CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER

apresentadas em 26 de Março de 1998 *

1. O korkein hallinto-oikeus solicita a intervenção deste tribunal, a título prejudicial, a propósito da interpretação de certas disposições do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 do Conselho, de 26 de Junho de 1969, relativo à acção dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável [1], após as modificações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.º 1893/91 [2] do Conselho, de 20 de Junho de 1991 (a seguir «regulamento»).

Pede-se a este Tribunal, em substância, que delimite a extensão dos poderes concedidos aos Estados-Membros pelo regulamento, em caso de pedido de extinção parcial de uma obrigação de serviço público no domínio dos transportes rodoviários regionais apresentado por uma empresa investida de uma missão de serviço público.

O enquadramento jurídico

As disposições pertinentes do regulamento

2. O regulamento visa «... a eliminação das disparidades que se manifestam pela imposição, às empresas de transportes, pelos Estados-Membros, de obrigações inerentes à noção de serviço público e que sejam de natureza a falsear substancialmente as condições de concorrência» [3]. Reconhece, todavia, que a sua manutenção é indispensável, em determinados casos, para garantir um fornecimento dos serviços de transporte suficientes [4].

3. Os três princípios seguintes são a expressão da economia geral desse regulamento:

— os Estados-Membros devem extinguir as obrigações de serviço público em matéria de transportes, salvo se a sua manutenção for indispensável para garantir serviços de transporte suficientes;

— a manutenção de uma obrigação de serviço público comporta a obrigação, para o Estado-Membro, de compensar os encargos que daí decorrem para as empresas;

* Língua original: francês.

1 — JO L 156, p. 1; EE 08 F1 p. 131.

2 — JO L 169, p. 1.

3 — Primeiro considerando do Regulamento n.º 1191/69. V., igualmente, primeiro considerando do Regulamento n.º 1893/91.

4 — Segundo considerando do Regulamento n.º 1191/69 e primeiro e terceiro considerandos do Regulamento n.º 1893/91.

— essa compensação dos encargos é harmonizada segundo métodos comunitários.

4. Nos termos do seu artigo 1.°, n.° 1, primeiro parágrafo, o regulamento aplica-se às empresas de transportes que explorem serviços no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável. O segundo parágrafo desse número prevê que os Estados-Membros podem excluir do seu âmbito de aplicação as empresas cuja actividade se limite à exploração de serviços urbanos, suburbanos, ou regionais. A República da Finlândia não fez uso desta possibilidade.

5. O seu artigo 1.°, n.os 3 e 4, estabelece que os Estados-Membros devem eliminar «as obrigações inerentes à noção de serviço público... impostas no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável», a menos que a sua manutenção seja indispensável «a fim de garantir a existência de serviços de transportes suficientes...».

6. As obrigações de serviço público definidas no seu artigo 2.°, n.° 1, são as «... que a empresa de transporte, se considerasse os seus próprios interesses comerciais, não assumiria ou não teria assumido na mesma medida ou nas mesmas condições». Incluem a obrigação de explorar, a obrigação de transportar e a obrigação tarifária [5].

7. O seu artigo 3.°, n.° 1, dispõe que «Quando as autoridades competentes dos Estados-Membros decidam a manutenção da totalidade ou de parte de uma obrigação de serviço público e quando várias soluções garantam, em condições análogas, o fornecimento de serviços de transportes suficientes, as autoridades competentes optarão pela que represente o menor custo para a colectividade.»

8. O seu artigo 4.°, n.° 1, refere que «Compete às empresas de transporte apresentar às autoridades competentes dos Estados-Membros pedidos de extinção da totalidade ou parte de uma obrigação de serviço público, se tal obrigação para elas implicar desvantagens económicas.»

