JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
8 päivänä joulukuuta 2005 [1]

I Johdanto

1. Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilian [2] ennakkoratkaisukysymys koskee palvelujen tarjoamisen vapauden ulottuvuutta merikabotaasin alalla.

2. Kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta neuvoa siihen, perustuvatko laivan miehistöä koskevat vaatimukset silloin, kun on kyse sellaisilla rahtialuksilla harjoitetusta saarikabotaasista, [3] joiden bruttovetoisuus on yli 650 tonnia, lippuvaltion lainsäädäntöön vai sen valtion lainsäädäntöön, jossa saarikabotaasia harjoitetaan, kun kabotaasimatka seuraa tai edeltää välittömästi kansainvälistä matkaa ilman lastia. Tämä kysymys kuulostaa tekniseltä, mutta sillä on kuitenkin ratkaiseva merkitys merikuljetusten alalle, [4] jolla vuonna 2002 noin 41 prosenttia kuljetuksista tapahtui yhteisön sisällä ja jolla on melkein sama merkitys kuin ensimmäisellä sijalla olevilla maantiekuljetuksilla. [5]

3. Kansallinen tuomioistuin katsoo kysymykseen annettavan vastauksen olevan tarpeellinen sen riita-asian ratkaisemiseksi, jonka Agip Petroli SpA (jäljempänä Agip Petroli) on pannut vireille muun muassa Capitaneria di porto di Siracusaa (Syrakusan satamaviranomainen) vastaan. Kyseisessä menettelyssä Agip Petroli on riitauttanut muun muassa päätöksen, jolla sitä kiellettiin kuljettamasta raakaöljyä kahden sisilialaisen sataman välillä sillä perusteella, että sen oli tarkoitus jatkaa matkaa ulkomaiseen satamaan ilman lastia ja aluksen miehistö ei ollut Italian lainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukainen.

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – Sisilian alueellinen hallinto-oikeus, Italia.

3 – Saarikabotaasi on mm. matkustaja- tai tavaraliikennettä meritse yhden ja saman jäsenvaltion saarilla sijaitsevien satamien välillä, ks. tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohta.

4 – Ks. tältä osin komission kolmas kertomus palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa annetun asetuksen N:o 3577/92 täytäntöönpanosta (1997–1998), 24.2.2000, KOM(2000) 99 lopullinen.

5 – Ks. Euroopan komissio, European Union – Energy & Transport in Figures 2004 ("Statistical pocketbook 2004"), osa 3 (Transport), luku 3.1 (General), 3.1.1 kohta (Statistical Overview EU Transport), joka löytyy Internet-osoitteesta http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/figures/pocketbook/2004_en.htm.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. Palvelujen tarjoamisen vapautta ja liikennettä koskevien sopimusmääräysten osalta EY 51 artiklan 1 kohdassa (entinen EY:n perustamissopimuksen 61 artikla) määrätään seuraavaa:

"Palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan liikennettä koskevan osaston määräyksiä."

5. Liikennettä koskevassa osastossa olevassa EY 80 artiklassa (entinen EY:n perustamissopimuksen 84 artikla) määrätään seuraavaa:

"1. Tämän osaston määräyksiä sovelletaan rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteeseen.

2. Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää, annetaanko meri- ja lentoliikennettä koskevia aiheellisia säännöksiä sekä missä laajuudessa ja mitä menettelyä noudattaen niitä annetaan. – –"

6. Neuvosto antoi 7.12.1992 EY:n perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdan perusteella asetuksen N:o 3577/92 palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) [6] (jäljempänä asetus). Sen perustelukappaleissa todetaan muun muassa seuraavaa:

"[3] Sisämarkkinoiden toteuttamiseksi on tarpeen poistaa rajoituksia, jotka koskevat meriliikenteen palvelujen tarjoamista jäsenvaltioissa; sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla taataan tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääoman vapaa liikkuvuus.

[4] Tämän vuoksi palvelujen tarjoamisen vapautta olisi sovellettava meriliikenteeseen jäsenvaltioissa.

[5] Tästä vapaudesta olisi oltava hyötyä yhteisön laivanvarustajille, jotka harjoittavat liikennettä jäsenvaltiossa rekisteröidyillä ja sen lipun alla purjehtivilla aluksilla, riippumatta siitä, onko jäsenvaltiolla rantaviivaa vai ei.

