CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 8 de Dezembro de 2005 [1]

I — Introdução

1. A questão prejudicial submetida pelo Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicília [2] é relativa ao alcance da liberdade de prestação de serviços no âmbito da cabotagem marítima.

2. O órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça a propósito da questão de saber se no âmbito da cabotagem insular [3] efectuada por cargueiros com mais de 650 toneladas brutas os requisitos aplicáveis à tripulação do navio resultam do direito do Estado de bandeira ou do direito do Estado em que a cabotagem insular ocorre, quando a viagem em causa se seguir a ou preceder directamente uma viagem internacional sem carga. Esta questão, não obstante parecer ser meramente técnica tem, no entanto, um significado importante para o sector dos transportes marítimos [4], que em 2002 constituiu cerca de 41% das prestações de transporte dentro da Comunidade, equiparando-se deste modo quase ao transporte rodoviário que ocupa o primeiro lugar no âmbito daquelas [5].

3. O órgão jurisdicional de reenvio considera que a resposta à questão colocada é relevante para a decisão do recurso que a Agip Petroli SpA (a seguir «Agip Petroli») interpôs contra a Capitaneria di porto di Siracusa (a administração do porto de Siracusa) e o. No recurso, a Agip Petroli e o. pede a anulação da decisão pela qual lhe foi recusado um transporte de petróleo em rama entre dois portos sicilianos com fundamento em que a continuação da viagem para um porto estrangeiro se iria realizar sem carga a bordo e a tripulação do navio não preenchia os requisitos prescritos pelo direito italiano.

1 — Língua original: alemão.

2 — O Tribunal administrativo regional da Sicília, Itália.

3 — A cabotagem insular consiste, designadamente, no transporte por mar de passageiros ou mercadorias entre portos situados nas ilhas de um mesmo Estado-Membro, cfr. n.º 8 destas conclusões.

4 — V. a este respeito, o Terceiro relatório da Comissão sobre a execução do Regulamento n.º 3577/92 do Conselho relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima) (1997-1998) de 24 de Fevereiro de 2000, COM (2000) 99 final.

5 — V. Comissão Europeia, EUROPEAN UNION — ENERGY & TRANSPORT IN FIGURES 2004 («Statistical pocketbook 2004»), Parte 3 (Transport), Capítulo 3.1 (General), Secção 3.1.1 (Statistical Overview EU Transport), susceptível de consulta no seguinte endereço <http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/figures/pocketbook/2004_en.htm>.

II — Quadro jurídico

4. Quanto à relação entre as disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços e as disposições relativas ao sector dos transportes o artigo 51.º, n.º 1, CE (ex-artigo 61.º do Tratado CE) determina:

«A livre prestação de serviços em matéria de transportes é regulada pelas disposições constantes do título relativo aos transportes.»

5. No título relativo aos transportes o artigo 80.º CE (ex-artigo 84.º Tratado CE) precisa:

1. As disposições do presente título são aplicáveis aos transportes por caminho-de-ferro, por estrada e por via navegável.

2. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode decidir se, em que medida, e por que processo, podem ser adoptadas, para os transportes marítimos e aéreos, disposições adequadas.

6. Com base no artigo 84.º, n.º 2, do Tratado CE, o Conselho adoptou, em 7 de Dezembro de 1992, o Regulamento n.º 3577/92, relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima) [6] (a seguir: «regulamento»). Os seus considerandos prevêem designadamente:

«[3] Considerando que é necessário, para a realização do mercado interno, abolir as restrições à prestação de serviços de transportes marítimos; que o mercado interno compreende um espaço no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada;

[4] Considerando, por conseguinte, que o princípio da livre prestação de serviços deve ser aplicado aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros;

[5] Considerando que os beneficiários desta liberalização serão os armadores comunitários que exploram navios registados num Estado-Membro e arvoram pavilhão desse Estado-Membro, quer este tenha ou não uma costa marítima;

6 — JO L 364, p. 7.

[6] [...]

