

EUROOPAN TALOUSALUE

EFTAN VALVONTAVIRANOMAINEN

EFTAN VALVONTAVIRANOMAISEN PÄÄTÖS,

tehty 16 päivänä heinäkuuta 2003,

pikalinja-autoliikenteen harjoittajiin sovellettavasta hyvitysjärjestelmästä

(Norja)

(2004/298/EY)

EFTAN VALVONTAVIRANOMAINEN, joka

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ⁽¹⁾ ja erityisesti sen 49 ja 61—63 artiklan sekä sen liitteen XIII ⁽²⁾,

ottaa huomioon EFTAn jäsenvaltioiden sopimuksen valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta ⁽³⁾ ja erityisesti sen 24 artiklan sekä sen pöytäkirjassa 3 olevan 1 artiklan,

ottaa huomioon EFTAn jäsenvaltioiden sopimuksen valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta ⁽⁴⁾ ja erityisesti sen 5 artiklan sekä sen pöytäkirjassa 15 olevan 6 artiklan,

ottaa huomioon valvontaviranomaisen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen ⁽⁵⁾,

on valtiontukea koskevien valvontaviranomaisen suuntaviivojen 5 luvussa olevien säännösten ⁽⁶⁾ mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ja ottaa huomioon kyseiset huomautukset,

⁽¹⁾ Jäljempänä 'ETA-sopimus'.

⁽²⁾ Erityisesti ETA-sopimuksen liitteen XIII I luvun "Kotimaan liikenne" 4 kohdassa mainitut säädökset (neuvoston asetus (ETY) N:o 1191/69, annettu 26 päivänä kesäkuuta 1969 julkisten palvelujen käsitteeseen rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä olennaisesti kuuluvia velvoitteita koskevista jäsenvaltioiden toimenpiteistä (EYVL L 156, 28.6.1969, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna erityisesti neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1893/91, annettu 20 päivänä kesäkuuta 1991 (EYVL L 169, 29.6.1991, s. 1)); II luvun "Maantieliikenne" 32 kohdassa mainittu säädös (neuvoston asetus (ETY) N:o 684/92, annettu 16 päivänä maaliskuuta 1992, yhteisistä säännöistä harjoitettaessa kansainvälistä henkilöliikennettä linja-autoilla (EYVL L 74, 20.3.1992, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksella (EY) N:o 11/98, annettu 11 päivänä joulukuuta 1997, yhteisistä säännöistä harjoitettaessa kansainvälistä henkilöliikennettä linja-autoilla annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 684/92 muuttamisesta (EYVL L 4, 8.1.1998, s. 1)) ja II luvun "Maantieliikenne" 33 kohdan a alakohdassa mainittu säädös (neuvoston asetus (ETY) N:o 2454/92, annettu 23 päivänä heinäkuuta 1992, edellytyksistä, joilla muut kuin jäsenvaltiosta olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa kansallista maanteiden henkilöliikennettä jäsenvaltiossa (EYVL L 251, 29.8.1992, s. 1), sellaisena kuin se on korvattuna luvun II "Maantieliikenne" 33 kohdan b alakohdassa mainitulla säännöksellä (neuvoston asetus (EY) N:o 12/98, annettu 11 päivänä joulukuuta 1997, edellytyksistä, joilla muut kuin jäsenvaltiosta olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa kansallista maanteiden henkilöliikennettä jäsenvaltiossa (EYVL L 4, 8.1.1998, s. 10)).

⁽³⁾ Jäljempänä 'valvontaviranomaisesta ja tuomioistuimesta tehty sopimus'.

⁽⁴⁾ EFTAn valvontaviranomaisen 19 päivänä tammikuuta 1994 hyväksymät ja julkaisemat ETA-sopimuksen 61 ja 62 artiklan sekä valvontaviranomaisesta ja tuomioistuimesta tehdyn sopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan 1 artiklan soveltamista ja tulkintaa koskevat suuntaviivat, EYVL L 231, 3.9.1994, ETA-täydennysosa nro 32, 3.9.1994, viimeksi muutettuna valvontaviranomaisen päätöksellä N:o 264/02/KOL, tehty 18 päivänä joulukuuta 2002, ei vielä julkaistu; jäljempänä 'valtiontukea koskevat valvontaviranomaisen suuntaviivat'.

⁽⁵⁾ Päätös n:o 381/00/KOL, tehty 18 päivänä joulukuuta 2000, EYVL C 125, 26.4.2001 ja EYVL:n ETA-täydennysosa nro 22, 26.4.2001.

⁽⁶⁾ Erityisesti suuntaviivojen 5.3.2 kohta.

sekä katsoo seuraavaa:

I. TOSISEIKAT

A. MENETTELY JA KIRJEENVAIHTO

1. MUODOLLISEN TUTKINTAMENETTELYN ALOITTAMINEN

Vastaanotettuaan pikalinja-autoliikenteen harjoittajiin sovellettavaa hyvitysjärjestelmää koskevan kantelun valvontaviranomainen teki kyseistä järjestelmää koskevan, ETA:n valtiontukea koskevien sääntöjen mukaisen alustavan tutkimuksen. Tutkimuksen perusteella viranomainen päätti 18 päivänä joulukuuta 2000 aloittaa pikalinja-autoliikenteen harjoittajiin sovellettavaa hyvitysjärjestelmää koskevan tutkintamenettelyn. Päätöksestä annettiin samana päivänä päivätyllä kirjeellä tieto Norjan hallitukselle (Asiakirja nro 00-9192-D).

Kyseisellä kirjeellä Norjan hallitusta kehoitettiin valtiontukea koskevien valvontaviranomaisen suuntaviivojen 5 luvun 5.3.1 kohdan 1 alakohdan mukaisesti esittämään muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevat huomautuksensa. Norjan viranomaisia pyydettiin myös toimittamaan kaikki tarpeelliset tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida hyvitysjärjestelmän yhteensopivuutta ETA:n valtiontukisääntöjen kanssa.

Valvontaviranomainen muistutti Norjan hallitusta siitä, että valtiontukea koskevien valvontaviranomaisen suuntaviivojen 6 luvun 6.2.3 kohdan mukaisesti tuki voidaan periä takaisin sen saajilta, mikäli valvontaviranomainen toteaa hyvitysjärjestelmän ETA-sopimuksen vastaiseksi. Tästä syystä Norjan hallitusta kehoitettiin viipymättä toimittamaan jäljennös päätöksestä tuensaajille.

Koska hyvitysjärjestelmää oli ehdotettu jatkettavaksi vielä vuonna 2001, valvontaviranomainen muistutti Norjan hallitusta siitä, että sillä on velvollisuus olla panematta tukea täytäntöön.

2. NORJAN HALLITUKSEN ANTAMAT HUOMAUTUKSET JA SEN TOIMITTAMAT LISÄTIEDOT

Norjan hallitus antoi muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevat huomautuksensa 31 päivänä tammikuuta 2001 päivätyllä kirjeellä, jonka viranomainen vastaanotti ja kirjasi saapuneeksi 8 päivänä helmikuuta 2001 (asiakirja nro 01-1029-A). Se väitti, että hyvitysjärjestelmä ei ollut 'uutta tukea' ja ettei se missään tapauksessa kuulunut ennakoilmoitusmenettelyn piiriin, koska se oli neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 mukainen⁽⁷⁾. Tästä syystä Norjan hallitus ilmoitti valvontaviranomaiselle, että hyvitysjärjestelmän mukaisten maksujen täytäntöönpanoa ei keskeyttäisi.

Huhtikuun 12 päivänä 2001 päivätyssä kirjeessään (asiakirja nro 01-2781-D) valvontaviranomainen vahvisti saaneensa mainitun kirjeen ja pyysi lisätietoja.

Norjan hallitus antoi pyydetty tiedot 15 päivänä kesäkuuta 2001 päivätyssä ja 20 päivänä kesäkuuta 2001 saapuneeksi kirjatussa kirjeessä (asiakirja nro 01-4686-A).

⁽⁷⁾ Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti ilmoitusmenettely ei koske kyseisen asetuksen nojalla maksettavia hyvityksiä julkisen palvelun velvoitteiden suorittamisesta joten niihin ei sovelleta tuen täytäntöönpanon lopettamisvelvoitetta.

3. ASIANOMAISTEN KOLMANSIEN ANTAMAT HUOMAUTUKSET JA NIIDEN TOIMITTAMAT LISÄTIEDOT

Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen jälkeen mutta ennen päätöksen julkaisemista *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* Norjan liikennöitsijöiden järjestö (*Transportbedriftenes Landsforening*) antoi menettelyn aloittamispäätöstä koskevat huomautuksensa 21 päivänä helmikuuta 2001 päivätyllä kirjeellä, jonka valvontaviranomainen kirjasi saapuneeksi 23 päivänä helmikuuta 2001 (asiakirja nro 01-1387-A).

Kantelun tekijälle annettiin tieto muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta 18 päivänä joulukuuta 2000 päivätyllä kirjeellä (asiakirja nro 00-9193-D).

Vastaanotettuaan muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevat huomautukset Norjan hallitukselta valvontaviranomainen otti 12 päivänä huhtikuuta 2001 päivätyllä kirjeellä (asiakirja nro 01-2780-D) uudelleen yhteyttä kantelun tekijään. Mainitussa kirjeessä viranomaisen antoi yhteenvedon Norjan hallituksen esittämistä muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevista väitteistä ja kehotti kantelun tekijää toimittamaan huomautuksensa näistä väitteistä. Kantelun tekijää kehoitettiin myös toimittamaan lisätietoja erityisesti satunnaisten palvelujen ja (pikalinja-autoliikenteen harjoittajien tarjoamien) säännöllisten palvelujen välisestä kilpailutilanteesta Norjassa. Kantelun tekijä vastasi tähän pyyntöön 21 päivänä toukokuuta 2001 päivätyllä kirjeellä, jonka valvontaviranomainen vastaanotti ja kirjasi saapuneeksi 23 päivänä toukokuuta 2001 (asiakirja nro 01-3911-A).

Asianomaiset kolmannet eivät toimittaneet muita huomautuksia valvontaviranomaisen valtioneuvostoa koskevien suuntaviivojen 5 luvun 5.3.2 kohdan 1 alakohdassa säädetyn määräajan kuluessa⁽⁸⁾ eli 26 päivään toukokuuta 2001 mennessä.

4. NORJAN HALLITUKSEN TOIMITTAMAT KOLMANSIEN HUOMAUTUKSIIN LIITTYVÄT LISÄTIEDOT

Lokakuun 30 päivänä 2001 päivätyssä kirjeessään (asiakirja nro 01-8453-D) valvontaviranomainen toimitti kolmansien huomautuksen Norjan hallitukselle. Samalla valvontaviranomainen ilmoitti Norjan hallitukselle, ettei tukea saamattomiin linja-autoliikenteen harjoittajiin sovellettava hyvitysjärjestelmä sen mielestä kuulunut neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 soveltamisalaan. Ottaen huomioon ympäristönsuojelua koskeviin suuntaviivoihin mahdollisesti perustuvan oikeutuksen valvontaviranomainen korosti erityisesti, että hyvitysjärjestelmän tulisi olla rajallinen ja periaatteessa asteittain aleneva, että linja-autoliikenteen harjoittajille myönnettävän hyvityksen on pysyttävä säännöllisillä linja-autoreiteillä kuluva dieselpolttoainesta aiheutuvia todellisia kuluja pienempänä ja että hyvityksen määrää on rajoitettava myös siksi, että se kannustaisi linja-autoliikenteen harjoittajia supistamaan dieselpolttoaineen kulutustaan. Tästä syystä Norjan hallitusta pyydettiin toimittamaan lisätietoja.

Tammikuun 31 päivänä 2001 päivätyssä liikenne- ja viestintäministeriön kirjeessä, jonka viranomaisen vastaanotti ja kirjasi saapuneeksi 5 päivänä helmikuuta 2002 (asiakirja nro 02-1006-A) Norjan hallitus antoi kolmansien huomautuksia koskevat huomautuksensa. Se toimitti myös huomautuksensa neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 soveltamista koskevasta valvontaviranomaisen arviosta ja lähetti pyydytetyt tiedot. Norjan hallitus toimitti lisähuomautuksia (ks. 4 päivänä huhtikuuta 2002 päiväty liikenne- ja viestintäministeriön kirje, jonka viranomaisen vastaanotti ja kirjasi saapuneeksi 9 päivänä huhtikuuta 2002 (asiakirja nro 02-2573-A)).

5. KOLMANSIEN HUOMAUTUKSET, JOTKA TOIMITETTIIN HUOMAUTUSTEN TOIMITTAMISELLE ASETETUN MÄÄRÄAJAN PÄÄTTYTTYÄ

Kolmansien huomautusten toimittamiselle asetetun määräajan päätyttyä (eli toukokuun 26 päivän 2001 jälkeen) viranomaisen vastaanotti vielä lisähuomautuksia Norjan liikennöitsijöiden järjestöltä (ks. 7 päivänä helmikuuta 2002 päiväty faksi, jonka valvontaviranomainen vastaanotti ja kirjasi saapuneeksi samana päivänä (asiakirja nro 02-1058-A) ja 9 päivänä huhtikuuta 2002 päiväty kirje, jonka valvontaviranomainen vastaanotti ja kirjasi saapuneeksi 11 päivänä huhtikuuta 2002 (asiakirja nro 02-2557-A)) ja kantelun tekijältä (ks. 8 päivänä toukokuuta 2002 päiväty kirje, jonka valvontaviranomainen vastaanotti ja kirjasi saapuneeksi 15 päivänä toukokuuta 2002 (asiakirja nro 02-3635-A)).

⁽⁸⁾ Valvontaviranomaisen valtioneuvostoa koskevien suuntaviivojen 5 luvun 5.3.2 kohdan 1 alakohdan mukaisesti asianomaiset osapuolet voivat toimittaa huomautuksiaan menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä kuukauden kuluessa sen julkaisemisesta.

B. PIKALINJA-AUTOLIKENNETTÄ KOSKEVAN HYVITYSJÄRJESTELMÄN KUVAUS

1. NORJAN DIESELVERO: LINJA-AUTOLIIKENTEEN HARJOITTAJIA KOSKEVAN POIKKEUKSEN POISTAMINEN

Dieselvero (*autodieselavgift*) otettiin alun perin käyttöön 1 päivänä lokakuuta 1993 (vuonna 1978 käyttöön otetun kilometriveron tilalle) ⁽⁹⁾. Veroa peritään dieselin käytöstä ja suurkäräjät vahvistaa sen määrän litraa kohti vuosittaisella päätöksellä ⁽¹⁰⁾. Matkustajia kuljettavat linja-autoliikenteen harjoittajat oli vapautettu tästä verosta (koska ne oli aikaisemmin vapautettu myös kilometriverosta). Ympäristöveroja koskevassa lakiehdotuksessaan (*St. prp. nr. 54 (1997—1998) Grønne Skatter*) Norjan hallitus piti linja-autoille aikaisemmin myönnettyä vapautusta ympäristön kannalta perusteettomana, koska siinä linja-autoliikenteen harjoittajat vapautettiin teiden käytöstä, onnettomuuksista ja ympäristön pilaantumisesta aiheutuvista ulkoisista kustannuksista eikä siinä tarjottu taloudellista kannustinta näiden kustannusten vähentämiseen. Näin ollen Norjan hallitus ehdotti linja-autoliikenteen harjoittajille dieselverovapautuksen poistamista, jotta alan yritykset saisivat kimmokkeen tehokkuuden lisäämiseen ja ympäristölähtöisten investointipäätösten tekemiseen.

Tammikuun 1 päivästä 1999 kaikki linja-autoliikenteen harjoittajat (eli sekä säännöllisiä liikennepalveluja ⁽¹¹⁾ tarjoavat että satunnaisliikennepalveluja ⁽¹²⁾ tarjoavat) ovat periaatteessa joutuneet maksamaan dieselveroa.

2. JOHDANTO HYVITYSJÄRJESTELMIIN

Julkisen liikenteen (eli säännöllisen matkustajaliikenteen) kilpailukyvyyn heikentymisen välttämiseksi ehdotuksessa esitettiin verovapauden poistamisesta aiheutuvien kustannusten hyvittämistä tiettyyn kategoriaan kuuluville linja-autoliikenteen harjoittajille (niin kutsuttua *”tilskuddsberettiget bussdrift”* -liikennettä varten eli ”tukikelpoisille” linja-autoliikenteen harjoittajille, toisin sanoen suoraa valtion avustusta säännöllisten matkustajaliikennepalvelujen ⁽¹³⁾ tarjoamista varten saamaan oikeutetuille liikenteenharjoittajille). Muista linja-autoliikenteen harjoittajien luokista (niin kutsutusta *ikke-tilskuddsberettiget bussdrift* -liikenteestä eli ”tukea saamattomista” linja-autoliikenteen harjoittajista, toisin sanoen säännöllisiä matkustajaliikennepalvelua tarjoavista linja-autoliikenteen harjoittajista, jotka eivät ole oikeutettuja saamaan tällaista suoraa valtion avustusta ⁽¹⁴⁾) hallituksen ympäristöveroja koskevassa lakiehdotuksessa todettiin, että hyvitystä ei tulisi myöntää, koska kyseisten liikennöitsijöiden katsottiin pystyvän kattamaan kustannusten lisääntyminen joko nostamalla lipunhintoja tai alentamalla voittojaan. Edelleen ehdotuksessa väitettiin, että verovapautuksen poistaminen tarjoaisi linja-autoyhtiöille kannustimen toimintansa tehokkuuden ja ympäristöystävällisyyden lisäämiseen.

Hallituksen ehdotuksen jälkeen suurkäräjät hyväksyi syksyllä 1998 ”tukikelpoisille” linja-autoliikenteen harjoittajille myönnettävän hyvitysjärjestelmän. Vaikka ympäristöverojen uudistusta koskeva hallituksen ehdotus ei alun perin sisältänyt toista hyvitysjärjestelmää ”tukea saamattomille” linja-autoliikenteen harjoittajille, Norjan suurkäräjät hyväksyi sellaisen keväällä 1999 tekemässään päätöksessä tarkistetusta valtion talousarviosta vuodelle 1999 (*St. prp. nr. 67 (1998—1999)*). Järjestelmä kuuluu liikenneministeriön vastuualueeseen (ks. *St.prp.nr. 1 (1999—2000)*, 1330 luku, 71 kohta *Tilskudd til ekspressbusser*).

⁽⁹⁾ Dieselveroa koskeva asetus 8.6.1993, ”*Forskrift om avgift på mineralolje til framdrift av motorvogn og om merking av mineralolje*”.

⁽¹⁰⁾ Tarkempia tietoja veron määrästä vuoden 1999 jälkeen on jäljempänä taulukossa 2.

⁽¹¹⁾ Käsite ”säännöllinen liikenne” ymmärretään tässä päätöksessä tavalla, jolla se on määritelty edellytyksistä, joilla muut kuin jäsenvaltioista olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa kansallista maanteiden henkilöliikennettä jäsenvaltioissa 11 päivänä joulukuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 12/98 2 artiklan 1 kohdassa.

⁽¹²⁾ Käsite ”satunnaisliikenne” ymmärretään tässä päätöksessä tavalla, jolla se on määritelty edellytyksistä, joilla muut kuin jäsenvaltioista olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa kansallista maanteiden henkilöliikennettä jäsenvaltioissa 11 päivänä joulukuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 12/98 2 artiklan 3 kohdassa.

⁽¹³⁾ Tarkempi kuvaus tähän luokkaan kuuluvista liikenteenharjoittajista on tämän päätöksen C osassa.

⁽¹⁴⁾ Tarkempi kuvaus tähän luokkaan kuuluvista liikenteenharjoittajista on tämän päätöksen C osassa.

Kun hyvitysjärjestelmiä näin ollen alettiin soveltaa sekä "tukikelpoisiin" että "tukea saamattomiin" linja-autoliikenteen harjoittajiin, säännöllistä matkustajaliikennettä tarjoaville liikennöitsijöille hyvitetiin 1 päivästä tammikuuta 1999 (osittain) dieselverosta aiheutuvat kustannukset. Sen sijaan muiden linja-autoliikenteen harjoittajien, muun muassa satunnaisliikennepalvelujen tarjoajien, oli itse vastattava kaikista dieselverosta aiheutuvista kustannuksista.

Pikalinja-autoliikenteen harjoittajille maksettavia hyvityksiä koskevat säännöt määriteltiin kahdessa 21 päivänä helmikuuta 2000 päivätyssä tukikelpoisille liikennöitsijöille lähetetyssä kirjeessä ⁽¹⁵⁾.

Kunkin yhtiön saaman hyvityksen määrä lasketaan reittisuunnitelman mukaisesti ajettujen matkojen ja tietyn kilometritaksan perusteella. Kilometritaksaa ei ole määritelty ennalta, vaan se lasketaan vasta, kun kaikkien luvanhaltijoiden ajamat kokonaismatkat on saatu selville ⁽¹⁶⁾. Norjan hallituksen mukaan kilometritaksa oli 1,37 Norjan kruunua vuonna 1999 ja 1,41 vuonna 2000. Vuodelle 2001 se arvioitiin 1,07 Norjan kruunuksi ja vuodelle 2002 0,62 Norjan kruunuksi.

Hyvitys myönnetään myös niin kutsutusta "varikkoajosta" ⁽¹⁷⁾ ja "täydennysajosta" ⁽¹⁸⁾. Norjan viranomaisten mukaan hyvitystä myönnettiin näissä tapauksissa vain, jos varikkoajoa ja täydennysajoa oli yli 10 prosenttia aikataulunmukaisesta ajosta. Hyvitystä myönnetään myös "hyväksytyistä poikkeamisista" reittisuunnitelmasta ⁽¹⁹⁾.

Kansainvälisen liikenteen yhteydessä tarjottavat kotimaan liikennepalvelut (kabotaasiliikenne) sisältyvät myös hyvitysjärjestelmään. Kabotaasiliikennettä harjoittavan ulkomaisen liikennöitsijän oletetaan toimivan yhteistyössä norjalaisten liikenteenharjoittajien kanssa. Lisäksi oletetaan, että norjalainen liikennöitsijä toimii ulkomaisen liikennöitsijän puolesta hyvityksiä haettaessa.

3. TARKASTELTAVANA OLEVAN TUTKIMUKSEN LAAJUUS

Valvontaviranomainen päätti 18 päivänä joulukuuta 2000 aloittaa "pikalinja-autoliikenteen harjoittajiin sovellettavaa hyvitysjärjestelmää" ⁽²⁰⁾ koskevan muodollisen tutkintamenettelyn. Menettelyn aloittamispäätöstä koskevissa huomautuksissaan Norjan hallitus selitti, että tutkimuksen kohteena olevan tukiohjelman edunsaajat eivät olleet nimenomaisesti "pikalinja-autoliikenteen harjoittajia". Liikenteenharjoittajat käyttivät käsitettä "pikalinja-auto" markkinoinnissaan. Norjan hallituksen mukaan "pikalinja-autoliikenteen harjoittajat" tarjosivat itse asiassa sekä "tukikelpoisia" että "tukea saamattomia" palveluja. Näiden selitysten perusteella valvontaviranomainen huomauttaa, että tutkimuksen kohteena oleva hyvitysjärjestelmä on säännöllistä matkustajaliikennettä harjoittavien "tukea saamattomien" linja-autoliikenteen harjoittajien tukemiseksi käyttöönotettu järjestelmä. Muodollinen tutkintamenettely ei koske "tukikelpoisiin" linja-autoliikenteen harjoittajiin sovellettavaa hyvitysjärjestelmää.

