytanie pierwsze, konkretna odpowiedź, jakiej należy udzielić w sprawie zawisłej przed sądem odsyłającym, będzie zależała od tego, czy zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów są selektywne. Na tym koncentruje się pytanie drugie lit. a)–c).

21 — Wyrok EU:C:2011:551.

22 — TfL dodaje, że „mandat za niezgodne z prawem korzystanie z pasów przeznaczonych dla autobusów w godzinach ich kursowania zostałby nałożony *za każdym razem*, gdy dany pojazd wjeżdża na pas przeznaczony dla autobusów, co mogłoby nastąpić wiele razy w trakcie jednego kursu" (wyróżnienie moje), to znaczy teoretycznie nieograniczoną liczbę razy.

C – Pytanie drugie lit. a)–c): selektywność zasad korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów w kontekście art. 107 ust. 1 TFUE

1. Uwagi wstępne

48. Jak wspomniałem w pkt 17 powyżej, w drugim pytaniu prejudycjalnym, które dzieli się na trzy części, sąd odsyłający zwraca się o wyjaśnienie różnych aspektów wymogu selektywności w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

49. W pytaniu drugim lit. a) sąd odsyłający zastanawia się, „jaki jest odpowiedni cel, w odniesieniu do którego należy szukać odpowiedzi na pytanie, czy czarne taksówki i [PHV] znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej". W pytaniu drugim lit. b) Court of Appeal zastanawia się, czy – gdyby można było wykazać dla potrzeb pytania drugiego lit. a), że zamierzonym celem jest stworzenie „bezpiecznego i efektywnego systemu transportu" – ów cel może uzasadniać stosowanie zasad korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów w tym znaczeniu, że nie mogą one zostać uznane za selektywne w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Wreszcie w pytaniu drugim lit. c) sąd odsyłający zastanawia się, czy państwa członkowskie muszą wykazać w toku postępowania wyjaśniającego, że przyznana korzyść jest zgodna z zasadą proporcjonalności.

50. Warto zauważyć, że postanowienie odsyłające odnosi się do argumentacji stron w postępowaniu głównym, zaś nie przedstawia zasadniczych powodów, które skłoniły sąd odsyłający do zadania pytania drugiego lit. a)–c) w sposób, w jaki to uczynił.

51. Zważywszy na tę niejasność, pytanie drugie lit. a) można zrozumieć w pierwszy – dosłowny – sposób, że sąd odsyłający chciałby po prostu ustalić, jaki jest odpowiedni cel, w odniesieniu do którego należy porównać czarne taksówki i PHV.

52. Jednakże gdyby taka wykładnia była poprawna, byłoby zaskakujące, że w pytaniu drugim lit. b) sam sąd odsyłający stwierdza, iż celem może być stworzenie bezpiecznego i efektywnego systemu transportu. Ponadto zgodnie z art. 267 TFUE do sądów krajowych należy przedstawienie przepisów krajowych mających zastosowanie i ustalenie w tym kontekście celu realizowanego przez te przepisy. Do Trybunału nie należy sugerowanie możliwych celów, które mogą prowadzić do uznania, że dany środek krajowy nie jest selektywny[23].

53. Dlatego też pytanie drugie lit. a) można zrozumieć w drugi – pozostawiający być może więcej miejsca na interpretację – sposób, że sąd odsyłający pragnie w rzeczywistości ustalić, czy selektywność należy oceniać wyłącznie na podstawie rynku, na którym konkurują ze sobą jednocześnie czarne taksówki i PHV (to znaczy rynku wcześniej zamówionych kursów), czy też ocena ta powinna obejmować rynek „poszukiwania klientów". Jest to prawdopodobnie rozstrzygająca kwestia w niniejszej sprawie, w związku z czym odpowiem na pytanie drugie lit. a), mając na względzie takie właśnie rozumienie.

54. Wydaje mi się, że w pytaniu drugim lit. b) i c), które wydają się powiązane w ten sam sposób co lit. a) i b) pytania drugiego, sąd odsyłający pragnie ustalić, czy względy bezpieczeństwa i efektywności mogą tłumaczyć, dlaczego jedynie czarne taksówki, a nie PHV mogą korzystać z pasów przeznaczonych dla autobusów w pewnych godzinach (takich jak godziny szczytu czy „największego natężenia"), a jeśli tak jest, to czy środki przyjęte w tym celu muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności.