[7] Considerando que, para evitar distorções da concorrência, os armadores comunitários que exercem a livre prestação de serviços de cabotagem devem preencher todos os requisitos necessários à sua admissão à cabotagem no Estado-Membro em que os seus navios estão registados; que os armadores comunitários que exploram navios registados num Estado-Membro e que não têm o direito de aceder à cabotagem nesse Estado-Membro devem, não obstante, beneficiar do presente regulamento durante um período transitório;

[8] Considerando que o estabelecimento desta liberdade deve ser gradual e não necessariamente uniforme para todos os serviços em causa, tendo em conta a natureza de certos serviços específicos e dada a importância dos esforços a suportar por certas economias da Comunidade que apresentam diferenças de desenvolvimento;»

7. O artigo 1.°, n.° 1, do regulamento consagra o seguinte princípio:

«Com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1993, a liberdade de prestação de serviços de transporte marítimo dentro de um Estado-Membro (cabotagem marítima) aplicar-se-á aos armadores comunitários que tenham os seus navios registados num Estado-Membro e arvorem pavilhão desse Estado-Membro, desde que esses navios preencham todos os requisitos necessários à sua admissão à cabotagem nesse Estado-Membro;[...]»

8. O artigo 2.° do regulamento prevê as seguintes definições:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

1. 'Serviços de transporte marítimo dentro de um Estado-Membro (cabotagem marítima)': os serviços normalmente prestados contra remuneração, neles se incluindo, em especial: [...]

c) Cabotagem insular: o transporte por mar de passageiros ou mercadorias entre: [...]

— portos situados nas ilhas de um mesmo Estado-Membro.

9. Por fim, o artigo 3.º do regulamento determina:

«2. Para os navios que efectuem cabotagem insular, todos os assuntos relacionados com a tripulação serão da responsabilidade do Estado em que o navio efectua o serviço de transporte marítimo (Estado de acolhimento).

3. Todavia, a partir de 1 de Janeiro de 1999, para os cargueiros com mais de 650 toneladas brutas que efectuem cabotagem insular, quando a viagem em causa se seguir a ou preceder uma viagem com destino ou origem noutro Estado, todos os assuntos relacionados com a tripulação serão da responsabilidade do Estado em que o navio se encontra registado (Estado de bandeira).

4. A Comissão procederá a uma análise aprofundada das repercussões económicas e sociais da liberalização da cabotagem insular e apresentará um relatório ao Conselho até 1 de Janeiro de 1997, o mais tardar.[...]».

III — Matéria de facto, processo principal, questões prejudiciais e processo no Tribunal de Justiça

10. A Agip Petroli devia transportar, em 7 de Dezembro de 2001, petróleo em rama de Magnisi (Sicília) para Gela (igualmente na Sicília) e fretou para o efeito o «Theodoros IV», um petroleiro de pavilhão grego e superior a 650 toneladas brutas. Após descarregar a carga de petróleo em rama em Gela, o Theodoros IV devia prosseguir viagem sem carga a bordo directamente para um porto estrangeiro.

11. Em 6 de Dezembro de 2001, a Capitaneria di porto di Siracusa recusou à Agip Petroli a autorização para realizar a viagem de Magnisi para Gela pelo facto de o Theodoros IV não preencher os requisitos prescritos pelo artigo 318.º do Código da Navegação italiano (Codice della navigazione). Nos termos desta disposição, a tripulação dos navios em viagens de cabotagem insular deve ser exclusivamente com-

posta por tripulantes da nacionalidade dos Estados-Membros da União Europeia. No entanto, o Theodoros IV tinha a bordo alguns tripulantes de nacionalidade filipina, o que é admitido pelo direito grego.

12. A Capitaneria di porto di Siracusa considerou inaplicável ao caso o direito grego, do Estado de bandeira. É certo que o artigo 3.º, n.º 3, do regulamento prevê a competência do Estado de bandeira para todas as questões relacionadas com a tripulação, quando uma viagem de cabotagem insular preceder uma viagem com destino a outro Estado. Contudo, de uma circular do Ministério dos Transportes e da Navegação italiano (Ministero dei Trasporti e della Navigazione) resulta que o artigo 3.º, n.º 3, do regulamento só é aplicável quando a viagem que se segue a ou precede uma viagem de cabotagem seja «funcional e comercialmente autónoma». Isso só se verifica quando o navio viaje com carga a bordo e o destino da viagem seja um porto estrangeiro.

13. A Agip Petroli considerou que a recusa de autorização da Capitaneria di porto di Siracusa violava o regulamento e interpôs recurso para o órgão jurisdicional de reenvio tanto desta decisão como da circular do Ministério.

14. O órgão jurisdicional de reenvio refere que o regulamento não fornece qualquer definição do conceito de «viagem» e considera possíveis as duas interpretações. Em favor de uma interpretação restritiva milita a necessidade de evitar que o disposto no artigo 3.º, n.º 2, do regulamento seja contornado através de viagens de cabotagem fictícias sucessivas. Por outro lado, a restrição a viagens com carga a bordo não tem correspondência no texto da disposição em causa. A posição restritiva determinaria, ainda, a inaplicabilidade do artigo 3.º, n.º 3, do regulamento à cabotagem insular com petróleo em Itália. Com efeito, navios que descarreguem petróleo em rama em portos situados na Sicília ou na Sardenha não podem, por motivos técnicos, carregar nestes petróleo refinado para o transportarem para o estrangeiro.

15. Nestas circunstâncias, o órgão jurisdicional de reenvio considerou necessário apresentar um pedido de decisão prejudicial. Consequentemente, suspendeu a instância, por decisão de 20 de Julho de 2004 que deu entrada no Tribunal de Justiça em 29 de Outubro de 2004, e submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O conceito de 'viagem que segue ou precede a viagem [...]', previsto no artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento (CEE) n.º 3577/92, abrange só a viagem 'funcional e comercialmente autónoma, isto é, com carga a bordo tendo como destino final/inicial um porto estrangeiro', tal como especificado nas decisões impugnadas no presente litígio, ou [...] o mesmo [...] alarga-se também às hipóteses de viagem sem carga a bordo (i.e. 'viagem em lastro')?»

16. No processo no Tribunal de Justiça, a Agip Petroli, o Governo italiano, o Governo grego, o Governo norueguês e a Comissão apresentaram observações escritas e fizeram alegações. O Governo francês só se pronunciou na audiência no Tribunal de Justiça.

IV — Apreciação jurídica

17. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se o conceito de viagem com «origem noutro Estado» ou «com destino noutro Estado» (a seguir «viagem internacional») contido no artigo 3.º, n.º 3, do regulamento implica que o navio tenha que transportar carga a bordo ou se é possível eventualmente demonstrar o carácter economicamente autónomo da viagem de outro modo.

18. Segundo o texto da disposição, o sistema do regulamento e ainda de acordo com os seus objectivos deve ser dada resposta negativa às referidas questões.

19. O regulamento não fornece *qualquer definição* do conceito de viagem. O artigo 2.º do regulamento determina apenas o conceito de cabotagem que *por definição* abrange «o transporte [...] de passageiros ou mercadorias». Por conseguinte, o conceito de cabotagem pressupõe, sem dúvida, uma viagem. Este, não especifica, no entanto, se o conceito de viagem já compreende os correspondentes transportes ou se a cabotagem é uma viagem na qual se realizam estes transportes. Consequentemente, do conceito de cabotagem não se extraem quaisquer conclusões relativas ao conceito de viagem.

20. A *letra* do artigo 3.º, n.º 3, do regulamento exige apenas que uma viagem internacional preceda ou se siga a uma viagem de cabotagem. A disposição não qualifica de outra forma o conceito de viagem. O texto da disposição não prevê assim requisitos subsequentes, como por exemplo o transporte de carga ou a existência de uma «autonomia funcional e comercial», abrangendo, à partida, qualquer viagem internacional.

21. Segundo *o sistema* do regulamento, o direito do Estado de bandeira é o princípio geral, ao passo que a aplicabilidade do direito do Estado de acolhimento é a excepção.

22. O sétimo considerando esclarece que os armadores comunitários devem preencher apenas os requisitos necessários à sua admissão à cabotagem no Estado de bandeira. Tal destina-se a evitar distorções da concorrência. O artigo 1.º do regulamento retoma este requisito e determina, como princípio, que se tomem como base os requisitos do direito do Estado de bandeira.

23. O artigo 3.º, n.º 2, do regulamento consagra uma excepção a este princípio no âmbito da cabotagem insular. Com efeito, esta disposição declara aplicável aos assuntos relacionados com a tripulação de navios que efectuem cabotagem insular o direito do Estado de acolhimento.

24. Relativamente aos cargueiros com mais de 650 toneladas brutas o artigo 3.º, n.º 3, do regulamento restabelece o princípio da aplicabilidade do Estado de bandeira, quando a viagem de cabotagem se seguir a ou preceder uma viagem internacional. Por conseguinte, contrariamente ao que sustenta o Governo italiano, o n.º 2 consagra a excepção, ao passo que o n.º 3 contém a regra. O regulamento não contém dois princípios opostos [7] — por um lado, para a cabotagem continental e, por outro, para a cabotagem insular — como o Governo italiano parece admitir em relação ao artigo 3.º, do regulamento. Pelo contrário, o regulamento compreende apenas um princípio que está consagrado no artigo 1.º do regulamento [8].

25. Uma interpretação restritiva do artigo 3.º, n.º 3, do regulamento através da imposição de requisitos adicionais ao conceito de viagem conduziria, assim, a que a excepção (a aplicabilidade do direito do Estado de acolhimento) fosse objecto de uma aplicação mais ampla e o princípio (a aplicabilidade do direito do Estado de bandeira) de uma aplicação mais restritiva. Tal seria contrário ao princípio interpretativo segundo o qual os princípios de uma regulamentação devem ser interpretados de forma ampla e as suas excepções estritamente [9].

26. O sistema do regulamento aponta, por conseguinte, no sentido de que se deve interpretar o artigo 3.º, n.º 3, do regulamento de forma ampla e não incluir no conceito de viagem internacional outros elementos qualificativos.

27. Os *objectivos do regulamento* exigem também uma interpretação ampla do artigo 3.º, n.º 3, do regulamento e uma interpretação estrita do âmbito de aplicação da excepção contida no artigo 3.º, n.º 2.

28. O regulamento pretende realizar a abertura do mercado no sector dos transportes marítimos da Comunidade e prescreve a esse respeito a aplicação gradual do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos. Os terceiro e quarto considerandos esclarecem que o princípio da livre prestação de serviços deve ser aplicado aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros e as restrições existentes devem ser abolidas.

7 — V. a este respeito o oitavo considerando, o artigo 3.º, n.º 4, do regulamento e o n.ºs 40 e segs. destas conclusões.

8 — V., a este respeito, também os n.ºs 27 e segs. destas conclusões.

9 — V., por todos, o acórdão de 29 de Abril de 2004, Kapper (C-476/01, Colect., p. I-5205, n.ºs 71 e 72).

29. As disposições do regulamento devem, portanto, ser interpretadas à luz dos artigos 49.º e do 50.º CE. O artigo 51.º, n.º 1, CE não é contrário a esta tese. É certo que nas viagens de cabotagem estão em causa prestações de serviço de transportes que, nos termos do 51.º, n.º 1, CE, são excluídas do âmbito de aplicação das disposições relativas à livre circulação da prestação de serviços e submetidas às disposições especiais dos artigos 70.º e seguintes CE em matéria de transportes.

30. A excepção sectorial contida no artigo 51.º, n.º 1, CE não dispensa, porém, os objectivos da livre circulação da prestação de serviços no mercado interno. Pelo contrário, estes objectivos devem ser atingidos no âmbito da política comum dos artigos 70.º e seguintes. O direito derivado no âmbito das regras especiais para os transportes deve, portanto, ser interpretado à luz dos princípios dos artigos 49.º e 50.º CE, justamente quando — como o presente regulamento — tem como finalidade a realização da livre circulação da prestação de serviços [10].

31. A livre circulação da prestação de serviços aponta para uma aplicação o mais ampla possível do princípio do direito do Estado de bandeira à cabotagem marítima, como o artigo 3.º, n.º 3, do regulamento prevê, a partir de 1999, para a cabotagem insular efectuada por grandes cargueiros em viagem internacional.

32. Como o Governo grego refere correctamente, as viagens de cabotagem constituem em regra apenas segmentos de viagens internacionais. Porém, no caso de os requisitos das ordens jurídicas nacionais serem contraditórios entre si, algumas viagens de cabotagem não serão possíveis por motivos técnicos. Esta asserção pode ser esclarecida mediante um exemplo:

33. O artigo 3.º, n.º 3, do regulamento deverá permitir, por exemplo, que um navio neerlandês, durante uma viagem de Portugal para Chipre possa, para efectuar uma utilização racional da capacidade de transporte existente, realizar também viagens de cabotagem de Maiorca para Menorca (Espanha), da Sardenha para a Sicília (Itália) e de Creta para Rodes (Grécia), sem ter que cumprir outras exigências. No caso de os direitos dos Estados de acolhimento serem respectivamente aplicáveis (Espanha, Itália, Grécia) aos troços de cabotagem e estarem em contradição entre si ou com os requisitos neerlandeses, pelo menos uma parte das viagens de cabotagem seria na prática impossível [11].

10 — V. acórdãos de 22 de Maio de 1985, Parlamento/Conselho (13/83, Recueil, 1985, p. 1513, n.º 62); de 13 de Dezembro de 1989, Corsica Ferries France (C-49/89, Colect., p. 4441, n.ºs 10 a 12); de 18 de Janeiro de 2001, Itália/Comissão (C-361/98, Colect., p. I-385, n.ºs 31 a 33) e de 18 de Junho de 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, Colect., p. I-3949, n.ºs 55 e segs.).

11 — Teoricamente a composição da tripulação poderia ainda ser adaptada; porém, esta solução não seria, em regra, sustentável do ponto de vista económico.

34. Esta hipótese não impediria apenas uma utilização racional das capacidades de transporte existentes, mas prejudicaria também a livre circulação da prestação de serviços. Em contrapartida, se o direito do Estado de bandeira for sempre aplicável, a livre circulação de serviços é garantida.

35. O mesmo pode ocorrer em situações em que viagens de cabotagem são inseridas no meio de viagens em vazio. Também este caso pode ser esclarecido por meio de um exemplo:

36. Um navio francês deve transportar uma carga de Marselha para a Córsega (ambos os destinos situados em França). O armador tem ainda a possibilidade de efectuar um transporte de Malta para Chipre. Não há, no entanto, uma carga adequada para o trajecto de Córsega para Malta. Contudo, existe a possibilidade de uma viagem de cabotagem da Sardenha para a Sicília (ambas situadas em Itália). Os curtos trajectos internacionais entre a Córsega e a Sardenha e entre a Sicília e Malta seriam efectuados sem carga.

37. Esta utilização de capacidades de transporte está de acordo com os objectivos de uma livre circulação de serviços na acepção do regulamento. Se, porém, se exigisse que as viagens internacionais fossem sempre realizadas com carga, a viagem de cabotagem não seria possível quando a regulamentação francesa relativa à tripulação não correspondesse à regulamentação italiana. A livre circulação de serviços seria, por conseguinte, prejudicada.

38. Se, em alternativa, se exigisse a prova de uma «autonomia funcional e comercial» das viagens internacionais, esta prova poderia, no exemplo referido, consistir na apresentação do contrato de transporte de Malta para Chipre. No caso, porém, de o armador estar ainda a negociar o contrato de ligação, não o tendo ainda celebrado, a prova poderia fracassar. A livre circulação de serviços seria novamente prejudicada neste caso.

39. Consequentemente, há que concluir que apenas uma interpretação literal do conceito de viagem internacional contido no artigo 3.º, n.º 3, do regulamento, que abranja qualquer viagem, é conforme com os objectivos de liberalização do regulamento.

40. Os *objectivos da excepção* prevista no artigo 3.º, n.º 2, do regulamento também não conduzem a resultado diferente.

41. À luz das repercussões económicas e sociais da liberalização da cabotagem insular [12], o artigo 3.º, n.º 2, do regulamento destinava-se a garantir, até 1999, aos armadores do Estado de acolhimento, através da aplicabilidade do direito do Estado de acolhimento, uma posição privilegiada ainda abrangente.

12 — V. o artigo 3.º, n.º 4, deste regulamento.

42. Para o período a partir de 1999, o artigo 3.º, n.º 3, do regulamento prevê, porém, que o princípio da aplicação do direito do Estado de bandeira aos assuntos relacionados com a tripulação também vale para a cabotagem insular efectuada por cargueiros com mais de 650 toneladas brutas, quando a cabotagem insular se realize no âmbito de uma viagem internacional.

43. Isto constitui parte da liberalização gradual do mercado da cabotagem para realização dos objectivos do regulamento relativamente ao mercado interno. Neste sentido, a Comissão, já em 1997, constatou não existirem razões convincentes manifestas para manter a excepção ao princípio da aplicação do direito do Estado de bandeira; pelo contrário, as necessidades do comércio internacional exigem uma aplicação o mais ampla possível do princípio geral [13].

44. Também por este facto não deve ser concedida qualquer prevalência aos fins da excepção sobre o objectivo principal do regulamento da realização da livre circulação de serviços no transporte marítimo nos Estados-Membros.

45. Sem dúvida, por este motivo, não é possível, como sugere a Agip Petroli, afastar o regulamento em favor de uma aplicabilidade directa da livre circulação de serviços. A tal se opõe, desde logo, a excepção sectorial prevista pelo artigo 51.º, n.º 1, CE [14].

46. Contudo, a excepção não pode, em conformidade com os objectivos principais, ser interpretada extensivamente. A conjugação dos n.os 2 e 3 do artigo 3.º do regulamento deve, por conseguinte, ser entendida no sentido de que a excepção do n.º 2 deve ser aplicada de forma a prejudicar o menos possível os principais objectivos do regulamento.

47. Isso significa que o n.º 2 continua a ser aplicado a situações internas, cabendo, porém, em princípio, todas as viagens internacionais que precedem ou se seguem à viagem de cabotagem no âmbito de aplicação do n.º 3, quando os outros pressupostos nele indicados estejam preenchidos.

48. O restante âmbito de aplicação do n.º 2 deve, naturalmente, ser respeitado.

13 — V. o Relatório da Comissão ao Conselho sobre a implementação do Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos (cabotagem marítima) (1995-1996) e sobre o impacto económico e social da liberalização da cabotagem insular, COM/97/0296 final.

14 — V. n.os 29 e 30 destas conclusões.

49. Em particular, os Estados-Membros podem adoptar medidas para impedir o *recurso abusivo ao n.º 3 para contornar* o âmbito de aplicação do n.º 2.

50. Por conseguinte, não é, em princípio, admissível, por exemplo, que um navio que arvore pavilhão grego efectue continuamente viagens circulares entre Malta, Magnisi e Gela transportando apenas carga na viagem entre Magnisi e Gela. Com efeito, a actividade económica ocorreria apenas em território italiano, contornando a aplicação do direito italiano.

51. O recurso abusivo ao direito comunitário não é permitido e os Estados-Membros têm o direito de impedir o abuso das possibilidades criadas pelo Tratado CE com o fim de contornar a aplicação do direito nacional. Os órgãos jurisdicionais nacionais podem, por conseguinte, casuisticamente, baseando-se em elementos objectivos, ter em conta o comportamento abusivo ou fraudulento para recusar o recurso ao direito comunitário [15].

52. No entanto, na apreciação de tal comportamento devem tomar em consideração os objectivos prosseguidos pelas disposições comunitárias [16]. Além disso, medidas que não se destinam especificamente a impedir que o direito nacional seja contornado, mas que antes se baseiam numa presunção geral de abuso, excedem, em regra, o necessário e permitido pelo direito comunitário para evitar o abuso [17].

53. Para impedir que o artigo 3.º, n.º 2, do regulamento seja contornado não se pode exigir, nem o transporte de carga na viagem internacional nem, em geral, a prova de uma «autonomia funcional e comercial» da viagem internacional.

