FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 26. marts 1998 *

1. Korkein hallinto-oikeus har forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af en række bestemmelser i Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 af 26. juni 1969 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landevej og sejlbare vandveje [1], som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1893/91 af 20. juni 1991 [2] (herefter »forordningen«).

Domstolen anmodes i det væsentlige om at afgrænse rækkevidden af den kompetence, som er tillagt medlemsstaterne ved forordningen, i forbindelse med en anmodning om delvis ophævelse af en forpligtelse til offentlig tjeneste på området for regional transport ad landevej, som varetages af en virksomhed, der er blevet pålagt at udføre en offentlig tjeneste.

Retsforskrifter

Forordningens relevante bestemmelser

2. Forordningen tilsigter, at »... (fjerne) de forskelle, der opstår ved, at medlemsstaterne pålægger transportvirksomhederne forpligtelser, der er forbundet med begrebet offentlig tjeneste (og som) kan føre til en betydelig fordrejning af konkurrencevilkårene« [3]. Den anerkender ikke desto mindre, at forpligtelserne må opretholdes i visse tilfælde for at sikre en tilstrækkelig trafikbetjening [4].

3. Følgende tre principper fremgår af forordningens generelle opbygning:

— Medlemsstaterne skal ophæve forpligtelserne til offentlig tjeneste inden for transportområdet, medmindre disse forpligtelser er nødvendige for at sikre tilstrækkelige transportydelser.

— Opretholdelse af en forpligtelse til offentlig tjeneste indebærer en forpligtelse for medlemsstaten til at yde kompensation for de derved opståede byrder for virksomhederne.

* Originalsprog: fransk.

1 — EFT 1969 I, s. 258.

2 — EFT L 169, s. 1.

3 — Første betragtning til forordning nr. 1191/69. Jf. endvidere første betragtning til forordning nr. 1893/91.

4 — Anden betragtning til forordning nr. 1191/69, og første og tredje betragtning til forordning nr. 1893/91.

— Denne kompensation af byrderne er harmoniseret efter fællesskabsmetoder.

4. Forordningen gælder ifølge sin artikel 1, stk. 1, første afsnit, for transportvirksomheder, som præsterer tjenesteydelser inden for transport med jernbane, ad landevej og sejlbare vandveje. Ifølge artikel 1, stk. 1, andet afsnit, kan medlemsstaterne fra forordningens anvendelsesområde udelukke virksomheder, hvis aktiviteter udelukkende omfatter transportydelser i byer, forstæder, eller regioner. Republikken Finland har ikke udnyttet denne mulighed.

5. Det bestemmes i forordningens artikel 1, stk. 3 og 4, at medlemsstaterne skal ophæve »de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser ... pålagt inden for transport med jernbane, ad landevej og sejlbare vandveje«, hvis deres opretholdelse ikke er nødvendig »for at sikre tilstrækkelige transportydelser ...«.

6. De forpligtelser til offentlig tjeneste, som er defineret i artikel 2, stk. 1, er forpligtelser, »som transportvirksomheden ikke ville påtage sig i egen forretningsmæssig interesse eller i hvert fald ikke i samme omfang og ikke på samme betingelser«. Forpligtelserne omfatter driftspligt, befordringspligt og tarifpligt [5].

7. Forordningens artikel 3, stk. 1, bestemmer: »Såfremt medlemsstaternes kompetente myndigheder fastsætter en fuldstændig eller delvis opretholdelse af en forpligtelse til offentlig tjeneste, og flere løsninger på ensartede betingelser ville kunne sikre en tilstrækkelig trafikbetjening, vælger de kompetente myndigheder den løsning, som medfører de laveste omkostninger for samfundet.«

8. Det bestemmes i artikel 4, stk. 1, at »det er overladt transportvirksomhederne at anmode medlemsstaternes kompetente myndigheder om fuldstændig eller delvis ophævelse af en forpligtelse til offentlig tjeneste, såfremt der opstår økonomiske ulemper for dem på grund af denne forpligtelse«.