55. Postaram się udzielić spójnej odpowiedzi, mając na uwadze powyższe rozważania oraz analizując kolejno każdą z kwestii podniesionych przez sąd odsyłający.

23 — Zobacz analogicznie postanowienie Bertazzi i in., C-393/11, EU:C:2013:143, pkt 54; a także, podobnie, wyrok P, EU:C:2013:525, pkt 20, 21.

2. Ocena

a) Rynek właściwy/rynki właściwe dla potrzeb porównania czarnych taksówek i PHV

56. W drodze wyjątku od normalnej sytuacji istniejącej na gruncie systemu transport i ruchu, obowiązującego na obszarze Wielkiego Londynu, zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów pozwalają czarnym taksówkom, ale już nie PHV, na korzystanie z pasów przeznaczonych dla autobusów w określonych godzinach dnia.

57. W tym względzie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem środek krajowy jest selektywny, jeśli w ramach danego systemu prawnego (zwanego również „ramami odniesienia") ów środek może sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów *w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami, które znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej w świetle celu przyświecającego wspomnianemu środkowi*[24] .

58. Tak więc w zależności od tego, czy czarne taksówki i PHV znajdują się w sytuacji *porównywalnej*, zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów mogą prowadzić do selektywnego traktowania[25]. Jednym ze sposobów ustalenia tego jest ocena, czy PHV i czarne taksówki są wzajemnie zastępowalne. To z kolei wymaga ustalenia, na jakim rynku właściwym/jakich rynkach właściwych należy oprzeć porównanie.

59. Czarne taksówki i PHV konkurują między sobą na rynku wcześniej zamówionych kursów i bezsporne jest, że zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów wywierają wpływ na konkurencję na tym rynku. Gdyby ów rynek był jedynym właściwym, byłyby one ewidentnie porównywalne, w związku z czym zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów byłyby selektywne.

60. Jednakże nie można wyodrębnić po prostu części modelu handlowego przedsiębiorstwa, a następnie ograniczyć porównania z innym przedsiębiorstwem do wyodrębnionego w ten sposób segmentu. Z pewnością odnosi się to również do działalności polegającej na świadczeniu usług taksówkowych, której pewne szczególne cechy są tego rodzaju, że nie jest uzasadnione ograniczenie oceny porównywalnego charakteru tylko do rynku wcześniej zamówionych kursów.

61. Krótko mówiąc, taksówki świadczą usługę, która uzupełnia istniejące metody transportu publicznego i która pod pewnymi względami może być porównana do usługi powszechnej. W okresie, gdy metody komunikowania się były mniej rozwinięte, możliwość złapania taksówki na ulicy lub na postoju taksówek stanowiła istotną alternatywę dla innych dostępnych metod transportu. Z tego powodu czarne taksówki dysponują tradycyjnie monopolem w zakresie „poszukiwania klientów" i z tego samego powodu taksówki w wielu europejskich miastach mają podobne przywileje, w tym prawo do korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów.

62. Ponadto, jak wskazałem w pkt 19 powyżej, w świetle przedstawionych dowodów zaledwie 8% kursów wykonywanych czarnymi taksówkami zostało wcześniej zamówionych. Dlatego też nie uważam, że rynek wcześniej zamówionych kursów jest jedynym znaczącym rynkiem, na którym działają czarne taksówki[26]. W tym względzie, chociaż nie jest to dla mnie ewidentne, nie umknął mojej

24 — Wyrok Adria-Wien Pipeline i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, pkt 41. Zobacz także wyroki: Portugalia/Komisja, C-88/03, EU:C:2006:511, pkt 54; Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo, EU:C:2011:732, pkt 75.

25 — Należy mieć na uwadze okoliczność, że orzecznictwo przytoczone w pkt 57 powyżej odnosi się tylko do *„porównywalnej* sytuacji faktycznej i prawnej" (wyróżnienie moje), a nie do podobnej sytuacji faktycznej i prawnej, a już na pewno nie do identycznej sytuacji.

