ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)
14. října 2004 *

Ve věci C-299/02,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES,

podaná dne 23. srpna 2002,

Komise Evropských společenství, zastoupená K. H. I. Simonssonem a H. M. H. Speyartem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Nizozemskému království, zastoupenému H. G. Sevenster a S. Terstal, jako zmocněnkyněmi,

žalovanému,

* Jednací jazyk: nizozemština.

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení P. Jann (zpravodaj), předseda senátu, A. Rosas a R. Silva de Lapuerta, soudci,

generální advokát: P. Léger,
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 27. května 2004,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Nizozemské království tím, že přijalo a ponechalo v platnosti článek 311 Wetboek van Koophandel (obchodního zákoníku) a článek 8:169 Burgelijk Wetboek (občanského zákoníku), které stanoví podmínky týkající se:

— státní příslušnosti akcionářů a členů představenstva společností, které jsou vlastníky námořní lodě a přejí si ji zaregistrovat v Nizozemsku, jakož i

— státní příslušnosti a bydliště správců rejdařských společností lodí zaregistrovaných v Nizozemsku a fyzických osob pověřených běžnou správou provozovny, která vykonává v Nizozemsku činnost námořní dopravy, která je požadována pro registraci lodě v nizozemských registrech,

nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z čl. 43 ES a 48 ES.

Právní rámec

Mezinárodní právní úprava

2 Článek 91 odst. 1 Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu ze dne 10. prosince 1982, ke které Společenství přistoupilo rozhodnutím Rady 98/392/ES ze dne 23. března 1998 (Úř. věst. L 179, s. 1; Zvl. vyd. 04/03, s. 260; dále jen „úmluva z Montego Bay"), stanoví, že „každý stát stanoví podmínky pro udělení své státní příslušnosti lodím, pro registraci lodí na svém území a pro právo plout pod jeho vlajkou. [...] Musí zde však být skutečné pouto mezi státem a lodí."

3 Článek 94 odst. 1 úmluvy z Montego Bay stanoví, že „každý stát účinně uplatňuje svou jurisdikci a kontrolu ve správních, technických a sociálních záležitostech nad loděmi, které plují pod jeho vlajkou" a v následujících odstavcích uvádí řadu opatření, která je stát vlajky povinen za tímto účelem přijmout.

Vnitrostátní právní úprava

4 Podle čl. 311 odst. 1 a 3 Wetboek van Koophandel:

„1. Loď má nizozemskou státní příslušnost, pokud jsou splněny následující podmínky:

a) loď patří alespoň ze dvou třetin jedné nebo více fyzickým osobám nebo společnostem, které mají státní příslušnost členského státu Evropských společenství [dále jen ‚státní příslušnost Společenství'] nebo jiného státu, který je stranou Dohody o evropském hospodářském prostoru [dále jen ‚státní příslušnost EHP'];

b) osoba nebo osoby uvedené v písm. a) vykonávají činnost námořní dopravy v Nizozemsku prostřednictvím podniku, který má v této zemi sídlo nebo vedlejší provozovnu, [...] a zajišťují správu lodě hlavně z Nizozemska;

c) běžná správa provozovny uvedené v písm. b) je zajišťována fyzickou osobou nebo osobami, které mají státní příslušnost Společenství nebo EHP;

d) fyzická osoba nebo osoby uvedené v písm. c) mají plnou moc k zastupování ve všech otázkách souvisejících se správou lodě a týkajících se lodě, jejího kapitána a ostatních členů posádky.

[...]

3. Pro účely tohoto článku se rozumí právnickou osobou se státní příslušností [Společenství] nebo [EHP] právnická osoba založená v souladu s právní úpravou členského státu Evropských společenství nebo jiného státu, který je stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru [...], a která má sídlo, správní ústředí nebo hlavní provozovnu na území členského státu Evropského společenství nebo jiného státu, který je stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, za podmínky že:

a) akcie představující alespoň dvě třetiny upsaného kapitálu jsou vystaveny na jméno fyzických osob, které mají státní příslušnost [Společenství] nebo [EHP] nebo společností ve smyslu tohoto odstavce *ab initio* a většina členů představenstva má státní občanství [Společenství] nebo [EHP], nebo

b) všichni členové představenstva mají státní občanství [Společenství] nebo [EHP]."