9. Det bestemmes i artikel 5, stk. 1, at »en drifts- eller befordringspligt medfører økonomiske ulemper [6], når den formindskelse af byrderne, som kan opnås gennem en fuldstændig eller delvis ophævelse af denne forpligtelse til en ydelse eller til en samlet mængde af ydelser, som er undergivet denne

5 — Dette begreb er blevet præciseret i dom af 27.11.1973, sag 36/73, Nederlandse Spoorwegen, Sml. s. 1299.

6 — Også dette begreb er blevet præciseret i dommen i sag 36/73.

forpligtelse, er større end den ved denne ophævelse forårsagede indtægtsnedgang«.

10. Det understreges i artikel 6, stk. 2, at »beslutningerne om en tidsbegrænset fuldstændig eller delvis opretholdelse eller ophævelse af en forpligtelse til offentlig tjeneste fastsætter ydelse af en kompensation for de derved opståede byrder, og denne beregnes efter de fælles metoder i artikel 10-13«.

De relevante nationale retsforskrifter

11. Lov nr. 343/91 om personbefordring i henhold til tilladelse, som affattet ved lov nr. 662/94 (herefter »loven«), gennemfører og supplerer forordningens bestemmelser.

12. I Finland varetages rutekørsel med bus af transportvirksomheder enten i henhold til en tilladelse til offentlig personbefordring [7] i form af kontraktmæssige og af offentlige midler finansierede tjenesteydelser eller i henhold til en tilladelse til rutekørsel, hvad der alene er tale om i den foreliggende sag, hvilket forudsætter forudgående tildeling af en tilladelse til offentlig personbefordring [8].

13. Tilladelsen til rutekørsel med bus udstedes efter ansøgning fra transportvirksomheder, som er indehavere af tilladelse til offentlig personbefordring af den myndighed, som har kompetence til at udstede tilladelser [9]. Tilladelsen fastsætter trafikkontrolstedet, ruten, og i almindelighed køreplan og den dato, hvor driften påbegyndes [10].

14. Indehaveren af tilladelsen forpligter sig til at varetage befordringen på vilkår, som er i overensstemmelse med tilladelsen og »i alle øvrige henseender hensigtsmæssige« [11]. Indehaveren er således forpligtet til udelukkende at drive ruten på grundlag af passagerindtægter. Som modstykke har han eneret til at betjene den pågældende rute.

15. Tilladelsen til rutekørsel med bus kan efter ansøgning fra indehaveren bringes til ophør af den kompetente myndighed eller på dennes foranledning, såfremt indehaveren af tilladelsen til rutekørsel ikke længere opfylder betingelserne for udstedelse af tilladelse, såfremt vedkommendes tilladelse til offentlig personbefordring er blevet inddraget, eller såfremt den offentlige interesse

7 — Ifølge lovens § 9 tildeles tilladelse til offentlig personbefordring til enhver ansøger, som opfylder betingelser om sol vens, vandel og faglig uddannelse. Denne tilladelse giver ret til at udøve det nævnte erhverv og giver transportvirksomheden vide driftsrettigheder.

8 — A.st.
9 — A.st., § 9a.
10 — A.st., § 9, stk. 2.
11 — A.st., § 13.

kræver en reorganisering af ruten [12]. Dette er tilfældet, når indehaveren af tilladelsen til rutekørsel med bus ikke driver ruten på »hensigtsmæssig« måde, og navnlig, når ruten er tabsgivende.

16. Ifølge loven kan indehaveren af en tilladelse til rutekørsel med bus også ansøge om delvis ophævelse af sine forpligtelser til offentlig tjeneste. Den kompetente myndighed er dog ikke forpligtet til at efterkomme ansøgningen. Det er netop anvendelsen af sidstnævnte bestemmelse, der er omtvistet i den foreliggende sag.

Faktiske omstændigheder

17. Den 21. december 1993 meddelte det finske trafikministerium de to finske virksomheder Kainuun Liikenne Oy og Oy Pohjolan Liikenne Ab (herefter »Kainuun Liikenne og Pohjolan Liikenne« eller »sagsøgerne i hovedsagen«) en tilladelse til rutekørsel for strækningen Kajaani-Rukatunturi, som er beliggende i landets nordlige del (en rute på ca. 275 km) gældende for perioden 1. januar 1994 — 31. december 2003. Tilladelsen til udførelse af rutekørsel bemyndiger virksomhederne til at udføre personbefordring med bus på den nævnte rute i overensstemmelse med den i sagens akter indeholdte køreplan.

