# FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 26 mars 1998 *

1. Högsta förvaltningsdomstolen har begärt att EG-domstolen skall meddela ett förhandsavgörande beträffande tolkningen av vissa bestämmelser i rådets förordning (EEG) nr 1191/69 av den 26 juni 1969 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar, [1] i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1893/91 [2] av den 20 juni 1991 (nedan kallad förordningen).

Domstolen har i huvudsak ombetts att göra en avgränsning av medlemsstaternas befogenhet enligt förordningen i samband med en ansökan om upphävande av en del av den allmänna trafikplikten avseende regional persontrafik på väg, vilken har inlämnats av ett företag som har i uppdrag att utföra offentliga tjänster.

## Tillämpliga bestämmelser

*De relevanta bestämmelserna i förordningen*

2. Förordningen syftar till "att undanröja sådana skillnader som kan orsaka avsevärd snedvridning av de grundläggande transportvillkor som är utmärkande för ett system där medlemsstaterna ålägger transportföretag att utföra tjänster åt allmänheten". [3] I förordningen medges likväl att det i vissa fall är väsentligt att bibehålla en sådan skyldighet för att säkerställa en tillräcklig tillgång till transporttjänster. [4]

3. Följande tre principer ger uttryck för förordningens allmänna systematik:

— Medlemsstaterna skall upphäva allmän trafikplikt, om det inte är väsentligt att bibehålla en sådan skyldighet för att säkerställa en tillräcklig tillgång till transporttjänster.

— Bibehållandet av allmän trafikplikt medför skyldighet att betala ersättning för de kostnader som drabbar transportföretagen på grund av detta.

* Originalspråk: franska.

1 — EGT L 156, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 1, s. 64.

2 — EGT L 169, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 17.

3 — Första övervägandet i förordning nr 1191/69. Se även första övervägandet i förordning nr 1893/91.

4 — Första övervägandet i förordning nr 1191/69, samt första och tredje övervägandena i förordning nr 1893/91.

— Ersättning för kostnader skall harmoniseras enligt gemensamma metoder.

4. Enligt artikel 1.1 första stycket i förordningen skall den tillämpas på transportföretag som utför transporter på järnväg, väg och inre vattenvägar. Artikel 1.1 andra stycket föreskriver att medlemsstaterna från denna förordnings tillämpningsområde får undanta företag vilkas verksamhet är begränsad uteslutande till stads-, förorts- eller regional trafik. Denna möjlighet har inte använts i Republiken Finland.

5. Artikel 1.3 och 1.4 i förordningen föreskriver att medlemsstaterna skall upphäva "de med begreppet offentlig tjänst förbundna förpliktelser ... som avser transporter med järnväg, väg eller inre vattenvägar", om det inte är nödvändigt att bibehålla dem "för att säkerställa en tillräcklig tillgång till transporttjänster ...".

6. Med allmän trafikplikt avses enligt definitionen i artikel 2.1 skyldigheter "som ett transportföretag inte alls skulle fullgöra eller inte fullgöra i samma utsträckning eller på samma sätt", om det tog hänsyn enbart till sina egna affärsintressen. Allmän trafikplikt innebär skyldighet att bedriva verksamhet, skyldighet att utföra transporter och skyldighet att följa taxebestämmelser. [5]

7. Artikel 3.1 föreskriver följande: "Då medlemsstaternas behöriga myndigheter beslutar att helt eller delvis behålla en allmän trafikplikt och en tillfredsställande trafikförsörjning på likvärdiga villkor som kan upprätthållas på mer än ett sätt, skall myndigheterna välja det för samhället billigaste alternativet."

8. I artikel 4.1 anges att "[d]et är en uppgift för transportföretagen att hos medlemsstaternas behöriga myndigheter ansöka om upphävande, helt eller delvis, av allmän trafikplikt, om detta medför ekonomiska nackdelar för dem".