5 Podle článku 8:160 Burgerlijk Wetboek je rejdařská společnost zvláštní formou spoluvlastnictví lodě, která dovoluje fyzickým osobám být spoluvlastníky lodě, aniž by musely jednat prostřednictvím právnické osoby.

6 Článek 8:163 Burgerlijk Wetboek stanoví, že „každá rejdařská společnost může zaměstnat účetního [správce]".

7 Článek 8:169 odst. 1 Burgerlijk Wetboek stanoví, že „funkce účetního [správce] končí, pokud [...] ztratí státní příslušnost [Společenství] nebo [EHP] nebo umístí své bydliště mimo území členského státu Evropského společenství (dále jen ‚bydliště ve Společenství') nebo jiného státu, který je stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru (dále jen ‚bydliště v EHP')".

Postup před zahájením soudního řízení

8 Poté co Komise umožnila Nizozemskému království předložit své vyjádření, zaslala mu dne 27. ledna 2000 odůvodněné stanovisko, které uvádí, že některé aspekty vnitrostátní právní úpravy týkající se registrace a správy námořních lodí se zdají být neslučitelné s čl. 43 ES ve spojení s čl. 48 ES. Vyzvala tedy tento členský stát, aby ve lhůtě dvou měsíců od oznámení odůvodněného stanoviska splnil své povinnosti vyplývající ze Smlouvy ES. Jelikož ji odpověď nizozemských úřadů obsažená v dopise ze dne 8. května 2000 neuspokojila, rozhodla se Komise podat tuto žalobu.

K žalobě

9 Na podporu své žaloby Komise uplatňuje v podstatě tři žalobní důvody týkající se podmínek vyžadovaných Nizozemským královstvím pro registraci lodě v tomto členském státě (dále jen „předmětný režim registrace lodí"). Tyto žalobní důvody vycházejí z toho, že podmínka, podle které:

— část akcionářů společnosti ze Společenství, která je vlastníkem lodě, musí mít státní příslušnost Společenství nebo EHP;

— členové představenstva společnosti ze Společenství, která je vlastníkem lodě, musí mít státní příslušnost Společenství nebo EHP nebo

— fyzické osoby pověřené běžnou správou nizozemské provozovny (dále jen „místní zástupci") vlastníka lodě ze Společenství musí mít státní příslušnost Společenství nebo EHP,

je neslučitelná s článkem 43 ES.

10 Dále Komise uplatňuje dva žalobní důvody týkající se podmínek vyžadovaných Nizozemským královstvím pro správu lodí rejdařskou společností (dále jen „předmětný režim správy lodí"). Tyto žalobní důvody vycházejí z toho, že podmínka, podle které:

— správce rejdařské společnosti musí mít státní příslušnost Společenství nebo EHP a

— správce rejdařské společnosti musí mít bydliště ve Společenství nebo v EHP,

je neslučitelná s článkem 43 ES.

K prvním třem žalobním důvodům

Argumentace účastníků řízení

11 Podle Komise předmětný režim registrace lodí představuje omezení svobody usazování.

12 Kromě toho Komise tvrdí, že pokud tento režim může být odůvodněn obecným zájmem týkajícím se výkonu účinné kontroly, musí být považován za neúměrný sledovanému cíli.

13 Nizozemská vláda uplatňuje, že předmětný režim registrace lodě neomezuje svobodu usazování.

14 Navíc tato vláda tvrdí, že i za předpokladu, že by tento režim s sebou přinášel omezení svobody usazování, byl by odůvodněn obecným zájmem týkajícím se nutnosti vykonávat účinnou kontrolu a jurisdikci nad loděmi plujícími pod nizozemskou vlajkou.