26 — Abstrahując od dyskusji na temat prawdziwości tej wartości, w świetle ciągłej ewolucji technologicznej czas pokaże, czy smartfony (oraz różne aplikacje telefoniczne stworzone przez operatorów czarnych taksówek i PHV) będą mogły zmienić definitywnie tę strukturę rynku.

uwadze fakt, iż High Court stwierdził w swym wyroku, że „jest w oczywisty sposób niemożliwe przyjęcie przepisów stanowiących, że […] czarne taksówki nie mogą korzystać z pasów przeznaczonych dla autobusów, gdy przewożą pasażera, który zamówił wcześniej kurs”[27].Z tego względu ograniczenie oceny do samego tylko rynku wcześniej zamówionych kursów nie wydaje się uzasadnione.

63. Na tym etapie należy więc zbadać pytanie drugie lit. b), a zatem również pytanie drugie lit. c), mianowicie kwestię, czy zważywszy na względy bezpieczeństwa i efektywności, czarne taksówki nie są porównywalne z PHV na tych połączonych rynkach i czy w związku z tym zezwolenie jedynie czarnym taksówkom, ale już nie PHV, na korzystanie z pasów przeznaczonych dla autobusów w określonych godzinach jest uzasadnione. Zajmę się teraz tą kwestią.

b) Czy czarne taksówki i PHV są porównywalne w świetle celu, jakim jest stworzenie bezpiecznego i efektywnego systemu transportu?

64. Z powyższego rozumowania wynika, że rynkami właściwymi, które należy uwzględnić przy porównaniu czarnych taksówek z PHV, są rynek „poszukiwania klientów” *oraz* rynek wcześniej zamówionych kursów.

65. Zasadniczo przedstawiono cztery główne powody, z jakich czarne taksówki i PHV nie są porównywalne na tych połączonych rynkach.

66. Po pierwsze, w przeciwieństwie do PHV, na czarnych taksówkach spoczywają pewne obowiązki, między innymi w stosunku do klientów, którzy złapali je na ulicy lub na postoju („przymusowość”). Tymi klientami mogą być na przykład osoby niepełnosprawne, dla których czarne taksówki muszą być więc dostępne.

67. Po drugie, czarne taksówki muszą spełnić pewne standardy („przesłanki zdatności”), takie jak kształt i wielkość pojazdu, jak również znak „taxi” (obecnie jedynie dwa modele spełniają przesłanki zdatności), tak aby były lepiej widoczne dla klientów zatrzymujących je na ulicy.

68. Po trzecie, czarne taksówki podlegają surowym regulacjom taryfowym[28].

69. Wreszcie, aby zostać kierowcą czarnej taksówki, wymagania w zakresie udzielenia zezwolenia są zasadniczo surowsze niż w przypadku kierowców PHV i obejmują szczegółowy egzamin z topografii Wielkiego Londynu, zwany „testem na wiedzę”.

70. Mając na względzie te czynniki, uważam wprawdzie, że czarne taksówki są porównywalne z PHV na rynku wcześniej zamówionych kursów, *jednak nie są one porównywalne we wszystkich aspektach*. Mogę więc zasadniczo zgodzić się, że na połączonych rynkach właściwych cel polegający na stworzeniu bezpiecznego i efektywnego systemu transportu może oznaczać, iż czarne taksówki nie są porównywalne z PHV.

71. Jednakże nie ulega wątpliwości, że czarne taksówki działają na rynku, który obejmuje PHV, w związku z czym mogą one korzystać ze swej przewagi konkurencyjnej nad PHV w obrębie segmentu wcześniej zamówionych kursów. Mając to na uwadze, i jak zdaje się sugerować sąd odsyłający w pytaniu drugim lit. c), chociaż stworzenie bezpiecznego i efektywnego systemu transportu może wymagać wyróżnienia pewnych grup przedsiębiorstw, istnieją również granice w zakresie tego, co

27 — Zobacz pkt 60 ppkt (ii) wyroku High Court, o którym mowa w przypisie 5 powyżej.

28 — Zgodnie z dokumentem nr 347 Law Commission (komisji prawnej), zatytułowanym „Usługi świadczone przez taksówki i pojazdy przeznaczone do najmu z kierowcą”, maj 2014, pkt 9.21, dostępnym na stronie http://www.lawcom.gov.uk, jeśli chodzi o taryfy, wcześniej zamówione kursy są regulowane na tej samej podstawie co kursy wykonywane przez taksówki „poszukujące klientów”.

może zostać uzasadnione ze względu na ten cel. Nie sądzę, że cel utrzymania bezpiecznego i efektywnego system transportu wymaga, by zakłócenie konkurencji wynikające z zasad korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów na rynku wcześniej zamówionych kursów było nieograniczone.

