SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 26. März 1998 *

1. Das Korkein Hallinto-oikeus ersucht den Gerichtshof um Vorabentscheidung über die Auslegung bestimmter Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs [1] in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 [2] (im folgenden: Verordnung).

Es geht im wesentlichen um die Abgrenzung des den Mitgliedstaaten nach der Verordnung zuerkannten Ermessens im Fall des Antrags eines mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben beauftragten Unternehmens auf teilweise Aufhebung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes im regionalen Straßenverkehr.

Der rechtliche Rahmen

Die einschlägigen Bestimmungen der Verordnung

2. Die Verordnung bezweckt „... die Beseitigung der Unterschiede, die sich daraus ergeben, daß die Mitgliedstaaten den Verkehrsunternehmen mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundene Verpflichtungen auferlegen; diese Unterschiede führen zu einer erheblichen Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen" [3]. Es wird in der Verordnung jedoch anerkannt, daß diese Verpflichtungen in bestimmten Fällen aufrechterhalten werden müssen, um eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen [4].

3. Die drei folgenden Grundsätze geben die allgemeine Systematik dieser Verordnung wieder:

— Die Mitgliedstaaten heben die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes im Verkehrswesen auf, außer wenn deren Aufrechterhaltung unerläßlich ist, um eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen;

— die Aufrechterhaltung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes bringt für den Mitgliedstaat die Verpflichtung mit sich, die dadurch für die betroffenen Unternehmen entstehenden Belastungen auszugleichen;

* Originalsprache: Französisch.

1 — ABl. L 156, S. 1.

2 — ABl. L 169, S. 1.

3 — Erste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1191/69. Siehe auch die erste Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1893/91.

4 — Zweite Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1191/69 sowie erste und dritte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1893/91.

— dieser Ausgleich wird nach Gemeinschaftsmethoden harmonisiert.

4. Die Verordnung gilt gemäß ihrem Artikel 1 Absatz 1 Unterabsatz 1 für Verkehrsunternehmen, die Verkehrsdienste auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs erbringen. Die Mitgliedstaaten können nach Absatz 1 Unterabsatz 2 die Unternehmen, deren Tätigkeit ausschließlich auf den Betrieb von Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdiensten beschränkt ist, vom Anwendungsbereich dieser Verordnung ausnehmen. Finnland hat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

5. Nach Artikel 1 Absätze 3 und 4 heben die Mitgliedstaaten „die auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs auferlegten ... Verpflichtungen auf, die mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbunden sind", es sei denn, die Aufrechterhaltung solcher Verpflichtungen wäre unerläßlich, um „eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen".

6. Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes sind nach Artikel 2 Absatz 1 die Dienste, die „das Verkehrsunternehmen im eigenen wirtschaftlichen Interesse nicht oder nicht im gleichen Umfang und nicht unter den gleichen Bedingungen übernehmen würde". Sie umfassen die Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht [5].

7. Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung bestimmt: „Wenn die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die völlige oder teilweise Aufrechterhaltung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes anordnen und mehrere Lösungen unter gleichartigen Bedingungen eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherstellen würden, so wählen die zuständigen Behörden diejenige Lösung, welche die geringsten Kosten für die Allgemeinheit mit sich bringt."

8. Artikel 4 Absatz 1 sieht vor: „Es ist Sache der Verkehrsunternehmen, bei den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die völlige oder teilweise Aufhebung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes zu beantragen, wenn ihnen aus dieser Verpflichtung wirtschaftliche Nachteile erwachsen."

9. Artikel 5 Absatz 1 präzisiert: „Aus einer Betriebs- oder Beförderungspflicht erwachsen wirtschaftliche Nachteile[6], wenn die Verringerung der Belastungen, die durch die völlige oder teilweise Aufhebung dieser Verpflichtung zu einer Leistung oder zu einer Gesamtheit von dieser Verpflichtung unterliegenden Leistungen erreicht werden kann,

5 — Dieser Begriff wurde im Urteil vom 27. November 1973 in der Rechtssache 36/73 (Nederlandse Spoorwegen, Slg. 1973, 1299) präzisiert.

6 — Ebenda.

stärker ist als der Rückgang der sich aus dieser Aufhebung ergebenden Einnahmen."

10. Artikel 6 Absatz 2 bestimmt: „Die Entscheidungen über eine befristete völlige oder teilweise Beibehaltung oder Aufhebung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes sehen die Gewährung eines Ausgleichs für die dadurch entstehenden Belastungen vor, der nach den gemeinsamen Methoden der Artikel 10 bis 13 errechnet wird."