6 – EYVL L 364, s. 7.

[6] – –

[7] Kilpailun vääristymisen välttämiseksi kabotaasipalvelujen tarjoamisen vapautta käyttävien yhteisön laivanvarustajien on täytettävä kaikki kabotaasin harjoittamisessa vaaditut edellytykset siinä jäsenvaltiossa, jossa niiden alukset on rekisteröity; jäsenvaltiossa rekisteröidyllä aluksella liikennettä harjoittavien yhteisön laivanvarustajien, joilla ei ole oikeutta harjoittaa kabotaasiliikennettä kyseisessä valtiossa, olisi kuitenkin voitava hyödyntää tätä asetusta siirtymäkauden ajan.

[8] Tämä vapaus olisi toteutettava asteittain eikä siinä välttämättä tarvitsisi noudattaa yhdenmukaista menettelyä kaikkien kyseisten palvelujen osalta ottaen huomioon tiettyjen erityispalvelujen luonne ja niiden ponnistelujen laajuus, joihin tiettyjen, eri tavalla kehittyneiden yhteisön talouksien on pystyttävä."

7. Asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan seuraava periaate:

"Tammikuun 1 päivästä 1993 lähtien meriliikenteen palvelujen tarjoamisen vapautta jäsenvaltiossa (meriliikenteen kabotaasi) sovelletaan yhteisön laivanvarustajiin, jotka harjoittavat liikennettä jäsenvaltiossa rekisteröidyillä ja jäsenvaltion lipun alla purjehtivilla aluksilla, jos nämä täyttävät kaikki kyseisessä jäsenvaltiossa kabotaasiliikenteelle asetetut edellytykset – –."

8. Asetuksen 2 artiklassa on määritelty muun muassa seuraavat käsitteet:

"Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

1. 'meriliikenteen palveluilla jäsenvaltiossa (meriliikenteen kabotaasi)' palveluja, joita tavallisesti tarjotaan korvausta vastaan ja jotka käsittävät: – –

c) saarikabotaasin: matkustaja- tai tavaraliikenne meritse: – –

– yhden ja saman jäsenvaltion saarilla sijaitsevien satamien välillä. – –"

9. Asetuksen 3 artiklassa säädetään lopuksi seuraavaa:

"(2) Kaikista saarikabotaasia harjoittavien alusten miehistöön liittyvistä kysymyksistä vastaa se valtio, jossa alus harjoittaa meriliikennettä (vastaanottava valtio).

(3) Kaikista niiden saarikabotaasia harjoittavien rahtialusten, joiden bruttovetoisuus on yli 650 tonnia, miehistöön liittyvistä kysymyksistä vastaa kuitenkin 1 päivästä tammikuuta 1999 lähtien se valtio, jossa alus on rekisteröity (lippuvaltio), silloin kun kyseistä matkaa seuraa tai edeltää matka toisesta valtiosta tai toiseen valtioon.

(4) Komissio tekee perusteellisen tutkimuksen saarikabotaasin vapauttamisen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista ja antaa neuvostolle kertomuksen 1 päivään tammikuuta 1997 mennessä. – –"

III Tosiseikat, asian käsittely kansallisessa tuomioistuimessa, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

10. Agip Petrolin oli kuljetettava 7.12.2001 raakaöljyä Magnisista (Sisilia) Gelaan (samoin Sisiliassa), ja se vuokrasi tätä tarkoitusta varten "Theodoros IV" -nimisen, Kreikan lipun alla purjehtivan aluksen, jonka bruttovetoisuus oli yli 650 tonnia. Theodoros IV -aluksen oli tarkoitus sen jälkeen, kun se oli purkanut lastin Gelassa, jatkaa matkaa ilman lastia ja poiketa suoraan ulkomaiseen satamaan.

11. Syrakusin satamaviranomainen eväsi 6.12.2001 Agip Petrolilta luvan tehdä matka Magnisista Gelaan sillä perusteella, että Theodoros IV -alus ei täyttänyt Italian laivaliikenteestä annetun lain (Codice della navigazione) 318 §:ssä säädettyjä vaatimuksia. Näiden säännösten mukaan laivan miehistöön voi saarikabotaasimatkoilla kuulua

ainoastaan merimiehiä, joilla on Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisuus. Kuten Kreikan lainsäädännön mukaan oli mahdollista, Theodoros IV -aluksella oli kuitenkin Filippiinien kansalaisuuden omaavia merimiehiä.

