SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT vom 8. Dezember 2005 [1]

I — Einführung

1. Die Vorlagefrage des Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia [2] betrifft die Reichweite der Dienstleistungsfreiheit im Bereich der Seekabotage.

2. Das vorlegende Gericht ersucht den Gerichtshof um Auskunft darüber, ob sich bei der Inselkabotage [3] mit Frachtschiffen, die eine Bruttoraumzahl (BRZ) von mehr als 650 aufweisen, die Vorgaben für die Schiffsbesatzung aus dem Recht des Flaggenstaates oder aus dem Recht des Staates ergeben, in dem die Inselkabotage stattfindet, wenn der Kabotagefahrt eine internationale Fahrt ohne Fracht unmittelbar nachfolgt oder vorangeht. Diese Frage mutet technisch an, ist aber von erheblicher Bedeutung für den Sektor des Seetransports, [4] der 2002 ca. 41 % der Transportleistungen innerhalb der Gemeinschaft ausmachte und damit nahezu gleichauf mit dem an erster Stelle liegenden Straßentransport lag. [5]

3. Das vorlegende Gericht hält die Beantwortung der Frage zur Entscheidung eines Rechtsstreits für erforderlich, den die Agip Petroli SpA (im Folgenden: Agip Petroli) gegen die Capitaneria di porto di Siracusa (das Hafenamt Syrakus) u. a. angestrengt hat. In dem Verfahren wendet sich Agip Petroli u. a. gegen eine Entscheidung, mit der ihr ein Rohöltransport zwischen zwei sizilianischen Häfen mit der Begründung verwehrt wurde, dass die Weiterfahrt in einen ausländischen Hafen ohne Fracht erfolgen sollte und die Besatzung des Schiffes nicht den Vorgaben des italienischen Rechts entsprach.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Das regionale Verwaltungsgericht für Sizilien, Italien.

3 — Inselkabotage ist u. a. die Beförderung von Passagieren oder Gütern auf dem Seeweg zwischen Häfen auf den Inseln innerhalb eines Mitgliedstaats, vgl. Nr. 8 dieser Schlussanträge.

4 — Vgl. dazu den Dritten Bericht der Kommission zur Umsetzung der Verordnung Nr. 3577/92 des Rates zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf die Seekabotage (1997–1998) vom 24. Februar 2000, KOM(2000) 99 endg.

5 — Vgl. Europäische Kommission, European Union — Energy & Transport in Figures 2004 („Statistical pocketbook 2004"), Teil 3 (Transport), Kapitel 3.1 (General), Abschnitt 3.1.1 (Statistical Overview EU Transport), abrufbar unter < http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/figures/pocketbook/2004_en.htm >.

II — Rechtlicher Rahmen

4. Zum Verhältnis der vertraglichen Regelungen über den freien Dienstleistungsverkehr und über den Sektor des Verkehrs bestimmt Artikel 51 Absatz 1 EG (früher Artikel 61 EG-Vertrag):

„Für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs gelten die Bestimmungen des Titels über den Verkehr."

5. Im Titel über den Verkehr präzisiert Artikel 80 EG (früher Artikel 84 EG-Vertrag):

„(1) Dieser Titel gilt für die Beförderungen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr.

(2) Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheiden, ob, inwieweit und nach welchen Verfahren geeignete Vorschriften für die Seeschifffahrt und Luftfahrt zu erlassen sind. ..."

6. Gestützt auf Artikel 84 Absatz 2 EG-Vertrag erließ der Rat am 7. Dezember 1992 die Verordnung Nr. 3577/92 zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (Seekabotage) [6] (im Folgenden: die Verordnung). Ihre Erwägungsgründe sehen u. a. vor:

„[3] Für die Vollendung des Binnenmarktes ist die Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs im Seeverkehr in den Mitgliedstaaten notwendig. Der Binnenmarkt umfasst einen Raum, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist.

[4] Daher sollte der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs auch auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten angewandt werden.