72. Chciałbym przypomnieć w tym względzie, że to właśnie państwo, które przyjmuje dany środek, określa jego cele. Do państwa należy więc wykazanie, że pewne grupy przedsiębiorstw, które – jak wydawałoby się – są porównywalne, nie są w rzeczywistości porównywalne w ramach szczególnego systemu w świetle celów tego środka[29]. Wbrew stanowisku zajętemu przez rząd polski uważam, że gdy państwo to czyni, musi ono również wykazać, że różnica w traktowaniu wynikająca z celu realizowanego przez środek jest zgodna z zasadą proporcjonalności, ponieważ nie wykracza poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia tego celu, zaś ów cel nie może zostać osiągnięty za pomocą mniej dotkliwych środków[30]. Jedynie szczegółowa kontrola przeprowadzona w tym względzie przez sądy krajowe wystarczy, by zapobiec arbitralności oraz by zapewnić, że państwo będzie miało na względzie spoczywający na nim ciężar dowodu w zakresie wykazania, że owe wymogi są spełnione.

73. Tak więc chociaż mogę zgodzić się, że w zasadzie można wprowadzić rozróżnienie na czarne taksówki i PHV na podstawie względów efektywności i bezpieczeństwa w zgodzie z zasadą proporcjonalności, to konieczne jest też dokonanie szczególnej oceny, czy kwestionowane zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów są odpowiednie, by osiągnąć ów cel, i czy nie wykraczają one poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia. Rozstrzygnięcie tej kwestii należy jednak do sądu odsyłającego.

3. Wnioski pośrednie

74. Mając powyższe na względzie, proponuję, by Trybunał odpowiedział łącznie na pytanie drugie lit. a)–c) w ten sposób, że w okolicznościach rozpatrywanej sprawy udostępnienie przez władze państwowe znajdujących się na drodze publicznej pasów przeznaczonych dla autobusów czarnym taksówkom w powiązaniu z odmową ich udostępnienia PHV, w czasie obowiązywania ograniczeń w ruchu na tych pasach, nie oznacza „sprzyjania niektórym przedsiębiorstwom” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, pod warunkiem że owe władze wykażą, po pierwsze, że czarne taksówki oraz PHV nie są porównywalne pod względem sytuacji faktycznej i prawnej, zważywszy na obiektywne względy dotyczące bezpieczeństwa i efektywności systemu transportu, a po drugie, że taki środek jest odpowiedni do osiągnięcia tego celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia. Do sądu krajowego należy zbadanie, czy tak jest w tym wypadku.

75. Zaproponowana przeze mnie odpowiedź na pytanie drugie w świetle pytania pierwszego ma ten skutek, że jeśli TfL może wykazać, iż czarne taksówki i PHV nie są porównywalne pod względem sytuacji faktycznej i prawnej w kontekście względów bezpieczeństwa i efektywności, to w tych okolicznościach nie można uznać, że zezwolenie czarnym taksówkom na korzystanie z pasów przeznaczonych dla autobusów w określonych godzinach dnia powoduje przeniesienie zasobów państwowych.

76. Jeśli tak jest, nie może być mowy o „pomocy” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ wymogi przewidziane w tym przepisie są kumulatywne[31]. Bez względu na powyższe przedstawię jednak poniżej moje stanowisko w przedmiocie pytania trzeciego, które według mnie również dotyczy zasadniczej kwestii.

29 — Zobacz analogicznie wyrok Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo, EU:C:2011:732, pkt 146 i przytoczone tam orzecznictwo.

30 — Zobacz analogicznie wyrok Paint Graphos i in., od C-78/08 do C-80/08, EU:C:2011:550, pkt 75.

31 — Zobacz w szczególności wyrok Vent De Colère i in., EU:C:2013:851, pkt 15.

