FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

fremsat den 8. december 2005 [1]

I — Indledning

1. Det præjudicielle spørgsmål fra Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia [2], vedrører rækkevidden af den frie udveksling af tjenesteydelser på området for søcabotage.

2. Den forelæggende ret anmoder Domstolen om oplysning med hensyn til problemet, om kravene til besætningen i forbindelse med ø-cabotage [3] med fragtskibe på over 650 BT hører under flagstatens lovgivning eller under lovgivningen i den stat, hvor ø-cabotagen finder sted, såfremt en international sejlads uden last umiddelbart følger efter eller går forud for cabotagesejladsen. Dette spørgsmål kan forekomme teknisk, men er af stor betydning for søtransportsektoren [4], der i 2002 udgjorde ca. 41% af transportydelserne inden for Fællesskabet og således var på næsten samme størrelse som landevejstransporten, der lå på førstepladsen [5].

3. Den forelæggende ret anser besvarelsen af spørgsmålet for at være nødvendig i forbindelse med afgørelsen af en sag, som Agip Petroli SpA (herefter: Agip Petroli) har anlagt mod Capitaneria di porto di Siracusa (havnekontoret i Siracusa) m.fl. I sagen anfægter Agip Petroli bl.a. en beslutning, hvori selskabet blev nægtet tilladelse til at gennemføre en transport af råolie mellem to havne på Sicilien med den begrundelse, at den videre sejlads til en udenlandsk havn burde ske uden last, og at skibets bemanding ikke svarede til kravene i italiensk lovgivning.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Den regionale forvaltningsdomstol for Sicilien, Italien.

3 — Ved ø-cabotage forstås bl.a. søtransport af passagerer eller gods ad søvejen mellem havne på en enkelt medlemsstats øer, jf. punkt 8 i nærværende forslag til afgørelse.

4 — Jf. herom Tredje beretning fra Kommissionen af 24.2.2000 om gennemførelsen af Rådets forordning nr. 3577/92 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads) (1997-1998), KOM (2000) 99 endelig.

5 — Jf. Europa-Kommissionen, European Union — Energy & Transport in Figures 2004 (»Statistical pocketbook 2004«), del 3 (Transport), Kapitel 3.1 (General), afsnit 3.1.1 (Statistical Overview EU Transport), kan hentes under http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/figures/pocketbook/2004_en.htm.

II — Relevante retsregler

4. Om forholdet mellem de traktatlige bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser og om transportområdet bestemmer artikel 51, stk. 1, EF (tidligere EF-traktatens artikel 61):

»Den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattes af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport.«

5. I afsnittet om transport præciseres det i artikel 80 EF (tidligere EF-traktatens artikel 84):

»1. Bestemmelserne i dette afsnit finder anvendelse på transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje.

2. Rådet kan med kvalificeret flertal træffe beslutning om, hvorvidt, i hvilket omfang og på hvilken måde passende bestemmelser vil kunne fastsættes for sø- og luftfart. [...] «

6. På grundlag af i EF-traktatens artikel 84, stk. 2, udstedte Rådet den 7. december 1992 forordning nr. 3577/92 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne (cabotagesejlads) [6] (herefter: »forordningen«). I betragtningerne til forordningen anføres bl.a.:

»[3] i forbindelse med oprettelsen af det indre marked er det nødvendigt at afskaffe restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne; det indre marked indebærer et område med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital

[4] retten til fri udveksling af tjenesteydelser bør derfor gælde for søtransport inden for medlemsstaterne

[5] denne ret skal gælde for EF-redere, hvis skibe er registreret i en medlemsstat og fører dennes flag, uanset om medlemsstaten har en kystlinje

6 — EFT L 364, s. 7.

[6] [...]

