

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 17 september 1998 *

I mål C-412/96,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från högsta förvaltningsdomstolen (Finland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det mål vid den nationella domstolen som har anhängiggjorts av

Kainuun Liikenne Oy

och

Oy Pohjolan Liikenne Ab,

angående tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 av den 26 juni 1969 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar (EGT L 156, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 1, s. 64), i dess lydelse enligt rådets förordning nr 1893/91 av den 20 juni 1991 (EGT L 169, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 17), och i synnerhet artiklarna 1.3 och 4,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden H. Ragnemalm samt domarna R. Schintgen, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn (referent) och G. Hirsch,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

* Rättegångspråk: finska.

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Kainuun Liikenne Oy och Oy Pohjolan Liikenne Ab, genom advokaten Ari Heinilä, Helsingfors,
- Finlands regering, genom statsombudet Holger Rotkirch, chef vid utrikesministeriets rättsavdelning, i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom förste rådgivaren J. Devadder, utrikes-, utrikeshandels- och utvecklingsbiståndsministeriet, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske chefsrådgivaren Allan Rosas och Laura Pignataro, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 29 januari 1998 av: Kainuun Liikenne Oy och Oy Pohjolan Liikenne Ab, företrädda av Pekka Aalto, jurist vid registrerade föreningen Linja-autoliito ry, Finlands regering, företrädd av lagstiftningsrådet Tuula Pynnä, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av Allan Rosas och Laura Pignataro,

och efter att den 26 mars 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Högsta förvaltningsdomstolen har genom beslut av den 13 december 1996, som inkom till domstolens kansli den 23 december samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget begärt att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande beträffande två frågor om tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 av den 26 juni 1969 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar (EGT L 156, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 1, s. 64), i dess lydelse enligt rådets förordning nr 1893/91 av den 20 juni 1991 (EGT L 169, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 17), och i synnerhet artiklarna 1.3 och 4.

2 Frågorna har uppkommit i en tvist där Kainuun Liikenne Oy (nedan kallat Kainuun Liikenne) och Oy Pohjolan Liikenne Ab (nedan kallat Pohjolan Liikenne), som är transportföretag, har ifrågasatt ett beslut som har fattats av länsstyrelsen i Uleåborgs län om avslag på bolagens ansökan om upphävande av en del av deras skyldighet att bedriva passagerartrafik på en rutt för vilken de har trafiktillstånd.

Tillämpliga bestämmelser

3 Målet med förordningen är att undanröja sådana skillnader som kan orsaka avsevärd snedvridning av de grundläggande transportvillkor som är utmärkande för ett system där medlemsstaterna ålägger transportföretag att utföra tjänster åt allmänheten, samtidigt som det i vissa fall är väsentligt att bibehålla en sådan skyldighet för att trygga tillgången till nödvändiga transporter.

- 4 Medlemsstaternas behöriga myndigheter skall således i enlighet med artikel 1.3 i förordningen upphäva de med begreppet offentlig tjänst förbundna förpliktelser som definieras i denna förordning och som avser transporter med järnväg, väg eller inre vattenvägar.

- 5 Enligt artikel 1.4 i förordningen får medlemsstaternas behöriga myndigheter, i enlighet med de villkor och närmare bestämmelser som återfinns i avsnitt V i förordningen, emellertid ingå avtal med ett transportföretag om trafiktjänster på grund av allmän trafikplikt för att säkerställa en tillräcklig tillgång till transporttjänster, särskilt med beaktande av sociala och miljömässiga faktorer samt fysisk planering eller för att erbjuda specialtaxor för vissa grupper av passagerare.

- 6 Artikel 3 i förordningen föreskriver följande:

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

2. Behovet av transportförsörjning skall bedömas på grundval av

a) samhällsintresset,

b) tillgången till andra former av transporter och dessas förutsättningar att tillgodose transportbehoven,

c) taxor och villkor som kan tillämpas gentemot användarna.”

- 7 Enligt artikel 4.1 i förordningen är det en uppgift för transportföretagen att hos medlemsstaternas behöriga myndigheter ansöka om upphävande, helt eller delvis, av allmän trafikplikt, om detta medför ekonomiska nackdelar för dem.
- 8 I artikel 5 i förordningen anges bland annat att skyldigheten att bedriva verksamhet eller att utföra transporter skall anses medföra ekonomisk belastning, om den minskning av kostnaderna som skulle bli följden av att skyldigheten att bedriva viss transportverksamhet helt eller delvis upphävs överstiger den intäktsminskning som blir följden av upphävandet.
- 9 I artikel 6.2 i förordningen föreskrivs att beslut om att bibehålla allmän trafikplikt eller del därav eller beslut att avveckla sådan plikt vid utgången av en viss period skall innehålla bestämmelser om ersättning för skada till följd av beslutet och att ersättningsbeloppet skall framräknas i enlighet med de gemensamma rutiner som föreskrivits i förordningen.
- 10 Enligt artikel 7 i förordningen får ett beslut om bibehållande av skyldighet innehålla villkor som är ägnade att förbättra avkastningen från den verksamhet som skyldigheten omfattar.
- 11 Förordningen trädde i kraft i Finland den 1 januari 1994 till följd av att Republiken Finland anslöt sig till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Twisten vid den nationella domstolen