12. Syrakusin satamaviranomaisten mukaan lippuvaltiona olevan Kreikan lainsäädäntöä ei voitu soveltaa. Asetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan miehistöön liittyvistä kysymyksistä vastaa tosin lippuvaltio silloin kun saarikabotaasimatka edeltää matkaa toiseen valtioon. Kuljetus- ja laivaliikenteestä vastuussa olevan Italian ministeriön laatimasta hallinnollisesta soveltamisohjeesta ilmenee kuitenkin, että asetuksen 3 artiklan 3 kohtaa sovelletaan vain silloin kun matka, joka seuraa tai edeltää kabotaasimatkaa, on "toiminnallisesti ja kaupallisesti itsenäinen". Näin on tilanne ainoastaan silloin kun laiva liikennöi lasti mukanaan ja kun matkan kohteena on ulkomainen satama.

13. Agip Petrolin mukaan Syrakusin satamaviranomaisen hylkäävällä päätöksellä muun muassa rikottiin asetusta, ja se nosti kansallisessa tuomioistuimessa kanteen kyseisestä päätöksestä ja ministeriön soveltamisohjeesta.

14. Kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että asetuksessa ei ole määritelty "matkan" käsitettä, ja sen mukaan molemman tulkinnat ovat mahdollisia. Suppeaa tulkintaa puoltaa tarve estää asetuksen 3 artiklan 2 kohdan kiertäminen toisiaan seuraavilla näennäisillä kabotaasimatkoilla. Toisaalta kyseisen käsitteen rajoittaminen matkoihin, joissa aluksella on lasti, ei saa mitään tukea sanamuodosta. Suppeampi lähestymistapa johtaisi myös siihen, ettei asetuksen 3 artiklan 3 kohtaa voitaisi soveltaa öljyn saarikabotaasiin Italiassa. Alukset, jotka purkavat raakaöljyä Sisilian tai Sardinian satamissa, eivät näet voi teknisistä syistä lastata siellä jalostettua öljyä sen kuljettamiseksi ulkomaille.

15. Näissä olosuhteissa kansallinen tuomioistuin katsoi tarpeelliseksi pyytää ennakkoratkaisua. Se lykkäsi tämän vuoksi 20.7.2004 tehdyllä päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 29.10.2004, asian käsittelyä ja pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua seuraavaan kysymykseen:

"Kattaako asetuksen (ETY) N:o 3577/92 3 artiklan 3 kohtaan sisältyvä käsite 'matka[, jota] seuraa tai edeltää matka', ainoastaan matkan, joka on 'toiminnallisesti ja kaupallisesti itsenäinen eli kun aluksessa on lasti ja matkan lopullisena/ensimmäisenä määränpäänä on ulkomainen satama', siten kuin esillä olevassa asiassa riitautetuissa toimissa on täsmennetty, vai koskeeko se myös matkaa ilman lastia (nk. matka painolastissa)?"

16. Agip Petroli, Italian hallitus, Kreikan hallitus, Norjan hallitus ja komissio ovat esittäneet yhteisöjen tuomioistuimessa kirjallisia ja suullisia huomautuksia. Ranskan hallitus on ottanut asiaan kantaa ainoastaan suullisessa käsittelyssä.

IV Oikeudellinen arviointi

17. Kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, merkitseekö asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa oleva käsite matka "toisesta valtiosta" tai "toiseen valtioon" (jäljempänä kansainvälinen matka) sitä, että aluksella on matkan aikana oltava lasti mukanaan, vai onko matkan taloudellinen riippumattomuus osoitettava mahdollisesti toisin.

18. Säännöksen sanamuodon, asetuksen rakenteen ja niiden tavoitteiden perusteella näihin kysymyksiin on vastattava kieltävästi.

19. Asetuksessa *ei ole määritelty* matkan käsitettä. Asetuksen 2 artiklassa on ainoastaan säädetty kabotaasin käsitteestä, jolla *määritelmän mukaan* tarkoitetaan "matkustaja- ja tavaraliikennettä". Kabotaasin käsite edellyttää näin ollen tosin matkaa. Siinä ei kuitenkaan todeta mitään siitä, sisältyvätkö vastaavat kuljetukset jo matkan käsitteeseen vai onko kabotaasi matka, jonka yhteydessä tällaiset kuljetukset tehdään. Kabotaasin käsitteen perusteella ei näin ollen voida tehdä mitään päätelmiä matkan käsitteen osalta.