9. O seu artigo 5.°, n.° 1, esclarece que «Considera-se que uma obrigação de explorar ou transportar implica desvantagens económicas [6] quando a diminuição dos encargos susceptível de ser realizada pela extinção total ou parcial dessa obrigação, relativamente a uma prestação ou a um conjunto de prestações a ela submetidas, for superior à

5 — Esta noção foi especificada no acórdão de 27 de Novembro de 1973, Nederlandse Spoorwegen (36/73, Colect., p. 489).

6 — *Idem.*

diminuição das receitas resultantes desta extinção.»

10. O seu artigo 6.°, n.° 2, sublinha que «As decisões de manter uma obrigação ou parte de uma obrigação de serviço público, ou de a extinguir decorrido certo prazo, deverão prever a atribuição de uma compensação dos encargos financeiros que daí resultem, cujo montante será determinado em conformidade com os procedimentos comuns estabelecidos nos artigos 10.° a 13.°»

As disposições pertinentes do direito nacional

11. A Lei n.° 343/1991 relativa ao transporte rodoviário de pessoas, sob licença, na versão constante da Lei n.° 662/1994 (a seguir «lei»), executa e completa as disposições do regulamento.

12. Na Finlândia, o serviço regular de transporte por autocarros é assegurado por transportadores que possuem ou uma licença de transportes colectivos [7], sob a forma de serviços convencionados e financiados por recursos públicos, ou uma licença de exploração de transportes regulares, a única aqui em causa, que pressupõe a concessão prévia de uma licença de transportes colectivos [8].

13. A licença de exploração de transportes regulares por autocarro é concedida, a pedido das empresas de transporte, aos titulares da licença de transportes colectivos, pela autoridade competente para a concessão das licenças [9]. Essa licença fixa o centro de controlo de tráfego, o itinerário e, em geral, os horários e a data do início da exploração [10].

14. O titular dessa licença compromete-se a assegurar o transporte em condições conformes com a licença e «adequadas em todos os outros aspectos» [11]. É assim obrigado a explorar a linha com base apenas nas receitas provenientes dos passageiros. Em contrapartida, dispõe do direito exclusivo de servir o itinerário em causa.

15. A licença de exploração de transportes regulares por autocarro pode ser retirada, a pedido do seu titular, pela autoridade competente, ou por sua própria iniciativa, se o titular da licença de serviço regular deixar de preencher as condições requeridas para a concessão da licença, se a licença de transportes colectivos lhe foi retirada ou, ainda, se o

7 — Segundo o artigo 9.° da lei, a licença de transportes colectivos é concedida a qualquer requerente que preencha as condições de solvência, moralidade e capacidade profissional. Essa licença permite o acesso à profissão e confere ao transportador amplos direitos de exploração.

8 — *Ibidem.*

9 — *Ibidem*, artigo 9.°-A.

10 — *Ibidem*, artigo 10.°, segundo parágrafo.

11 — *Ibidem*, artigo 13.°

interesse geral exigir a reorganização da exploração da linha de transportes [12]. É isso o que se passa quando o titular da licença de transportes regulares por autocarro não a explora de forma «adequada» e, nomeadamente, se a ligação se tornar deficitária.

16. A lei permite igualmente ao titular de uma licença de exploração de transportes regulares por autocarro pedir a extinção parcial das suas obrigações de serviço público. A autoridade competente não é todavia obrigada a deferir esse pedido. É precisamente a aplicação desta última disposição que neste caso se contesta.

O enquadramento factual

17. Em 21 de Dezembro de 1993, o Ministério dos Transportes finlandês concedeu à Kainuun Liikenne Oy e à Oy Pohjolan Liikenne Ab, duas empresas finlandesas (a seguir «Kainuun Liikenne e Pohjolan Liikenne» ou «recorrentes no processo principal»), uma licença de transporte regular por autocarros, válida de 1 de Janeiro de 1994 a 31 de Dezembro de 2003, para a exploração da linha Kajaani-Rukatunturi, situada a norte do país, abrangendo um trajecto de cerca de 275 quilómetros. Essa licença habilita essas empresas a efectuarem o transporte de passageiros por autocarro no itinerário em causa, em conformidade com os horários que figuram no processo.