D – *Pytanie trzecie: wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi*

77. Wreszcie Court of Appeal zastanawia się, czy zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów mogą wywrzeć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

78. Jeśli czarne taksówki i PHV *nie są* porównywalne w kontekście względów bezpieczeństwa i efektywności, pytanie trzecie staje się raczej bezsensowne. W praktyce nie istnieje ograniczenie liczby czarnych taksówek w Londynie [32], zaś każdy obywatel Unii może złożyć wniosek o udzielenie licencji na prowadzenie czarnej taksówki w charakterze kierowcy. Zważywszy na to, można by zastanawiać się, w jaki sposób lokalny środek tego rodzaju może jeszcze wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

79. Tak więc założenie, na którym opieram moją odpowiedź, jest takie, że czarne taksówki i PHV *są* porównywalne pod wszystkimi względami, w związku z czym zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów zapewniają selektywną korzyść czarnym taksówkom skutkującą przeniesieniem zasobów państwowych, co może prowadzić do zakłócenia konkurencji.

80. W przeciwieństwie do Eventechu, Komisji i Urzędu Nadzoru, nie uważam, by wyrok Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg [33] załatwiał sprawę. Wprawdzie Trybunał uznał w tym wyroku między innymi, że wymóg dotyczący wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi nie zależy od lokalnego lub regionalnego charakteru świadczonych usług przewozowych lub od znaczenia danej dziedziny działalności [34] (stanowisko, które zostało potwierdzone w późniejszym orzecznictwie) [35], należy jednak zwrócić tu uwagę na dwa istotne elementy.

81. Po pierwsze, w sprawie Altmark korzyść została przyznana jednemu przedsiębiorstwu w odniesieniu do pojedynczej umowy koncesji w zakresie przewozów autobusowych i miała postać subwencji publicznej. Naturalnie owa koncesja wzmocniła zatem pozycję korzystającego z niej przedsiębiorstwa w porównaniu z przedsiębiorstwami z innych państw członkowskich, które mogły być zainteresowane świadczeniem podobnej usługi w okolicy [36]. Natomiast w niniejszej sprawie korzyść wynikająca z zasad korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów, która nie ma formy subwencji, nie została przyznana jednemu przedsiębiorstwu transportowemu lub bardzo ograniczonej liczbie takich przedsiębiorstw. Jak wynika z postanowienia odsyłającego, nie ma przeszkody, by obywatele któregokolwiek państwa członkowskiego posiadali lub prowadzili czarną taksówkę, jeśli chcą skorzystać z zasad korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów.

82. Po drugie, wprawdzie w wyroku Altmark Trybunał podkreślił w ogólny sposób, że próg potrzebny, by wymóg dotyczący wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi został spełniony, jest niski, nie stwierdził on jednak nigdzie, iż ów wymóg został faktycznie spełniony w odniesieniu do korzyści przyznanej podmiotowi świadczącemu usługi przewozu autobusowego,

32 — Zobacz sekcja 16 Transport Act 1985 (ustawy o transporcie z 1985 r.) oraz dokument nr 347 Law Commission zatytułowany „Usługi świadczone przez taksówki i pojazdy przeznaczone do najmu z kierowcą", maj 2014, pkt 11.1, dostępny na stronie http://www.lawcom.gov.uk.

33 — Wyrok C-280/00, EU:C:2003:415 (zwany dalej „wyrokiem Altmark").

34 — Ibidem, pkt 77, 82.

35 — Zobacz w szczególności wyrok Comitato „Venezia vuole vivere" i in./Komisja, C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P, EU:C:2011:368, pkt 135.

36 — Zobacz podobnie wyrok ACEA/Komisja, T-297/02, EU:T:2009:189, pkt 91; sprawa SA.34056 (2012/N) – Zjednoczone Królestwo, Kolejka liniowa w Londynie, decyzja z dnia 27 czerwca 2012 r. dostępna na stronie http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244896/244896_1341324_89_1.pdf, pkt 43–46 (streszczenie opublikowane w Dz.U. 2012 C 220, s. 6).

o którym mowa w tej sprawie[37]. Trybunał poprzestał jedynie na stwierdzeniu, że nie można wykluczyć tej możliwości. Dotyczy to również późniejszego orzecznictwa odnoszącego się do lokalnej działalności[38]. Nie bez powodu Trybunał, używając typowego języka w sprawach tego rodzaju, postępuje zwykle w ostrożny sposób[39].

