CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. KOKOTT van 8 december 2005 [1]

I — Inleiding

1. De prejudiciële vraag van het Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia [2] betreft de draagwijdte van het vrij verrichten van diensten op het gebied van de cabotage in het zeevervoer.

2. De verwijzende rechter vraagt het Hof of bij cabotage met eilanden [3] waarbij vrachtschepen van meer dan 650 bruto ton (hierna: „BT") worden gebruikt, de voorschriften inzake bemanning door het recht van de vlaggestaat worden geregeld, dan wel door het recht van de staat waarin de cabotage met eilanden plaatsvindt, wanneer een internationale reis zonder lading onmiddellijk voorafgaat aan of volgt op de cabotagereis. Deze vraag lijkt technisch van aard, maar is evenwel van wezenlijke betekenis voor de sector van het zeevervoer [4], die in 2002 goed was voor ongeveer 41 % van de vervoerdiensten binnen de Gemeenschap en daarmee bijna gelijk lag met het wegvervoer, dat op de eerste plaats stond. [5]

3. De verwijzende rechter meent dat het antwoord op de vraag noodzakelijk is voor de beslechting van een geding dat Agip Petroli Spa (hierna: „Agip Petroli") tegen de Capitaneria di porto di Siracusa (de havenautoriteiten van Syracuse) e.a. aanhangig heeft gemaakt. In dit geding komt Agip Petroli onder meer op tegen een beslissing waarbij haar een vervoer van ruwe olie tussen twee Siciliaanse havens werd geweigerd met als motivering dat de verdere reis naar een buitenlandse haven zonder lading zou worden verricht en dat de bemanning van het schip niet aan de voorschriften van het Italiaanse recht voldeed.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — De regionale administratieve rechtbank voor Sicilië, Italië.

3 — Cabotage met eilanden is onder meer het vervoer over zee van passagiers of goederen tussen havens op eilanden van een lidstaat; zie punt 8 van onderhavige conclusie.

4 — Zie dienaangaande het Derde verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van verordening nr. 3577/92 van de Raad houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer (1997-1998), van 24 februari 2000, COM(2000) 99 def.

5 — Zie Europese Commissie, European Union — Energy & Transport In Figures 2004 („Statistical pocketbook 2004"), Deel 3 (Transport), Hoofdstuk 3.1 (General), Punt 3.1.1 (Statistical Overview EU Transport), te consulteren via http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/figures/pocketbook.2004_en.htm.

II — Rechtskader

4. Aangaande de verhouding tussen de verdragsregelingen inzake het vrije verkeer van diensten en de vervoersector bepaalt artikel 51, lid 1, EG (voorheen artikel 61 EG-Verdrag):

„Het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer."

5. In de titel betreffende het vervoer verduidelijkt artikel 80 EG (voorheen artikel 84 EG-Verdrag):

„1. De bepalingen van deze titel zijn van toepassing op het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren.

2. De Raad kan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten of, in hoeverre en volgens welke procedure, passende bepalingen voor de zeevaart en de luchtvaart zullen kunnen worden genomen.

[...]"

6. Op de grondslag van artikel 84, lid 2, EG-Verdrag heeft de Raad op 7 december 1992 verordening nr. 3577/92 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer) (hierna: „verordening") vastgesteld. [6] In de considerans hiervan wordt onder meer het volgende verklaard:

„[3] Overwegende dat de opheffing van de beperkingen op het verrichten van zeevervoerdiensten binnen de lidstaten noodzakelijk is voor de totstandbrenging van de interne markt; dat de interne markt een gebied omvat waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is verzekerd;

[4] Overwegende dat het vrij verrichten van diensten derhalve dient te worden toegepast op het zeevervoer binnen de lidstaten;

[5] Overwegende dat deze vrijheid moet gelden voor de reders uit de Gemeenschap die met in een lidstaat geregistreerde schepen varen welke de vlag van een lidstaat voeren, ongeacht of deze lidstaat al dan niet over een kustlijn beschikt;

6 — PB L 364, blz. 7.