Die einschlägigen Bestimmungen des nationalen Rechts

11. Das Gesetz 343/1991 über den konzessionierten Personenstraßenverkehr in der Fassung des Gesetzes 662/1994 (im folgenden: Gesetz) führt die Bestimmungen der Verordnung durch und ergänzt sie.

12. In Finnland wird der Linienverkehr mit Omnibussen durch Verkehrsunternehmer wahrgenommen, die entweder eine Konzession für den öffentlichen Verkehr in Form einer vertraglichen und aus öffentlichen Mitteln finanzierten Dienstleistung besitzen [7] oder — es handelt sich vorliegend nur um diese Konzessionsart — eine Konzession für den Linienverkehr, die die vorherige Erteilung einer Konzession für den öffentlichen Verkehr voraussetzt [8].

13. Die Konzession für den Linienverkehr mit Omnibussen wird Inhabern einer Konzession für den öffentlichen Verkehr auf Antrag der Verkehrsunternehmen durch die Konzessionsbehörde erteilt [9]. Diese Konzession legt die Verkehrskontrollstelle, die Fahrstrecke und im allgemeinen auch den Fahrplan und den Zeitpunkt des Betriebsbeginns fest [10].

14. Der Konzessionsinhaber verpflichtet sich zur Verkehrsbedienung nach Maßgabe der Konzession und unter „allen sonstigen angemessenen" Bedingungen [11]. Er ist somit gehalten, die Linie ausschließlich mit den Fahrgasteinnahmen zu betreiben. Im Gegenzug verfügt er über das ausschließliche Verkehrsbetriebsrecht auf der betreffenden Strecke.

15. Die Konzession für den Linienverkehr mit Omnibussen kann auf Antrag des Konzessionsinhabers durch die zuständige Behörde oder auf deren Veranlassung entzogen werden, wenn der Inhaber der Konzession für den Linienverkehr nicht mehr die Bedingungen für die Konzessionserteilung erfüllt, ihm die Konzession für den öffentlichen Verkehr entzogen wurde oder das

7 — Nach Artikel 9 des Gesetzes wird die Konzession für den öffentlichen Verkehr erteilt, wenn der Antragsteller die entsprechenden Bedingungen der Zahlungsfähigkeit, sittlichen Eignung und beruflichen Befähigung erfüllt. Diese Konzession eröffnet den Berufszugang und verleiht dem Verkehrsunternehmer weitgehende Betriebsrechte.

8 — Ebenda.

9 — Ebenda, Artikel 9a.

10 — Ebenda, Artikel 10 Absatz 2.

11 — Ebenda, Artikel 13.

öffentliche Interesse eine Neuordnung der Verkehrslinie erfordert [12]. Dies ist der Fall, wenn der Inhaber der Konzession für den Omnibuslinienverkehr die Linie nicht „angemessen" betreibt und insbesondere wenn die Verbindung verlustbringend wird.

16. Nach dem Gesetz kann der Inhaber einer Konzession für den Omnibuslinienverkehr auch die teilweise Aufhebung seiner Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes beantragen. Die zuständige Behörde ist jedoch nicht verpflichtet, diesem Antrag stattzugeben. Die Anwendung dieser letztgenannten Bestimmung wird vorliegend beanstandet.

Der Sachverhalt

17. Am 21. Dezember 1993 erteilte das finnische Verkehrsministerium zwei finnischen Unternehmen, der Kainuun Liikenne Oy und der Oy Pohjolan Liikenne Ab (im folgenden: Kainuun Liikenne und Pohjolan Liikenne oder Klägerinnen des Ausgangsverfahrens), eine vom 1. Januar 1994 bis 31. Dezember 2003 geltende Konzession für den Omnibuslinienverkehr auf der Strecke Kajaani-Rukatunturi im Norden des Landes (etwa 275 km). Diese Konzession berechtigt die Gesellschaften zum Betrieb eines Personenbusverkehrs auf der genannten Strecke nach dem in den Akten enthaltenen Fahrplan.

12 — Ebenda, Artikel 20.

18. Nach Inkrafttreten der Verordnung am 1. Januar 1994 infolge des Beitritts der Republik Finnland zum Europäischen Wirtschaftsraum forderte das Verkehrsministerium die Busunternehmen auf, Anträge auf Aufhebung der Verbindungen einzureichen, die sie nicht aus alleinigen Fahrgasteinnahmen betreiben konnten.