18. Após a entrada em vigor do regulamento, em 1 de Janeiro de 1994, na sequência da adesão da República da Finlândia ao Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, o Ministério dos Transportes convidou as empresas que efectuavam transportes rodoviários por autocarros a apresentarem os seus pedidos relativos à extinção das linhas que não estavam em condições de explorar com base apenas nas receitas provenientes dos passageiros.

19. Kainuun Liikenne e Pohjolan Liikenne solicitaram assim a extinção parcial da sua obrigação de transporte na linha Kajaani-Rukatunturi, de maneira a permitir-lhes limitar a exploração aos percursos Kajaani-Peranka (cerca de 180 quilómetros) e Kajaani-Suomussalmi (cerca de 118 quilómetros).

20. Em sua opinião, toda a linha é deficitária, mas afirmaram estar dispostas a continuar a exploração e a negociar com a administração departamental a celebração de um contrato de serviço público, com intervenção de fundos públicos, relativamente à parte da linha de que pediram a supressão (as ligações Suomussalmi-Rukatunturi e Peranka-Rukatunturi, as partes mais deficitárias da linha Kajaani-Rukatunturi). Por outras palavras, pedem a manutenção das obrigações de serviço público que lhes incumbe na parte Sul da linha e a sua extinção no que toca à parte Norte.

12 — *Ibidem*, artigo 20.°

21. Por decisão de 9 de Janeiro de 1995 (a seguir «decisão em litígio»), a administração departamental de Oulu indeferiu esse pedido, com o fundamento de que não tinha sido demonstrado que, se se limitasse o percurso em causa a Peranka e a Suomussalmi, seriam atingidos resultados economicamente mais satisfatórios que os obtidos com o serviço, até então praticado, de ligação completa. Acrescentava que, nas circunstâncias em apreço, a lei não autorizava a extinção parcial da obrigação de serviço público, mas apenas a sua extinção total.

22. *Kainuun Liikenne* e *Pohjolan Liikenne* interpuseram recurso de anulação da decisão em litígio no korkein hallinto-oikeus. Em apoio do seu recurso, alegaram que, nos termos do regulamento, a administração departamental era obrigada a conceder-lhes a supressão parcial da linha desde que demonstrassem satisfazer as exigências do artigo 4.° do regulamento, atinentes à existência de uma desvantagem económica na acepção do artigo 5.° desse mesmo regulamento.

23. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, os balanços apresentados pelas recorrentes no processo principal satisfazem as exigências constantes dos artigos 4.° e 5.° do regulamento e conseguiram, portanto, demonstrar terem sofrido uma desvantagem económica, pois a diminuição dos encargos que resulta da requerida supressão do troço em causa era superior à redução das receitas que essa supressão implicava.

24. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio, assumindo os fundamentos da decisão em litígio, indica que, nas circunstâncias do caso em apreço, o pedido de extinção parcial da obrigação de serviço público apresentado pelas recorrentes no processo principal só podia ser indeferido. Em sua opinião, só a extinção total dessa obrigação — isto é, a revogação da licença — permite à administração organizar os transportes de maneira adequada e racional, mantendo serviços de transporte suficientes, com um volume de auxílios tão reduzido quanto possível, e colocando em situação de concorrência eficaz, para efeitos da exploração do antigo serviço público, as empresas de transporte.

25. Todavia, tendo dúvidas quanto ao sentido que deve dar-se às disposições do regulamento relativas à extinção parcial de uma obrigação de serviço público, o korkein hallinto-oikeus submete ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O regulamento em matéria de obrigações de serviço público [Regulamento (CEE) n.° 1191/69, com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento n.° 1893/91], e designadamente as disposições conjugadas dos artigos 4.° e 1.°, n.° 3, deve ser interpretado no sentido de que permite que uma empresa de transportes obtenha a cessação de qualquer parte das suas obrigações de serviço público, por exemplo, apenas de determinada parte de uma única linha?