[6] [...]

[7] Overwegende dat, om vervalsing van de mededinging te vermijden, reders uit de Gemeenschap die vrij cabotagediensten verrichten dienen te voldoen aan alle eisen voor toelating tot cabotage in de lidstaat waar hun schepen geregistreerd zijn; dat reders uit de Gemeenschap die met in een lidstaat geregistreerde schepen varen en in die lidstaten geen cabotage mogen verrichten, evenwel gedurende een overgangsperiode in aanmerking dienen te komen voor de in de onderhavige verordening neergelegde regeling;

[8] Overwegende dat de tenuitvoerlegging van deze vrijheid geleidelijk dient te verlopen en niet noodzakelijkerwijs voor alle betrokken diensten op uniforme wijze tot stand dient te komen, rekening houdend met de aard van bepaalde specifieke diensten en de mate van inspanning die bepaalde economieën in de Gemeenschap die verschillen in ontwikkeling vertonen zich zullen moeten getroosten".

7. Artikel 1, lid 1, van de verordening stelt het volgende beginsel op:

„Met ingang van 1 januari 1993 wordt het vrij verrichten van zeevervoerdiensten binnen een lidstaat (cabotage in het zeevervoer) ingevoerd voor reders uit de Gemeenschap die met in een lidstaat geregistreerde schepen varen welke de vlag van een lidstaat voeren, mits die schepen voldoen aan alle eisen voor toelating tot cabotage van die lidstaat [...]."

8. Artikel 2 van de verordening geeft onder meer volgende definities:

„In deze verordening:

1. wordt onder ‚zeevervoerdiensten binnen een lidstaat (cabotage in het zeevervoer)' verstaan: diensten die gewoonlijk tegen vergoeding worden verricht en met name het volgende omvatten:

[...]

c) cabotage met eilanden: het vervoer over zee van passagiers of goederen tussen:

[...]

— havens op eilanden van een lidstaat

[...]."

9. Artikel 3 van de verordening bepaalt tot slot:

„2. Voor schepen die cabotage met eilanden verrichten, behoren alle aangelegenheden in verband met de bemanning tot de verantwoordelijkheid van de staat waarin het schip een zeevervoerdienst verricht (staat van ontvangst).

3. Vanaf 1 januari 1999 zullen echter voor vrachtschepen van meer dan 650 bruto ton die cabotage met eilanden verrichten, indien de betrokken reis voorafgaat aan of volgt op een reis naar of vanuit een andere staat, alle aangelegenheden in verband met de bemanning van schepen tot de verantwoordelijkheid behoren van de staat waar het schip geregistreerd is (vlaggestaat).

4. De Commissie zal een diepgaand onderzoek verrichten naar het sociaal-economisch effect van de liberalisatie van de cabotage met eilanden, en vóór 1 januari 1997 een verslag hierover indienen bij de Raad. [...]"

III — Feiten, hoofdgeding, prejudiciële vraag en procesverloop voor het Hof

10. Op 7 december 2001 diende Agip Petroli ruwe olie te vervoeren van Magnisi (Sicilië) naar Gela (eveneens op Sicilië) en charterde zij hiervoor de „Theodoros IV", een onder Griekse vlag varend tankschip van meer dan 650 BT. Na de lossing van de lading ruwe olie in Gela zou de Theodoros IV zonder lading verder varen en onmiddellijk een buitenlandse haven aanlopen.

11. Op 6 december 2001 weigerden de havenautoriteiten van Syracuse Agip Petroli de vergunning voor de reis van Magnisi naar Gela op grond dat de Theodoros IV niet aan de voorschriften van artikel 318 van de Italiaanse scheepvaartwet (codice della navigazione) voldeed. Volgens deze bepaling mocht bij cabotage met eilanden de scheepsbemanning uitsluitend bestaan uit zeelui die

onderdaan zijn van lidstaten van de Europese Unie. Zoals toegestaan door het Griekse recht, had de Theodoros IV evenwel enkele zeelui met de Filippijnse nationaliteit aan boord.

