ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

14 de Outubro de 2004 *

No processo C-299/02,

que tem por objecto uma acção por incumprimento ao abrigo do artigo 226.º CE,

entrada em 23 de Agosto de 2002,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por K. H. I. Simonsson e H. M. H. Speyart, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino dos Países Baixos, representado por H. G. Sevenster e S. Terstal, na qualidade de agentes,

demandado,

* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann (relator), presidente de secção, A. Rosas e R. Silva de Lapuerta, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 27 de Maio de 2004,

profere o presente

Acórdão

1 Na petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao ter adoptado e mantido na sua legislação o artigo 311.º do Wetboek van Koophandel (Código Comercial) e o artigo 8:169 do Burgerlijk Wetboek (Código Civil), por força dos quais são fixadas condições no que se refere:

— à nacionalidade dos accionistas e dos administradores de sociedades proprietárias de um navio de mar que estas pretendam registar nos Países Baixos e

— à nacionalidade e ao domicílio dos administradores de sociedades armadoras de navios de mar registados nos Países Baixos e das pessoas singulares responsáveis pela gestão corrente do estabelecimento a partir do qual é exercida nos Países Baixos a actividade de navegação marítima que é exigida para a inscrição de um navio nos registos neerlandeses,

o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 43.º CE e 48.º CE.

Quadro jurídico

Regulamentação internacional

2 O artigo 91.º, n.º 1, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de Dezembro de 1982, à qual a Comunidade aderiu pela Decisão 98/392/CE do Conselho, de 23 de Março de 1998 (JO L 179, p. 1, a seguir «Convenção de Montego Bay»), estabelece que «[os] Estados devem estabelecer os requisitos necessários para a atribuição da sua nacionalidade a navios, para o registo de navios no seu território e para o direito de arvorar a sua bandeira. [...] Deve existir um vínculo substancial entre o Estado e o navio».

3 O artigo 94.º, n.º 1, da Convenção de Montego Bay prevê que «[os] Estados devem exercer, de modo efectivo, a sua jurisdição e seu controlo em questões administrativas, técnicas e sociais sobre navios que arvorem a sua bandeira», e enumera, nos números seguintes, uma série de medidas que o Estado do pavilhão deve adoptar para esse efeito.

Regulamentação nacional

4 Nos termos do artigo 311.º, n.ºs 1 e 3, do Wetboek van Koophandel:

«1. Um navio tem nacionalidade neerlandesa quando estiverem reunidas as seguintes condições:

a) pelo menos, 2/3 do navio pertençam a uma ou várias pessoas singulares ou colectivas que possuam a nacionalidade de um Estado-Membro das Comunidades Europeias [a seguir 'nacionalidade comunitária'] ou de um Estado que seja parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu [a seguir 'nacionalidade do EEE'];

b) a ou as pessoas referidas na alínea a) exerçam a actividade de navegação marítima nos Países Baixos através de uma empresa estabelecida neste país ou que aí possua um estabelecimento secundário [...] e assegurem a gestão do navio principalmente a partir dos Países Baixos;

c) a gestão corrente do estabelecimento referido na alínea b) seja assegurada por uma ou várias pessoas singulares de nacionalidade [comunitária] ou do [EEE];

d) a ou as pessoas singulares referidas na alínea c) disponham de poderes de representação para todas as questões ligadas à gestão do navio e que respeitem ao navio, ao seu capitão e aos restantes membros da tripulação.

[...]

3. Para efeitos do presente artigo, entende-se por pessoa colectiva que tenha nacionalidade [comunitária] ou do [EEE] uma pessoa colectiva constituída em conformidade com a legislação de um Estado-Membro das Comunidades Europeias ou de outro Estado-Membro parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu [...] e que tenha a sua sede social, a sua administração central ou o seu estabelecimento principal no território de um Estado-Membro das Comunidades Europeias ou de um Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, na condição de que:

a) as acções que representem, pelo menos, 2/3 do capital subscrito estejam em nome das pessoas singulares que têm a nacionalidade [comunitária] ou do [EEE] ou de sociedades na acepção do presente número, *ab initio,* e que a maioria dos administradores possuam a nacionalidade [comunitária] ou do [EEE]; ou que

b) todos os administradores possuam a nacionalidade [comunitária] ou do [EEE].»