18. Efter forordningens ikrafttræden i Finland den 1. januar 1994 som følge af Republikken Finlands tiltrædelse af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde har Trafikministeriet opfordret de virksomheder, som udfører rutekørsel med bus, til at indgive ansøgninger om ophørsel med den kørsel, som virksomhederne ikke var i stand til at udføre alene på grundlag af passagerindtægter.

19. Kainuun Liikenne og Pohjolan Liikenne har således ansøgt om delvis ophævelse af befordringspligten for ruten Kajaani-Rukatunturi, således at den begrænses til strækningerne Kajaani-Peranka (ca. 180 km) og Kajaani-Suomussalmi (ca. 118 km).

20. Ifølge sagsøgerne er hele kørslen tabsgivende, men de har dog erklæret sig rede til at fortsætte befordringen samt at forhandle med statsamtet om indgåelse af en kontrakt vedrørende offentlig tjeneste, der skulle sikre finansieringen med offentlige midler af den del af ruten, med hensyn til hvilken de havde anmodet om ophævelse af befordringspligten (ruten Suomussalmi-Rukatunturi og Peranka-Rukatunturi, som er de mest tabsgivende dele af ruten Kajaani-Rukatunturi). De ansøger med andre ord om opretholdelse af deres forpligtelser til offentlig tjeneste for den sydlige del af ruten og ophævelse af disse forpligtelser for den nordlige del.

12 — A.st., § 20.

21. Oulu statsamt har ved afgørelse af 9. januar 1995 (herefter »den omtvistede afgørelse«) afvist ansøgningen med den begrundelse, at det ikke var godtgjort, at sagsøgerne ved at begrænse kørslen til Peranka og Suomussalmi ville kunne opnå et økonomisk mere fordelagtigt resultat end ved den hidtidige betjening af den samlede rute. Statsamtet tilføjede, at loven under de foreliggende omstændigheder ikke tillod delvis ophævelse af forpligtelsen til offentlig tjeneste, men kun dens fuldstændige ophævelse.

22. Kainuun Liikenne og Pohjolan Liikenne har anlagt sag til prøvelse af den omtvistede afgørelse for Korkein hallinto-oikeus. Til støtte for deres søgsmål har de anført, at det fremgår af forordningens bestemmelser, at statsamtet var forpligtet til at efterkomme deres ansøgning om delvis nedlæggelse af ruten, da de havde godtgjort, at de opfyldte kravene i forordningens artikel 4 vedrørende eksistensen af en økonomisk ulempe i samme forordnings artikel 5's forstand.

23. Ifølge den forelæggende ret er de opgørelser, som sagsøgerne i hovedsagen har fremlagt, i overensstemmelse med kravene i forordningens artikel 4 og 5, og de må således anses for at have godtgjort, at de er blevet påført en økonomisk ulempe, for så vidt som formindskelsen af byrderne som følge af den ansøgte delvise ophævelse er større end den ved denne ophævelse forårsagede indtægtsnedgang.

24. Desuden har den forelæggende ret tilsluttet sig begrundelsen for den anfægtede beslutning og har anført, at under de foreliggende omstændigheder skulle sagsøgerne i hovedsagens ansøgning om delvis ophævelse af forpligtelsen til offentlig tjeneste have været afvist. Ifølge den forelæggende ret vil alene den fuldstændige ophævelse af denne forpligtelse — dvs. gennem ophævelse af tilladelsen — gøre det muligt for forvaltningen at tilrettelægge personbefordringen på en egnet og rationel måde, idet der opretholdes tilstrækkelige transportydelser med ringest mulig støtte, og idet der sørges for en effektiv konkurrence mellem transportvirksomhederne ved driften af den tidligere offentlige tjeneste.