20. Asetuksen 3 artiklan 3 kohdan *sanamuoto* edellyttää ainoastaan, että kabotaasimatka edeltää tai seuraa kansainvälistä matkaa. Säännöksessä ei määritellä matkan käsitettä sen enempää. Sanamuoto ei siis sisällä lastin kuljettamista tai matkan toiminnallista ja kaupallista itsenäisyyttä koskevien vaatimusten kaltaisia lisävaatimuksia, ja se kattaa ensi sijassa kaikki kansainväliset matkat.

21. Asetuksen *rakenteen* perusteella pääsääntönä on lippuvaltion lainsäädännön soveltaminen ja vastaanottavan valtion lainsäädännön soveltaminen on poikkeus.

22. Seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, että yhteisön laivanvarustajien on täytettävä ainoastaan ne kabotaasin harjoittamisessa vaaditut edellytykset, jotka ovat voimassa lippuvaltiossa. Tällä vältetään kilpailun vääristyminen. Asetuksen 1 artiklassa esitetään kyseinen vaatimus uudelleen ja todetaan, että pääsääntöisesti on otettava huomioon lippuvaltion lainsäädännössä asetetut edellytykset.

23. Tästä pääsäännöstä on asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa tehty poikkeus saarikabotaasin osalta. Saarikabotaasia harjoittavien alusten miehistöön liittyviin kysymyksiin on näet kyseisen säännöksen mukaan sovellettava vastaanottavan valtion lainsäädäntöä.

24. Asetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan sellaisten rahtialusten osalta, joiden bruttovetoisuus on yli 650 tonnia, pääsääntönä on jälleen kerran lippuvaltion lainsäädäntö, jos kabotaasimatka seuraa tai edeltää kansainvälistä matkaa. Toisin kuin Italian hallitus väittää, 2 kohta on siis poikkeus ja 3 kohta puolestaan sääntö. Asetuksessa ei nimittäin ole kahta keskenään ristiriidassa olevaa pääsääntöä [7] – toisaalta mannerkabotaasia varten ja toisaalta saarikabotaasia varten – kuten Italian hallitus näyttää asetuksen 3 artiklan perusteella katsovan. Asetuksessa on pikemminkin vain yksi pääsääntö, joka perustuu asetuksen 1 artiklaan. [8]

25. Asetuksen 3 artiklan 3 kohdan suppea tulkitseminen matkan käsitettä koskevia lisävaatimuksia asettamalla johtaisi siis siihen, että poikkeuksen (vastaanottavan valtion lainsäädännön soveltaminen) soveltamisala olisi laajempi ja pääsäännön (lippuvaltion lainsäädännön soveltaminen) suppeampi. Tällä loukattaisiin tulkintaperiaatetta, jonka mukaan lainsäädännön periaatteita on tulkittava laajasti ja siihen sisältyviä poikkeuksia suppeasti. [9]

26. Asetuksen rakenne puoltaa näin ollen sitä, että asetuksen 3 artiklan 3 kohtaa tulkitaan laajasti, eikä kansainvälisen matkan käsitteen osalta sovelleta muita, laadullisia arviointiperusteita.

27. Myös *asetuksen tavoitteet* edellyttävät sitä, että asetuksen 3 artiklan 3 kohtaa tulkitaan laajasti ja 3 artiklan 2 kohdassa olevan poikkeuksen soveltamisalaa suppeasti.

28. Asetuksella on tarkoitus avata yhteisön meriliikenteen markkinat, ja siinä säädetään tässä tarkoituksessa palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen asteittaisesta soveltamisesta meriliikenteeseen. Kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että palvelujen tarjoamisen vapautta olisi sisämarkkinoiden toteuttamiseksi sovellettava meriliikenteeseen jäsenvaltioissa ja olemassa olevat esteet olisi poistettava.

7 – Ks. tältä osin asetuksen kahdeksas perustelukappale ja 3 artiklan 4 kohta sekä tämän ratkaisuehdotuksen 40 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

8 – Ks. tältä osin vastaavasti tämän ratkaisuehdotuksen 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

9 – Ks. ainoastaan asia C-476/01, Kapper, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-5205, 71 ja 72 kohta).