[5] Dieser Grundsatz sollte auf alle Gemeinschaftsreeder angewandt werden, die Schiffe betreiben, die in einem Mitgliedstaat registriert sind und unter der Flagge eines Mitgliedstaats fahren, auch wenn es sich bei diesem um einen Binnenstaat handelt.

6 — ABl. L 364, S. 7.

[6] ...

[7] Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sollten die Gemeinschaftsreeder, die die Kabotagefreiheit in Anspruch nehmen, alle Voraussetzungen für die Zulassung zur Kabotage in dem Mitgliedstaat erfüllen, in dem ihre Schiffe registriert sind. Während einer Übergangszeit sollte diese Verordnung jedoch auch für diejenigen Gemeinschaftsreeder gelten, die in einem Mitgliedstaat registrierte Schiffe betreiben, in diesem Staat aber nicht zur Kabotage zugelassen sind.

[8] Die Kabotagefreiheit sollte schrittweise eingeführt werden und braucht nicht unbedingt für alle betroffenen Dienstleistungen einheitlich zu sein; zu berücksichtigen wären die Beschaffenheit bestimmter spezifischer Dienstleistungen sowie der Umfang der Anstrengungen, die einigen Volkswirtschaften in der Gemeinschaft aufgrund des unterschiedlichen Entwicklungsstandes abverlangt werden."

7. Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung stellt als Grundsatz auf:

„Mit Wirkung vom 1. Januar 1993 gilt der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs im Seeverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats (Seekabotage) für Gemeinschaftsreeder, deren Schiffe in einem Mitgliedstaat registriert sind und unter der Flagge eines Mitgliedstaats fahren, sofern diese Schiffe alle Voraussetzungen erfüllen, um zur Kabotage in diesem Mitgliedstaat zugelassen zu werden; ..."

8. Artikel 2 der Verordnung gibt u. a. folgende Begriffsbestimmungen vor:

„Im Sinne dieser Verordnung sind

1. ‚Seeverkehrsdienstleistungen innerhalb eines Mitgliedstaats (Seekabotage)' Dienstleistungen, die gewöhnlich gegen Entgelt erbracht werden und insbesondere Folgendes umfassen: ...

c) Inselkabotage: die Beförderung von Passagieren oder Gütern auf dem Seeweg zwischen ...

— Häfen auf den Inseln innerhalb eines Mitgliedstaats. ...“

9. Artikel 3 der Verordnung bestimmt schließlich:

„(2) Bei Schiffen, die zur Inselkabotage eingesetzt werden, ist für alle Fragen im Zusammenhang mit der Besatzung des Schiffes der Staat zuständig, in dem das Schiff einen Seeverkehrsdienst erbringt (Aufnahmestaat).

(3) Bei Frachtschiffen über 650 BRZ, die zur Inselkabotage eingesetzt werden, ist für alle Fragen im Zusammenhang mit der Besatzung des Schiffes nach dem 1. Januar 1999 jedoch der Staat zuständig, in dem das Schiff registriert ist (Flaggenstaat), wenn die betreffende Fahrt auf eine Fahrt aus einem anderen Staat folgt oder einer Fahrt in einen anderen Staat vorangeht.

(4) Die Kommission prüft die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Liberalisierung der Inselkabotage eingehend und legt dem Rat bis spätestens 1. Januar 1997 einen Bericht hierüber vor. ...“

III — Sachverhalt, Ausgangsverfahren, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

10. Agip Petroli hatte am 7. Dezember 2001 Rohöl von Magnisi (Sizilien) nach Gela (ebenfalls auf Sizilien) zu befördern und charterte zu diesem Zweck die „Theodoros IV“, ein Tankschiff unter griechischer Flagge mit mehr als 650 BRZ. Nach Löschung der Ladung Rohöl in Gela sollte die Theodoros IV ohne Fracht weiterfahren und direkt einen ausländischen Hafen anlaufen.