2) Caso seja dada resposta positiva à primeira questão, com ou sem reservas, e o korkein hallinto-oikeus, se for caso disso, remeta o processo à administração do departamento, deve, para efeitos de decisão definitiva do processo, ser averiguado se do direito, reconhecido ao empresário pelo regulamento, de solicitar que seja parcialmente posto termo à obrigação de serviço público, decorre também que o poder de revogar a licença de transporte para efeitos de reorganização dos serviços de forma adequada, conferido à autoridade competente pela legislação nacional, é excluído ou limitado no caso de a reorganização se tornar necessária pela eliminação parcial do serviço?»

Observação preliminar

26. As recorrentes no processo principal afirmam que a apresentação que o órgão jurisdicional nacional fez da legislação nacional é errónea.

27. Em sua opinião, nas circunstâncias do presente caso, contrariamente ao que o órgão jurisdicional de reenvio indica, a lei concedia-lhes a extinção parcial da obrigação de serviço público solicitada.

28. Além disso, sustentam que, contrariamente à afirmação do órgão jurisdicional nacional, a Finlândia não possui qualquer característica particular que possa justificar que se reconheça à autoridade competente o poder de indeferir um pedido de extinção parcial de obrigações de serviço público, ou de revogar, por sua própria iniciativa, a licença de transporte, quando a empresa em causa apenas solicitou uma extinção parcial.

29. É esta a razão que as levou a pedir ao Tribunal de Justiça que responda a questões complementares que anexaram às suas observações escritas.

30. No que toca às acusações relativas à má interpretação da lei pelo órgão jurisdicional de reenvio, lembramos que o Tribunal de Justiça, na sequência de uma jurisprudência constante [13], declarou que os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça integram duas ordens jurídicas distintas e que cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais fornecer ao Tribunal de Justiça os «elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são colocadas» [14].

31. A apresentação que o órgão jurisdicional fez da lei deve, portanto, ser considerada pelo Tribunal de Justiça um dado incontestável.

13 — Desde o acórdão de 6 de Abril de 1962, De Geus (13/61, Colect. 1962-1964, p. 11).

14 — Acórdão de 9 de Outubro de 1997, Grado e Bashir (C-291/96, Colect., p. I-5531, n.° 12).

32. No que toca ao pedido complementar das recorrentes no processo principal, o Tribunal de Justiça tem constantemente declarado que o artigo 177.° do Tratado instituiu um mecanismo de colaboração directa e recíproca entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça [15] e que, por conseguinte, o Tribunal de Justiça apenas responde às questões que o órgão jurisdicional de reenvio considera úteis para a solução do litígio que lhe foi submetido [16]. Lembremos, a este propósito, os próprios termos do acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de Fevereiro de 1963, Van Gend & Loos [17]:

«... para que o Tribunal tenha competência... é necessário e suficiente que seja juridicamente evidente que a questão colocada se destina a obter uma interpretação do Tratado.

As considerações que tenham orientado um órgão jurisdicional nacional na escolha das suas questões, bem como a relevância que lhes atribui no quadro do litígio que é chamado a decidir, são excluídas da apreciação do Tribunal».

33. Todavia, o Tribunal de Justiça considera dever por vezes retirar dos fundamentos do respectivo despacho o verdadeiro objecto do litígio no processo principal e as reais interrogações do órgão jurisdicional de reenvio, a fim de lhe poder dar uma resposta útil. O Tribunal de Justiça pôde assim reformular certas questões prejudiciais [18].

34. Por conseguinte, responderemos às questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio após recordarmos o objecto do litígio.

35. No caso em apreço, esse objecto foi claramente definido no despacho de reenvio. Incide sobre a procedência, na perspectiva do regulamento, da decisão em litígio.

