JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
26 päivänä maaliskuuta 1998 *

1. Korkein hallinto-oikeus on esittänyt ennakkoratkaisupyynnön julkisten palvelujen käsitteeseen rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä olennaisesti kuuluvia velvoitteita koskevista jäsenvaltioiden toimenpiteistä 26 päivänä kesäkuuta 1969 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69, [1] sellaisena kuin se on muutettuna 20.6.1991 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1893/91, [2] (jäljempänä asetus) tiettyjen säännösten tulkinnasta.

Ennakkoratkaisukysymyksillä pyritään ennen kaikkea selvittämään, miten laajat ovat asetuksella jäsenvaltioille myönnetyt toimivaltuudet niiden harkitessa julkisten palvelujen järjestämistehtävän saaneen yrityksen hakemusta julkisen palvelun velvoitteen osittaisesta lakkauttamisesta alueellisessa henkilöliikenteessä maanteillä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asetuksen relevantit säännökset

2. Asetuksen tarkoituksena on "— — poistaa erot, jotka ilmenevät jäsenvaltioiden asettamina, kuljetusyrityksiin kohdistuvina julkisten palvelujen käsitteeseen olennaisesti kuuluvina velvoitteina ja jotka ovat sellaisia, että ne saattavat olennaisesti vääristää kilpailunedellytyksiä". [3] Asetuksessa kuitenkin myönnetään, että joissakin tapauksissa on välttämätöntä pitää voimassa tällaiset velvoitteet riittävien liikennepalvelujen varmistamiseksi. [4]

3. Tämän asetuksen yleistä rakennetta kuvaavat seuraavat kolme periaatetta:

— jäsenvaltioiden on lakkautettava julkisen palvelun velvoitteet kuljetusalalla, paitsi jos näiden velvoitteiden voimassa pitäminen on välttämätöntä riittävien liikennepalvelujen varmistamiseksi;

— julkisen palvelun velvoitteen voimassa pitäminen merkitsee samalla jäsenvaltiolle velvollisuutta hyvittää yrityksille tästä aiheutuvat taloudelliset rasitukset;

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 156, s. 1.

2 — EYVL L 169, s. 1.

3 — Asetuksen N:o 1191/69 ensimmäinen perustelukappale. Ks. myös asetuksen N:o 1893/91 ensimmäinen perustelukappale.

4 — Asetuksen N:o 1191/69 toinen perustelukappale ja asetuksen N:o 1893/91 ensimmäinen sekä kolmas perustelukappale.

— tämä rasitusten hyvittäminen on yhdenmukaistettu tapahtuvaksi yhteisön tasolla sovittujen menettelyiden mukaisesti.

4. Asetusta sovelletaan sen 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan kuljetusyrityksiin, jotka harjoittavat rautatie-, maantie- ja sisävesiliikennettä. Tämän 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus jättää asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle yritys, jonka toiminta rajoittuu kaupunki- tai esikaupunkiliikenteeseen taikka alueelliseen liikenteeseen. Suomen tasavallassa ei ole käytetty hyväksi tätä mahdollisuutta.

5. Asetuksen 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden "on lakkautettava kaikki — — julkisten palvelujen käsitteeseen olennaisesti kuuluvat rautatie-, maantie- ja sisävesiliikennettä koskevat velvoitteet", ellei niiden voimassa pitäminen ole välttämätöntä "— — riittävien liikennepalvelujen varmistamiseksi — — ".

6. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa määritetyillä julkisen palvelun velvoitteilla tarkoitetaan velvoitteita, joita "— — kyseinen kuljetusyritys ei — — ottaisi kantaakseen tai ei ottaisi kantaakseen samassa määrin tai samoilla ehdoilla" omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen. Näitä velvoitteita ovat liikennöintivelvoite, kuljetusvelvoite ja hintavelvoitteet. [5]

7. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "Jos jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset päättävät pitää julkisen palvelun velvoitteen voimassa kokonaan tai osittain ja jos tämä voidaan toteuttaa useammalla kuin yhdellä tavalla, joista jokaisen avulla voidaan samoilla ehdoilla varmistaa riittävät liikennepalvelut, jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on valittava yhteisölle halvin tapa."

8. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa mainitaan, että "kuljetusyritysten asiana on hakea jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta julkisen palvelun velvoitteen lakkauttamista kokonaan tai osittain, jos tällainen velvoite aiheuttaa niille taloudellista haittaa".

9. Asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa täsmennetään, että "liikennöinti- tai kuljetusvelvoitteen on katsottava aiheuttavan taloudellista haittaa, [6] jos se taloudellisen rasituksen väheneminen, joka voitaisiin saavuttaa lakkauttamalla kyseinen velvoite joko kokonaan tai osittain, on suurempi kuin kyseisestä lakkauttamisesta aiheutuva tulojen väheneminen

5 — Tätä käsitettä on täsmennetty asiassa 36/73, Nederlandse Spoorwegen, 27.11.1973 annetussa tuomiossa (Kok. 1973, s. 1299).

6 — Ks. edellä alaviite 5.

sen liikennöinnin tai liikennöintiryhmän osalta, johon velvoite kohdistuu".

10. Asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa korostetaan, että "päätöksissä pitää voimassa julkisen palvelun velvoite joko kokonaan tai osittain taikka lakkauttaa se tietyn määräajan kuluessa on määrättävä niistä aiheutuvien taloudellisten rasitusten hyvittämisestä; tällaisen hyvityksen suuruus on määrättävä 10—13 artiklassa säädettyjä yhteisiä menettelyjä noudattaen".

Kansallisen oikeuden relevantit säännökset

11. Luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetussa laissa (343/91), sellaisena kuin se on muutettuna lailla 662/94, (jäljempänä laki) sovelletaan ja täydennetään asetuksen säännöksiä.

12. Suomessa säännöllistä linja-autoliikennettä hoitavat liikennöitsijät, joilla on joko joukkoliikennelupa [7] tilaus- ja ostoliikenteen harjoittamiseen tai, kuten nyt esillä olevassa tapauksessa, linjaliikennelupa, jonka myöntämisen ennakkoedellytyksenä on joukkoliikenneluvan saaminen. [8]

13. Lupien myöntämiseen toimivaltainen viranomainen myöntää hakemuksesta linjaliikenneluvan kuljetusyritykselle, jolla jo on joukkoliikennelupa. [9] Linjaliikenneluvassa on vahvistettava liikenteen valvontapaikka, reitti, yleensä aikataulu sekä aika, jolloin liikenne on aloitettava. [10]

14. Linjaliikenneluvan haltija on velvollinen harjoittamaan liikennettä luvan mukaisesti ja "muutoin asianmukaisesti". [11] Se on näin ollen velvollinen liikennöimään linjaa yksinomaan asiakastuloin. Korvauksena tästä sillä on yksinoikeus liikenteen harjoittamiseen kyseisellä reitillä.

15. Lupaviranomainen voi luvan haltijan hakemuksesta tai oma-aloitteisesti peruuttaa linjaliikenneluvan, jos luvan haltija ei enää täytä liikenneluvan myöntämisen edellytyksiä, jos haltijan joukkoliikennelupa on peruutettu tai jos liikenteen uudelleen järjes-

7 — Lain 9 §:n mukaan joukkoliikennelupa on myönnettävä jokaiselle hakijalle, joka täyttää vakavaraisuus-, hyvämaineisuus- ja ammattitaitoisuusvaatimukset. Tämä lupa oikeuttaa harjoittamaan kyseistä ammattia ja antaa liikennöitsijälle laajat oikeudet liikenteen harjoittamiseen.

8 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu laki.

9 — Edellä alaviitteessä 7 mainitun lain 9 a §.

10 — Edellä alaviitteessä 7 mainitun lain 10 §:n 2 momentti.

11 — Edellä alaviitteessä 7 mainitun lain 13 §.

tely on yleisen edun kannalta välttämätöntä. [12] Tilanne on tällainen, kun linjaliikenneluvan haltija ei "asianmukaisesti" harjoita liikennettä, ja erityisesti, jos linjan liikennöinti käy tappiolliseksi.

16. Laissa sallitaan myös, että linjaliikenneluvan haltija hakee julkisen palvelun velvoitteidensa osittaista lakkauttamista. Lupaviranomainen ei kuitenkaan ole velvollinen suostumaan tällaiseen hakemukseen. Nyt esillä olevassa tapauksessa on kysymys juuri tämän säännöksen soveltamisesta.

Asian tosiasiaperusta

17. Suomen liikenneministeriö myönsi 21.12.1993 kahdelle suomalaiselle yritykselle, Kainuun Liikenne Oy:lle ja Oy Pohjolan Liikenne Ab:lle (jäljempänä Kainuun Liikenne ja Pohjolan Liikenne tai pääasian valittajat) 1.1.1994—31.12.2003 voimassa olevan linjaliikenneluvan maan pohjoisosassa kulkevalle, noin 275 kilometrin pituiselle linjalle Kajaani—Rukatunturi. Tämä lupa oikeutti nämä yritykset harjoittamaan henkilöliikennettä linja-autoilla kysymyksessä olevalla reitillä asiakirjoissa olevan aikataulun mukaisesti.

12 — Edellä alaviitteessä 7 mainitun lain 20 §.

18. Asetuksen tultua voimaan 1.1.1994 sen johdosta, että Suomi oli mukana Euroopan talousalueesta tehdyssä sopimuksessa, liikenneministeriö kehotti linjaliikennettä linja-autolla harjoittavia yrityksiä tekemään hakemuksensa niiden linjojen lakkauttamisesta, joita yritykset eivät olleet valmiita ajamaan vain asiakastuloin.

19. Kainuun Liikenne ja Pohjolan Liikenne esittivät tästä syystä liikennöintivelvoitteensa osittaista lakkauttamista linjalla Kajaani—Rukatunturi siten, että niillä olisi oikeus rajoittaa liikenteen harjoittaminen linjoihin Kajaani—Peranka (noin 180 km) ja Kajaani—Suomussalmi (noin 118 km).

20. Näiden yhtiöiden mukaan liikenne koko linjalla oli tappiollista, mutta ne täsmensivät olevansa valmiita jatkamaan linjan liikennöintiä sekä neuvottelemaan lääninhallituksen kanssa julkisen palvelun sopimuksesta, jonka mukaan sitä osaa linjasta, jonka osalta ne hakivat liikennöintivelvoitteen lakkauttamista, tuettaisiin julkisilla varoilla (Suomussalmi—Rukatunturi ja Peranka—Rukatunturi, jotka olivat linjan Kajaani—Rukatunturi tappiollisimmat osat). Yhtiöt toisin sanoen vaativat niille kuuluvien julkisen palvelun velvoitteiden voimassa pitämistä linjan eteläosalla ja näiden velvoitteiden lakkauttamista linjan pohjoisosalla.

21. Oulun lääninhallitus hylkäsi 9.1.1995 tekemällään päätöksellä (jäljempänä valituksenalainen päätös) tämän hakemuksen sillä perusteella, että asiassa ei ollut osoitettu, että katkaisemalla kyseiset vuorot Perankaan ja Suomussalmelle saavutettaisiin taloudellisesti edullisempi tulos kuin jatkamalla liikennöintiä koko kyseisellä linjalla. Lääninhallitus lisäsi, että esillä olevassa tilanteessa sovellettava laki ei oikeuttanut lakkauttamaan julkisen palvelun velvoitteita vain osittain, vaan yksinomaan kokonaisuudessaan.

22. Kainuun Liikenne ja Pohjolan Liikenne valittivat korkeimpaan hallinto-oikeuteen lääninhallituksen päätöksestä vaatien sen kumoamista. Valituksensa tueksi ne väittivät, että asetuksen mukaan lääninhallitus oli ollut velvollinen hyväksymään niiden hakemuksen linjan osittaisesta lakkauttamisesta, koska ne olivat osoittaneet asetuksen 4 artiklan edellytysten täyttyvän asetuksen 5 artiklassa tarkoitetun taloudellisen haitan aiheutumisen osalta.

23. Kansallisen tuomioistuimen mukaan pääasian valittajien esittämät laskelmat ovat asetuksen 4 ja 5 artiklassa säädettyjen vaatimuksien mukaiset, ja nämä yhtiöt ovat näin ollen osoittaneet niille aiheutuvan taloudellista haittaa, koska hakemuksen mukaisesta liikennöintivelvoitteen osittaisesta lakkauttamisesta aiheutuva taloudellisen rasituksen väheneminen oli suurempi kuin tästä lakkauttamisesta aiheutuva tulojen väheneminen.

24. Lisäksi kansallinen tuomioistuin toteaa käyttäen itsekin valituksenalaisessa päätöksessä esitettyjä perusteluja, että nyt esillä olevissa olosuhteissa pääasian valittajien vaatimus julkisen palvelun velvoitteen osittaisesta lakkauttamisesta on ollut mahdollista ainoastaan hylätä. Kansallisen tuomioistuimen mukaan vain tämän velvoitteen lakkauttaminen kokonaisuudessaan — toisin sanoen luvan peruuttaminen — antaa hallintoviranomaisille mahdollisuuden liikenteen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen siten, että pidetään yllä riittäviä kuljetuspalveluja mahdollisimman vähäisellä julkisella tuella ja kilpailutetaan tehokkaasti kuljetusyrityksiä aiemmin julkisena palveluna hoidetun liikenteen harjoittamisen suhteen.

25. Kun korkein hallinto-oikeus kuitenkin on ollut epävarma siitä tulkinnasta, joka on annettava asetuksen säännöksille julkisen palvelun velvoitteen lakkauttamisesta, se on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko palveluvelvoiteasetusta (asetus (ETY) N:o 1191/69, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1893/91) ja erityisesti sen 4 artiklaa suhteessa 1 artiklan 3 kohtaan tulkittava niin, että se oikeuttaa kuljetusyrityksen saamaan lakkautetuksi minkä tahansa suuruisen osan palveluvelvoitteestaan, esimerkiksi vain yhden liikennöintilinjan tietyn osan?

2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on kokonaan tai ehdollisesti myönteinen, jolloin korkein hallinto-oikeus mahdollisesti palauttaa asian lääninhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi, on asian lopullista ratkaisemista varten kysyttävä, seuraako palveluvelvoiteasetuksessa kuljetusyritykselle annetusta oikeudesta saada palveluvelvoite osittain lakkautetuksi myös se, että viranomaisella kansallisen lainsäädännön mukaan oleva toimivalta peruuttaa liikennelupa liikenteen tarkoituksenmukaiseksi uudelleenjärjestämiseksi estyy tai supistuu niiltä osin kuin kysymys on osittaisesta lakkauttamisesta aiheutuvasta uudelleenjärjestelyn tarpeesta?"

Alustava huomautus

26. Pääasian valittajat väittävät, että kansallisen tuomioistuimen esittämä selvitys kansallisen lainsäädännön sisällöstä on virheellinen.

27. Toisin kuin kansallinen tuomioistuin on esittänyt, näiden yhtiöiden mukaan nyt esillä olevassa tilanteessa laki oikeuttaa suostumaan niiden hakemukseen julkisen palvelun velvoitteen osittaisesta lakkauttamisesta.

28. Nämä yhtiöt väittävät lisäksi, että toisin kuin kansallinen tuomioistuin on tuonut esiin, Suomen olosuhteissa ei ole mitään sellaista erityistä, jonka vuoksi toimivaltaiselle viranomaiselle olisi annettava oikeus hylätä julkisen palvelun velvoitteiden osittaista lakkauttamista tarkoittava hakemus tai peruuttaa koko liikennelupa silloin, kun kyseinen yritys on hakenut ainoastaan velvoitteen osittaista lakkauttamista.

29. Tämän vuoksi nämä yhtiöt pyytävät yhteisöjen tuomioistuimelta vastauksia niiden kirjallisiin huomautuksiin liitettyihin täydentäviin kysymyksiin.

30. Kansallisen tuomioistuimen lain tulkinnassa esiintyviksi esitettyjä virheitä koskevien väitteiden osalta huomautettakoon yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössään [13] todenneen, että kansalliset tuomioistuimet ja yhteisöjen tuomioistuin *muodostavat kaksi toisistaan erillistä* oikeusjärjestelmää ja että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on selvittää yhteisöjen tuomioistuimelle "ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa esitettyihin kysymyksiin sellaisen vastauksen, josta on hyötyä kansalliselle tuomioistuimelle". [14]

31. Yhteisöjen tuomioistuimen on näin ollen otettava päätöksentekonsa perustaksi kansallisen tuomioistuimen laista esittämä selvitys.

13 — Asiassa 13/61, De Geus, 6.4.1962 annetusta tuomiosta lähtien (Kok. 1962, s. 89; Kok. Ep. I, s. 121).

14 — Asia C-291/96, Grado ja Bashir, tuomio 9.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5531, 12 kohta).

32. Pääasian valittajien täydentävän vaatimuksen osalta on huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti todennut, että perustamissopimuksen 177 artiklalla on aikaansaatu suoran ja vastavuoroisen yhteistoiminnan järjestelmä kansallisten tuomioistuimien ja yhteisöjen tuomioistuimen kesken [15] ja että yhteisöjen tuomioistuin näin ollen antaa vastauksensa ainoastaan niihin ennakkoratkaisukysymyksiin, jotka kansallinen tuomioistuin on katsonut tarpeellisiksi siellä vireillä olevan asian ratkaisemista varten. [16] Tältä osin onkin nyt syytä lainata yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 26/62, Van Gend & Loos, 5.2.1963 antaman tuomion [17] perusteluja:

"— — yhteisöjen tuomioistuimelle riittää toimivaltaperusteeksi — — se, että esitetty kysymys koskee selkeästi perustamissopimuksen tulkintaa.

Yhteisöjen tuomioistuin ei arvioi niitä näkökohtia, jotka ovat saattaneet vaikuttaa kansalliseen tuomioistuimeen sen esittämien kysymysten valinnassa, eikä sitä merkitystä, joka niillä on kansallisen tuomioistuimen mukaan käsiteltävänä olevan riita-asian ratkaisemisessa."

33. Yhteisöjen tuomioistuin katsoo silti toisinaan olevansa velvollinen löytämään ennakkoratkaisupyynnön perusteluista pääasian todellisen kohteen ja kansallisen tuomioistuimen todelliset ongelmat voidakseen antaa sille vastauksen, josta sille on hyötyä. Yhteisöjen tuomioistuin on siten saattanut muotoilla uudelleen joitakin sille esitettyjä ennakkoratkaisukysymyksiä. [18]

34. Vastaan seuraavassa näin ollen ainoastaan kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin sen jälkeen, kun olen palauttanut mieleen pääasian kohteen.

35. Esillä olevassa asiassa tämä kohde on selkeästi määritetty ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdyssä päätöksessä. Asia koskee sitä, onko valituksenalainen päätös perusteltu suhteessa asetukseen.

36. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä käy myös ilmi, että yhteisöjen tuomioistuimelle esitetty ensimmäinen kysymys kohdistuu siihen, velvoittaako asetus jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen julkisen palvelun järjestämistehtävän saaneen yrityksen hakemuksesta lakkauttamaan osittain yrityksen julkisen palvelun velvoitteen silloin, kun yrityksen esittämä selvitys osoittaa kyseisen velvoitteen voimassa pitämisen aiheuttavan yritykselle taloudellista haittaa. Yhteisöjen tuomioistuinta on lisäksi pyydetty täsmentämään, onko vastaus tähän ensimmäiseen kysymykseen muotoiltava monivivahteiseksi, ja erityisesti, koskevatko jotkin erityiset säännökset tällaisen hakemuksen hylkäämistä.

15 — Asiassa 16/65, Schwarze, 1.12.1965 annetusta tuomiosta lähtien (Kok. 1965, s. 1081; Kok. Ep. I, s. 227).

16 — Ks. esim. asia 126/80, Salonia, tuomio 16.6.1981 (Kok. 1981, s. 1563).

17 — Asia 26/62, Van Gend & Loos, tuomio 5.2.1963 (Kok. 1963, s. 1; Kok. Ep. I, s. 161). Ks. myös asiassa C-66/95, Sutton, tuomio 22.4.1997 (Kok. 1997, s. I-2163), esittämäni ratkaisuehdotuksen 27— 29 kohta ja tässä yhteydessä mainittu oikeuskäytäntö.

18 — Ks. esim. asia 35/85, Tissier, tuomio 20.3.1986 (Kok. 1986, s. 1207, 10 kohta).

37. Kansallinen tuomioistuin tarkoittaa ensimmäiseen kysymykseen annettavasta vastauksesta mielestäni riippumattomalla toisella kysymyksellään, onko jäsenvaltiolla liikennepalvelujen järjestämiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla uudelleen oikeus harkintansa mukaan päättää lakkauttaa jollekin yritykselle asetettu julkisen palvelun velvoite kokonaisuudessaan, vaikka tämä yritys olisi hakenut ainoastaan sen osittaista lakkauttamista.

Vastaus ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen

38. Pääasian valittajat väittävät, että asetusta on tulkittava siten, että sillä velvoitetaan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen hyväksymään julkisen palvelun velvoitteen osittaista tai täydellistä lakkauttamista koskeva hakemus silloin, kun hakijayritys osoittaa asetuksen 4 artiklan säännösten mukaisesti sille aiheutuvan taloudellista haittaa kyseisen velvoitteen osittaisesta tai täydellisestä voimassa pitämisestä.

39. Katson Suomen ja Belgian hallitusten sekä komission tavoin, että asetuksessa ei velvoiteta jäsenvaltioita hyväksymään julkisen palvelun velvoitteen osittaista tai täydellistä lakkauttamista koskevaa hakemusta. Tällaisen hakemuksen hylkääminen edellyttää mielestäni kuitenkin tiettyjen ehtojen täyttymistä.

40. Asetuksella tavoitelluista päämääristä, asetuksen yleisestä rakenteesta ja sen tiettyjen säännösten sanamuodostakin nimittäin on seurauksena, että vaikka yrityksillä on — tosin vain tietyin edellytyksin — oikeus hakea niille kuuluvien julkisen palvelun velvoitteiden osittaista tai täydellistä lakkauttamista, jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on mahdollisuus hylätä tällainen hakemus silloin, kun julkisiin liikennepalveluihin liittyvä yleinen etu vaatii tätä.

41. Niinpä asetuksen N:o 1191/69 kuudennen perustelukappaleen sanamuodostakin ilmenee, että ainoastaan sellaisilla yrityksillä on oikeus hakea julkisen palvelun velvoitteiden lakkauttamista, joille aiheutuu säännöksissä määritettyä taloudellista haittaa julkisen palvelun velvoitteiden voimassa pitämisestä.

42. Lisäksi asetuksen N:o 1191/69 toisessa perustelukappaleessa täsmennetään, että "— — joissakin tapauksissa on — — välttämätöntä pitää voimassa [tässä asetuksessa määritellyt julkisen palvelun] velvoitteet riittävien liikennepalvelujen varmistamiseksi — — ". Sama huomautus sisältyy asetuksen N:o 1893/91 ensimmäiseen perustelukappaleeseen, jossa todetaan seuraavaa: "Vaikka pidetäänkin kiinni julkisen palvelun velvoitteiden lakkauttamisen periaatteesta, julkisiin liikennepalveluihin liittyvä yleinen etu saattaa antaa perustellun syyn soveltaa julkisten palvelujen käsitettä tällä alalla."

43. Asetuksen 11. perustelukappaleessa kuitenkin täsmennetään, että jos julkisen palvelun velvoitteiden voimassa pitämisestä on päätetty, toimivaltaisten viranomaisten on hyvitettävä tästä kuljetusyrityksille aiheutuvat taloudelliset rasitukset.

44. Tämä sääntely ilmaisee yhteisön lainsäätäjän tarkoituksen estää kuljetusyrityksiä joutumasta sellaiseen taloudelliseen tilanteeseen, jossa ne heikentyvät kilpailijoihinsa nähden, ja siten yhtenäismarkkinoiden tehokkaampaa toimintaa edistäville säänte-lyille annetun etusijan.

45. Asetuksen rakennekin — erityisesti sen II jakso yhteisistä periaatteista julkisen palvelun velvoitteiden lakkauttamiseksi tai pitämiseksi voimassa — vahvistaa sen, että on mahdollista lakkauttaa julkisen palvelun velvoitteet, mutta että asianomaisella ei ole ehdotonta oikeutta tähän.

46. Vaikka asetuksen 4 ja 5 artiklassa *nimittäin* annetaankin julkisen palvelun järjestämistehtävän saaneille yrityksille oikeus hakea julkisen palvelun velvoitteen osittaista tai täydellistä lakkauttamista silloin, kun kyseisen velvoitteen voimassa pitäminen aiheuttaa niille taloudellista haittaa, asetuksen 1 artiklan 4 kohdassa ja 3 artiklassa annetaan samanaikaisesti jäsenvaltioille oikeus *pitää voimassa* velvoitteet, jotka se katsoo välttämättömiksi riittävien liikennepalvelujen varmistamiseksi.

47. Oikeus päättää velvoitteiden voimassa pitämisestä edellyttää *kuitenkin* tiettyjen säännösten noudattamista.

48. Niinpä asetuksen 3 artiklassa velvoitetaan toimivaltaiset viranomaiset valitsemaan yhteisölle halvin tapa useammasta sellaisesta tarjolla olevasta tavasta, joilla riittävät liikennepalvelut ovat samoilla ehdoilla varmistettavissa.

49. Asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi, että velvoitteen *voimassa pitämisestä* tai lakkauttamisesta tehtävästä päätöksestä seuraa oikeus hyvitykseen tästä päätöksestä aiheutuvista taloudellisista rasituksista.

50. Asetuksen 7 artiklassa vielä täsmennetään, että velvoitteen *voimassa pitämisestä* tehtävään päätökseen voidaan liittää ehtoja, joiden tarkoituksena on parantaa kyseisen velvoitteen kohteena olevan toiminnan tuottoa.

51. Lopuksi on todettava, että vaikka asetuksen 1 artiklan 4 kohdassa täsmennetäänkin ne tekijät, jotka lainsäätäjän on otettava huomioon päättäessään julkisen palvelun

velvoitteiden voimassa pitämisestä, [19] asetuksessa N:o 1191/69 tai asetuksessa N:o 1893/91 ei määritellä "riittävien liikennepalvelujen varmistamisen" käsitettä. Jälkimmäisessä asetuksessa tämä tulkinnan kohteena oleva käsite on ainoastaan korvattu "julkisiin liikennepalveluihin liittyvän yleisen edun" käsitteellä.

52. *Talous- ja sosiaalikomitea on todennut* seuraavaa: "Koska 'riittävien liikennepalvelujen' käsitteen määritelmän muodostaminen on vaikeaa sen johdosta, että olosuhteet eri jäsenvaltioissa saattavat poiketa toisistaan, asetusehdotukseen on ainoastaan sisällytetty tämän käsitteen arvioinnissa käytettäviä tekijöitä." [20]

53. Ennen "tämän käsitteen arvioinnissa käytettävien tekijöiden" selventämistä on syytä huomauttaa, että asetuksen 2 artiklassa on määritelty asetuksen N:o 1191/69 neljännen perustelukappaleen mukaisesti erilaiset julkisen palvelun velvoitteet kuljetusalalla.

54. Tässä artiklassa nimittäin säädetään näiden käsittävän velvoitteen ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että tarjotut liikennepalvelut täyttävät niiden jatkuvuudelle, säännöllisyydelle ja kapasiteetille asetetut vaatimukset; velvoitteen kuljettaa matkustajia ja tavaroita tietyillä maksuilla ja ehdoilla; sekä velvoitteen soveltaa julkisen viranomaisen vahvistamia tai hyväksymiä maksuja, jotka ovat ristiriidassa yrityksen taloudellisen edun kanssa.

55. Tämän käsitteen ääriviivojen täsmentämisessä avuksi olevien tekijöiden osalta on huomautettava, että asetuksen N:o 1191/69 toisessa perustelukappaleessa todetaan, että "— — liikennepalvelujen riittävyys on arvioitava *kuljetusalalla vallitsevan kysynnän ja tarjonnan sekä yhteisön tarpeiden* perusteella". [21]

56. Asetuksen 3 artiklassa sitä paitsi korostetaan, että liikennepalvelujen riittävyys on arvioitava ottamalla huomioon yleinen etu, mahdollisuus käyttää muita liikennemuotoja ja näiden liikennemuotojen kyky täyttää kyseinen liikennetarve sekä kuljetusmaksut ja -ehdot, jotka voidaan tarjota käyttäjille.

57. Jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on mielestäni laaja harkintavalta näiden julkisten liikennepalvelujen käyttäjien tarpeiden arvioinnissa, kunhan vain noudate-

19 — Tässä artiklassa nimittäin säädetään seuraavaa: "Sellaisten riittävien liikennepalvelujen varmistamiseksi, joissa otetaan erityisesti huomioon sosiaaliset tekijät ja ympäristötekijät sekä kaupunki- ja aluesuunnittelu — — ."

20 — Talous- ja sosiaalikomitean lausunto ehdotuksesta neuvoston asetukseksi julkisen palvelun käsitteeseen rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä olennaisesti kuuluvia velvoitteita koskevista jäsenvaltioiden toimenpiteistä (EYVL 1968, C 49, s. 15; kuudes perustelukappale).

21 — Kursivointi tässä.

taan asetuksen 3 artiklassa asetettuja vaatimuksia.

58. Nyt esillä olevassa asiassa Suomen hallitus esittää, että lääninhallitus on toiminut asetuksen 3 artiklan mukaisesti hylätessään pääasian valittajien hakemuksen, kun otetaan huomioon julkisten liikennepalvelujen järjestämistarve alueella, jonka väestötiheys on alhainen (alle 8 henkilöä neliökilometriä kohden) ja jolla linja-autoliikenne on edelleen parhaimmin soveltuva liikennemuoto.

59. Suomen hallituksen mukaan riittävien ja asianmukaisten liikennepalvelujen varmistaminen tämäntyyppisellä alhaisen väestötiheyden alueella edellyttää lisäksi liikenteen kokonaisvaltaista suunnittelua. Tämän vuoksi sen mielestä linjan Kajaani—Rukatunturi jakaminen useisiin osiin pääasian valittajien vaatimin tavoin loukkaisi julkisen palvelun käyttäjien yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja sellaisten kuljetusyritysten syrjinnän kieltoa, jotka olisivat halukkaita liikenteen harjoittamiseen koko tällä linjalla. Suomen hallitus havainnollistaa kantaansa esittämällä sen tueksi joukon konkreettisia esimerkkejä. [22]

22 — Niitä ovat esimerkiksi kuljetusyrityksen vaikeudet liikenteen harjoittamisessa taloudellisesti kannattavalla vuorotiheydellä, jos sen liikennöitäväksi annetaan vain linjan pohjoisosa, ja linjan pohjoisosan varrella asuville iäkkäille henkilöille aiheutuvat lisärasitukset, jos heidän on vaihdettava linja-autoa kesken matkaansa — — .

60. Pääasian valittajat eivät kiistä sitä, että julkinen linja-autoliikenne on tarpeen järjestää uudelleen linjalla Kajaani—Rukatunturi, mutta ehdottavat tähän erilaista ratkaisua kuin Suomen toimivaltaiset viranomaiset.

61. Tämän ongelman ratkaiseminen — ja siten parhaimmin tilanteeseen soveltuvan ratkaisun löytäminen — kuuluu yksinomaan toimivaltaisille kansallisille tuomioistuimille, joiden on otettava huomioon asetuksen 3 artiklassa säädetyt harkintaperusteet.

62. Mielestäni asetusta — ja erityisesti sen 1, 3 sekä 4 artiklaa — on siis tulkittava siten, että asetus ei velvoita jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista julkisen palvelun järjestämistehtävän saaneen yrityksen hakemuksesta lakkauttamaan osittain yrityksen julkisen palvelun velvoitetta, vaikka yrityksen esittämä selvitys osoittaa velvoitteen voimassa pitämisen aiheuttavan yritykselle taloudellista haittaa. Hakemuksen tällainen hylkääminen on kuitenkin perusteltavissa ainoastaan velvoitteen välttämättömyydellä riittävien liikennepalvelujen varmistamiseksi. Tätä käsitettä on arvioitava ottamalla huomioon yleinen etu, mahdollisuus käyttää muita liikennemuotoja ja näiden liikennemuotojen kyky täyttää kyseinen liikennetarve sekä kuljetusmaksut ja -ehdot, jotka voidaan tarjota käyttäjille, sekä vielä se vaatimus, että jos riittävät liikennepalvelut ovat samoilla ehdoilla varmistettavissa useammalla kuin yhdellä tavalla, jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on valittava yhteisölle halvin tapa.

Vastaus toiseen ennakkoratkaisukysymykseen

63. Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyrkii selventämään, onko jäsenvaltion menettely ristiriidassa asetuksen kanssa jäsenvaltion lakkauttaessa oma-aloitteisesti yrityksille asetettuja julkisen palvelun *velvoitteita julkisen palvelun järjestämiseksi* tarkoituksenmukaisella tavalla uudelleen.

64. Katson tältäkin osin asetuksen tavoitteiden, sen yleisen rakenteen ja sen tiettyjen säännösten sanamuodon osoittavan, että tähän kysymykseen annettavan vastauksen täytyy olla kieltävä.

65. Vaikka yhteisön lainsäätäjä myöntääkin riittävien liikennepalvelujen varmistamisen saattavan toisinaan edellyttää, että julkisen palvelun velvoite pidetään voimassa, yhteisön lainsäätäjän tavoitteena on näiden velvoitteiden lakkauttaminen, koska ne ovat omiaan olennaisesti vääristämään kilpailuolosuhteita. Tästä syystä yhteisön lainsäätäjä on antanut jäsenvaltioille laajan harkintavallan näiden velvoitteiden lakkauttamisessa ja velvoittanut ne korvaamaan yrityksille näiden rasitusten voimassa pitämisestä aiheutuvat taloudelliset haitat. Asetuksen N:o 1191/69 viidettä ja yhdettätoista perustelukappaletta on luettava tästä näkökulmasta; näissä perustelukappaleissa todetaan seuraavaa:

"On tarpeen jättää jäsenvaltioiden tehtäväksi toteuttaa niiden omasta aloitteesta toimenpiteitä julkisen palvelun velvoitteiden lakkauttamiseksi tai voimassa pitämiseksi; koska näistä velvoitteista kuitenkin aiheutuu kuljetusyrityksille taloudellisia rasituksia, yritysten olisi voitava hakea jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta näiden velvoitteiden lakkauttamista;

— — toimivaltaisten viranomaisten tekemä päätös — — julkisen palvelun velvoitteen voimassa pitämisestä merkitsee velvollisuutta hyvittää tällaisesta päätöksestä kuljetusyrityksille mahdollisesti aiheutuvat taloudelliset rasitukset."

66. Asetuksen yleinen rakenne ja sen tiettyjen säännösten sanamuotokin vahvistavat tämän näkökulman.

67. Niinpä asetuksen 1 artiklan 3 kohdassa asetetaan lähtökohdaksi, että jäsenvaltiot oma-aloitteisesti lakkauttavat kuljetusalalta julkisen palvelun velvoitteet.

68. Nyt esillä olevassa asiassa Suomen toimivaltaiset viranomaiset ovat katsoneet, että valituksenalaisen linjan liikennöinti linja-autoilla julkisena palveluna on tosiasiallisesti tappiollista ja että tämän julkisen palvelun järjestäminen kuljetusyritysten kannalta taloudellisesti toteuttamiskelpoisella ja yhtei-

sölle halvimmalla tavalla vaatii koko linjan järjestämistä uudelleen.

69. Valituksenalainen päätös on näin ollen ymmärrettävissä siten, että se koskee toisaalta julkisen liikennepalvelun velvoitteen lakkauttamista Suomessa tietyllä alueella ja toisaalta tämän saman julkisen liikennepalvelun järjestämistä uudelleen.

70. Asetuksessa ei myönnetäkään jäsenvaltioille yksinomaan oikeutta julkisen palvelun velvoitteiden lakkauttamiseen; kuten olen jo ensimmäistä kysymystä tarkastellessani osoittanut, asetuksessa myönnetään jäsenvaltioille myös laaja harkintavalta julkisten liikennepalvelujen järjestämisessä ja näin ollen niiden uudelleen järjestämisessäkin.

71. Ehdotan näin ollen toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastattavaksi, että jäsenvaltion menettely ei ole ristiriidassa asetuksen kanssa jäsenvaltion lakkauttaessa omaaloitteisesti julkisen palvelun velvoitteita tämän julkisen palvelun järjestämiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla uudelleen.

Ratkaisuehdotus

72. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa korkeimman hallinto-oikeuden esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Julkisten palvelujen käsitteeseen rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä olennaisesti kuuluvia velvoitteita koskevista jäsenvaltioiden toimenpiteistä 26 päivänä kesäkuuta 1969 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 1191/69, sellaisena kuin se on muutettuna 20.6.1991 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1893/91, ja erityisesti sen 1 artiklan 3 kohtaa sekä 4 artiklaa, on tulkittava siten, että asetus ei velvoita jäsenvaltiota julkisen palvelun järjestämistehtävän saaneen yrityksen hakemuksesta lakkauttamaan osittain yrityksen julkisen palvelun velvoitteita, vaikka yrityksen esittämä selvitys osoittaa velvoitteiden voimassa pitämisen aiheuttavan yritykselle taloudellista haittaa, silloin kun hakemuksen hylkääminen on perusteltavissa velvoitteen välttämättömyydellä riittävien liikennepalvelujen varmistamiseksi.

Riittävien liikennepalvelujen varmistamista on arvioitava edellä mainitun asetuksen 3 artiklan mukaisesti ottamalla huomioon yleinen etu, mahdollisuus käyttää muita liikennemuotoja ja näiden liikennemuotojen kyky täyttää kysei-

nen liikennetarve sekä kuljetusmaksut ja -ehdot, jotka voidaan tarjota käyttäjille, sekä vielä se vaatimus, että jos riittävät liikennepalvelut ovat samoilla ehdoilla varmistettavissa useammalla kuin yhdellä tavalla, jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on valittava yhteisölle halvin tapa.

2) Edellä mainittua asetusta on tulkittava siten, että jäsenvaltion menettely ei ole ristiriidassa sen kanssa jäsenvaltion lakkauttaessa julkisen palvelun velvoitteen tämän julkisen palvelun järjestämiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla uudelleen.