54. Como já referi [18], a exigência do transporte de carga na viagem internacional restringiria designadamente de forma considerável a possibilidade de se efectuar a cabotagem. O órgão jurisdicional de reenvio esclarece que a cabotagem insular, por exemplo no sector do transporte de petróleo nas ilhas italianas, foi deste modo em grande parte impossibilitado. O Governo norueguês também observou correctamente que navios especiais como, por exemplo, os petroleiros, que apenas podem receber um tipo de carga, com muita frequência não encontram no porto do descarregamento mercadorias adequadas para transportar ulteriormente e, portanto, ficariam igualmente excluídos, em princípio, da cabotagem.

15 — V., por todos, o acórdão de 9 de Março de 1999, Centros (C-212/97, Colect., p. I-1459, n.os 24 e 25).

16 — V. acórdão Centros (já referido, na nota 15, n.º 25).

17 — V. os acórdãos de 11 de Março de 2004, de Lasteyrie du Saillant (C-9/02, Colect., p. I-2409, n.os 50 a 52) e de 15 de Setembro de 2005, Comissão/Dinamarca (C-464/02, Colect., p. I-7929, n.os 67 e 68).

18 — V. n.os 31 a 37 destas conclusões.

55. A exigência do transporte de carga na viagem internacional excede, por conseguinte, o que é necessário e permitido pelo direito comunitário para impedir os abusos. A prevenção de situações de subtracção à lei não pode justificar uma restrição tão ampla da liberdade de cabotagem.

56. Segundo o Governo grego e a Comissão, o armador comunitário, deve, em qualquer caso, para se poderem prevenir situações de subtracção à lei, fazer a prova de um elemento funcional e comercial quando pretenda empreender uma viagem internacional em lastro antes ou depois de uma cabotagem insular. De acordo com esta tese, deve ser demonstrado que a viagem internacional sem carga não tem significado, é acessória e se justifica em termos económicos. Esta prova pressupõe, em regra, o conhecimento do plano de viagens completo.

57. Estas exigências podem restringir a liberdade de circulação económica dos armadores comunitários e a livre circulação de serviços [19]. De resto, como observa justamente o Governo norueguês, indicações detalhadas sobre planos de viagem e contratos constituem dados comerciais privados cujo sigilo tem normalmente grande interesse. Em princípio, não devem ter que ser revelados.

58. Além disso, como o Governo norueguês também diagnostica acertadamente, coloca-se o problema subsequente da avaliação do carácter económico dos contratos de ligação referidos. Diferenças de apreciação e a questão da justeza dos critérios podem conduzir, nesta sede, a incertezas consideráveis que são, igualmente, susceptíveis de prejudicar a livre circulação de serviços.

59. A exigência genérica de prova da «autonomia funcional e comercial» das viagens internacionais também excede o permitido pelo direito comunitário para impedir os abusos.

60. Pelo contrário, a prevenção das situações de subtracção à lei só excepcionalmente pode justificar a exigência de provas relativas aos negócios que precedem ou se seguem à cabotagem insular. Para que essa situação se verifique, os Estados-Membros devem dispor, no caso concreto, pelo menos, de elementos que indiquem a existência de uma situação em que se pretenda contornar o artigo 3.º, n.º 2, do regulamento.

61. Além disso, a exigência de provas correspondentes não pode ser formulada de forma a que a livre circulação de serviços seja restringida mais do que o necessário para prevenir os abusos. Nesta medida, deve ser considerado prova suficiente o facto de as declarações feitas tornarem plausível a existência de uma viagem de cabotagem na acepção do artigo 3.º, n.º 3, do regulamento.

19 — V. n.º 38 destas conclusões.

V — Conclusão

62. Com base nas considerações precedentes proponho ao Tribunal de Justiça que responda à questão prejudicial submetida pelo Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicília da seguinte forma:

O conceito de 'viagem que segue ou precede a viagem [...]', previsto no artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento (CEE) n.º 3577/92, abrange, em princípio, qualquer viagem em proveniência de ou com destino a outro Estado, independentemente do transporte de carga pelo navio e/ou da 'autonomia funcional ou comercial' da viagem. A prevenção de situações em que se pretenda contornar o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3577/92 deve ser garantida por forma a que o princípio da livre circulação de serviços em matéria de transporte marítimo nos Estados-Membros, no âmbito da regulamentação contida no artigo 3.º, n.º 3, do mesmo regulamento, não seja restringida mais do que o necessário.