⁽¹⁵⁾ Tarkempi kuvaus hyvitysjärjestelmän säännöistä on valvontaviranomaisen tekemässä menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä.

⁽¹⁶⁾ Kilometritaksa määritellään nähtävästi jakamalla koko hyvitysten maksamiseen varattu määräraha hyvityshakemusten yhteenlasketulla kilometrimäärällä.

⁽¹⁷⁾ "Varikkoajoa" tarvitaan ennen aikataulunmukaista ajoa ja sen jälkeen, esimerkiksi ajattaessa talleilta/varikolta reitille ja takaisin.

⁽¹⁸⁾ "Täydennysajoa" tarvitaan, jotta kaikki tietyn reitin matkustajat voisivat saada aina aikataulunmukaista liikennepalvelua.

⁽¹⁹⁾ "Hyväksytyillä poikkeamisilla" tarkoitetaan poikkeamisia, jotka Norjan hallitus määrittelee vastauksessaan valvontaviranomaisen 12 päivänä huhtikuuta 2001 päivätyyn lisätietojen saamista koskevaan pyyntöön seuraavasti: "...suuria poikkeamisia [määritellyiltä reitiltä] ei ole ilmennyt kuin tapauksissa, joissa ne ovat toimiluvassa määriteltyjen julkisen palvelun velvoitteiden mukaisia...".

⁽²⁰⁾ Viranomaisen käytti tätä nimitystä menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään, koska se oli tutkimuksen kohteena olevan järjestelmän nimi Norjan valtion budjetissa.

C. SÄÄNNÖLLISEEN MATKUSTAJALIIKENTEeseen NORJASSA SOVELLETTAVAN OIKEUSKEHYKSEN SÄÄNNÖSTEN KUVAUS

1. SÄÄNNÖLLISEN MATKUSTAJALIIKENTEEN TARJOAMISTA NORJASSA KOSKEVAN OIKEUSKEHYKSEN SÄÄNNÖKSET

Norjan hallituksen mukaan kaikkiin säännöllisiin matkustajaliikennepalveluihin sovelletaan Norjassa liikennöintilakia (*Lov om samferdsel 1976 nr. 63*) ja kotimaan matkustajaliikenteestä annettua asetusta (*Forskrift om persontransport i rute innenlands med motorvogn eller fartøy*)⁽²¹⁾. Kaikilla liikennöitsijöillä, joilla on liikennöintilain 3 §:n mukainen toimilupa, on mahdollisuus tarjota säännöllisiä matkustajaliikennepalveluja Toisaalta kaikkiin toimiluvan haltijoihin sovelletaan samoja säännöllisten matkustajaliikennepalvelujen tarjoamista koskevia ehtoja, jotka on määritelty liikennöintilaisissa ja kotimaan matkustajaliikennettä koskevassa asetuksessa. Kotimaan matkustajaliikennettä koskevassa asetuksessa säädetään muun muassa, että toimiluvan haltijalla on oikeus ja velvollisuus tarjota toimiluvan mukaisia liikennepalveluja. Reittisuunnitelmille ja tariffeille on saatava toimivaltaisten viranomaisten lupa⁽²²⁾. Jos liikennöitsijä hakee kyseisen liikennepalvelun lopettamista (Esimerkiksi luopuakseen liikennepalvelun tarjoamisesta reitillä tai muuttaakseen liikennepalveluun sovellettavia ehtoja), toimivaltaiset viranomaiset voivat edellyttää, että liikennöitsijä jatkaa liikennepalvelun tarjoamista ja hyvittää samalla kyseisellä reitillä mahdollisesti syntyvät tappiot, joita ei ole mahdollista rahoittaa muilla reiteillä syntyvillä voitoilla (ks. kotimaan matkustajaliikennettä koskevan asetuksen 19 §:n 2 kohta).

2. NIIN KUTSUTTUJEN "TUKIKELPOISTEN" JA "TUKEA SAAMATTOMIEN" LIKKNÖITSIJÖIDEN VÄLINEN ERO

Norjan hallitus korosti, että "tukikelpoisten" ja "tukea saamattomien" liikennöitsijöiden välinen ero ei perustunut liikennöintilakiin eikä muuhun säännöllisen matkustajaliikenteen tarjoamista koskevaan säädökseen.

Valvontaviranomainen toteaa kuitenkin, että "tukikelpoisiin" ja "tukea saamattomiin" liikennöitsijöihin sovelletaan erilaisia sääntöjä säännöllisten matkustajaliikennepalvelujen tarjoamista yksittäisillä reiteillä koskevan oikeuden myöntämistä edeltävässä menettelyssä ja määriteltäessä hakijan oikeutta (tai sen puuttumista) saada suoria valtion avustuksia kyseisten liikennepalvelujen tarjoamiseksi.

Valvontaviranomaisen käytettävissä olevista tiedoista käy ilmi, että niin kutsutut "tukikelpoiset" liikennöitsijät valitaan säännöllisten liikennepalvelujen tarjoamista koskevan tarjouskilpailun perusteella. Nämä palvelut korvataan kyseisen maan kanssa tehtävien "puitesopimusten" mukaisesti. Tarjousmenettelyjä, kyseisistä järjestelyistä päättämistä ja hyvitysten maksamista koskevat ehdot on määritelty paikallisliikennepalvelujen kilpailuttamista koskevassa asetuksessa (*Forskrift om anbud i lokal rutetransport*). Toisaalta reiteillä, joilla odotukset kaupallisen liikenteen kannattavuudesta ovat hyvät, linja-autoliikenteen harjoittajat voivat hakea toimituksia säännöllisen matkustajaliikenteen harjoittamiseksi kyseisellä reitillä. Toimivaltaiset viranomaiset arvioivat nämä hakemukset ottaen huomioon liikenteen tarpeen ja kilpailun. Hakemuksen perusteella säännöllisiä matkustajaliikennepalveluja linja-autolla tarjoavat liikennöitsijät eivät ole oikeutettuja saamaan suoria avustuksia valtiolta. Tästä syystä niitä kutsutaan "tukea saamattomiksi" linja-autoliikenteen harjoittajiksi.

D. MUODOLLISEN TUTKINTAMENETTELYN ALOITTAMISTA KOSKEVA VALVONTAVIRANOMAISEN PÄÄTÖS, NORJAN ESITTÄMÄT HUOMAUTUKSET JA ASIANOMAISTEN KOLMANSIEN MENETTELYN AIKANA ESITTÄMÄT HUOMAUTUKSET

Valvontaviranomainen päätti joulukuussa 2000 aloittaa pikalinja-autoliikenteen harjoittajiin sovellettavaa hyvitysjärjestelmää koskevan muodollisen tutkintamenettelyn⁽²³⁾. Valvontaviranomainen ilmaisi kyseisessä päätöksessä huolensa hyvitysjärjestelmän yhteensopivuudesta ETA-sopimuksen määräysten kanssa. Valvontaviranomaisen mielestä pikalinja-autoliikenteen harjoittajia koskeva vuonna 1999 käyttöön otettu hyvitysjärjestelmä oli "uutta tukea". Koska järjestelmästä ei oltu ilmoitettu valvontaviranomaiselle valvontaviranomaisesta ja tuomioistuimesta tehdyn sopimuksen pöytäkirjan 3 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti, hyvitysjärjestelmää oli pidettävä sääntöjenvastaisena menettelytapavirheen vuoksi valvontaviranomaisen valtiontukia koskevien suuntaviivojen 6 luvun nojalla. Valvontaviranomainen ilmoitti myös epäilevänsä hyvitysjärjestelmän yhteensopivuutta erityisesti ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan määräysten kanssa yhdistettynä ympäristönsuojelua koskeviin suuntaviivoihin.

⁽²¹⁾ Norjan hallitus viittasi kirjeissään "lisäohjeisiin".

⁽²²⁾ Tarkempia tietoja Norjan säännöllisiä matkustajaliikennepalveluja koskevista ehdoista on jäljempänä.

⁽²³⁾ Ks. alaviite 5.

1. ETA-SOPIMUKSEN 61 ARTIKLAN 1 KOHDASSA TARKOITETTU VALTIONTUKI

a) **Valvontaviranomaisen kannat sellaisina, kuin ne esitettiin menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä**

Alustavan tutkintamenettelyn aikana saatujen tietojen perusteella valvontaviranomainen ei voinut varmistua siitä, että hyvitysjärjestelmä ei vahvistaisi sekä Norjassa että Norjan ulkopuolella henkilöliikennettä harjoittavien yritysten kilpailuasemaa ja olisi näin ollen omiaan vääristämään kilpailua ja vaikuttamaan sopimuspuolten väliseen kauppaan.

Valvontaviranomaisen alustava päätelmä perustui seuraaviin olosuhteisiin:

Hyvitysjärjestelmästä hyötyvät yritykset voivat tarjota sekä säännöllisiä että satunnaisia liikennepalveluja. Valvontaviranomaisen mukaan ei näin ollen voitu sulkea pois mahdollisuutta, että hyvitysjärjestelmästä saatavia maksuja käytettäisiin satunnaisliikenteen (eli täysin vapautetun palvelun) harjoittamiseen.

Niissäkään tapauksissa, joissa liikennöitsijä harjoitti yksinomaan säännöllistä liikennettä, kilpailua vääristäviä vaikutuksia ei voitu kokonaan sulkea pois, koska "tukea saamattomat" linja-autoliikenteen harjoittajat kilpailivat — joskin vähäisessä määrin — satunnaisliikenteen alalla.

Kansainvälisten säännöllisten liikennepalvelujen osalta valvontaviranomainen ei voinut vakuuttua siitä, että ulkomaiset liikennöitsijät saisivat hyvitystä syrjimättömästi ja avoimesti. Valvontaviranomainen korosti myös, että vaikka järjestelmää sovellettaisiin liikennepalveluja Norjassa tarjoavia ulkomaisia yrittäjiä syrjimättä, mahdollista vaikutusta kauppaan ei voitaisi sulkea pois, koska hyvitysmaksuja saavat norjalaiset linja-autoliikenteen harjoittajat saattoivat kilpailla Norjan ulkopuolella sekä satunnaisten että säännöllisten liikennepalvelujen alalla.

b) **Menettelyn aloittamispäätöstä koskevat Norjan hallituksen huomautukset**

Menettelyn aloittamista koskevaan päätökseen esittämässään huomautuksissa (ks. 31 päivänä tammikuuta 2001 päivätty kirje) Norjan hallitus katsoi, että hyvitysjärjestelmä ei ollut ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea. Säännöllisten liikennepalvelujen tarjoajille myönnettyt hyvitykset eivät voineet vaikuttaa kilpailutilanteeseen satunnaisten palvelujen osalta, koska säännöllisen liikenteen ja satunnaisen liikenteen markkinat olivat erilliset ja niillä oli hyvin vähän yhtymäkohtia. Norjan hallitus väitti lisäksi, että hyvitysjärjestelmällä ei ollut vaikutusta kauppaan, koska hyvitys myönnettiin kaikille (kotimaisille ja ulkomaisille) Norjassa kabotaasiliikennettä harjoittaville liikennöitsijöille. Hyvitys myös laskettiin vain Norjassa ajettujen kilometrien perusteella.

c) **Norjan hallituksen toimittamat lisätiedot**

Norjan hallituksen toimittamat tiedot osoittivat, että kaikkiaan 100:sta liikennöitsijästä, jotka tarjosivat säännöllisiä liikennepalveluja Norjassa ja saivat tarkasteltavana olevan hyvitysjärjestelmän mukaisesti hyvitystä dieselverosta, 49 tarjosi myös satunnaisia liikennepalveluja, joten näiden osuus oli 49 prosenttia. Norjan hallitus toimitti myös lukuja, jotka osoittivat, että Norjan linja-auto- ja turistilinja-autoliikenteessä ilman aikatauluja tarjottavien liikennepalvelujen ⁽²⁴⁾ osuus kaikista kyseistä liikennettä harjoittavien yritysten toimintakustannuksista jäi yleensä alle 15 prosenttiin.

Säännöllisen liikenteen ja satunnaisliikenteen välisestä kilpailutilanteesta Norjan hallitus selitti (ks. 15 päivänä kesäkuuta 2001 päivätty kirje) että kyseiset palvelut kuuluivat kaksille erillisille markkinoille, koska näitä kahta liikennemuotoa koskevat lakisääteiset velvoitteet olivat erilaiset (toimilupavaatimus säännöllistä liikennettä mutta ei satunnaisliikennettä varten, säännöllistä mutta ei satunnaisliikennettä koskevat liikennöinti- ja reittisuunnitelmiin sekä aikatauluihin liittyvät lisävelvoitteet) ja toimintojen luonteen väitetiin olevan asiakkaan näkökulmasta erilainen.

⁽²⁴⁾ Norjan hallitus käyttää tätä käsitettä. Valvontaviranomaisen käsityksen mukaan sillä tarkoitetaan muita liikennepalveluja kuin neuvoston asetuksen (EY) N:o 12/98 2 artiklan 1 kohdassa määriteltyä "säännöllistä liikennettä"; ks. alaviite 2.

Norjan viranomaisten mukaan säännöllinen liikenne voi olla matkustajaryhmän kannalta satunnaisliikenteen hyvä vaihtoehto vain siinä tapauksessa, että nähtävyydet, hotellit jne. sijaitsevat määritellyn reitin varrella. Norjan hallitus totesi myös, että asiakas voi tietyissä olosuhteissa katsoa, että on taloudellisesti mielekästä valita joko matkustaminen vuokratulla satunnaisliikennepalvelua tarjoavalla linja-autolla taikka matkustaminen aikataulunmukaisessa ⁽²⁵⁾ liikenteessä. Normaalitylanteessa tällaista tilannetta ei Norjan hallituksen mukaan voisi ilmetä usein ja säännöllistä linja-autoliikennettä tarjoavat liikennöitsijät ovat palvelleet hyvin vähän asiakasryhmiä, jotka tavallisesti käyttävät satunnaisliikennepalvelujen tarjoajia.

Lisäksi Norjan hallitus totesi, että Norjan liikennöintilain säännösten mukaan säännöllisessä liikenteessä olevalla linja-autolla oli mahdollisuus noutaa matkustajaryhmiä, jotka olivat kohtuullisen matkan päässä sen suunnitelmanmukaisista pysähdyspaikoista. Norjan viranomaisten tietojen mukaan suuria poikkeamia ei ollut ilmennyt, elleivät ne kuuluneet toimiluvassa määriteltyyn julkisen palvelun tarjoamisvelvoitteeseen. Sellaisiin velvoitteisiin voi sisältyä liikennepalveluja erityisiin retkikohteisiin.

Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä olleesta lausunnosta, jonka mukaan säännöllisen liikenteen harjoittajilla oli mahdollisuus muuttaa reittejään talviaikaan ja tarjota liikennepalveluja matkailukohteisiin, Norjan hallitus selitti vielä, että liikenneministeriön oli arvioitava ”tukea saamattoman” linja-autoliikenteen aikataulun muutoksia koskevat hakemukset ottaen huomioon muutosten tarve ja vaikutukset kilpailuun. Norjan hallituksen mukaan liikennöitsijöillä ei ollut periaatteessa lupaa muuttaa reittejään, vaikka ryhmä ihmisiä sitä pyytäisi (tällainen reitin muutos vaikutti kuitenkin mahdolliselta, mikäli se ei haitannut aikataulun mukaista liikennepalvelua eli aikataulujen noudattamista ja pysähdyspaikkoja.).

Hyvitysjärjestelmästä hyötyvien ulkomaisten liikennöitsijöiden osalta Norjan hallitus ilmoitti valvontaviranomaiselle, että parhaillaan kansainvälistä säännöllistä kabotaasiliikennettä tarjosi Norjassa vain yksi ulkomainen liikennöitsijä, ruotsalainen Swebus AB, joka toimii yhteistyössä norjalaisen AS Østfold Bilruter-nimisen liikennöitsijän kanssa.

Norjalaisista liikennöitsijöistä, jotka tarjosivat liikennepalveluja ulkomailla, Norjan hallitus ilmoitti valvontaviranomaiselle, että yhteisössä liikennöintiä varten oli siihen mennessä myönnetty 330 toimilupaa ⁽²⁶⁾. Tiedot säännöllisten liikennepalvelujen tarjoamiseksi myönnettyistä toimiluvista olisi hankittava kyseisistä maista.

d) Menettelyn aloittamispäätöstä koskevat Norjan liikennöitsijöiden järjestön huomautukset

Norjan liikennöitsijöiden järjestö myönsi, että aikataulunmukaiset ⁽²⁷⁾ palvelut kilpailivat satunnaisten palvelujen kanssa, mutta samalla se väitti, että sen kaltainen kilpailu oli erottamaton osa Norjan ja Euroopan liikennepolitiikkaa. Norjan liikennöitsijöiden järjestö väitti, että aikataulujen muutokset (vuoden mittaan vaihtelevan kysynnän mukaisesti) ja mahdollisuus noutaa ryhmiä kohtuullisen matkan päästä linjojen suunnitelmanmukaisilta pysähdyspaikoilta olisi luontaista kyseisille palveluille ja kuuluisi neuvoston asetuksen (ETY) N:o 684/92, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksella (EY) N:o 11/98, soveltamisalaan. Kansainvälisistä aikataulunmukaisista ⁽²⁸⁾ palveluista Norjan liikennöitsijöiden järjestö totesi, että ulkomaisia liikenteenharjoittajia kohdeltaisiin samalla tavoin kuin kotimaisia liikennöitsijöitä. ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdan soveltamisesta tarkasteltavana olevaan hyvitysjärjestelmään Norjan liikennöitsijöiden järjestö väittää 9 päivänä huhtikuuta 2002 päivättyssä kirjeessään, että kyseisestä järjestelmästä hyötyvä säännöllinen linja-autoliikenne oli rajoitettu Norjan alueelle joten kilpailusääntöjä ei voitaisi soveltaa kyseiseen hyvitysjärjestelmään.

⁽²⁵⁾ Norjan hallitus käyttää tätä käsitettä. Valvontaviranomaisen käsityksen mukaan sillä tarkoitetaan neuvoston asetuksen (EY) N:o 12/98 2 artiklan 1 kohdassa määriteltyä ”säännöllistä liikennettä”; ks. alaviite 2.

⁽²⁶⁾ Norjan hallitus ei ole kuitenkaan ilmoittanut, kuinka monta tällaista toimilupaa tarkasteltavana olevan tutkimuksen kohteena olevilla liikennöitsijöillä on.

⁽²⁷⁾ Norjan liikennöitsijöiden järjestö käyttää tätä käsitettä. Valvontaviranomaisen käsityksen mukaan sillä tarkoitetaan neuvoston asetuksen (EY) N:o 12/98 2 artiklan 1 kohdassa määriteltyä ”säännöllistä liikennettä”; ks. alaviite 2.

⁽²⁸⁾ Norjan liikennöitsijöiden järjestö käyttää tätä käsitettä. Valvontaviranomaisen käsityksen mukaan sillä tarkoitetaan neuvoston asetuksen (EY) N:o 12/98 3 artiklan 3 kohdassa määriteltyä ”säännöllistä kansainvälistä liikennettä”; ks. alaviite 2.

e) **Kantelun tekijän huomautukset**

Kantelun tekijän mukaan "tukea saamattomat" linja-autoliikenteen harjoittajat kilpailevat turistilinja-autojen kanssa. Tällöin kantelun tekijä tarkoittaa tiettyjä reittejä, joilla liikennöivät sekä "tukea saamattomat" linja-autoliikennöitsijät että turistilinja-autot ja joilla kummatkin liikennöitsijät kilpailevat samasta asiakasryhmästä (esim. pikalinja-autoreiteistä Oslon lentokentälle, joilla säännöllisiä liikennepalveluja tarjoavat liikennöitsijät kilpailevat turistilinja-autojen kanssa.

Kantelun tekijä väittää myös, että aikataulunmukaisessa liikenteessä olevilla linja-autoilla on — toisin kuin Norjan hallitus on väittänyt — mahdollisuus muuttaa reittisuunnitelmiaan ja ajaa ryhmiä matkailukohteisiin, tehdä tyyppillisiä turistilinja-autojen toimintoja (tässä yhteydessä valituksen tekijä viittaa Valdresbussesyhtiöön, joka liikennöi linjalla Oslo-Beitostølen, "tyypillinen matkailukohde"; muita kantelussa mainittuja esimerkkejä ovat reitit Oslo-Trysil, Oslo-Hemsedal ja Oslo-Geilo). Tällaiset poikkeamat reittisuunnitelmasta johtaisivat palvelujen päällekkäisyyteen.

Niin kutsutut "tukea saamattomat" linja-autoliikenteen harjoittajat saivat lisäksi hyvitystä "täydennysajosta" ja "varikkoajosta". Kyseiset linja-autoliikenteen harjoittajat käyttäisivät molempia toimintoja kantelun tekijän kanssa kilpailevien liikennepalvelujen tarjoamiseen (tässä yhteydessä kantelun tekijä viittaa erityisesti reittiin Valdres-Oslo; paluumatkan/varikkoajon yhteydessä liikennöitsijät tarjoavat väitteen mukaan matkustajaryhmille turistikuljetuspalveluja).

Kantelun tekijä korosti lopuksi, että "tukea saamattomat" liikennöitsijät saivat hyvitystä säännöllisten matkustajaliikennepalvelujen tarjoamisesta reiteillä, joilla toimiluvan saaneet linja-autoliikennöitsijät tarjoavat samanaikaisesti tavarankuljetuspalveluja.

f) **Kolmansien huomautuksia koskevat Norjan hallituksen huomautukset**

Norjan hallitus (ks. Norjan hallituksen 31 päivänä tammikuuta 2002 päivätty kirje) ei kiistänyt kantelun tekijän väitteitä, jotka koskivat erityisesti sekä säännöllisessä linja-autoliikenteessä toimivien liikennöitsijöiden että satunnaisen linja-autoliikenteen harjoittajien ajamia reittejä sekä säännöllistä liikennettä harjoittavien liikennöitsijöiden mahdollisuutta muuttaa reittisuunnitelmiaan ajaakseen ryhmiä turistikohteisiin. Kirjeessä viitattiin kuitenkin hyvitysjärjestelmään sovellettaviin valvontamekanismeihin, joilla varmistetaan, että hyvitysmaksuja ei voitaisi käyttää väärin, eli hyödyttämään liikennöitsijän harjoittamaa turistiliikennettä, ja että hyvitystä myönnettäisiin vain matkoilta, joilla noudatetaan erityisiä reittisuunnitelmia ja aika-
tauluja. Tavaraliikenteen osalta Norjan hallitus ilmoitti valvontaviranomaiselle, että Norjan kuljetusyritysten liitolta saatujen tietojen mukaan tavarankuljetuksesta kertyneen liikevaihdon osuus säännöllisen liikenteen kokonaisliikevaihdosta oli "mahdollisesti alle 1 prosenttia".