5 Por força do artigo 8:160 do Burgerlijk Wetboek, uma sociedade armadora é uma forma específica de co-propriedade de um navio, que permite às pessoas singulares serem co-proprietárias de um navio sem necessidade de se constituírem como pessoa colectiva.

6 O artigo 8:163 do Burgerlijk Wetboek dispõe que «todas as sociedades armadoras podem contratar um contabilista [administrador]».

7 O artigo 8:169, n.º 1, do Burgerlijk Wetboek prevê que «a função de contabilista [administrador] cessa se [...] este deixar de ter a nacionalidade [comunitária] ou do [EEE] ou se fixar o seu domicílio fora do território de um Estado-Membro das Comunidades Europeias (a seguir 'domicílio comunitário') ou de outro Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (a seguir 'domicílio no EEE')».

Procedimento pré-contencioso

8 Após ter notificado o Reino dos Países Baixos para apresentar observações, a Comissão enviou-lhe, em 27 de Janeiro de 2000, um parecer fundamentado, salientando que determinados aspectos da regulamentação nacional que regem o registo e a gestão de navios de mar lhe pareciam incompatíveis com o artigo 43.º CE, conjugado com o artigo 48.º CE. Assim, convidou este Estado a cumprir as suas obrigações resultantes do Tratado CE, no prazo de dois meses a contar da notificação deste parecer fundamentado. Não considerando satisfatória a resposta dada pelas autoridades neerlandesas por carta de 8 de Maio de 2000, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Quanto à acção

9 Em apoio da sua acção, a Comissão faz, no essencial, três acusações relativas às condições exigidas pelo Reino dos Países Baixos para se poder registar um navio neste Estado-Membro (a seguir «regime de registo de navios em causa»). Estas acusações baseiam-se em incompatibilidade com o artigo 43.° CE da condição de acordo com a qual

— uma parte dos accionistas de uma sociedade comunitária proprietária de um navio deve possuir nacionalidade comunitária ou do EEE;

— os administradores de uma sociedade comunitária proprietária de um navio devem possuir nacionalidade comunitária ou do EEE; e/ou

— as pessoas singulares encarregadas da gestão corrente do estabelecimento neerlandês (a seguir «representantes no local») de um proprietário comunitário de um navio devem ser de nacionalidade comunitária ou do EEE.

10 Além disso, a Comissão faz duas acusações relativas às condições exigidas pelo Reino dos Países Baixos para a gestão de navios por uma sociedade armadora (a seguir «regime de gestão de navios em causa»). Estas acusações baseiam-se na incompatibilidade com o artigo 43.° CE da condição de acordo com a qual

— o administrador de uma sociedade armadora deve ser de nacionalidade comunitária ou do EEE e

— o administrador de uma sociedade armadora deve ter domicílio comunitário ou no EEE.

Quanto às três primeiras acusações

Argumentos das partes

11 De acordo com a Comissão, o regime de registo de navios em causa constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento.

12 Por outro lado, a Comissão sustenta que, embora este regime possa ser justificado pelas razões de interesse geral ligadas ao exercício de um controlo efectivo, ele deve ser considerado desproporcionado em relação ao objectivo prosseguido.

13 O Governo neerlandês alega que o regime de registo de navios em causa não restringe a liberdade de estabelecimento.

14 Além disso, este governo sustenta que, mesmo admitindo que este regime comporte uma restrição à liberdade de estabelecimento, ele é justificado por razões de interesse geral relacionadas com a necessidade de se exercer um controlo e uma jurisdição efectivos sobre os navios que arvoram pavilhão neerlandês.

Apreciação do Tribunal de Justiça

15 De acordo com uma jurisprudência constante, o artigo 43.º CE opõe-se a qualquer medida nacional que, embora aplicável sem discriminação em razão da nacionalidade, seja susceptível de afectar ou de tornar menos atraente o exercício, pelos nacionais comunitários, da liberdade de estabelecimento garantida pelo Tratado (v., neste sentido, acórdão de 31 de Março de 1993, Kraus, C-19/92, Colect., p. I-1663, n.º 32).

16 Resulta do artigo 48.º CE que o direito à liberdade de estabelecimento é garantido não apenas aos nacionais comunitários mas igualmente às sociedades constituídas em conformidade com a legislação de um Estado-Membro e que tenham a sua sede social, a sua administração central ou o seu estabelecimento principal na Comunidade (v., neste sentido, acórdãos de 27 de Setembro de 1988, Daily Mail and General Trust, 81/87, Colect., p. 5483; de 9 de Março de 1999, Centros, C-212/97, Colect., p. I-1459, n.º 18; e de 5 de Novembro de 2002, Überseering, C-208/00, Colect., p. I-9919, n.º 56).

17 A liberdade de estabelecimento pode, no entanto, na ausência de medidas comunitárias de harmonização, ser limitada por regulamentações nacionais justificadas pelas razões mencionadas no artigo 46.º, n.º 1, CE ou por razões imperiosas de interesse geral (v., neste sentido, acórdão de 28 de Abril de 1977, Thieffry, 71/76, Colect., p. 277, n.ºs 12 e 15, e acórdão Kraus, já referido, n.º 32).

18 Neste contexto, cabe aos Estados-Membros decidir qual o nível a que pretendem assegurar a protecção dos objectivos visados no artigo 46.º, n.º 1, CE e qual é o interesse geral, bem como o modo como este nível pode ser alcançado. No entanto, apenas o podem fazer dentro dos limites traçados pelo Tratado e, em especial, no respeito do princípio da proporcionalidade, que exige que as medidas adoptadas

sejam adequadas à realização do objectivo prosseguido e não ultrapassem o necessário para que o mesmo seja alcançado (v., neste sentido, acórdão de 20 de Maio de 1992, Ramrath, C-106/91, Colect., p. I-3351, n.os 29 e 30, e acórdão Kraus, já referido, n.º 32).

19 No caso em apreço, deve dizer-se que o regime de registo de navios em causa tem como efeito restringir a liberdade de estabelecimento dos proprietários dos referidos navios. Com efeito, quando as sociedades proprietárias que pretendem registar nos Países Baixos os seus navios não preenchem as condições controvertidas, não têm outra possibilidade para proceder a este registo senão a de modificar em consonância a estrutura do seu capital social ou dos seus órgãos da administração — modificações susceptíveis de implicar profundas alterações na sociedade e o cumprimento de numerosas formalidades não isentas de consequências financeiras. Do mesmo modo, os proprietários dos navios devem adaptar a sua política de recrutamento no sentido de não aceitar como representante no local qualquer nacional de um Estado terceiro à Comunidade ou ao EEE.

20 A este propósito, não pode ser acolhido o argumento invocado pelo Governo neerlandês, de acordo com o qual, diferentemente da condição de nacionalidade ligada a um Estado-Membro, a condição de nacionalidade comunitária ou do EEE não pode constituir uma «restrição» na acepção do artigo 43.º CE. Com efeito, na falta de uma disposição harmonizada válida para toda a Comunidade, uma condição de nacionalidade comunitária ou do EEE pode, tal como uma condição de nacionalidade de um Estado-Membro específico, constituir obstáculo à liberdade de estabelecimento.

21 Uma restrição como a que está em causa não pode ser justificada pela necessidade de se exercer um controlo e uma jurisdição efectivos sobre os navios que arvoram pavilhão dos Países Baixos. O regime neerlandês de registo de navios não é adequado para garantir a realização desses objectivos e ultrapassa o necessário para os alcançar. Com efeito, é difícil conceber em que é que a estrutura do capital social

ou dos órgãos de administração das sociedades proprietárias do navio ou ainda a nacionalidade do representante no local podem prejudicar o exercício de um controlo efectivo do Estado de pavilhão sobre um navio. Estas circunstâncias têm diminuta importância para a adopção de medidas como a inspecção do navio, o registo dos dados a ele relativos, a verificação da qualificação e das condições de trabalho da tripulação, bem como o início e a condução de um inquérito no caso de acidente ou incidente de navegação no alto mar.

22 A este propósito, não pode ser acolhida a argumentação desenvolvida pelo Governo neerlandês para demonstrar o carácter proporcional do referido regime.

23 Quanto ao argumento segundo o qual o Reino dos Países Baixos é obrigado a adoptar o regime em causa por força dos artigos 91.°, n.° 1 e 94.°, n.° 1, da Convenção de Montego Bay, basta dizer que, como demonstrou o advogado-geral nos n.^{os} 51 a 59 das suas conclusões, as disposições da referida convenção não contêm tal obrigação para o Reino dos Países Baixos.

24 Relativamente ao argumento segundo o qual a própria Comunidade faz constar esta exigência no seu direito derivado, importa declarar que, embora condições de nacionalidade comunitária ou do EEE possam ser admitidas no quadro de um regime comunitário harmonizado, as mesmas não podem ser instauradas unilateralmente pelos Estados-Membros na sua regulamentação nacional.

25 No que toca ao argumento segundo o qual, para garantir um controlo efectivo, é necessário assegurar uma ligação com o proprietário efectivo (o último titular da propriedade do navio), importa observar que, para efeitos desse controlo, basta prever que a gestão de um navio deva ser assegurada a partir de um estabelecimento

situado nos Países Baixos por uma pessoa que disponha do poder de representação (v., neste sentido, acórdão de 25 de Julho de 1991, Factortame e o., C-221/89, Colect., p. I-3905, n.º 36). Assim, o Estado-Membro pode intervir directamente contra o representante do proprietário do navio.

26 No que se refere ao argumento segundo o qual a condição da nacionalidade aumenta consideravelmente as possibilidades de a jurisdição ser efectivamente exercida, importa dizer que a possibilidade de um Estado exercer a sua jurisdição sobre uma pessoa depende sobretudo da acessibilidade prática desta e não da sua nacionalidade. Ora, este critério está já satisfeito quando a gestão do navio deva ser assegurada a partir de um estabelecimento situado nos Países Baixos por uma pessoa que dispõe do poder de representação do proprietário do navio.

27 Nestas condições, as três primeiras acusações são procedentes.

Quanto à quarta e à quinta acusações

Argumentos das partes

28 De acordo com a Comissão, o regime de gestão de navios em causa constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento.

29 Além disso, a Comissão sustenta que, embora este regime possa ser justificado por razões de interesse geral ligadas ao exercício de um controlo efectivo, ele deve ser considerado desproporcionado em relação ao objectivo prosseguido.

30 O Governo neerlandês alega que o regime de gestão de navios em causa não restringe a liberdade de estabelecimento.

31 De todo o modo, de acordo com este governo, mesmo admitindo que este regime comporte uma restrição, a mesma é justificada por razões de interesse geral relativas à necessidade de se exercer um controlo e uma jurisdição efectivos sobre os navios que arvoram pavilhão neerlandês.

Apreciação do Tribunal de Justiça

32 No caso em apreço, há que dizer que o regime de gestão de navios em causa tem por efeito restringir a liberdade de estabelecimento dos proprietários dos referidos navios. Com efeito, os nacionais comunitários que pretendam operar sob a forma de uma sociedade armadora com um administrador nacional de um país terceiro ou domiciliado num país terceiro estão impedidos de o fazer.

33 Uma restrição como a que está em causa não pode ser justificada pela necessidade de se exercer um controlo e uma jurisdição efectivos sobre os navios que arvoram pavilhão dos Países Baixos. O regime neerlandês de gestão de navios não é adequado para garantir a realização desses objectivos e ultrapassa o necessário para os alcançar. Com efeito, é difícil conceber em que é que a nacionalidade e o domicílio do administrador de uma sociedade armadora proprietária do navio podem afectar o exercício de um controlo efectivo do Estado do pavilhão sobre o navio.

34 A este propósito, no que toca à condição de nacionalidade, resulta dos n.os 23 a 26 do presente acórdão que os argumentos desenvolvidos pelo Governo neerlandês para provar o carácter proporcionado do referido regime devem ser julgados improcedentes.

35 Quanto à condição de domicílio, a argumentação desenvolvida pelo Governo neerlandês não pode ser acolhida.

36 No que se refere ao argumento segundo o qual a condição de domicílio aumenta consideravelmente as oportunidades de a jurisdição ser efectivamente exercida, importa dizer que a possibilidade de um Estado exercer a sua jurisdição sobre uma pessoa depende, sobretudo, da acessibilidade prática desta e não do seu domicílio. Ora, este critério está já satisfeito quando a gestão do navio deve ser assegurada a partir de um estabelecimento situado nos Países Baixos por uma pessoa que disponha do poder de representação do proprietário do navio.

37 No que toca ao argumento segundo o qual, atenta a situação geográfica dos Países Baixos, uma pessoa que tenha o seu domicílio fora da Comunidade ou de um dos Estados partes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu não pode assumir correctamente a gestão diária que incumbe ao administrador de uma sociedade armadora, importa lembrar mais uma vez que a possibilidade de um Estado exercer a sua jurisdição sobre uma pessoa depende sobretudo da sua acessibilidade prática e não do seu domicílio. Neste contexto, basta exigir que a gestão do navio seja assegurada a partir de um estabelecimento situado nos Países Baixos por uma pessoa que disponha do poder de representação do proprietário desse navio.

38 Nestas condições, procedem a quarta e a quinta acusações.

39 Atento o que precede, importa concluir que, ao ter adoptado e mantido na sua legislação o artigo 311.° do Wetboek van Koophandel e o artigo 8:169 do Burgerlijk Wetboek, por força dos quais são fixadas as condições no que se refere:

— à nacionalidade dos accionistas de sociedades proprietárias de um navio de mar que estas pretendam registar nos Países Baixos,

— à nacionalidade dos administradores de sociedades proprietárias de um navio de mar que estas pretendam registar nos Países Baixos,

— à nacionalidade de pessoas singulares encarregadas da gestão corrente do estabelecimento a partir do qual é exercida nos Países Baixos a actividade de navegação marítima que é exigida para a inscrição de um navio nos registos neerlandeses,

— à nacionalidade dos administradores de sociedades armadoras de navios de mar registados nos Países Baixos e

— ao domicílio dos administradores de sociedades armadoras de navios de mar registados nos Países Baixos,

o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 43.° CE e 48.° CE.

Quanto às despesas

40 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino dos Países Baixos e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) decide:

1) **Ao ter adoptado e mantido na sua legislação o artigo 311.º do Wetboek van Koophandel e o artigo 8:169 do Burgerlijk Wetboek, por força dos quais são fixadas condições no que se refere:**

— **à nacionalidade dos accionistas de sociedades proprietárias de um navio de mar que estas pretendam registar nos Países Baixos,**

— **à nacionalidade dos administradores de sociedades proprietárias de um navio de mar que estas pretendam registar nos Países Baixos,**

— à nacionalidade de pessoas singulares encarregadas da gestão corrente do estabelecimento a partir do qual é exercida nos Países Baixos a actividade de navegação marítima que é exigida para a inscrição de um navio nos registos neerlandeses,

— à nacionalidade dos administradores de sociedades armadoras de navios de mar registados nos Países Baixos e

— ao domicílio dos administradores de sociedades armadoras de navios de mar registados nos Países Baixos,

o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 43.° CE e 48.° CE.

2) O Reino dos Países Baixos é condenado nas despesas.

Assinaturas.