25. Da Korkein hallinto-oikeus dog nærer tvivl om, hvorledes bestemmelserne i forordningen om delvis ophævelse af en forpligtelse til offentlig tjeneste skal forstås, har den forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal tjenesteydelsesforordningen (forordning (EØF) nr. 1191/69, som ændret ved forordning (EØF) nr. 1893/91) og navnlig dens artikel 4, sammenholdt med artikel 1, stk. 3, fortolkes således, at den berettiger en transportvirksomhed til at opnå ophævelse af en hvilken som helst del af dens forpligtelse til offentlig tjeneste, for eksempel kun en bestemt del af en busrute?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares helt eller delvis bekræftende — i hvilket tilfælde Korkein hallinto-oikeus muligvis hjemviser sagen til statsamtet til fornyet behandling — spørges der med henblik på sagens endelige afgørelse, om det også følger af den i tjenesteydelsesforordningen fastsatte ret for transportvirksomheden til at opnå delvis ophævelse af forpligtelsen til offentlig tjeneste, at den kompetence, som myndigheden i henhold til national lovgivning har til at inddrage tilladelsen til rutekørsel med henblik på en formålstjenlig rationalisering, begrænses eller indskrænkes, når der er tale om et rationaliseringsbehov, som er forårsaget af den delvise ophævelse?«

Indledende bemærkning

26. Sagsøgerne i hovedsagen er af den opfattelse, at den forelæggende rets fremstilling af den nationale lovgivning er fejlagtig.

27. I modsætning til det af den forelæggende ret anførte ville de under de foreliggende omstændigheder efter loven have krav på den ansøgte delvise ophævelse af forpligtelsen til offentlig tjeneste.

28. De har desuden anført, at i modsætning til det af den nationale ret anførte, frembyder Finland ikke noget særligt kendetegn, der kan begrunde, at der tilkommer den kompetente myndighed kompetence til at afvise en ansøgning om delvis ophævelse af forpligtelser til offentlig tjeneste eller til af egen drift at ophæve transporttilladelsen, når den pågældende virksomhed kun har ansøgt om delvis ophævelse.

29. Af disse grunde anmoder sagsøgerne i hovedsagen Domstolen om at besvare supplerende spørgsmål, som er vedlagt deres skriftlige indlæg.

30. Hvad angår anbringenderne om, at den forelæggende ret har anlagt en urigtig fortolkning af loven, skal det anføres, at Domstolen i en fast retspraksis [13] har fastslået, at den nationale lovgivning, der gælder for den ret, som anmoder om præjudiciel afgørelse, og fællesskabsretten udgør to adskilte retsordener, og at det påhviler de nationale retter at forsyne Domstolen med »de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål« [14].

31. Domstolen skal således ved sin afgørelse lægge den forelæggende rets fremstilling af lovgivningen til grund.

13 — Siden dommen af 6.4.1962, sag 13/61, De Geus, Sml. 1954-1964, s. 293, org. ref.: Rec. s. 89.

14 — Dom af 9.10.1997, sag C-291/96, Grado og Bashir, Sml. I, s. 5531, præmis 12.

32. Hvad angår sagsøgerne i hovedsagens supplerende spørgsmål, så har Domstolen i en fast retspraksis fastslået, at traktatens artikel 177 har indført en mekanisme med umiddelbart og gensidigt samarbejde mellem de nationale retter og Domstolen [15], og at Domstolen derfor kun besvarer de spørgsmål, som efter den forelæggende rets opfattelse er nødvendige for afgørelsen af den sag, som den behandler [16]. Jeg skal herved henvise til selve ordlyden af Domstolens dom af 5. februar 1963 i sagen Van Gend & Loos [17]:

»For at anerkende Domstolens kompetence ... er det imidlertid nødvendigt og tilstrækkeligt, at det med tilstrækkelig klarhed fremgår, at det stillede spørgsmål angår en fortolkning af traktaten;

De overvejelser, som den nationale ret ved udvælgelsen af spørgsmålene kan have ladet sig lede af, og den relevans, som den tillægger dem inden for rammerne af en sag, der er forelagt den til påkendelse, er unddraget Domstolens bedømmelse.«

33. Efter Domstolens opfattelse kan der dog i nogle tilfælde af forelæggelseskendelsens begrundelse udledes hovedsagens egentlige genstand og den forelæggende rets egentlige spørgsmål, med henblik på at kunne give denne et formålstjenligt svar. Domstolen har således kunnet omformulere visse præjudicielle spørgsmål [18].

34. Følgelig skal jeg efter at have redegjort for tvistens genstand, kun besvare de spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet.

