

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
17. september 1998 *

I sag C-412/96,

angående en anmodning, som Korkein hallinto-oikeus (Finland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Kainuun Liikenne Oy

og

Oy Pohjolan Liikenne Ab,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 af 26. juni 1969 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT 1969 I, s. 258), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1893/91 af 20. juni 1991 (EFT L 169, s. 1), og navnlig af bestemmelserne i artikel 1, stk. 3, sammenholdt med artikel 4,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Ragnemalm, og dommerne R. Schintgen, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn (refererende dommer) og G. Iirsch,

generaladvokat: P. Léger

justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

* Processprog: finsk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Kainuun Liikenne Oy og Oy Pohjolan Liikenne Ab ved advokat Ari Heinilä, Helsinki
- den finske regering ved ambassadør Holger Rotkirch, chef for Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget
- den belgiske regering ved kommitteret Jan Devadder, Ministeriet for Udenrigs-anliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Allan Rosas og Laura Pignataro, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 29. januar 1998 er afgivet mundtlige indlæg af Kainuun Liikenne Oy og Oy Pohjolan Liikenne Ab ved advokat Pekka Aalto, jurist med ansvar for sammenslutningen Linja-autoliitto, af den finske regering ved juridisk konsulent Tuula Pynnä, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved Allan Rosas og Laura Pignataro,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. marts 1998,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 13. december 1996, indgået til Domstolen den 23. december 1996, har Korkein hallinto-oikeus i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 af 26. juni 1969 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT 1969 I, s. 258), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1893/91 af 20. juni 1991 (EFT L 169, s. 1, herefter »forordningen«), og navnlig af bestemmelserne i artikel 1, stk. 3, sammenholdt med artikel 4.
- 2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en tvist, hvorunder transportvirksomhederne Kainuun Liikenne Oy (herefter »Kainuun Liikenne«) og Oy Pohjolan Liikenne Ab (herefter »Pohjolan Liikenne«) har anfægtet en afgørelse truffet af Oulun lääninhallitus (herefter »statsamtet«), som afviste deres anmodning om delvis ophævelse af deres forpligtelse til at udføre personbefordring med bus på den rute, for hvilken de havde fået meddelt tilladelse.

Forordningen

- 3 Forordningen tilsigter at fjerne de forskelle, der opstår ved, at medlemsstaterne pålægger transportvirksomhederne forpligtelser, der er forbundet med begrebet offentlig tjeneste, og som kan føre til en betydelig fordrejning af konkurrencevilkårene. Samtidig anerkendes det, at det i visse tilfælde er nødvendigt at opretholde forpligtelserne for at sikre en tilstrækkelig trafikbetjening.

- 4 Ifølge forordningens artikel 1, stk. 3, skal medlemsstaternes kompetente myndigheder ophæve de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser, der er defineret i forordningen og pålagt inden for transport med jernbane, ad landevej og sejlbare vandveje.
- 5 Ifølge forordningens artikel 1, stk. 4, kan medlemsstaternes kompetente myndigheder dog i henhold til de betingelser og nærmere bestemmelser, som er fastsat i forordningens afdeling V, indgå kontrakter om offentlig tjeneste med en transportvirksomhed for at sikre tilstrækkelige transportydelser, navnlig under hensyn til samfunds- og miljømæssige faktorer og til den fysiske planlægning, eller med henblik på at tilbyde bestemte prisbetingelser til fordel for bestemte grupper af rejsende.
- 6 Forordningens artikel 3 bestemmer:

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

2. Den tilstrækkelige trafikbetjening skal bedømmes ud fra følgende kriterier:

a) den offentlige interesse

b) muligheden for at anvende anden transportteknik og dennes egnethed til at tilfredsstille de pågældende trafikbehov

c) de befordringsvederlag og -vilkår, som kan tilbydes transportforbrugerne.«

- 7 Ifølge forordningens artikel 4, stk. 1, kan transportvirksomhederne anmode medlemsstaternes kompetente myndigheder om fuldstændig eller delvis ophævelse af en forpligtelse til offentlig tjeneste, såfremt der opstår økonomiske ulemper for dem på grund af denne forpligtelse.
- 8 Forordningens artikel 5 bestemmer bl.a., at en drifts- eller befordringspligt medfører økonomiske ulemper, når den formindskelse af byrderne, som kan opnås gennem en fuldstændig eller delvis ophævelse af denne forpligtelse til en ydelse eller til en samlet mængde af ydelser, som er undergivet denne forpligtelse, er større end den ved denne ophævelse forårsagede indtægtsnedgang.
- 9 Forordningens artikel 6, stk. 2, bestemmer endvidere, at der i beslutninger om en fuldstændig eller delvis opretholdelse eller ophævelse af en forpligtelse til offentlig tjeneste skal træffes bestemmelse om ydelse af en kompensation for de derved opståede byrder, og at denne beregnes efter de i forordningen fastsatte fælles metoder.
- 10 Ifølge forordningens artikel 7 kan der til beslutningen om opretholdelse knyttes vilkår, der er bestemt til at forbedre udbyttet af de af forpligtelsen omfattede ydelser.
- 11 Forordningen trådte i kraft i Finland den 1. januar 1994 efter Republikken Finlands tiltrædelse af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.