12. Het recht van de Griekse vlaggestaat werd door de havenautoriteiten van Syracuse niet van toepassing geacht. Hoewel artikel 3, lid 3, van de verordening voor aangelegenheden in verband met de bemanning voorziet in de verantwoordelijkheid van de vlaggestaat wanneer een cabotagereis met eilanden voorafgaat aan een reis naar een andere staat, blijkt evenwel uit een besluit van het Italiaanse ministerie van Vervoer en Scheepvaart dat artikel 3, lid 3, van de verordening enkel van toepassing is wanneer de reis die voorafgaat aan of volgt op een cabotagereis, „functioneel en commercieel autonoom" is. Dit is enkel het geval wanneer het schip met lading aan boord vaart en het reisdoel een buitenlandse haven is.

13. Agip Petroli meende dat de weigeringsbeslissing van de havenautoriteiten van Syracuse onder meer inbreuk maakte op de verordening en stelde bij de verwijzende rechter zowel tegen de beslissing als tegen het besluit van de minister beroep in.

14. De verwijzende rechter merkt op dat de verordening geen definitie van het begrip „reis" bevat en meent dat beide uitleggingen mogelijk zijn. Voor een restrictieve uitlegging pleit volgens hem het vereiste te vermijden dat artikel 3, lid 2, van de verordening door op elkaar volgende schijn-cabotagereizen wordt omzeild. Anderzijds is in de tekst van het artikel geen aanknopingspunt te vinden voor een beperking tot reizen met lading aan boord. Een restrictieve opvatting zou eveneens ertoe leiden dat artikel 3, lid 3, van de verordening niet kon worden toegepast op cabotage met eilanden voor het vervoer van olie in Italië. Schepen die in Siciliaanse of Sardijnse havens ruwe olie lossen, kunnen daar immers om technische redenen geen geraffineerde olie inslaan om deze naar het buitenland te vervoeren.

15. In deze omstandigheden achtte de verwijzende rechter een prejudiciële verwijzing noodzakelijk. Bij beschikking van 20 juli 2004, ingekomen bij het Hof op 29 oktober 2004, heeft hij daarom de behandeling van de zaak geschorst en het Hof om een antwoord op de volgende prejudiciële vraag verzocht:

„Omvat het begrip ‚reis die voorafgaat aan of volgt op de cabotagereis' als bedoeld in artikel 3, lid 3, van [...] verordening (EEG) nr. 3577/92, alleen de reis die ‚functioneel en commercieel autonoom is, dat wil zeggen met lading aan boord en waarvan het begin-/eindpunt een buitenlandse haven is', zoals in de in de hoofdzaak bestreden maatregelen is vermeld, [...] of [strekt] het zich ook uit [...] tot de gevallen van een reis zonder lading aan boord (zogenoemde ‚reis in ballast')?"

16. In de procedure voor het Hof hebben Agip Petroli, de Italiaanse regering, de Griekse regering, de Noorse regering en de Commissie schriftelijke en mondelinge opmerkingen ingediend. De Franse regering heeft haar standpunt enkel ter terechtzitting kenbaar gemaakt.

IV — Juridische beoordeling

17. De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen of het begrip reis „naar of vanuit een andere staat" (hierna: „internationale reis") in artikel 3, lid 3, van de verordening inhoudt dat het schip tijdens de reis lading aan boord moet hebben of dat zo nodig op andere wijze moet worden aangetoond dat de reis een economisch zelfstandige betekenis heeft.

18. Volgens de tekst van de bepaling, de systematiek van de verordening en de doelstellingen ervan moeten deze vragen ontkennend worden beantwoord.

19. De verordening geeft *geen definitie* van het begrip reis. Artikel 2 van de verordening definieert enkel het begrip cabotage, dat *per definitie* „het vervoer van passagiers of goederen" omvat. Het begrip cabotage vereist daarmee weliswaar dat er sprake is van een reis, maar zegt niets over het feit of het begrip reis reeds dergelijk vervoer omvat, dan wel of de cabotage een reis is waarbij dergelijk vervoer wordt verricht. Uit het begrip cabotage kunnen dan ook geen conclusies betreffende het begrip reis worden getrokken.

20. De *tekst* van artikel 3, lid 3, van de verordening vereist enkel dat een internationale reis voorafgaat aan of volgt op een cabotagereis. De bepaling geeft geen verdere kwalificatie van het begrip reis. De tekst stelt dan ook geen verdergaande voorwaarden zoals het vervoer van lading of het bestaan van een „functionele en commerciële autonomie" en omvat a priori elke internationale reis.

21. Volgens de *systematiek* van de verordening is de toepassing van het recht van de vlaggestaat het beginsel en de toepassing van het recht van de staat van ontvangst de uitzondering.

22. Volgens de zevende overweging moeten reders uit de Gemeenschap enkel aan die eisen voor toelating tot cabotage voldoen welke in de vlaggestaat gelden. Hiermee moet vervalsing van de mededinging worden vermeden. Artikel 1 van de verordening neemt deze regel op en stelt vast dat in beginsel moet worden voldaan aan de vereisten van het recht van de vlaggestaat.

23. Op dit beginsel maakt artikel 3, lid 2, van de verordening een uitzondering voor wat cabotage met eilanden betreft. Voor aangelegenheden in verband met de bemanning van schepen die voor cabotage met eilanden worden gebruikt, verklaart deze bepaling namelijk het recht van de staat van ontvangst van toepassing.

24. Bij vrachtschepen van meer dan 650 BT stelt artikel 3, lid 3, van de verordening opnieuw het beginsel van de toepassing van het recht van de vlaggestaat op, wanneer een cabotagereis voorafgaat aan of volgt op een internationale reis. In tegenstelling tot wat de Italiaanse regering meent, bevat lid 2 dus de uitzondering en lid 3 de regel. De verordening bevat namelijk geen twee tegenstrijdige beginselen [7] — voor cabotage met het vaste land, enerzijds, en voor cabotage met eilanden, anderzijds — zoals de Italiaanse regering met betrekking tot artikel 3 van de verordening lijkt aan te nemen. De verordening bevat veeleer slechts één beginsel, dat in artikel 1 van de verordening is verankerd. [8]

25. Een strikte uitlegging van artikel 3, lid 3, van de verordening door aanvullende eisen te stellen aan het begrip reis, zou dan ook ertoe leiden dat de uitzondering (de toepassing van het recht van de staat van ontvangst) ruimer en het beginsel (de toepassing van het recht van de vlaggestaat) strikter werden toegepast. Dit zou strijdig zijn met het beginsel inzake uitlegging volgens hetwelk de beginselen van een regeling ruim en de uitzonderingen erop strikt moeten worden uitgelegd. [9]

26. De systematiek van de verordening pleit dan ook ervoor artikel 3, lid 3, van de verordening ruim uit te leggen en in het begrip internationale reis geen verdere, kwalificerende kenmerken te leggen.

27. De *doelstellingen van de verordening* vereisen eveneens een ruime uitlegging van artikel 3, lid 3, van de verordening en een strikte uitlegging van de werkingssfeer van de uitzondering van artikel 3, lid 2.

28. De verordening moet de opening van de markt op het gebied van het zeevervoer binnen de Gemeenschap tot stand brengen en schrijft daarom de stapsgewijze toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer voor. Volgens de derde en de vierde overweging dient het beginsel van het vrij verrichten van diensten met het oog op de totstandbrenging van de interne markt te worden toegepast op het zeevervoer binnen de lidstaten en moeten aanwezige beperkingen worden opgeheven.

7 — Zie dienaangaande de achtste overweging en artikel 3, lid 4, van de verordening, evenals de punten 40 e.v. van onderhavige conclusie.

8 — Zie dienaangaande dadelijk de punten 27 e.v. van onderhavige conclusie.

9 — Zie met name arrest van 29 april 2004, Kapper (C-476/01, Jurispr. blz. I-5205, punten 71 en 72).

29. De bepalingen van de verordening moeten daarom worden uitgelegd in het licht van de artikelen 49 EG en 50 EG. Hieraan staat artikel 51, lid 1, EG niet in de weg. Cabotagereizen zijn stellig diensten op het gebied van het vervoer, die overeenkomstig artikel 51, lid 1, EG zijn onttrokken aan de bepalingen inzake het vrije verkeer van diensten en die vallen onder de specifieke bepalingen van de artikelen 70 EG en volgende inzake het vervoer.

30. De in artikel 51, lid 1, EG neergelegde sectoriële uitzondering verleent evenwel geen vrijstelling van de doelstellingen van het vrije verkeer van de diensten in de interne markt. Veeleer moeten deze doelstellingen in het kader van het gemeenschappelijk beleid van de artikelen 70 EG en volgende worden bereikt. Het secundaire recht in het kader van de specifieke regels voor het vervoer moet daarom in het licht van de beginselen van de artikelen 49 EG en 50 EG worden uitgelegd, zeker wanneer het — zoals bij onderhavige verordening het geval is — doelt op de verwezenlijking van het vrije verkeer van diensten. [10]

31. Het vrije verkeer van diensten pleit bij cabotage in het zeevervoer voor de zo ruim mogelijke toepassing van het beginsel van het recht van de vlaggestaat, zoals artikel 3, lid 3, van de verordening dat sedert 1999 voorschrijft voor cabotage met eilanden waarbij grote vrachtschepen op internationale reizen worden gebruikt.

32. Zoals de Griekse regering namelijk terecht betoogt, zijn cabotagereizen in de regel slechts onderdelen van internationale reizen. Wanneer de voorschriften van nationale rechtssystemen echter met elkaar in tegenspraak zijn, dan zouden heel wat cabotagereizen technisch niet mogelijk zijn. Een voorbeeld kan dit verduidelijken:

33. Artikel 3, lid 3, van de verordening moet het mogelijk maken dat bijvoorbeeld een Nederlands schip zonder meer tijdens een reis van Portugal naar Cyprus met het oog op een zinvol gebruik van de aanwezige vervoercapaciteit ook cabotagereizen van Mallorca naar Menorca (Spanje), van Sardinië naar Sicilië (Italië), en van Kreta naar Rhodos (Griekenland) kan verrichten. Wanneer telkens het recht van de staten van ontvangst (Spanje, Italië, Griekenland) van toepassing zou zijn op de cabotagetrajecten en deze regelingen onderling met elkaar in strijd en/of met de Nederlandse voorschriften in strijd zouden zijn, dan zou ten minste een deel van de cabotagereizen in de praktijk onmogelijk zijn. [11]

10 — Zie arresten van 22 mei 1985, Parlement/Raad, (13/83, Jurispr. blz. 1513, punt 62); 13 december 1989, Corsica Ferries France (C-49/89, Jurispr. blz. 4441, punten 10-12); 18 januari 2001, Italië/Commissie (C-361/98, Jurispr. blz. I-385, punten 31-33), en 18 juni 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, Jurispr. blz. I-3949, punten 55 e.v.).

11 — Theoretisch zou de samenstelling van de bemanning ook telkens kunnen worden aangepast, maar in de regel is dit vanuit economisch oogpunt niet haalbaar.

34. Dit zou niet enkel in de weg staan aan een zinvol gebruik van de aanwezige vervoercapaciteit, maar zou ook het vrije verkeer van de diensten belemmeren. Wanneer echter ononderbroken het recht van de vlaggestaat geldt, dan is het vrije verkeer van de diensten verzekerd.

35. Hetzelfde kan ook gelden voor situaties waarin vóór en na cabotagereizen reizen in ballast plaatsvinden. Ook dit kan met een voorbeeld worden verduidelijkt:

36. Een Frans schip moet een lading van Marseille naar Corsica (beide in Frankrijk) vervoeren. De reder heeft de mogelijkheid van een verder vervoer van Malta naar Cyprus. Er is echter geen geschikte lading voor het traject van Corsica naar Malta. Wel dient zich de mogelijkheid aan om een cabotagereis van Sardinië naar Sicilië (beide in Italië) te verrichten. De korte internationale reizen tussen Corsica en Sardinië, evenals tussen Sicilië en Malta, worden leeg verricht.

37. Een dergelijk gebruik van de vervoercapaciteit zou overeenstemmen met de doelstellingen van een vrij verkeer van de diensten in de zin van de verordening. Wanneer er evenwel zou worden verlangd dat internationale reizen steeds met lading worden verricht, dan zouden de cabotagereizen niet mogelijk zijn wanneer de Franse regels betreffende de bemanning niet overeenstemmen met de Italiaanse. Het vrije verkeer van diensten zou dus worden belemmerd.

38. Wanneer als alternatief het bewijs van een „functionele en commerciële autonomie" van de internationale reizen werd vereist, dan zou dit bewijs in het gegeven voorbeeld nog kunnen worden geleverd door overlegging van de vervoerovereenkomst van Malta naar Cyprus. Wanneer de reder echter de aansluitende overeenkomst nog niet heeft gesloten, maar hierop enkel speculeert, dan zou de bewijslevering wel eens kunnen falen. Het vrije verkeer van diensten zou in dit geval opnieuw worden belemmerd.

39. Daarom moet worden vastgesteld dat enkel een tekstconforme uitlegging van het begrip internationale reis als bedoeld in artikel 3, lid 3, van de verordening, die elke reis omvat, in overeenstemming is met de liberaliseringsdoelstellingen van de verordening.

40. De *doelstellingen van de uitzondering* van artikel 3, lid 2, van de verordening leiden evenmin tot een ander resultaat.

41. Gelet op het sociaal-economisch effect van een liberalisering van de cabotage met eilanden [12], moest artikel 3, lid 2, van de verordening de reders van de staten van ontvangst tot 1999 door de toepassing van het recht van de staat van ontvangst nog in belangrijke mate een voorkeurspositie verzekeren.

12 — Zie artikel 3, lid 4, van de verordening.

42. Voor de periode vanaf 1999 bepaalt artikel 3, lid 3, van de verordening evenwel dat het beginsel van toepassing van het recht van de vlaggestaat op aangelegenheden in verband met de bemanning ook moet gelden voor de cabotage met eilanden waarbij vrachtschepen van meer dan 650 BT worden gebruikt, wanneer de cabotage met eilanden in het kader van een internationale reis wordt verricht.

43. Dit maakt deel uit van de stapsgewijze liberalisering van de cabotagemarkt in het kader van de uitvoering van de doelstellingen inzake de interne markt van de verordening. In deze zin stelde de Commissie reeds in 1997 vast dat niet bleek van overtuigende redenen voor het handhaven van de uitzondering op het beginsel van de toepassing van het recht van de vlaggestaat; veeleer vereisten de noden van de internationale handel een zo ruim mogelijke toepassing van het fundamentele beginsel. [13]

44. Ook om deze reden kan aan de doelstellingen van de uitzondering geen voorrang worden verleend boven het hoofddoel van de verordening, de totstandkoming van het vrij verrichten van zeevervoerdiensten binnen de lidstaten.

45. Het is evenwel niet mogelijk om op grond daarvan, zoals Agip Petroli voorstelt, de verordening buiten beschouwing te laten ten gunste van een onmiddellijke toepassing van het vrij verrichten van diensten. Hiertegen verzet zich reeds de sectoriële uitzondering van artikel 51, lid 1, EG. [14]

46. Overeenkomstig de hoofddoelstellingen van de verordening moet de uitzondering niet ruim worden uitgelegd. Het samenspel tussen de leden 2 en 3 van artikel 3 van de verordening moet daarom aldus worden opgevat dat de uitzondering van lid 2 op zodanige wijze moet worden toegepast dat zo weinig mogelijk afbreuk wordt gedaan aan de hoofddoelstellingen van de verordening.

47. Dit betekent dat lid 2 verder wordt toegepast op interne situaties, maar dat in beginsel elke voorafgaande of volgende internationale reis de cabotagereis binnen de werkingssfeer van lid 3 brengt, wanneer de overige voorwaarden ervan zijn vervuld.

48. Er moet vanzelfsprekend rekening worden gehouden met de resterende werkingssfeer van lid 2.

13 — Zie verslag van de Commissie aan de Raad over de uitvoering van verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (1995-1996) en over het sociaal-economisch effect van de liberalisatie van cabotage met eilanden, COM(97) 296 def.

14 — Zie punten 29 en 30 van onderhavige conclusie

49. In het bijzonder mogen de lidstaten maatregelen treffen om te verhinderen dat *met het oog op misbruik een beroep wordt gedaan op lid 3 ter omzeiling* van de werkingssfeer van lid 2.

50. Zo kan in beginsel niet worden aanvaard dat bijvoorbeeld een schip onder Griekse vlag voortdurend heen en weer vaart tussen Malta, Magnisi en Gela en daarbij telkens enkel tussen Magnisi en Gela een lading vervoert. De economische activiteit zou dan namelijk daadwerkelijk enkel op Italiaans territorium en met omzeiling van het Italiaanse recht plaatsvinden.

51. Zich met het oog op misbruik op het gemeenschapsrecht beroepen is namelijk niet geoorloofd en de lidstaten hebben het recht om misbruik van de door het EG-Verdrag geschapen mogelijkheden ter omzeiling van het nationale recht tegen te gaan. De nationale rechterlijke instanties kunnen daarom van geval tot geval op basis van objectieve gegevens rekening houden met misbruik om een beroep op het gemeenschapsrecht te ontzeggen. [15]

52. Evenwel dienen zij bij de beoordeling van een dergelijk gedrag ook het doel van de bepalingen in aanmerking te nemen. [16] Bovendien gaan maatregelen die niet specifiek ertoe strekken te verhinderen dat het nationale recht wordt omzeild, maar die zich baseren op een algemeen vermoeden van misbruik, geregeld verder dan hetgeen nodig en gemeenschapsrechtelijk geoorloofd is om misbruik te voorkomen. [17]

53. Ter bescherming tegen omzeilingen van artikel 3, lid 2, van de verordening kan op grond hiervan noch het vervoer van lading tijdens een internationale reis, noch in het algemeen het bewijs van een „functionele en commerciële autonomie" van de internationale reis worden vereist.

54. Zoals reeds uiteengezet [18], zou namelijk de eis dat tijdens de internationale reis lading wordt vervoerd, de cabotagemogelijkheden ernstig beperken. De verwijzende rechter veraanschouwelijkt dat cabotage met eilanden hierdoor bijvoorbeeld in de sector van het olievervoer naar Italiaanse eilanden voor een groot deel onmogelijk zou worden gemaakt. Evenzo heeft de Noorse regering terecht opgemerkt dat speciale schepen als bijvoorbeeld olietankers, die enkel een bepaalde soort lading kunnen inslaan, vaak in de loshaven geen geschikte goederen voor verder vervoer vinden en daarom eveneens in beginsel van cabotage zouden zijn uitgesloten.

15 — Zie met name arrest van 9 maart 1999, Centros (C-212/97, Jurispr. blz. I-1459, punten 24 en 25).

16 — Zie arrest Centros (aangehaald in voetnoot 15, punt 25).

17 — Zie arresten van 11 maart 2004, de Lasteyrie du Saillant (C-9/02, Jurispr. blz. I-2409, punten 50-52), en 15 september 2005, Commissie/Denemarken (C-464/02, Jurispr. blz. I-7929, punten 67 en 68).

18 — Zie punten 31-37 van onderhavige conclusie.

55. De eis dat tijdens de internationale reis lading wordt vervoerd, gaat daarom verder dan hetgeen nodig en gemeenschapsrechtelijk geoorloofd is om misbruik te voorkomen. De bescherming tegen omzeiling kan een dergelijk verstrekkende beperking van de cabotagevrijheid niet rechtvaardigen.

56. Volgens de Griekse regering en de Commissie moet de reder uit de Gemeenschap ter bescherming tegen omzeiling in elk geval op andere wijze een functioneel en commercieel element bewijzen wanneer hij een internationale reis in ballast wil verrichten voorafgaand aan of volgend op een cabotagereis met eilanden. Volgens dit standpunt moet de internationale reis zonder lading aantoonbaar onbeduidend, ondergeschikt en economisch gerechtvaardigd zijn. Een dergelijke vaststelling veronderstelt in de regel dat het reisplan in het geheel bekend is.

57. Dergelijke vereisten kunnen de economische bewegingsvrijheid van de reders uit de Gemeenschap en het vrij verrichten van diensten beperken.[19] Overigens zijn gedetailleerde gegevens over verdere reisplannen en overeenkomsten commerciële gegevens, waarvan de geheimhouding in de regel sterk op prijs wordt gesteld, zoals de Noorse regering terecht opmerkt. In beginsel moeten deze niet openbaar worden gemaakt

19 — Zie punt 38 van onderhavige conclusie.

58. Bovendien zou, zoals de Noorse regering eveneens terecht opmerkt, het verdere probleem van evaluatie van het economische karakter van de genoemde aansluitende overeenkomsten rijzen. Beoordelingsverschillen en de vraag naar de juiste maatstaven kunnen hier leiden tot aanzienlijke onzekerheden, die het vrij verrichten van diensten eveneens in hoge mate kunnen belemmeren.

59. Ook de eis van een algemeen bewijs van een „functionele en commerciële autonomie" van de internationale reis gaat verder dan hetgeen gemeenschapsrechtelijk geoorloofd is om misbruik te voorkomen.

60. De bescherming tegen omzeiling kan veeleer slechts bij wijze van uitzondering de eis van bewijzen inzake aan de cabotage met eilanden voorafgaande of hierop volgende handelstransacties rechtvaardigen. Hiervoor moeten de lidstaten in concreto minstens over aanwijzingen beschikken dat er sprake is van een omzeiling van artikel 3, lid 2, van de verordening.

61. Bovendien mogen aan desbetreffende bewijzen geen zodanige eisen worden gesteld dat het vrij verrichten van diensten meer wordt beperkt dan nodig is om misbruik te vermijden. Dienaangaande moet het als bewijs volstaan dat de overgelegde informatie het aannemelijk maakt dat er sprake is van een cabotagereis in de zin van artikel 3, lid 3, van de verordening.

V — Conclusie

62. Op grond van een en ander geef ik het Hof in overweging om op de prejudiciële vraag van het Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia als volgt te antwoorden:

Het begrip „reis [die] voorafgaat aan of volgt op een reis naar of vanuit een andere staat" als bedoeld in artikel 3, lid 3, van verordening nr. 3577/92 omvat in beginsel elke reis naar of vanuit een andere staat, ongeacht of er lading aan boord is en/of los van een „functionele en commerciële autonomie" van de reis. De bescherming tegen omzeiling van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 3577/92 moet veeleer aldus worden verzekerd dat het beginsel van het vrij verrichten van zeevervoerdiensten binnen de lidstaten in het kader van de regeling van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 3577/92 niet meer dan nodig wordt beperkt.