CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 26 maart 1998 *

1. De Korkein hallinto-oikeus verzoekt het Hof om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van een aantal bepalingen van verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren [1], zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1893/91 van de Raad van 20 juni 1991 [2] (hierna: „verordening").

De vragen gaan in wezen over de afbakening van de door de verordening aan de lidstaten verleende bevoegdheid wanneer een met een openbare dienst belaste onderneming verzoekt om de gedeeltelijke opheffing van een openbaredienstverplichting inzake streekvervoer over de weg.

Het rechtskader

De relevante bepalingen van de verordening

2. De verordening beoogt „de opheffing van de disparitеiten die erin bestaan dat de lidstaten aan de vervoersondernemingen met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen opleggen en die de mededingingsvoorwaarden wezenlijk kunnen vervalsen". [3] Zij erkent evenwel, dat de handhaving van deze verplichtingen in bepaalde gevallen noodzakelijk is om een toereikende vervoervoorziening te waarborgen. [4]

3. De algemene structuur van de verordening berust op de volgende drie beginselen:

— de lidstaten moeten de met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer opheffen, tenzij de handhaving van die verplichtingen noodzakelijk is om toereikende vervoersdiensten te waarborgen;

— in geval van handhaving van een openbaredienstverplichting moet de lidstaat de ondernemingen voor de eruit voortvloeiende lasten compenseren;

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — PB L 156, blz. 1.

2 — PB L 169, blz. 1.

3 — Eerste overweging van de considerans van verordening nr. 1191/69. Zie ook de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 1893/91.

4 — Tweede overweging van de considerans van verordening nr. 1191/69, en eerste en derde overweging van de considerans van verordening nr. 1893/91.

— deze compensatie van de lasten is geharmoniseerd overeenkomstig gemeenschappelijke methoden.

4. Krachtens artikel 1, lid 1, eerste alinea, is de verordening van toepassing op vervoersondernemingen die diensten exploiteren op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren. Krachtens lid 1, tweede alinea, kunnen de lidstaten ondernemingen waarvan de activiteiten uitsluitend bestaan uit de exploitatie van stads-, voorstads- en streekvervoersdiensten van de werkingssfeer van de verordening uitsluiten. De Republiek Finland heeft van die mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

5. Artikel 1, leden 3 en 4, bepaalt, dat de lidstaten „de met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren" moeten opheffen, tenzij de handhaving daarvan noodzakelijk is om „toereikende vervoersdiensten te waarborgen".

6. Onder openbaredienstverplichtingen moet volgens artikel 2, lid 1, worden verstaan „de verplichtingen die de vervoersonderneming, indien zij haar eigen commercieel belang in aanmerking zou nemen, niet of niet in dezelfde mate, noch onder dezelfde voorwaarden op zich zou nemen". Zij omvatten de exploitatieplicht, de vervoerplicht en de tariefplicht. [5]

7. Artikel 3, lid 1, luidt als volgt: „Wanneer de bevoegde instanties van de lidstaten besluiten een openbaredienstverplichting volledig of gedeeltelijk te handhaven, en er verscheidene oplossingen zijn die onder overeenkomstige voorwaarden een toereikende vervoervoorziening waarborgen, kiezen de bevoegde instanties de oplossing die de laagste kosten voor de gemeenschap meebrengt."

8. Artikel 4, lid 1, bepaalt: „Indien een openbaredienstverplichting voor een vervoersonderneming economische nadelen medebrengt, dient deze onderneming bij de bevoegde instantie van de lidstaten een aanvraag in om volledige of gedeeltelijke opheffing van deze verplichting."

9. Artikel 5, lid 1, luidt als volgt: „Een exploitatieplicht of een vervoerplicht brengt economische nadelen [6] mede wanneer de vermindering van de lasten die kan worden bereikt door de volledige of gedeeltelijke opheffing van deze plicht voor een daaraan onderworpen activiteit of samenstel van activiteiten, groter is dan de uit deze opheffing

5 — Dit begrip is nader omschreven in het arrest van 27 november 1973, Nederlandse Spoorwegen (36/73, Jurispr. blz. 1299).