83. Ponadto przy badaniu wymogu dotyczącego wpływu na handel między państwami członkowskimi należy dokonać rozróżnienia między towarami i usługami, ponieważ towary ze względu na swój charakter bardziej nadają się do eksportu, zaś przedsiębiorstwa w innych państwach członkowskich stoją w obliczu ryzyka, że będą miały mniejszą możliwość eksportu swych produktów na rynek państwa członkowskiego, które przyznaje pomoc[40]. Natomiast usługi stanowią bardziej złożone zagadnienie, w szczególności gdy chodzi o usługi przewozu. Jeśli dana usługa ma jakikolwiek potencjał transgraniczny, wówczas można założyć, że ma miejsce wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi[41]. W przypadku usług lokalnych taki potencjał transgraniczny nie zawsze istnieje, w związku z czym nie ma mowy o skutku transgranicznym. Lokalne usługi przewozu taksówkowego są tylko jednym z przykładów, gdzie potencjał transgraniczny nie jest oczywisty[42].

84. Jednakże w postępowaniu głównym bezsporny jest fakt, iż zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów zapewniają korzyść czarnym taksówkom. Zgodnie z orzecznictwem domniemywa się, że taka korzyść może wywrzeć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi[43]. Chociaż jest zupełnie niejasne, w jaki sposób zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów mogą wywierać wpływ na mające siedzibę w innych państwach członkowskich przedsiębiorstwa świadczące podobną usługę, różnice wskazane powyżej mogą nie być wystarczające, by uzasadnić wniosek odmienny od wniosku zaprezentowanego w wyroku Altmark (EU:C:2003:415), zgodnie z którym nawet lokalne korzyści mogą wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Od czasu wyroku Altmark (EU:C:2003:415) nie można wykluczyć przynajmniej potencjalnego wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

85. W świetle powyższego gdyby Trybunał uznał, że zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów *mogą* wywierać wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, muszę podkreślić, iż w takim przypadku wydaje się, że nie istnieje próg zbyt niski, aby został spełniony wymóg dotyczący wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W praktyce oznaczałoby to odejście od *domniemania* wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, które jest wzruszalne, na co wskazuje praktyka Komisji[44], na rzecz *niewzruszalnego domniemania*. Wprawdzie niewzruszalne domniemanie ma tę przewagę, że niesie ze sobą pewność prawa, jednak ma ono tu również niewątpliwie swe wady.

37 — Zobacz wyrok Altmark (EU:C:2003:415, pkt 77), w którym Trybunał stwierdził po prostu, że „*nie można wykluczyć* w żadnym razie, iż subwencja publiczna przyznana przedsiębiorstwu, które świadczy jedynie usługi transportu lokalnego lub regionalnego, a nie świadczy usług transportowych poza państwem pochodzenia, może mieć jednak wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi" (wyróżnienie moje).

38 — Zobacz w szczególności wyrok Comitato „Venezia vuole vivere" i in./Komisja, EU:C:2011:368, pkt 135.

39 — Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego S. Albera w sprawie Hiszpania/Komisja, C-409/00, EU:C:2002:475, pkt 116.

40 — Zobacz w szczególności wyrok Belgia/Komisja, C-75/97, EU:C:1999:311, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo.

41 — Zobacz w szczególności wyrok Xunta de Galicia, C-71/04, EU:C:2005:493, pkt 47, 48, dotyczący systemu pomocy na budowę i przebudowę statków, przyznanej stoczniom w Galicji, których klienci pochodzili z kraju i z zagranicy.

42 — Zobacz w tym względzie: opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie GEMO, C-126/01, EU:C:2002:273, pkt 145; odpowiedź udzielona przez komisarza N. Kinnocka na pytanie na piśmie E-3484/96 (Dz.U. 1996, C 186, s. 96); sprawa N 733/2000 – Włochy (Liguria), Działanie regionalne na rzecz polepszenia publicznej usługi przewozu taksówkowego, decyzja z dnia 25 kwietnia 2001 r. dostępna na stronie http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/134182/134182_1154208_1_2.pdf (streszczenie opublikowane w Dz.U. 2004, C 67, s. 11). Jednakże wszystkie te dokumenty są wcześniejsze od wyroku Altmark, EU:C:2003:415.

43 — Zobacz wyrok Altmark, EU:C:2003:415, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także wyrok Philip Morris Holland/Komisja, 730/79, EU:C:1980:209, pkt 11.

44 — Zobacz w szczególności: sprawa N 258/2000 – Niemcy, Basen w Dorsten, decyzja z dnia 21 grudnia 2000 r. dostępna na stronie http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/137009/137009_1153410_12_2.pdf (streszczenie opublikowane w Dz.U. 2001, C 172, s. 16); sprawa SA.36581 (2013/NN) – Grecja, Budowa muzeum archeologicznego w Mesarze na Krecie, decyzja z dnia 6 listopada 2013 r. dostępna na stronie http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250254/250254_1484489_76_2.pdf (streszczenie opublikowane w Dz.U. 2013, C 353, s. 4).