29. Asetuksen säännöksiä on tämän vuoksi tulkittava EY 49 ja EY 50 artiklan perusteella. Tämä ei ole ristiriidassa EY 51 artiklan 1 kohdan kanssa. Kabotaasimatkat ovat tosin kuljetuspalveluja, joihin ei EY 51 artiklan 1 kohdan mukaan sovelleta palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia määräyksiä, vaan EY 70 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen liikennettä koskevia erityismääräyksiä.

30. EY 51 artiklan 1 kohdan alakohtainen poikkeus ei kuitenkaan ole riippumaton palvelujen tarjoamisen vapautta koskevista tavoitteista. Nämä tavoitteet on pikemminkin saavutettava EY 70 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitetun yhteisen politiikan yhteydessä. Liikennettä koskeviin erityissääntöihin perustuvaa johdettua oikeutta on tämän vuoksi tulkittava EY 49 ja EY 50 artiklan periaatteiden nojalla, etenkin silloin kun sillä pyritään – kuten esillä olevalla asetuksella – toteuttamaan palvelujen tarjonnan vapaus. [10]

31. Palvelujen tarjoamisen vapaus puoltaa sitä, että lippuvaltion lainsäädäntöä koskevaa periaatetta sovelletaan mahdollisimman laajasti merikabotaasiin, kuten sitä on asetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan sovellettava vuodesta 1999 lähtien suurilla rahtialuksilla harjoitettavaan saarikabotaasiin silloin kun on kyse kansainvälisistä matkoista.

32. Kuten Kreikan hallitus nimittäin perustellusti toteaa, kabotaasimatkat ovat säännönmukaisesti vain kansainvälisten matkojen osia. Jos kansallisissa oikeusjärjestyksissä asetetut vaatimukset ovat keskenään ristiriidassa, monet kabotaasimatkat eivät teknisesti ole mahdollisia. Seuraava esimerkki valaisee asiaa:

33. Asetuksen 3 artiklan 3 kohdan perusteella olisi oltava mahdollista, että alankomaalainen alus voi muitta mutkitta Portugalista Kyprokseen suuntautuvan matkan aikana tehdä olemassa olevaa kuljetuskapasiteettia järkevästi käyttääkseen myös kabotaasimatkoja Mallorcalta Menorcaan (Espanja), Sardiniasta Sisiliaan (Italia) ja Kreetalta Rhodokselle (Kreikka). Jos kabotaasimatkan eri osiin olisi kulloinkin sovellettava vastaanottavan valtion (Espanja, Italia, Kreikka) lainsäädäntöä ja jos kyseiset lainsäädännöt olisivat ristiriidassa toistensa kanssa ja/tai Alankomaiden lainsäädännössä asetettujen vaatimusten kanssa, ainakin jotkut näistä kabotaasimatkoista olisivat käytännössä mahdottomia. [11]

10 – Ks. asia 13/83, parlamentti v. neuvosto, tuomio 22.5.1985 (Kok. 1985, s. 1513, Kok. Ep. VIII, s. 207, 62 kohta); asia C-49/89, Corsica Ferries France, tuomio 13.12.1989 (Kok. 1989, s. 4441, 10–12 kohta); asia C-361/98, Italia v. komissio, tuomio 18.1.2001 (Kok. 2001, s. I-385, 31–33 kohta) ja asia C-266/96, Corsica Ferries France, tuomio 18.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3949, 55 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

11 – Teoreettisesti miehistön kokoonpanoa voitaisiin kulloinkin mukauttaa; taloudellisesti se on kuitenkin pääsääntöisesti kannattamatonta.

34. Tämä estää olemassa olevien kuljetuskapasiteettien järkevän käytön, ja tämän lisäksi sillä myös rajoitetaan palveluiden tarjoamisen vapautta. Jos sitä vastoin koko matkan ajan sovelletaan lippuvaltion lainsäädäntöä, palveluiden tarjoamisen vapaus on taattu.

35. Näin voi olla myös niissä tilanteissa, joissa kabotaasimatkoihin liittyy matka painolastissa. Myös tätä selventää seuraava esimerkki:

36. Ranskalaisella aluksella on kuljetettavanaan lasti Marseillesta Korsikaan (kumpikin Ranskassa). Laivanvarustajalla on myös mahdollisuus suorittaa kuljetus Maltalta Kyprokseen. Korsikan ja Maltan väliselle matkalle ei kuitenkaan ole sopivaa lastia. Sillä olisi kuitenkin myös mahdollisuus suorittaa kabotaasimatka Sardiniasta Sisiliaan (molemmat Italiassa). Lyhyet kansainväliset matkat Korsikan ja Sardinian sekä Sisilian ja Maltan välillä liikennöitäisiin ilman lastia.

37. Tällainen kuljetuskapasiteetin käyttäminen vastaa palvelujen tarjoamisen vapauden tavoitteita asetuksessa tarkoitetulla tavalla. Jos kuitenkin edellytetään, että kansainvälisillä matkoilla on oltava aina lasti mukana, kabotaasimatka ei olisi mahdollinen, jos miehistöä koskevat Ranskan säännöt eivät ole Italian vastaavien sääntöjen mukaisia. Tällä rajoitettaisiin palvelujen tarjoamisen vapautta.

38. Jos vaihtoehtoisesti edellytetään näyttöä siitä, että kansainväliset matkat ovat "toiminnallisesti ja kaupallisesti itsenäisiä", tämä näyttö voitaisiin vielä edellä esitetyssä esimerkissä esittää toimittamalla Maltan ja Kyproksen välistä kuljetusta koskeva sopimus. Jos varustajalla ei kuitenkaan ole vielä varmuudella kyseistä yhteyttä koskevaa sopimusta, vaan se ainoastaan spekuloi asialla, näyttöä ei voida esittää. Palvelujen tarjoamisen vapautta rajoitettaisiin jälleen tässä tapauksessa.

39. Tämän vuoksi on todettava, että asetuksen vapauttamista koskevien tavoitteiden kannalta on oikeutettu ainoastaan sellainen asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa olevan kansainvälisen matkan käsitteen sanamukainen tulkinta, joka kattaa kaikki matkat.

40. Yhtä huonosti toiseen tulokseen voidaan päästä asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa olevan *poikkeuksen tavoitteiden* perusteella.

41. Kun otetaan huomioon saarikabotaasin vapauttamisen taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset,[12] asetuksen 3 artiklan 2 kohdalla olisi vielä laajalti taattava vastaanottavien valtioiden laivanvarustajille vastaanottavan valtion lainsäädännön soveltamisen perusteella etuoikeutettu asema.

12 – Ks. asetuksen 3 artiklan 4 kohta.

42. Vuoden 1999 jälkeisen ajan osalta asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa kuitenkin säädetään, että pääsäännön, jonka mukaan miehistöön liittyviin kysymyksiin sovelletaan lippuvaltion lainsäädäntöä, on pädettävä myös sellaisilla rahtilaivoilla harjoitettuun saarikabotaasiin, joiden bruttovetoisuus on yli 650 tonnia, jos saarikabotaasia harjoitetaan kansainvälisen matkan yhteydessä.

43. Tämä muodostaa osan kabotaasimarkkinoiden asteittaista vapauttamista asetuksen sisämarkkinoita koskevat tavoitteet täytäntöön panemalla. Tässä tarkoituksessa komissio totesi jo vuonna 1997, ettei ole olemassa vakuuttavia perusteita pitää voimassa poikkeus siitä pääsäännöstä, jonka mukaan on sovellettava lippuvaltion lainsäädäntöä. Kansainvälisen kaupan tarpeet edellyttivät pikemminkin, että pääperiaatetta sovelletaan mahdollisimman laajasti. [13]

44. Myös tämän vuoksi poikkeuksen tarkoitukselle ei voida antaa etusijaa siihen asetuksen päätavoitteeseen nähden, jonka mukaan jäsenvaltioissa toteutetaan meriliikenteen palvelujen tarjoamisen vapaus.

45. Tämän vuoksi ei varmastikaan voida, kuten Agip Petroli ehdottaa, jättää ottamatta huomioon asetusta palvelujen tarjoamisen vapauden välittömäksi soveltamiseksi. Tämän kanssa on ristiriidassa jo EY 51 artiklan 1 kohdan alakohtainen poikkeus. [14]

46. Asetuksen päätavoitteiden mukaisesti poikkeusta ei kuitenkaan voida tulkita laajasti. Asetuksen 3 artiklan 2 ja 3 kohta on yhdessä ymmärrettävä siten, että 2 kohdassa olevaa poikkeusta on sovellettava siten, että asetuksen päätavoitteisiin vaikutetaan mahdollisimman vähän.