35. Tvistens genstand er klart defineret i forelæggelseskendelsen. Den drejer sig om, hvorvidt den omtvistede beslutning er begrundet, når henses til forordningen.

36. Det fremgår endvidere af forelæggelseskendelsen, at Domstolen på grundlag af det første spørgsmål skal udtale sig om, hvorvidt forordningen forpligter en medlemsstats kompetente myndighed til at indrømme en virksomhed, som er blevet pålagt at udføre offentlig tjeneste, delvis ophævelse af dens forpligtelse til offentlig tjeneste, når denne virksomhed godtgør, at dens opretholdelse vil medføre økonomiske ulemper for den. Domstolen anmodes desuden om at præcisere, om svaret på det første spørgsmål skal nuanceres, og navnlig, om der gælder særlige regler for en sådan anmodning.

15 — Siden dommen af 1.12.1965, sag 16/65, Schwarze, Sml. 1965 1968, s. 131, org. ref.: Rec. s. 1081.

16 — Jf. f.eks. dom af 16.6.1981, sag 126/80, Salonia, Sml. s. 1563.

17 — Sag 26/62, Sml. 1954-1964, s. 375, org. ref.: Rec. s. 1. Jf. endvidere punkt 27, 28 og 29 i mit forslag til afgørelse, og den der nævnte retspraksis, i Sutton-sagen, som blev afgjort ved dom af 22.4.1997 (sag C 66/95, Sml. I, s. 2163).

18 — Jf. bl.a. dom af 20.3.1986, sag 35/85, Tissier, Sml. s. 1207, præmis 10.

37. Desuden ønsker den forelæggende ret med sit andet spørgsmål, som efter min opfattelse er stillet uafhængig af besvarelsen af det første spørgsmål, at få oplyst, om en medlemsstat af egen drift kan beslutte fuldstændigt at ophæve en forpligtelse til offentlig tjeneste, som er pålagt en virksomhed, når den pågældende virksomhed kun har ansøgt om delvis ophævelse, med henblik på at foretage en rationel reorganisering af tjenesteydelsen.

Besvarelsen af det første spørgsmål

38. Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at forordningen skal fortolkes således, at den forpligter medlemsstaternes kompetente myndighed til at efterkomme en ansøgning om hel eller delvis ophævelse af en forpligtelse til offentlig tjeneste, når den pågældende virksomhed i overensstemmelse med forordningens artikel 4 godtgør, at den er udsat for en økonomisk ulempe som følge af den fuldstændige eller delvise opretholdelse af denne forpligtelse.

39. Jeg er dog ligesom den finske regering, den belgiske regering og Kommissionen af den opfattelse, at forordningen ikke forpligter medlemsstaterne til at efterkomme en ansøgning om hel eller delvis ophævelse af en forpligtelse til offentlig tjeneste. Efter min opfattelse forudsætter afvisningen af en sådan ansøgning overholdelse af bestemte betingelser.

40. Det fremgår nemlig, både af forordningens formål, dens almindelige opbygning og af selve ordlyden af visse af dens bestemmelser, at selv om virksomhederne — dog kun under bestemte betingelser — kan ansøge om hel eller delvis ophævelse af deres forpligtelser til offentlig tjeneste, har medlemsstaternes kompetente myndigheder mulighed for at afvise en sådan ansøgning, hvis den særlige offentlige interesse i transportydelserne kræver det.

41. Det fremgår således af ordlyden af sjette betragtning til forordning nr. 1191/69, at virksomhederne kun kan ansøge om ophævelse af forpligtelser til offentlig tjeneste, hvis de på grund af opretholdelsen af disse forpligtelser er udsat for en økonomisk ulempe, der kan konstateres efter bestemte regler.

42. Desuden anføres i anden betragtning til forordning nr. 1191/69, at »i visse tilfælde må [de i denne forordning definerede forpligtelser til offentlig tjeneste] dog opretholdes for at sikre en tilstrækkelig trafikbetjening«. Den samme udtalelse er indeholdt i første betragtning til forordning nr. 1893/91, hvori det anføres, at »selv om princippet om ophævelse af forpligtelser til offentlig tjeneste fastholdes, kan transportydelsernes særlige betydning for offentligheden berettige til, at begrebet offentlig tjeneste finder anvendelse på dette område«.