- 12 Det finska trafikministeriet beviljade den 21 december 1993 Kainuun Liikenne och Pohjolan Liikenne linjetrafiktillstånd för perioden från och med den 1 januari 1994 till och med den 31 december 2003 på linjen Kajana-Rukatunturi (cirka 275 kilometer). Tillståndet berättigar dessa företag att bedriva persontrafik med buss på ifrågavarande rutt i enlighet med vissa tidtabeller.

- 13 Efter det att Republiken Finland anslöt sig till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och förordningen trädde i kraft i Finland uppmanade trafikministeriet företag som bedriver linjetrafik med buss att före den 1 september 1994 till den behöriga tillståndsmyndigheten inlämna ansökningarna avseende de linjer som skulle trafikeras från och med juni 1995. Ansökningarna skulle avse de förbindelser som företagen inte kunde trafikera enbart med inkomster av kunder.

- 14 Klagandena i målet vid den nationella domstolen ansökte således om upphävande av en del av sin trafikplikt på linjen Kajana-Rukatunturi, så att den skulle begränsas till sträckorna Kajana-Peranka och Kajana-Suomussalmi. Enligt ansökan var hela linjen förlustbringande. Klagandena i målet vid den nationella domstolen var emellertid beredda att fortsätta trafiken och förhandla med länsstyrelsen om ett avtal om trafiktjänsten som skulle beviljas offentliga medel för den del av linjen beträffande vilken de hade ansökt om upphävande av trafikplikten.

- 15 Länsstyrelsen avslog denna ansökan genom beslut av den 9 januari 1995 med motiveringen att klagandena i målet vid den nationella domstolen inte i enlighet med lydelsen av artikel 5 i förordningen hade visat att de, genom att begränsa sträckan i fråga till Peranka och Suomussalmi, skulle uppnå ett bättre ekonomiskt resultat än om de skulle fortsätta trafiken på de tidigare villkoren. Enligt länsstyrelsen hade företagen rätt att helt upphöra med trafiken i fråga. Däremot skulle en befrielse

från en del av trafikplikten inte vara det rätta tillvägagångssättet i det föreliggande fallet, eftersom förbindelsen i fråga var att anse som en väsentlig del av linjen Kajana-Rukatunturi.

- 16 Klagandena i målet vid den nationella domstolen anförde då besvär till högsta förvaltningsdomstolen. De hänvisade till stöd för sina besvär till bestämmelserna i förordningen av vilka det framgick att länsstyrelsen saknade rätt att avslå ansökan om avveckling av en del av linjen.
- 17 Enligt den hänskjutande domstolen skall det anses att klagandena i målet vid den nationella domstolen, genom de beräkningar som de har lagt fram i enlighet med artikel 5.2 i förordningen, har visat att den sträcka av linjen vars avveckling de har begärt medför ekonomiska nackdelar för dem i den mening som avses i artikel 4 i förordningen, eftersom den minskning av kostnaderna som skulle bli följderna av det upphävande av den allmänna trafikplikt på den omtvistade sträckan som begärs skulle överstiga den intäktsminskning som skulle bli följderna.
- 18 Den nationella domstolen har för övrigt anført att när ett transportföretag vill minska trafik som grundas på ett giltigt tillstånd, består det förfarande som föreskrivs i nationell rätt i att trafiktillståndet först skall återkallas på det berörda transportföretagets begäran och att det därefter skall beviljas ett nytt tillstånd för den minskade trafiken. Detta förfarande möjliggör vidare att det, innan tillstånd beviljas för den minskade trafiken, anordnas en offentlig upphandling för den tidigare trafiken, om det anses nödvändigt att bibehålla den. Den nationella lagstiftningen ger dessutom tillståndsmyndigheten befogenhet att på eget initiativ återkalla tillståndet på de villkor som anges i 20 § i lag 662/1994 om tillståndspliktig persontrafik på väg.
- 19 Den hänskjutande domstolen har avslutningsvis konstaterat att det — för att ge nya företag tillträde till marknaden, organisera transporterna på ett ändamålsenligt sätt och bibehålla tillräckliga transporttjänster med så litet offentligt stöd som

möjligt samt för att åstadkomma en effektiv konkurrens om de redan tilldelade trafikkontrakten — under de finländska förhållandena kan vara nödvändigt att anse att tillståndsmyndigheten utan hinder av gemenskapsrätten har rätt att antingen avslå en ansökan om upphävande av en del av den allmänna trafikplikten beträffande en del av företagets trafikplikt som är ytterst liten med avseende på organiseringen av transporten eller att på eget initiativ och med stöd av den nationella lagstiftningen återkalla trafiktillståndet för ett företag som har ansökt om upphävande av en del av sin trafikplikt när ett återkallande av tillståndet är nödvändigt för att rationalisera trafiken.