Täydennysajoon, varikkoajoon ja hyväksytyihin toimiluvassa määritellyltä suunnitelmanmukaiselta ajoreitiltä poikkeamisiin liittyvistä vaikutuksista hyvitysjärjestelmään Norjan hallitus totesi, että vuonna 1999 hyvitetyn täydennysajon ja varikkoajon määrä jäi alle 4 prosenttiin suunnitelmanmukaisesta ajosta. Näiden lukujen perusteella Norjan hallitus katsoi, että varikkoajon ja täydennysajon sisällyttäminen järjestelmään ei vaikuttanut sanottavasti kilpailuun. Norjan hallitus vahvisti, että myös hyväksytyistä poikkeamisista ⁽²⁹⁾ maksettiin hyvityksiä.

⁽²⁹⁾ "Hyväksytyillä poikkeamisilla" tarkoitetaan reitiltä poikkeamia, joihin Norjan hallitus viittaa vastauksessaan valvontaviranomaisen 12 päivänä huhtikuuta 2001 päivättyyn lisätietopyyntöön. "...suuria poikkeamia [määritellyltä reitiltä] ei ole ilmennyt, elleivät ne ole kuuluneet toimiluvassa määritellyyn julkisen palvelun tarjoamisveloitteeseen. Sellaiset veloitteet voivat sisältää liikennepalveluja... erityisiin retkikohteisiin...".

2. ILMOITUSVELVOLLISUUS JA LYKKÄYSVELVOITE

a) *Valvontaviranomaisen kannat sellaisina, kuin ne esitettiin menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä*

Valvontaviranomainen katsoi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään, että kyseinen hyvitysjärjestelmä oli "uutta tukea". Valvontaviranomaisen mielestä hyvitysjärjestelmää ei voida pitää valvontaviranomaisen valtiontukea koskevien suuntaviivojen 7 luvun 7.2 kohdan 1 alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettuna olemassa olevana tukena, koska maksut eivät perustu ETA-sopimuksen voimaantulon aikaan sovellettavissa olleeseen säädökseen (kun linja-autoliikenteen harjoittajiin sovellettava vapautus dieselperverosta oli kumottu 1 päivästä tammikuuta 1999, niin kutsuttuja "tukea saamattomia" linja-autoliikenteen harjoittajia koskeva hyvitysjärjestelmä otettiin käyttöön). Hyvitys määräytyi erityisten sääntöjen mukaan, joista osasta ilmoitettiin asianomaisille liikennöitsijöille kahdessa 21 päivänä helmikuuta 2000 päivätyssä kirjeessä. Nämä säännöt muodostivat uuden lainsäädäntökehyksen tuen myöntämiseksi tietyille säännöllistä linja-autoliikennettä harjoittaville liikennöitsijöille. Näin ollen hyvitystä ei voitu pitää eri säädökseen perustuneen verovapautuksen jatkeena.

b) *Menettelyn aloittamispäätöstä koskevat Norjan hallituksen huomautukset*

Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdosta esittämässään huomautuksissa Norjan hallitus väitti, että hyvitysjärjestelmän asemalla osana uutta oikeuskehystä ei ollut merkitystä. Ratkaisevaa määriteltäessä, onko toimenpide "uutta tukea" vai "voimassa olevaa tukea", oli se, myönnettiinkö tarkoitukseen lisää rahaa ja tuliko toimenpiteen piiriin uusia edunsaajia. Tästä Norjan hallitus väitti, että hyvitysjärjestelmä olisi suppeampi (sekä rahallisesti että järjestelmän piiriin kuuluvien yritysten osalta) kuin aikaisempi verovapausjärjestelmä. Norjan hallituksen mukaan tuen määrää vuodelle 1999 laskettaessa oletettiin polttoaineen kulutuksen alentuneen 6 prosenttia; lisäksi hyvitysjärjestelmän soveltamisala rajoitettiin säännöllistä liikennettä harjoitaviin liikennöitsijöihin, kun aiempi verovapausjärjestelmä koski kaikkia linja-autoliikennöitsijöitä satunnaisten palvelujen tarjoajat mukaan lukien.

3. NEUVOSTON ASETUKSEN (ETY) N:o 1191/69 MUKAINEN YHDENMUKAISUUDEN ARVIOINTI

a) *Valvontaviranomaisen kannat sellaisina, kuin ne esitettiin menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä*

Vaikka Norjan hallitus ei ottanut asiaa esille alustavan tutkimuksen aikana, valvontaviranomainen arvioi, voitaisiinko järjestelmään soveltaa asetuksen N:o 1191/69 säännöksiä. Käytettävissään olevien tietojen perusteella valvontaviranomainen päätteli alustavasti, että "...tukea saamattomille linja-autoliikenteen harjoittajille maksettavat hyvitykset eivät näytä kuuluvan asetuksen N:o 1191/69 soveltamisalaan, koska kyseisen asetuksen 2 artiklassa tarkoitettujen julkisen palvelun velvoitteet eivät näyttäisi koskevan hyvitykseen oikeutettuja liikennöitsijöitä". Valvontaviranomainen katsoi myös, että "...21 päivänä helmikuuta 2000 päivätyissä kahdessa kirjeessä määrättyjen hyvitysmaksuja koskevien sääntöjen perusteella oli ilmeistä, että kyseisille linja-autoliikenteen harjoittajille myönnettyä hyvitystä ei ole määritelty asetuksessa N:o 1191/69 (erityisesti sen 9 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa) säädetyn menettelyn mukaisesti...".

b) *Menettelyn aloittamispäätöstä koskevat Norjan hallituksen huomautukset*

Muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen johdosta esittämässään huomautuksissa Norjan hallitus väitti, että hyvitysjärjestelmä kuuluisi neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 soveltamisalaan.

Norjan hallituksen mukaan kaikki Norjan säännölliset matkustajaliikennepalvelut kuuluivat neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 soveltamisalaan. Norjan hallitus väitti, että sekä "tukikelpoiset" että "tukea saamattomat" linja-autoliikenteen harjoittajat olivat saman lainsäädäntökehyksen alaisia. Norjan liikennöintilaissa ei tehty minkäänlaista eroa näiden kahden ryhmän välille. Näin ollen Norjan hallitus ei nähnyt perusteita näiden kahden toimintatyyppin arvioimiselle erikseen. Olettaen, että valvontaviranomainen pitäisi niin kutsutuille "tukikelpoisille" linja-autoliikenteen harjoittajille maksettua hyvityksiä ETA-sopimuksen mukaisina, Norjan hallitus väitti, että niin kutsutuille "tukea saamattomille" liikennöitsijöille maksettavaa hyvitystä tulisi myös pitää ETA-sopimuksen mukaisena.

Norjan hallitus korosti, että näiden kahden toimintatyyppin välinen ero riippui reittien kannattavuutta koskevista arvioista ja arvio oli tehty ennen verovapauden poistamista. Verovapauden päätyttyä niin kutsuttujen ”tukea saamattomien” linja-autoliikenteen harjoittajien kaupallinen asema oli muuttunut. Norjan viranomaisten mukaan oli selvää, että ”tukea saamattomat” linja-autoliikenteen harjoittajat eivät olisi välttämättä ottaneet vastaan julkisen palvelun velvoitteita samalla tavoin tai samoin ehdoin ennen tammi-kuun 1 päivää 1999, ellei niillä olisi ollut vapautta dieselperoista.

Norjan hallituksen mukaan liikennöintilaissa (*Lov om samferdsel 1976 nr. 63*) ja kotimaan matkustajaliikenteestä annetussa asetuksessa (*Forskrift om persontransport i rute innenlands med motorvogn eller fartøy*) säädetään useita ehtoja, jotka koskevat säännöllisten matkustajaliikennepalvelujen tarjoamista ja siihen liittyviä julkisen palvelun velvoitteita ⁽³⁰⁾:

- Liikennöitsijällä on ehdoton velvoite tarjota liikennepalvelua, ellei kyseessä ole ylivoimainen este (7 §);
- Liikennöitsijällä on oltava käytössään riittävä määrä linja-autoja tavanomaisen kysynnän ja mahdollisuuksien mukaan myös ennakoitavissa olevan poikkeuksellisen kysynnän tyydyttämiseksi (8 §);
- Reittisuunnitelmille on saatava toimivaltaisen viranomaisen hyväksyntä; kaikista aikatauluista, lähtöpai-koista, välipysähdyspaikoista ja määränpäättä koskevista tiedoista on ilmoitettava riittävästi (10 §);
- Maksuille ja alennuksille on saatava toimivaltaisen viranomaisen hyväksyntä (11 §);
- Liikennöitsijän on käytettävä lippuja, lipunmyyntikoneita ja muita laitteita, jotka toimivaltainen viranomainen on hyväksynyt (12 §);
- Toimivaltaisella viranomaisella on oikeus päättää terminaalien, pysähdyspaikkojen ja tiettyjen teiden käytöstä reiteillä (13 §);
- Toimivaltainen viranomainen voi päättää, että matkustajilla on oltava oikeus varata paikkoja etukäteen (15 §);
- Liikennöitsijän on huolehdittava, että linja-autojen pysähdyspaikoilla on tiedotustaulut.

Norjan hallitus väittää lisäksi, että monilla rinnan rautatiereittien kanssa kulkevilla reiteillä on kielletty matkustajien ottaminen rautatieasemien lähellä, mitä voidaan pitää kyseisille liikennöitsijöille asetettuna julkisen palvelun velvoitteena.

Norjan viranomaisten mukaan on ilmeistä, että liikennöintilakiin ja kotimaan matkustajaliikenteestä annettuun asetukseen sisältyvät velvoitteet nostavat kustannukset korkeammiksi, kuin ne olisivat olleet, jos palveluja olisi tarjottu pelkästään kaupallisin perustein ja että erityisesti rautatieliikenteen turvaamiseksi asetetut rajoitukset pienentävät toiminnan kannattavuutta.

Valvontaviranomaisen huolesta, että pikalinja-autoihin sovellettava hyvitysjärjestelmä ei täyttäisi neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 10—13 artiklan säännösten vaatimuksia, koska hyvitystä ei oltu laskettu siinä säädettyjen perusteiden mukaisesti, Norjan viranomaiset väittivät, että nämä puutteet eivät vaikuttaneet hyvitysjärjestelmän asetuksenmukaisuuteen. Tämä perustui siihen, että myönnetty hyvitys vastaisi edelleen asetuksessa sallittua määrää.

Norjan hallitus viittaa myös hyvitysjärjestelmiin, joita on otettu käyttöön joissakin EU:n jäsenvaltioissa ja joita komissio ei ole vastustanut (tässä viitataan erityisesti Tanskassa voimassa olevaan aikataulunmukaista linja-autoliikennettä koskevaan dieselperovapauteen). Se väitti, että komissio ei ole tulkinnut neuvoston asetusta (ETY) N:o 1191/69 kovin tiukasti, ja päätteli, että tämän komission sallivan suhtautumistavan mukaisesti kaikki julkisen palvelun velvoitteisiin liittyvät kustannukset olisivat hyvitetävissä.

⁽³⁰⁾ Tässä viitataan kotimaan matkustajaliikenteestä annetun asetuksen asiaa koskeviin säännöksiin.

c) Norjan hallituksen muut huomautukset

Vastauksessaan valvontaviranomaisen 30 päivänä lokakuuta 2001 päivättyyn kirjeeseen, jossa valvontaviranomainen ilmoitti neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 soveltamista koskevista epäilyksistään, Norjan hallitus toisti kantansa, jonka mukaan liikennöintilaissa ja kotimaan matkustajaliikenteestä annetussa asetuksessa säädetty ehdot merkitsivät kyseisille linja-autoliikenteen harjoittajille asetettuja julkisen palvelun velvoitteita. Vastauksena valvontaviranomaisen väitteeseen, että näitä ehtoja ei voitu välttämättä pitää kyseiseen linja-autoliikenteen harjoittajaan kohdistuvina, koska liikenteen harjoittaja oli hakenut lupaa tarjota tiettyä palvelua tietyllä reitillä, Norjan hallitus totesi, että liikennöitsijät eivät voineet yksipuolisesti muuttaa toimiluvissa määriteltyjä liikenteen jatkuvuutta, säännöllisyyttä ja kapasiteettia koskevia ehtoja voidakseen sopeutua muuttuneisiin taloudellisiin olosuhteisiin (tässä diesilverovapauden päättymisen). Tariffien, aikataulujen ja reittien muuttamista koskevia hakemuksia ei aina hyväksytty. Jos lupaa tiettyjen ehtojen muuttamiseen ei myönnetty, tätä oli pidettävä kyseiselle liikennöitsijälle asetettuna julkisen palvelun velvoitteena. Norjan hallitus totesi myös, että aiemman diesilverovapautuksen päätyttyä oli todennäköistä, että jotkin säännöllisistä matkustajaliikennepalveluista eivät enää olisi kannattavia. Tämän vuoksi jotkin liikennöitsijät joutuisivat todennäköisesti lopettamaan palvelun tarjoamisen. Toiset liikennöitsijät joutuisivat korottamaan tariffejaan ja/tai vähentämään ajettujen vuorojen määrää voidakseen toimia kannattavasti. Norjan hallituksen mukaan viranomaiset eivät voineet hyväksyä diesilverovapauden lakkauttamisen seurauksena linjojen lopettamisia eikä suuria tariffien korotuksia.

Norjan hallitus totesi, että kuljetusyritysten liiton mukaan liikennöinti noin 25 linjalla jouduttaisiin mahdollisesti lopettamaan, jos hyvitysjärjestelmää ei olisi, ja muilla linjoilla olisi varauduttava noin 15 prosentin hinnankorotuksiin. Kun valvontaviranomainen pyysi toimittamaan tätä koskevia todennettuja tietoja, Norjan hallitus ilmoitti, että joidenkin liikennöitsijöiden voittojen vähäisyys huomioon ottaen Norjan hallitus ei nähnyt mitään syytä epäillä, että joidenkin linjojen lakkauttaminen ja/tai tariffien korotukset olisivat hyvitysjärjestelmästä luopumisen todennäköinen seuraus. Mitkä nimenomaiset palvelut lopetettaisiin tai millä reiteillä tariffeja jouduttaisiin korottamaan, jos hyvitysjärjestelmä lakkautettaisiin, nähtäisiin vasta, kun järjestelmästä olisi todella luovuttu.

Näistä velvoitteista aiheutuvien kustannusten osalta viitataan lisäksi kuljetusyritysten liiton toimittamiin huomautuksiin (ja erityisesti niiden liitteeseen II). Kyseisessä liitteessä arvioitiin julkisen palvelun velvoitteista aiheutuvia taloudellisia seurauksia. Norjan hallituksen mukaan hyvitysjärjestelmä ei mahdollista liiallisia hyvityksiä. Hyvitysten määrä on yleisesti pidetty tasolla, joka alittaa selvästi diesilverosta aiheutuvat todelliset kustannukset. Julkisen palvelun velvoitteiden tarkoista kustannuksista Norjan hallitus kuitenkin myönsi, että käytettävissä ei ollut niitä koskevia konkreettisia ja todentamiskelpoisia tietoja.

d) Norjan liikennöitsijöiden järjestön huomautukset

Norjan liikennöitsijöiden järjestön mukaan kaikkiin kotimaisiin aikataulunmukaisiin linja-autoliikennepalveluihin riippumatta siitä, tarjosivatko niitä "tukea saamattomat" vai "tukikelpoiset" liikennöitsijät, liittyi yhtäläisiä julkisen palvelun velvoitteita, joista on säädetty liikennöintilaissa ja kotimaan matkustajaliikenteestä annetussa asetuksessa, joten niiden tulisi olla yhtäläisesti oikeutettuja saamaan hyvitystä.

Neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1191/69 ei ollut väitteen mukaan mitään, minkä perusteella korvattavia ja muita kuin korvattavia palveluja tulisi kohdella julkisen palvelun velvoitteiden ja hyvitysten osalta eri tavoin.

Norjan liikennöitsijöiden järjestön mukaan yksikään yhteisön jäsenvaltio tai komissio itse eivät ole koskaan ottaneet esille kysymystä verovapauden laillisuudesta julkisen palvelun velvoitteen tarjoamisesta maksettavana käytännön korvauksena. Päinvastoin, verohelpotukset eri muodoissaan ovat yleinen tapa korvata julkisen liikenteen palveluja kaikkialla EU:ssa. Norjan liikennöitsijöiden järjestön mukaan neuvoston asetus (ETY) N:o 1191/69 ei koske vain suoria hyvitysmaksuja, vaan myös välillisiä tukimuotoja, kuten ALV-vapautta, vapautusta kivennäisöljyverosta jne. Järjestö korostaa, että kyseinen tukimuoto on valittu käytännöllisistä ja hallinnollisista syistä täydentämään monimutkaisempaa toimintatukina maksettavien suorien hyvitysten järjestelmää. Kivennäisöljyveron hyvittämiseen perustuvan välillisen tukimuodon on katsottu olevan neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 3 artiklan 1 kohdan mukaista. Kyseisessä kohdassa todetaan, että toimivaltaisten viranomaisten on valittava yhteisölle halvin tapa.

Norjan liikennöitsijöiden järjestö myöntää, että muodollisesti Norjan polttoaineveron hyvitysjärjestelmä ei ollut suoraan sidottu asetetusta julkisen palvelun velvoitteesta aiheutuviin todellisiin kustannuksiin. Mikäli ylisuuria hyvityksiä ei kuitenkaan makseta ja tarvittavat toimenpiteet tämän välttämiseksi toteutetaan, kysymys neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 10—13 artiklan mukaisuudesta pysyy puhtaasti teoreettisena.

Norjan liikennöitsijöiden järjestö toimitti luettelon velvoitteista, jotka on lueteltu asiaan liittyvissä oikeudellisissa asiakirjoissa, ja useita toimilupia, joissa toimintaa on rajoitettu toimiluvassa tarkoitettun reitin tietyissä osissa. Norjan liikennöitsijöiden järjestön mukaan erilaiset velvoitteet kasvattavat kustannukset suuremmiksi kuin ne olisivat olleet, jos liikennettä olisi harjoitettu yksinomaan kaupallisin perustein, ja palvelujen tarjoamista markkinoilla koskevat rajoitukset tietyillä reitin osilla rautatieliikenteen turvaamiseksi vähentävät tuottoja. norjan liikennöitsijöiden järjestön mukaan valvontaviranomaisen epäilykset siitä, että Norjan viranomaiset eivät ole osoittaneet, kuinka paljon kyseiset liikennöitsijät ottavat vastaan lisävelvoitteita ja lisäkustannuksia verrattuna yksinomaan kaupallisin perustein harjoitettavan liikenteen tasoon, ovat puhtaasti teoreettisia. Asianomaiset liikennöitsijät eivät olisi pystyneet tarjoamaan säännöllisiä liikennepalveluja ilman julkisen palvelun velvoitteita. Valvontaviranomaisen epäilyksistä koskien rautatielinjojen lähellä sijaitseville liikennereiteille asetettujen rajoitusten julkisen palvelun luonnetta Norjan liikennöitsijöiden järjestö väittää, että neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 1191/69 seuraa, että määräys, joka vähentää tuottoja, merkitsee julkisen palvelun velvoitetta. Tästä syystä järjestö väittää, että tämänkaltaisista velvoitteista maksettavat korvaukset sisällytetään Euroopassa yleisesti julkisen palvelun velvoitteita koskeviin laskelmiin.

Norjan liikennöitsijöiden järjestö esitti julkisen palvelun velvoitteista Norjan aikataulunmukaiselle linja-autoliikenteelle aiheutuvia taloudellisia seurauksia koskevia arvioita (liikenneministeriön hallinnoima hyvitysjärjestelmä huomioon ottaen). Järjestön mukaan eri velvoitteiden negatiivinen arvo oli suurempi kuin polttoaineesta maksettavan hyvityksen arvo. Vaikka ylisuuria korvauksia olisikin esiintynyt, tällaiset julkisen palvelun liikenteelle myönnetty edut olisivat ominaisia koko ETA-alueella harjoitettavalle julkista liikennettä koskevalle politiikalle.

Norjan liikennöitsijöiden järjestön huomautusten liitteessä II esitettyjen laskelmien ja arvioiden perusteella julkisen palvelun velvoitteista aiheutuvista taloudellisista vaikutuksista voidaan tehdä seuraava yhteenveto ⁽³¹⁾:

Taulukko 1

Ehdot/velvoitteet	Arvioidut lisäkustannukset
— ehdoton liikennöintivelvoite	n.a.
— sitoutuminen riittävään määrään linja-autoja	n.a.
— pysähtymispaikkojen varustaminen tiedotustauluilla ja muilla välineillä	n.a.
— velvoite antaa taloudellisia ja tilastollisia tietoja	n.a.
— ilmoittaminen "Rutebok for Norge" -julkaisussa	0,1 miljoonaa Norjan kruunua ⁽¹⁾
— erityistariffit ja alennukset	30 miljoonaa Norjan kruunua vuodessa
— velvollisuus käyttää tiettyjä terminaaleja	13 miljoonaa Norjan kruunua vuodessa ⁽²⁾

⁽³¹⁾ On huomattava, että Norjan liikennöitsijöiden järjestö on esittänyt ylimääräisiä kustannuksia koskevat arvion vain tiettyjen velvoitteiden ja vain tiettyjen yritysten osalta; jos tiedot ovat olleet puutteellisia, valvontaviranomainen käyttää merkintää "n.a."

Ehdot/velvoitteet	Arvioidut lisäkustannukset
— Lisäkustannukset pakollisten reittien käytöstä tietyillä alueilla	0,5 miljoonaa Norjan kruunua vuodessa ⁽¹⁾
— toiminnan tehokkuuden heikkeneminen lähinnä rautateiden toiminnan turvaamiseksi ennalta määrättyjen aikataulujen, lähtöjen lukumäärien ja liikennöintikausienvuoksi	Yleistä arviota ei esitetty; Norjan liikennöitsijöiden järjestö viittasi erääseen esimerkkiin, jonka mukaisesti liikennöitsijällä ei ollut lupaa tarjota liikennepalveluja päivällä (tässä erityistapauksessa kustannukset arvioitiin 0,5 miljoonaksi Norjan kruunuksi vuodessa)
— tulonmenetykset markkinoilla tarjottavia palveluja koskevien rajoitusten vuoksi, joista useimpien syynä oli rautatiereittien suojaaminen samankaltaisten reittien kilpailulta	Norjan liikennöitsijöiden järjestö ilmoitti, että realististen laskelmien tekeminen taloudellisista seurauksista oli mahdotonta; se totesi kuitenkin, että menetettyjen tulojen määrä oli suurempi kuin edellä mainittujen ylimääräisten kustannusten määrä.

⁽¹⁾ Viittaa NOR-WAY pikalinja-autojärjestelmän reittisuunnitelmaa koskeviin ilmoituksiin.

