# ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

14 oktober 2004 *

In zaak C-299/02,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG,

ingesteld op 23 augustus 2002,

**Commissie van de Europese Gemeenschappen,** vertegenwoordigd door K. H. I. Simonsson en H. M. H. Speyart als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

**Koninkrijk der Nederlanden,** vertegenwoordigd door H. G. Sevenster en S. Terstal als gemachtigden,

verweerster,

* Procestaal: Nederlands.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann (rapporteur) kamerpresident, A. Rosas en R. Silva de Lapuerta, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 mei 2004,

het navolgende

## Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door in zijn wetgeving artikel 311 van het Wetboek van Koophandel en artikel 8:169 van het Burgerlijk Wetboek op te nemen en te handhaven, krachtens welke bepalingen eisen worden gesteld met betrekking tot:

— de nationaliteit van de aandeelhouders en de bestuurders van vennootschappen die eigenaar zijn van een zeeschip dat zij in de Nederlandse registers willen laten inschrijven, en

— de nationaliteit en de woonplaats van de bestuurders van rederijen van in de Nederlandse registers ingeschreven zeeschepen, en van de natuurlijke personen die de dagelijkse leiding hebben over de vestiging van waaruit in Nederland het voor de inschrijving van een zeeschip in de Nederlandse registers noodzakelijke zeescheepvaartbedrijf wordt uitgeoefend,

de krachtens de artikelen 43 EG en 48 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

**Toepasselijke bepalingen**

*Bepalingen van internationaal recht*

2 Artikel 91, lid 1, van het verdrag van de Verenigde Naties van 10 december 1982 inzake het recht van de zee, waartoe de Gemeenschap is toegetreden bij besluit 98/392/EG van de Raad van 23 maart 1998 (PB L 179, blz. 1; hierna: „VN-Zeerechtverdrag") bepaalt dat „iedere staat de voorwaarden vaststelt voor het verlenen van zijn nationaliteit aan schepen, voor de registratie van schepen op zijn grondgebied en voor het recht zijn vlag te voeren. [...] Er moet een wezenlijke band bestaan tussen de staat en het schip."

3 Artikel 94, lid 1, van het VN-Zeerechtverdrag bepaalt dat „iedere staat doeltreffend zijn rechtsmacht en toezicht in administratieve, technische en sociale aangelegenheden uitoefent over schepen die zijn vlag voeren", en noemt in de volgende leden een reeks maatregelen die de vlagstaat daartoe moet nemen.

*Bepalingen van nationaal recht*

4 Artikel 311, leden 1 en 3, van het Wetboek van Koophandel luidt als volgt:

„1. Een schip is een Nederlands schip indien wordt voldaan aan de volgende vereisten:

a) het schip behoort voor ten minste twee derde deel toe aan een of meer natuurlijke personen of vennootschappen die de nationaliteit van een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen [hierna: ‚EG-nationaliteit'] of van een van de overige Staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte [hierna: ‚EER-nationaliteit'] bezitten;

b) de persoon of personen, bedoeld onder a, oefenen het zeescheepvaartbedrijf in Nederland uit door middel van een onderneming die in Nederland gevestigd is of in Nederland een nevenvestiging heeft [...] en voeren het beheer over het schip in overwegende mate vanuit Nederland;

c) de dagelijkse leiding van de onder b bedoelde vestiging berust bij een of meer natuurlijke personen die [EG- of EER-nationaliteit bezitten];

d) de natuurlijke persoon of personen, bedoeld onder c, beschikken over vertegenwoordigingsbevoegdheid inzake alle met het beheer over het schip verband houdende aangelegenheden betreffende het schip, de kapitein en de overige leden van de bemanning.

[...]

3. Onder rechtspersoon met [EG- of EER-nationaliteit] wordt in dit artikel verstaan: een rechtspersoon die in overeenstemming met de wetgeving van een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen of van een van de overige Staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte [...] is opgericht en die zijn statutaire zetel, zijn hoofdbestuur of zijn hoofdvestiging binnen een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen of een van de overige Staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte [...] heeft, mits,

a) hetzij aandelen, die ten minste twee derde deel van het geplaatste kapitaal vertegenwoordigen, op naam zijn gesteld van natuurlijke personen met [EG- of EER-nationaliteit] of van vennootschappen als bedoeld in de aanhef van dit lid, en tevens de meerderheid van de bestuurders [EG- of EER-nationaliteit] bezit;

b) hetzij alle bestuurders [EG- of EER-nationaliteit bezitten]."