43. Det anføres imidlertid i ellevte betragtning til forordningen, at såfremt det besluttes at opretholde forpligtelser til offentlig tjeneste, skal de kompetente myndigheder udligne de byrder, der opstår heraf for transportvirksomhederne.

44. Disse regler udtrykker fællesskabslovgivers ønske om at gøre det muligt for transportvirksomhederne ikke at forblive i en økonomisk situation, som svækker dem i forhold til deres konkurrenter, og dermed den forrang, som tillægges regler, der kan fremme en bedre funktion af det fælles marked.

45. Forordningens opbygning — navnlig afdeling II om fælles principper for ophævelse eller opretholdelse af forpligtelser til offentlig tjeneste — bekræfter, at ophævelsen af forpligtelser til offentlig tjeneste er mulig, men at der ikke består nogen ubetinget ret hertil.

46. Selv om forordningens artikel 4 og 5 indrømmer virksomheder, som er blevet pålagt en forpligtelse til offentlig tjeneste, mulighed for at ansøge om hel eller delvis ophævelse af en forpligtelse til offentlig tjeneste, såfremt denne forpligtelse indebærer økonomiske ulemper for dem, anerkender forordningens artikel 1, stk. 4, og artikel 3 samtidig, at medlemsstaterne har ret til at *opretholde* en forpligtelse, der anses for nødvendig for at sikre tilstrækkelige transportydelser.

47. Retten til at anordne opretholde af forpligtelser til offentlig tjeneste er dog underlagt bestemte regler.

48. Forordningens artikel 3 forpligter således de kompetente myndigheder til blandt flere løsninger, som på ensartede betingelser ville kunne sikre tilstrækkelige transportydelser, at vælge den løsning, som medfører de laveste omkostninger for samfundet.

49. Ifølge forordningens artikel 6, stk. 2, giver beslutningen om *opretholdelse* eller ophævelse ret til en kompensation for de derved opståede byrder.

50. Det bestemmes endvidere i forordningens artikel 7, at der til beslutningen om *opretholdelsen* kan knyttes vilkår, der er bestemt til at forbedre udbyttet af de af forpligtelsen omfattede ydelser.

51. Endelig angiver forordningens artikel 1, stk. 4, de faktorer, som lovgiver skal tage hensyn til, når der træffes beslutning om opretholdelse af forpligtelser til offentlig

tjeneste [19]; forordning nr. 1191/69 definerer imidlertid ikke begrebet »sikre en tilstrækkelig trafikbetjening«, lige så lidt som forordning nr. 1893/91 gør det. I sidstnævnte forordning blev det omtvistede begreb alene afløst af begrebet »transportydelsernes særlige betydning for offentligheden«.

52. Ifølge Det Økonomiske og Sociale Udvalg »er det vanskeligt at fastlægge en definition af begrebet 'sikre en tilstrækkelig trafikbetjening' på grund af de forskellige omstændigheder, der kan foreligge i de forskellige medlemsstater, således at forslaget til forordning begrænser sig til at levere elementer til vurdering af dette begreb« [20].

53. Inden det forklares, hvad der forstås ved »elementer til vurdering af dette begreb«, skal det bemærkes, at artikel 2 i forordning nr. 1191/69 i overensstemmelse med fjerde betragtning til forordningen har defineret de forskellige forpligtelser til offentlig tjeneste på transportområdet.

54. Det bestemmes i denne artikel, at de omfatter forpligtelsen til at træffe alle foranstaltninger til sikring af trafikbetjening, som opfylder fastsatte normer for kontinuitet, regelmæssighed og kapacitet, forpligtelsen til at udføre person- eller godsbefordringer mod bestemte befordringsvederlag og på bestemte befordringsvilkår og endelig forpligtelsen til at anvende af myndighederne fastsatte eller godkendte, med virksomhedens forretningsmæssige interesse uforenelige vederlag.

55. Hvad angår de elementer, som bidrager til at præcisere dette begreb, anføres det i anden betragtning til forordning nr. 1191/69, at »(sikring af) en tilstrækkelig trafikbetjening ... skal bedømmes *efter udbud og efterspørgsel i trafikken og samfundets behov*« [21].