36. Desse despacho resulta igualmente que o Tribunal de Justiça é interrogado, numa primeira questão, sobre se o regulamento obriga a autoridade competente de um Estado-Membro a conceder a uma empresa investida de uma missão de serviço público a extinção parcial da sua obrigação de serviço público, desde que esta prove que a sua manutenção lhe acarreta desvantagens económicas. Solicita-se, além disso, ao Tribunal de Justiça que esclareça se a resposta a esta primeira questão deve ser matizada e, nomeadamente, se o indeferimento de tal pedido obedece a regras especiais.

15 — Desde o acórdão de 1 de Dezembro de 1965, Schwarze (16/65, Recueil, p. 1081, Colect. 1965-1968, p. 239).

16 — V., por exemplo, acórdão de 16 de Junho de 1981, Salonia (126/80, Recueil, p. 1563).

17 — 26/62, Colect. 1962-1964, p. 205. V., igualmente, os n.os 27 a 29 das conclusões — e a jurisprudência citada — que apresentámos no processo Sutton (acórdão de 22 de Abril de 1997, C-66/95, Colect., p. I-2163).

18 — V., nomeadamente, acórdão de 20 de Março de 1986, Tissier (35/85, Colect., p. 1207, n.° 10).

37. Da mesma forma, através da sua segunda questão, que não depende, em nossa opinião, da resposta que o Tribunal de Justiça der à primeira, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se um Estado-Membro pode, por sua própria iniciativa, decidir extinguir toda uma obrigação de serviço público imposta a uma empresa, quando esta última pediu apenas a sua extinção parcial, a fim de reorganizar o serviço de forma racional.

A resposta à primeira questão

38. As recorrentes no processo principal sustentam que o regulamento deve ser interpretado no sentido de que obriga a autoridade competente dos Estados-Membros a deferir o pedido de extinção da totalidade ou parte de uma obrigação de serviço público, desde que a empresa requerente demonstre, em conformidade com as disposições do artigo 4.° do regulamento, sofrer uma desvantagem económica devido à manutenção da totalidade ou parte dessa obrigação.

39. Consideramos, como o Governo finlandês, o Governo belga e a Comissão, que o regulamento não obriga os Estados-Membros a deferir um pedido de extinção parcial ou total de uma obrigação de serviço público. Todavia, em nossa opinião, o indeferimento de tal pedido implica que se respeitem certas condições.

40. Com efeito, tanto do objectivo prosseguido pelo regulamento e da sua economia geral como da própria redacção de algumas das suas disposições resulta que, embora as empresas possam pedir a extinção parcial ou total das suas obrigações de serviço público — em certas condições, apenas —, as autoridades competentes dos Estados-Membros têm a possibilidade de indeferir esse pedido desde que o interesse público específico dos serviços de transporte assim o exija.

41. Assim, resulta da própria redacção do sexto considerando do Regulamento n.° 1191/69 que o direito de pedir a extinção das obrigações de serviço público está reservado apenas às empresas que sofram uma desvantagem económica, determinada segundo regras definidas, devido à manutenção das obrigações de serviço público.

42. Além disso, o segundo considerando do Regulamento n.° 1191/69 esclarece que «... a manutenção de tais obrigações [obrigações de serviço público definidas no regulamento] é indispensável em determinados casos, para garantir o fornecimento de serviços de transporte suficientes...». Encontramos a mesma observação no primeiro considerando do Regulamento n.° 1893/91, que enuncia: «... mantendo-se embora o princípio da supressão das obrigações de serviço público, o interesse público específico que revestem os serviços de transporte pode justificar a aplicação da noção de serviço público neste domínio».

43. No entanto, o décimo primeiro considerando do regulamento esclarece que, se optarem pela manutenção das obrigações de serviço público, as autoridades competentes devem compensar os encargos que daí resultem para as empresas de transporte.