5 Krachtens artikel 8:160 van het Burgerlijk Wetboek is de rederij een specifieke vorm van gemeenschappelijke eigendom van een schip. Deze rechtsfiguur maakt het mogelijk dat natuurlijke personen gezamenlijk eigenaar zijn van een schip zonder tussenkomst van een rechtspersoon.

6 Artikel 8:163 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat „in iedere rederij een boekhouder [bestuurder] kan worden aangesteld".

7 In artikel 8:169, lid 1, van het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat „de betrekking van de boekhouder [bestuurder] eindigt, indien [...] hij niet langer [EG- of EER-nationaliteit] bezit of buiten het grondgebied van een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen [hierna: ‚EG-woonplaats'] of van een van de overige Staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte gaat wonen [hierna: ‚EER-woonplaats']."

## De precontentieuze procedure

8 Na het Koninkrijk der Nederlanden in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken, heeft de Commissie hem op 27 maart 2000 een met redenen omkleed advies gezonden waarin zij betoogt dat bepaalde aspecten van de nationale regeling inzake de registratie en het beheer van zeeschepen haar onverenigbaar met artikel 43 EG juncto artikel 48 EG schenen. Zij heeft deze lidstaat derhalve verzocht binnen twee maanden na kennisgeving van dit met redenen omkleed advies aan haar verplichtingen uit hoofde van het EG-Verdrag te voldoen. Daar zij het bij brief van 8 mei 2000 gegeven antwoord van de Nederlandse autoriteiten ontoereikend achtte, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

## Het beroep

9 Tot staving van haar beroep voert de Commissie in wezen drie middelen aan betreffende de voorwaarden die het Koninkrijk der Nederlanden aan de registratie van een schip in deze lidstaat verbindt (hierna: „betrokken regeling inzake de registratie van schepen"). Deze grieven zijn gebaseerd op onverenigbaarheid met artikel 43 EG van de voorwaarde

— dat een gedeelte van de aandeelhouders van een communautaire vennootschap die eigenaar van het schip is, EG- of EER-nationaliteit moet bezitten,

— dat de bestuurders van een communautaire vennootschap die eigenaar van het schip is, EG- of EER-nationaliteit moeten bezitten, en/of

— dat de natuurlijke personen die de dagelijkse leiding hebben over de Nederlandse vestiging (hierna: „vertegenwoordigers ter plaatse") van een communautaire eigenaar van het schip, EG- of EER-nationaliteit moeten bezitten.

10 Bovendien voert de Commissie twee grieven aan betreffende de voorwaarden die het Koninkrijk der Nederlanden aan het beheer van schepen door een rederij verbindt (hierna: „betrokken regeling inzake het beheer van schepen"). Deze grieven zijn gebaseerd op onverenigbaarheid met artikel 43 EG van de voorwaarde dat

— de bestuurder van een rederij EG- of EER-nationaliteit moet bezitten, en

— de bestuurder van een rederij een EG- of EER-woonplaats heeft.

*De eerste drie grieven*

Argumenten van partijen

11 Volgens de Commissie vormt de betrokken regeling inzake de registratie van schepen een beperking van de vrijheid van vestiging.

12 De Commissie betoogt bovendien dat de betrokken Nederlandse regeling weliswaar haar rechtvaardiging kan vinden in redenen van algemeen belang in verband met het uitoefenen van een doeltreffend toezicht, maar als onevenredig ten opzichte van het nagestreefde doel moet worden aangemerkt.

13 De Nederlandse regering betoogt dat de betrokken regeling inzake de registratie van schepen de vrijheid van vestiging niet beperkt.

14 De Nederlandse regering betoogt voorts dat deze regeling, zelfs indien zij een beperking van de vrijheid van vestiging inhield, gerechtvaardigd is om redenen van algemeen belang, in verband met de noodzaak een doeltreffend toezicht en effectieve rechtsmacht over schepen onder Nederlandse vlag uit te oefenen.

Beoordeling door het Hof

15 Volgens vaste rechtspraak staat artikel 43 EG in de weg aan een nationale regeling die, zelfs wanneer zij zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing is, toch de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde vrijheid van vestiging door gemeenschapsonderdanen kan belemmeren of minder aantrekkelijk maken (zie in die zin arrest van 31 maart 1993, Kraus, C-19/92, Jurispr. blz. I-1663, punt 32).