6 — Idem.

voortvloeiende vermindering van de ontvangsten."

10. In artikel 6, lid 2, wordt beklemtoond, dat de „besluiten om een openbaredienstverplichting geheel of gedeeltelijk te handhaven of na verloop van tijd op te heffen, voorzien in het toekennen van een compensatie voor de eruit voortvloeiende lasten; deze compensatie wordt bepaald overeenkomstig de in de artikelen 10 tot en met 13 voorgeschreven gemeenschappelijke methoden".

De relevante bepalingen van het nationale recht

11. Wet nr. 343/1991 betreffende de vergunningen voor het personenvervoer over de weg, zoals gewijzigd bij wet nr. 662/1994 (hierna: „wet"), past de verordening toe en vult ze aan.

12. Geregeld busvervoer wordt in Finland verzorgd door vervoerders met een vergunning voor het verrichten van openbaar vervoer [7] onder de vorm van door de overheid gefinancierde diensten, of met een vergunning voor de exploitatie van geregeld vervoer — de enige waarvan in deze zaak sprake is — waarvoor een voorafgaande vergunning voor het verrichten van openbaar vervoer is vereist. [8]

13. De bevoegde instantie verleent op verzoek van de vervoersondernemingen vergunningen voor de exploitatie van geregeld busvervoer aan de houders van een vergunning voor het verrichten van openbaar vervoer. [9] In deze vergunning worden het controlecentrum, het traject en gewoonlijk ook de dienstregeling en de begindatum van de exploitatie vastgesteld. [10]

14. De houder van de vergunning verbindt zich ertoe het vervoer te verrichten overeenkomstig de vergunning en onder omstandigheden die „in alle andere opzichten passend zijn". [11] Hij is verplicht de lijn slechts te exploiteren op basis van de door de reizigers betaalde bedragen. Als tegenprestatie krijgt hij een exclusief recht om het betrokken traject te bedienen.

15. De bevoegde instantie kan de vergunning voor de exploitatie van geregeld busvervoer op verzoek van de houder of ambtshalve intrekken indien de houder niet langer aan de voorwaarden voor toekenning van de vergunning voldoet, de vergunning voor het verrichten van openbaar vervoer is ingetrok-

7 — Volgens artikel 9 van de wet wordt de vergunning voor het verrichten van openbaar vervoer verleend aan elke aanvrager die voldoet aan de voorwaarden van solvabiliteit, deugdzaamheid en beroepsbekwaamheid. Deze vergunning verleent toegang tot het beroep en geeft de vervoerder ruime exploitatierechten.

8 — Ibidem.

9 — Ibidem, artikel 9a.

10 — Ibidem, artikel 10, lid 2.

11 — Ibidem, artikel 13.

ken of het algemeen belang de reorganisatie van de lijn vereist. [12] Dat is het geval wanneer de houder van de vergunning voor geregeld busvervoer die vergunning niet „passend" gebruikt en met name wanneer de exploitatie verliesgevend is.

16. Volgens de wet kan de houder van een vergunning voor de exploitatie van geregeld busvervoer om de gedeeltelijke opheffing van zijn openbaredienstverplichting verzoeken. De bevoegde instantie behoeft dat verzoek evenwel niet in te willigen. In de onderhavige zaak is juist de toepassing van deze bepaling aan de orde.

De feiten

17. Op 21 december 1993 verleende het Finse Ministerie van Verkeer Kainuun Liikenne Oy en Oy Pohjolan Liikenne Ab, twee Finse ondernemingen (hierna: „Kainuun Liikenne en Pohjolan Liikenne" of „verzoeksters in het hoofdgeding"), voor de periode van 1 januari 1994 tot en met 31 december 2003 een vervoersconcessie voor de buslijn Kajaani-Rukatunturi, een traject van ongeveer 275 kilometer in het noorden van het land. De concessie geeft hen het recht, op dat traject met autobussen personen te vervoeren volgens een dienstregeling die zich in het dossier bevindt.