19. Kainuun Liikenne und Pohjolan Liikenne beantragten demnach die teilweise Aufhebung ihrer Verpflichtung zum Betrieb der Linie Kajaani-Rukatunturi in der Weise, daß sich ihr Fahrbetrieb auf die Strecken Kajaani-Peranka (etwa 180 km) und Kajaani-Suomussalmi (etwa 118 km) beschränken sollte.

20. Nach ihren Angaben ist die gesamte Verbindung verlustbringend; sie erklärten sich jedoch bereit, den Betrieb aufrechtzuerhalten und mit der Provinzverwaltung über einen Vertrag des öffentlichen Dienstes unter Einbeziehung öffentlicher Mittel für den Teil der Verbindung zu verhandeln, für den sie die Aufhebung beantragt hatten (die Strecken Suomussalmi-Rukatunturi und Peranka-Rukatunturi als am meisten verlustbringende Teile der Verbindung Kajaani-Rukatunturi). Sie beantragen also die Aufrechterhaltung ihrer Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes für den südlichen Streckenteil und die Aufhebung dieser Verpflichtungen für den nördlichen Teil.

21. Mit Entscheidung vom 9. Januar 1995 (im folgenden: streitige Entscheidung) lehnte die Provinzverwaltung von Oulu diesen Antrag mit der Begründung ab, es sei nicht nachgewiesen worden, daß bei einer Beschränkung der Strecken auf die Endpunkte Peranka und Suomussalmi wirtschaftlich günstigere Ergebnisse erzielt würden als beim bisherigen Betrieb auf der gesamten Strecke. Sie erklärte hierbei ferner, das Gesetz erlaube unter den gegebenen Umständen nicht die teilweise Aufhebung der Verpflichtung des öffentlichen Dienstes, sondern nur ihre vollständige Aufhebung.

22. Kainuun Liikenne und Pohjolan Liikenne erhoben gegen die streitige Entscheidung Anfechtungsklage beim Korkein Hallinto-oikeus. Zur Begründung ihrer Klage erklärten sie, die Provinzverwaltung sei nach der Verordnung verpflichtet, die teilweise Aufhebung der Verkehrsverbindung zuzulassen, da sie erwiesenermaßen den Erfordernissen des Artikels 4 der Verordnung bezüglich eines wirtschaftlichen Nachteils nach Artikel 5 der Verordnung entsprochen hätten.

23. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts entsprechen die von den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens vorgelegten Bilanzen den Erfordernissen der Artikel 4 und 5 der Verordnung, so daß die Klägerinnen erwiesenermaßen einen wirtschaftlichen Nachteil insofern erlitten hätten, als die Lastenverringerung durch die beantragte Aufhebung der Betriebspflicht auf der streitigen Teilstrecke stärker sei als die sich aus dieser Aufhebung ergebende Einnahmenminderung.

24. Im übrigen macht sich das vorlegende Gericht die Begründung der streitigen Entscheidung zu eigen und führt aus, daß unter den gegebenen Umständen der Antrag der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens auf teilweise Aufhebung der Verpflichtung des öffentlichen Dienstes habe abgelehnt werden müssen. Seines Erachtens kann die Verwaltung den Verkehr nur mit Hilfe einer vollständigen Aufhebung dieser Verpflichtung — also durch Entzug der Konzession — in geeigneter und rationeller Weise organisieren, indem ausreichende Verkehrsdienste mit möglichst geringer Unterstützung aufrechterhalten würden und für einen wirksamen Wettbewerb der Verkehrsunternehmen beim Betrieb des früheren öffentlichen Dienstes gesorgt werde.

25. Da sich das Korkein Hallinto-oikeus jedoch im Zweifel darüber ist, wie die Bestimmungen der Verordnung über die teilweise Aufhebung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes zu verstehen sind, hat es dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist die Verordnung über die mit dem öffentlichen Dienst verbundenen Verpflichtungen [Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91], insbesondere deren Artikel 4 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 3, so auszulegen, daß sie es einem Verkehrsunternehmen ermöglicht, die Aufhebung irgendeines beliebig großen Teils seiner Betriebspflicht, z. B. nur eines bestimmten Teils einer einzigen Verkehrslinie, zu erreichen?

2. Ist, wenn die erste Frage mit oder ohne Vorbehalt bejaht wird, wobei das Korkein Hallinto-oikeus die Sache möglicherweise an die Provinzverwaltung zur erneuten Behandlung zurückverweist, für eine endgültige Entscheidung der Sache zu klären, ob das dem Verkehrsunternehmen durch die genannte Verordnung zuerkannte Recht auf teilweise Aufhebung der Betriebspflicht auch zur Folge hat, daß die den Behörden nach den nationalen Rechtsvorschriften eingeräumte Befugnis zum Entzug der Beförderungskonzession zum Zweck einer sachdienlichen Neuordnung des Verkehrs dann ausgeschlossen oder eingeschränkt ist, wenn die Notwendigkeit der Neuordnung durch die teilweise Aufhebung bedingt ist?