44. Estas regras traduzem a preocupação do legislador comunitário de permitir às empresas de transporte não ficarem numa situação económica que as debilite em relação às suas concorrentes, e, portanto, a prioridade concedida às regras susceptíveis de facilitar um melhor funcionamento do mercado único.

45. A própria economia do regulamento — nomeadamente, a sua secção II, relativa aos princípios comuns para a eliminação ou manutenção das obrigações de serviço público — confirma que a supressão das obrigações de serviço público é possível, mas não é um direito.

46. *Com efeito,* embora os artigos 4.° e 5.° do regulamento confiram às empresas investidas de uma missão de serviço público a faculdade de pedirem a extinção da totalidade ou parte de uma obrigação de serviço público desde que essa obrigação implique para elas desvantagens económicas, os artigos 1.°, n.° 4, e 3.° do regulamento reconhecem paralelamente aos Estados-Membros o direito de *manterem* uma obrigação julgada necessária para garantir o fornecimento de serviços de transporte suficientes.

47. *Todavia,* o direito de decidir da manutenção das obrigações de serviço público está subordinado ao respeito de certas regras.

48. Assim, o artigo 3.° do regulamento obriga as autoridades competentes a optar, quando várias soluções garantam, em condições análogas, o fornecimento de serviços de transportes suficientes, pela que represente o menor custo para a colectividade.

49. Da mesma forma, o artigo 6.°, n.° 2, do regulamento estabelece que a decisão de *manutenção* ou de extinção confere direito a uma compensação se dessa decisão resultarem encargos financeiros.

50. Por outro lado, o artigo 7.° do regulamento especifica que a decisão de *manutenção* pode ser acompanhada de condições destinadas a melhorar o rendimento das prestações sujeitas à obrigação em causa.

51. Finalmente, embora o artigo 1.°, n.° 4, do regulamento especifique os elementos que o legislador deve tomar em conta quando decida manter as obrigações de serviço

público [19], o Regulamento n.° 1191/69 não define a noção de «garantir a existência de serviços de transportes suficientes», o que, aliás, o Regulamento n.° 1893/91 também não faz. Neste último, a noção controvertida apenas foi substituída pela de «interesse público específico que revestem os serviços de transporte».

52. Segundo o Comité Económico e Social, «sendo difícil definir o conceito de "existência de serviços de transportes suficientes" devido ao facto de se poderem verificar circunstâncias diferentes nos diversos Estados-Membros, o regulamento proposto limita-se a fornecer elementos de apreciação desse conceito» [20].

53. Antes de explicitar quais são os «elementos de apreciação desse conceito», deve recordar-se que, em conformidade com o quarto considerando do Regulamento n.° 1191/69, o artigo 2.° do regulamento definiu as diferentes obrigações de serviço público nos transportes.

54. Com efeito, esse artigo estabelece que implicam a obrigação de tomar todas as medidas necessárias para assegurar um serviço de transporte que satisfaça as normas estabelecidas de continuidade, regularidade e capacidade, a obrigação de transportar passageiros e mercadorias a preços e condições de transporte determinados e, por último, a obrigação de aplicar preços fixados ou homologados pela autoridade pública, contrários ao interesse comercial da empresa.

55. Quanto aos elementos que contribuem para definir os limites desse conceito, o segundo considerando do Regulamento n.° 1191/69 indica que o «... fornecimento [de serviços de transporte suficientes] deve ser apreciado em função *da oferta e da procura de transporte existentes, bem como das necessidades da colectividade*» [21].

56. O artigo 3.° do regulamento sublinha, além disso, que o fornecimento de serviços de transporte suficientes se avalia tendo em conta o interesse geral, a possibilidade de recurso a outras técnicas de transporte e a aptidão destas para satisfazer as necessidades de transporte consideradas e os preços e condições de transporte que possam ser oferecidos aos utentes.