18. Nadat de verordening als gevolg van de toetreding van de Republiek Finland tot de Europese Economische Ruimte op 1 januari 1994 in werking was getreden, verzocht het Ministerie van Verkeer de ondernemingen die autobuslijndiensten onderhielden, aanvragen in te dienen voor de opheffing van de verbindingen die zij niet uitsluitend op basis van de van de reizigers afkomstige ontvangsten konden exploiteren.

19. Kainuun Liikenne en Pohjolan Liikenne verzochten om gedeeltelijke opheffing van de exploitatieplicht voor de lijn Kajaani-Rukatunturi, die zou worden beperkt tot de lijnen Kajaani-Peranka (ongeveer 180 km) en Kajaani-Suomussalmi (ongeveer 118 km).

20. Volgens hen was de hele verbinding verliesgevend. Zij verklaarden zich evenwel bereid de exploitatie voort te zetten en met het provinciebestuur te onderhandelen over een openbaredienstcontract waarbij de overheid financieel zou bijdragen voor het deel van de lijn waarvoor zij om opheffing hadden verzocht (de verbindingen Suomussalmi-Rukatunturi en Peranka-Rukatunturi, de meest verliesgevende delen van de lijn Kajaani-Rukatunturi). Zij verzochten met andere woorden om handhaving van hun openbaredienstverplichting voor het zuidelijke deel van de lijn en de opheffing daarvan voor het noordelijke deel.

12 — Ibidem, artikel 20.

21. Bij besluit van 9 januari 1995 (hierna: „litigieus besluit") wees het provinciebestuur van Oulu de aanvraag af, op grond dat niet was aangetoond, dat door de beperking van de betrokken diensten tot Peranka en Suomussalmi economisch gunstigere resultaten zouden kunnen worden bereikt dan door het vervoer op de oude voet voort te zetten. Het voegde daaraan toe, dat de wet onder de gegeven omstandigheden wel een volledige opheffing van de openbaredienstverplichting mogelijk maakte, maar niet een gedeeltelijke.

22. Kainuun Liikenne en Pohjolan Liikenne stelden bij de Korkein hallinto-oikeus beroep in tot nietigverklaring van het litigieuze besluit. Tot staving van hun beroep stelden zij, dat het provinciebestuur krachtens de verordening de gedeeltelijke opheffing van de lijn moest toestaan, daar zij hadden aangetoond dat zij voldeden aan de vereisten van artikel 4 van de verordening betreffende het bestaan van een economisch nadeel in de zin van artikel 5 van de verordening.

23. Volgens de verwijzende rechter voldoen de door verzoeksters in het hoofdgeding overgelegde berekeningen aan de vereisten van de artikelen 4 en 5 van de verordening. Zij hebben dus aangetoond, dat zij een economisch nadeel lijden, daar de vermindering van de lasten door de opheffing van het betrokken traject groter is dan de vermindering van de inkomsten als gevolg van de opheffing.

24. Verder sluit de verwijzende rechter zich aan bij de motivering van het litigieuze besluit en wijst erop, dat de aanvraag om gedeeltelijke opheffing van de openbaredienstverplichting van verzoeksters in het hoofdgeding onder de gegeven omstandigheden moet worden afgewezen. Zijns inziens stelt enkel de volledige opheffing van deze verplichting — dus de intrekking van de concessie — de administratie in staat het vervoer adequaat en rationeel te organiseren en voldoende vervoersdiensten te handhaven met zo weinig mogelijk overheidssteun, waarbij tussen de vervoersondernemingen een effectieve mededinging bestaat voor de exploitatie van de voormalige openbare dienst.

25. Daar hij evenwel twijfelde aan de betekenis van de bepalingen van de verordening betreffende de gedeeltelijke opheffing van een openbaredienstverplichting, heeft de Korkein hallinto-oikeus het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Dient de verordening inzake openbaredienstverplichtingen [verordening (EEG) nr. 1191/69, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1893/91], inzonderheid artikel 4 juncto artikel 1, lid 3, ervan, aldus te worden uitgelegd, dat een vervoersonderneming opheffing kan verkrijgen van elk deel — ongeacht hoe groot — van haar dienstverplichting, bijvoorbeeld slechts van een bepaald deel van één lijn?