9. I artikel 5.1 anges att "[s]kyldigheten att bedriva verksamhet eller att utföra transporter skall anses medföra ekonomisk belastning, [6] om den minskning av kostnaderna som skulle bli följden av att skyldigheten att bedriva viss transportverksamhet helt eller

5 — Begreppet har preciserats i dom av den 27 november 1973 i mål 36/73, Nederlandse Spoorwegen (REG 1973, s. 1299).

6 — Ibidem.

delvis upphävs överstiger den intäktsminskning som blir följden av upphävandet".

10. I artikel 6.2 framhålls följande: "Beslut om att bibehålla allmän trafikplikt eller del därav eller beslut att avveckla sådan plikt vid utgången av en viss period skall innehålla bestämmelser om ersättning för skada till följd av beslutet; ersättningsbeloppet skall framräknas i enlighet med de i artiklarna 10—13 fastställda gemensamma rutinerna".

*De relevanta bestämmelserna i nationell rätt*

11. Bestämmelserna i förordningen tillämpas och kompletteras genom lag 343/1991 om tillståndspliktig persontrafik på väg, i dess lydelse enligt lag 662/1994 (nedan kallad lagen).

12. Linjetrafik med buss bedrivs i Finland av trafikidkare som innehar antingen kollektivtrafiktillstånd [7] för beställnings- och köptrafik eller, som i det föreliggande fallet, linjetrafiktillstånd vars beviljande förutsätter kollektivtrafiktillstånd. [8]

13. Tillståndsmyndigheten skall på ansökan bevilja linjetrafiktillstånd till ett transportföretag som redan innehar kollektivtrafiktillstånd. [9] I linjetrafiktillståndet skall fastställas övervakningsplatsen, rutten, i allmänhet tidtabellen samt den tidpunkt då trafiken skall inledas. [10]

14. Innehavaren av ett trafiktillstånd är skyldig att bedriva trafik enligt tillståndet och "i övrigt på behörigt sätt". [11] Innehavaren är således skyldig att trafikera linjen enbart med inkomster av kunder. I gengäld har den ensamrätt till trafiken på rutten i fråga.

15. Linjetrafiktillstånd kan på innehavarens begäran återkallas av tillståndsmyndigheten eller på myndighetens eget initiativ, om innehavaren av ett trafiktillstånd inte längre uppfyller villkoren för erhållande av trafiktillstånd, om innehavarens kollektivtrafiktillstånd har återkallats eller om en omorganise-

7 — Enligt 9 § i lagen skall kollektivtrafiktillstånd beviljas en sökande som rår över sig själv och sin egendom, är solvent, har gott anseende och är yrkesskicklig. Detta tillstånd berättigar till att utöva yrket och ger transportören omfattande rättigheter att utöva yrket.

8 — Ibidem.

9 — Ibidem, 9 a §.

10 — Ibidem, 10 § 2 mom.

11 — Ibidem, 13 §.

ring av trafiken är nödvändig med tanke på allmän fördel. [12] Så är fallet när innehavaren av ett linjetrafiktillstånd inte bedriver trafik "på ett behörigt sätt" och särskilt om trafiken blir förlustbringande.

16. Lagen möjliggör även att innehavaren av ett trafiktillstånd begär att den allmänna trafikplikten upphävs delvis. Tillståndsmyndigheten är emellertid inte skyldig att bevilja ansökan. Det är just tillämpningen av den sistnämnda bestämmelsen som är i fråga i detta fall.

## Faktiska omständigheter

17. Det finska trafikministeriet beviljade den 21 december 1993 Kainuun Liikenne Oy och Oy Pohjolan Liikenne Ab, som är två finska företag (nedan kallade Kainuun Liikenne och Pohjolan Liikenne), linjetrafiktillstånd för perioden den 1 januari 1994—31 december 2003 på linjen Kajana-Rukatunturi i landets norra del, vilken är cirka 275 kilometer lång. Tillståndet berättigade dessa företag att bedriva persontrafik med buss på ifrågavarande rutt i enlighet med de tidtabeller som återfinns i akten.

18. Efter det att förordningen trädde i kraft den 1 januari 1994, till följd av att Republiken Finland anslöt sig till Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, uppmanade trafikministeriet företag som bedriver linjetrafik med buss att inlämna sina ansökningar om avveckling av de linjer som de inte kunde trafikera enbart med inkomster av kunder.

19. Kainuun Liikenne och Pohjolan Liikenne ansökte således om upphävande av en del av sin trafikplikt på linjen Kajana-Rukatunturi, vilket skulle göra det möjligt för dem att begränsa trafiken till linjerna Kajana-Peranka (cirka 180 kilometer) och Kajana-Suomussalmi (cirka 118 kilometer).

20. Enligt företagen var hela linjen förlustbringande men de var beredda att fortsätta trafiken och förhandla med länsstyrelsen om ett avtal om trafiktjänster på grund av allmän trafikplikt som skulle beviljas offentliga medel för den del av linjen vars avveckling de hade begärt (förbindelserna Suomussalmi-Rukatunturi och Peranka-Rukatunturi, vilka var de mest förlustbringande delarna av linjen Kajana-Rukatunturi). Företagen begärde med andra ord att deras allmänna trafikplikt skulle bibehållas avseende den södra delen av linjen och upphävas avseende den norra delen.

12 — Ibidem, 20 §.

21. Länsstyrelsen i Uleåborgs län avslog ansökan genom beslut av den 9 januari 1995 (nedan kallat det omtvistade beslutet) på grund av att det inte hade visats att det ekonomiska resultatet skulle bli bättre genom att begränsa linjen i fråga till Peranka och Suomussalmi än om trafiken skulle fortsätta längs med hela linjen. Länsstyrelsen tillade att lagen under omständigheterna i det föreliggande fallet inte tillät upphävande av en del av den allmänna trafikplikten utan endast att den upphävdes i sin helhet.

22. Kainuun Liikenne och Pohjolan Liikenne anförde besvär mot det omtvistade beslutet till högsta förvaltningsdomstolen. De hävdade till stöd för sina besvär att länsstyrelsen i enlighet med förordningen var skyldig att bevilja upphävande av en del av linjen, eftersom företagen hade visat att de uppfyllde villkoren i artikel 4 i förordningen med avseende på ekonomisk nackdel enligt artikel 5 i samma förordning.

23. Enligt den nationella domstolen är de beräkningar som klagandena i målet vid denna har lagt fram förenliga med kraven i artiklarna 4 och 5 i förordningen, och de har således visat att de har förorsakats ekonomiska nackdelar, eftersom den minskning av kostnaderna som skulle bli följden av den begärda avvecklingen av den omtvistade sträckan skulle överstiga den intäktsminskning som skulle bli följden av avvecklingen.

24. Den nationella domstolen har dessutom — även den genom att använda motiveringen i det omtvistade beslutet — påpekat att klagandenas ansökan om upphävande av en del av den allmänna trafikplikten under omständigheterna i det föreliggande fallet endast kunde avslås. Enligt den nationella domstolen kan endast upphävande av den allmänna trafikplikten i sin helhet — nämligen återkallande av trafiktillståndet — göra det möjligt för förvaltningsmyndigheterna att organisera transporterna på ett lämpligt och rationellt sätt så att tillgången till transporttjänster säkerställs med så litet stöd som möjligt och genom att faktiskt låta transportföretagen konkurrera med varandra om tillhandahållandet av den tidigare offentliga tjänsten.

25. Då högsta förvaltningsdomstolen emellertid är osäker på tolkningen av bestämmelserna i förordningen avseende upphävande av en del av den allmänna trafikplikten, har den ställt följande tolkningsfrågor till EG-domstolen:

"1) Skall rådets förordning om allmän trafikplikt (förordning (EEG) nr 1191/69, i dess lydelse enligt rådets förordning nr 1893/91), och i synnerhet dess artikel 4 i förhållande till artikel 1.3, tolkas så, att den berättigar ett transportföretag att få tillstånd att upphäva en hur stor andel av sin allmänna trafikplikt som helst, till exempel en viss del av en trafiklinje?

2) Om den första frågan besvaras jakande i sin helhet eller om svaret är jakande med vissa förbehåll, varvid högsta förvaltningsdomstolen eventuellt återförvisar målet till länsstyrelsen för ny handläggning, skall då för slutgiltigt avgörande av målet frågan ställas, huruvida transportföretagets rätt enligt förordningen om allmän trafikplikt att få tillstånd till delvis upphävande av allmän trafikplikt även medför att myndighetens befogenhet enligt nationell lagstiftning att återkalla ett trafiktillstånd för ändamålsenlig omorganisering av trafiken avskaffas eller inskränks till den del det är fråga om behovet av omorganisering till följd av upphävande av en del av den allmänna trafikplikten?"

## Inledande synpunkt

26. Klagandena i målet vid den nationella domstolen har hävdat att högsta förvaltningsdomstolens framställning av den nationella lagstiftningen är felaktig.

27. I motsats till vad den hänskjutande domstolen har uppgett ger lagen under förevarande omständigheter enligt klagandenas uppfattning dem rätt till det upphävande av den del av den allmänna trafikplikten som ansökan avser.

28. Klagandena har dessutom hävdat att de finska förhållandena — i motsats till den nationella domstolens inställning — inte uppvisar något särdrag som berättigar att tillståndsmyndigheten ges rätt att avslå en ansökan om upphävande av en del av den allmänna trafikplikten eller att på eget initiativ återkalla trafiktillståndet när det berörda företaget endast har ansökt om delvis upphävande.

29. Detta är anledningen till att klagandena har begärt att domstolen skall besvara de tilläggsfrågor som de har bifogat sitt skriftliga yttrande.

30. Vad gäller anmärkningarna avseende den hänskjutande domstolens oriktiga lagtolkning, låt mig erinra om att EG-domstolen i en fast rättspraxis [13] har fastställt att de nationella domstolarna och EG-domstolen utgör två skilda rättsordningar och att det är de nationella domstolarnas uppgift att underrätta EG-domstolen om de "faktiska eller rättsliga omständigheter som är nödvändiga för att på ett ändamålsenligt sätt besvara de frågor som ställts till den". [14]

31. EG-domstolen skall således lägga den nationella domstolens framställning av lagen till grund för sitt avgörande.

13 — Sedan domen av den 6 april 1962 i mål 13/61, De Geus (REG 1962, s. 89; svensk specialutgåva, häfte 1).

14 — Dom av den 9 oktober 1997 i mål C-291/96, Grado och Bashir (REG 1997, s. I-5531), punkt 12.

32. Vad gäller den tilläggsbegäran som har framställts av klagandena i målet vid den nationella domstolen har domstolen i sin fasta rättspraxis ansett att artikel 177 i fördraget inrättar en mekanism för direkt och ömsesidigt samarbete mellan de nationella domstolarna och EG-domstolen [15] och att EG-domstolen följaktligen endast besvarar de frågor som den nationella domstolen anser nödvändiga för att döma i den sak som är anhängig vid den. [16] Låt mig i detta hänseende erinra om hur domstolens dom av den 5 februari 1963 i målet Van Gend & Loos lydde: [17]

"För att domstolen skall vara behörig ... är det nödvändigt och tillräckligt att det av den ställda frågan ipso iure på ett tillfredsställande sätt framgår att frågan går ut på en tolkning av fördraget.

De överväganden som kan ha väglett en nationell domstol i valet av dess frågor, liksom den relevans den domstolen avser att tillmäta frågorna inom ramen för en tvist som hänskjutits till den för avgörande, är undantagna från EG-domstolens bedömning."

33. Ibland anser EG-domstolen emellertid att den från motiveringen av den nationella domstolens beslut måste ta fram det faktiska föremålet för tvisten vid den nationella domstolen och denna domstols verkliga frågeställning för att kunna ge den ett användbart svar. EG-domstolen har således kunnat omformulera vissa tolkningsfrågor. [18]

34. Jag skall följaktligen endast besvara de frågor som har ställts av den hänskjutande domstolen, efter det att jag har erinrat om tvistens föremål.

35. I det föreliggande fallet har föremålet klart definierats i beslutet om hänskjutande. Målet rör frågan om det omtvistade beslutet är välgrundat i förhållande till förordningen.

36. Av detta beslut framgår även att EG-domstolen genom den första frågan har ombetts att ta ställning till om förordningen innebär en skyldighet för den behöriga myndigheten i en medlemsstat att bevilja ett företag som har i uppdrag att utföra offentliga tjänster upphävande av en del av dess allmänna trafikplikt, när det lägger fram bevis för att ett bibehållande av trafikplikten förorsakar det ekonomiska nackdelar. EG-domstolen har dessutom ombetts att ange om svaret på denna fråga skall nyanseras och i synnerhet om avslaget på en sådan ansökan är underkastat några särskilda regler.

15 — Sedan domen av den 1 december 1965 i mål 16/65, Schwarze (REG 1965, s. 1081; svensk specialutgåva, häfte 1).

16 — Se exempelvis dom av den 16 juni 1981 i mål 126/80, Salonia (REG 1981, s. 1563; svensk specialutgåva, häfte 6).

17 — Mål 26/62, REG 1963, s. 1; svensk specialutgåva, häfte 1. Se även punkt 27—29 i mitt förslag till avgörande i mål C-66/95, Sutton, dom av den 22 april 1997 (REG 1997, s. I-2163), och där nämnd rättspraxis.

18 — Se bland annat dom av den 20 mars 1986 i mål 35/85, Tissier (REG 1986, s. 1207), punkt 10.

37. Den nationella domstolen vill på samma sätt genom den andra frågan, som enligt min mening är oberoende av svaret på den första frågan, få klarlagt om en medlemsstat, för att omorganisera trafikplikten på ett rationellt sätt, på eget initiativ kan upphäva ett företags allmänna trafikplikt i dess helhet medan företaget endast har ansökt om upphävande av en del av denna plikt.

**Svaret på den första frågan**

38. Klagandena i målet vid den nationella domstolen har hävdat att förordningen skall tolkas så, att den förpliktar den behöriga myndigheten i medlemsstaterna att bifalla en ansökan om upphävande av hela eller en del av den allmänna trafikplikten, när sökandeföretaget i enlighet med bestämmelserna i artikel 4 i förordningen visar att det förorsakas ekonomiska nackdelar till följd av skyldigheten att bibehålla hela eller en del av denna plikt.

39. Jag anser i likhet med den finska och den belgiska regeringen samt kommissionen att förordningen inte medför någon skyldighet för medlemsstaterna att bifalla en ansökan om upphävande av en del av eller hela den allmänna trafikplikten. Jag anser emellertid att avslaget på en sådan ansökan skall uppfylla vissa villkor.

40. Av såväl syftet med förordningen som dess allmänna systematik och lydelsen av vissa av dess bestämmelser följer visserligen att företag kan ansöka om upphävande av en del av eller hela den allmänna trafikplikten — endast på vissa villkor —, men de behöriga myndigheterna i en medlemsstat har möjlighet att avslå denna ansökan, när transporttjänsternas särskilda betydelse för allmänheten kräver det.

41. Av sjätte övervägandet i ingressen till förordning nr 1191/69 framgår således att endast företag som förorsakas ekonomiska nackdelar, som beräknats i enlighet med angivna regler, till följd av den allmänna trafikplikten har rätt att ansöka om upphävande av plikten.

42. Dessutom anges följande i andra övervägandet i ingressen till förordning nr 1191/69: "... det är dock i vissa fall väsentligt att bibehålla [den allmänna trafikplikt som föreskrivs i förordningen] för att trygga tillgången till nödvändiga transporter ...". Samma påpekande återfinns i första övervägandet i ingressen till förordning nr 1893/91, som föreskriver följande: "Även om principen om upphävandet av förpliktelser till offentliga tjänster upprätthålls, kan transporttjänsternas särskilda betydelse för allmänheten göra det berättigat att tillämpa begreppet offentlig tjänst på detta område."

43. I elfte övervägandet i ingressen till förordningen anges likväl att om beslut om bibehållande av allmän trafikplikt har fattats, skall de behöriga myndigheterna betala ersättning för kostnader som kan drabba transportföretagen.

44. Dessa regler ger uttryck för gemenskapslagstiftarens strävan att inte lämna transportföretag i en situation som försvagar dem i förhållande till deras konkurrenter och således för det företräde som ges regler som kan bidra till att den inre marknaden fungerar bättre.

45. Förordningens systematik — i synnerhet avsnitt 2 om gemensamma principer för upphävande eller bibehållande av allmän trafikplikt — bekräftar att det är möjligt att upphäva allmän trafikplikt men att det inte finns någon rätt till detta.

46. Även om artiklarna 4 och 5 i förordningen ger de företag som har att utföra offentliga tjänster möjlighet att ansöka om upphävande av hela eller en del av den allmänna trafikplikten när denna plikt medför ekonomisk belastning, ger *nämligen* artiklarna 1.4 och 3 i förordningen medlemsstaterna samtidigt rätt att *bibehålla* en plikt som anses nödvändig för att säkerställa en tillräcklig tillgång till transporttjänster.

47. Ett beslut att bibehålla en allmän trafikplikt förutsätter *emellertid* att vissa regler följs.

48. Således skall de behöriga myndigheterna enligt artikel 3 i förordningen ifall en tillfredsställande trafikförsörjning på likvärdiga villkor kan upprätthållas på mer än ett sätt välja det för samhället billigaste alternativet.

49. Artikel 6.2 i förordningen föreskriver vidare att ett beslut att *bibehålla* eller upphäva ger rätt till ersättning när detta beslut medför kostnader.

50. I artikel 7 i förordningen anges för övrigt att ett beslut om *bibehållande* får innehålla villkor som är ägnade att förbättra avkastningen från den verksamhet som skyldigheten omfattar.

51. Även om artikel 1.4 i förordningen anger de omständigheter som lagstiftaren skall beakta när den beslutar att bibehålla den allmänna trafikplikten, [19] innehåller varken

19 — Denna artikel föreskriver nämligen följande: "För att säkerställa en tillräcklig tillgång till transporttjänster, särskilt med beaktande av sociala och miljömässiga faktorer samt fysisk planering ..."

förordning nr 1191/69 eller förordning nr 1893/91 någon definition av begreppet "säkerställa en tillräcklig tillgång till transporttjänster". I den sistnämnda förordningen har det omtvistade begreppet endast ersatts med begreppet "transporttjänsternas särskilda betydelse för allmänheten".

52. Ekonomiska och sociala kommittén har konstaterat följande: "Eftersom det är svårt att definiera begreppet 'tillräcklig tillgång till transporttjänster' på grund av att det i de olika medlemsstaterna kan råda olika förhållanden, inskränker sig förslaget till förordningen till att innehålla bedömningskriterier avseende detta begrepp." [20]

53. Innan det klarläggs vilka som är "bedömningskriterierna avseende detta begrepp", skall det erinras om att artikel 2 i förordning nr 1191/69 — i enlighet med fjärde övervägandet i ingressen till förordningen — fastställer vilka skyldigheter som omfattas av begreppet allmän trafikplikt.

54. Denna artikel föreskriver nämligen att dessa innefattar en skyldighet att vidta alla åtgärder som behövs för att tillhandahålla transporttjänster som uppfyller fastställda normer i fråga om varaktighet, regelbundenhet och kapacitet, för att åta sig att transportera personer eller gods mot fastställd taxa och på givna villkor och slutligen för att tillämpa av myndigheter fastställda eller godkända taxor, som inte är förenliga med företagets affärsintresse.

55. Vad beträffar de omständigheter som bidrar till att definiera ytterlinjerna för detta begrepp, anger andra övervägandet i ingressen till förordning nr 1191/69 följande: "... transportkapaciteten ... skall därvid bedömas mot bakgrund av *tillgång och efterfrågan inom transportbranschen och mot bakgrund av de samhälleliga behoven*." [21]

56. I artikel 3 i förordningen framhålls dessutom att behovet av transportförsörjning skall bedömas på grundval av samhällsintresset, tillgången till andra former av transporter och dessa formers förutsättningar att tillgodose transportbehoven samt taxor och villkor som kan tillämpas gentemot användarna.

57. Jag anser att när kraven i artikel 3 är uppfyllda har medlemsstaternas behöriga myndigheter ett stort utrymme för sköns-

20 — Sjätte övervägandet i yttrandet över förslaget till rådets förordning om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar (EGT C 49, 1968, s. 15).

21 — Min kursivering.

mässig bedömning vad beträffar behoven hos dem som anlitar offentliga transporttjänster.

58. Den finska regeringen har i det föreliggande fallet angett att länsstyrelsens avslag på klagandenas ansökan är förenlig med artikel 3 i förordningen, och berättigad på grund av skäl som hänger samman med behovet av offentliga transporter i ett område där befolkningstätheten är låg (färre än åtta personer per kvadratkilometer) och där busstransporterna är det lämpligaste transportmedlet.

59. Enligt den finska regeringen förutsätter säkerställandet av en tillräcklig tillgång till transporttjänster i en region av denna typ med låg befolkningstäthet dessutom en övergripande transportplanering. Detta är anledningen till att den finska regeringen anser att linjen Kajana-Rukatunturi inte kan delas upp i flera sträckor — vilket klagandena i målet vid den nationella domstolen har krävt — utan att skada principen om lika behandling av dem som anlitar offentliga transporttjänster och principen om icke-diskriminering av transportföretag som vill trafikera hela linjen. Regeringen har belyst sin ståndpunkt genom ett antal konkreta exempel. [22]

22 — Sådana är exempelvis ett transportföretags svårigheter att bedriva trafik med en lönsam turtäthet, om företaget enbart får trafikera den norra delen av linjen och de extra olägenheter som äldre personer som är bosatta vid linjens norra del skulle utsättas för om de tvingades att byta buss mitt under resan ...

60. Klagandena i målet vid den nationella domstolen har inte bestridit behovet av att omorganisera den offentliga tjänsten med busstransporter på linjen Kajana-Rukatunturi, men de har föreslagit en annan lösning än de behöriga finska myndigheterna.

61. Det ankommer uteslutande på de behöriga nationella domstolarna, som skall ta hänsyn till de bedömningskriterier som anges i artikel 3 i förordningen, att lösa detta problem och således att finna den lämpligaste lösningen.

62. Min slutsats är att förordningen — och i synnherhet dess artiklar 1, 3 och 4 — skall tolkas så, att den inte förpliktar den behöriga myndigheten i en medlemsstat att bevilja ett företag som har att utföra offentliga tjänster upphävande av en del av dess allmänna trafikplikt, även om företaget visar att trafikpliktens bibehållande innebär ekonomiska nackdelar för företaget. Avslaget kan emellertid endast motiveras med behovet av att säkerställa en tillräcklig tillgång till transporttjänster. Detta begrepp skall bedömas på grundval av samhällsintresset, tillgången till andra former av transporter och dessas förutsättningar att tillgodose transportbehov samt taxor och villkor som kan tillämpas gentemot användarna, under förutsättning att, om en tillfredsställande trafikförsörjning på likvärdiga villkor kan upprätthållas på mer än ett sätt, myndigheterna skall välja det för samhället billigaste alternativet.

**Svaret på den andra frågan**

63. Den hänskjutande domstolen vill genom sin andra fråga få klarlagt om förordningen utgör hinder för att en medlemsstat på eget initiativ upphäver ett företags allmänna trafikplikt för att omorganisera den offentliga tjänsten på ett rationellt sätt.

64. Även här anser jag att det följer av såväl syftet med förordningen som dess allmänna systematik och lydelsen av vissa av dess bestämmelser att denna fråga skall besvaras nekande.

65. Även om gemenskapslagstiftaren har medgett att behovet av att säkerställa en tillräcklig tillgång till transporttjänster i vissa fall kan berättiga att allmän trafikplikt bibehålls, är dess mål att upphäva den allmänna trafikplikten, eftersom den kan orsaka avsevärd snedvridning av konkurrensen. Detta är anledningen till att gemenskapslagstiftaren har gett medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller upphävande av dessa plikter och ålägger dem att ersätta företagens kostnader på grund av att trafikplikten upprätthålls. Det är mot denna bakgrund som femte och elfte övervägandet i förordning nr 1191/69 skall tolkas, vilka föreskriver följande:

"Medlemsstaterna bör på eget initiativ få vidta åtgärder för att avveckla eller bibehålla allmän trafikplikt; då emellertid trafikplikten innebär ekonomisk belastning för transportföretagen, måste dessa ha möjlighet att ansöka om befrielse från dem hos medlemsstaternas behöriga myndigheter.

... behörig myndighets beslut att bibehålla sådan allmän trafikplikt, ... [medför] skyldighet att betala ersättning för eventuell ekonomisk skada som därigenom kan drabba transportföretagen."

66. Detta tillvägagångssätt bekräftas av den allmänna systematiken i och lydelsen av vissa av bestämmelserna i förordningen.

67. Således fastställer artikel 1.3 i förordningen principen att medlemsstaterna på eget initiativ skall upphäva de allmänna trafikplikterna.

68. De finska behöriga myndigheterna har i detta fall ansett att den offentliga transporttjänsten med buss på den omtvistade linjen faktiskt är förlustbringande och att den offentliga tjänstens funktion på ett sätt som är ekonomiskt genomförbart för transportfö-

retagen och billigast för samhället förutsatte en omorganisering av hela linjen.

69. Det omtvistade beslutet skall således uppfattas så, att det är ett beslut om upphävande av den allmänna trafikplikten i en region i Finland och om omorganisering av denna offentliga tjänst.

70. Förutom att förordningen ger medlemsstaterna rätt att upphäva allmän trafikplikt, ger den dem även — såsom jag redan har visat i samband med undersökningen av den första frågan — ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller organiseringen — och följaktligen omorganiseringen — av den allmänna trafikplikten.

71. Jag föreslår följaktligen att den andra frågan skall besvaras så, att förordningen inte utgör hinder för att en medlemsstat själv beslutar att upphäva allmän trafikplikt för att omorganisera den på ett rationellt sätt.

## Förslag till avgörande

72. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan föreslår jag att högsta förvaltningsdomstolens frågor skall besvaras på följande sätt:

1) Rådets förordning (EEG) nr 1191/69 av den 26 juni 1969 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar, i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1893/91 av den 20 juni 1991, — och i synnherhet dess artiklar 1, 3 och 4 — skall tolkas så, att den inte förpliktar den behöriga myndigheten i en medlemsstat att bevilja ett företag som har att utföra offentliga tjänster upphävande av en del av dess allmänna trafikplikt, även om företaget visar att pliktens bibehållande innebär ekonomiska nackdelar för företaget, när avslaget kan motiveras med behovet av att säkerställa en tillräcklig tillgång till transporttjänster.

   Säkerställandet av en tillräcklig tillgång till transporttjänster skall i enlighet med artikel 3 i den ovannämnda förordningen bedömas på grundval av samhällsintresset, tillgången till andra former av transporter och dessas

förutsättningar att tillgodose transportbehov samt taxor och villkor som kan tillämpas gentemot användarna, under förutsättning att, om en tillfredsställande trafikförsörjning på likvärdiga villkor kan upprätthållas på mer än ett sätt, myndigheterna skall välja det för samhället billigaste alternativet.

2) Den ovannämnda förordningen skall tolkas så, att den inte utgör hinder för att en medlemsstat själv beslutar att upphäva allmän trafikplikt för att omorganisera den på ett rationellt sätt.