[7] for at hindre konkurrenceforvridning skal EF-redere, der benytter retten til fri udveksling af tjenesteydelser inden for cabotage, opfylde alle de nødvendige betingelser for at få adgang til cabotage i den medlemsstat, hvor deres skibe er registreret; EF-redere, hvis skibe er registreret i en medlemsstat, hvor disse redere ikke har ret til at udføre cabotage, bør alligevel være omfattet af denne forordning i en overgangsperiode

[8] denne ret skal indføres gradvist og ikke nødvendigvis på en ensartet måde for alle de berørte tjenesteydelser, idet der skal tages hensyn til visse tjenesteydelsers særlige karakter og til omfanget af den indsats, der må gøres inden for økonomier på forskellige udviklingstrin«

7. Forordningens artikel 1, stk. 1, fastslår som princip:

»Fra 1. januar 1993 gælder princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i en medlemsstat (cabotagesejlads) for EF-redere, hvis skibe er registreret i en medlemsstat og fører dennes flag, forudsat at skibene opfylder alle betingelserne for at få adgang til cabotage i denne medlemsstat; [...]«

8. Forordningens artikel 2 fastsætter følgende begrebsbestemmelser:

»I denne forordning forstås ved:

1) »Tjenesteydelser inden for søtransport i en medlemsstat (cabotagesejlads)«, tjenesteydelser, der sædvanligvis udføres mod betaling, herunder især:

[...]

c) ø-cabotage: søtransport af passagerer eller gods mellem:

[...]

— havne på en enkelt medlemsstats øer.«

9. Endelig bestemmes i forordningens artikel 3:

»[...]

2. For så vidt angår skibe, som udfører ø-cabotage, skal alle anliggender vedrørende bemanding henhøre under den stat, i hvilken skibet udfører en tjenesteydelse inden for søtransport (værtsstaten).

3. For så vidt angår fragtskibe på over 650 BT, som udfører ø-cabotage, skal alle anliggender vedrørende bemanding fra 1. januar 1999 imidlertid henhøre under registreringsstaten (flagstaten), hvis den pågældende søtransport følger efter eller går forud for en søtransport til eller fra en anden stat.

4. Kommissionen foretager en grundig undersøgelse af de økonomiske og sociale virkninger af liberaliseringen af ø-cabotage og forelægger senest Rådet en rapport om spørgsmålet inden den 1. januar 1997.«

[...]

III — Faktiske omstændigheder, hovedsagen, præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

10. Den 7. december 2001 skulle Agip Petroli transportere råolie fra Magnisi (Sicilien) til Gela (ligeledes på Sicilien) og chartrede til formålet »Theodoros IV«, et tankskib under græsk flag på mere end 650 BT. Efter losningen af råolielasten i Gela skulle Theodoros IV sejle videre uden last og direkte anløbe en udenlandsk havn.

11. Havnekontoret i Siracusa nægtede den 6. december 2001 Agip Petroli tilladelse til at gennemføre søtransporten fra Magnisi til Gela under henvisning til, at Theodoros IV ikke opfyldte kravene i artikel 318 i den italienske søfartslov (Codice della navigazione). I henhold til nævnte bestemmelse skal besætningen på skibe, der udfører ø-

cabotage, udelukkende bestå af søfolk med statsborgerskab i Den Europæiske Unions medlemsstater. Som det efter græsk lovgivning er tilladt, havde Theodoros IV imidlertid nogle søfolk fra Filippinerne om bord.

12. Havnekontoret i Siracusa var af den opfattelse, at græsk lovgivning ikke kunne finde anvendelse. Ganske vist bestemmer forordningens artikel 3, stk. 3, at det er flagstatens lovgivning, der finder anvendelse i anliggender om bemandingen, såfremt den pågældende ø-cabotage går forud for en sejlads til en anden stat. Af et cirkulære fra det italienske Transport- og Søfartsministerium fremgår det imidlertid, at forordningens artikel 3, stk. 3, kun finder anvendelse, såfremt sejladsen, der følger efter eller går forud for en cabotage, er »funktionelt og erhvervsmæssigt uafhængig«. Dette er kun tilfældet, såfremt skibet sejler med last og transportens bestemmelsessted er en udenlandsk havn.

13. Agip Petroli fandt, at havnekontorets afvisning af tilladelsen bl.a. var en tilsidesættelse af forordningen, og anlagde sag for den forelæggende ret både til prøvelse af beslutningen og af det ministerielle cirkulære.

14. Den forelæggende ret bemærker, at forordningen ikke giver nogen definition af begrebet »søtransport«, og anser begge fortolkninger for at være mulige. For en restriktiv fortolkning taler nødvendigheden af at undgå, at man ved på hinanden følgende fiktive cabotagesejladser kan omgå forordningens artikel 3, stk. 2. På den anden side støttes begrænsningen til sejlads med last om bord ikke af ordlyden. En restriktiv fortolkning ville også føre til, at forordningens artikel 3, stk. 3, ikke kunne finde anvendelse på ø-cabotage med olie i Italien, idet skibe, der losser råolie i havne på Sicilien eller Sardinien, af tekniske grunde ikke kan indlade raffineret olie for at transportere den til udlandet.

15. Henset til disse omstændigheder anså den forelæggende ret det for nødvendigt at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse. Retten udsatte derfor sagen ved kendelse af 20. juli 2004, indgået til Domstolen den 29. oktober 2004, og har anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Omfatter begrebet »søtransport, der følger efter eller går forud for en cabotage« i artikel 3, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 3577/92 alene søtransporter, der er »funktionelt og erhvervsmæssigt uafhængige, [hvilket betyder], at der er en last om bord, hvis endelige eller oprindelige bestemmelsessted er en udenlandsk havn«, således som det er anført i de anfægtede beslutninger i [hovedsagen], eller omfatter dette begreb ligeledes [...] søtransporter uden last om bord (dvs. »sejlads i ballast«)?

16. Under retsforhandlingerne for Domstolen har Agip Petroli, den italienske regering, den græske regering, den norske regering og Kommissionen taget skriftligt og mundtligt stilling. Den franske regering har kun udtalt sig under den mundtlige forhandling for Domstolen.

IV — Retlig bedømmelse

17. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om begrebet søtransport »fra en anden stat« eller »til en anden stat« (herefter: international sejlads) i forordningens artikel 3, stk. 3, indebærer, at skibet under sejladsen skal have last om bord, respektive om et erhvervsmæssigt uafhængigt formål med sejladsen i givet fald skal godtgøres på anden måde.

18. Henset til bestemmelsens ordlyd, forordningens systematik og dens formål skal disse spørgsmål besvares benægtende.

19. Forordningen giver *ingen definition* af begrebet søtransport. Forordningens artikel 2 fastlægger kun begrebet cabotage, som *per definitionem* omfatter »søtransport af personer eller gods«. Begrebet cabotage forudsætter således ganske vist en sejlads. Det siger imidlertid intet om, hvorvidt begrebet sejlads i sig selv omfatter relevante befordringer, eller om cabotage er en sejlads, ved hvilken sådanne befordringer finder sted. Ud fra begrebet cabotage kan der altså ikke drages slutninger med hensyn til begrebet søtransport.

20. *Ordlyden* af forordningens artikel 3, stk. 3, forudsætter kun, at cabotage går forud for eller følger efter en international sejlads. Bestemmelsen kvalificerer ikke begrebet sejlads yderligere. Ordlyden opstiller således ingen videregående krav som f.eks. transport af gods eller tilstedeværelsen af »funktionel eller erhvervsmæssig uafhængighed« og omfatter som udgangspunkt enhver international sejlads.

21. Henset til forordningens *systematik* er anvendelsen af flagstatens lovgivning princippet og anvendelsen af værtsstatens lovgivning undtagelsen.

22. Syvende betragtning gør rede for, at EF-redere for at få adgang til cabotage kun skal opfylde de betingelser, der gælder i flagstaten. Dette skal hindre konkurrencefordrejning. Forordningens artikel 1 tager dette krav op og fastslår, at der generelt skal henses til flagstatens lovgivning.

23. Forordningens artikel 3, stk. 2, gør for området ø-cabotage en undtagelse til dette princip, idet bestemmelsen hjemler, at anliggender vedrørende bemanding af skibe, som udfører ø-cabotage, henhører under værtsstatens lovgivning.

24. For så vidt angår fragtskibe på over 650 BT genopretter forordningens artikel 3, stk. 3, princippet om, at det er flagstatens lovgivning, der finder anvendelse, såfremt cabotagen følger efter eller går forud for en international sejlads. I modsætning til den italienske regerings opfattelse omhandler stk. 2 således undtagelsen og stk. 3 reglen. Forordningen indeholder nemlig ikke to modsatrettede principper [7] — for fastlandscabotagen på den ene side og ø-cabotagen på den anden side — som den italienske regering henset til forordningens artikel 3 synes at antage. Forordningen har derimod kun et princip, som er nedfældet i forordningens artikel 1 [8].

25. En snæver fortolkning af forordningens artikel 3, stk. 3, i form af yderligere krav til begrebet søtransport ville altså føre til, at undtagelsen (anvendelse af værtsstatens lovgivning) ville få en bredere anvendelse og princippet (anvendelse af flagstatens lovgivning) en mere snæver anvendelse. Dette ville være i strid med fortolkningsprincippet om, at en ordnings principper skal fortolkes bredt og undtagelserne snævert [9].

26. Forordningens systematik taler derfor for at fortolke forordningens artikel 3, stk. 3, bredt og ikke læse yderligere, kvalificerende kendetegn ind i begrebet international sejlads.

27. *Forordningens formål* kræver ligeledes en bred fortolkning af forordningens artikel 3, stk. 3, og en snæver fortolkning af anvendelsesområdet for undtagelsen i artikel 3, stk. 2.

28. Forordningen skal gennemføre åbningen af markedet for Fællesskabets søtransport og foreskriver til dette formål den trinvise anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på søtransporten. Betragtning tre og fire gør rede for, at princippet om fri udveksling af tjenesteydelser med henblik på oprettelsen af det indre marked bør anvendes på søtransporten i medlemsstaterne, og at eksisterende restriktioner bør afskaffes.

7 — Jf. betragtning 8 og forordningens artikel 3, stk. 4, samt punkt 40 ff. i dette forslag til afgørelse.

8 — Jf. nedenfor punkt 27 ff. i dette forslag til afgørelse.

9 — Jf. dom af 29.4.2004, sag C-476/01, Kapper, Sml. I, s. 5205, præmis 71 og 72.

29. Forordningens bestemmelser skal derfor fortolkes i lyset af artikel 49 EF og 50 EF. Artikel 51, stk. 1, EF er ikke til hinder herfor. Ganske vist er der ved cabotage tale om tjenesteydelser på transportområdet, som i henhold til artikel 51, stk. 1, EF er undtaget fra bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser, og som hører ind under de særlige bestemmelser om transport i artikel 70 EF ff.

30. Områdeundtagelsen i artikel 51, stk. 1, EF fritager dog ikke for målene med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser i det indre marked. Tværtimod skal disse mål opnås inden for rammerne af den fælles politik i artikel 70 EF ff. Den sekundære lovgivning inden for rammerne af særreglerne på transportområdet skal derfor fortolkes i lyset af principperne i artikel 49 EF og 50 EF, netop når den — som omhandlede forordning — sigter på at realisere den frie udveksling af tjenesteydelser [10].

31. Den frie udveksling af tjenesteydelser taler for den videst mulige anvendelse af princippet om flagstatens lovgivning i forbindelse med cabotage, som siden 1999 har været hjemlet i forordningens artikel 3, stk. 3, for så vidt angår ø-cabotage med større fragtskibe i international sejlads.

32. Den græske regering anfører med rette, at cabotagesejladser som regel kun er segmenter af internationale søtransporter. Såfremt bestemmelser i nationale lovgivninger strider mod hinanden, ville mange cabotagesejladser være teknisk umulige. Dette forhold kan anskueliggøres ved et eksempel.

33. Forordningens artikel 3, stk. 3, skal gøre det muligt, at eksempelvis et nederlandsk skib under en sejlads fra Portugal til Cypern med henblik på en fornuftig udnyttelse af transportkapaciteter uden videre samtidig kan gennemføre cabotagesejladser fra Mallorca til Menorca (Spanien), fra Sardinien til Sicilien (Italien) og fra Kreta til Rhodos (Grækenland). Såfremt det i hvert enkelt tilfælde var værtsstaternes lovgivninger, der skulle anvendes, og såfremt disse afveg fra hinanden og/eller fra de nederlandske bestemmelser, ville i det mindste en del af cabotagesejladserne i praksis være umulige [11].

10 — Jf. dom af 22.5.1985, sag 13/83, Parlamentet mod Rådet, Sml. s. 1513, præmis 62, af 13.12.1989, sag C-49/89, Corsica Ferries France, Sml. s. 4441, præmis 10-12, af 18.1.2001, sag C-361/98, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 385, præmis 31-33, og af 18.6.1998, sag C-266/96, Corsica Ferries France, Sml. I, s. 3949, præmis 55 ff.

11 — Teoretisk kunne sammensætningen af besætningen tilpasses fra gang til gang; økonomisk ville det som regel ikke være forsvarligt.

34. Dette ville ikke kun hindre en meningsfuld udnyttelse af transportkapaciteterne, men også begrænse den frie udveksling af tjenesteydelser. Er det derimod flagstatens bestemmelser, der skal anvendes, er den frie udveksling af tjenesteydelser sikret.

35. Det samme kan være tilfældet i situationer, hvor cabotagesejladser er indrammet af sejladser uden last. Også dette forhold kan anskueliggøres ved et eksempel:

36. Et fransk skib skal transportere en last fra Marseille til Korsika (begge Frankrig). Rederen har desuden en transportmulighed fra Malta til Cypern. Der findes imidlertid ingen passende last på strækningen fra Korsika til Malta. Derimod står en cabotage fra Sardinien til Sicilien (begge Italien) åben. De korte internationale strækninger mellem Korsika og Sardinien og mellem Sicilien og Malta vil blive tilbagelagt uden last.

37. Denne udnyttelse af transportkapaciteterne er i overensstemmelse med målene for den frie udveksling af tjenesteydelser i forordningens forstand. Såfremt man derimod krævede, at internationale sejladser altid skal foregå med last, ville cabotagen ikke være mulig, såfremt de franske bestemmelser om bemanding ikke svarede til italiensk lovgivning. Dermed ville der være tale om en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser.

38. Såfremt der alternativt krævedes dokumentation for, at de internationale sejladser er »funktionelt og erhvervsmæssigt uafhængige«, kunne dokumentationen i det anførte eksempel vel blot bestå i at fremlægge transportaftalen fra Malta til Cypern. Hvis rederen imidlertid endnu ikke har nogen fast efterfølgende aftale, men kun en forhåbning herom, kan der næppe skaffes dokumentation. Også i dette tilfælde ville der være tale om en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser.

39. Det må herefter fastslås, at kun en ordret fortolkning af begrebet international sejlads i forordningens artikel 3, stk. 3, som dækker alle former for sejlads, opfylder forordningens liberaliseringsformål.

40. *Formålene med undtagelsen* i forordningens artikel 3, stk. 2, fører heller ikke til noget andet resultat.

41. Med henblik på de erhvervsmæssige og sociale følger af ø-cabotagens liberalisering [12] skulle forordningens artikel 3, stk. 2, sikre værtsstaternes redere frem til 1999 en omfattende fortrinsstilling ved at anvende værtsstatens lovgivning.

12 — Jf. forordningens artikel 3, stk. 4.

42. For tiden fra 1999 bestemmer forordningens artikel 3, stk. 3, imidlertid, at princippet om anvendelse af flagstatens lovgivning på anliggender vedrørende bemandingen også gælder for fragtskibe på over 650 BT, som udfører ø-cabotage, såfremt ø-cabotagen udføres som led i en international sejlads.

43. Dette er et led i den trinvise liberalisering af cabotagemarkedet med henblik på at gennemføre forordningens målsætning for det indre marked. I samme ånd var Kommissionen allerede i 1997 af den opfattelse, at der ikke forelå overbevisende grunde til at bibeholde undtagelsen fra princippet om anvendelse af flagstatens lovgivning; tværtimod krævede hensynet til den internationale handel en så vidtgående anvendelse af grundprincippet som muligt [13].

44. Også derfor bør undtagelsens formål ikke prioriteres højere end forordningens hovedformål, nemlig at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne.

45. Ganske vist kan forordningen, som Agip Petroli foreslår, ikke af denne grund tilsidesættes til fordel for en umiddelbar anvendelse af tjenesteydelsesfriheden. Allerede områdeundtagelsen i henhold til artikel 51, stk. 1, EF er til hinder herfor [14].

46. Imidlertid bør undtagelsen — henset til forordningens hovedformål — ikke fortolkes udvidende. Samspillet mellem stk. 2 og 3 i forordningens artikel 3 skal forstås således, at undtagelsen i stk. 2 anvendes på en sådan måde, således at forordningens hovedformål hindres mindst muligt.

47. Det betyder, at stk. 2 fortsat finder anvendelse på interne anliggender, men at enhver forudgående eller efterfølgende international sejlads generelt henfører cabotagesejladsen til anvendelsesområdet for stk. 3, såfremt de øvrige betingelser heri er opfyldt.

48. Stk. 2's resterende anvendelsesområde skal naturligvis iagttages.

13 — Jf. Beretning fra Kommissionen til Rådet om gennemførelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 3577/92 om anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport (cabotagesejlads) (1995-1996) samt om de økonomiske og sociale virkninger af liberaliseringen af ø-cabotage, KOM(97) 296 endelig.

14 — Jf. punkt 29 og 30 i dette forslag til afgørelse.

49. I særdeleshed er medlemsstaterne berettiget til at tage forholdsregler for at hindre *utilbørlig påberåbelse af stk. 3 med henblik på at omgå* stk. 2's anvendelsesområde.

50. Således kan det ikke være tilladt, at f.eks. et skib under græsk flag kontinuerligt gennemfører trekantssejlads mellem Malta, Magnisi og Gela, og i denne forbindelse hver gang kun transporterer fragt mellem Magnisi og Gela. I så fald ville den erhvervsmæssige aktivitet i realiteten kun finde sted på italiensk område og under omgåelse af italiensk lovgivning.

51. Utilbørlig påberåbelse af fællesskabslovgivningen er nemlig ikke tilladt, og medlemsstaterne er berettiget til at forhindre misbrug af de ved EF-traktaten skabte muligheder for omgåelse af national lovgivning. De nationale domstole kan derfor i konkrete tilfælde på grundlag af objektive elementer tage misbrug i betragtning for at afværge påberåbelse af fællesskabslovgivningen [15].

52. Imidlertid skal de ved bedømmelsen af en sådan adfærd tage hensyn til bestemmelsernes formål [16]. Desuden går tiltag, der ikke specifikt sigter på at forhindre omgåelser af den nationale lovgivning, men støttes på en generel formodning om misbrug, som regel ud over det, der er nødvendigt for at forhindre misbrug, og er derfor tilladt i henhold til fællesskabslovgivningen [17].

53. Derfor kan der som beskyttelse mod omgåelser af forordningens artikel 3, stk. 2, hverken kræves transport af fragt under den internationale sejlads eller dokumentation for, at den internationale sejlads er »funktionelt og erhvervsmæssigt uafhængig«.

54. Som allerede anført [18], ville nemlig kravet om transport af fragt under international sejlads begrænse cabotagemuligheden betydeligt. Den forelæggende domstol anskueliggør, at ø-cabotage f.eks. inden for området olietransport på italienske øer således for en stor dels vedkommende ville blive umuliggjort. Ligeledes har den norske regering med rette gjort opmærksom på, at specialskibe, som f.eks. olietankskibe, der kun er i stand til at indlade en type last, i losningshavnen ofte ikke finder nogen egnet vare til videretransport og derfor ligeledes ville være udelukket fra cabotage.

15 — Jf. dom af 9.3.1999, sag C-212/97, Centros, Sml. I, s. 1459, præmis 24 og 25.

16 — Jf. Centros-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 25.

17 — Jf. dom af 11.3.2004, sag C-9/02, de Lasteyrie du Saillant, Sml. I, s. 2409, præmis 50-52, og af 15.9.2005, sag C-464/02, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 7929, præmis 67 og 68.

18 — Jf. punkt 31-37 i dette forslag til afgørelse.

55. Kravet om transport af fragt under international sejlads går derfor ud over det, der er nødvendigt for at forhindre misbrug, og er tilladt i henhold til fællesskabslovgivningen. Beskyttelsen mod omgåelse kan ikke begrunde en så vidtgående begrænsning af cabotagefriheden.

56. Ifølge den græske regering og Kommissionen skal EF-rederen til beskyttelse mod omgåelser under alle omstændigheder på anden måde dokumentere et funktionelt og erhvervsmæssigt element, når han agter at gennemføre en international sejlads uden last før eller efter en ø-caboteagesejlads. Efter denne opfattelse skulle det godtgøres, at den internationale sejlads er ubetydelig, accessorisk og erhvervsmæssigt berettiget. En sådan dokumentation forudsætter som regel, at den samlede plan for sejladserne er kendt.

57. Sådanne krav ville kunne indskrænke fællesskabsredernes erhvervsmæssige handlefrihed og begrænse den frie udveksling af tjenesteydelser [19]. I øvrigt er detaljerede oplysninger om de videre sejlplaner og aftaler private handelsdata, hvis hemmeligholdelse som regel er af betydelig interesse. Generelt kan de ikke kræves afsløret.

19 — Jf. punkt 38 i dette forslag til afgørelse.

58. Som den norske regering ligeledes med rette har påpeget, ville der desuden som følge heraf opstå et problem angående vurderingen af rentabiliteten af de oplyste efterfølgende aftaler. Forskelle i vurderingen og spørgsmålet om de korrekte kriterier kan her føre til betydelige usikkerheder, som ligeledes kan være til skade for den frie udveksling af tjenesteydelser.

59. Også kravet om generel dokumentation for, at den internationale sejlads er »funktionelt og erhvervsmæssigt uafhængig«, går ud over det, der i henhold til fællesskabslovgivningen er tilladt for at hindre misbrug.

60. Beskyttelsen mod omgåelse kan tværtimod kun undtagelsesvis begrunde kravet om dokumentation for forretninger, der går forud for eller følger efter ø-cabotage. Derfor skal der hos medlemsstaterne i det mindste foreligge indicier for, at en omgåelse af forordningens artikel 3, stk. 2, er forestående.

61. Desuden må kravene til en sådan dokumentation ikke stilles på en sådan måde, at den frie udveksling af tjenesteydelser begrænses mere end det er nødvendigt for at afværge misbrug. For så vidt må det være tilstrækkeligt som dokumentation, at oplysningerne gør det plausibelt, at der foreligger en cabotagesejlads i forordningens artikel 3, stk. 3's forstand.

V — Forslag til afgørelse

62. På baggrund af foranstående overvejelser foreslår jeg Domstolen at besvare Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilias præjudicielle spørgsmål som følger:

»Begrebet »søtransport, [som] følger efter eller går forud for en søtransport til eller fra en anden stat« i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 3577/92 omfatter principielt enhver sejlads fra eller til en anden stat uafhængigt af, om skibet er lastet eller ej, og/eller om sejladsen er »funktionelt og erhvervsmæssigt uafhængigt«. Beskyttelsen mod omgåelse af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 3577/92 skal derimod sikres på en sådan måde, at princippet om fri udveksling af tjenesteydelser inden for søtransport i medlemsstaterne inden for rammerne af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 3577/92 ikke begrænses mere end nødvendigt.«