2) Voor het geval de eerste vraag in haar geheel of onder voorbehoud bevestigend wordt beantwoord en de Korkein hallinto-oikeus in voorkomend geval de zaak naar het provinciebestuur van Oulu terugverwijst, dient voor de definitieve beslechting van het geschil de navolgende vraag te worden gesteld: volgt uit het in de verordening aan de vervoersonderneming toegekende recht om gedeeltelijke opheffing van de dienstverplichting te verkrijgen, ook dat de uitoefening door de bevoegde instantie van haar uit de nationale wetgeving voortvloeiende bevoegdheid om de vervoersconcessie in te trekken teneinde het vervoer te rationaliseren, wordt uitgesloten of beperkt voor zover de gedeeltelijke opheffing een reorganisatie noodzakelijk maakt?"

Opmerking vooraf

26. Volgens verzoeksters in het hoofdgeding heeft de nationale rechter de nationale wettelijke regeling verkeerd voorgesteld.

27. Anders dan de nationale rechter meent, maakt de wet het volgens hen mogelijk, onder de gegeven omstandigheden de openbaredienstverplichting gedeeltelijk op te heffen.

28. Voorts stellen zij dat Finland, anders dan de nationale rechter verklaart, geen bijzondere kenmerken heeft die rechtvaardigen dat de bevoegde instantie een aanvraag om gedeeltelijke opheffing van een openbaredienstverplichting kan afwijzen of uit eigen beweging de vervoersconcessie kan intrekken, terwijl de betrokken onderneming slechts om gedeeltelijke opheffing heeft verzocht.

29. Daarom verzoeken zij het Hof om een antwoord op de bij hun schriftelijke opmerkingen gevoegde aanvullende vragen.

30. Wat de grieven betreffende de verkeerde uitlegging van de wet door de verwijzende rechter betreft, herinner ik eraan, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof [13] de nationale rechterlijke instanties en het Hof tot twee verschillende rechtsorden behoren, en dat de nationale rechters het Hof de gegevens, feitelijk en rechtens, moeten verschaffen die voor een nuttig antwoord op de gestelde vragen noodzakelijk zijn. [14]

31. Het Hof moet de voorstelling van de wet door de nationale rechter dan ook als een vaststaand feit beschouwen.

13 — Sinds het arrest van 6 april 1962, De Geus (13/61, Jurispr. blz. 91).

14 — Arrest van 9 oktober 1997, Grado en Bashir (C-291/96, Jurispr. blz. I-5531, punt 12).

32. Wat de aanvullende vraag van verzoeksters in het hoofdgeding betreft, heeft het Hof steeds geoordeeld, dat artikel 177 van het Verdrag een rechtstreekse en wederzijdse samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof instelt [15], en dat het Hof derhalve enkel antwoordt op vragen die de verwijzende rechter nuttig acht voor het beslechten van het bij hem aanhangige geschil. [16] Ik verwijs dienaangaande naar het arrest van 5 februari 1963, Van Gend en Loos [17], naar luid waarvan

„het voor de bevoegdheid van het Hof (...) slechts nodig is, dat de gestelde vraag klaarblijkelijk een uitlegging van het Verdrag betreft;

dat de overwegingen welke de nationale rechter tot het stellen van zijn vragen hebben kunnen leiden, evenals het gewicht hetwelk deze daaraan voor de beslissing van het hangende geschil wenst toe te kennen, aan een beoordeling van het Hof zijn onttrokken".

33. Soms leidt het Hof uit de motivering van de verwijzingsbeschikking het eigenlijke voorwerp van het hoofdgeding en de echte vragen van de verwijzende rechter af, teneinde hem een nuttig antwoord te kunnen geven. Aldus heeft het Hof sommige prejudiciële vragen geherformuleerd. [18]

34. Nadat ik het voorwerp van het geschil in herinnering heb gebracht, zal ik derhalve enkel ingaan op de vragen van de verwijzende rechter.

35. In casu blijkt het voorwerp duidelijk uit de verwijzingsbeschikking. Het betreft de juistheid van het litigieuze besluit in het licht van de verordening.

36. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt ook, dat de eerste vraag aan het Hof ertoe strekt te vernemen, of de verordening een bevoegde instantie van een lidstaat verplicht de openbaredienstverplichting van een met een openbare dienst belaste onderneming gedeeltelijk op te heffen wanneer zij aantoont dat de handhaving van die verplichting voor haar economische nadelen meebrengt. Voorts wordt gevraagd, of het antwoord op de eerste vraag moet worden genuanceerd, en met name, of voor de afwijzing van een dergelijk verzoek bijzondere regels gelden.

15 — Sinds het arrest van 1 december 1965, Schwarze (16/65, Jurispr. blz. 1103).

16 — Zie bijvoorbeeld arrest van 16 juni 1981, Salonia (126/80, Jurispr. blz. 1563).

17 — 26/62, Jurispr. blz. 1. Zie ook de punten 27 tot en met 29 van mijn conclusie bij het arrest van 22 april 1997, Sutton (C-66/95, Jurispr. blz. I-2163), en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

18 — Zie met name arrest van 20 maart 1986, Tissier (35/85, Jurispr. blz. 1207, punt 10).

37. Met zijn tweede vraag, die volgens mij losstaat van het antwoord op de eerste vraag, wenst de verwijzende rechter te vernemen, of een lidstaat uit eigen beweging mag beslissen om met het oog op de rationele reorganisatie van de dienst een aan een onderneming opgelegde openbaredienstverplichting geheel op te heffen, wanneer die onderneming slechts om gedeeltelijke opheffing heeft verzocht.

Het antwoord op de eerste vraag

38. Volgens verzoeksters in het hoofdgeding moet de verordening aldus worden uitgelegd, dat de bevoegde instantie van een lidstaat de aanvraag om een openbaredienstverplichting geheel of ten dele op te heffen moet inwilligen wanneer de betrokken onderneming overeenkomstig artikel 4 van de verordening aantoont, dat zij door de handhaving van die verplichting of een deel daarvan economisch nadeel lijdt.

39. Met de Finse regering, de Belgische regering en de Commissie ben ik van mening, dat de verordening de lidstaten niet verplicht een aanvraag om gedeeltelijke of gehele opheffing van een openbaredienstverplichting in te willigen. Voor de afwijzing van een dergelijke aanvraag moet mijns inziens evenwel aan bepaalde voorwaarden zijn voldaan.

40. Uit het doel van de verordening, haar algemene structuur en de tekst van sommige bepalingen ervan volgt namelijk, dat, ofschoon ondernemingen — zij het slechts onder bepaalde voorwaarden — om de gehele of gedeeltelijke opheffing van hun openbaredienstverplichting kunnen verzoeken, de bevoegde instanties van de lidstaten dat verzoek kunnen afwijzen wanneer het specifieke openbaar nut van de vervoersdiensten dat vereist.

41. Zo blijkt uit de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 1191/69, dat enkel ondernemingen die door de handhaving van openbaredienstverplichtingen volgens bepaalde regels vastgestelde economische nadelen lijden, om opheffing van die verplichtingen kunnen vragen.

42. Voorts wordt in de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 1191/69 gepreciseerd, dat „de handhaving van [in de verordening omschreven openbaredienstverplichtingen] in bepaalde gevallen noodzakelijk is om een toereikende vervoervoorziening te waarborgen". Dit blijkt ook uit de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 1893/91: „hoewel het beginsel van de afschaffing van de openbaredienstverplichtingen wordt gehandhaafd, [kan] het specifieke openbaar nut van de vervoersdiensten (...) rechtvaardigen dat het begrip ‚openbare dienst' in deze sector geldt".

43. In de elfde overweging van de considerans van de verordening is evenwel bepaald, dat indien tot handhaving van de openbaredienstverplichting wordt besloten, de bevoegde instanties verplicht zijn de lasten welke daaruit voor de vervoerondernemingen voortvloeien te compenseren.

44. Uit deze regels blijkt, dat de gemeenschapswetgever de vervoerondernemingen in staat wil stellen, uit een economische situatie te geraken die hen zwakker maakt dan hun concurrenten, en dat voorrang wordt gegeven aan de regels die een betere werking van de interne markt vergemakkelijken.