16 Blijkens artikel 48 EG geldt de vrijheid van vestiging niet alleen voor gemeenschapsonderdanen maar tevens voor vennootschappen welke in overeenstemming met de wetgeving van een lidstaat zijn opgericht en welke hun statutaire zetel, hun hoofdbestuur of hun hoofdvestiging binnen de Gemeenschap hebben (zie in die zin arresten van 27 september 1988, Daily Mail and General Trust, 81/87, Jurispr. blz. 5483; 9 maart 1999, Centros, C-212/97, Jurispr. blz. I-1459, punt 18, en 5 november 2002, Überseering, C-208/00, Jurispr. blz. I-9919, punt 56).

17 De vrijheid van vestiging kan bij ontbreken van communautaire harmonisatiemaatregelen echter worden beperkt door nationale regelingen die zijn gerechtvaardigd door de in artikel 46, lid 1, EG genoemde redenen of door dwingende redenen van algemeen belang (zie in die zin arrest van 28 april 1977, Thieffry, 71/76, Jurispr. blz. 765, punten 12 en 15, en arrest Kraus, reeds aangehaald, punt 32).

18 In deze context staat het aan de lidstaten te bepalen in welke mate zij de in artikel 46, lid 1, EG genoemde doelen en het algemeen belang willen beschermen en hoe dit niveau van bescherming moet worden bereikt. Zij moeten hierbij echter binnen de in het Verdrag aangegeven grenzen blijven en met name het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen, ingevolge hetwelk de genomen maatregelen geschikt moeten zijn om de

verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder mogen gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel (zie in die zin arrest van 20 mei 1992, Ramrath, C-106/91, Jurispr. blz. I-3351, punten 29 en 30, en arrest Kraus, reeds aangehaald, punt 32).

19 In casu zij vastgesteld dat de betrokken regeling inzake de registratie van schepen tot gevolg heeft dat de vrijheid van vestiging van de eigenaren van die schepen wordt beperkt. Wanneer immers de vennootschappen die voornemens zijn zeeschepen waarvan zij eigenaar zijn, in Nederland te registreren, niet aan de omstreden nationale voorwaarden voldoen, rest hun, om deze registratie te kunnen laten plaatsvinden, niets anders dan de structuur van hun aandelenkapitaal of van hun bestuursorganen dienovereenkomstig te wijzigen. Deze wijzigingen kunnen vanzelfsprekend diepgaande veranderingen binnen de vennootschap meebrengen en bovendien moeten daarvoor tal van formaliteiten worden vervuld die niet zonder financiële consequenties zijn. Evenzo moeten de eigenaren van de schepen hun aanstellingsbeleid aanpassen om ervoor te zorgen dat hun vertegenwoordiger ter plaatse niet een onderdaan van een staat buiten de Gemeenschap of de EER is.

20 In dit verband kan het argument van de Nederlandse regering dat een EG- of EER-nationaliteitsvoorwaarde, anders dan een nationaliteitsvoorwaarde die aan een lidstaat is verbonden, geen „beperking" in de zin van artikel 43 EG kan vormen, niet worden aanvaard. Immers, bij ontbreken van een geharmoniseerd voorschrift dat voor de gehele Gemeenschap geldt, kan een EG- of EER-nationaliteitsvoorwaarde, net als de voorwaarde van nationaliteit van een bepaalde lidstaat, een belemmering voor de vrijheid van vestiging vormen.

21 Een beperking als die welke in casu aan de orde is, kan haar rechtvaardiging niet vinden in redenen in verband met de uitoefening van doeltreffend toezicht en effectieve rechtsmacht over schepen die de Nederlandse vlag voeren. De Nederlandse regeling inzake de registratie van schepen is niet geschikt om de doelstellingen ervan te verwezenlijken en gaat verder dan hetgeen noodzakelijk is om deze te bereiken. Het is immers moeilijk in te zien in welk opzicht de structuur

van het aandelenkapitaal of van de bestuursorganen van de vennootschappen die eigenaar van het schip zijn, dan wel de nationaliteit van de vertegenwoordiger ter plaatse van invloed kunnen zijn op de uitoefening van een doeltreffend toezicht op het schip door de vlagstaat. Deze omstandigheden zijn van weinig belang voor de vaststelling van maatregelen zoals de inspectie van het schip, de registratie van de gegevens betreffende het schip, de controle van de bekwaamheid en de arbeidsvoorwaarden van de bemanning, alsmede voor het instellen en verrichten van een onderzoek in geval van een ongeval op zee of een voorval verband houdende met de navigatie op zee.