56. Det understreges desuden i forordningens artikel 3, at den tilstrækkelige trafikbetjening skal bedømmes ud fra den offentlige interesse, muligheden for at anvende anden transportteknik og dennes egnethed til at tilfredsstille de pågældende trafikbehov, samt de befordringsvederlag og -vilkår, som kan tilbydes transportforbrugerne.

57. Jeg mener, at når kravene i forordningens artikel 3 er blevet overholdt, har medlemsstaternes kompetente myndigheder et vidt skøn

19 — Denne artikel bestemmer følgende: »For at sikre tilstrækkelige transportydelser, navnlig under hensyntagen til samfunds- og miljømæssige faktorer og til den fysiske planlægning ...«

20 — Sjette betragtning til udtalelse vedrørende forslag til Rådets forordning om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT 1968 C 49, s. 15).

21 — Min fremhævelse.

ved vurderingen af behovene hos brugerne af offentlige transportydelser.

58. Den finske regering har i den foreliggende sag anført, at i overensstemmelse med forordningens artikel 3 er statsamtets afslag på at efterkomme sagsøgerne i hovedsagens anmodning begrundet ud fra hensyn til offentlige transportydelser i en region med ringe befolkningstæthed (mindre end otte personer pr. km^2), hvor befordring med bus er den mest egnede transportform.

59. Ifølge den finske regering nødvendiggør sikringen af tilstrækkelige og hensigtsmæssige transportydelser i denne type region med ringe befolkningstæthed desuden en generel transportplanlægning. Den er derfor af den opfattelse, at ruten Kajaani-Rukatunturi ikke, således som sagsøgerne i hovedsagen ønsker det, kan opdeles i flere stykker uden at krænke princippet om ligebehandling af brugere af offentlige transportydelser og forbuddet mod forskelsbehandling af transportvirksomheder, der ønsker at udnytte hele ruten. Den har illustreret sit anbringende med en række konkrete eksempler [22].

22 — Såsom vanskeligheden for en transportvirksomhed med at sikre en økonomisk rentabel drift, såfremt den kun kan få tilladelse til at betjene den nordlige del af ruten; desuden de supplerende gener for ældre personer, der bor langs rutens nordlige del, såfremt de skal skifte bus midt på ruten.

60. Sagsøgerne i hovedsagen bestrider ikke nødvendigheden af at reorganisere den offentlige busbefordring på ruten Kajaani-Rukatunturi, men foreslår en anden løsning end den, der er blevet foreslået af de kompetente finske myndigheder.

61. Afgørelsen af problemet — og dermed vurderingen af den mest egnede løsning — under hensyn til de i forordningens artikel 3 anførte skønselementer, henhører udelukkende under de kompetente nationale domstole.

62. Sammenfattende mener jeg, at forordningen — og navnlig dens artikel 1, stk. 3, og artikel 4 — skal fortolkes således, at den ikke forpligter en medlemsstats kompetente myndighed til at indrømme en virksomhed, som er blevet pålagt at udføre en offentlig tjeneste, delvis ophævelse af dens forpligtelse til offentlig tjeneste, også selv om denne virksomhed beviser, at dens opretholdelse medfører økonomiske ulemper for den. Dette afslag kan imidlertid kun begrundes med nødvendigheden af at sikre tilstrækkelige transportydelser. Dette begreb skal bedømmes ud fra den offentlige interesse, muligheden for at anvende anden transportteknik og dennes egnethed til at tilfredsstille de pågældende trafikbehov samt de befordringsvederlag og -vilkår, som kan tilbydes transportforbrugerne. Når flere løsninger på ensartede betingelser kan sikre tilstrækkelige transportydelser, skal den kompetente nationale myndighed vælge den løsning, som medfører de laveste omkostninger for samfundet.

Besvarelsen af det andet spørgsmål

63. Den forelæggende ret anmoder med sit andet spørgsmål Domstolen om at fastslå, om forordningen er til hinder for, at en medlemsstat tager initiativ til at ophæve forpligtelser til offentlig tjeneste, som er blevet pålagt virksomheder, med henblik på en formålstjenlig rationalisering af den offentlige tjeneste.

64. Også her mener jeg, at det fremgår af forordningens formål, dens almindelige opbygning og ordlyden af visse af dens bestemmelser, at dette spørgsmål bør besvares benægtende.