45. De structuur van de verordening — met name afdeling II, „Gemeenschappelijke beginselen voor de opheffing of handhaving van de openbaredienstverplichtingen" — bevestigt, dat de opheffing van de openbaredienstverplichtingen een mogelijkheid is, maar geen recht.

46. Ofschoon de artikelen 4 en 5 van de verordening een met een openbare dienst belaste onderneming de mogelijkheid bieden om de gehele of gedeeltelijke opheffing te vragen van een openbaredienstverplichting die voor haar economische nadelen meebrengt, verlenen de artikelen 1, lid 4, en 3 van de verordening de lidstaten het recht een verplichting *te handhaven* die zij noodzakelijk achten om een toereikende vervoervoorziening te waarborgen.

47. Het recht om openbaredienstverplichtingen te handhaven is evenwel onderworpen aan bepaalde regels.

48. Zo verplicht artikel 3 van de verordening de bevoegde instanties om uit verscheidene oplossingen die onder overeenkomstige voorwaarden een toereikende vervoervoorziening waarborgen, de oplossing te kiezen die de laagste kosten voor de gemeenschap meebrengt.

49. Artikel 6, lid 2, van de verordening bepaalt, dat een besluit tot *handhaving* of opheffing recht geeft op compensatie voor de eruit voortvloeiende lasten.

50. Voorts bepaalt artikel 7, dat aan het besluit tot *handhaving* voorwaarden kunnen worden verbonden om het rendement van de aan de betrokken verplichting onderworpen activiteiten te verbeteren.

51. Hoewel artikel 1, lid 4, van de verordening de elementen opnoemt waarmee de wetgever rekening moet houden wanneer hij besluit een openbaredienstverplichting te

handhaven [19], bevat verordening nr. 1191/69 noch verordening nr. 1893/91 een definitie van het begrip „waarborgen van een toereikende vervoervoorziening". In die laatste verordening is dat begrip slechts vervangen door het begrip „specifiek openbaar nut van de vervoersdiensten".

52. Het Economisch en Sociaal Comité overwoog, „dat een definitie van het begrip ‚toereikende vervoervoorziening' moeilijk te formuleren is, wegens de verschillende omstandigheden welke in de afzonderlijke lidstaten kunnen bestaan, en dat de voorgestelde verordening zich bijgevolg beperkt tot het verschaffen van beoordelingselementen van dit begrip". [20]

53. Alvorens ik de „beoordelingselementen van dit begrip" aanhaal, wil ik eraan herinneren, dat artikel 2 van verordening nr. 1191/69, overeenkomstig de vierde overweging van de considerans, de verschillende openbaredienstverplichtingen in het vervoer omschrijft.

54. Dit artikel bepaalt immers, dat zij de verplichting meebrengen alle maatregelen te nemen om een vervoersdienst te waarborgen die voldoet aan vastgestelde normen van continuïteit, regelmatigheid en capaciteit, de verplichting om personen of goederen te vervoeren tegen vastgestelde prijzen en vervoersvoorwaarden, en de verplichting om door de overheid vastgestelde of goedgekeurde prijzen toe te passen, welke in strijd zijn met het commerciële belang van de onderneming.

55. Wat de elementen voor het omschrijven van dat begrip betreft, wordt in de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 1191/69 gesteld, dat de „[toereikende] vervoervoorziening wordt beoordeeld op grond van de *bestaande situatie inzake vraag en aanbod van vervoer en van de behoeften van de gemeenschap*". [21]

56. Voorts wordt in artikel 3 van de verordening beklemtoond, dat de toereikendheid van de vervoervoorziening wordt beoordeeld op grond van het algemeen belang, de mogelijkheid om andere vervoertechnieken toe te passen, waarbij tevens moet worden nagegaan of hiermede in de desbetreffende behoeften aan vervoer kan worden voorzien, en de prijzen en vervoersvoorwaarden die aan de gebruikers kunnen worden geboden.