20 Det är under dessa omständigheter som högsta förvaltningsdomstolen har beslutat att förklara målet vilande och begära att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande beträffande följande frågor:

- ”1) Skall rådets förordning om allmän trafikplikt (förordning (EEG) nr 1191/69, ändrad i dess lydelse enligt rådets förordning nr 1893/91), och i synnerhet dess artikel 4 i förhållande till artikel 1.3, tolkas så, att den berättigar ett transportföretag att få tillstånd att upphäva en hur stor andel av sin allmänna trafikplikt som helst, till exempel en viss del av en trafiklinje?
- 2) Om den första frågan besvaras jakande i sin helhet eller om svaret är jakande med vissa förbehåll, varvid högsta förvaltningsdomstolen eventuellt återförvisar målet till länsstyrelsen för ny handläggning, skall då för slutgiltigt avgörande av målet frågan ställas, huruvida transportföretagets rätt enligt förordningen om allmän trafikplikt att få tillstånd till delvis upphävande av allmän trafikplikt även medför att myndighetens befogenhet enligt nationell lagstiftning att återkalla ett trafiktillstånd för ändamålsenlig omorganisering av trafiken avskaffas eller inskränks till den del det är fråga om behovet av omorganisering till följd av upphävande av en del av den allmänna trafikplikten?”

Inledning

- 21 Eftersom klagandena i målet vid den nationella domstolen anser att den nationella domstolens framställning av den nationella lagstiftningen är felaktig, har de ställt tilläggsfrågor till EG-domstolen och yrkat att den även skall ta ställning till dem för att få en riktig uppfattning om deras ståndpunkt.
- 22 Det skall inledningsvis erinras om att det framgår av domstolens rättspraxis att det ankommer på den nationella domstolen att göra en bedömning av innebörden av de nationella bestämmelserna samt hur de skall tillämpas (se bland annat dom av den 30 april 1996, C-194/94, CIA Security International, REG 1996 s. I-2201, punkt 20).
- 23 Vad gäller de tilläggsfrågor som har ställts av klagandena i målet vid den nationella domstolen, skall det konstateras att det enligt artikel 177 i fördraget ankommer på den nationella domstolen och inte på parterna i tvisten vid den nationella domstolen att vända sig till domstolen. Det är den nationella domstolen som ensam bestämmer vilka frågor som skall hänskjutas till domstolen, och parterna har inte möjlighet att göra ändringar i dessa (se bland annat dom av den 9 december 1965 i mål 44/65, Singer, REG 1965, s. 1191, 1198).
- 24 Att besvara de tilläggsfrågor bolagen i målet vid den nationella domstolen har nämnt i sitt yttrande skulle för övrigt vara oförenligt med den roll som domstolen har givits genom artikel 177 i fördraget samt med domstolens skyldighet att säkerställa att medlemsstaternas regeringar och berörda parter ges möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 20 i EG-stadgan för domstolen, med beaktande av att berörda parter enligt denna bestämmelse endast underrättas om begäran om förhandsavgörande (se bland annat dom av den 20 mars 1997 i mål C 352/95, Phytex International, REG 1997, s. I-1729, punkt 14).

Den första frågan

- 25 Genom sin första fråga, som skall läsas mot bakgrund av den andra frågan, vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i om förordningen, och i synnerhet bestämmelserna angående satsen i rubriken i artiklarna 1.3 och 4, ger ett transportföretag rätt till upphävande av en del av sin allmänna trafikplikt.
- 26 Det skall inledningsvis påpekas att ett transportföretag enligt artikel 4.1 i förordningen kan ansöka om upphävande av allmän trafikplikt eller vilken som helst del därav, men att ingen bestämmelse i förordningen medför en skyldighet för medlemsstaterna att bevilja denna ansökan, även om företaget visar att trafikpliktens bibehållande medför ekonomisk belastning för det i den mening som avses i artikel 5 i förordningen.
- 27 Av artiklarna 1.4 och 3 i förordningen följer tvärtom att medlemsstaternas behöriga myndigheter har rätt att bibehålla allmän trafikplikt eller en del därav som anses nödvändig för att säkerställa en tillräcklig tillgång till transporttjänsten.
- 28 Denna tolkning bekräftas, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 40—45 i sitt förslag till avgörande, av såväl syftet med förordningen som dess allmänna systematik.
- 29 Förordningen ger följaktligen inte ett transportföretag någon rätt till upphävande av en del av sin allmänna trafikplikt.