11. Das Hafenamt Syrakus verweigerte Agip Petroli am 6. Dezember 2001 die Genehmigung der Fahrt von Magnisi nach Gela mit der Begründung, die Theodoros IV erfülle nicht die Vorgaben von Artikel 318 des italienischen Schifffahrtsgesetzbuches (Codice della navigazione). Nach dieser Bestimmung müsse die Besatzung von Schiffen bei Inselkabotagefahrten ausschließlich aus See-

leuten mit der Staatsangehörigkeit von Mitgliedstaaten der Europäischen Union bestehen. Wie nach griechischem Recht zulässig, hatte die Theodoros IV jedoch einige Seeleute philippinischer Staatsangehörigkeit an Bord.

12. Das Recht des griechischen Flaggenstaats hielt das Hafenamt Syrakus nicht für anwendbar. Zwar sehe Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung die Zuständigkeit des Flaggenstaates für Fragen der Besatzung vor, wenn eine Inselkabotagefahrt einer Fahrt in einen anderen Staat vorangehe. Aus einem Erlass des italienischen Ministeriums für Beförderung und Schifffahrt ergebe sich jedoch, dass Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung nur dann anwendbar sei, wenn die Fahrt, die auf eine Kabotagefahrt folge oder ihr vorangehe, „funktional und kommerziell autonom" sei. Dies sei nur der Fall, wenn das Schiff mit Fracht an Bord fahre und Ziel der Fahrt ein ausländischer Hafen sei.

13. Agip Petroli sah in der ablehnenden Entscheidung des Hafenamtes Syrakus u. a. einen Verstoß gegen die Verordnung und erhob vor dem vorlegenden Gericht Klage sowohl gegen den Bescheid als auch gegen den Ministerialerlass.

14. Das vorlegende Gericht bemerkt, dass die Verordnung keine Definition des Begriffs der „Fahrt" bereitstellt und hält beide Auslegungen für möglich. Für eine restriktive Auslegung spreche das Erfordernis, die Umgehung des Artikels 3 Absatz 2 der Verordnung durch aufeinander folgende Schein-Kabotagefahrten zu vermeiden. Andererseits finde eine Beschränkung auf Fahrten mit Fracht an Bord keinen Anhaltspunkt im Wortlaut. Ein restriktiver Ansatz würde auch dazu führen, dass Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung auf die Inselkabotage mit Öl in Italien unanwendbar wäre. Denn Schiffe, die in den Häfen Siziliens oder Sardiniens Rohöl löschten, können dort aus technischen Gründen kein raffiniertes Öl aufnehmen, um es ins Ausland zu befördern.

15. Unter diesen Umständen hielt das vorlegende Gericht ein Ersuchen um Vorabentscheidung für erforderlich. Es setzte daher durch Beschluss vom 20. Juli 2004, eingegangen beim Gerichtshof am 29. Oktober 2004, das Verfahren aus und bittet den Gerichtshof um Vorabentscheidung über folgende Frage:

Erfasst der Begriff der „Fahrt[, die] auf eine Fahrt ... folgt oder einer Fahrt ... vorangeht" in Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 nur die Fahrt, „die funktional und kommerziell autonom ist, [bei der also] das Schiff mit Fracht an Bord fährt und Anfangs-/Endziel ein ausländischer Hafen ist", wie in den im vorliegenden Rechtsstreit angefochtenen Maßnahmen ausgeführt, oder erstreckt er sich auch auf die Fälle einer Fahrt ohne Fracht an Bord (so genannte „Ballastfahrt")?

16. Im Verfahren vor dem Gerichtshof haben Agip Petroli, die italienische Regierung, die griechische Regierung, die norwegische Regierung und die Kommission schriftlich und mündlich Stellung genommen. Die französische Regierung hat sich nur in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof geäußert.

IV — Rechtliche Würdigung

17. Das vorlegende Gericht möchte im Wesentlichen wissen, ob der Begriff der Fahrt „aus einem anderen Staat" oder „in einen anderen Staat" (im Folgenden: internationale Fahrt) in Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung impliziert, dass das Schiff bei der Fahrt Fracht an Bord haben muss bzw. ob ein wirtschaftlich selbständiger Sinn der Fahrt gegebenenfalls anderweitig nachzuweisen ist.

18. Nach dem Wortlaut der Bestimmung, der Systematik der Verordnung und nach ihren Zielen sind diese Fragen zu verneinen.