57. Ik meen, dat zodra aan de vereisten van artikel 3 van de verordening is voldaan, de bevoegde instanties van de lidstaten een ruime marge hebben om de behoeften van de

19 — Dit artikel luidt als volgt: „Om toereikende vervoersdiensten te waarborgen, met name rekening houdend met sociale, milieu- en ruimtelijkeordeningsfactoren (...)".

20 — Zesde overweging van de considerans van het advies inzake het voorstel voor een verordening van de Raad betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB 1968, C 49, blz. 15).

21 — Cursivering van mij.

gebruikers van het openbaar vervoer te beoordelen.

58. In casu heeft de Finse regering verklaard, dat de weigering van het provinciebestuur om de aanvraag van verzoeksters in het hoofdgeding in te willigen, overeenkomstig artikel 3 van de verordening gerechtvaardigd is door het nut van het openbaar vervoer in een gebied met een lage bevolkingsdichtheid (minder dan acht personen per vierkante kilometer), waar bussen de meest geschikte vorm van vervoer zijn.

59. Volgens haar vereist de waarborg van toereikende en geschikte vervoersdiensten in een dergelijk gebied met lage bevolkingsdichtheid bovendien een algemene planning van het vervoer. Daarom kan de lijn Kajaani-Rukatunturi niet zonder schending van het beginsel van gelijke behandeling van de gebruikers van de openbare dienst en het verbod van discriminatie tussen de vervoersondernemingen die de gehele lijn willen exploiteren, in verschillende delen worden gesplitst, zoals verzoeksters in het hoofdgeding vragen. Zij geeft in dat verband een aantal concrete voorbeelden. [22]

22 — Zoals het feit dat een vervoersonderneming moeilijk economisch rendabele ritten kan verrichten indien zij slechts met de exploitatie van het noordelijke deel van de lijn wordt belast, of de extra moeilijkheden voor bejaarden die langs de noordelijke lijn wonen en halverwege zouden moeten overstappen.

60. Verzoeksters in het hoofdgeding betwisten niet, dat het openbaar vervoer per bus op de lijn Kajaani-Rukatunturi moet worden gereorganiseerd, maar zij stellen een andere oplossing voor dan de bevoegde Finse instanties.

61. Enkel de bevoegde nationale rechterlijke instanties kunnen aan de hand van de beoordelingselementen van artikel 3 van de verordening dit geschil beslechten en dus beoordelen welke oplossing de meest geschikte is.

62. Concluderend ben ik van mening, dat de verordening — met name de artikelen 1, 3 en 4 — aldus moet worden uitgelegd, dat zij de bevoegde instantie van een lidstaat niet verplicht, de openbaredienstverplichtingen van een met een openbare dienst belaste onderneming gedeeltelijk op te heffen, zelfs indien die onderneming aantoont dat de handhaving ervan voor haar economische nadelen meebrengt. Een weigering kan evenwel enkel worden gemotiveerd door de noodzaak om een toereikende vervoervoorziening te waarborgen. Dit begrip wordt beoordeeld op grond van het algemeen belang, de mogelijkheid om andere vervoertechnieken toe te passen, waarbij tevens moet worden nagegaan of hiermede in de desbetreffende behoeften aan vervoer kan worden voorzien, en de prijzen en vervoersvoorwaarden die aan de gebruikers kunnen worden geboden, met dien verstande dat, indien er verscheidene oplossingen zijn die onder overeenkomstige voorwaarden een toereikende vervoervoorziening waarborgen, de bevoegde nationale instantie de oplossing kiest die de laagste kosten voor de gemeenschap meebrengt.

Het antwoord op de tweede vraag

63. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de verordening zich ertegen verzet, dat een lidstaat op eigen initiatief de aan ondernemingen opgelegde openbaredienstverplichtingen opheft teneinde de openbare dienst rationeel te reorganiseren.

64. Mijns inziens volgt uit het doel van de verordening, haar algemene structuur en de tekst van sommige bepalingen ervan, dat ook deze vraag ontkennend moet worden beantwoord.

