FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

föredraget den 8 december 2005 [1]

I — Inledning

1. Tolkningsfrågan som har ställts av Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia [2] avser räckvidden av friheten att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet (cabotage).

2. Den hänskjutande domstolen har bett domstolen om vägledning angående huruvida kraven på bemanning av fraktfartyg över 650 bruttoton, som utför öcabotage [3], följer av flaggstatens rätt eller av rätten i den stat inom vilken öcabotage sker, när cabotageresan följer efter eller föregår en internationell resa utan last ombord. Frågan förefaller teknisk, men den är väsentlig för sjötransportområdet. [4] Sjötransportområdet stod år 2004 för cirka 41 procent av transporttjänsterna inom gemenskapen och låg därmed på nästan samma nivå som landsvägstransporterna, som intog första platsen. [5]

3. Den hänskjutande domstolen har bedömt att det är nödvändigt att få svar på ovannämnda fråga för att kunna döma i det mål som anhängiggjorts av Agip Petroli SpA (nedan kallat Agip Petroli) mot Capitaneria di porto di Siracusa (hamnmyndigheten Syrakusa) m.fl. I målet vid den nationella domstolen har Agip Petroli bland annat överklagat ett beslut, varigenom bolaget vägrats en råoljetransport mellan två sicilianska hamnar eftersom den fortsatta resan skulle ske utan last ombord till en utrikes hamn och eftersom fartygets bemanning inte uppfyllde de krav som ställs i italiensk lagstiftning.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Den regionala förvaltningsdomstolen för Sicilien, Italien.

3 — Öcabotage är bland annat sjötransport av passagerare eller gods mellan hamnar på en och samma medlemsstats öar, jämför punkt 8 i detta förslag till avgörande.

4 — Jämför dessutom kommissionens tredje rapport om genomförandet av rådets förordning (EEG) nr 3577/92 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet (1997–1998) av den 24 februari 2000, KOM/2000/99 slutlig.

5 — Jämför Europeiska kommissionen, EUROPEAN UNION — ENERGY & TRANSPORT IN FIGURES 2004 ("Statistical pocketbook 2004"), del 3 (transport), kapitel 3.1 (allmänt), avsnitt 3.1.1 (Statistical Overview EU Transport), beställes under http://europa.eu.int/comm/dgs/energy/_transport/figures/pocketbook/2004_en.htm.

II — Tillämpliga bestämmelser

4. I artikel 51.1 EG (tidigare artikel 61 EG-fördraget) regleras den fria rörligheten för tjänster på transportområdet enligt följande:

"Fri rörlighet för tjänster på transportområdet regleras av bestämmelserna i avdelningen om transporter."

5. I avdelningen om transporter anges följande i artikel 80 EG (tidigare artikel 84 i EG-fördraget):

"1. Bestämmelserna i denna avdelning skall gälla transporter på järnväg, landsväg och inre vattenvägar.

2. Rådet får med kvalificerad majoritet besluta huruvida, i vilken omfattning och på vilket sätt lämpliga bestämmelser skall kunna meddelas för sjöfart och luftfart. ..."

6. Med stöd av artikel 84.2 EG antog rådet den 7 december 1992 förordning (EEG) nr 3577/92 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) [6] (nedan kallad förordningen). I skälen för förordningen anges bland annat följande:

"[3] Inför förverkligandet av den inre marknaden är det nödvändigt att avveckla inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsländerna. Den inre marknaden skall utgöra ett område inom vilket fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs.

[4] Principen om frihet att tillhandahålla tjänster bör därför tillämpas på sjöfartstransporter inom medlemsstaterna.

[5] Denna frihet bör gälla rederier inom gemenskapen vilkas fartyg är registrerade i en medlemsstat och för denna stats flagg, oavsett om staten har en kustlinje.

6 — EGT L 364, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 6 volym 3, s. 203.

6] ...