86. Tak więc nie bez powodu Urząd Nadzoru zasugerował, iż Trybunał powinien rozważyć swoje stanowisko w kwestii wymogu dotyczącego wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, ponieważ zdaniem tego Urzędu ów wymóg jest interpretowany tak szeroko, że prawie żaden środek nie może tego uniknąć. Zdaniem Urzędu Nadzoru rozstrzygająca powinna być kwestia, czy przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich mają mniejsze szanse na świadczenie swych usług na rynku państwa członkowskiego, w którym korzyść zostaje przyznana.

87. Jednakże uważam, że na tym etapie pochopne byłoby rozważanie odejścia od tego utrwalonego od ponad 30 lat orzecznictwa poprzez ograniczenie wymogu dotyczącego wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi w sposób zasugerowany przez Urząd Nadzoru. Tylko gdyby ów wymóg miał przejść od zwykłego domniemania do domniemania niewzruszalnego, warto byłoby rozważyć tę koncepcję. Nie ulega wątpliwości, że zależy to całkowicie od sposobu, w jaki Trybunał odpowie na pytanie trzecie.

88. Oczywiście Trybunał może po prostu postanowić utrzymać status quo, posługując się w swej odpowiedzi wypróbowaną już na wcześniej i zredagowaną w ostrożny sposób formułą, zgodnie z którą nie jest niemożliwe, aby zasady korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów, pomimo lokalnego charakteru tychże zasad, mogły wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Ponadto byłoby to zgodne z praktyką Trybunału polegającą na pozostawieniu sądowi odsyłającemu podjęcia ostatecznego rozstrzygnięcia co do tego, czy w okolicznościach postępowania głównego ma miejsce wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, z należytym uwzględnieniem wyjaśnień udzielonych przez Trybunał[45]. W tym względzie sąd odsyłający mógłby ewidentnie uwzględnić te okoliczności, o których mowa w pkt 81–83 powyżej, w szczególności te, które odróżniają niniejszą sprawę od wyroku Altmark (EU:C:2003:415).

89. Zważywszy na zaproponowaną przeze mnie odpowiedź na pytanie pierwsze i na pytanie drugie lit. a)–c), sugeruję Trybunałowi udzielenie takiej właśnie odpowiedzi na pytanie trzecie, w wypadku gdyby pozostałe wymogi dotyczące stwierdzenia „pomocy” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE zostały uznane za spełnione.

IV – **Wnioski**

90. Mając powyższe na względzie, proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytania przedłożone przez Court of Appeal (England & Wales) (Zjednoczone Królestwo):

Artykuł 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że udostępnienie przez władze państwa członkowskiego znajdujących się na drodze publicznej pasów przeznaczonych dla autobusów taksówkom w powiązaniu z odmową ich udostępnienia prywatnym pojazdom przeznaczonym do najmu z kierowcą w czasie obowiązywania ograniczeń w ruchu na tych pasach:

— nie stanowi przeniesienia „zasobów państwowych”, pod warunkiem że dostęp jest zapewniony na jednakowych zasadach wszystkim porównywalnym przedsiębiorstwom, oraz

— nie oznacza „sprzyjania niektórym przedsiębiorstwom”, pod warunkiem że owe władze wykażą, po pierwsze, że te taksówki oraz prywatne pojazdy przeznaczone do najmu z kierowcą nie są porównywalne pod względem sytuacji faktycznej i prawnej, zważywszy na obiektywne względy dotyczące bezpieczeństwa i efektywności systemu transportu, a po drugie, że taki środek jest odpowiedni do osiągnięcia tego celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia.

45 — Zobacz wyrok Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, pkt 51.

Do sądu krajowego należy ustalenie, czy sytuacja taka ma miejsce w okolicznościach postępowania głównego. Jeśli tak nie jest, sam fakt, iż prawo do korzystania z pasów przeznaczonych dla autobusów zostaje przyznane w kontekście lokalnych zasad organizacji ruchu, nie wyklucza sam w sobie możliwości wywarcia wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi, co również powinien ustalić sąd odsyłający.