19. Die Verordnung stellt *keine Definition* des Begriffs der Fahrt bereit. Artikel 2 der Verordnung bestimmt nur den Begriff der Kabotage, der *per definitionem* „die Beförderung von Personen oder Gütern" einschließt. Der Begriff der Kabotage setzt damit zwar eine Fahrt voraus. Er sagt jedoch nichts darüber aus, ob der Begriff der Fahrt bereits entsprechende Beförderungen enthält oder ob die Kabotage eine Fahrt ist, bei der solche Beförderungen stattfinden. Aus dem Begriff der Kabotage ergeben sich folglich keine Rückschlüsse auf den Begriff der Fahrt.

20. Der *Wortlaut* des Artikels 3 Absatz 3 der Verordnung verlangt lediglich, dass einer Kabotagefahrt eine internationale Fahrt vorangeht oder nachfolgt. Die Bestimmung qualifiziert den Begriff der Fahrt nicht weiter. Der Wortlaut sieht mithin keine weiter gehenden Anforderungen wie etwa das Transportieren von Fracht oder das Vorhandensein einer „funktionalen und kommerziellen Autonomie" vor und erfasst zunächst jegliche internationale Fahrt.

21. Nach der *Systematik* der Verordnung ist die Anwendbarkeit des Rechts des Flaggenstaats der Grundsatz, die Anwendbarkeit des Rechts des Aufnahmestaats die Ausnahme.

22. Der siebte Erwägungsgrund erläutert, dass Gemeinschaftsreeder nur jene Voraussetzungen für die Zulassung zur Kabotage erfüllen müssen sollten, die im Flaggenstaat gelten. Dies soll der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen dienen. Artikel 1 der Verordnung greift diese Vorgabe auf und stellt fest, dass grundsätzlich auf die Anforderungen des Rechts des Flaggenstaats abzustellen ist.

23. Von diesem Grundsatz macht Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung für den Bereich der Inselkabotage eine Ausnahme. Denn für Fragen im Zusammenhang mit der Besatzung von Schiffen, die zur Inselkabotage eingesetzt werden, erklärt die Bestimmung das Recht des Aufnahmestaats für anwendbar.

24. Bei Frachtschiffen über 650 BRZ stellt Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung den Grundsatz der Anwendbarkeit des Rechts des Flaggenstaats wieder her, wenn die Kabotagefahrt einer internationalen Fahrt folgt oder vorangeht. Anders als die italienische Regierung annimmt, enthält folglich Absatz 2 die Ausnahme, Absatz 3 die Regel. Die Verordnung enthält nämlich keine zwei gegenläufigen Grundsätze [7] — für die Festlandkabotage einerseits und für die Inselkabotage andererseits —, wie die italienische Regierung im Hinblick auf Artikel 3 der Verordnung anzunehmen scheint. Die Verordnung hat vielmehr nur einen Grundsatz, der in Artikel 1 der Verordnung verankert ist. [8]

25. Eine enge Auslegung von Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung durch zusätzliche Anforderungen an den Begriff der Fahrt würde also dazu führen, dass die Ausnahme (die Anwendbarkeit des Rechts des Aufnahmestaates) eine breitere und der Grundsatz (die Anwendbarkeit des Rechts des Flaggenstaates) eine engere Anwendung fände. Dies liefe dem Auslegungsgrundsatz zuwider, wonach die Prinzipien einer Regelung weit und ihre Ausnahmen eng auszulegen sind. [9]

26. Die Systematik der Verordnung spricht daher dafür, Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung weit auszulegen und in den Begriff der internationalen Fahrt keine weiteren, qualifizierenden Merkmale hineinzulesen.

27. Die *Ziele der Verordnung* verlangen ebenfalls eine weite Auslegung von Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung und eine enge Interpretation des Anwendungsbereichs der Ausnahme in Artikel 3 Absatz 2.

28. Die Verordnung soll die Marktöffnung im Seeverkehr der Gemeinschaft vollenden und ordnet dazu die schrittweise Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr an. Der dritte und der vierte Erwägungsgrund erläutern, dass der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs zur Vollendung des Binnenmarktes auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten angewandt und vorhandene Beschränkungen aufgehoben werden sollten.

7 — Vgl. dazu Erwägungsgrund 8 und Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung, sowie die Nrn. 40 ff. dieser Schlussanträge.

8 — Siehe dazu sogleich die Nrn. 27 ff. dieser Schlussanträge.

9 — Vgl. nur Urteil vom 29. April 2004 in der Rechtssache C-476/01 (Kapper, Slg. 2004, I-5205, Randnrn. 71 und 72).

29. Die Bestimmungen der Verordnung sind daher im Lichte der Artikel 49 und 50 EG auszulegen. Dem steht Artikel 51 Absatz 1 EG nicht entgegen. Zwar handelt es sich bei Kabotagefahrten um Verkehrsdienstleistungen, die gemäß Artikel 51 Absatz 1 EG den Bestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr entzogen und den Sonderbestimmungen der Artikel 70 ff. EG über den Verkehr unterstellt sind.

30. Die Bereichsausnahme des Artikels 51 Absatz 1 EG stellt jedoch nicht von den Zielen des freien Dienstleistungsverkehrs im Binnenmarkt frei. Vielmehr müssen diese Ziele im Rahmen der gemeinsamen Politik der Artikel 70 ff. EG erreicht werden. Das Sekundärrecht im Rahmen der Sonderregeln für den Verkehr ist daher im Lichte der Grundsätze der Artikel 49 und 50 EG auszulegen, gerade wenn es — wie die vorliegende Verordnung — auf die Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs zielt. [10]

31. Die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs spricht für die möglichst weitgehende Anwendung des Grundsatzes des Rechts des Flaggenstaates in der Seekabotage, wie ihn Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung für die Inselkabotage mit großen Frachtschiffen auf internationalen Fahrten seit 1999 vorsieht.

32. Wie die griechische Regierung nämlich zu Recht ausführt, sind Kabotagefahrten regelmäßig nur Segmente internationaler Fahrten. Stehen aber die Vorgaben nationaler Rechtsordnungen im Widerspruch zueinander, so dürfte manche Kabotagefahrt technisch nicht möglich sein. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen:

33. Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung soll es ermöglichen, dass etwa ein niederländisches Schiff ohne weiteres während einer Fahrt von Portugal nach Zypern zur sinnvollen Nutzung vorhandener Transportkapazitäten auch Kabotagefahrten von Mallorca nach Menorca (Spanien), von Sardinien nach Sizilien (Italien), und von Kreta nach Rhodos (Griechenland) durchführen kann. Wären jeweils die Rechte der Aufnahmestaaten (Spanien, Italien, Griechenland) für die Kabotageabschnitte anwendbar und würden diese sich und/oder den niederländischen Vorgaben widersprechen, so wäre zumindest ein Teil der Kabotagefahrten in der Praxis unmöglich. [11]

10 — Vgl. Urteile vom 22. Mai 1985 in der Rechtssache 13/83 (Parlament/Rat, Slg. 1985, 1513, Randnr. 62); vom 13. Dezember 1989 in der Rechtssache C-49/89 (Corsica Ferries France, Slg. 1989, 4441, Randnrn. 10 bis 12); vom 18. Januar 2001 in der Rechtssache C-361/98 (Italien/Kommission, Slg. 2001, I-385, Randnrn. 31 bis 33) und vom 18. Juni 1998 in der Rechtssache C-266/96 (Corsica Ferries France, Slg. 1998, I-3949, Randnrn. 55 ff.).

11 — Theoretisch könnte die Zusammensetzung der Besatzung auch jeweils angepasst werden; wirtschaftlich ist dies jedoch regelmäßig nicht tragfähig.

34. Das würde nicht nur eine sinnvolle Nutzung vorhandener Transportkapazitäten verhindern, sondern auch den freien Dienstleistungsverkehr beeinträchtigen. Gilt dagegen durchgehend das Recht des Flaggenstaates, so ist der freie Dienstleistungsverkehr gewährleistet.

35. Das Gleiche kann auch auf Situationen zutreffen, in denen Kabotagefahrten von Leerfahrten eingerahmt sind. Auch dies soll ein Beispiel verdeutlichen:

36. Ein französisches Schiff hat eine Fracht von Marseille nach Korsika (beide Frankreich) zu transportieren. Dem Reeder liegt weiter eine Transportmöglichkeit von Malta nach Zypern vor. Es gibt jedoch keine passende Ladung für die Strecke von Korsika nach Malta. Wohl aber stünde eine Kabotagefahrt von Sardinien nach Sizilien (beide Italien) offen. Die kurzen internationalen Wege zwischen Korsika und Sardinien, sowie zwischen Sizilien und Malta würden leer zurückgelegt.

37. Eine solche Nutzung von Transportkapazitäten entspräche den Zielen eines freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne der Verordnung. Würde man jedoch verlangen, dass internationale Fahrten immer mit Ladung erfolgten, so wäre die Kabotagefahrt nicht möglich, wenn die französischen Regeln über die Besatzung nicht denen des italienischen Rechts entsprächen. Der freie Dienstleistungsverkehr würde mithin beeinträchtigt.

38. Würde alternativ der Nachweis einer „funktionalen und kommerziellen Autonomie" der internationalen Fahrten gefordert, so könnte dieser Nachweis in dem angeführten Beispiel wohl noch durch Vorlage des Transportvertrags von Malta nach Zypern erbracht werden. Hat der Reeder jedoch den Anschlussvertrag noch nicht fest, sondern spekuliert nur darauf, so dürfte der Nachweis misslingen. Der freie Dienstleistungsverkehr wäre in diesem Fall wiederum beeinträchtigt.

39. Daher ist festzuhalten, dass nur eine wortlautgetreue Auslegung des Begriffs der internationalen Fahrt in Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung, die jegliche Fahrt erfasst, den Liberalisierungszielen der Verordnung gerecht wird.

40. Die *Ziele der Ausnahme* des Artikels 3 Absatz 2 der Verordnung führen ebenso wenig zu einem anderen Ergebnis.

41. Im Hinblick auf die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen einer Liberalisierung der Inselkabotage [12] sollte Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung bis 1999 durch die Anwendbarkeit des Rechts des Aufnahmestaates den Reedern der Aufnahmestaaten noch umfassend eine bevorzugte Stellung gewährleisten.

12 — Vgl. Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung.

42. Für die Zeit ab 1999 sieht Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung jedoch vor, dass der Grundsatz der Anwendung des Rechts des Flaggenstaats auf Fragen der Besatzung auch für die Inselkabotage mit Frachtschiffen ab 650 BRZ gelten soll, wenn die Inselkabotage im Rahmen einer internationalen Fahrt erfolgt.

43. Dies ist Teil der schrittweisen Liberalisierung des Kabotagemarktes zur Durchsetzung der Binnenmarktziele der Verordnung. In diesem Sinne stellte die Kommission bereits 1997 fest, dass überzeugende Gründe für ein Beibehalten der Ausnahme von dem Grundsatz der Anwendung des Rechts des Flaggenstaates nicht ersichtlich seien; vielmehr verlangten die Bedürfnisse des internationalen Handels eine möglichst weitgehende Anwendung des Grundprinzips. [13]

44. Auch deshalb ist den Zwecken der Ausnahme gegenüber dem Hauptziel der Verordnung, den freien Dienstleistungsverkehr im Seeverkehr in den Mitgliedstaaten durchzusetzen, kein Vorrang zu gewähren.

45. Freilich kann deswegen nicht, wie Agip Petroli vorschlägt, die Verordnung zugunsten einer unmittelbaren Anwendbarkeit der Dienstleistungsfreiheit außer Acht gelassen werden. Dem steht schon die Bereichsausnahme des Artikels 51 Absatz 1 EG entgegen. [14]

46. Jedoch ist die Ausnahme entsprechend den Hauptzielen der Verordnung nicht extensiv auszulegen. Das Zusammenspiel der Absätze 2 und 3 des Artikels 3 der Verordnung ist daher so zu verstehen, dass die Ausnahme des Absatzes 2 so Anwendung finden muss, dass die Hauptziele der Verordnung so wenig wie möglich beeinträchtigt werden.

47. Dies bedeutet, dass Absatz 2 weiter auf interne Sachverhalte Anwendung findet, jedoch grundsätzlich jede vorangehende oder nachfolgende internationale Fahrt die Kabotagefahrt dem Anwendungsbereich des Absatzes 3 zuweist, wenn dessen sonstige Voraussetzungen gegeben sind.

48. Der verbleibende Anwendungsbereich des Absatzes 2 ist selbstverständlich zu beachten.

13 — Vgl. den Bericht der Kommission an den Rat über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 3577/92 des Rates zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf den Seeverkehr in den Mitgliedstaaten (1995–1996) und die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Liberalisierung der Inselkabotage, KOM(97) 296 endg.

14 — Vgl. Nrn. 29 und 30 dieser Schlussanträge.

49. Insbesondere dürfen die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um die *missbräuchliche Berufung auf Absatz 3 zur Umgehung* des Anwendungsbereichs von Absatz 2 zu unterbinden.

50. So kann es grundsätzlich nicht angehen, dass z. B. ein Schiff unter griechischer Flagge kontinuierlich Kreisfahrten zwischen Malta, Magnisi und Gela unternimmt und dabei Fracht jeweils nur zwischen Magnisi und Gela transportiert. Die wirtschaftliche Aktivität fände dann nämlich tatsächlich nur auf italienischem Gebiet und unter Umgehung des italienischen Rechts statt.

51. Die missbräuchliche Berufung auf Gemeinschaftsrecht ist nämlich nicht gestattet und die Mitgliedstaaten sind berechtigt, Missbrauch der durch den EG-Vertrag geschaffenen Möglichkeiten zur Umgehung des nationalen Rechts zu unterbinden. Die nationalen Gerichte können daher im Einzelfall missbräuchliches Verhalten auf der Grundlage objektiver Kriterien in Rechnung stellen, um eine Berufung auf das Gemeinschaftsrecht zu verwehren. [15]

52. Jedoch haben sie bei der Würdigung eines solchen Verhaltens die Ziele der Bestimmungen zu beachten. [16] Zudem gehen Maßnahmen, die nicht speziell auf eine Verhinderung von Umgehungen nationalen Rechts zielen, sondern die sich auf eine allgemeine Missbrauchsvermutung stützen, regelmäßig über das hinaus, was zur Verhinderung von Missbräuchen erforderlich und gemeinschaftsrechtlich zulässig ist. [17]

53. Zum Schutz vor Umgehungen von Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung können danach weder der Transport von Fracht auf der internationalen Fahrt noch generell der Nachweis einer „funktionalen und kommerziellen Autonomie" der internationalen Fahrt verlangt werden.

54. Wie bereits dargelegt, [18] würde nämlich das Verlangen eines Transports von Fracht auf der internationalen Fahrt die Kabotagemöglichkeit erheblich einschränken. Das vorlegende Gericht veranschaulicht, dass die Inselkabotage z. B. im Sektor des Öltransports auf italienischen Inseln dadurch zu einem Gutteil unmöglich gemacht würde. Ebenso hat die norwegische Regierung zu Recht darauf aufmerksam gemacht, dass Spezialschiffe wie z. B. Öltanker, die nur einen Ladungstyp aufnehmen können, häufig im Hafen der Frachtentladung keine geeignete Ware zum Weitertransport finden und daher gleichfalls grundsätzlich von der Kabotage ausgeschlossen wären.

15 — Vgl. nur Urteil vom 9. März 1999 in der Rechtssache C-212/97 (Centros, Slg. 1999, I-1459, Randnrn. 24 und 25).

16 — Vgl. Urteil Centros (zitiert in Fußnote 15, Randnr. 25).

17 — Vgl. Urteile vom 11. März 2004 in der Rechtssache C-9/02 (de Lasteyrie du Saillant, Slg. 2004, I-2409, Randnrn. 50 bis 52) und vom 15. September 2005 in der Rechtssache C-464/02 (Kommission/Dänemark, Slg. 2005, I-7929, Randnrn. 67 und 68).

18 — Vgl. Nrn. 31 bis 37 dieser Schlussanträge.

55. Das Verlangen eines Transports von Fracht auf der internationalen Fahrt geht daher über das hinaus, was zur Verhinderung von Missbräuchen erforderlich und gemeinschaftsrechtlich zulässig ist. Der Umgehungsschutz kann eine so weit reichende Einschränkung der Kabotagefreiheit nicht rechtfertigen.

56. Nach Ansicht der griechischen Regierung und der Kommission muss der Gemeinschaftsreeder zum Schutz vor Umgehungen jedenfalls anderweitig ein funktionales und kommerzielles Element nachweisen, wenn er eine internationale Leerfahrt vor oder nach einer Inselkabotagefahrt unternehmen will. Danach müsste die internationale Fahrt ohne Fracht nachweislich unbedeutend, akzessorisch und wirtschaftlich gerechtfertigt sein. Eine solche Feststellung setzt regelmäßig die Kenntnis der Fahrtenplanung insgesamt voraus.

57. Solche Anforderungen können die wirtschaftliche Bewegungsfreiheit der Gemeinschaftsreeder ein- und den freien Dienstleistungsverkehr beschränken. [19] Im Übrigen sind detaillierte Angaben über weitere Fahrtplanungen und Verträge private Handelsdaten, an deren Geheimhaltung regelmäßig erhebliches Interesse besteht, wie die norwegische Regierung zu Recht bemerkt. Grundsätzlich müssen sie nicht offen gelegt werden.

19 — Vgl. Nr. 38 dieser Schlussanträge.

58. Zudem würde sich, wie die norwegische Regierung ebenfalls zu Recht diagnostiziert, das Folgeproblem einer Evaluierung der Wirtschaftlichkeit der angegebenen Anschlussverträge stellen. Einschätzungsdifferenzen und die Frage der richtigen Maßstäbe können hier zu beträchtlichen Unsicherheiten führen, die den freien Dienstleistungsverkehr ebenfalls erheblich beeinträchtigen können.

59. Auch das Verlangen eines generellen Nachweises einer „funktionalen und kommerziellen Autonomie" der internationalen Fahrt geht daher über das hinaus, was zur Verhinderung von Missbräuchen gemeinschaftsrechtlich zulässig ist.

60. Der Umgehungsschutz kann vielmehr nur ausnahmsweise das Verlangen von Nachweisen über der Inselkabotage vorangehende oder nachfolgende Handelsgeschäfte rechtfertigen. Dafür müssen den Mitgliedstaaten im konkreten Fall zumindest Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Umgehung des Artikels 3 Absatz 2 der Verordnung im Raum steht.

61. Zudem dürfen die Anforderungen an entsprechende Nachweise nicht so gestellt werden, dass der freie Dienstleistungsverkehr mehr als zur Abwehr von Missbräuchen erforderlich eingeschränkt würde. Insofern muss es als Nachweis ausreichen, dass die Angaben das Vorliegen einer Kabotagefahrt im Sinne des Artikels 3 Absatz 3 der Verordnung plausibel machen.

V — Ergebnis

62. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, dem Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia auf seine Vorlagefrage zu antworten:

Der Begriff der „Fahrt[, die] auf eine Fahrt aus einem anderen Staat folgt oder einer Fahrt in einen anderen Staat vorangeht" in Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3577/92 erfasst grundsätzlich jede Fahrt aus oder in einen anderen Staat, unabhängig von der Beladung des Schiffes und/oder einer „funktionalen und kommerziellen Autonomie" der Fahrt. Der Schutz vor Umgehungen des Artikels 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 3577/92 ist vielmehr so zu gewährleisten, dass der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs im Seeverkehr in den Mitgliedstaaten im Rahmen der Regelung des Artikels 3 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3577/92 nicht mehr als erforderlich eingeschränkt wird.