22 In dit verband kan de redenering van de Nederlandse regering ten betoge dat genoemde regeling evenredig is, niet worden aanvaard.

23 Wat het argument betreft dat het Koninkrijk der Nederlanden ingevolge de artikelen 91, lid 1, en 94, lid 1, van het VN-Zeerechtverdrag verplicht zou zijn de betrokken regeling vast te stellen, kan worden volstaan met vast te stellen dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 51 tot en met 59 van zijn conclusie heeft aangetoond, bovenbedoelde bepalingen van dat verdrag het Koninkrijk der Nederlanden niet een dergelijke verplichting opleggen.

24 Wat het argument betreft, dat de Gemeenschap dit vereiste zelf in haar afgeleide recht heeft opgenomen, dient te worden vastgesteld dat EG- of EER-nationaliteitsvoorwaarden weliswaar in het kader van een geharmoniseerde gemeenschapsregeling kunnen worden vastgesteld, doch dat zij door de lidstaten niet eenzijdig in hun nationale regeling mogen worden ingevoerd.

25 Wat het argument betreft dat het voor de uitoefening van een doeltreffend toezicht noodzakelijk is een band met de achterliggende eigenaar (de uiteindelijke gerechtigde in de eigendom van het schip) te verzekeren, dient te worden opgemerkt dat voor een dergelijk toezicht volstaat dat is bepaald dat het beheer van

een schip vanuit een vestiging in Nederland door een persoon met vertegenwoordigingsbevoegdheid moet worden verzekerd (zie in die zin arrest van 25 juli 1991, Factortame e.a., C-221/89, Jurispr. blz. I-3905, punt 36). Aldus kan de lidstaat rechtstreeks tegen de vertegenwoordiger van de eigenaar van het schip optreden.

26 Wat het argument betreft dat de nationaliteitsvoorwaarde de kans op uitoefening van effectieve rechtsmacht aanzienlijk vergroot, dient te worden vastgesteld dat de mogelijkheid voor een staat om zijn rechtsmacht jegens een persoon uit te oefenen, vooral afhangt van de praktische mogelijkheid van toegang tot deze persoon en niet van zijn nationaliteit. Aan dit criterium is reeds voldaan wanneer het beheer over het schip moet worden verzekerd vanuit een vestiging in Nederland door een persoon die bevoegd is de eigenaar van het schip te vertegenwoordigen.

27 In die omstandigheden zijn de eerste drie grieven gegrond.

*De vierde en de vijfde grief*

Argumenten van partijen

28 Volgens de Commissie vormt de betrokken regeling inzake het beheer van schepen een beperking van de vrijheid van vestiging.

29 Voorts betoogt de Commissie dat deze regeling, gesteld dat zij haar rechtvaardiging kan vinden in redenen van algemeen belang in verband met het uitoefenen van doeltreffend toezicht, als onevenredig ten opzichte van het nagestreefde doel moet worden aangemerkt.

30 De Nederlandse regering betoogt dat de betrokken regeling inzake het beheer van schepen de vrijheid van vestiging niet beperkt.

31 Zelfs al zou deze regeling een beperking meebrengen, dan nog vindt zij volgens deze regering hoe dan ook haar rechtvaardiging in redenen van algemeen belang in verband met de noodzaak om doeltreffend toezicht en effectieve rechtsmacht uit te oefenen over schepen die de Nederlandse vlag voeren.

Beoordeling door het Hof

32 In casu dient te worden vastgesteld dat de betrokken regeling inzake het beheer van schepen tot gevolg heeft dat de vrijheid van vestiging van de eigenaren van deze schepen wordt beperkt. Gemeenschapsonderdanen die wensen te werken in de vorm van een rederij met een bestuurder die onderdaan is van een derde land of die in een derde land woont, worden immers verhinderd dit te doen.

33 Een beperking zoals die welke in casu aan de orde is, kan haar rechtvaardiging niet vinden in de noodzaak om doeltreffend toezicht en effectieve rechtsmacht uit te oefenen over schepen die de Nederlandse vlag voeren. De Nederlandse regeling inzake het beheer van schepen is niet geschikt om deze doelstellingen te verwezenlijken en gaat verder dan hetgeen noodzakelijk is om die te bereiken. Het is immers moeilijk in te zien hoe de nationaliteit en de woonplaats van de bestuurder van een rederij die eigenaar van het schip is, van invloed kunnen zijn op de uitoefening van een doeltreffend toezicht over het schip door de vlagstaat.