- 30 Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 48—51 i sitt förslag till avgörande, förutsätter ett beslut att bibehålla allmän trafikplikt emellertid att vissa regler följs, i synnerhet dem som återfinns i artiklarna 3, 6.2 och 7 i förordningen.
- 31 Såsom har angetts i punkt 27 i denna dom, är det emellertid tillåtet att bibehålla allmän trafikplikt eller en del därav endast för att "säkra en tillräcklig tillgång till transporttjänster".
- 32 Begreppet "säkra tillgång till transporttjänster" har emellertid inte definierats i förordningen. Där anges enbart vissa bedömningskriterier avseende detta begrepp.
- 33 Således anges i andra övervägandet i förordning nr 1191/69 att "transportkapaciteten skall därvid bedömas mot bakgrund av tillgång och efterfrågan inom transportbranschen och mot bakgrund av de samhällsliga behoven".
- 34 Det skall dessutom erinras om att det i artikel 3.2 i förordningen anges att behovet av transportförsörjning skall bedömas på grundval av samhällsintresset, tillgången till andra former av transporter och dessas förutsättningar att tillgodose transportbehoven samt taxor och villkor som kan tillämpas gentemot användarna. Om en tillfredsställande trafikförsörjning på likvärdiga villkor kan upprätthållas på mer än ett sätt, skall de behöriga myndigheterna i enlighet med artikel 3.1 i förordningen välja det för samhället billigaste alternativet.
- 35 Av vad som har anförts ovan följer att när kraven i artikel 3 är uppfyllda har medlemsstaternas behöriga myndigheter ett stort utrymme för skönsmässiga

bedömningar för att avgöra om behovet av att ”säkerställa tillgång till transporttjänster” förutsätter att en allmän trafikplikt bibehålls.

- 36 Den första frågan skall således besvaras på så sätt att förordningen, i synnerhet artiklarna 1.3 och 4, skall tolkas så, att den inte förpliktar den behöriga myndigheten i en medlemsstat att bevilja ett transportföretags upphävande av en del av dess allmänna trafikplikt, även om företaget visar att trafikpliktens bibehållande innebär ekonomiska nackdelar för det. Avslaget på ansökan kan emellertid endast motiveras med behovet av att säkerställa en tillräcklig tillgång till transporttjänster. Detta begrepp skall i enlighet med artikel 3 i förordningen bedömas på grundval av samhällsintresset, tillgången till andra former av transporter och dessas förutsättningar att tillgodose transportbehov samt taxor och villkor som kan tillämpas gentemot användarna. Om en tillfredsställande trafikförsörjning på likvärdiga villkor kan upprätthållas på mer än ett sätt, skall de behöriga myndigheterna välja det för samhället billigaste alternativet.

Den andra frågan

- 37 Med hänsyn till det svar som har givits på den första frågan är det inte nödvändigt att besvara den andra frågan.

Rättegångskostnader

- 38 De kostnader som har förorsakats av den finska och den belgiska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttranden till

domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 13 december 1996 har ställts av högsta förvaltningsdomstolen — följande dom:

Rådets förordning (EEG) nr 1191/69 av den 26 juni 1969 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar, i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 1893/91 av den 20 juni 1991, och i synnerhet artiklarna 1.3 och 4, skall tolkas så, att den inte förpliktar den behöriga myndigheten i en medlemsstat att bevilja ett transportföretags ansökan om upphävande av en del av dess allmänna trafikplikt, även om företaget visar att trafikpliktens bibehållande innebär ekonomisk belastning för det. Avslaget kan emellertid endast motiveras med behovet av att säkerställa tillgången till transporttjänster. Detta begrepp skall i enlighet med artikel 3 i förordning nr 1191/69 bedömas på grundval av samhällsintresset, tillgången till andra former av transporter och dessas förutsättningar att tillgodose transportbehov samt taxor och villkor som kan tillämpas gentemot användarna. Om en tillfredsställande trafikförsörjning på likvärdiga villkor kan upprätthållas

las på mer än ett sätt, skall de behöriga myndigheterna välja det för samhället billigaste alternativet.

Ragnemalm

Schintgen

Mancini

Kapteyn

Hirsch

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 september 1998.

R. Grass

H. Ragnemalm

Justitiesekreterare

Ordförande på sjätte avdelningen