⁽²⁾ Koskee velvollisuutta käyttää tietyitä terminaaleja Oslossa, Trondheimissa, Kristiansandissa, Arendalissa, Stavangerissa, Haugesundissa, Bergnessä, Elverumissa, Fagernesissa ja Ottassa; arviot toimitettiin kuitenkin vain Osloon ja osittain Trondheimin terminaalien käyttömaksuista.

⁽³⁾ Annetut arviot koskivat vain Oslostä etelään ja länteen suuntautuvia kaukoliikenteen linja-autoja. Lisäkustannuksia koskevat arvion toimitettiin vain näiltä reiteiltä. Samalla kuitenkin huomautettiin, että samankaltaisia kustannuksia aiheutuisi myös muualla, erityisesti suurten kaupunkien alueilla. Tässä yhteydessä viitattiin myös tulojen menetyksiin, joiden syynä olivat kiellot tarjota liikennepalveluja kaupunkien keskustoissa, mutta arviota menetysten suuruudesta ei esitetty.

Näiden arvioiden lisäksi Norjan liikennöitsijöiden järjestö antoi esimerkkejä tietyistä pikalinja-autoliikenteen harjoittajista ja tietyillä reiteillä liikennöitäessä noudatettavista ehdoista.

Norjan liikennöitsijöiden järjestö korosti pikalinja-autoreittien merkitystä maan syrjäisille ja harvaan asutuille seuduille, missä vaihtoehtoja julkista liikennettä ei ollut tarjolla.

Norjan liikennöitsijöiden järjestö väitti myös, että valvontaviranomaisen päätös, jonka mukaan yhtä toimiluvalla toimivien linja-autoliikenteen harjoittajien luokkaa koskeva hyvitysjärjestelmä ei olisi ETA-sopimuksen määräysten mukainen, näyttäisi rikkovan ETA-sopimuksen 61 artiklaa ja mahdollisesti sen 59 artiklaa sekä kilpailusääntöjen soveltamisesta liikenteeseen annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1017/68 9 artiklaa ⁽³²⁾. Norjan liikennöitsijöiden järjestö kiinnittää valvontaviranomaisen huomiota myös siihen, että Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rautateiden, maanteiden ja sisävesien henkilöliikenteeseen liittyviä julkisen palvelun vaatimuksia ja julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevista jäsenvaltioiden toimista tehdyn muutetun ehdotuksen ⁽³³⁾ mukaisesti sen liitteessä I olevan 1 kohdassa säädetyt julkisten palveluvelvoitteiden kustannuksien laskentasääntöjä ei sovelleta poikkeuksiin, jotka koskevat joitakin tai kaikkia polttoaineiden valmisteverojen taloudellisia vaikutuksia. Tämän perusteella Euroopan komissio aikoo poistaa polttoainevero koskevan kysymyksen kokonaan niistä säännöistä, joita sovelletaan julkisen palvelun velvoitteista maksettaviin korvauksiin. Norjan liikennöitsijöiden järjestö katsoo, että tämä on merkittävä seikka, joka tulisi ottaa huomioon tarkasteltavana olevan tutkimuksen yhteydessä.

e) Kantelun tekijän huomautukset

Kantelun tekijän mukaan julkisen palvelun velvoitteet eivät koske ”tukea saamattomia” linja-autoliikenteen harjoittajia. Erityisesti reiteillä, joilla tarjolla on myös rautatieliikennettä, julkisen palvelun velvoitteen mukaista liikennepalvelua tarjoavat juuri rautatiet. Kyseisillä reiteillä ei tarvittaisi myös pikalinja-autoliikennettä.

⁽³²⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 1017/68, annettu 19 päivänä heinäkuuta 1968, kilpailusääntöjen soveltamisesta rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteeseen (EYVL L 175, 23.7.1968, s. 1).

⁽³³⁾ KOM (2002) 107 lopullinen, 21.2.2002.

4. HYVITYSJÄRJESTELMÄN YHDENMUKAISUUS YMPÄRISTÖNSUOJELUA KOSKEVIEN SUUNTAVIIVOJEN KANSSA

a) *Valvontaviranomaisen kannat sellaisina, kuin ne esitettiin menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä*

Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään valvontaviranomainen katsoi, etteivät Norjan viranomaiset olleet osoittaneet hyvitysjärjestelmän soveltuvan yhteen ympäristönsuojelua koskevien suuntaviivojen kanssa ottaen huomioon hyvitysten määrä, tuen väliaikainen ja aleneva luonne sekä tarve osoittaa, että tuki on välttämätön kilpailukyvyyn menetysten korvaamiseksi.

(1) *Hyvitysten mahdollinen liiallisuus*

Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä valvontaviranomainen myönsi, että "hyvityssummien aleneminen verrattuna aikaisempaan dieselveroa koskevaan verovapautukseen saattaisi merkitä sitä, että hyvitykset jäävät alle dieselverosta aiheutuvien kustannusten". Viranomainen katsoi kuitenkin, että järjestelmän mukaisia hyvityksiä saavien liikennöitsijöiden mahdollisuutta hyötyä hyvityksistä enemmän kuin niille dieselverosta aiheutuvien todellisten kustannusten verran ei voitu sulkea pois.

(2) *Kannustusvaikutus: hyvitysjärjestelmän väliaikainen ja aleneva luonne*

Hyvitysjärjestelmän väliaikaisesta luonteesta valvontaviranomainen totesi menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään, että hyvitysjärjestelmää ei oltu mitenkään rajoitettu ajallisesti. Hyvitysjärjestelmän kannustusvaikutuksia koskevan huolensa valvontaviranomainen ilmaisi seuraavasti: "...ei ole nähtävissä selkeitä merkkejä tulevasta valtioneuvon alentamisesta, joka pakottaisi linja-autoliikenteen harjoittajat alentamaan polttoaineen kulutustaan".

Valvontaviranomainen huomautti myös, että Norjan viranomaiset eivät olleet toimittaneet "... tietoja, joiden avulla valvontaviranomainen olisi voinut varmistaa, että järjestelmän mukaisesti myönnettyt hyvityssummat ovat pienentyneet jatkuvasti järjestelmän käyttöönotosta lähtien ja verrattuna tilanteeseen ennen verovapautuksen poistamista vuonna 1999".

Valvontaviranomainen ilmaisi vielä huolensa siitä, että "...ilman tietoja järjestelmästä myönnettyjen hyvitysten tasosta on vaikea todentaa, onko järjestelmällä ollut riittävä kannustinvaikutus ja kuinka suuri tämä vaikutus on ollut".

(3) *Tarve hyvittää kilpailukyvyyn menetykset*

Niin kutsuttuja "tukea saamattomia" linja-autoliikenteen harjoittajia koskevasta hyvitysjärjestelmästä verrattuna niin kutsuttuihin "tukikelpoisiin" linja-autoliikenteen harjoittajiin, joista kumpikin ryhmä tarjoaa säännöllisiä matkustajaliikennepalveluja, valvontaviranomainen huomautti menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään, että hallituksen ympäristöveroja koskevan alustavan lakiehdotuksen mukaan hyvitys ei olisi tarpeen, koska "tukea saamattomien" liikennöitsijöiden katsottiin pystyvän kattamaan kustannusten lisääntyminen joko nostamalla lipunhintoja tai alentamalla voittojaan. Näin ollen valvontaviranomainen epäili vahvasti hyvitysjärjestelmän tarpeellisuutta.

b) *Norjan hallituksen huomautukset*(1) *Hyvitysten mahdollinen liiallisuus*

Norjan hallitus väitti, että hyvitysjärjestelmä rajoittui ylimääräisiin kustannuksiin, jotka aiheutuivat dieselveron käyttöönotosta. Norjan viranomaiset ilmoittivat valvontaviranomaiselle myös, että hyvityksen määrän laskeminen perustui energiaa tehokkaimmin käyttäviin ajoneuvoihin. Hyvitykset pystyivät olemaan liiallisia vain, jos pikalinja-autoliikenteen harjoittajan polttoaineen kulutus oli alle 0,31 l/km. Mitään järjestelmän mukaisesti varattuja määriä, jotka ylittäisivät tehokkaimpien ajoneuvojen mukaan lasketun kulutuksen korvaamiseksi tarvittavan määrän, ei maksettaisi edunsaajille. Norjan hallitus korosti vielä, että linja-autoliikenteen harjoittajille aiheutui kustannuksia, joita ei korvattu kokonaan, kuten täydennysajo ja varikkoajo.

Hyvitysjärjestelmän mukaisesti myönnettyjen hyvitysten määristä Norjan viranomaiset toimittivat seuraavat luvut:

Taulukko 2

		1998	1999	2000	2001	2002
A	1330 luvun 71 kohdan mukaisesti varatut määrät (NOK)	n.a.	71 miljoonaa	75,4 miljoonaa	50 miljoonaa	29 miljoonaa
B	Todellisuudessa käytetyt määrät (NOK)	n.a.	64 miljoonaa	66 miljoonaa (arvio)	50 miljoonaa (arvio)	29 miljoonaa (arvio)
C	Dieserveron tuotto yksinomaan tukea saamattomien linja-autoliikennöitsijöiden tarjoaman säännöllisen matkustajaliikenteen osalta (NOK) (ALV sisältyy)	n.a.	Yli 64 miljoonaa	Yli 66 miljoonaa	Yli 53 miljoonaa	Yli 51 miljoonaa
D = B/C	Käytetyt hyvityksen prosentteina dieserveron tuotosta	n.a.	Alle 100 %	Alle 100 %	Alle 100 %	Alle 100 %
E	Dieselpolttoaineen kulutus (l/km) ⁽¹⁾	0,315 (arvio)	0,315 (arvio)	0,315 (arvio)	0,315 (arvio)	0,315 (arvio)
F	Dieservero (NOK/l), ALV ei sisälly	3,43	3,54	3,74 (1.7. alkaen 3,54)	3,04 (1.7. alkaen 2,72)	2,77
	Dieservero (NOK/l), ALV sisältyy	4,22	4,35	4,6 (1.7. alkaen 4,35)	3,77 (1.7. alkaen 3,37)	3,43
G	Hyvitys (NOK/km)	n.a.	1,37	1,41	1,07 (arvio)	0,62 (arvio)

⁽¹⁾ Norjan hallituksen mukaan nämä luvut vastaavat tehokkaimpien ajoneuvojen kulutusta.

(2) Tarve hyvittää kilpailukyyn menetykset

Norjan hallitus väitti, että hyvitysjärjestelmä oli tarpeen säännöllistä matkustajaliikennettä tarjoavien linja-autoliikenteen harjoittajien kilpailukyyn säilyttämiseksi. Norjan viranomaisten mukaan viime vuosien kokemusten perusteella on ilmeistä, että julkista liikennettä, joka on tarpeeksi laajamittaista voidakseen kilpailla yksityisautojen kanssa, ei voida pitää yllä ilman julkisista varoista myönnettyjä huomattavia avustuksia. Tärkeänä pidettiin sitä, että julkisen liikenteen kilpailukykyä suhteessa yksityisautoiluun ei tulisi heikentää.

Norjan hallitus väitti alustavan ehdotuksen sanamuodon vastaisesti⁽³⁴⁾, että kyseisten liikennöitsijöiden kannattavuus ei riittänyt kattamaan kasvaneita kustannuksia. Suurkäräjien päätös huomioon ottaen oli odotettavissa, että aikaisemman dieselverovapautuksen päätyttyä monien säännöllisten reittien kaupallinen kannattavuus muuttuisi niin, että liikennöinti niin kutsutuilla ”tukea saamattomilla” reiteillä, jotka tuottivat aikaisemmin vain vähän voittoa, jouduttaisiin lopettamaan. Muiden reittien osalta lipunhintoja jouduttaisiin nostamaan, mistä saattaisi aiheutua asiakkaiden siirtymistä käyttämään yksityisiä liikennemuotoja. Norjan hallitus korosti myös, että lipunhintojen korotusta ei pidetty hyväksyttävänä siksi, että julkista liikennettä oli tarjottava kohtuullisin hinnoin.

Tässä yhteydessä Norjan hallitus viittasi pikalinja-autojen kilpailutilannetta koskevaan arviointiraporttiin⁽³⁵⁾. Neljästä valikoidusta reitistä (eli Haukeliekspressen, Møre-ekspressen, Nordfjordekspressen ja TIMEkspressen) Norjan hallitus totesi raportin perusteella, että niiden matkustajien osuus, jotka käyttäisivät vaihtoehtona yksityistä henkilöautoa kuljettajana tai matkustajana, oli keskimäärin noin 47 prosenttia.

Norjan hallitus väitti, että yksityisauton käyttökustannukset eivät nykyisin vastanneet tämän kuljetusmuodon aiheuttamia ulkoisia kustannuksia.

Dieselverovapauden päättymisestä aiheutuneista kustannusten nousuista Norjan hallitus toimitti tietoja, jotka mahdollistivat kustannusvertailun vanhan oikeudellisen kehyksen (vapautus dieselverosta vuonna 1998) ja uuden oikeudellisen kehyksen (vapautuksen poistuttua 1 päivänä tammikuuta 1999) välillä. Norjan viranomaisten mukaan dieselpolttoaineen keskihinta vähittäiskaupassa oli 4,38 Norjan kruunua (ALV sis.) litralta vuonna 1998, kun keskihinta vuonna 1999 oli 8,27 Norjan kruunua (ALV ja dieselvero sis.). Kustannukset kilometriä kohti olivat 1,38 Norjan kruunua vuonna 1998 ja 2,61 Norjan kruunua vuonna 1999 (kilometrikustannusta laskettaessa oletettiin, että kulutus oli 0,315 l/km).

c) *Kantelun tekijän huomautukset*

Kantelun tekijä väitti, että hyvitysjärjestelmän mukaisesti liikennöitsijöille maksettaisiin hyvityksiä, jotka perustuisivat kulutukseen 0,45 l/km, mikä ylittäisi väitteen mukaan todellisen kulutuksen.

d) *Norjan liikennöitsijöiden järjestön huomautukset*

Norjan liikenteenharjoittajien järjestön antamien tietojen mukaan, joihin Norjan hallitus viittasi, kokonaiskustannusten arvioitiin olevan kilometriä kohti 12 Norjan kruunua (ALV ja dieselvero mukaan lukien). Tällä perusteella vuoden 1998 polttoainekustannukset (ALV sisältyy, mutta ei dieselveroa) voitiin arvioida noin 12 prosentiksi kokonaiskustannuksista, kun taas vuoden 1999 polttoainekustannukset (ALV ja dieselvero sisältyvät) voitiin arvioida noin 20 prosentiksi kokonaiskustannuksista.

e) *Tasapuolista kilpailua ETA:n sisällä koskevat huomautukset*

Norjan hallitus ja Norjan liikennöitsijöiden järjestö väittivät, että Norjan hyvitysjärjestelmää sovellettaisiin samalla tavoin kuin julkiseen paikallisliikenteeseen sovellettavaa vapautusta kivennäisöljyverosta sovellettiin Euroopan unionissa. Näihin vapautuksiin sovellettiin EY:n kivennäisöljydirektiiviä⁽³⁶⁾ ja uudempaa 12 päivänä maaliskuuta 2001 tehtyä neuvoston päätöstä⁽³⁷⁾. Norjan hallitus väitti lisäksi, että Norjan erikoislaatuisen pinnanmuodostuksen vuoksi ja koska sen väestö asui muihin Euroopan maihin verrattuna hyvin hajallaan eri puolilla maata, julkisen liikenteen alalla jouduttaisiin turvautumaan erityisjärjestelyihin. Julkisen liikenteen ylläpito Norjan syrjäisillä alueilla kaupallisin periaattein olisi vaikeaa.

⁽³⁴⁾ Ks. Norjan hallituksen esitys valtion budjetiksi vuodelle 1999 (*St.prp. nr.1 (1998—1999)*), joka seuraa suurkäräjille tehtyjä ympäristöveroja koskevia lakiehdotuksia (*St.prp. nr. 54 (1997—98)*).

⁽³⁵⁾ ”Evaluering av konkurranseflater for ekspressbussruter”, Hjellnes COWI AS, heinäkuu 1999.

⁽³⁶⁾ Euroopan yhteisössä on kaksi ”mineraaliöljydirektiiviä”: Neuvoston direktiivi 92/81/ETY, annettu 19 päivänä lokakuuta 1992, kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta (EYVL L 316, 31.10.1992, s. 12) ja neuvoston direktiivi 92/82/ETY, annettu 19 päivänä lokakuuta 1992, kivennäisöljyjen valmisteverojen määrien lähentämisestä (EYVL L 316, 31.10.1992, s. 19).

⁽³⁷⁾ Neuvoston päätös, tehty 12 päivänä maaliskuuta 2001, erityistarkoituksiin käytettäviin tiettyihin kivennäisöljyihin sovellettavista valmisteveron alennetuista määristä ja valmisteverovapautuksista (EYVL L 84, 23.3.2001, s. 23).

Kantelun tekijä väitti 8 päivänä toukokuuta 2002 päivätyssä kirjeessään, että Norjan hyvitysjärjestelmää ei voitu pitää neuvoston direktiivin 92/81/ETY⁽³⁸⁾ nojalla hyväksyttävänä vapautuksena. Tässä yhteydessä se väittää, että hyvitys ei riipu todellisuudessa käytetyn polttoaineen määrästä, vaan ajetuista kilometreistä. Näin ollen järjestelmässä ei oteta huomioon käytetyn polttoaineen määrän huomattavia vaihteluja ajoneuvouden, vuodenajan, tien kunnon jne. mukaisesti. Kantelun tekijä huomauttaa myös, että direktiivin mukaan poikkeuksia voidaan sallia vain, jos ne eivät vääristä kilpailua.

II. ARVIOINTI

A. ETA-SOPIMUKSEN 61 ARTIKLAN 1 KOHDASSA TARKOITETTU VALTIONTUKI

ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: *"Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, EY:n jäsenvaltion tai EFTA-valtion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu tämän sopimuksen toimintaan, siltä osin kuin se vaikuttaa sopimuspuolten väliseen kauppaan."*

Hyvitysjärjestelmään kuuluvat tukitoimet rahoitetaan valtion talousarviosta (ks. valtion budjetti, 1330 luku, 71 kohta: Pikalinja-autoliikenteen tuet, "Tilskudd til ekspressbussar"). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti toimenpiteet, jotka alentavat yrityksen budjettiin tavallisesti sisältyviä menoeria, ovat valtiontukea⁽³⁹⁾. Linja-autoliikenteen harjoittajat, jotka ovat hyvitysjärjestelmän mukaisesti tukikelpoisia, saavat rahallisen korvauksen, joka alentaa niiden tavanomaisia liiketoimintakuluja (eli dieselverosta aiheutuvia kustannuksia) ja jonka ansiosta ne saavat etua kilpailijoihinsa nähden.

Valvontaviranomaisen mielestä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa "Ferring" antamaan tuomioon⁽⁴⁰⁾ liittyvät päätelmät eivät muuta tätä arviota. Kyseisessä tuomiossa tuomioistuin katsoi, että verotukselliset toimenpiteet, joiden seurauksena jotkin yritykset saivat vapautuksen kyseisestä verosta ja jolla korvataan kyseisille yrityksille niiden täyttäessä julkisen palvelun velvoitetaan tosiasiallisesti aiheutuneita kustannuksia, voidaan pitää kyseisten yritysten palveluna eikä yhteisön perustamissopimuksen 92 artiklassa (nykyinen 87 artikla) tarkoitettuna valtiontukena. Tuomioistuin totesi myös, että jos myönnetyn vapautuksen ja aiheutuneiden lisäkustannusten vastaavuutta koskeva edellytys on täytynyt, yritykset eivät todellisuudessa saa perustamissopimuksen 92 artiklan (nykyisen 87 artiklan) 1 kohdassa tarkoitettua etua, koska kyseisen verotuksellisen toimenpiteen tarkoituksena on ollut vain asettaa samoilla markkinoilla toimivat yritykset keskenään vertailukelpoiseen kilpailutilanteeseen.

Ottaen huomioon liikennealaa koskevat alakohtaiset säännöt (erityisesti ETA-sopimuksen 49 artikla ja neuvoston asetus (ETY) N:o 1191/69), ei ole ilmeistä, että kyseisen tuomion päätelmiä voitaisiin soveltaa liikennealaan. Kysymys siitä, onko säännölliselle matkustajaliikenteelle maksettava julkinen tuki valtiontukea, on parhaillaan käsiteltävänä yhteisöjen tuomioistuimessa⁽⁴¹⁾.

Kuten jäljempänä selitetään tarkemmin, Norjan hallitus ei ole valvontaviranomaisen käsityksen mukaan osoittanut, kuinka paljon hyvitysjärjestelmästä hyötyiin linja-autoliikenteen harjoittajiin kohdistetaan tai kohdistetaanko niihin lainkaan julkisen palvelun velvoitteita, jotka aiheuttavat niille mahdollista kilpailuhaittaa verrattuna muihin (kaupallisen) linja-autoliikenteen harjoittajiin. Valvontaviranomainen ei saanut myöskään varmuutta siitä, että pikalinja-autoliikenteen harjoittajille myönnettävät hyvitykset rajoittuisivat lisäkustannuksiin, joita niille aiheutuu väitetyistä julkisen palvelun velvoitteista. Itse asiassa hyvitysjärjestelmä ei sellaisenaan sisällä mahdollisten julkisen palvelun velvoitteiden ja hyvityksen välistä nimenomaista yhteyttä. Näin ollen valvontaviranomainen ei voi sulkea pois mahdollisuutta, että hyvitysjärjestelmän mukaisesti myönnetystä taloudellisesta tuesta saattaa koitua tukikelpoisille yrityksille ETA:n valtiontukisäännöissä tarkoitettua todellista taloudellista etua.

⁽³⁸⁾ Neuvoston direktiivi 92/81/ETY, annettu 19 päivänä lokakuuta 1992, kivennäisöljyjen valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta (EYVL L 316, 31.10.1992, s. 12).

⁽³⁹⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-387/92, *Banco Exterior de España*, antama tuomio (Kok. 1994, s. I-877, 13 kohta) ja asiassa C-75/97, *Belgia* vastaan *Komissio*, antama tuomio (Kok. 1999, s. I-3671, 23 kohta).

⁽⁴⁰⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-53/00, *Ferring SA* vastaan *ACCOSS*, 22 päivänä marraskuuta 2001 antama tuomio (Kok. 2001, s. I-9067), 27 ja 29 kohta.

⁽⁴¹⁾ Asia C-280/00, *"Altmark Trans GmbH"*; yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä oleva ennakkoratkaisupyynnö, EYVL C 273, 23.9.2000, s. 8.

Tukiohjelma on myös erityinen siinä mielessä, että se koskee vain liikennealalla toimivia yrityksiä.

Jotta toimenpiteeseen voitaisiin soveltaa ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohtaa, sen on myös vääristettävä kilpailua ja vaikutettava ETA:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kun valtion taloudellinen tuki vahvistaa yrityksen asemaa verrattuna sen kanssa yhteisön sisäisessä kaupassa kilpaileviin yrityksiin, on katsottava, että tuki vaikuttaa kyseiseen kauppaan ⁽⁴²⁾. Yhteisöjen tuomioistuimen tuoreen oikeustapauksen mukaan "...valtioneuvoston liittyvissä asioissa riittää, että kyseiset markkinat ovat, edes osittain, avoimet kilpailulle, jotta tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun" ⁽⁴³⁾.

Hyvitysjärjestelmän mukaisesti myönnetyn valtion tuen mahdollisista vääristävien vaikutusten osalta valvontaviranomainen muistuttaa oikeudellisista säännöksistä, joita sovelletaan matkustajaliikenteeseen. Pääsy kansainvälisille henkilökuljetusmarkkinoille on avattu yhteisistä säännöistä harjoitettaessa kansainvälistä henkilöliikennettä linja-autoilla 16 päivänä maaliskuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 684/92 ⁽⁴⁴⁾. Kabotaasiliikenneoikeudet otettiin käyttöön edellytyksistä, joilla muut kuin jäsenvaltioista olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa kansallista maanteiden henkilöliikennettä jäsenvaltioissa 23 päivänä heinäkuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2454/92 ⁽⁴⁵⁾, muutettu myöhemmin samasta aiheesta 11 päivänä joulukuuta 1997 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 12/98 ⁽⁴⁶⁾.

Neuvoston asetuksen (EY) 12/98 mukaisesti kabotaasiliikenne maanteiden henkilöliikenteessä vapautettiin kotimaisia säännöllisiä yhteyksiä lukuun ottamatta 1 päivästä tammikuuta 1996. Näillä säännöksillä on avattu satunnaisen liikenteen markkinat, säännöllisen erityisliikenteen markkinat ja säännöllisen liikenteen markkinat silloin, kun liikenne on osa säännöllistä kansainvälistä liikennettä.

Euroopan komission tekemän matkustajaliikennemarkkinoita koskevan analyysin mukaan EU:n julkisen liikenteen markkinat avautuvat asteittain kilpailulle. Komissio toteaa, että yhdessätoista EU:n viidestätoista jäsenvaltiosta on otettu käyttöön lainsäädäntö tai hallinnolliset järjestelyt, jotka koskevat kilpailua vähintään osassa kaupunkiliikenteen, alueellisen liikenteen ja alueiden välisen liikenteen linja-autokuljetusmarkkinoilla ⁽⁴⁷⁾.

Komission analyysissä viitataan myös julkisia hankintoja koskeviin sääntöihin ja erityisesti EY:n jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön, jotka parantavat markkinoillepääsyä koko EY/ETA-alueella. Komissio toteaa vielä, että liikenteenharjoittajat osoittivat kasvavaa kiinnostusta muiden maiden kotimarkkinoihin ja ovat jossain määrin jo hankkineet osuuksia kansallisista linja-autoyhtiöistä tai harjoittavat julkista liikennettä kotimarkkinoidensa ulkopuolella ⁽⁴⁸⁾.

Kuten viranomainen on jo todennut menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään, pikalinja-autoliikenteen harjoittajat tarjoavat sekä säännöllisiä matkustajaliikennepalveluja että satunnaisia liikennepalveluja. Siksi on olemassa vaara, että hyvitysjärjestelmän mukaista valtion tukea käyttävät hyväkseen myös pikalinja-autoliikenteen harjoittajat, jotka tarjoavat satunnaisia liikennepalveluja. Vaikka kyseessä olisivat säännöllisen matkustajaliikenteen markkinat, tukikelpoiset liikennöitsijät voivat käyttää hyvitysjärjestelmän mukaisesti myönnettyä valtion tukea samankaltaisten palvelujen tarjoamiseen ulkomailla maissa, jotka ovat avanneet kyseisen markkinalohkon kilpailulle.

⁽⁴²⁾ Asia 730/79, *Philip Morris vastaan Komissio*, (Kok. 1980, s. 2671, 11 kohta).

⁽⁴³⁾ Asiassa T-288/91, *Regione Friuli Venezia Giulia vastaan komissio*, 4 päivänä huhtikuuta 2001 annettu tuomio (Kok. 2001, s. II-1169, 95 kohta).

⁽⁴⁴⁾ EYVL L 74, 20.3.1992, s. 1; sisällytetty ETA-sopimuksen liitteessä XIII olevaan 32 kohtaan.

⁽⁴⁵⁾ EYVL L 251, 29.8.1992, s. 1; sisällytetty ETA-sopimuksen liitteessä XIII olevaan 33a kohtaan.

⁽⁴⁶⁾ EYVL L 4, 8.1.1998, s. 10; sisällytetty ETA-sopimuksen liitteessä XIII olevaan 33b kohtaan.

⁽⁴⁷⁾ Katso komission ensimmäinen ehdotus asetukseksi rautateiden, maanteiden ja sisävesien henkilöliikenteeseen liittyviä julkisen palvelun vaatimuksia ja julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevista jäsenvaltioiden toimista, KOM(2000) 7 lopullinen, 26.7.2000, erityisesti perustelujen sivu 4: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2000/en_500PC0007.pdf. Perusteluissa annettujen tietojen mukaan erityisesti Tanska, Suomi ja Ruotsi ovat jo avanneet liikennemarkkinansa.

⁽⁴⁸⁾ Valvontaviranomainen toteaa, että norjalaiset linja-autoliikennettä harjoittavat yhtiöt ovat ostaneet ulkomaisia yrityksiä, jotka tarjoavat linja-autoliikennepalveluja. Ks. esimerkiksi Euroopan komission 10 päivänä joulukuuta 1999 tekemä päätös (asiassa COMP/M.1768 — SCHOYEN/GOLDMAN SACHS/SWEBUS) yritysten yhteenliittymän, johon kuuluivat muun muassa norjalainen erityisesti linja-autoliikennettä harjoittava yritys Schoyen ja ruotsalainen linja-auto ja turistibussiliikennettä harjoittava Swebus, julistamisesta soveltuvalle yhteismarkkinoille, julkaistu EYVL:ssä C 11, 14.1.2000, s. 6.

Pelkästään näiden seikkojen perusteella voidaan päätellä, että hyvitysjärjestelmän, jonka mukaan myönnetään tukea säännöllistä liikennettä paikallisilla, alueellisilla tai alueiden välisillä markkinoilla tarjoaville yrityksille, on katsottava olevan omiaan vääristämään kilpailua ja vaikuttamaan kauppaan ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Tämä päätelmä vastaa myös komission tällä alalla vakiintunutta käytäntöä ⁽⁴⁹⁾.

Valvontaviranomainen huomauttaa lisäksi, että Norjan hallituksen toimittamat tiedot sekä kolmansien tutkintamenettelyn aikana toimittamat tiedot ja huomautukset osoittavat, että "tukea saamattomille" linja-autoliikenteen harjoittajille myönnettyt hyvitykset tosiasiaa vääristävät kilpailua ja vaikuttavat kauppaan.

Muodollisen tutkintamenettelyn aikana toimitetut tiedot osoittivat, että lähes 50 prosenttia hyvitysjärjestelmään kuuluvista yrityksistä harjoitti sekä säännöllistä että satunnaista liikennettä. Näin ollen mahdolliset pikalinja-autoliikenteen harjoittajille säännöllistä matkustajaliikennepalvelua varten myönnettyt taloudelliset edut voitiin kanavoida muille liiketoiminta-alueille, kuten satunnaisten liikennepalvelujen tarjoamiseen.

Valvontaviranomainen ei voi myöskään sulkea pois mahdollisuutta, että ainakin tietyillä reiteillä säännölliset ja satunnaiset liikennepalvelut kilpailevat keskenään. Säännöllisen ja satunnaisten linja-autoliikenteen välisestä kilpailutilanteesta Norjan hallitus väitti, että säännöllistä ja satunnaista liikennettä harjoitetaan erilaisten oikeudellisten ehtojen mukaisesti, joten satunnainen ja säännöllinen matkustajaliikenne kuuluivat kumpikin eri markkinoille. Valvontaviranomainen toteaa kuitenkin, että säännöllisten liikennepalvelujen ja satunnaisten liikennepalvelujen välistä todellista kilpailutilannetta ei voida määritellä abstraktein perustein. Kilpailevatko nämä kaksi liikennemuotoa keskenään voidaan todeta vain yksittäisten reittien perusteella ja yksilöllisten olosuhteiden, kuten etäisyyksien, sijainnin jne. perusteella.

Norjan hallituksen toimittamien tietojen ja sen kantelun tekijän tähän liittyviä väitteitä koskevien huomautusten perusteella valvontaviranomainen toteaa, että reittejä, joilla harjoitetaan sekä säännöllistä että satunnaista liikennettä, näyttää olevan useita. Tämä näyttää pitävän paikkansa erityisesti tapauksissa, joissa lopullisena päämääränä on matkailukohde/hiihtokeskus tai joissa matkailijoita kiinnostavat paikat sijaitsevat tietyn reitin varrella. Toimitetut tiedot osoittavat lisäksi, että säännöllisiä liikennepalveluja tarjoavilla liikennöitsijöillä oli mahdollisuus palvella matkustajaryhmiä, jotka olivat menossa tiettyihin retkikohteisiin.

Satunnaisten liikennepalvelujen markkinat (ja tavaroiden/pakettien kuljetusmarkkinat) on täysin vapautettu. Siksi valtiontuki, joka saattaa vääristää kilpailua näillä markkinoilla, on myös omiaan vaikuttamaan kauppaan. Valtion tuki saattaa lisäksi vaikuttaa myös säännöllisten liikennepalvelujen kauppaan. Se, että ulkomaiset liikennöitsijät, jotka tarjoavat kansainvälisiä säännöllisiä kuljetuspalveluja Norjassa, voivat samalla tavoin hyödyntää tarkasteltavana olevaa hyvitysjärjestelmää, ei poista sen mahdollisia vaikutuksia kauppaan, koska hyvitysjärjestelmästä hyötyvät liikennöitsijät saattavat käyttää hyväkseen muissa ETA:n jäsenvaltioissa avautuvia markkinoita ja tarjota säännöllisiä liikennepalveluja Norjan ulkopuolella.

Tästä syystä valvontaviranomainen päättelee, että tarkasteltavana oleva hyvitysjärjestelmä on omiaan vääristämään kilpailua ja vaikuttamaan ETA-sopimuksen sopimuspuolten väliseen kauppaan.

Edellä esitettyjen seikkojen perusteella valvontaviranomainen päättelee, että tarkasteltavana oleva hyvitysjärjestelmä on ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

⁽⁴⁹⁾ Ks. Euroopan komission päätös ekologisen verouudistuksen jatkamisesta, valtiontukiasia N 575/A/99 — Saksa, ja sitä uudempi komission päätös kyseisten toimenpiteiden jatkamisesta maaliskuun 2001 jälkeen, valtiontukiasia N 449/2001 — Saksa ja sitä uudempi komission valtiontukipäätös N 588/2002 — Yhdistynyt kuningaskunta, kaukoliikenteen linja-autopalveluja koskeva avustusoikeus.

B. ILMOITUSVELVOLLISUUS JA LYKKÄYSVELVOITE

Valvontaviranomaisesta ja tuomioistuimesta tehdyn sopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan 1 artiklan 3 kohdan mukaan "EFTAn valvontaviranomaiselle on ilmoitettava tuen myöntämistä tai sen muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa.(...) Valtio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös."

Ilmoitusvelvollisuus ja lykkäysvelvoite koskevat "uutta tukea". Sen sijaan "voimassa olevaa tukea" voidaan myöntää kunnes valvontaviranomainen toteaa, että kyseinen tuki ei sovellu ETA-sopimuksen toimintaan. Valvontaviranomaisen valtiontukea koskevien suuntaviivojen 7 luvun 7.2 kohdassa olevan määritelmän mukaisesti "voimassa oleva tuki" on "ennen ETA-sopimusta myönnettyä" tukea (eli "tukiohjelmiä, jotka olivat käytössä ETA-sopimuksen tullessa voimaan") ja hyväksyttyä tukea.

Tehtäessä päätöstä siitä, onko tukiohjelma katsottava "uudeksi tueksi" vai "voimassa olevaksi tueksi", valvontaviranomainen tutkii kyseistä tukea koskevat säännökset ja erityisesti kyseisten säännösten voimaantuloajat. Valvontaviranomainen ei ole velvollinen suorittamaan taloudellista analyysiä kyseisestä toimenpiteestä verrattuna tukiohjelmiin, jotka ovat olleet voimassa ennen uusien säännösten voimaantuloa.

Tämän näkemyksen vahvistaa myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan asiassa "Namur-Les Assurances" "...uuden tuen aloittamista tai voimassa olevan tuen muuttamista ei ole mahdollista arvioida tuen laajuuden perusteella eikä erityisesti sen rahallisen määrän perusteella missään yrityksen elinkaaren vaiheessa, jos tuki myönnetään sellaisten aikaisempien oikeudellisten säännösten perusteella, jotka pysyvät muuttumattomina. Voidaanko tuki luokitella uudeksi tueksi vai muutetuksi voimassa olevaksi tueksi on määriteltävä sitä koskevien säännösten perusteella." ⁽⁵⁰⁾ (alleviivaukset tässä)

Tosiasia, että aiempi verovapautus, joka perustui Norjan valmisteveroja koskevan lain mukaisesti tehtyihin päätöksiin, kumottiin, ja uusi hyvitysjärjestelmä otettiin käyttöön, riittää tekemään tästä hyvitysjärjestelmästä valvontaviranomaisesta ja tuomioistuimesta tehdyn sopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua "uutta tukea".

Valvontaviranomainen katsoo lisäksi, että vuonna 1999 käyttöön otettu hyvitysjärjestelmä sisältää säännöksiä, jotka liittyvät tukikelpoisten toimintojen laajuuteen ja erityisesti hyvityksen laskemiseen ja poikkeavat sellaisenaan olennaisesti aikaisemmista verovapautusta koskevista säännöistä. Tässä yhteydessä valvontaviranomainen huomauttaa erityisesti, että kun aikaisempi dieselverovapautus takasi, että tästä vapautuksesta koituvat edut vastasivat aivan itsestään dieselverosta aiheutuvia kustannuksia, sen jälkeen käyttöön otettu hyvitysjärjestelmä ei varmista, että liikennöitsijät eivät voi saada enempää kuin niiden todellisia dieselverosta aiheutuvia kustannuksia vastaavan määrän. Hyvitysjärjestelmään liittyvä hyvitysjärjestelmä sisältää liiallisten hyvitysten riskin, koska hyvityksen määrää ei ole sidottu dieselverosta kyseisille liikenteenharjoittajille aiheutuviin todellisiin kustannuksiin, vaan määritellään valtiolta järjestelmän mukaista tukea hakevien liikennöitsijöiden reitillä ajamiin kilometrien perusteella ⁽⁵¹⁾.

Valvontaviranomaisen käsityksen mukaan hyvitysjärjestelmä ei ollut vapautettu neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta, koska se ei täyttänyt asetuksessa säädettyä ehtoja ⁽⁵²⁾.

⁽⁵⁰⁾ Tuomioistuimen asiassa C-44/93, *Namur-Les Assurances du Crédit SA*, 9 päivänä elokuuta 1994 antama tuomio (Kok. 1994, s. I-3829, 28 kohta).

⁽⁵¹⁾ Tätä seikkaa pohditaan jäljempänä tarkemmin.

⁽⁵²⁾ Katso jäljempänä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 mukainen yksityiskohtainen arviointi hyvitysjärjestelmästä.

Näin ollen valvontaviranomainen päättlee, että vuonna 1999 käyttöön otettu hyvitysjärjestelmä on "uutta tukea", josta olisi valvontaviranomaisesta ja tuomioistuimesta tehdyn sopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti pitänyt ilmoittaa ennalta valvontaviranomaiselle ⁽⁵³⁾.

Koska tarkasteltavana olevaa hyvitysjärjestelmää ei oltu ilmoitettu viranomaiselle ennalta, se katsotaan "sääntöjenvastaiseksi menettelytapavirheen vuoksi" valvontaviranomaisen valtiontukea koskevien suuntaviivojen 6 luvun mukaisesti.

C. PIKALINJA-AUTOLIKENNETTÄ KOSKEVAN HYVITYSJÄRJESTELMÄN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

Norjan hallituksen esittämien seikkojen perusteella valvontaviranomainen arvioi "tukea saamattomiin" linja-autoliikenteen harjoittajiin sovellettavan hyvitysjärjestelmän ottaen huomioon neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 (ja ETA-sopimuksen 49 artiklan) sekä ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan yhdessä ympäristöä koskevien suuntaviivojen kanssa.

1. NEUVOSTON ASETUS (ETY) N:o 1191/69

a) **Oikeudellista kehystä koskevat ehdot**

ETA-sopimuksen 49 artiklan mukaisesti "[t]uki on tämän sopimuksen mukainen, jos se on tarpeen liikenteen yhteensovittamiseksi tai korvausta julkisten palvelujen käsitteeseen kuuluvien velvoitteiden täyttämiseksi".

Asetuksessa (ETY) N:o 1191/69, annettu 26 päivänä kesäkuuta 1969, julkisten palvelujen käsitteeseen rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteessä olennaisesti kuuluvia velvoitteita koskevista jäsenvaltioiden toimenpiteistä ⁽⁵⁴⁾, sellaisena kuin se on muutettuna 20 päivänä kesäkuuta 1991 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1893/91 ⁽⁵⁵⁾ ja sisällytettynä ETA-sopimukseen, vahvistetaan säännöt, joiden mukaisesti julkisen palvelun velvoitteista maksetut korvaukset voidaan katsoa soveltuvaksi ETA-sopimuksen toimintaan.

Neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1191/69 julkisen palvelun velvoitteista maksettu korvaus julistetaan sääntöjenmukaiseksi ja vapaaksi ilmoitusvelvollisuudesta, jos kyseiset velvoitteet on määrätty ja jos korvauksen määrä on laskettu asetuksen säännösten mukaisesti.

Asetuksessa tarkoitettujen julkisen palvelun velvoitteiden määrittämisen ja luetellaan neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 2 artiklassa. Kyseisen 2 artiklan nojalla kyseiset velvoitteet voivat johtaa hyvitysten maksamiseen vain, jos voidaan osoittaa, että kyseiset velvoitteet on määrätty asianomaiselle yritykselle vastoin sen taloudellisia etuja.

Neuvoston asetuksen (ETY) 1191/69 3 artiklassa EFTAn jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus pitää voimassa julkisen palvelun velvoitteita varmistaakseen riittävät liikennepalvelut ottamalla huomioon yleinen etu ja mahdollisuus käyttää muita liikennemuotoja. Liikennepalveluja tarjoavat yritykset voivat pyytää toimivaltaisilta viranomaisilta kyseisten velvoitteiden lakkauttamista, jos velvoitteesta aiheutuu niille taloudellista haittaa. Asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että päätöksissä pitää voimassa julkisen palvelun velvoite on määrättävä myös hyvityksestä, jonka suuruus on määrättävä asetuksen säännösten mukaisesti (ks. asetuksen 10—13 artikla).

⁽⁵³⁾ Valvontaviranomaisen päätelmät vastaavat komission käytäntöä, ks. esim. valtiontuki N 1999/99 — Alankomaat, paikallisliikennettä harjoittaville yrityksille myönnettävistä verohelpotuksista.

⁽⁵⁴⁾ EYVL L 156, 28.6.1969, s. 1; sisällytetty ETA-sopimuksen liitteessä XIII olevaan I luvun "Sisämaan liikenne" 4 kohtaan.

⁽⁵⁵⁾ EYVL L 169, 29.6.1991, s. 1; sisällytetty ETA-sopimuksen liitteessä XIII olevaan I luvun "Sisämaan liikenne" 4 kohtaan.

b) *Julkisen palvelun velvoitteiden määritelmä*

Valvontaviranomainen huomauttaa aluksi, että se ei sulje pois mahdollisuutta, että Norjan kotimaan matkustajaliikennettä koskevan asetuksen ehtoja voitaisiin periaatteessa pitää neuvoston asetuksen (ETY) 2 artiklan 2—5 kohdassa tarkoitettuina julkisen palvelun velvoitteina.

c) *Erityisten julkisen palvelun velvoitteiden asettaminen "tukea saamattomille" linja-autoliikenteen harjoittajille*

Valvontaviranomainen katsoo, että sille toimitettujen tietojen perusteella Norjan kotimaan matkustajaliikennettä koskevassa asetuksessa säädettyjen ehtojen ei voida katsoa kohdistuvan linja-autoliikenteen harjoittajiin, jotka hyötyvät pikalinja-autoliikennettä varten käyttöön otetusta hyvitysjärjestelmästä.

Valvontaviranomaisen näkemyksen mukaan "tukikelpoisten" ja "tukea saamattomien" linja-autoliikennöitsijöiden välillä on huomattava ero, jota on arvioitava erikseen neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 mukaisesti. Tämä ero johtuu Norjan lain mukaisen oikeudellisen kehyksen ehdoista. "Tukikelpoiset" liikennöitsijät on valikoitu tarjouskilpailun perusteella tarjoamaan säännöllisiä liikennepalveluja. Toimivaltaiset viranomaiset laativat tarjouskilpailua varten erityisehdot, joiden mukaisesti liikennöitsijöitä pyydetään tarjoamaan liikennepalveluja. Valitut liikenteenharjoittajat saavat suoraa valtion maksamaa tukea hyvityksenä, joka määräytyy liikennepalvelujen tarjoamisen aiheuttamien kustannusten perusteella ja sen taso määritellään tarjouskilpailun yhteydessä. Oikeudesta liikennöidä tietyllä reitillä ennalta määrättyjen velvoitteiden mukaisesti koskevan sopimuksen tekemistä niiden liikenteenharjoittajien kanssa, jotka on valittu tarjouskilpailussa, voidaan pitää päätöksenä, jolla tietyt julkisen palvelun velvoitteet määrätään valitun liikenteenharjoittajan täytettäväksi. "Tukea saamattomat" liikenteenharjoittajat ovat puolestaan ryhtyneet harjoittamaan säännöllistä liikennettä kaupallisin perustein. Näin ollen kyseisillä liikenteenharjoittajilla ei ole Norjan lain mukaan oikeutta saada valtiolta suoraa tukea säännöllisen matkustajaliikenteen harjoittamiseksi kyseisillä reiteillä.

Valvontaviranomainen katsoo, että toimivaltaisten viranomaisten "tukea saamattomille" liikenteenharjoittajille myöntämä toimilupaa, jonka mukaisesti ne voivat tarjota säännöllisiä matkustajaliikennepalveluja tietyillä reiteillä, ei voida pitää neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 3 ja 6 artiklassa edellytettynä päätöksenä. Valvontaviranomaisen käsityksen mukaan toimilupa on pikemminkin säännöllisen matkustajaliikennepalvelun tarjoamisen edellytys kuin päätös, jolla kyseinen liikenteenharjoittaja veloitetaan tarjoamaan palvelua. Vaikka asianomaisille linja-autoliikenteen harjoittajille myönnetty toimilupa sisältää veloitteen täyttää liikennöintilaissa ja kotimaan matkustajaliikenteestä annetussa asetuksessa määrätty ehdot, kyseiset ehdot eivät välttämättä sisällä julkisen palvelun velvoitteita, jotka olisi määrätty näille liikenteenharjoittajille, koska liikenteenharjoittajat ovat hakeneet toimilupaa säännöllisten liikennepalvelujen tarjoamiseksi taloudellisista syistä. Valvontaviranomainen huomauttaa myös, että liikenteen tason näyttävät määränneen suureksi osaksi säännöllisten matkustajaliikennepalvelujen tarjoamista tietyllä reitillä koskevaa toimilupaa hakeneet liikennöitsijät kuin julkiset viranomaiset ⁽⁵⁶⁾.

Valvontaviranomainen on tietoinen siitä, että tietyt reittejä koskevista hakemuksista ja linja-autoliikenteen harjoittajien tarjoamien sekä toimiluvissa määriteltyjen palvelujen tasosta on ehtoja oikeuskehyksessä, joka vapauttaa asianomaiset liikenteenharjoittajat (osittain ⁽⁵⁷⁾) dieselverosta aiheutuvista kustannuksista. Ei voida sulkea täysin pois mahdollisuutta, että säännöllisen matkustajaliikenteen harjoittamista koskevan toimiluvan hakemiseen johtavat taloudelliset oletukset ovat muuttuneet, jos linja-autoliikenteen harjoittajien on vastattava dieselverosta aiheutuvista kustannuksista (osittain) itse.

⁽⁵⁶⁾ Ks. esim. päätös Møren ja Romsdalin maakunnan liikenteestä, tehty 6 päivänä helmikuuta 2002, ja päätös of the Buskerudin maakunnan liikenteestä, tehty 22 päivänä elokuuta 2001. Molemmat päätökset ovat saatavilla Internetissä.

⁽⁵⁷⁾ Jos liikenteenharjoittajat ovat hakeneet toimilupaa ennen tammikuun 1 päivää 1999, ne on kokonaan vapautettu dieselverosta. Jos toisaalta toimilupa on myönnetty kyseisen ajankohdan jälkeen, liikennöitsijöiden on periaatteessa maksettava dieselvero, mutta niillä on oikeus saada hyvitystä kyseisen hyvitysjärjestelmän mukaisesti. Näin ollen ne vapautuvat vain osittain dieselverosta aiheutuvista kustannuksista.

Valvontaviranomainen toteaa myös, että asiaa koskevat oikeudelliset säännökset (ks. kotimaan matkustajaliikenteestä annetun asetuksen 19 §) näyttävät antavan liikenteenharjoittajille mahdollisuuden pyytää liikennepalvelun lopettamista tietyllä reitillä tai liikennepalvelua koskevien ehtojen muuttamista. Tällaisen pyynnön perusteella toimivaltaisen viranomaiset voivat määrätä asianomaiselle liikenteenharjoittajalle julkisen palvelun velvoitteita, jos liikennepalvelun jatkamisen kyseisellä reitillä katsotaan olevan yleisen edun mukaista. Tämän säännöksen soveltaminen antaisi Norjan viranomaisille mahdollisuuden määrittellä, minkä reittien katsotaan olevan yleisen edun mukaisia ja mitä ehtoja ja mitä velvoitteita liikenteenharjoittajalle on asetettava, jotta varmistettaisiin sellainen palvelutaso, jota liikenteenharjoittaja ei pitäisi yllä ottaen huomioon omat taloudelliset etunsa.

Valvontaviranomainen huomauttaa kuitenkin, että tätä säännöstä ei ole sovellettu tarkasteltavana olevassa tapauksessa. Tästä syystä valvontaviranomainen katsoo, että toimivaltaiset julkiset viranomaiset eivät ole tehneet päätöstä, jonka mukaan julkisen palvelun velvoitteet olisi määrätty tietyille liikenteenharjoittajille.

d) *Ylimääräisten kustannusten määrittely verrattuna oman taloudellisen etunsa vuoksi toimiville "tukea saamattomille" linja-autoliikenteen harjoittajille aiheutuviin kustannuksiin*

Valvontaviranomainen on tietoinen siitä, että kotimaan matkustajaliikenteestä annetun asetuksen 19 §:n käyttämättömyys johtuu mahdollisesti käytössä olevasta hyvitysjärjestelmästä. Tästä syystä valvontaviranomainen tutki edelleen liikenteenharjoittajan taloudellisen tilanteen perusteella, voitiinko tukea saamattomia linja-autoliikenteen harjoittajien katsoa ottavan vastuulle liikennöintilaissa ja kotimaan matkustajaliikenteestä annetussa asetuksessa määritellyjä velvoitteita vastoin omia taloudellisia etujaan (erityisesti, jos liikennöinti tietyillä reiteillä tuottaisi tappiota ilman hyvitysjärjestelmästä saatavia tuloja).

Valvontaviranomainen ei voi sulkea pois mahdollisuutta, että kaupallisesti toimivilla (eli kannattavilla) liikenteenharjoittajilla voi olla mahdollisuus saada valtiontukea julkisen palvelun velvoitteista maksettavan korvauksen muodossa, kuten Norjan liikennöitsijöiden järjestö väittää. Jotta tällaista valtion maksamaa tukea voitaisiin pitää soveltuvana ETA-sopimuksen toimintaan, neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1191/69 säädetyt vaatimukset on täytettävä (erityisesti tiettyjen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä aiheuttavat ylimääräiset nettokustannukset on määriteltävä ja hyvityssumma on laskettava vastaavasti).

Neuvoston asetuksen (ETY) 1191/69 10—13 artiklassa säädettyjen yhteisten hyvitysmenettelyjen mukaisesti hyvityksen määrä on laskettava erityisistä ehdoista ja velvoitteista aiheutuneiden ylimääräisten kustannusten perusteella ja tulot vähennettynä. Tämän menetelmän soveltaminen edellyttää, että toimivaltaiset viranomaiset vertaavat tilannetta, jossa julkisen palvelun velvoite täytetään (todelliseen tai oletettuun) tilanteeseen, jossa asianomainen liikenteenharjoittaja olisi ollut vapaa päättämään kyseisen palvelun tarjoamisesta yksinomaan taloudellisin perustein. Hyvityksen määrän laskenta edellyttää toimivaltaisilta viranomaisilta tapauskohtaista arviointia kyseisen julkisen palvelun velvoitteeseen liittyvistä kustannus- ja tuottoaikutuksista.

Tähän liittyen valvontaviranomainen toteaa, että tarkasteltavana oleva hyvitysjärjestelmä ei sisällä vastaavaa arviointia. Tästä syystä on vaikea perustella, miksi pikalinja-autoliikenteen harjoittajiin sovellettavan hyvitysjärjestelmän voitaisiin katsoa täyttävän neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 vaatimukset.

Valvontaviranomainen toteaa lisäksi, että Norjan hallituksen ja Norjan liikennöitsijöiden järjestön toimittamissa tiedoissa ei selvästi määritellä ylimääräisiä kustannuksia, jotka aiheutuvat kaikista väitetyistä julkisen palvelun velvoitteista, eikä niissä määritellä vastaavia ylimääräisiä kustannuksia yksittäisten liikenteenharjoittajien osalta. Tähän liittyen valvontaviranomainen toteaa, että joidenkin velvoitteiden osalta (kuten ehdoton kuljetusvelvoite) ei ole toimitettu mitään ylimääräisiä kustannuksia koskevia arvioita. Lisäksi jotkin Norjan hallituksen ja Norjan liikennöitsijöiden järjestön tarkoittamista velvoitteista eivät olisi valvontaviranomaisen mielestä välttämättä aiheuttaneet ylimääräisiä kustannuksia verrattuna siihen, mitä asianomaiset liikennöitsijät tekisivät oman taloudellisen etunsa vuoksi (esim. vaatimus, jonka mukaan reittejä koskevat tiedot tulisi asianmukaisesti julkistaa). Muut ehdot näyttäisivät myös aiheuttavan lisätuloja, jotka tulisi vähentää ylimääräisistä kustannuksista. Tietoja mahdollisista lisätuloista, jotka johtuisivat Norjan liikennöitsijöiden järjestön mainitsemista velvoitteista, ei kuitenkaan toimitettu.

Näin ollen viranomaisen katsoo, että Norjan hallitus ei ole osoittanut riittävästi ylimääräisten kustannusten olemassaoloa ottaen huomioon kaikki väitetyt julkisen palvelun velvoitteet ja kaikki liikennöitsijät, joihin kyseiset velvoitteet väitteiden mukaan kohdistuvat.

e) Ylimääräisiin nettokustannuksiin perustuva hyvitys julkisen palvelun velvoitteista

Norjan hallitus väitti, että hyvitysjärjestelmä ei voinut johtaa pikalinja-autoliikenteen harjoittajille maksettaviin ylisuuriin hyvityksiin, koska hyvityksen määrä pysyisi aina pienempänä kuin dieselveron määrä.

Kattaako hyvitys vain osan dieselverosta vai ei on toisarvoinen kysymys arvioitaessa hyvitysjärjestelmän yhdenmukaisuutta neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 kanssa, koska dieselverosta pikalinja-autoliikenteen harjoittajille aiheutuvat kustannukset eivät ehkä ole yhtäläiset väitetyistä julkisen palvelun velvoitteista aiheutuvien kustannusten kanssa.

Kuten edellä on todettu, toimitetut tiedot sisälsivät vain arvioita tietyistä velvoitteista ja tietyistä liikenteenharjoittajista. Tietyt Norjan liikennöitsijöiden järjestön mainitsevat velvoitteet näyttävät koskevan kaikkia säännöllisiä matkustajaliikennepalveluja (esim. ehdoton kuljetusvelvoite, riittävän linja-automäärän varaaaminen, tietojen julkaiseminen "Rutebok"-kirjassa), kun taas toiset velvoitteet näyttävät koskevan vain tiettyjä liikenteenharjoittajia (esim. määrättyjen terminaalien käyttö, erityisten pysähdyspaikkojen käyttö, velvoite varustaa pysäkit tiedotustauluilla, tiettyjen matkustajaryhmien asettaminen etusijalle, lippujen käyttö, kilpailuviranomaisten hyväksymät lipunmyyntikoneet) ⁽⁵⁸⁾.

Siksi ehdot, joilla säännöllisiä liikennepalveluja tarjotaan ja mahdolliset ylimääräiset (netto)kustannukset, joita asianomaisille liikennöitsijöille aiheutuu, voivat vaihdella merkittävästi liikennöitsijästä toiseen ja reitiltä toiselle. Toisaalta hyvityksen määrä lasketaan reittien pituuden perusteella. Määrä ei vaihtele sen mukaan, onko tiettyjä velvoitteita olemassa vai ei, tai sen mukaan, millaisia kustannuksia näihin velvoitteisiin liittyy.

Näin ollen Norjan hallitus ei ole osoittanut, että valtion maksama tuki, jota myönnetään hyvitysjärjestelmän mukaisesti, ei sisältäisi ylisuuria hyvityksiä väitetyistä julkisen palvelun aiheuttamista kustannuksista, joita asianomaisille liikenteenharjoittajille aiheutuu.

f) Päätelmä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 mukaisesta arvioinnista ja loppuhuomautukset

Edellä esitetyn perusteella valvontaviranomainen päätelee, että ehtoja, joiden perusteella pikalinja-autoliikenteen harjoittajat tarjoavat säännöllisiä matkustajaliikennepalveluja, ei voida käsitteellisesti tarkastellen pitää julkisen palvelun velvoitteina, jotka on määrätty asianomaisten liikenteenharjoittajien täytettäväksi. Norjan hallitus ei ole myöskään osoittanut, että väitetyistä julkisen palvelun velvoitteista aiheutuisi ylimääräisiä kustannuksia (se ei ole myöskään määritellyt kyseisiä kustannuksia) ja että pikalinja-autoliikenteen harjoittajille hyvitysjärjestelmän mukaisesti myönnettyt hyvitykset rajoittuisivat kyseisten ylimääräisten kustannusten määrään. Näin ollen valvontaviranomainen ei katsonut, että neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1191/69 säädetyt ehdot täytyvät.

Olettaen, että hyvitysjärjestelmää ei voitaisi arvioida suoraan ETA-sopimuksen 49 artiklan perusteella ⁽⁵⁹⁾, valvontaviranomainen katsoo, että hyvitysjärjestelmää ei voida pitää kyseisen säännöksen mukaisena, koska Norjan hallitus ei ollut osoittanut, että hyvitys oli tarpeellinen ja oikeassa suhteessa julkisen palvelun tarjoamiseen.

⁽⁵⁸⁾ Liikennepalvelujen tarjoamisehtojen ero käy ilmi Norjan liikennöitsijöiden järjestön toimittamista tiedoista, jotka koskevat julkisen palvelun tarjoamisvelvoitteesta aiheutuvia kustannuksia ja yksittäisissä toimiluvissa määrättyistä ehdoista.

⁽⁵⁹⁾ Tässä yhteydessä valvontaviranomainen huomauttaa myös, että julkisasiamies Légerin jokin aika sitten asiassa "Altmark Trans" antaman lausunnon mukaan EY:n perustamissopimuksen perussäännösten soveltaminen julkisen palvelun velvoitteista maksettavien hyvitysten arvioimiseksi ei ole luvallista (ks. ensimmäinen lausunto, annettu 19 päivänä maaliskuuta 2002, 114—117 kohta, ei vielä julkaistu.)

Valvontaviranomainen haluaa huomauttaa, että edellä mainittu päätelmä ei merkitse, ettei pikalinja-autoja käyttäen tarjottuja säännöllisiä matkustajaliikennepalveluja ei saisi hyvittää niiden kustannusten osalta, jotka johtuvat niihin todella kohdistuvista julkisen palvelun velvoitteista. Hyvityksen oikeutus riippuu yksilöllisestä arvioinnista, jonka toimivaltaiset viranomaiset suorittavat kyseisiä reittejä koskevista olosuhteista ja siitä, kohdistuuko kyseiseen liikenteenharjoittajaan julkisen palvelun velvoitteita, voidaanko niitä kohdistaa tähän tai kuinka paljon niitä tähän kohdistuu. Tämän arvioinnin perusteella määritellään kyseisiin velvoitteisiin liittyvät ylimääräiset kustannukset, joiden kattamiseksi hyvityksiä voidaan myöntää. Ilman tällaista toimivaltaisten kansallisten viranomaisten suorittamaa yksilöllistä arviointia valvontaviranomainen ei voi arvioida, onko pikalinja-autoliikenteen harjoittajiin sovellettava hyvitysjärjestelmä mahdollista katsoa ETA-sopimuksen valtioneuvoston päätöksen mukaisesti.

Valvontaviranomaisen tiedossa ei ole myöskään yhtään Euroopan komission päätöstä, jolla tarkasteltavana olevan hyvitysjärjestelmän kaltainen tuki olisi hyväksytty neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 perusteella. Sen sijaan tuore komission päätös kaukoliikenteen linja-autoille Yhdistyneessä kuningaskunnassa myönnettyistä avustuksista osoittaa, että Euroopan komissio ottaa julkisen palvelun velvoitteista suoritettavien hyvitysmaksujen neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1191/69 mukaisessa arvioinnissa tarkoin huomioon vaaran mahdollisista ylisuurista hyvityksistä. Euroopan komissio katsoi, että hyvitysjärjestelmä, jonka mukaisesti avustukset laskettiin ajettujen matkakilometrien perusteella ilman, että niillä olisi ollut yhteyttä julkisen palvelun velvoitteista aiheutuviin todellisiin kustannuksiin, ei sellaisenaan voinut torjua ylisuurten hyvitysten vaaraa. Vasta, kun Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset olivat esittäneet mekanismit, joiden avulla voitiin varmistaa, että avustusohjelman mukaiset maksut eivät voineet yleisellä tasolla eikä kunkin järjestelmästä hyötyvän yksittäisen liikennöitsijä tasolla voineet johtaa ylisuuriin hyvityksiin, komissio katsoi hyvitysohjelman neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1191/69 säädettyjen vaatimusten mukaiseksi ⁽⁶⁰⁾.

2. ETA-SOPIMUKSEN 61 ARTIKLAN 3 KOHDAN c ALAKOHTA YHDESSÄ YMPÄRISTÖÄ KOSKEVIEN SUUNTAVIIVOJEN KANSSA

Valvontaviranomainen on Norjan hallituksen toimittamien lisätietojen perusteella tutkinut, voisiko tukeen soveltaa ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdassa mainittua poikkeusta yhdistettynä valvontaviranomaisen valtioneuvoston päätöksen mukaisesti suuntaviivojen 15 lukuun, joka koskee ympäristönsuojeluun tarkoitettua tukea.

Aluksi on syytä huomauttaa, että sen jälkeen, kun valvontaviranomainen teki päätöksensä muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisesta, on hyväksytty uudet ympäristöä koskevat suuntaviivat ⁽⁶¹⁾.

Valvontaviranomaisen valtioneuvoston päätöksen mukaisesti uusien suuntaviivojen 15 luvun 73 kohdan mukaisesti uusien suuntaviivojen sovelletaan alkaen niiden hyväksymispäivästä (eli 23 päivästä toukokuuta 2001). Valvontaviranomaisen ympäristönsuojelua koskevien suuntaviivojen uuden 15 luvun 74 kohdan mukaisesti valvontaviranomainen soveltaa vuoden 1994 suuntaviivoja ⁽⁶²⁾ asioissa, joissa kyseessä on ilmoittamaton tuki, jos tuki on myönnetty ennen uusien suuntaviivojen hyväksymistä. Jos tuki myönnetään uusien suuntaviivojen hyväksymisen jälkeen, valvontaviranomainen soveltaa uusia suuntaviivoja.

Kuten edellä on todettu, hyvitysjärjestelmä on uutta tukea, jota Norjan hallitus ei ole ilmoittanut valvontaviranomaiselle. Näin ollen kyseessä on uusien ympäristöä koskevien suuntaviivojen 74 kohdassa tarkoitettu ilmoittamaton tuki.

Tästä syystä valvontaviranomainen arvioi hyvitysohjelman ajanjaksolla 1 päivästä tammikuuta 1999 22 päivään toukokuuta 2001 vuoden 1994 ympäristöä koskevien suuntaviivojen mukaisesti ja 23 päivästä toukokuuta 2001 alkaen uusien ympäristöä koskevien suuntaviivojen mukaisesti.

⁽⁶⁰⁾ Valtioneuvoston päätös N 588/2002 — Yhdistynyt kuningaskunta.

⁽⁶¹⁾ Valvontaviranomaisen päätös, tehty 23 päivänä toukokuuta 2001, päätös nro 152/01/KOL, EYVL L 237, 6.9.2001, s. 16.

⁽⁶²⁾ Julkaistu EYVL:ssä L 231, 3.9.1994.

a) **Hyvitysjärjestelmän arviointi vuoden 1994 ympäristöä koskevien suuntaviivojen mukaisesti**

Valvontaviranomaisen ympäristöä koskevien suuntaviivojen 15.4.3 kohdan mukaan toimintatuki voi olla hyväksyttävissä jätehuollon ja ympäristöverohelpotusten osalta. Valvontaviranomaisen valtiontukea koskevissa suuntaviivoissa määriteltyjen ehtojen soveltaminen merkitsee sitä, että periaatteessa hyvitys pitäisi rajoittaa ylimääräisiin tuotantokustannuksiin ja tuen pitäisi olla väliaikaista ja asteittain alenevaa, niin että se kannustaisi päästöjen vähentämiseen tai tehokkaampien energialähteiden käyttöönottoon nopeammalla aikataululla. Tällainen väliaikainen vapautus uusista ympäristöveroista voi olla sallittua silloin, kun se on tarpeen kilpailukyvyyn menetyksen tasaamiseksi, erityisesti kansainvälisellä tasolla. Lisäksi huomioon on otettava se, mitä asianomaisten yritysten on puolestaan tehtävä vähentääkseen ympäristön pilaantumista.

(1) *Ylimääräisiin tuotantokustannuksiin rajoitettu hyvitys*

Muodollisen tutkintamenettelyn aikana Norjan hallitus toimitti lukuja, jotka liittyivät hyvitysjärjestelmän mukaisesti käytettyihin yleisiin rahamääriin suhteessa dieserveron tuottoon. Nämä luvut, jotka päivitetty Norjan hallituksen äskettäin tekemien budjettiehdotusten mukaisesti, esitetään jäljempänä olevassa taulukossa.

Taulukko 3

	1998	1999	2000	2001	2002
Hyvitysmaksut (muutettu)	n.a.	64,0 milj.	71,7 milj.	40,8 milj.	29,0 milj.
Dieserveron tuotto (ALV sisältyy) ⁽¹⁾	n.a.	64,0 milj.	66,0 milj.	53,0 milj.	51,0 milj.

⁽¹⁾ Nämä luvut eivät edusta todellisia verotuottoja, koska dieserveroa peritään "tukea saamattomilta" linja-autoliikenteen harjoittajilta, mutta ne on laskettu perustuen kaikkein tehokkaimpien ajoneuvojen kulutukseen.

Norjan hallitus väitti, että dieserveron tuotto ylitti hyvitysjärjestelmään käytetyt määrät. Näin ollen yleinen hyvitystaso oli Norjan hallituksen mukaan koko ajan alle 100 prosenttia.

Tähän liittyen Norjan viranomaiset väittivät, että dieserveron tuotto olisi todellisuudessa korkeampi kuin edellä olevassa taulukossa. Norjan viranomaisten mukaan valvontaviranomaiselle ilmoitettu verotuotto ei perustunut tukea saamattomilta linja-autoliikenteen harjoittajilta todellisuudessa perittyyn dieserveroon, vaan se oli laskettu perustuen oletukseen, että asianomaiset linja-autoliikenteen harjoittajat käyttäisivät energiankulutukseltaan tehokkaimpia ajoneuvoja (joiden kulutus on 0,315 l/km). Norjan viranomaisten mukaan kaikilla linja-autoliikenteen harjoittajilla ei ole tällaisia ajoneuvoja. Jos liikennöitsijät kuluttaisivat todellisuudessa enemmän dieselpolttoainetta, kuin veron tuottoa koskevissa laskelmissa oletettiin, dieserveron tuottoa koskeva luku voisi olla suurempi. Siinä tapauksessa hyvityksen määrä ja samalla tuen intensiteetti olisivat todellisuudessa alhaisemmat kuin Norjan esittämistä luvuista voidaan laskea.

Ottaen kuitenkin huomioon, että todennettavissa olevaa tietoa hyvitysjärjestelmään kuuluvilta pikalinja-autoliikenteen harjoittajilta kerätyn dieserveron tarkasta määrästä ei ole, valvontaviranomainen voi vain perustaa tietonsa Norjan hallituksen toimittamiin tietoihin, jotka on esitetty edellä olevassa taulukossa. Näiden lukujen perusteella hyvityksen osuus olisi ollut vuonna 1999 100 prosenttia, vuonna 2000 noin 109 prosenttia ja vuonna 2001 77 prosenttia. Näin ollen edellä esitettyihin lukuihin perustuva hyvityksen taso olisi vuosina 1999—2001 ollut keskimäärin 95,3 prosenttia.

Valvontaviranomainen valittaa, että Norjan hallituksen esittämät luvut eivät mahdollista valvontaviranomaiselle tarkan hyvityksen tason määrittelyä. Jäljelle jäävistä epävarmuustekijöistä huolimatta valvontaviranomainen voi silti päätellä, että hyvitysjärjestelmän mukaisesti myönnetyn hyvityksen määrä rajoittui keskimäärin ylimääräisiin kustannuksiin (eli dieselverosta aiheutuviin kustannuksiin ALV mukaan lukien ⁽⁶³⁾). Valvontaviranomainen toteaa myös, että Norjan hallituksen vakuutus siitä, että mitään järjestelmän mukaisesti varattuja määriä, jotka ylittäisivät tehokkaimpien ajoneuvojen mukaan lasketun kuluksen korvaamiseksi tarvittavan määrän, ei maksettaisi edunsaajille. Valvontaviranomainen toteaa lisäksi Norjan hallituksen lausunnon, jonka mukaan täydennysajosta ja varikkoajosta aiheutuvia kustannuksia ei korvattaisi kokonaan.

(2) *Väliaikainen ja asteittain aleneva vapautus uusista ympäristöveroista, jotta voitaisiin tarjota kannustimia, jotka nopeuttavat saastumisen vähentämistä tai tehokkaamman resurssien käytön omaksumista*

Valvontaviranomainen toteaa, että järjestelmä itsessään ei sisällä aikarajoituksia. Hyvitysjärjestelmän jatkuminen riippuu Norjan hallituksen vuotuisista budjettiehdotuksista ja suurkäräjien tekemistä vuotuisista budjettipäätöksistä. Se osa hyvitysjärjestelmästä, jota piti arvioida vuoden 1994 ympäristöä koskevien suuntaviivojen mukaisesti, on rajallinen eli voimassa ajanjakson 1 päivästä tammikuuta 1999 22 päivään toukokuuta 2001, eli noin 2,5 vuotta ⁽⁶⁴⁾.

Norjan hallituksen toimittamien lukujen perusteella valvontaviranomainen toteaa, että hyvitysjärjestelmään osoitetut määrät vähenivät vuosina 1999—2001 (64 miljoonasta Norjan kruunusta vuonna 1999 40,8 miljoonaan Norjan kruunuun vuonna 2001). Norjan hallituksen esittämien lukujen perusteella ⁽⁶⁵⁾ hyvityksen osuus supistui vuosina 1999—2001 vuoden 2001 100 prosentista vuoden 2001 77 prosenttiin. Jos hyvityksen osuus sovellettaessa hyvitysohjelmaa vuonna 2002 otettaisiin huomioon (56,9 prosenttia), olisi havaittavissa tiettyä yleistä laskusuuntausta. Tässä yhteydessä tulisi kuitenkin huomata, että Euroopan komissio ei ole edellyttänyt käytännössä tiukkaa alenevan suuntauksen periaatteen noudattamista ⁽⁶⁶⁾.

Toisaalta hyvityksen osuus oli samalla ajanjaksolla hyvin korkea. Norjan hallituksen toimittamien lukujen perusteella hyvitysten keskimääräinen osuus oli 95,3 prosenttia ⁽⁶⁷⁾. Kuten edellä on huomautettu, tämä prosenttiosuus ei välttämättä tarkoita todellista hyvityksen osuutta, koska kyseiset luvut ovat arvioita ja perustuvat energiankulutukseltaan vain kaikkein tehokkaimpien ajoneuvojen oletettuun dieselpolttoaineen kulutukseen.

On syytä muistaa, että vain, jos liikennöitsijöillä olisi ajoneuvokannoissaan yksinomaan kaikkein tehokkaimpina pidettyjä ajoneuvoja, myönnetty hyvitys kattaisi suuren osan niiden dieselverosta johtuvista kustannuksista. Verrattuna vuotta 1999 edeltäneeseen tilanteeseen, jossa linja-autoliikenteen harjoittajat oli kokonaan vapautettu dieselverosta, on kohtuullista olettaa, että liikenteenharjoittajilla näyttäisi olevan kannustimia minimoida ylimääräisiä kustannuksiaan ja korvata näin ollen nykyisiä ajoneuvojaan uusilla energiankulutukseltaan tehokkailla ajoneuvoilla. Valvontaviranomainen valittaa, että Norjan hallitus ei toimittanut tietoja tukikelpoisten liikenteenharjoittajien käyttäytymisestä vapautuksen verosta päätyttyä ja uuden hyvitysjärjestelmän tultua voimaan, ajatellen erityisesti liikenteenharjoittajien investointeja vähemmän saastuttaviin ajoneuvoihin. Valvontaviranomainen on kuitenkin tietoinen siitä, että vuoden 1994 ympäristöä koskevien suuntaviivojen mukaisesti luvalliseen tukeen ei sovellettu kiinteää kattoa. Komission vuoden 1994 ympäristöä koskevien suuntaviivojen soveltamiskäytäntö osoittaa, että kyseisen verotustoimenpiteen kannustavaa vaikutusta koskevat ehdot katsottiin täytetyiksi, jos verohelpotuksella ei korvattu veroa kokonaan. Sellaisissa olosuhteissa komissio katsoi, että vero itsessään merkitsi tuensaajille kannustinta supistaa saastuttavia toimintatapojaan ⁽⁶⁸⁾.

⁽⁶³⁾ Dieselverovapautuksen päättymisen vuoksi syntyneisiin ylimääräisiin kustannuksiin kuuluvat sekä dieselvero sinänsä että siitä perittävä ALV. On korostettava, että ylimääräisiin kustannuksiin ei kuitenkaan kuulu itse dieselpolttoaineen hinnasta perittävä ALV.

⁽⁶⁴⁾ Ks. valtioneukiasia NN 75/2002 — Suomi, jossa komissio katsoi, että tuen väliaikaista luonnetta koskevan vaatimuksen täytetyksi, jos vuoden 1993 ympäristöä koskevien suuntaviivojen mukaisesti arvioitavan järjestelmän kesto oli rajoitettu noin neljään vuoteen; ks. myös valtioneukiasiat NN 3/A/2001 ja NN 4/A/2001 — Ruotsi, joissa komissio katsoi, että "...kysymys tuen väliaikaisuudesta menettää merkityksensä."

⁽⁶⁵⁾ Ks. selitys hyvityksen tason laskentaperusteista sivulta 33.

⁽⁶⁶⁾ Ks. alaviitteessä 64 mainittu komission päätös.

⁽⁶⁷⁾ Ks. selitys hyvityksen tason laskentaperusteista sivulta 33.

⁽⁶⁸⁾ Ks. esim. valtioneukiasia NN 3/A/2001 ja NN/4/2001 — Ruotsi, "hiilidioksidiverojärjestelmän pidentäminen", järjestelmä arvioitiin osittain vuoden 1994 suuntaviivojen ja osittain uusien ympäristöä koskevien suuntaviivojen mukaisesti; valtioneukiasia N 575/A/1999 — Saksa, "ekologisen verouudistuksen jatkaminen".

(3) *Tarve hyvittää kilpailukyyn menetykset*

Suuntaviivojen mukaan väliaikainen vapautus ympäristöveroista voi olla sallittua silloin, kun se on tarpeen kilpailukyyn menetyksen tasaamiseksi.

Linja-autoliikenteen harjoittajia koskeneen dieselverovapautuksen lakkauttaminen vaikeutti entisestään säännöllisiä matkustajaliikennepalveluja tarjoavien yritysten toimintaa. Norjan viranomaiset arvioivat kustannusten nousun noin 8 prosentiksi yritysten kilometriä kohti lasketuista kokonaiskustannuksista. Pika-linja-autoliikennepalveluja tarjoavat liikenteenharjoittajat kilpailevat matkustajista, jotka käyttäisivät muuten yksityisiä henkilöautoja. Julkinen liikenne vahingoittaa luontoa vähemmän kuin yksityisautoilu. Euroopan liikenteen ulkoisia kustannuksia koskevien tutkimusten perusteella (Norja mukaan lukien) henkilöauton käytöstä johtuvat keskimääräiset ulkoiset kustannukset (mukaan lukien vaikutukset kuten ilman saastuminen, ilmastonmuutos ja onnettomuudet) ovat yli kaksi kertaa suuremmat, kuin linja-autojen käytöstä aiheutuvat ulkoiset kustannukset⁽⁶⁹⁾. Nykyisin ei ole olemassa mitään kattavaa järjestelmää, jolla voitaisiin varmistaa, että ulkoiset kustannukset sisäistetään kokonaan eri liikennemuotoihin ja ne näkyisivät siten myös markkinahinnoissa. Norjan hallitus väittää, että yksityisauton käyttökustannukset eivät nykyisin vastaa tämän kuljetusmuodon aiheuttamia ulkoisia kustannuksia. Säännöllistä matkustajaliikennettä tarjoaville liikennöitsijöille myönnettyt hyvitykset voidaan näin ollen tulkita korvaukseksi maksamattomista ulkoisista kustannuksista, joita yksityisautojen käyttö aiheuttaa. Kyseinen toimenpide merkitsee toiseksi parasta ratkaisua niin kauan, kuin kokonaisvaltaista järjestelmää liikennejärjestelmän ulkoisten kustannusten sisäistämiseksi ei ole. Ottaen huomioon säännöllisten matkustajaliikennepalvelujen markkinoiden erityispiirteet valvontaviranomainen katsoo, että on perusteltua ottaa käyttöön toimenpiteitä, joilla voidaan turvata säännöllisen matkustajaliikenteen kilpailuasema suhteessa yksityisten henkilöautojen käyttöön vaihtoehtoisena liikennemuotona.

(4) *Hyvitysjärjestelmä, joka ei ole ristiriidassa yleisen edun kanssa*

Valvontaviranomainen viittaa vielä tosiseikkaan, että paikallisen ja alueellisen matkustajaliikenteen tukeminen on sopimuspuolten yhteisen edun mukaista. Euroopan komissio katsoi 10 päivänä heinäkuuta 1998 antamassaan tiedonannossa "Kansalaisten verkon kehittäminen", että "hyvin toimiva eurooppalainen liikennejärjestelmä edellyttää kestävästä matkustajaliikennettä. Tämä edistää taloudellista kehitystä ja työllisyyttä sekä vähentää ruuhkia. Se auttaa puhdistamaan ympäristöä käyttämällä vähemmän energiaa, vähentämällä melua ja tuottamalla vähemmän saastuttavia aineita. Se ehkäisee sosiaalista syrjäytymistä mahdollistamalla ihmisille päästyn työhön, kouluihin, ostoksille, lääkäriin ja vapaa-ajan harrastuksiin käyttämättä autoa, auttaa huomaamaan, että naiset, nuoret, vanhat, työttömät ja liikuntaesteiset ovat erityisesti riippuvaisia julkisesta liikenteestä."

Näiden tosiseikkojen perusteella komissio hyväksyi muun muassa verohelpotuksen yrityksille, jotka tarjoavat paikallisliikennettä matkustajille Saksassa⁽⁷⁰⁾. Kyseisessä tapauksessa vapautus kivennäisöljyverosta myönnettiin Saksassa vain niille liikenteenharjoittajille, jotka tarjosivat aikataulunmukaisia/säännöllisiä liikennepalveluja, ja satunnainen liikenne jätettiin järjestelmän ulkopuolelle.

Kantelun tekijä väitti, että hyvitysjärjestelmä vääristäisi säännöllisiä liikennepalveluja tarjoavien yritysten ja satunnaisia liikennepalveluja tarjoavien yritysten välistä kilpailua. Tässä yhteydessä kantelun tekijä viittasi erityisesti tiettyihin reitteihin, jolla sekä säännöllisiä matkustajaliikennepalveluja että satunnaisia liikennepalveluja tarjoavat yritykset kilpailivat suoraan keskenään.

Kuten edellä on todettu, valvontaviranomainen yhtyy tähän kantaan. Hyvitysjärjestelmän kilpailua vääristävät vaikutukset eivät kuitenkaan valvontaviranomaisen mielestä ylitä sitä, mikä on välttämätöntä järjestelmän tavoitteiden saavuttamiseksi.

⁽⁶⁹⁾ Nämä luvut perustuvat vuonna 2000 tehtyyn tutkimukseen, jonka suorittivat INFRAS ja IWW. Niihin viitataan jokin aika sitten julkaistussa valkoisessa kirjassa "Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika".

⁽⁷⁰⁾ Valtiontuki N 575/A/99 — Saksa "ekologisen verouudistuksen jatkaminen" ja valtiontuki N 449/2001 — Saksa "ekologisen verouudistuksen jatkaminen maaliskuun 31 päivän 2002 jälkeen", Saatavilla Internetissä: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/industrie/n575a-99.pdf.

Tässä yhteydessä valvontaviranomainen huomauttaa, että hyvitysjärjestelmän mukaiseen tukeen oikeutetut liikenteenharjoittajat tarjoavat säännöllisiä liikennepalveluja, jotka perustuvat paikallisviranomaisten myöntämiin toimilupiin. Toimilupia myönnettäessä otetaan huomioon yleinen etu, joka liittyy asianmukaisten liikennepalvelujen tarjoamiseen. Tästä syystä pikalinja-autojen voidaan katsoa muodostavan erottamattoman osan Norjan julkisen liikenteen järjestelmää. Pikalinja-autot ovat usein ainoa julkisen liikenteen muoto ja samalla ainoa vaihtoehto yksityisen henkilöauton käytölle. Nämä seikat oikeuttavat julkisen tuen pikalinja-autoille, jotka tarjoavat säännöllistä matkustajaliikennettä.

Se, että joillakin reiteillä tarjotaan satunnaisia liikennepalveluja, jotka kilpailevat säännöllisten liikennepalvelujen kanssa, ei vaikuta yleiseen arvioon. Satunnaisten liikennepalvelujen markkinoiden vapauttaminen saattaa johtaa liikennepalvelujen tarjonnassa päällekkäisyyksiin säännöllisiä ja satunnaisia liikennepalveluja tarjoavien liikennöitsijöiden välillä. Tämä ei kuitenkaan saata kyseenalaiseksi tarvetta hyvitysten myöntämiseksi pikalinja-autoliikenteen harjoittajille, kun otetaan huomioon yksityisten henkilöautojen käyttö vallitsevana liikennemuotona.

Säännöllistä liikennettä ja satunnaista liikennettä harjoittavien liikennöitsijöiden välisen kilpailun vääristymisestä valvontaviranomainen viittaa myös Norjan viranomaisten vakuutukseen, jonka mukaan hyvitys myönnetään vain säännöllisen matkustajaliikenteen harjoittajille. Näin ollen satunnaisia liikennepalveluja tarjoavilla pikalinja-autoliikenteen harjoittajilla ei ole mahdollisuutta saada hyvitysjärjestelmän mukaisia maksuja. Väitetystä vääristävästä vaikutuksesta, joka johtuu pikalinja-autoliikenteen harjoittajien poikkeamisista reiteiltään ihmisten kuljettamiseksi matkailukohteisiin, valvontaviranomainen katsoo, että reittien muuttaminen kysynnän muutoksia vastaavasti ei vaaranna kyseisen liikennepalvelun asemaa neuvoston asetuksen (EY) N:o 12/98 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna "säännöllisenä liikenteenä" ⁽⁷¹⁾. Norjan viranomaisten mukaan myös poikkeamiset alkuperäisestä suunnitelmasta on hyväksytty vain osana julkisen palvelun velvoitetta, joka on määritelty asianomaisen liikenteenharjoittajan toimiluvassa. Näin ollen mainitut liikennepalvelut olisivat edelleen osa säännöllistä matkustajaliikennepalvelua, jota kyseinen liikenteenharjoittaja tarjoaa. Se, että joidenkin säännöllisten reittien päämääränä saattaa olla matkailukohde, ei muuta liikennepalvelun luonnetta säännöllisestä liikenteestä satunnaiseksi liikenteeksi. Myös väitetty vääristävä vaikutus "täydennysajon" ja "varikkoajon" yhteydessä, joita pikalinja-autoliikenteen harjoittajat käyttävät matkailuliikennepalvelujen tarjoamiseen matkustajaryhmille, ei näyttäisi johtuvan sellaisenaan hyvitysjärjestelmän soveltamisesta. Jos kyseiset palvelut, joihin kantelun tekijä viittaa, olisi luokiteltava neuvoston asetuksen (EY) N:o 12/98 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuksi "satunnaiseksi liikenteeksi", niihin ei voitaisi soveltaa hyvitysjärjestelmää.

Kaiken edellä todetun perusteella valvontaviranomainen katsoo, että hyvitysjärjestelmästä johtuvat kilpailua vääristävät vaikutukset rajoittuvat määrään, joka on välttämätön sen tavoitteen varmistamiseksi, että säännöllisen matkustajaliikenteen kilpailukyky verrattuna yksityisautoihin säilyy.

b) Uusien ympäristöä koskevien suuntaviivojen mukainen arviointi

Uusissa ympäristöä koskevissa suuntaviivoissa asetetaan erityisiä sääntöjä, joita sovelletaan kaikkeen verohelpotusten tai -vapautusten muodossa myönnettävään toimintatukeen. Suuntaviivojen 42 kohdan mukaisesti, "hyväksyttäessä veroja, jotka on ympäristönsuojelullisista syistä kohdistettava tiettyihin toimintoihin, EFTAn jäsenvaltiot voivat katsoa tarpeelliseksi säätää tiettyjä yrityksiä koskevia väliaikaisia poikkeuksia erityisesti siksi, että yhdenmukaistamista Euroopan tasolla ei ole tai siksi, että vero aiheuttaa väliaikaisen vaaran kansainvälisen kilpailukykyyn menetyksestä. Arvioitaessa, kuuluvatko kyseiset toimenpiteet 61 artiklan 1 kohdassa säädetyn yleisen valtiontukia koskevasta kiellostä säädettyjen poikkeuksien soveltamisalaan, on varmistettava muun muassa, vastaako kyseinen vero sellaista veroa, jota on perittävä Euroopan yhteisössä yhteisön päätöksen nojalla. Tämä näkökohta on ratkaiseva arvioitaessa, voisiko veronmaksaja menettää kansainvälisen kilpailukykynsä."

⁽⁷¹⁾ Mainitun asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "Liikenteen harjoittamisen edellytysten mukauttaminen ei vaikuta liikenteen säännöllisyyteen."

(1) *Kymmenen vuoden poikkeus uusista ympäristöveroista, jotka vastaavat yhdenmukaistettuja yhteisön veroja*

Ympäristöä koskevien suuntaviivojen 46.1 kohdan b alakohdan mukaisesti uusista ympäristöveroista voidaan myöntää kymmenen vuoden vapautus ilman asteittaista käyttöönottoa, jos yhdenmukaistettua yhteisön veroa vastaava vero ylittää yhteisön lainsäädännössä määrätyn veron edellyttäen, että yritysten alennuksen jälkeen todellisuudessa maksama vero jää korkeammaksi kuin Euroopan yhteisössä voimassa oleva alin vero, jotta yrityksillä olisi kannustimia parantaa ympäristönsuojeluaan.

Tällä perusteella viranomaisen arvioi, ylittikö Norjan lain mukaan määrätty dieselvero yhteisössä voimassa olevat verot.

Direktiivin 92/82/ETY 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti dieselin (kaasuöljy moottoripolttoaineena) vähimmäisvero on 245 euroa 1 000 litraa kohti (tai 0,245 euroa litralta). Kivennäisöljyn vähimmäisvero oli Norjan kruunuissa 2 037 litralta vuonna 2001 ⁽⁷²⁾ ja 1,96 litralta vuonna 2002 ⁽⁷³⁾.

Dieselveron määrät olivat 3,44 Norjan kruunua litralta vuonna 2001 (painotettu keskimääräinen vero, voimassa uusien ympäristöä koskevien suuntaviivojen voimassaoloaikana) ja 3,43 Norjan kruunua litralta vuonna 2002. Nämä määrät ylittävät Euroopan yhteisössä voimassa olevat verojen määrät.

Valvontaviranomainen arvioi myös, maksaisivatko dieselveron alaiset mutta uuden hyvitysjärjestelmän piiriin kuuluvat linja-autoliikennöitsijät yhä dieselistä enemmän kuin EY:n kivennäisöljydirektiivissä dieselille määritellyn vähimmäismäärän.

Valvontaviranomainen on laskenut hyvitysjärjestelmään kuuluvien liikenteenharjoittajien todellisuudessa maksaman dieselveron määrän käyttäen perusteena vuonna 2001 ja 2002 voimassa olleita dieselverokantoja (ALV mukaan lukien) ja hyvityksen osuutta (tuen intensiteetti) edellä olevan taulukon mukaisesti ⁽⁷⁴⁾. Laskelman tuloksena muodostui seuraava kuva: Linja-autoliikenteen harjoittajien vuonna 2001 todellisuudessa maksama vero oli 0,79 Norjan kruunua litralta ⁽⁷⁵⁾. Tämä on vähemmän kuin yhteisössä voimassa oleva kivennäisöljyjen vähimmäisvero, joka oli 2,037 Norjan kruunua litralta. Vuonna 2002 linja-autoliikenteen harjoittajien todellisuudessa maksama vero laskettiin 1,47 Norjan kruunuksi litralta ⁽⁷⁶⁾. Tämä on vähemmän kuin yhteisössä voimassa oleva kivennäisöljyjen vähimmäisvero, joka oli 1,96 Norjan kruunua litralta.

Vaikka todellinen hyvityksen osuus saattaa olla pienempi kuin Norjan hallituksen toimittamista luvuista voi päätellä, valvontaviranomaisella ei ole tätä asiaa koskevien tarkkojen tietojen puuttuessa mahdollisuutta varmistua siitä, että pikalinja-autoliikenteen harjoittajien todellisuudessa maksamat määrät jäävät yhteisössä maksettavaa vähimmäismäärää korkeammiksi.

Näin ollen viranomaisen ei pidä kymmenen vuoden poikkeusta oikeutettuna tässä asiassa.

⁽⁷²⁾ Laskelma perustuu vaihtokurssiin 8,3145 NOK = 1 €, jonka valvontaviranomainen on vahvistanut vuodelle 2001.

⁽⁷³⁾ Laskelma perustuu vaihtokurssiin 8,0105 NOK = 1 €, jonka valvontaviranomainen on vahvistanut vuodelle 2002; ks. valvontaviranomaisen kotisivu <http://www.eftasurv.int/fieldsOfWork/fieldstateaid/dbaFile791.html>.

⁽⁷⁴⁾ Ks. selitys hyvityksen tason laskentaperusteista sivulta 33.

⁽⁷⁵⁾ Tämä on tulosta 77 prosentiksi määritellystä hyvitystasosta (eli todellisuudessa maksettu vero oli 23 prosenttia voimassa olevasta veron määrästä). Voimassa oleva vero oli 1 päivästä tammikuuta 2001 30 päivään kesäkuuta 2001 3,77 Norjan kruunua litralta ja 1 päivästä heinäkuuta 2001 3,37 Norjan kruunua litralta. Painotettu keskimääräinen vero uusien ympäristöä koskevien suuntaviivojen soveltamiskaudelta oli näin ollen noin 3,44 Norjan kruunua litralta.