65. Ofschoon de gemeenschapswetgever erkent, dat de noodzaak om toereikende vervoervoorzieningen te waarborgen soms de handhaving van openbaredienstverplichtingen kan rechtvaardigen, wil hij die verplichtingen opheffen, daar zij de mededingingsvoorwaarden wezenlijk kunnen vervalsen. Daarom verleent hij de lidstaten een ruime beoordelingsbevoegdheid bij de opheffing van die verplichtingen en dwingt hij hen de ondernemingen te vergoeden voor de lasten die uit de handhaving voortvloeien. De vijfde en de elfde overweging van de considerans van verordening nr. 1191/69 moeten in die zin worden gelezen:

„Overwegende dat aan de lidstaten de zorg moet worden overgelaten om op eigen initiatief maatregelen tot opheffing of handhaving van openbaredienstverplichtingen te nemen; dat de vervoersondernemingen evenwel, aangezien deze verplichtingen voor hen lasten met zich kunnen brengen, aanvragen om opheffing moeten kunnen indienen bij de bevoegde instanties van de lidstaten;

(...) dat het handhaven van een (...) openbaredienstverplichting, waartoe door de bevoegde instanties wordt besloten (...) de verplichting met zich brengt, de lasten welke daaruit voor de vervoersondernemingen voortvloeien te compenseren."

66. De algemene structuur en de tekst van sommige bepalingen van de verordening bevestigen deze opvatting.

67. Zo is in artikel 1, lid 3, van de verordening het beginsel neergelegd, dat de lidstaten de dienstverplichtingen op het gebied van het vervoer op eigen initiatief opheffen.

68. In casu waren de bevoegde Finse instanties van oordeel, dat het openbaar vervoer

per bus op de betrokken lijn inderdaad verliesgevend is en dat de werking van deze openbare dienst, op een wijze die voor de vervoersondernemingen economisch leefbaar is en voor de gemeenschap minder kost, de reorganisatie van de gehele lijn vereist.

69. Het litigieuze besluit is dus een besluit tot opheffing van een openbaredienstverplichting op het gebied van het vervoer in een deel van Finland en tot reorganisatie daarvan.

70. De verordening verleent de lidstaten niet alleen het recht om openbaredienstverplichtingen op te heffen, maar, zoals ik bij het onderzoek van de eerste vraag reeds heb aangetoond, ook een ruime beoordelingsbevoegdheid inzake de organisatie — en dus ook de reorganisatie — van het openbaar vervoer.

71. Ik geef het Hof dan ook in overweging op de tweede vraag te antwoorden, dat de verordening zich er niet tegen verzet, dat een lidstaat op eigen initiatief openbaredienstverplichtingen opheft teneinde deze rationeel te reorganiseren.

Conclusie

72. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de vragen van de Korkein hallintooikeus te beantwoorden als volgt:

„1) Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1893/91 van de Raad van 20 juni 1991, inzonderheid de artikelen 1, lid 3, en 4 ervan, moet aldus worden uitgelegd, dat zij een lidstaat niet verplicht, de openbaredienstverplichtingen van een met een openbare dienst belaste onderneming gedeeltelijk op te heffen, zelfs indien die onderneming aantoont dat de handhaving ervan voor haar economische nadelen meebrengt, wanneer deze weigering wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om toereikende vervoervoorzieningen te waarborgen.

De toereikendheid van de vervoervoorziening wordt overeenkomstig artikel 3 van de verordening beoordeeld op grond van het algemeen belang, de mogelijkheid om andere vervoertechnieken toe te passen, waarbij tevens moet wor-

den nagegaan of hiermede in de desbetreffende behoeften aan vervoer kan worden voorzien, en de prijzen en vervoersvoorwaarden die aan de gebruikers kunnen worden geboden, met dien verstande dat, indien er verscheidene oplossingen zijn die onder overeenkomstige voorwaarden een toereikende vervoervoorziening waarborgen, de bevoegde nationale instantie de oplossing kiest die de laagste kosten voor de gemeenschap meebrengt.

2) Deze verordening moet aldus worden uitgelegd, dat zij zich er niet tegen verzet, dat een lidstaat een openbaredienstverplichting opheft teneinde deze openbare dienst op een rationele wijze te reorganiseren."