57. Pensamos que, desde que as exigências do artigo 3.° do regulamento tenham sido respeitadas, as autoridades dos Estados-Membros dispõem de um amplo poder de

19 — Este artigo dispõe, com efeito, que: «A fim de garantir a existência de serviços de transportes suficientes, tendo nomeadamente em conta os factores sociais, ambientais e de ordenamento do território...»

20 — Sexto considerando do parecer dado a propósito da proposta de regulamento do Conselho relativo à acção dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável (JO 1968, C 49, p. 15).

21 — O sublinhado é nosso.

apreciação para avaliar as necessidades dos utentes desses serviços públicos de transporte.

58. No caso em apreço, o Governo finlandês expõe que, em conformidade com o disposto no artigo 3.° do regulamento, a recusa da administração regional de acolher o pedido das recorrentes no processo principal se justifica por razões atinentes ao interesse do serviço público de transportes numa região de fraca densidade populacional (menos de oito pessoas por quilómetro quadrado) e em que o transporte por autocarro é o modo de comunicação mais adaptado.

59. Em sua opinião, a garantia de serviços de transporte suficientes e adequados nesse tipo de região de fraca densidade populacional obriga, além disso, a uma planificação global dos transportes. É esta a razão por que considera que a linha Kajaani-Rukatunturi não pode, como pedem as recorrentes no processo principal, ser dividida em vários troços, sem atentar contra o princípio da igualdade de tratamento dos utentes do serviço público e da não discriminação entre as empresas de transporte que pretendem explorar a totalidade da linha. Ilustra o seu propósito através da apresentação de um certo número de exemplos concretos [22].

22 — Como a dificuldade, para uma empresa de transportes, de assegurar rotações economicamente rentáveis se apenas puder obter a exploração da parte Norte da linha; ou, ainda, as dificuldades suplementares impostas às pessoas de idade que vivem no norte da linha, se tiverem de mudar de autocarro a meio do percurso...

60. As recorrentes no processo principal não contestam a necessidade de reorganizar o serviço público dos transportes por autocarro na linha Kajaani-Rukatunturi, mas propõem uma solução diferente da apresentada pelas autoridades finlandesas competentes.

61. A solução deste problema — e, portanto, a avaliação da solução mais adaptada —, tendo em conta os elementos de apreciação enunciados no artigo 3.° do regulamento, é da competência exclusiva dos órgãos jurisdicionais nacionais competentes.

62. Para concluir, pensamos que o regulamento — nomeadamente os seus artigos 1.°, 3.° e 4.° — deve ser interpretado no sentido de que não obriga a autoridade competente de um Estado-Membro a conceder a uma empresa investida de uma missão de serviço público a extinção parcial da sua obrigação de serviço público, mesmo que esta prove que a sua manutenção lhe acarreta desvantagens económicas. Todavia, essa recusa só se pode justificar pela necessidade de garantir o fornecimento de serviços de transporte suficientes. Este conceito aprecia-se tendo em conta o interesse geral, as possibilidades de recurso a outras técnicas de transporte e a aptidão destas para satisfazer as necessidades de transporte consideradas e os preços e condições de transporte que possam ser oferecidos aos utentes, subentendendo-se que, quando várias soluções garantam, em condições análogas, o fornecimento de serviços de transporte suficientes, a autoridade nacional competente deve optar pela que representar o menor custo para a colectividade.

A resposta à segunda questão

63. Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio solicita ao Tribunal de Justiça que o esclareça sobre se o regulamento se opõe a que um Estado-Membro tome a iniciativa de extinguir as obrigações de serviço público impostas a empresas, a fim de reorganizar o serviço público de forma racional.

64. Mais uma vez, consideramos que tanto do objectivo prosseguido pelo regulamento e da sua economia geral como da própria redacção de algumas das suas disposições resulta que esta questão deve ser respondida pela negativa.