Einleitende Erwägungen

26. Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens halten die Darstellung des nationalen Rechts durch das vorlegende Gericht für unzutreffend.

27. Entgegen der Auffassung des vorlegenden Gerichts hätten sie unter den gegebenen Umständen nach dem Gesetz Anspruch auf die beantragte teilweise Aufhebung der Verpflichtung des öffentlichen Dienstes.

28. Ihres Erachtens weist Finnland entgegen den Ausführungen des nationalen Gerichts keine Besonderheit auf, die eine Rechtfertigung dafür biete, daß der zuständigen Verwaltung das Recht zustehe, einen Antrag auf teilweise Aufhebung der Verpflichtung des öffentlichen Dienstes abzulehnen oder die Beförderungskonzession von sich aus zu entziehen, wenn das betroffene Unternehmen nur eine teilweise Aufhebung beantragt habe.

29. Aus diesem Grund ersuchen die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens den Gerichtshof, zusätzliche Fragen zu beantworten, die ihren schriftlichen Erklärungen beigefügt sind.

30. Bezüglich der Rügen, die sich auf die unzutreffende Auslegung der Rechtsvorschriften durch das vorlegende Gericht beziehen, ist darauf hinzuweisen, daß nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes [13] die nationalen Gerichte und der Gerichtshof zwei getrennten Rechtsordnungen angehören und es Sache der nationalen Gerichte ist, dafür zu sorgen, daß der Gerichtshof „über die tatsächlichen oder rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind“ [14].

31. Die Darstellung der Rechtsvorschriften durch das nationale Gericht ist somit vom Gerichtshof als ein feststehender Faktor anzusehen.

13 — Seit dem Urteil vom 6. April 1962 in der Rechtssache 13/61 (De Geus, Slg. 1962, 89).

14 — Urteil vom 9. Oktober 1997 in der Rechtssache C-291/96 (Grado und Bashir, Slg. 1997, I-5531, Randnr. 12).

32. Was die zusätzlichen Fragen der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens betrifft, so hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung festgestellt, daß Artikel 177 des Vertrages einen Mechanismus unmittelbarer gegenseitiger Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof eingeführt hat [15] und der Gerichtshof daher nur die Fragen beantwortet, die nach Auffassung des vorlegenden Gerichts zweckdienlich für die Entscheidung des Rechtsstreits sind, mit dem es befaßt ist [16]. Es ist hierbei auf folgenden Wortlaut des Urteils Van Gend & Loos des Gerichtshofes vom 5. Februar 1963 hinzuweisen [17]:

„Voraussetzung für die Zuständigkeit des Gerichtshofes ... ist nur, daß die vorgelegte Frage klar erkennbar die Auslegung des Vertrages betrifft.

Die Erwägungen, von denen das nationale Gericht bei der Formulierung seiner Frage ausgegangen ist, sowie die Erheblichkeit, die es dieser Frage im Rahmen eines bei ihm anhängigen Rechtsstreits beimißt, sind ... der Nachprüfung durch den Gerichtshof entzogen."

33. Nach Ansicht des Gerichtshofes lassen sich jedoch in einigen Fällen aus der Begründung der Vorlageentscheidung der eigentliche Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits und die eigentlichen Fragen des vorlegenden Gerichts herausschälen, um diesem eine zweckdienliche Antwort erteilen zu können. So konnte der Gerichtshof bestimmte Vorabentscheidungsfragen umformulieren [18].

34. Demgemäß beantworte ich nach einem Hinweis auf den Streitgegenstand nur die Fragen, die das vorlegende Gericht gestellt hat.

35. Der Streitgegenstand ist hier in der Vorlageentscheidung klar definiert. Er bezieht sich darauf, ob die streitige Entscheidung im Hinblick auf die Verordnung begründet ist.

36. Außerdem geht aus der Vorlageentscheidung hervor, daß der Gerichtshof aufgrund einer ersten Frage Auskunft darüber geben soll, ob die Verordnung die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats verpflichtet, einem Unternehmen, dem ein öffentlicher Dienst auferlegt wurde, die teilweise Aufhebung seiner Betriebspflicht zu gestatten, wenn dieses Unternehmen nachweist, daß die Aufrechterhaltung der genannten Verpflichtung wirtschaftliche Nachteile für das Unternehmen mit sich bringt. Der Gerichtshof wird ferner ersucht, zu klären, ob die Antwort auf diese erste Frage zu nuancieren ist und insbesondere ob es für die Ablehnung eines solchen Antrags besondere Regeln gibt.