[7] För att undvika att konkurrensen snedvrids bör rederier inom gemenskapen som utnyttjar friheten att tillhandahålla cabotagetjänster uppfylla de villkor för att få utföra cabotage som gäller i den medlemsstat där deras fartyg är registrerade. Under en övergångsperiod bör denna förordning även gälla rederier inom gemenskapen vilkas fartyg är registrerade i en medlemsstat men som inte har rätt att utföra cabotage i denna stat.

[8] Genomförandet av denna frihet bör ske gradvis och inte nödvändigtvis på samma sätt för alla de berörda tjänsterna, varvid hänsyn bör tas till vissa tjänsters speciella karaktär och till den insats som, beroende på utvecklingsnivån, krävs av de olika ekonomierna inom gemenskapen."

7. I artikel 1.1 i förordningen föreskrivs följande princip:

"Från och med den 1 januari 1993 skall frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom en medlemsstat (cabotage) gälla för rederier inom gemenskapen vilkas fartyg är registrerade i en medlemsstat och förs under denna stats flagg, förutsatt att fartygen uppfyller de villkor för att få utföra cabotage som gäller i den sistnämnda medlemsstaten, ..."

8. I artikel 2 i förordningen definieras bland annat följande begrepp:

"I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1) Sjötransporttjänster inom en medlemsstat (sjöcabotage): tjänster som normalt utförs mot ersättning, i synnerhet ...

c) öcabotage: sjötransport av passagerare eller gods mellan ...

— hamnar på en och samma medlemsstats öar."

9. I artikel 3 i förordningen föreskrivs avslutningsvis följande:

"...

2. För fartyg som utför öcabotage gäller, i alla frågor som rör bemanning, bestämmelserna i den stat där fartyget utför en sjötransporttjänst (värdstaten).

3. För fraktfartyg över 650 bruttoton som utför öcabotage, när resan i fråga följer efter eller föregår en resa till eller från en annan stat, gäller dock från och med den 1 januari 1999, i alla frågor som rör bemanning, bestämmelserna i den stat där fartyget är registrerat (flaggstaten).

4. Kommissionen skall göra en grundlig uppföljning av de ekonomiska och sociala följderna av liberaliseringen av öcabotage och skall överlämna en rapport till rådet före den 1 januari 1997.

..."

III — Bakgrund, målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågor och förfarandet inför domstolen

10. Agip Petroli skulle den 7 december 2001 frakta råolja från Magnisi (Sicilien) till Gela (Sicilien) och chartrade för detta ändamål "Theodoros IV", en tanker under grekisk flagg vars vikt översteg 650 bruttoton. Efter att ha lossat råoljelasten i Gela skulle Theodoros IV segla vidare utan last ombord och direkt anlöpa en utrikes hamn.

11. Hamnmyndigheten i Syrakusa beslutade den 6 december 2001 att inte bevilja Agip Petroli tillstånd till transporten från Magnisi till Gela eftersom Theodoros IV inte uppfyllde kraven i artikel 318 i den italienska sjöfartsförfattningen (Codice della navigazione). Enligt denna bestämmelse skall fartygens besättning, vid öcabotageresor, ute-

slutande bestå av sjömän från medlemsstaterna i Europeiska unionen. Eftersom det är tillåtet enligt grekisk lagstiftning hade Theodoros IV emellertid några filippinska sjömän ombord.

12. Hamnmyndigheten i Syrakusa ansåg inte att den grekiska flaggstatens bestämmelser var tillämpliga. I artikel 3.3 i förordningen föreskrivs visserligen om flaggstatens behörighet i frågor som rör bemanning, när en cabotageresa föregår en resa till en annan stat. Av en förordning från ministeriet för befordran och sjöfart följer likväl att artikel 3.3 i förordningen endast är tillämplig när resan, som följer efter eller föregår en cabotageresa, är "driftsmässigt och kommersiellt oberoende". Detta är emellertid endast fallet om fartyget har last ombord och målet för resan är en utrikes hamn.

13. Agip Petroli ansåg bland annat att avslagsbeslutet från hamnmyndigheten i Syrakusa åsidosatte förordningen och väckte talan inför den hänskjutande domstolen såväl mot avslagsbeslutet som mot ministeriets förordning.

14. Den hänskjutande domstolen har påpekat att förordningen inte anger någon definition av begreppet "resa" och den anser att båda tolkningarna är möjliga. För en restriktiv tolkning talar kravet att undvika att artikel 3.2 i förordningen kringgås genom arrangerade serier av cabotageresor. Å andra sidan ger inte ordalydelsen något stöd för en begränsning till resor med last ombord. En restriktiv tolkning medför även att artikel 3.3 i förordningen inte är tillämplig på öcabotage med olja i Italien. Fartyg som lossar råolja i Siciliens eller Sardiniens hamnar kan nämligen inte av tekniska skäl lasta någon raffinerad olja där och frakta den till utrikes hamnar.

15. Den hänskjutande domstolen fann det därför nödvändigt att begära ett förhandsavgörande. Den hänskjutande domstolen vilandeförklarade således målet och bad, genom beslut av den 20 juli 2004, som inkom till domstolen den 29 oktober 2004, domstolen att besvara följande fråga:

"Omfattar begreppet 'resan [som] följer efter eller föregår en resa' i artikel 3.3 i förordning (EEG) nr 3577/92 endast den resa, 'som är driftsmässigt och kommersiellt oberoende med last ombord och som har en utrikes hamn som slutlig destination eller ursprungshamn', såsom anges i de rättsakter som talan i förevarande mål avser, eller omfattar begreppet även de fall där resan sker utan last ombord (så kallad 'ballastresa')?"

16. I förfarandet inför domstolen har Agrip Petroli, den italienska regeringen, den grekiska regeringen, den norska regeringen och kommissionen yttrat sig skriftligen och muntligen. Den franska regeringen har endast yttrat sig vid den muntliga förhandlingen inför domstolen.

IV — Rättslig bedömning

17. Den hänskjutande domstolen vill i grunden få veta om begreppet resan "från en annan stat" eller "till en annan stat" (nedan kallad internationell resa) i artikel 3.3 i förordningen innebär att fartyget skall ha last ombord under resan eller om det är möjligt att, i förekommande fall, bevisa resans lönsamhet på annat sätt.

18. Dessa frågor skall besvaras nekande enligt bestämmelsens ordalydelse, förordningens indelning och dess målsättningar.

19. Begreppet resa definieras inte i förordningen. I artikel 2 i förordningen definieras endast begreppet cabotage, som "sjötransport av passagerare eller gods". Visserligen förutsätts en resa i begreppet cabotage. Det sägs emellertid inte någonting om huruvida begreppet resa redan omfattar motsvarande sjötransporter eller om cabotage är den resa vid vilken sådana sjötransporter sker. Begreppet resa kan följaktligen inte definieras med stöd av begreppet cabotage.

20. Ordalydelsen i artikel 3.3 i förordningen kräver endast att en cabotageresa föregår eller följer efter en internationell resa. I bestämmelsen definieras inte begreppet resa närmare. Av formuleringen följer inte några ytterligare krav såsom en transport av varor eller ett krav om ett "driftsmässigt och kommersiellt oberoende" och bestämmelsen gäller därför varje internationell resa.

21. Enligt förordningens indelning gäller principiellt att det är flaggstatens bestämmelser som skall tillämpas och undantagsvis att värdstatens bestämmelser skall tillämpas.

22. I sjunde skälet anges att rederier inom gemenskapen endast är skyldiga att uppfylla de villkor för att få utföra cabotage som gäller i flaggstaten. Härmed undviks att konkurrensen snedvrids. I artikel 1 i förordningen anknyts till dessa villkor och det föreskrivs att principiellt skall de villkor som ställts i flaggstatens bestämmelser gälla.

23. Det görs ett undantag från denna princip avseende öcabotage i artikel 3.2. i förordningen. Det föreskrivs nämligen i artikeln att värdstatens bestämmelser gäller i frågor som rör bemanning av fartyg som utför öcabotage.

24. För lastfartyg över 650 bruttoton föreskrivs i artikel 3.3 i förordningen principen om att flaggstatens bestämmelser gäller när cabotageresan följer efter eller föregår en internationell resa. Det är alltså tvärtemot vad den italienska regeringen har hävdat så att det är artikel 3.2 i förordningen som är undantaget och artikel 3.3 som är huvudregeln. Förordningen innehåller nämligen inte några motstridiga principer i artikel 3 [7] — en för fastlandscabotage och en för öcabotage — som den italienska regeringen tycks anse. Förordningen genomsyras i själva verket av en enda princip och den föreskrivs i artikel 1 i förordningen. [8]

25. En restriktiv tolkning av artikel 3.3 i förordningen som innebär att det ställs ytterligare villkor på begreppet resa skulle medföra att undantaget (tillämpningen av värdlandets bestämmelser) tolkas extensivt och att huvudregeln (tillämpningen av flaggstatens bestämmelser) tolkas restriktivt. Detta strider mot den tolkningsprincip, enligt vilken principerna bakom en bestämmelse skall tolkas extensivt och undantagen restriktivt. [9]

26. Förordningens indelning talar således för att artikel 3.3 i förordningen tolkas extensivt och att det inte läggs till några ytterligare villkor för att definiera begreppet internationell resa.

27. Förordningens målsättningar medför likaså att artikel 3.3 i förordningen skall tolkas extensivt och att tillämpningsområdet för undantaget i artikel 3.2 skall tolkas restriktivt.

28. Förordningen syftar till att öppna marknaden för sjötransporter inom gemenskapen och det förskrivs därför en stegvis tillämpning av principen om friheten att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet. I tredje och fjärde skälet anges, inför förverkligandet av den inre marknaden, att principen om friheten att tillhandahålla tjänster bör tillämpas på sjötransporter inom medlemsstaterna och att de inskränkningar som finns bör avvecklas.

7 — Jämför även skäl 8 och artikel 3.4 i förordningen, liksom punkt 40 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

8 — Se dessutom punkt 27 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

9 — Jämför domstolens dom av den 29 april 2004 i mål C-476/01, Kapper (REG 2004, s. I-5205), punkterna 71 och 72.

29. Förordningens bestämmelser skall alltså tolkas mot bakgrund av artiklarna 49 EG och 50 EG. Artikel 51.1 EG utgör inte något hinder för en sådan tolkning. Tillhandahållande av cabotageresor innebär nämligen ett tillhandahållande av tjänster på transportområdet, som enligt artikel 51.1 EG är undantagna från bestämmelserna om fri rörlighet på transportområdet och som regleras av särbestämmelserna om transporter i artikel 70 EG och följande artiklar i fördraget.

30. Undantaget i artikel 51.1 EG innebär emellertid inte att målsättningarna bakom friheten att tillhandahålla tjänster på den inre marknaden kan kringgås. Dessa syften skall tvärtom uppnås inom ramen för den gemensamma transportpolitiken enligt artikel 70 EG och följande artiklar i fördraget. Bestämmelserna om transporter i sekundärrätten skall därför tolkas mot bakgrund av principerna i artiklarna 49 EG och 50 EG, särskilt när det direkta syftet, som i den aktuella förordningen, är att förverkliga friheten att tillhandahålla tjänster. [10]

31. Friheten att tillhandahålla tjänster talar för en så extensiv tillämpning som möjligt av principen om flaggstatens bestämmelser om cabotage. I artikel 3.3 i förordningen föreskrivs sedan år 1999 att flaggstatens bestämmelser skall gälla vid öcabotage med stora fartyg på internationella resor.

32. Den grekiska regeringen har korrekt klargjort att cabotageresor i regel endast delvis är internationella resor. Om kraven i olika nationella rättsordningar strider mot varandra omöjliggörs åtskilliga cabotageresor av juridisk-tekniska skäl. Ett exempel skall förtydliga detta:

33. Bestämmelsen i artikel 3.3 i förordningen skall göra det möjligt för till exempel ett nederländskt fartyg att utan vidare under en resa från Portugal till Cypern, för att på ett ändamålsenligt sätt utnyttja befintlig transportkapacitet, även genomföra cabotageresor från Mallorca till Menorca (Spanien), från Sardinien till Sicilien (Italien) och från Kreta till Rhodos (Grekland). Om värdstaternas (Spanien, Italien, Grekland) bestämmelser tillämpades och om dessa stred mot varandra och/eller mot nederländska bestämmelser blev åtminstone en del av cabotageresorna i praktiken omöjliga. [11]

10 — Jämför domstolens domar av den 22 maj 1985 i mål 13/83, parlamentet mot rådet (REG 1985, s. 1513; svensk specialutgåva VIII s. 197), punkt 62, av den 13 december 1989 i mål C-49/89, Corsica Ferries France (REG 1989 s. 4441), punkt 10–12, av den 18 januari 2001 i mål C 361/98, Italien mot kommissionen (REG 2001, s. I-385), punkt 31–33, och av den 18 juni 1998 i mål C-266/96, Corsica Ferries France (REG 1998, s. I-3949), punkt 55 och följande punkter.

11 — Teoretiskt kan sammansättningen av besättningen anpassas även vid varje tillfälle; ekonomiskt är detta emellertid i regel inte lönsamt.

34. Detta skulle inte endast förhindra ett ändamålsenligt utnyttjande av befintlig transportkapacitet utan även skada friheten att tillhandahålla tjänster. Om däremot flaggstatens bestämmelser genomgående tillämpas säkerställs friheten att tillhandhålla tjänster.

35. Samma sak gäller i situationer där cabotageresor kompletteras med resor utan last. Även detta kan förtydligas med ett exempel:

36. Ett franskt fartyg skall transportera en last från Marseille till Korsika (Frankrike). Redaren har dessutom en möjlighet till en transport från Malta till Cypern. Det finns dock ingen lämplig last för sträckan från Korsika till Malta. Det finns dock en cabotageresa från Sardinien till Sicilien (Italien). De korta internationella sträckorna mellan Korsika och Sardinien samt mellan Sicilien och Malta skall utföras utan last ombord.

37. Ett sådant utnyttjande av transportkapaciteten överensstämmer med målsättningarna bakom friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i förordningen. Om man likväl krävde att internationella resor alltid genomfördes med last ombord omöjliggjordes cabotageresan när franska bestämmelser om bemanning inte motsvarade italienska bestämmelser. Friheten att tillhandahålla tjänster skulle således inskränkas.

38. Om det alternativt krävdes att det kunde bevisas att de internationella resorna var "driftsmässigt och kommersiellt oberoende" kan nog detta beviskrav i ovannämnda exempel uppfyllas genom krav på avtal om transport från Malta till Cypern. Om rederiet ännu inte har fortsättningsavtalet klart utan endast har möjlighet att få ett sådant avtal till stånd, saknas bevisning. Friheten att tillhandahålla tjänster skulle i detta fall återigen påverkas.

39. Det skall därför konstateras att endast en bokstavstolkning av begreppet internationell resa i artikel 3.3 i förordningen som omfattar varje resa motsvarar förordningens liberaliseringssyften.

40. Målsättningarna bakom undantaget i artikel 3.2 i förordningen leder inte heller till ett annat resultat.

41. Mot bakgrund av de ekonomiska och sociala följderna av en liberalisering av marknaden för öcabotage [12], skulle artikel 3.2 i förordningen intill år 1999 säkerställa att rederierna i värdstaterna bevarade sin gynnade ställning genom att värdstatens bestämmelser tillämpades.

12 — Jämför artikel 3.4 i förordningen.

42. För tiden efter år 1999 föreskrivs emellertid i artikel 3.3 i förordningen att principen om flaggstatens bestämmelser skall tillämpas i frågor som rör bemanning även för öcabotage med fraktfartyg över 650 bruttoton när öcabotage sker inom ramen för en internationell resa.

43. Detta är en del av den stegvisa liberaliseringen av cabotagemarknaden för att genomföra förordningens syften med en inre marknad för dessa tjänster. Kommissionen har härvid redan år 1997 konstaterat att det saknas övertygande skäl för att fortsättningsvis tillämpa undantaget från principen om att flaggstatens bestämmelser skall tillämpas. De internationella handelskraven talar snarare för en så långtgående tillämpning av grundprincipen som möjligt. [13]

44. Det finns således inte något skäl att låta målsättningarna bakom undantaget få företräde framför förordningens huvudsyfte, som är att genomföra friheten att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna.

45. Denna iakttagelse medför emellertid inte, som Agip Petroli har hävdat, att förordningen underordnas en direkt tillämpning av friheten att tillhandahålla tjänster. Det följer redan av områdesundantaget i artikel 51.1 EG. [14]

46. Undantaget skall emellertid inte tolkas extensivt i förhållande till förordningens huvudsyften. Samspelet mellan artikel 3.2 och 3.3 i förordningen skall förstås på så sätt att undantaget i artikel 3.2 skall tillämpas på ett sådant sätt att förordningens huvudsyften påverkas så litet som möjligt.

47. Detta innebär att artikel 3.2 även fortsättningsvis skall tillämpas i interna situationer men att principiellt varje cabotageresa som föregår eller följer efter en internationell resa omfattas av tillämpningsområdet för artikel 3.3, om övriga förutsättningar i denna artikel är uppfyllda.

48. Naturligtvis skall det återstående tillämpningsområdet för artikel 3.2 respekteras.

13 — Jämför kommissionens rapport till rådet om genomförandet av rådets förordning (EEG) nr 3577/92 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (1995–1996) och om de ekonomiska och sociala konsekvenserna av liberaliseringen av öcabotage, KOM/97/296 slutlig.

14 — Jämför punkterna 29 och 30 i detta förslag till avgörande.

49. Medlemsstaterna får i synnerhet vidta åtgärder för att förhindra missbruk av artikel 3.3 i syfte att kringgå tillämpningsområdet för artikel 3.2.

50. Det kan sålunda principiellt inte godtas till exempel ett fartyg under grekisk flagg kontinuerligt företar rundresor mellan Malta, Magnisi och Gela och därvid alltid endast har last ombord mellan Magnisi och Gela. Näringsverksamheten har då endast utövats på italienskt område och den italienska lagstiftningen har inte följts.

51. Missbruk av gemenskapsrätten är nämligen inte tillåtet och medlemsstaterna har rätt att förhindra att den nationella lagstiftningen undandras genom att använda sig av de möjligheter som ges i EG-fördraget. De nationella domstolarna skall dock ta hänsyn till missbruket genom att stödja sig på objektiva omständigheter för att i förekommande fall neka någon en rätt enligt gemenskapsrätten. [15]

52. De nationella domstolarna måste emellertid vid bedömningen av ett sådant agerande beakta de syften som eftersträvas med bestämmelserna. [16] Dessutom går åtgärder som inte syftar speciellt till att förhindra att nationella bestämmelser kringgås, utan som grundas på en allmän presumtion om missbruk, i regel utöver vad som är nödvändigt och tillåtet enligt gemenskapsrätten för att hindra missbruk. [17]

53. För att hindra att artikel 3.2 i förordningen kringgås kan det således inte krävas vare sig last ombord på den internationella resan eller att det generellt bevisas att den internationella resan är "driftsmässigt eller kommersiellt oberoende".

54. Det har redan uttalats [18] att ett krav på last ombord på den internationella resan avsevärt skulle inskränka möjligheten till cabotage. Den hänskjutande domstolen har exemplifierat detta med att öcabotage såsom till exempel oljetransporter mellan italienska öar därigenom närmast skulle omöjliggöras. Likaså har den norska regeringen med rätta påpekat att specialfartyg, som till exempel oljetankrar, som endast kan frakta en viss typ av last, ofta inte finner några lämpliga varor i avlastningshamnarna och därför i princip även utesluts från cabotage.

15 — Jämför domstolens dom av den 9 mars 1999 i mål C-212/97, Centros (REG 1999, s. I-1459), punkt 24 och 25.

16 — Jämför domen Centros (se ovan fotnot 15), punkt 25.

17 — Jämför domstolens domar av den 11 mars 2004 i mål C-9/02, de Lasteyrie du Saillant (REG 2004, s. I-2409), punkterna 50–52, och av den 15 september 2005 i mål C-464/02, kommissionen mot Danmark (REG 2005, s. I-7929), punkterna 67 och 68.

18 — Jämför punkterna 31–37 i detta förslag till avgörande.

55. Kravet på last ombord på den internationella resan går därför utöver vad som är nödvändigt och tillåtet enligt gemenskapsrätten för att hindra missbruk. Intresset av att hindra kringgående kan inte försvara en så långtgående begränsning av rätten till cabotage.

56. Enligt den grekiska regeringens och kommissionens åsikt skall ett rederi, inom gemenskapen, för att hindra att reglerna kringgås, hur som helst styrka ett driftsmässigt och kommersiellt inslag, när rederiet vill genomföra en internationell resa utan last före eller efter en öcabotageresa. Den internationella resan utan last skall dessutom bevisligen vara obetydlig, knuten till den tidigare resan samt lönsam. Det förutsätter i allmänhet att resrouterna är kända på förhand.

57. Sådana krav kan inskränka rörelsefriheten för rederier inom gemenskapen och begränsa friheten att tillhandahålla tjänster.[19] För övrigt är detaljerade upplysningar om resrouter och avtal av konfidentiell karaktär och det finns i regel ett betydande intresse av att hemlighålla sådana upplysningar, vilket den norska regeringen med rätta har påpekat.

19 — Jämför punkt 38 i detta förslag till avgörande.

58. Den norska regeringen har dessutom med rätta påpekat att det även uppkommer ett följdproblem att utvärdera om de ovannämnda följdavtalen är lönsamma. Skillnader i bedömning och frågan om vilka kriterier som skall användas kan här medföra avsevärd osäkerhet, som tillika kan begränsa friheten att tillhandahålla tjänster.

59. Även kravet, för att hindra missbruk, att det kan bevisas att den internationella resan är "driftmässigt och kommersiellt oberoende" går följaktligen utöver vad som är tillåtet enligt gemenskapsrätten.

60. Endast i undantagsfall kan skyddet mot att bestämmelserna kringgås försvara att de affärstransaktioner som följer efter eller föregår öcabotage skall styrkas. Medlemsstaterna måste därför i det konkreta fallet göra det antagligt att artikel 3.2 i förordningen har missbrukats.

61. Dessutom får kraven på bevisning inte utformas på ett sådant sätt att friheten att tillhandahålla tjänster begränsas mer än vad som är nödvändigt för att hindra missbruk. Det måste räcka som bevis att upplysningarna gör det sannolikt att det är frågan om en cabotageresa i den mening som avses i artikel 3.3 i förordningen.

V — Förslag till avgörande

62. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen skall besvara den tolkningsfråga som hänskjutits av Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia enligt följande:

"Begreppet 'resan [som] följer efter eller föregår en resa till eller från en annan stat' i artikel 3.3 i förordning (EEG) nr 3577/92 omfattar i princip varje resa till eller från en annan stat oberoende av om fartyget har last ombord och/eller om resan är 'driftsmässigt och kommersiellt oberoende'. De åtgärder som vidtas för att hindra att inte bestämmelserna i artikel 3.2 i förordning (EEG) 3577/92 kringgås skall huvudsakligen säkerställa att principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna enligt artikel 3.3 i förordning (EEG) nr 3577/92 inte begränsas mer än nödvändigt."