65. Selv om fællesskabslovgiver har anerkendt, at nødvendigheden af at sikre tilstrækkelige transportydelser undertiden kan begrunde opretholdelse af forpligtelser til offentlig tjeneste, er dens formål at ophæve disse forpligtelser, eftersom de kan indebære en væsentlig fordrejning af konkurrencevilkårene. Fællesskabslovgiver har derfor givet medlemsstaterne et vidt skøn med hensyn til ophævelsen af disse begrænsninger og pålagt dem at godtgøre virksomhederne de byrder, som de lider på grund af deres opretholdelse. Det er i denne forstand, at man skal læse femte og ellevte betragtning til forordning nr. 1191/69, hvori der anføres følgende:

»Det skal overlades til medlemsstaterne på eget initiativ at træffe foranstaltninger til ophævelse eller opretholdelse af forpligtelser til offentlig tjeneste; da disse forpligtelser imidlertid kan medføre byrder for transportvirksomhederne, skal disse kunne ansøge medlemsstaternes kompetente myndigheder om ophævelse;

en af de kompetente myndigheder besluttet opretholdelse af en forpligtelse til offentlig tjeneste ... [er] forbundet med påbud om at udligne de byrder, der opstår heraf for transportvirksomhederne.«

66. Den generelle opbygning og selve ordlyden af visse bestemmelser i forordningen bekræfter denne opfattelse.

67. Forordningens artikel 1, stk. 3, fastsætter det princip, hvorefter medlemsstaterne på eget initiativ skal ophæve forpligtelserne til at udføre transportydelser.

68. De finske myndigheder har i det foreliggende tilfælde antaget, at den offentlige tjeneste bestående i personbefordring med bus på den omtvistede rute faktisk er tabsgivende, og at denne offentlige tjenestes økonomisk levedygtige funktion for transportvirksomhederne, og med lavere

omkostninger for samfundet, krævede en reorganisering af hele ruten.

69. Den omtvistede afgørelse er således en afgørelse om ophævelse af en forpligtelse til offentlig tjeneste bestående i transportydelser i en region i Finland og om reorganisering af samme offentlige tjeneste.

70. Ikke alene giver forordningen medlemsstaterne ret til at ophæve forpligtelser til offentlig tjeneste, men den giver dem ligeledes — således som jeg har anført i forbindelse med gennemgangen af det første spørgsmål — et vidt skøn med hensyn til organisering — og følgelig reorganisering — af offentlige transportydelser.

71. Jeg skal derfor foreslå, at det andet spørgsmål besvares med, at forordningen ikke er til hinder for, at en medlemsstat selv beslutter at ophæve forpligtelser til offentlig tjeneste med henblik på at reorganisere denne på rationel vis.

Forslag til afgørelse

72. Under hensyn til det ovenfor anførte skal jeg foreslå Domstolen at besvare de spørgsmål, som Korkein hallinto-oikeus har forelagt, således:

»1) Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 af 26. juni 1969 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1893/91 af 20. juni 1991, og navnlig dens artikel 1, stk. 3, og artikel 4, skal fortolkes således, at den ikke forpligter en medlemsstats kompetente myndighed til at indrømme en virksomhed, som er blevet pålagt at udføre en offentlig tjeneste, delvis ophævelse af dens forpligtelse til offentlig tjeneste, også selv om denne virksomhed beviser, at dens opretholdelse medfører økonomiske ulemper for den. Dette afslag kan imidlertid kun begrundes med nødvendigheden af at sikre tilstrækkelige transportydelser.

Sikringen af tilstrækkelige transportydelser skal bedømmes ud fra den offentlige interesse, muligheden for at anvende anden transportteknik og dennes egnethed til at tilfredsstille de pågældende trafikbehov samt de befordringsve-

derlag og -vilkår, som kan tilbydes transportforbrugerne. Når flere løsninger på ensartede betingelser kan sikre tilstrækkelige transportydelser, skal den kompetente nationale myndighed vælge den løsning, som medfører de laveste omkostninger for samfundet.

2) Den ovennævnte forordning skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat ophæver en forpligtelse til offentlig tjeneste med henblik på at reorganisere denne offentlige tjeneste på rationel vis.«