65. Mesmo que o legislador comunitário admita que a necessidade de garantir o fornecimento de serviços de transporte suficientes pode por vezes justificar a manutenção das obrigações de serviço público, o seu objectivo é extinguir essas obrigações, pois são de natureza a falsear substancialmente as condições de concorrência. É por esta razão que investiu os Estados-Membros de um amplo poder de apreciação em matéria de supressão dessas obrigações e os obriga a compensar as empresas pelos encargos que têm de suportar devido à sua manutenção. É neste sentido que devem ser interpretados os quinto e décimo primeiro considerandos do Regulamento n.° 1191/69, que enunciam respectivamente que:

«... é necessário deixar aos Estados-Membros a iniciativa de tomar medidas para extinguir ou para manter as obrigações de serviço público; que, contudo, sendo estas obrigações susceptíveis de gerar encargos para as empresas de transporte, estas devem poder apresentar pedidos de extinção às autoridades competentes dos Estados-Membros;

... a manutenção de uma obrigação de serviço público... decidida pelas autoridades competentes, implica a obrigação de compensar os encargos que daí resultem para as empresas de transporte».

66. A economia geral e a própria letra de certas disposições do regulamento confirmam esta abordagem.

67. Assim, o artigo 1.°, n.° 3, do regulamento consagra o princípio segundo o qual os Estados-Membros eliminarão, por sua própria iniciativa, as obrigações de serviço público no domínio dos transportes.

68. No caso em apreço, as autoridades finlandesas competentes consideraram que o serviço público de transporte por autocarro da linha em questão é efectivamente deficitária e que o funcionamento desse serviço público, de forma economicamente viável para as empresas de transporte e com

menores custos para a colectividade, impunha a reorganização de toda a linha.

69. A decisão em litígio decompõe-se portanto numa decisão de extinção de uma obrigação de serviço público de transporte numa região da Finlândia e numa reorganização desse mesmo serviço público.

70. Ora, o regulamento não só reconhece aos Estados-Membros o direito de extinguirem as obrigações de serviço público como — o que já foi por nós demonstrado aquando do exame da primeira questão — lhes reconhece igualmente um amplo poder de apreciação em matéria de organização — e, por conseguinte, de reorganização — do serviço público de transportes.

71. Assim, propomos ao Tribunal de Justiça que responda a esta segunda questão no sentido de que o regulamento não se opõe a que um Estado-Membro decida, por sua própria iniciativa, extinguir obrigações de serviço público, a fim de reorganizar esse serviço público de forma racional.

Conclusão

72. À luz das considerações que precedem, propomos ao Tribunal de Justiça que responda como se segue às questões submetidas pelo korkein hallinto-oikeus:

«1) O Regulamento (CEE) n.° 1191/69 do Conselho, de 26 de Junho de 1969, relativo à acção dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável, após as modificações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 1893/91 do Conselho, de 20 de Junho de 1991, nomeadamente os seus artigos 1.°, 3.° e 4.°, deve ser interpretado no sentido de que não obriga um Estado-Membro a conceder a uma empresa investida de uma missão de serviço público a extinção parcial das suas obrigações de serviço público, mesmo que esta prove que a sua manutenção lhe acarreta desvantagens económicas, desde que essa recusa se justifique pela necessidade de garantir o fornecimento de serviços de transporte suficientes.

A garantia do fornecimento de serviços de transporte suficientes aprecia-se, nos termos do artigo 3.° do referido regulamento, tendo em conta o interesse geral, as possibilidades de recurso a outras técnicas de transporte e a aptidão

destas para satisfazer as necessidades de transporte consideradas e os preços e condições de transporte que possam ser oferecidos aos utentes, subentendendo-se que, quando várias soluções garantam, em condições análogas, o fornecimento de serviços de transporte suficientes, a autoridade nacional competente deve optar pela que representar o menor custo para a colectividade.

2) O referido regulamento deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que um Estado-Membro extinga uma obrigação de serviço público, a fim de reorganizar esse serviço público de forma racional.»