15 — Seit dem Urteil vom 1. Dezember 1965 in der Rechtssache 16/65 (Schwarze, Slg. 1965, 1081).

16 — Siehe z. B. Urteil vom 16. Juni 1981 in der Rechtssache 126/80 (Salonia, Slg. 1981, 1563).

17 — Rechtssache 26/62 (Slg. 1963, 1). Siehe auch Nummern 27 bis 29 meiner Schlußanträge und die im Urteil vom 22. April 1997 in der Rechtssache C-66/95 (Sutton, Slg. 1997, I-2163) zitierte Rechtsprechung.

18 — Siehe insbesondere Urteil vom 20. März 1986 in der Rechtssache 35/85 (Tissier, Slg. 1986, 1207, Randnr. 10).

37. Darüber hinaus möchte das vorlegende Gericht mit seiner zweiten Frage, die meines Erachtens unabhängig von der Antwort auf die erste Frage gestellt ist, wissen, ob ein Mitgliedstaat von sich aus beschließen kann, eine Verpflichtung des öffentlichen Dienstes, die ein Unternehmen übernommen hat, vollständig aufzuheben, um den Verkehrsdienst in sachdienlicher Weise neuzuordnen, während das betroffene Unternehmen nur eine teilweise Aufhebung beantragt hat.

Zur ersten Frage

38. Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens erklären, die Verordnung sei dahin auszulegen, daß sie die zuständige Behörde der Mitgliedstaaten verpflichte, dem Antrag auf teilweise oder vollständige Aufhebung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes stattzugeben, wenn das betroffene Unternehmen gemäß Artikel 4 der Verordnung nachweise, daß ihm aus der vollständigen oder teilweisen Aufrechterhaltung dieser Verpflichtung wirtschaftliche Nachteile erwachsen.

39. Ich bin wie die finnische Regierung, die belgische Regierung und die Kommission der Auffassung, daß die Verordnung die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, einem Antrag auf teilweise oder vollständige Aufhebung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes stattzugeben. Bei der Ablehnung eines solchen Antrags sind aber meines Erachtens bestimmte Bedingungen einzuhalten.

40. Denn sowohl aus dem Ziel und der allgemeinen Systematik der Verordnung als auch aus dem Wortlaut bestimmter Vorschriften der Verordnung ergibt sich, daß die Unternehmen — allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen — zwar die teilweise oder vollständige Aufhebung ihrer Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes beantragen können, daß die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten jedoch die Möglichkeit haben, einen derartigen Antrag abzulehnen, wenn es das spezifische öffentliche Interesse an Verkehrsdienstleistungen erfordert.

41. So geht aus dem Wortlaut der sechsten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1191/69 hervor, daß die Unternehmen die Aufhebung von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes nur beantragen können, wenn ihnen aus der Aufrechterhaltung dieser Verpflichtungen ein wirtschaftlicher Nachteil erwächst, der nach bestimmten Regeln festgestellt wird.

42. Ferner wird in der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1191/69 ausgeführt, daß die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes „in gewissen Fällen ... aufrechterhalten werden [müssen], um eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen". Die gleiche Erklärung findet sich in der ersten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1893/91, die folgendes bestimmt: „Wenn auch die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes grundsätzlich aufzuheben sind, so kann das spezifische öffentliche Interesse an Verkehrsdienstleistungen es dennoch rechtfertigen, daß der Begriff des öffentlichen Dienstes für diesen Bereich gilt."

43. In der elften Begründungserwägung der Verordnung heißt es allerdings, daß die zuständigen Behörden im Fall der angeordneten Aufrechterhaltung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes die den Verkehrsunternehmen daraus entstehenden Belastungen ausgleichen müssen.

44. Diese Regeln lassen die Absicht des Gemeinschaftsgesetzgebers erkennen, die Verkehrsunternehmen nicht einer wirtschaftlichen Lage auszusetzen, die sie gegenüber den Konkurrenzunternehmen schwächen würde, und somit vorrangig eine Regelung vorzusehen, die ein besseres Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erleichtern kann.

45. Die allgemeine Systematik der Verordnung — insbesondere deren Abschnitt II über die gemeinsamen Grundsätze für die Aufhebung oder die Aufrechterhaltung von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes — bestätigt, daß die Aufhebung der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes möglich ist, daß aber kein Anrecht darauf besteht.

46. In den Artikeln 4 und 5 der Verordnung wird *zwar* den Unternehmen, denen ein öffentlicher Dienst auferlegt wurde, die Möglichkeit eingeräumt, die vollständige oder teilweise Aufhebung einer Verpflichtung des öffentlichen Dienstes zu beantragen, wenn diese Verpflichtung für sie wirtschaftliche Nachteile mit sich bringt; in den Artikeln 1 Absatz 4 und 3 der Verordnung wird den Mitgliedstaaten indessen zugleich das Recht zuerkannt, eine Verpflichtung *aufrechtzuerhalten*, die für erforderlich gehalten wird, um eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen.

47. *Jedoch* unterliegt das Recht, die Aufrechterhaltung der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes anzuordnen, bestimmten Regeln.

48. So müssen die zuständigen Behörden gemäß Artikel 3 der Verordnung unter mehreren Lösungen, die unter gleichartigen Bedingungen eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherstellen, diejenige Lösung wählen, die die geringsten Kosten für die Allgemeinheit mit sich bringt.

49. Ebenso sieht Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung vor, daß die Entscheidung über die *Aufrechterhaltung* oder die Aufhebung zu einem Ausgleich berechtigt, wenn dadurch Belastungen entstehen.

50. Ferner bestimmt Artikel 7 der Verordnung, daß die Entscheidung über die *Aufrechterhaltung* mit Auflagen verbunden werden kann, die dazu bestimmt sind, den Ertrag der Leistungen, die der Verpflichtung unterliegen, zu verbessern.

51. Schließlich gibt Artikel 1 Absatz 4 der Verordnung die Faktoren an, denen der Gesetzgeber Rechnung tragen muß, wenn er die Aufrechterhaltung der Verpflichtungen

des öffentlichen Dienstes anordnet [19]; die Verordnung Nr. 1191/69 definiert jedoch nicht den Begriff „Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung", und zwar ebensowenig wie die Verordnung Nr. 1893/91. In der letztgenannten Verordnung wurde der streitige Begriff nur durch das „spezifische öffentliche Interesse an Verkehrsdienstleistungen" ersetzt.

52. Nach Ansicht des Wirtschafts- und Sozialausschusses ist „eine Definition des Begriffes ‚ausreichende Verkehrsbedienung' wegen der möglichen unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten schwierig festzulegen", so daß „die vorgeschlagene Verordnung sich folglich damit begnügt, Beurteilungselemente für diesen Begriff zu liefern" [20].

53. Vor der Erläuterung der „Beurteilungselemente für diesen Begriff" ist darauf hinzuweisen, daß gemäß der vierten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1191/69 in Artikel 2 der Verordnung die verschiedenen Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes im Verkehrswesen definiert werden.

54. Darunter fallen nämlich nach diesem Artikel die Verpflichtung, alle Maßnahmen zu treffen, um eine Verkehrsbedienung sicherzustellen, die festgesetzten Normen für die Kontinuität, Regelmäßigkeit und die Kapazität entspricht, die Verpflichtung, Personen- und Güterbeförderungen zu bestimmten Beförderungsentgelten und -bedingungen auszuführen, und schließlich die Verpflichtung, behördlich festgesetzte oder genehmigte, mit dem kaufmännischen Interesse des Unternehmens nicht zu vereinbarende Entgelte anzuwenden.

55. Was die Faktoren anbelangt, die zu einer näheren Bestimmung dieses Begriffes beitragen, so wird in der zweiten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1191/69 ausgeführt, daß „... eine [ausreichende] Verkehrsbedienung nach *Angebot und Nachfrage im Verkehr und den Bedürfnissen der Allgemeinheit* zu beurteilen [ist]" [21].

56. In Artikel 3 der Verordnung wird außerdem betont, daß die ausreichende Verkehrsbedienung nach folgenden Merkmalen zu beurteilen ist: nach dem öffentlichen Interesse, der Möglichkeit, andere Verkehrsmittel einzusetzen, und der Feststellung, ob diese Verkehrsmittel geeignet sind, die betreffenden Verkehrsbedürfnisse zu befriedigen, sowie nach den Beförderungsentgelten und -bedingungen, die den Verkehrsnutzern angeboten werden können.

57. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten verfügen meines Erachtens über einen weiten Ermessensspielraum bei der Beurteilung der Bedürfnisse der Nutzer

19 — Diese Bestimmung lautet nämlich: „Um insbesondere unter Berücksichtigung sozialer, umweltpolitischer und landesplanerischer Faktoren eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen ..."

20 — Sechste Begründungserwägung der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Vorschlag einer Verordnung des Rates über das Vorgehen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der den Unternehmen des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs auferlegten Verpflichtungen, die unter den Begriff des öffentlichen Dienstes fallen (ABl. 1968, C 49, S. 15).

21 — Hervorhebung von mir.

dieser öffentlichen Verkehrsdienstleistungen, sofern den Erfordernissen des Artikels 3 der Verordnung Rechnung getragen wurde.

58. Die finnische Regierung trägt im vorliegenden Fall vor, daß gemäß Artikel 3 der Verordnung die Ablehnung des Antrags der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens durch die Regionalverwaltung durch Gründe gerechtfertigt sei, die auf dem Interesse an öffentlichen Verkehrsdienstleistungen in einer Gegend beruhten, in der die Bevölkerungsdichte gering sei (weniger als acht Einwohner je Quadratkilometer) und der Omnibusverkehr das geeignetste Beförderungsmittel bleibe.

59. Nach ihrer Ansicht erfordert die Sicherstellung einer ausreichenden und angemessenen Verkehrsbedienung in einer solchen Gegend mit geringer Bevölkerungsdichte außerdem eine globale Verkehrsplanung. Daher könne die Linie Kajaani-Rukatunturi nicht, wie die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens forderten, in mehrere Teilstrecken aufgeteilt werden, ohne den Grundsatz der Gleichbehandlung der Nutzer der öffentlichen Verkehrsdienstleistungen und der Nichtdiskriminierung unter den Verkehrsunternehmen zu beeinträchtigen, die die gesamte Linie betreiben wollten. Die finnische Regierung gibt dafür eine Reihe konkreter Beispiele [22].

22 — Wie etwa die Schwierigkeit für ein Verkehrsunternehmen, wirtschaftlich rentable Rotationen zu gewährleisten, wenn das Unternehmen nur den nördlichen Teil der Linie betreiben könne, oder auch die zusätzlichen Belastungen für ältere Personen, die im Norden der Linie leben, wenn sie auf halber Strecke umsteigen müßten.

60. Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens bestreiten nicht die Notwendigkeit einer Neuordnung der öffentlichen Verkehrsdienstleistung auf der Omnibuslinie Kajaani-Rukatunturi; sie schlagen aber eine andere Lösung vor als die zuständigen finnischen Behörden.

61. Es ist allein Sache des zuständigen nationalen Gerichts, über dieses Problem zu befinden und somit unter Berücksichtigung der Beurteilungsfaktoren des Artikels 3 der Verordnung über die geeignetste Lösung zu entscheiden.

62. Abschließend bin ich der Auffassung, daß die Verordnung — insbesondere ihre Artikel 1, 3 und 4 — dahin auszulegen ist, daß sie die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats nicht verpflichtet, einem Unternehmen, dem eine öffentliche Dienstleistung obliegt, die teilweise Aufhebung seiner Verpflichtung des öffentlichen Dienstes zu gewähren, selbst wenn dieses Unternehmen nachweist, daß die Aufrechterhaltung der genannten Verpflichtung wirtschaftliche Nachteile für das Unternehmen mit sich bringt. Diese Weigerung kann jedoch nur durch die Notwendigkeit begründet sein, eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen. Dieser Begriff ist nach dem öffentlichen Interesse, der Möglichkeit, andere Verkehrsmittel einzusetzen, und der Feststellung, ob diese Verkehrsmittel geeignet sind, die betreffenden Verkehrsbedürfnisse zu befriedigen, sowie nach den Beförderungsentgelten und -bedingungen, die den Verkehrsnutzern angeboten werden können, zu beurteilen, wobei, wenn mehrere Lösungen unter gleichartigen Bedingungen eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherstellen würden, die zuständige nationale Behörde diejenige Lösung zu wählen hat, die die geringsten Kosten für die Allgemeinheit mit sich bringt.

Zur zweiten Frage

63. Mit der zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Verordnung es verbietet, daß ein Mitgliedstaat von sich aus die einem Unternehmen auferlegten Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes aufhebt, um eine sachdienliche Neuordnung der öffentlichen Dienstleistung vorzunehmen.

64. Es ergibt sich auch hier meines Erachtens sowohl aus dem Ziel und der allgemeinen Systematik der Verordnung als auch aus dem Wortlaut bestimmter Vorschriften der Verordnung, daß diese Frage zu verneinen ist.

65. Selbst wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber anerkennt, daß die Notwendigkeit, eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen, zuweilen die Aufrechterhaltung der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes rechtfertigen kann, beabsichtigt er doch, diese Verpflichtungen aufzuheben, da sie zu einer erheblichen Verfälschung der Wettbewerbsbedingungen führen können. Daher räumt er den Mitgliedstaaten einen weiten Ermessensspielraum bei der Aufhebung dieser Verpflichtungen ein und erlegt ihnen eine Entschädigung der Unternehmen für die Belastungen auf, die diesen aus der Aufrechterhaltung der Verpflichtungen erwachsen. In diesem Sinne sind die fünfte und die elfte Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1191/69 zu verstehen, die folgendes vorsehen:

„Es muß den Mitgliedstaaten überlassen werden, von sich aus Maßnahmen zur Aufhebung oder Aufrechterhaltung von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes zu treffen; da diese Verpflichtungen die Verkehrsunternehmen jedoch belasten können, müssen sie bei den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Aufhebung beantragen können.

... eine von den zuständigen Behörden angeordnete Aufrechterhaltung einer ... Verpflichtung des öffentlichen Dienstes [ist] mit der Auflage verbunden, die den Verkehrsunternehmen daraus entstehenden Belastungen auszugleichen."

66. Die allgemeine Systematik und der Wortlaut bestimmter Vorschriften der Verordnung bestätigen diese Konzeption.

67. So enthält Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung den Grundsatz, daß die Mitgliedstaaten von sich aus die Dienstleistungsverpflichtungen für den Verkehr aufheben.

68. Nach Ansicht der zuständigen finnischen Behörden ist die öffentliche Verkehrsdienstleistung auf der streitigen Omnibuslinie zweifellos verlustbringend, wobei eine Neuordnung der gesamten Verkehrslinie ihres Erachtens erforderlich ist, um einen für die Verkehrsunternehmen wirtschaftlich lebensfähigen Betrieb dieses öffentlichen

Dienstes mit geringsten Kosten für die Allgemeinheit zu gewährleisten.

69. Die streitige Entscheidung ist somit als Anordnung zur Aufhebung einer Verpflichtung der öffentlichen Verkehrsdienstleistung in einer Region Finnlands und als Entscheidung zur Neuordnung dieses öffentlichen Dienstes zu verstehen.

70. Die Verordnung räumt indessen den Mitgliedstaaten nicht nur das Recht auf Aufhebung der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes ein, sondern sie räumt ihnen auch, wie bereits bei der Prüfung der ersten Frage gezeigt wurde, einen weiten Ermessensspielraum bei der Organisation — und folglich der Neuordnung — der öffentlichen Verkehrsdienstleistung ein.

71. Somit schlage ich vor, die zweite Frage dahin zu beantworten, daß die Verordnung es nicht verbietet, daß ein Mitgliedstaat von sich aus die Aufhebung der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes anordnet, um diesen Dienst in angemessener Weise neuzuordnen.

Ergebnis

72. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich vor, die vom Korkein Hallinto-oikeus vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991, insbesondere Artikel 1 Absatz 3 und Artikel 4, ist dahin auszulegen, daß sie einen Mitgliedstaat nicht verpflichtet, einem Unternehmen, dem eine öffentliche Dienstleistung obliegt, die teilweise Aufhebung seiner Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes zu gewähren, selbst wenn dieses Unternehmen nachweist, daß die Aufrechterhaltung der genannten Verpflichtungen wirtschaftliche Nachteile für das Unternehmen mit sich bringt, wenn diese Weigerung durch die Notwendigkeit gerechtfertigt ist, eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen.

Die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung ist gemäß Artikel 3 der vorgenannten Verordnung nach dem öffentlichen Interesse, der Möglichkeit, andere

Verkehrsmittel einzusetzen, und der Feststellung, ob diese Verkehrsmittel geeignet sind, die betreffenden Verkehrsbedürfnisse zu befriedigen, sowie nach den Beförderungsentgelten und -bedingungen, die den Verkehrsnutzern angeboten werden können, zu beurteilen, wobei, wenn mehrere Lösungen unter gleichartigen Bedingungen eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherstellen würden, die zuständige nationale Behörde diejenige Lösung zu wählen hat, die die geringsten Kosten für die Allgemeinheit mit sich bringt.

2. Die vorgenannte Verordnung ist dahin auszulegen, daß sie es nicht verbietet, daß ein Mitgliedstaat eine Verpflichtung des öffentlichen Dienstes aufhebt, um diesen öffentlichen Dienst in angemessener Weise neuzuordnen.