Twisten i hovedsagen

- 12 Det finske trafikministerium har den 21. december 1993 meddelt Kainuun Liikenne og Pohjolan Liikenne tilladelse til udførelse af rutekørsel mellem Kajaani og Rukatunturi (en rute på ca. 275 km) gældende for perioden 1. januar 1994 — 31. december 2003. Tilladelsen til udførelse af rutekørsel bemyndiger selskaberne til at udføre personbefordring med bus på den nævnte rute i overensstemmelse med en fastsat køreplan.
- 13 Efter Republikken Finlands tiltrædelse af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde og forordningens ikrafttræden i Finland har Trafikministeriet opfordret de virksomheder, der udfører rutekørsel med bus, til inden den 1. september 1994 at indgive ansøgninger til den kompetente myndighed vedrørende kørslen fra begyndelsen af juni 1995. I ansøgningerne skulle der ansøges om ophør med den kørsel, som virksomhederne ikke var i stand til at udføre alene på grundlag af passagerindtægter.
- 14 Sagsøgerne i hovedsagen har således ansøgt om delvis ophævelse af befordringspligten på ruten Kajaani-Rukatunturi, således at den begrænses til strækningerne Kajaani-Peranka og Kajaani-Suomussalmi. Ifølge ansøgningen er hele kørslen tabsgivende. Sagsøgerne i hovedsagen har dog erklæret sig rede til at fortsætte befordringen samt at forhandle med statsamtet om indgåelse af en kontrakt, der skulle sikre finansiering med offentlige midler af den del af ruten, med hensyn til hvilken de havde anmodet om ophævelse af befordringspligten.
- 15 Statsamtet har ved afgørelse af 9. januar 1995 afvist ansøgningen med den begrundelse, at sagsøgerne i hovedsagen ikke på den i forordningens artikel 5 anførte måde havde godtgjort, at de ved at begrænse kørslen til Peranka og Suomussalmi ville kunne opnå et økonomisk mere fordelagtigt resultat end ved at fortsætte kørslen på de tidligere vilkår. Ifølge statsamtet havde sagsøgerne i hovedsagen ret

til helt at indstille de omhandlede ture. En kun delvis ophævelse af befordringspligten var ikke den rette måde at gribe problemet an på i dette tilfælde, for så vidt som den pågældende forbindelse skulle anses for en integrerende del af ruten Kajaani-Rukatunturi.

- 16 Sagsøgerne i hovedsagen har derfor anlagt annulationssøgsmål ved Korkein hallinto-oikeus til prøvelse af statsamtets afgørelse. De har anført, at det fremgår af forordningens bestemmelser, som de har påberåbt sig til støtte for deres søgsmål, at statsamtet ikke var beføjet til at afslå deres ansøgning om delvis nedlæggelse af ruten.
- 17 Ifølge den forelæggende ret må sagsøgerne i hovedsagen — efter den opgørelse, som de har fremlagt i overensstemmelse med forordningens artikel 5, stk. 2 — anses for at have godtgjort, at de med hensyn til den del af ruten, som de har ansøgt om at måtte nedlægge, er blevet påført en økonomisk ulempe i forordningens artikel 4's forstand, eftersom formindskelsen af byrderne som følge af den delvise ophævelse er større end den ved denne ophævelse forårsagede indtægtsnedgang.
- 18 Den forelæggende ret har endvidere anført, at når en transportvirksomhed ønsker at indskrænke kørsel i henhold til en gældende tilladelse, består den i henhold til national lovgivning gældende procedure i, at tilladelsen til rutekørsel inddrages i henhold til vedkommende transportvirksomheds ansøgning, og derefter i udstedelse af en ny tilladelse til den herefter indskrænkede kørsel. Denne procedure muliggør desuden, at der — inden der meddeles tilladelse til indskrænket kørsel — kan udskrives udbud om den tidligere rute, hvis opretholdelsen heraf anses for nødvendig. Desuden kan den kompetente myndighed i henhold til national lovgivning af egen drift inddrage tilladelsen på de betingelser, der er fastsat i § 20 i lov nr. 662/94 om personbefordring.
- 19 Den forelæggende ret har endelig anført, at for at muliggøre nye erhvervsdrivendes adgang til markedet, en formålsmæssig tilrettelæggelse af kørslen og opretholdelse af tilstrækkelige transportydelser med mindst mulig offentlig støtte samt en

effektiv konkurrence mellem de aftalte tjenester, kan det efter finske forhold være en forudsætning, at den kompetente myndighed, uden at fællesskabsretten er til hinder herfor, har kompetence til enten at afvise en ansøgning om delvis ophævelse af en forpligtelse til offentlig tjeneste, der berører kørslens tilrettelæggelse med hensyn til en ubetydelig del af transportvirksomhedens befordringspligt, eller mulighed for af egen drift i henhold til national lovgivning at inddrage tilladelsen til rutekørsel for den virksomhed, som har ansøgt om delvis ophævelse af sin befordringspligt, for så vidt som tilladelsens inddragelse er nødvendig for en formålstjenlig tilrettelæggelse af kørslen.

- 20 Korkein hallinto-oikeus har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

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

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

Indledende bemærkninger

- 21 Sagsøgerne i hovedsagen, som er af den opfattelse, at den nationale ret har givet en urigtig fremstilling af national lovgivning, har formuleret supplerende spørgsmål, som de kræver, at Domstolen også skal træffe afgørelse om med henblik på behørigt at tage hensyn til deres synspunkt.
- 22 Det bemærkes for det første, at det fremgår af Domstolens praksis, at det tilkommer den nationale ret at vurdere rækkevidden af de nationale bestemmelser, og hvorledes de skal anvendes (jf. bl.a. dom af 30.4.1996, sag C-194/94, CIA Security International, Sml. I, s. 2201, præmis 20).
- 23 Med hensyn til de supplerende spørgsmål, som sagsøgerne i hovedsagen har fremført, skal det bemærkes, at ifølge traktatens artikel 177 tilkommer det den nationale ret og ikke parterne i hovedsagen at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål. Retten til at bestemme, hvilke spørgsmål der skal forelægges Domstolen, tilkommer således alene den nationale ret, og parterne kan ikke ændre deres indhold (jf. bl.a. dom af 9.12.1965, sag 44/65, Singer, Sml. 1965-1968, s. 137, på s. 139, org. ref.: Rec. s. 1191, på s. 1198).
- 24 Endelig vil en besvarelse af de supplerende præjudicielle spørgsmål, som sagsøgerne i hovedsagen har nævnt i deres indlæg, være uforenelig med Domstolens opgaver i henhold til traktatens artikel 177 og med Domstolens forpligtelse til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 20 i EF-statutten for Domstolen, når henses til, at det i henhold til denne bestemmelse kun er forelæggelsesbeslutningerne, der meddeles de pågældende parter (jf. bl.a. dom af 20.3.1997, sag C-352/95, Phytheron International, Sml. I, s. 1729, præmis 14).

Det første spørgsmål

- 25 Med det første spørgsmål, læst i sammenhæng med det andet spørgsmål, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordningen, og navnlig artikel 1, stk. 3, sammenholdt med artikel 4, giver en transportvirksomhed ret til at opnå delvis ophævelse af sin forpligtelse til offentlig tjeneste.
- 26 Det bemærkes for det første, at i henhold til forordningens artikel 4, stk. 1, kan en transportvirksomhed anmode om fuldstændig ophævelse eller ophævelse af en hvilken som helst del af en forpligtelse til offentlig tjeneste, men at ingen bestemmelse i forordningen forpligter medlemsstaterne til at efterkomme anmodningen, endog selv om transportvirksomheden fører bevis for, at dens opretholdelse medfører økonomiske ulemper i forordningens artikel 5's forstand.
- 27 Det fremgår derimod af forordningens artikel 1, stk. 4, og artikel 3, at medlemsstaternes kompetente myndigheder har ret til at opretholde hele eller en del af en forpligtelse til offentlig tjeneste, der anses for nødvendig for at sikre tilstrækkelige transportydelser.
- 28 Denne fortolkning bekræftes, således som generaladvokaten har fremført i punkt 40-45 i forslaget til afgørelse, både af forordningens formål og generelle opbygning.
- 29 Følgelig giver forordningen ikke en transportvirksomhed ret til at opnå en delvis ophævelse af sin forpligtelse til offentlig tjeneste.

- 30 Som generaladvokaten imidlertid har anført i punkt 48-51 i forslaget til afgørelse, skal afgørelsen om at opretholde forpligtelser til offentlig tjeneste træffes under overholdelse af bestemte regler, bl.a. dem, der er indeholdt i forordningens artikel 3, artikel 6, stk. 2, og artikel 7.
- 31 Som anført i denne doms præmis 27 er opretholdelse af hele eller en del af en forpligtelse til offentlig tjeneste kun tilladt »for at sikre tilstrækkelige transportydelser«.
- 32 Begrebet »sikring af tilstrækkelige transportydelser« er imidlertid ikke defineret i forordningen. Denne indeholder blot visse elementer til vurdering af begrebet.
- 33 Det anføres således i anden betragtning til forordning nr. 1191/69, at »[sikring af tilstrækkelige transportydelser] skal bedømmes efter udbud og efterspørgsel i trafikken og samfundets behov«.
- 34 Det skal desuden bemærkes, at det præciseres i forordningens artikel 3, stk. 2, at sikring af tilstrækkelige transportydelser skal bedømmes ud fra den offentlige interesse, muligheden for at anvende anden transportteknik og dennes egnethed til at tilfredsstille de pågældende trafikbehov, samt de befordringsvederlag og -vilkår, som kan tilbydes transportforbrugerne. Når flere løsninger på ensartede betingelser vil kunne sikre tilstrækkelige transportydelser, skal de kompetente myndigheder i henhold til forordningens artikel 3, stk. 1, vælge den løsning, som medfører de laveste omkostninger for samfundet.
- 35 Det følger af det foregående, at når kravene i forordningens artikel 3 er overholdt, har medlemsstaternes kompetente myndigheder et vidt skøn ved vurderingen af,

om »sikring af tilstrækkelige transportydelser« kræver opretholdelse af en forpligtelse til offentlig tjeneste.

- 36 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at forordningen, og navnlig dens artikel 1, stk. 3, og artikel 4, skal fortolkes således, at den ikke forpligter medlemsstaterne til at efterkomme en ansøgning fra en transportvirksomhed om delvis ophævelse af dens forpligtelse til offentlig tjeneste, selv om virksomheden fører bevis for, at en opretholdelse af forpligtelsen medfører økonomiske ulemper for den. Dette afslag kan imidlertid kun begrundes med nødvendigheden af at sikre tilstrækkelige transportydelser. Dette begreb skal i overensstemmelse med forordningens artikel 3 bedømmes ud fra den offentlige interesse, muligheden for at anvende anden transportteknik og dennes egnethed til at tilfredsstille de pågældende trafikbehov samt de befordringsvederlag og -vilkår, som kan tilbydes transportforbrugerne. Når flere løsninger på ensartede betingelser kan sikre tilstrækkelige transportydelser, skal de kompetente myndigheder vælge den løsning, som medfører de laveste omkostninger for samfundet.

Det andet spørgsmål

- 37 Under hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål er det uforholdt at besvare det andet spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 38 De udgifter, der er afholdt af den finske og den belgiske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens

behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Korkein hallinto-oikeus ved kendelse af 13. december 1996, for ret:

Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 af 26. juni 1969 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1893/91 af 20. juni 1991, navnlig artikel 1, stk. 3, og artikel 4, skal fortolkes således, at den ikke forpligter medlemsstaterne til at efterkomme en ansøgning fra en transportvirksomhed om delvis ophævelse af dens forpligtelse til offentlig tjeneste, selv om virksomheden fører bevis for, at en opretholdelse af forpligtelsen medfører økonomiske ulemper for den. Dette afslag kan imidlertid kun begrundes med nødvendigheden af at sikre tilstrækkelige transportydelser. Dette begreb skal i overensstemmelse med artikel 3 i forordning nr. 1191/69 bedømmes ud fra den offentlige interesse, muligheden for at anvende anden transportteknik og dennes egnethed til at tilfredsstille de pågældende trafikbehov samt de befordringsvederlag og -vilkår, som kan tilbydes transportforbrugerne. Når flere løsninger på ensartede betingelser kan sikre tilstrækkelige transportydelser, skal

de kompetente myndigheder vælge den løsning, som medfører de laveste omkostninger for samfundet.

Ragnemalm

Schintgen

Mancini

Kapteyn

Hirsch

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. september 1998.

R. Grass

H. Ragnemalm

Justitssekretær

Formand for Sjette Afdeling