34 Wat de nationaliteitsvoorwaarde betreft, volgt uit de punten 23 tot en met 26 van het onderhavige arrest dat de argumenten van de Nederlandse regering ten betoge dat bedoelde regeling evenredig is, moeten worden afgewezen.

35 Wat het woonplaatsvereiste betreft, kan de redenering van de Nederlandse regering niet worden aanvaard.

36 Wat het argument betreft dat het woonplaatsvereiste de kans op een effectieve uitoefening van de rechtsmacht aanzienlijk vergroot, zij vastgesteld dat de mogelijkheid voor een staat om zijn rechtsmacht over een persoon uit te oefenen, vooral afhangt van de praktische mogelijkheid van toegang tot die persoon en niet van zijn woonplaats. Aan dit criterium is evenwel reeds voldaan wanneer het beheer over het schip moet worden verzekerd vanuit een vestiging in Nederland door een persoon die de bevoegdheid bezit om de eigenaar van het schip te vertegenwoordigen.

37 Wat het argument betreft dat een persoon met woonplaats buiten de Gemeenschap of buiten de staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, gelet op de geografische ligging van Nederland, niet naar behoren de dagelijkse leiding kan waarnemen waarmee een bestuurder van een rederij is belast, zij nogmaals in herinnering gebracht dat de mogelijkheid voor een staat om zijn rechtsmacht over een persoon uit te oefenen vooral afhangt van de praktische mogelijkheid van toegang tot die persoon en niet van zijn woonplaats. In deze context volstaat het vereiste dat het beheer over het schip wordt verzekerd vanuit een vestiging in Nederland door een persoon die de bevoegdheid bezit om de eigenaar van dat schip te vertegenwoordigen.

38 In die omstandigheden zijn de vierde en de vijfde grief gegrond.

39 Gelet op een en ander, dient te worden vastgesteld dat het Koninkrijk der Nederlanden, door in zijn wetgeving artikel 311 van het Wetboek van Koophandel en artikel 8:169 van het Burgerlijk Wetboek op te nemen en te handhaven, krachtens welke bepalingen eisen worden gesteld met betrekking tot:

— de nationaliteit van de aandeelhouders van vennootschappen die eigenaar zijn van een zeeschip dat zij in de Nederlandse registers willen laten inschrijven,

— de nationaliteit van de bestuurders van vennootschappen die eigenaar zijn van een zeeschip dat zij in de Nederlandse registers willen laten inschrijven,

— de nationaliteit van de natuurlijke personen die de dagelijkse leiding hebben over de vestiging van waaruit in Nederland het voor de inschrijving van een zeeschip in de Nederlandse registers noodzakelijke zeescheepvaartbedrijf wordt uitgeoefend,

— de nationaliteit van de bestuurders van rederijen van in Nederland geregistreerde zeeschepen, en

— de woonplaats van de bestuurders van rederijen van in Nederland geregistreerde zeeschepen,

de krachtens de artikelen 43 EG en 48 EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

## Kosten

40 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart:

1) **Door in zijn wetgeving artikel 311 van het Wetboek van Koophandel en artikel 8:169 van het Burgerlijk Wetboek op te nemen en te handhaven, krachtens welke bepalingen eisen worden gesteld met betrekking tot:**

— **de nationaliteit van de aandeelhouders van vennootschappen die eigenaar zijn van een zeeschip dat zij in de Nederlandse registers willen laten inschrijven,**

— **de nationaliteit van de bestuurders van vennootschappen die eigenaar zijn van een zeeschip dat zij in de Nederlandse registers willen laten inschrijven,**

— **de nationaliteit van de natuurlijke personen die de dagelijkse leiding hebben over de vestiging van waaruit in Nederland het voor de inschrijving van een zeeschip in de Nederlandse registers noodzakelijke zeescheepvaartbedrijf wordt uitgeoefend,**

— **de nationaliteit van de bestuurders van rederijen van in Nederland geregistreerde zeeschepen, en**

— **de woonplaats van de bestuurders van rederijen van in Nederland geregistreerde zeeschepen,**

**is het Koninkrijk der Nederlanden de krachtens de artikelen 43 EG en 48 EG op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **Het Koninkrijk der Nederlanden wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen