

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)  
17 september 1998 \*

In zaak C-412/96,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Korkein hallinto-oikeus (Finland), in de aldaar aanhangige procedure ingeleid door

**Kainuun Liikenne Oy**

en

**Oy Pohjolan Liikenne Ab,**

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB L 156, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1893/91 van de Raad van 20 juni 1991 (PB L 169, blz. 1), inzonderheid artikel 1, lid 3, juncto artikel 4 ervan,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: H. Ragnemalm, kamerpresident, R. Schintgen, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn (rapporteur) en G. Hirsch, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger

griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier

\* Procestaal: Fins.

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- Kainuun Liikenne Oy en Oy Pohjolan Liikenne Ab, vertegenwoordigd door A. Hejnilä, advocaat te Helsinki,
- de Finse regering, vertegenwoordigd door H. Rotkirch, ambassadeur, hoofd van de dienst juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door J. Devadder, adviseur-generaal bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch hoofdadviseur A. Rosas en door L. Pignataro, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Kainuun Liikenne Oy en Oy Pohjolan Liikenne Ab, vertegenwoordigd door P. Aalto, leidinggevend jurist van de vereniging Linja-autoliito; de Finse regering, vertegenwoordigd door T. Pynnä, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door A. Rosas en L. Pignataro, ter terechtzitting van 29 januari 1998,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 maart 1998,

het navolgende

## Arrest

- 1 Bij beschikking van 13 december 1996, ingekomen bij het Hof op 23 december daaraanvolgend, heeft de Korkein hallinto-oikeus krachtens artikel 177 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB L 156, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1893/91 van de Raad van 20 juni 1991 (PB L 169, blz. 1; hierna: „verordening”), inzonderheid artikel 1, lid 3, juncto artikel 4 ervan.
  
- 2 Die vragen zijn gerezen in een geding waarin de vervoersondernemingen Kainuun Liikenne Oy (hierna: „Kainuun Liikenne”) en Oy Pohjolan Liikenne Ab (hierna: „Pohjolan Liikenne”) opkomen tegen het besluit waarbij de Oulun lääninhallitus (hierna: „provinciebestuur van Oulu”) heeft geweigerd te voldoen aan hun verzoek om gedeeltelijke ontheffing van hun verplichting om reizigers te vervoeren op het traject waarvoor zij een concessie hebben.

## Rechtskader

- 3 De verordening beoogt de opheffing van de dispariteiten die erin bestaan dat de lidstaten aan de vervoersondernemingen met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen opleggen en die de mededingingsvoorwaarden wezenlijk kunnen vervalsen, maar erkent, dat de handhaving van deze verplichtingen in bepaalde gevallen noodzakelijk is om een toereikende vervoervoorziening te waarborgen.

- 4 Artikel 1, lid 3, van de v rordening bepaalt derhalve, dat de bevoegde instanties van de lidstaten de met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren die in deze verordening zijn omschreven, opheffen.
- 5 Ingevolge artikel 1, lid 4, van de verordening kunnen de bevoegde instanties van de lidstaten evenwel, onder de voorwaarden en volgens de regels vermeld in afdeling V, met een vervoersonderneming openbaredienstcontracten afsluiten om toereikende vervoersdiensten te waarborgen, met name rekening houdend met sociale, milieu- en ruimtelijkeordeningsfactoren, of om bepaalde tariefvoorwaarden te bieden aan bepaalde categorieën reizigers.
- 6 Artikel 3 van de verordening luidt als volgt:

„1. Wanneer de bevoegde instanties van de lidstaten besluiten een openbaredienstverplichting volledig of gedeeltelijk te handhaven, en er verscheidene oplossingen zijn die onder overeenkomstige voorwaarden een toereikende vervoervoorziening waarborgen, kiezen de bevoegde instanties de oplossing die de laagste kosten voor de gemeenschap meebrengt.

2. De toereikendheid van de vervoervoorziening wordt beoordeeld op grond van:

a) het algemeen belang;

b) de mogelijkheid om andere vervoertechnieken toe te passen, waarbij tevens moet worden nagegaan of hiermede in de desbetreffende behoeften aan vervoer kan worden voorzien;

c) de prijzen en vervoersvoorwaarden die aan de gebruikers kunnen worden geboden.”

7 Artikel 4, lid 1, van de verordening bepaalt, dat indien een openbare dienstverplichting voor een vervoersonderneming economische nadelen medebrengt, deze onderneming bij de bevoegde instantie van de lidstaten een aanvraag om volledige of gedeeltelijke opheffing van deze verplichting indient.

8 Volgens artikel 5 van de verordening brengt een exploitatieplicht of een vervoerplicht economische nadelen mee wanneer de vermindering van de lasten die kan worden bereikt door de volledige of gedeeltelijke opheffing van deze plicht voor een daaraan onderworpen activiteit of samenstel van activiteiten, groter is dan de uit deze opheffing voortvloeiende vermindering van de ontvangsten.

9 Artikel 6, lid 2, van de verordening bepaalt nog, dat de besluiten om een openbare dienstverplichting geheel of gedeeltelijk te handhaven of op te heffen, voorzien in het toekennen van een compensatie voor de eruit voortvloeiende lasten; deze compensatie wordt bepaald overeenkomstig de in de verordening voorgeschreven gemeenschappelijke methoden.

10 Volgens artikel 7 van de verordening kunnen aan het besluit tot handhaving voorwaarden worden verbonden om het rendement van de aan de betrokken verplichting onderworpen activiteiten te verbeteren.

11 De verordening is in Finland in werking getreden op 1 januari 1994, als gevolg van de toetreding van de Republiek Finland tot de Europese Economische Ruimte.

## Het hoofdgeding

- 12 Op 21 december 1993 verleende het Finse Ministerie van Verkeer Kainuun Liikenne en Pohjolan Liikenne voor de periode van 1 januari 1994 tot en met 31 december 2003 een vervoersconcessie voor de buslijn Kajaani-Rukatunturi (ongeveer 275 kilometer). De concessie geeft hen het recht, op dat traject met autobussen personen te vervoeren volgens een bepaalde dienstregeling.
  
- 13 Na de toetreding van de Republiek Finland tot de Europese Economische Ruimte en de inwerkingtreding van de verordening in Finland, verzocht het Ministerie van Verkeer de ondernemingen die autobuslijndiensten onderhouden, vóór 1 september 1994 bij de bevoegde instantie aanvragen in te dienen voor het met ingang van juni 1995 te verrichten vervoer. In de aanvragen moest worden verzocht om opheffing van de verbindingen die de ondernemingen niet uitsluitend op basis van de van de reizigers afkomstige ontvangsten wilden exploiteren.
  
- 14 Verzoeksters in het hoofdgeding verzochten om gedeeltelijke opheffing van de exploitatieplicht voor de lijn Kajaani-Rukatunturi, die zou worden beperkt tot de lijnen Kajaani-Peranka en Kajaani-Suomussalmi. Volgens de aanvraag was de hele verbinding verliesgevend. Verzoeksters in het hoofdgeding verklaarden zich evenwel bereid de exploitatie voort te zetten en met het provinciebestuur van Oulu te onderhandelen over een openbaredienstcontract waarbij de overheid financieel zou bijdragen voor het deel van de lijn waarvoor zij om opheffing van de vervoerplicht hadden verzocht.
  
- 15 Bij besluit van 9 januari 1995 wees het provinciebestuur van Oulu het verzoek af, op grond dat verzoeksters in het hoofdgeding niet op de in artikel 5 van de verordening bedoelde wijze hadden aangetoond, dat zij door de beperking van de betrokken diensten tot Peranka en Suomussalmi economisch gunstigere resultaten zouden kunnen bereiken dan door het vervoer op de oude voet voort te zetten. Volgens het provinciebestuur van Oulu hadden zij het recht de betrokken exploi-

tatie volledig stop te zetten. Een gedeeltelijke opheffing van de exploitatieplicht was in het onderhavige geval echter niet de juiste aanpak, daar de betrokken verbinding als een integrerend onderdeel van de lijn Kajaani-Rukatunturi moest worden beschouwd.

- 16 Daarop stelden verzoeksters in het hoofdgeding bij de Korkein hallinto-oikeus een beroep tot nietigverklaring van het besluit van het provinciebestuur van Oulu in. Tot staving van hun beroep verwijzen zij naar de verordening, volgens welke het provinciebestuur van Oulu de gedeeltelijke opheffing van de lijn niet zou kunnen weigeren.
- 17 Volgens de verwijzende rechter moeten verzoeksters worden geacht, aan de hand van de overeenkomstig artikel 5, lid 2, van de verordening overgelegde berekeningen te hebben aangetoond, dat de verbinding waarvan zij de opheffing vragen, voor hen economische nadelen in de zin van artikel 4 van de verordening meebrengt, daar de vermindering van de lasten door de gedeeltelijke opheffing groter is dan de vermindering van de inkomsten als gevolg van de opheffing.
- 18 De verwijzende rechter merkt voorts op, dat de in de nationale wetgeving voorziene procedure voor het geval dat een vervoersonderneming een op een geldende concessie gebaseerde vervoersdienst wenst te beperken, aldus verloopt, dat op verzoek van de betrokken vervoersonderneming de vervoersconcessie wordt ingetrokken en dat daarna een nieuwe concessie voor de beperkte dienst wordt verleend. Deze procedure maakt het ook mogelijk, vóór de verlening van de concessie voor de beperkte dienst, een aanbestedingsprocedure te organiseren voor de oude dienst, indien de handhaving daarvan noodzakelijk wordt geacht. Volgens de nationale wetgeving kan de bevoegde instantie ook uit eigen beweging de concessie intrekken onder de voorwaarden van artikel 20 van wet nr. 662/1994 betreffende het personenvervoer.
- 19 Ten slotte wijst de verwijzende rechter erop dat, om nieuwe ondernemers toegang tot de markt te verschaffen, de dienst op passende wijze te organiseren en voldoende vervoersdiensten te handhaven met zo weinig mogelijk overheidssteun, en

om een effectieve mededinging tussen de in concessie gegeven diensten te bewerkstelligen, het gezien de situatie in Finland noodzakelijk kan zijn, aan te nemen dat de bevoegde instanties, zonder dat het gemeenschapsrecht zich daartegen verzet, beschikken over hetzij de bevoegdheid tot afwijzing van een aanvraag om gedeeltelijke opheffing van een openbardienstverplichting die uit het oogpunt van de organisatie van het vervoer betrekking heeft op een zeer klein gedeelte van de exploitatieplicht van de vervoersonderneming, hetzij de mogelijkheid om uit eigen beweging en krachtens de nationale wetgeving de vervoersconcessie van de vervoersonderneming die om gedeeltelijke opheffing van de exploitatieplicht heeft verzocht, in te trekken, voor zover die intrekking van de concessie noodzakelijk is voor de rationele organisatie van het vervoer.

20 Onder die omstandigheden heeft de Korkein hallinto-oikeus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Dient de verordening inzake openbardienstverplichtingen [verordening (EEG) nr. 1191/69, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1893/91], inzonderheid artikel 4 juncto artikel 1, lid 3, ervan, aldus te worden uitgelegd, dat een vervoersonderneming opheffing kan verkrijgen van elk deel — ongeacht hoe groot — van haar dienstverplichting, bijvoorbeeld slechts van een bepaald deel van één lijn?
  
- 2) Voor het geval de eerste vraag in haar geheel of onder voorbehoud bevestigend wordt beantwoord en de Korkein hallinto-oikeus in voorkomend geval de zaak naar het provinciebestuur van Oulu terugverwijst, dient voor de definitieve beslechting van het geschil de navolgende vraag te worden gesteld: volgt uit het in de verordening aan de vervoersonderneming toegekende recht om gedeeltelijke opheffing van de dienstverplichting te verkrijgen, ook dat de uitoefening door de bevoegde instantie van haar uit de nationale wetgeving voortvloeiende bevoegdheid om de vervoersconcessie in te trekken teneinde het vervoer te rationaliseren, wordt uitgesloten of beperkt voor zover de gedeeltelijke opheffing een reorganisatie noodzakelijk maakt?”



**Opmerking vooraf**

- 21 Verzoeksters in het hoofdgeding zijn van mening, dat de nationale rechter de nationale wettelijke regeling verkeerd heeft voorgesteld, en formuleren aanvullende vragen waarop het Hof huns inziens eveneens zou moeten antwoorden om hun standpunt genoegzaam in aanmerking te nemen.
- 22 Allereerst zij eraan herinnerd, dat het volgens de rechtspraak van het Hof aan de nationale rechter staat om de strekking en de wijze van toepassing van de nationale bepalingen te beoordelen (zie, onder meer, arrest van 30 april 1996, *CIA Security International*, C-194/94, Jurispr. blz. I-2201, punt 20).
- 23 Aangaande de aanvullende vragen van verzoeksters in het hoofdgeding moet worden vastgesteld, dat het volgens artikel 177 van het Verdrag aan de nationale rechter en niet aan de partijen in het hoofdgeding staat, zich tot het Hof te wenden. Aangezien de bevoegdheid om de aan het Hof voor te leggen vragen te bepalen alleen aan de nationale rechter toekomt, kunnen partijen de inhoud daarvan niet wijzigen (zie met name arrest van 9 december 1965, *Singer*, 44/65, Jurispr. blz. 1147, 1155).
- 24 Bovendien zou het geven van een antwoord op de in de opmerkingen van verzoeksters in het hoofdgeding geformuleerde aanvullende vragen onverenigbaar zijn met de rol die het Hof bij artikel 177 van het Verdrag is toebedeeld, alsook met zijn verplichting, de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen in staat te stellen opmerkingen in te dienen overeenkomstig artikel 20 van 's Hof's Statuut-EG, aangezien ingevolge deze bepaling alleen de verwijzingsbeschikkingen ter kennis van de belanghebbende partijen worden gebracht (zie, onder meer, arrest van 20 maart 1997, *Phytheron International*, C-352/95, Jurispr. blz. I-1729, punt 14).

## De eerste vraag

- 25 Met zijn eerste vraag, gelezen tegen de achtergrond van de tweede vraag, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de verordening, met name artikel 1, lid 3, juncto artikel 4 ervan, een vervoersonderneming het recht verleent om de gedeeltelijke opheffing van zijn openbardienstverplichting te verkrijgen.
- 26 Allereerst zij eraan herinnerd, dat volgens artikel 4, lid 1, van de verordening een vervoersonderneming een aanvraag kan indienen om een openbardienstverplichting volledig of voor eender welk gedeelte op te heffen, maar dat niets in de verordening de lidstaten verplicht aan dat verzoek te voldoen, zelfs indien de onderneming bewijst dat de handhaving ervan voor haar economische nadelen meebrengt in de zin van artikel 5 van de verordening.
- 27 Uit de artikelen 1, lid 4, en 3 van de verordening volgt integendeel, dat de bevoegde instanties van de lidstaten een openbardienstverplichting die zij noodzakelijk achten om een toereikende vervoervoorziening te waarborgen, geheel of ten dele kunnen handhaven.
- 28 Zoals de advocaat-generaal in de punten 40 tot en met 45 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vindt deze uitlegging steun in het doel en de algemene structuur van de verordening.
- 29 De verordening verleent een vervoersonderneming dus geen recht op een gedeeltelijke opheffing van haar openbardienstverplichting.

- 30 Zoals de advocaat-generaal in de punten 48 tot en met 51 van zijn conclusie heeft opgemerkt, moeten bij een besluit om openbardienstverplichtingen te handhaven evenwel bepaalde regels worden geëerbiedigd, met name die van de artikelen 3, 6, lid 2, en 7 van de verordening.
- 31 Zoals in punt 27 van dit arrest reeds is overwogen, is de gehele of gedeeltelijke handhaving van een openbardienstverplichting bovendien slechts toegestaan „om een toereikende vervoervoorziening te waarborgen”.
- 32 Het begrip „waarborgen van een toereikende vervoervoorziening” is evenwel niet gedefinieerd in de verordening, die slechts enkele elementen aanreikt om dat begrip nader te omschrijven.
- 33 Zo staat in de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 1191/69 te lezen, dat de toereikende vervoervoorziening „wordt beoordeeld op grond van de bestaande situatie inzake vraag en aanbod van vervoer en van de behoeften van de gemeenschap”.
- 34 Voorts zij eraan herinnerd, dat artikel 3, lid 2, van de verordening bepaalt, dat de toereikendheid van de vervoervoorziening wordt beoordeeld op grond van het algemeen belang, van de mogelijkheid om andere vervoertechnieken toe te passen, waarbij tevens moet worden nagegaan of hiermede in de desbetreffende behoeften aan vervoer kan worden voorzien, en van de prijzen en vervoersvoorwaarden die aan de gebruikers kunnen worden geboden. Wanneer er verscheidene oplossingen zijn die onder overeenkomstige voorwaarden een toereikende vervoervoorziening waarborgen, moeten de bevoegde instanties volgens artikel 3, lid 1, van de verordening de oplossing kiezen die de laagste kosten voor de gemeenschap meebrengt.
- 35 Uit een en ander volgt, dat wanneer aan de eisen van artikel 3 van de verordening is voldaan, de bevoegde instanties van de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid

hebben om uit te maken, of handhaving van een openbardienstverplichting noodzakelijk is „om een toereikende vervoervoorziening te waarborgen”.

- 36 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat de verordening, inzonderheid de artikelen 1, lid 3, en 4, aldus moet worden uitgelegd, dat de lidstaten niet verplicht zijn te voldoen aan het verzoek van een vervoersonderneming tot gedeeltelijke opheffing van haar openbardienstverplichting, zelfs indien die onderneming aantoont dat de handhaving ervan voor haar economische nadelen meebrengt. Een weigering kan evenwel slechts worden gemotiveerd door de noodzaak om een toereikende vervoervoorziening te waarborgen. Overeenkomstig artikel 3 van de verordening wordt dit begrip beoordeeld op grond van het algemeen belang, de mogelijkheid om andere vervoertechnieken toe te passen, waarbij tevens moet worden nagegaan of hiermede in de desbetreffende behoeften aan vervoer kan worden voorzien, en de prijzen en vervoersvoorwaarden die aan de gebruikers kunnen worden geboden. Wanneer er verscheidene oplossingen zijn die onder overeenkomstige voorwaarden een toereikende vervoervoorziening waarborgen, kiezen de bevoegde instanties de oplossing die de laagste kosten voor de gemeenschap meebrengt.

### **De tweede vraag**

- 37 Gelet op het antwoord op de eerste vraag behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

### **Kosten**

- 38 De kosten door de Finse en de Belgische regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof

gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

### HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de Korkein hallinto-oikeus bij beschikking van 13 december 1996 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1893/91 van de Raad van 20 juni 1991, inzonderheid de artikelen 1, lid 3, en 4, moet aldus worden uitgelegd, dat de lidstaten niet verplicht zijn te voldoen aan het verzoek van een vervoersonderneming tot gedeeltelijke opheffing van haar openbardienstverplichting, zelfs indien die onderneming aantoont dat de handhaving ervan voor haar economische nadelen meebrengt. Een weigering kan evenwel slechts worden gemotiveerd door de noodzaak om een toereikende vervoervoorziening te waarborgen. Overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 1191/69 wordt dit begrip beoordeeld op grond van het algemeen belang, de mogelijkheid om andere vervoertechnieken toe te passen, waarbij tevens moet worden nagegaan of hiermede in de desbetreffende behoeften aan vervoer kan worden voorzien, en de prijzen en vervoersvoorwaarden die aan de gebruikers kunnen worden geboden. Wanneer er verscheidene oplossingen zijn die onder overeenkomstige voorwaarden een toereikende vervoervoorziening waarbor-

gen, kiezen de bevoegde instanties de oplossing die de laagste kosten voor de  
gemeenschap meebrengt.

Ragnemalm

Schintgen

Mancini

Kapteyn

Hirsch

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 september 1998.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

H. Ragnemalm