⁽⁷⁶⁾ Tämä on tulosta 57 prosentiksi määritellystä hyvitystasosta (eli todellisuudessa maksettu vero oli 43 prosenttia voimassa olevasta veron määrästä). Vuonna 2002 veron määräksi vahvistettiin 3,43 Norjan kruunua litralta.

(2) Viiden vuoden poikkeus uusista ympäristöveroista, jotka vastaavat yhteisön veroja

Ympäristöä koskevien suuntaviivojen 48 kohdan toisen kappaleen mukaan "...EFTAn jäsenvaltio voi myöntää toimintatukea 40 ja 41 kohdan mukaisesti, jos myönnetty alennus täyttää kyseisissä kohdissa säädetyt ehdot. Jos vero vastaa veroa, joka on yhdenmukaistettu Euroopan unionissa, nimenomaisesta luvasta poiketa yhteisön veron vähimmäismäärästä on silloin joka tapauksessa oltava säännös vastaavassa yhteisön veron yhdenmukaistamista koskevassa säädöksessä."

a) **Väliaikainen luonne ja tuen intensiteetti**

Suuntaviivojen 40 kohdan mukaisesti "kaikkein toimintatukeen sovelletaan viiteen vuoteen rajoitetun keston sääntöä, jos tuki on aleneva. Sen intensiteetti voi olla 100 prosenttia ylimääräisistä kustannuksista ensimmäisenä vuotena, mutta sen on alennuttava lineaarisesti nolnaan viidennen vuoden loppuun mennessä." Suuntaviivojen 41 kohdassa sanotaan vielä, että "jos tuki ei ole aleneva, sen kesto on rajoitettu viiteen vuoteen eikä sen intensiteetti ei saa ylittää 50 prosenttia ylimääräisistä kustannuksista".

Hyvitysjärjestelmän väliaikaisuutta koskevasta vaatimuksesta valvontaviranomainen huomauttaa, kuten edellä on todettu, että hyvitysjärjestelmää ei oltu sellaisenaan rajoitettu ajallisesti. Valvontaviranomainen toteaa myös, että suurkäräjät on päättänyt jatkaa hyvitysjärjestelmän voimassaoloa vuodeksi 2003 ja varannut siihen tarkoitukseen 30 miljoonaa Norjan kruunua.

Sallitusta tukiosuudesta valvontaviranomainen huomauttaa, että hyvitysjärjestelmää ei ole sinänsä laadittu tarkoituksena tuen alentaminen lineaarisesti ensimmäisen vuoden 100 prosentista viidennen vuoden lopun nolnaan. Näin ollen tuki ei ole suuntaviivojen 40 kohdassa tarkoitettu aleneva tuki. Muu kuin aleneva tuki on luvallinen, jos sen kesto on rajoitettu viiteen vuoteen eikä tuen intensiteetti ylitä 50 prosenttia ylimääräisistä kustannuksista. Edellä esitettyjen lukujen perusteella tukiosuus (tuen intensiteetti) oli vuonna 2001 77 prosenttia ja vuonna 2002 57 prosenttia (kahden vuoden ajanjaksolla tuen keskimääräinen intensiteetti oli 67 prosenttia) ⁽⁷⁾.

Hyvitysjärjestelmään ei myöskään sisälly säännöksiä, joilla varmistettaisiin, että hyvityksen keskiarvo viiden vuoden ajanjaksolla rajoittuisi 50 prosenttiin dieselvevon aiheuttamista ylimääräisistä kustannuksista.

b) **Poikkeus yhteisön vähimmäismäärästä**

Suuntaviivojen 44 kohdan b alakohdassa säädetään, että vapautus, jonka perusteella edunsaajayritys maksaisi vähemmän kuin yhteisössä voimassa olevan vähimmäismäärän, katsottaisiin ETA-sopimuksen 61 artiklan vastaiseksi "jos tällaista vapautusta ei olisi kyseisellä direktiivillä sallittu Euroopan yhteisössä..." Jos kyseinen vapautus olisi sallittu, "valvontaviranomainen voi katsoa, että... [vapautus] on 61 artiklan mukainen sikäli kuin se on tarpeellista eikä se ole ETA:n tavoitteiden kannalta kohtuuton. Valvontaviranomainen on erityisen halukas varmistamaan, että kyseiset vapautukset ovat ajallisesti tiukasti rajattuja."

Norjan hallituksen toimittamien lukujen perusteella hyvitysjärjestelmästä hyötyvät liikenteenharjoittajat näyttävät maksavan alle yhteisön vähimmäismäärän.

Vaikka hyvitys rajoitettaisiin 50 prosenttiin dieselvevon kustannuksista, kuten ympäristöä koskevien suuntaviivojen 41 kohdassa edellytetään, tukikelpoisten liikennöitsijöiden todellisuudessa maksama dieselveero jäisi yhdenmukaistettua vähimmäismäärää pienemmäksi: vuonna 2001 liikenteenharjoittajien maksama vero olisi ollut 1,71 Norjan kruunua litralta ja yhdenmukaistettu vero olisi ollut 2,037 Norjan kruunua litralta; vuonna 2002 liikenteenharjoittajien maksama vero olisi ollut 1,72 Norjan kruunua litralta, kun yhdenmukaistettu vero olisi ollut 1,96 Norjan kruunua litralta.

Otaen huomioon, että Norjan hallitus ei toimittanut tietoja, joiden mukaisesti valvontaviranomainen olisi voinut määrittellä hyvityksen todellisen osuuden, valvontaviranomainen olettaa edellä esitettyjen seikkojen perusteella, että hyvitysjärjestelmään kuuluvien liikenteenharjoittajien todellisuudessa maksaman dieselvevon määrä jäi pienemmäksi kuin kivennäisöljydirektiivissä vahvistettu yhdenmukaistettu kivennäisöljyvero.

⁽⁷⁾ Ks. selitys hyvityksen tason laskentaperusteista sivulta 33.

Näin ollen ja ottaen huomioon ympäristöä koskevien suuntaviivojen 44 kohdan valvontaviranomaisen on arvioitava, olisiko vapautus dieselverosta voitu hyväksyä yhteisössä.

Direktiivin 92/81/EY 8 artiklan 2 kohdan c luetelmakohdan mukaisesti yhteisön jäsenvaltiolla on lupa soveltaa täydellisiä tai osittaisia matkustajaliikenteessä käytettävien mineraaliöljyjen valmisteveron määrää koskevia vapautuksia. Euroopan yhteisön neuvosto hyväksyi 12 päivänä maaliskuuta päätöksen, jolla useille yhteisön jäsenvaltioille myönnetään poikkeuksia kivennäisöljyn verosta sovellettavaksi lähinnä julkisen palvelun liikenteessä käytettäviin ajoneuvoihin ⁽⁷⁸⁾.

Tarkasteltavana oleva hyvitysjärjestelmä ei ole rajoitettu paikallisliikenteen palveluihin, vaan ulottuu alueelliseen ja alueiden väliseen liikenteeseen.

Kysymykseen siitä, olisiko vapautus dieselverosta voitu myöntää Euroopan yhteisössä, valvontaviranomainen toteaa aluksi, että kivennäisöljydirektiivin 8 artiklan 2 kohdassa ei rajoiteta vapautusten soveltamismahdollisuutta yksinomaan paikalliseen matkustajaliikenteeseen. Näin ollen vapautus alueellisessa ja alueiden välisessä matkustajaliikenteessä ei vaikuttaisi poissuljetulta mahdollisuudelta.

Valvontaviranomainen katsoo lisäksi, että oikeutus soveltaa hyvitysjärjestelmää säännöllisessä matkustajaliikenteessä ei koske yksinomaan paikallisliikennettä. Valvontaviranomaisen hallussa olevat tiedot eivät osoita, että pikalinja-autoliikenteen harjoittajien kilpailuasema osana julkista liikennejärjestelmää verrattuna yksityisautoihin on huomattavasti parempi alueellisessa tai alueiden välisessä liikenteessä kuin paikallisilla reiteillä. Valvontaviranomainen on myös ottanut huomioon Norjan erityiset maantieteelliset olosuhteet ja sen, että rajallisen rautatieverkon vuoksi säännöllinen linja-autoliikenne on usein ainoa julkisen liikenteen muoto ja ainoa vaihtoehto henkilöauton käytölle.

Ympäristöä koskevien suuntaviivojen 44 kohdan b alakohdan mukaan valvontaviranomaisen on vielä tutkittava, onko kyseinen verohelpotus tarpeellinen, ETA:n tavoitteet huomioon ottaen kohtuullinen ja ajallisesti tiukasti rajattu. Suuntaviivojen 45 kohdassa sanotaan vielä, että ”...kyseisten verotuksellisten toimenpiteiden tulisi edistää merkittävästi ympäristönsuojelua. On pidettävä huolta siitä, että vapautukset eivät ole luonteeltaan sellaisia, että ne heikentävät yleisiä tavoitteita.”

Ottaen huomioon, että hyvitysjärjestelmästä hyötyvät liikenteenharjoittajat olivat aikaisemmin kokonaan vapautettuja dieselverosta, vapautuksen poistaminen ja samanaikainen osittainen vapauttaminen ylimääräisistä kustannuksista lisää liikenteenharjoittajien kustannuksia ja merkitsee niille näin ollen kannustinta torjua saastumista muun muassa sijoittamalla tehokkaammin energiaa käyttäviin ajoneuvoihin. Hyvitysjärjestelmä on lisäksi tarkoitettu pitämään yllä säännöllisen matkustajaliikenteen kilpailutilannetta verrattuna yksityisautoiluun, joka aiheuttaa enemmän ulkoisia kustannuksia kuin kollektiiviset kuljetusmuodot. Ottaen huomioon nämä seikat, dieselverovapautuksen poistaminen ja samalla käyttöön otettu hyvitysjärjestelmä edistivät ympäristönsuojelutavoitteiden saavuttamista. Kuten edellä on todettu, hyvitysjärjestelmän kilpailua vääristävät vaikutukset, erityisesti satunnaisten liikennepalvelujen tarjoamisen osalta, katsotaan rajoittuviksi välttämättömään, mikä on tarpeen yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kuten edellä on todettu, hyvitysjärjestelmää ei ole kuitenkaan rajoitettu ajallisesti eikä siihen sisälly tarvittavia takuita siitä, että järjestelmästä myönnetty valtiontuki ei ylitä 50 prosenttia ylimääräisistä tuotantokustannuksista. Edellä esitetyn mukaisesti Norjan viranomaisten toimittamat tiedot eivät osoita, että sovellettaessa hyvitysjärjestelmää vuosina 2001 ja 2002 tuen 50 prosentin enimmäisintensiiviteetistä pidettäisiin kiinni.

⁽⁷⁸⁾ Ks. alaviite 37.

Varmistaakseen näin ollen, että ympäristöä koskevia suuntaviivoja noudatetaan, valvontaviranomainen katsoo tarpeelliseksi pyytää Norjan hallitusta rajoittamaan hyvitysjärjestelmän soveltamisen viideksi vuodeksi uusien ympäristöä koskevien suuntaviivojen voimaantulosta alkaen. Tämä tarkoittaa, että hyvitysjärjestelmän kesto on rajoitettava enintään 22 päivään toukokuuta 2006.

Valvontaviranomainen pyytää lisäksi Norjan hallitusta varmistamaan, että hyvitysjärjestelmän mukaisesti pikalinja-autoliikenteen harjoittajille mahdollisesti myönnettävä hyvitys ei ylitä 50 prosenttia dieselveron aiheuttamista ylimääräisistä kustannuksista. Mahdolliset pikalinja-autoliikenteen harjoittajille myönnettävät hyvitykset, jotka ylittävät tämän määrän, on katsottava soveltumattomiksi ETA-sopimuksen toimintaan ja ne on perittävä vastaanottajaltaan takaisin.

c) Päätelmät ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdasta yhdessä ympäristöä koskevien suuntaviivojen kanssa

Hyvitysjärjestelmä, jota sovellettiin pikalinja-autoliikenteen harjoittajiin ajanjaksolla 1 päivästä tammikuuta 1999 22 päivään toukokuuta 2001 täyttää vuoden 1994 ympäristöä koskevien suuntaviivojen vaatimukset. Mahdolliset tuet, jotka on myönnetty kyseisenä ajanjaksona osana hyvitysjärjestelmää, voidaan katsoa soveltuviksi ETA-sopimuksen toimintaan.

Pikalinja-autoliikenteen harjoittajia koskevaa hyvitysjärjestelmää, jota sovellettiin 23 päivästä toukokuuta 2001 alkaen, voidaan pitää soveltuvana ETA-sopimuksen toimintaan edellyttäen, että se on ajallisesti rajoitettu, eli viideksi vuodeksi alkaen uusien ympäristöä koskevien suuntaviivojen voimaantulosta, ja että pikalinja-autoliikenteen harjoittajille myönnettyt hyvitykset rajoitetaan 50 prosenttiin säännöllisen matkustajaliikenteen tarjoamiseen liittyvän dieselveron aiheuttamista ylimääräisistä kustannuksista. Hyvitystä ei saa myöntää kustannuksista, jotka johtuvat muuhun liikenteeseen (asetuksen 12/98 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettun satunnaisen liikenteen tarjoamiseen tai tavaraliikenteeseen) liittyvästä dieselverosta.

Kaikki 23 päivän toukokuuta 2001 jälkeen myönnettävät hyvitykset, jotka ylittävät tämän määrän, on katsottava soveltumattomiksi ETA-sopimuksen toimintaan ja ne on perittävä vastaanottajaltaan takaisin. Norjan hallituksen on hyvitysjärjestelmän tulevaa soveltamista varten otettava käyttöön toimenpiteet, joilla varmistetaan, että järjestelmän mukaisesti myönnettyt hyvitykset eivät ylitä 50 prosenttia dieselveron aiheuttamista ylimääräisistä kustannuksista.

3. PÄÄTELMÄT

Pikalinja-autoliikenteen harjoittajiin sovellettava hyvitysjärjestelmä (perustuu valtion budjettiin, 1330 luku, 71 kohta) on valvontaviranomaisesta ja tuomioistuimesta tehdyn sopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan 1 artiklan 3 kohdan mukaista uutta tukea. Hyvitysjärjestelmä on otettu käyttöön ilman valvontaviranomaisen lupaa ja se on näin ollen katsottava valvontaviranomaisen valtioneuvoston koskevien suuntaviivojen 6 luvun nojalla ”menettelyvirheen vuoksi sääntöjenvastaiseksi”.

Valvontaviranomainen ei aseta yleisesti kyseenalaiseksi säännöllisen matkustajaliikenteen julkista rahoitusta. Tällaisen rahoituksen on kuitenkin oltava voimassa olevien ETA:n valtioneuvoston koskevien sääntöjen mukaista.

Valvontaviranomaisen käsityksen mukaan Norjan hallitus ei ole osoittanut, että pikalinja-autoliikenteen harjoittajiin sovellettava hyvitysjärjestelmä täyttää neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1191/69 asetetut vaatimukset. Kuten valvontaviranomainen on edellä todennut, tämä päätelmä ei sulje pois mahdollisuutta, että säännöllistä matkustajaliikennettä tarjoaville pikalinja-autoliikenteen harjoittajille voidaan hyvittää kustannukset, jotka aiheutuvat niille asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi. Tällaiset hyvitykset on suoritettava neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1191/69 säädettyjen ehtojen mukaisesti.

Toisaalta valvontaviranomainen katsoo, että dieselverovapautuksen poistaminen linja-autoilta ja säännöllistä matkustajaliikennepalvelua tarjoaviin liikenteenharjoittajiin sovellettavan hyvitysjärjestelmän käyttöönotto edistävät ympäristötavoitteiden saavuttamista. Säännöllistä matkustajaliikennepalvelua tarjoavat pikalinja-autoliikenteen harjoittajat ovat Norjassa osa julkisen liikenteen järjestelmää. Julkinen liikenne aiheuttaa vähemmän ulkoisia kustannuksia kuin yksityisautoilu. Koska kattavaa järjestelmää ulkoisten kulujen sisäistämiseksi kaikissa liikennemuodoissa ei ole, hyvitysten maksamista julkiselle liikenteelle voidaan pitää perusteltuna tapana pitää yllä sen kilpailuasemaa suhteessa yksityisautoiluun.

Koska hyvitysjärjestelmä on otettu käyttöön 1 päivänä tammikuuta 1999, viranomaisen oli arvioitava hyvitysjärjestelmä sekä vuoden 1994 että uusien ympäristöä koskevien suuntaviivojen mukaisesti. Vaikka hyvitysjärjestelmää voidaan pitää vuoden 1994 ympäristöä koskevien suuntaviivojen mukaisena, hyvitysjärjestelmän jatkamista 23 päivästä toukokuuta 2002 voidaan pitää sääntöjenmukaisena vain, jos järjestelmää rajoitetaan ajallisesti ja pikalinja-autoliikenteen harjoittajiin sovellettava hyvitysjärjestelmä rajoitetaan 50 prosenttiin dieselverosta aiheutuvista ylimääräisistä kustannuksista.

Ajallinen rajoittaminen tarkoittaa, että hyvitysjärjestelmän kesto on rajattava päättyväksi viimeistään 23 päivänä toukokuuta 2006. Liikenteenharjoittajille olisi ilmoitettava hyvitysjärjestelmän rajallisesta kestosta.

Hyvitysten rajoittaminen 50 prosenttiin ylimääräisistä kustannuksista edellyttää Norjan hallitukselta mahdollisten tulevien hyvitysten rajoittamista 50 prosenttiin dieselverosta johtuvista ylimääräisistä kustannuksista. Norjan hallituksen on lisäksi tutkittava, ovatko yksittäisille pikalinja-autoliikenteen harjoittajille aikaisemmin 23 päivästä toukokuuta 2001 alkaen hyvitysjärjestelmästä maksetut määrät jääneet 50 prosentin enimmäismäärän alle. Hyvityksiä, jotka ylittävät tämän enimmäismäärän, ei voida pitää ETA-sopimuksen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja ympäristönsuojelua koskevien suuntaviivojen mukaisina. Jo suoritetuista maksuista, joissa hyvityksen määrä ylittää sallitun 50 prosentin enimmäismäärän, ylittävä määrä on perittävä korkoineen takaisin tuensaajilta.

Mahdolliset enimmäismäärän ylittävät määrät on perittävä takaisin pikalinja-autoliikenteen harjoittajilta noudattaen kansallisessa lainsäädännössä vahvistettuja sääntöjä ja menettelyjä, mikäli kyseiset säännöt ja menettelyt eivät tee ETA:n lainsäädännön edellyttämää takaisinperimistä käytännössä mahdottomaksi eivätkä heikennä menettelyjen tasapuolisuuden periaatetta sellaisiin kansallisiin menettelyihin nähden, joissa on kysymys samankaltaisista mutta puhtaasti kansallisista kiistoista ⁽⁷⁹⁾.

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1. Pikalinja-autoliikenteen harjoittajiin sovellettava hyvitysjärjestelmä (valtion budjetin 1330 luku, 71 kohta) on ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua uutta tukea. Hyvitysjärjestelmä on otettu käyttöön vastoin Norjan hallitukselle valvontaviranomaisesta ja tuomioistuimesta tehdyn sopimuksen pöytäkirjassa 3 olevan 1 artiklan 3 kohdan nojalla kuuluvaa velvoitetta, joten sitä on pidettävä valvontaviranomaisen valtiontukia koskevien suuntaviivojen 6 luvussa tarkoitettuna ”menettelytapavirheen vuoksi sääntöjenvastaisena tukena”.
2. Pikalinja-autoliikenteen harjoittajiin sovellettava hyvitysjärjestelmä sellaisena, kuin se on ollut voimassa 1 päivästä tammikuuta 1999 22 päivään toukokuuta 2001, soveltuu ETA-sopimuksen toimintaan ja on erityisesti sen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja valvontaviranomaisen vuonna 1994 hyväksymien valtiontukea koskevien suuntaviivojen 15 luvun mukainen.
3. Pikalinja-autoliikenteen harjoittajiin sovellettava hyvitysjärjestelmä sellaisena, kuin sitä on sovellettu 23 päivästä toukokuuta 2001, soveltuu ETA-sopimuksen toimintaan ja on erityisesti sen 61 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja valvontaviranomaisen vuonna 1994 hyväksytyjen valtiontukea koskevien suuntaviivojen 15 luvun mukainen, jos:
 - a) Hyvitysjärjestelmän kesto rajoitetaan viiteen vuoteen alkaen 23 päivästä toukokuuta 2001;

⁽⁷⁹⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-382/99, *Alankomaiden kuningaskunta vastaan komissio*, 13 päivänä kesäkuuta 2002 antama tuomio (Kok. 2002, s. I-5163, 90 kohta).

- b) Järjestelmän mukaisesti myönnetty hyvitys ei ylitä 50 prosenttia säännöllisen matkustajaliikennepalvelun tarjoamiseen liittyvästä dieselverosta aiheutuvista kustannuksista.
4. Maksut, jotka on suoritettu hyvitysjärjestelmään kuuluvina 23 päivästä toukokuuta 2001 alkaen ja jotka ylittävät 3 kohdassa tarkoitetun sallitun tuen määrän, eivät sovellu ETA-sopimuksen toimintaan.
 5. Edellä 4 kohdassa tarkoitettu sääntöjenvastainen tuki on perittävä takaisin tuensaajilta. Tuki on maksettava takaisin viipymättä kansallisen oikeuden mukaisia menettelyjä noudattaen, jos päätöksen välitön ja tehokas täytäntöönpano on niiden mukaan mahdollista. Takaisinperittävään tukeen sisällytetään korko alkaen siitä, kun tuki asetettiin tuensaajan/tuensaajien käyttöön, tuen todelliseen takaisinperintään asti. Korko perustuu aluetukien avustusekvivalenttien laskennassa käytettyyn viitekorkoon.
 6. Norjan hallitusta pyydetään ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin 3 ja 5 kohdan panemiseksi välittömästi täytäntöön. Edellä 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetusta aikarajoituksesta Norjan hallitusta pyydetään ilmoittamaan viipymättä tuensaajille, että nykyisen hyvitysjärjestelmän voimassaolo päättyy viimeistään 23 päivänä toukokuuta 2006. Edellä 3 kohdan b alakohdan ja 5 kohdan noudattamiseksi Norjan hallitusta pyydetään tutkimaan, vastaavatko yksityisille pikalinja-autoliikenteen harjoittajille hyvitysjärjestelmän mukaisesti 23 päivästä toukokuuta 2001 alkaen suoritettut maksut 50 prosentin enimmäismäärävaatimusta.
 7. Norjan hallituksen on ilmoitettava valvontaviranomaiselle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen vastaanottamisesta sen noudattamiseksi toteutetut toimenpiteet.
 8. Tämä päätös on osoitettu Norjan kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 16 päivänä heinäkuuta 2003.

EFTAn valvontaviranomaisen puolesta

Einar M. BULL

Puheenjohtaja