47. Tämä merkitsee sitä, että 2 kohtaa sovelletaan edelleen sisäisiin tilanteisiin, vaikka pääsääntöisesti jokainen edeltävä tai seuraava kansainvälinen matka johtaa siihen, että kabotaasimatka kuuluu 3 kohdan soveltamisalaan, jos kyseisessä kohdassa asetetut muut edellytykset ovat täyttyneet.

48. On tietysti otettava huomioon 2 kohdan jäljelle jäävä soveltamisala.

13 – Ks. komission kertomus neuvostolle palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3577/92 täytäntöönpanemisesta (1995–1996) ja saarikabotaasin vapauttamisen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista, KOM/97/296 lopullinen.

14 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 29 ja 30 kohta.

49. Erityisesti jäsenvaltioilla olisi oltava mahdollisuus ryhtyä toimenpiteisiin sen estämiseksi, että *3 kohtaa ei käytetä väärin* 2 kohdan soveltamisalan *kiertämiseksi.*

50. Näin ollen ei lähtökohtaisesti ole mahdollista, että esimerkiksi Kreikan lipun alla oleva laiva tekee jatkuvasti kiertomatkoja Maltan, Magnisin ja Gelan välillä ja kuljettaa tässä yhteydessä lastia kulloinkin ainoastaan Magnisin ja Gelan välillä. Taloudellista toimintaa harjoitetaan nimittäin tosiasiallisesti vain Italian alueella ja Italian lainsäädännön piirissä.

51. Yhteisön oikeuden väärin käyttäminen ei nimittäin ole sallittua ja jäsenvaltioilla on oikeus estää se, että EY:n perustamissopimuksessa luotuja mahdollisuuksia käytetään väärin kansallisen lainsäädännön kiertämiseksi. Kansalliset tuomioistuimet voivat tämän vuoksi tapauskohtaisesti objektiivisten seikkojen perusteella ottaa huomioon sen, että oikeutta on käytetty väärin, jättääkseen soveltamatta yhteisön oikeuden säännöksiä ja määräyksiä. [15]

52. Niiden on kuitenkin tällaista menettelyä arvioidessaan otettava huomioon säännöksillä tavoitellut päämäärät. [16] Tämän lisäksi toimenpiteillä, joiden erityisenä tarkoituksena ei ole estää kansallisen lainsäädännön kiertämistä vaan jotka perustuvat yleiseen olettamaan väärinkäytöksistä, ylitetään säännönmukaisesti se, mikä on tarpeen väärinkäytösten välttämiseksi ja mikä on yhteisön oikeuden kannalta sallittua. [17]

53. Asetuksen 3 artiklan 3 kohdan kiertämiseltä suojaamiseksi ei näin ollen voida vaatia, että kansainvälisellä matkalla on kuljetettava lastia eikä yleisesti näyttöä siitä, että kansainvälinen matka on "toiminnallisesti ja kaupallisesti itsenäinen".

54. Kuten edellä on jo todettu, [18] kabotaasipalvelujen tarjoamisen mahdollisuutta rajoitetaan nimittäin huomattavasti, jos edellytetään, että kansainvälisellä matkalla on kuljetettava lastia. Kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että saarikabotaasin harjoittaminen esimerkiksi öljykuljetuksen alalla Italian saarilla tehdään tämän perusteella suurilta osin mahdottomaksi. Myös Norjan hallitus on perustellusti kiinnittänyt huomiota siihen, että sellaiset erityisalukset, kuten esimerkiksi öljytankkerit, jotka voivat ottaa vain tietyn tyyppistä lastia, eivät yleensä lastinpurkusatamassa löydä sopivia tavaroita edelleen kuljetettavaksi ja että ne eivät näin ollen myöskään pääsääntöisesti voi harjoittaa kabotaasia.

15 – Ks. ainoastaan asia C-212/97, Centros, tuomio 9.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1459, 24 ja 25 kohta).

16 – Ks. edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Centros (tuomion 25 kohta).

17 – Ks. asia C-9/02, de Lasteyrie du Saillant, tuomio 11.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2409, 50–52 kohta) ja asia C-464/02, komissio v. Tanska, tuomio 15.9.2005 (Kok. 2005, s. I-7929, 67 ja 68 kohta).

18 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 31–37 kohta.

55. Vaatimuksella siitä, että kansainvälisellä matkalla on kuljetettava lastia, ylitetään se, mikä on tarpeen väärinkäytösten välttämiseksi ja mikä on yhteisön oikeuden kannalta sallittua. Lain kiertämisen vastaisella suojalla ei voida perustella kabotaasipalvelujen tarjoamisen vapauden yhtä laajaa rajoittamista.

56. Kreikan hallituksen ja komission mukaan yhteisön laivanvarustajan on lain kiertämiseltä suojaamiseksi näytettävä kuitenkin muulla tavalla toiminnallinen ja kaupallinen tekijä toteen, kun se haluaa ennen saarikabotaasimatkaa tai sen jälkeen tehdä kansainvälisen matkan painolastissa. Tämän perusteella kansainvälisen matkan, jolla ei kuljeteta lastia, olisi todistettavasti oltava merkityksetön, liitännäinen ja taloudellisesti perusteltu. Tällainen toteamus edellyttää säännönmukaisesti sitä, että koko matkasuunnitelma on tiedossa.

57. Tällaiset vaatimukset voivat rajoittaa yhteisön laivanvarustajan taloudellista liikkumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta.[19] Tämän lisäksi yksityiskohtaiset tiedot muista matkasuunnitelmista ja sopimuksista ovat yksityisiä kaupallisia tietoja, joiden salassapitoon on yleensä melkoisen suuri intressi, kuten Norjan hallitus perustellusti huomauttaa. Niitä ei pääsääntöisesti tarvitse paljastaa.

58. Tämän lisäksi ilmoitettujen jatkokuljetussopimusten taloudellisuuden arvioinnista syntyisi lisäongelma, kuten Norjan hallitus myös perustellusti toteaa. Arviointierot ja asianmukaisia arviointiperusteita koskeva kysymys voivat johtaa tältä osin melkoiseen epävarmuuteen, joka saattaa myös haitata huomattavasti palveluiden tarjoamisen vapautta.

59. Myös vaatimuksella siitä, että kansainvälisen matkan "toiminnallinen ja kaupallinen itsenäisyys" on yleisesti näytettävä toteen, ylitetään se, mikä on yhteisön oikeuden nojalla sallittua väärinkäytösten estämiseksi.

60. Lain kiertämiseltä suojaaminen voi pikemminkin vain poikkeuksellisesti oikeuttaa sen, että saarikabotaasia edeltävistä tai seuraavista kauppatoimista vaaditaan näyttöä. Tämän vuoksi jäsenvaltioilla on konkreettisessa tapauksessa oltava ainakin hallussaan seikkoja, jotka viittaavat siihen, että asetuksen 3 artiklan 2 kohtaa kierretään.

61. Lisäksi vastaavaa näyttöä koskevia vaatimuksia ei voida asettaa siten, että palvelujen tarjoamisen vapaus rajoittuisi enemmän kuin mitä väärinkäytösten torjumiseksi on tarpeen. Tältä osin riittävänä näyttönä on pidettävä sitä, että toimitettujen tietojen perusteella on uskottavaa, että kyseessä on asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu kabotaasimatka.

19 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohta.

V Ratkaisuehdotus

62. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilian ennakkoratkaisukysymykseen seuraavalla tavalla:

Asetuksen N:o 3577/92 3 artiklan 3 kohdassa oleva käsite ”matka[, jota] seuraa tai edeltää matka toisesta valtiosta tai toiseen valtioon”, kattaa pääsääntöisesti jokaisen matkan toisesta valtiosta tai toiseen valtioon riippumatta siitä, onko aluksessa lasti, ja/tai siitä, onko matka ”toiminnallisesti ja kaupallisesti itsenäinen”. Suoja asetuksen N:o 3577/92 3 artiklan 2 kohdan kiertämistä vastaan on taattava pikemminkin siten, ettei periaatetta, joka koskee meriliikenteen palvelujen tarjoamisen vapautta jäsenvaltioissa, rajoiteta asetuksen N:o 3577/92 3 artiklan 3 kohdan säännösten yhteydessä enempää kuin on tarpeen.