Závěry Soudního dvora

15 Podle ustálené judikatury brání článek 43 jakýmkoli vnitrostátním opatřením, která, i když platí bez diskriminace, pokud jde o státní příslušnost, mohou bránit příslušníkům Společenství ve výkonu svobody usazování zaručené smlouvou nebo jej učinit méně přitažlivým (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 31. března 1993, Kraus, C-19/92, Recueil, s. I-1663, bod 32).

16 Z článku 48 ES vyplývá, že právo na svobodu usazování je zaručeno nejen příslušníkům Společenství, ale rovněž společnostem založeným v souladu s právními předpisy některého členského státu, které mají své sídlo, správní ústředí nebo hlavní provozovnu ve Společenství (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 27. září 1988, Daily Mail a General Trust, C-81/87, Recueil, s. 5483; ze dne 9. března 1999, Centros, C-212/97, Recueil, s. I-1459, bod 18, a ze dne 5. listopadu 2002, Überseering, C-208/00, Recueil, s. I-9919, bod 56).

17 Svoboda usazování může být nicméně, pokud neexistují harmonizační opatření Společenství, omezena vnitrostátní právní úpravou odůvodněnou důvody uvedenými v čl. 46 odst. 1 ES nebo naléhavými důvody obecného zájmu (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 28. dubna 1977, Thieffry, C-71/76, Recueil, s. 765, body 12 a 15, jakož i Kraus, uvedený výše, bod 32).

18 V tomto kontextu přísluší členským státům rozhodnout, na jaké úrovni zajistí ochranu cílů uvedených v čl. 46 odst. 1 ES a obecného zájmu, jakož i určit způsob, kterým má být tato úroveň dosažena. Nicméně to mohou učinit pouze v mezích stanovených smlouvou a musí přitom dodržet zásadu proporcionality, která vyžaduje, aby všechna přijatá opatření byla způsobilá zaručit uskutečnění

sledovaného cíle a aby nepřesáhla meze toho, co je nezbytné pro jeho dosažení (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 20. května 1992, Ramrath, C-106/91, Recueil, s. I-3351, body 29 a 30, jakož i Kraus, uvedený výše, bod 32).

19 V projednávaném případě je třeba shledat, že předmětný režim registrace lodí způsobuje omezení svobody usazování vlastníků uvedených lodí. Ve skutečnosti pokud vlastnické společnosti, které hodlají zaregistrovat v Nizozemsku své lodě, nesplňují sporné podmínky, nemají jinou možnost jak provést tuto registraci než změnit příslušným způsobem strukturu svého základního kapitálu nebo své správní orgány – což jsou změny, které mohou mít hluboký a převratný dopad uvnitř společnosti a předpokládají splnění mnoha formalit, které nejsou bez finančních následků. Vlastníci lodí musí rovněž přizpůsobit svou politiku přijímání pracovníků, aby vyloučili z místních zástupců všechny osoby, které nejsou státními příslušníky Společenství nebo EHP.

20 V tomto ohledu nemůže být přijat argument uvedený nizozemskou vládou, že na rozdíl od podmínky státní příslušnosti vázané na členský stát nemůže podmínka státní příslušnosti Společenství nebo EHP představovat „omezení" ve smyslu článku 43 ES. Při neexistenci harmonizovaného pravidla platného pro celé Společenství totiž podmínka státní příslušnosti Společenství nebo EHP, stejně jako podmínka státní příslušnosti určitého členského státu, může představovat překážku svobody usazování.

21 Takové omezení nemůže být odůvodněno nezbytností účinné kontroly a jurisdikce nad loděmi plujícími pod vlajkou Nizozemska. Nizozemský režim registrace lodí není způsobilý zaručit uskutečnění svých cílů a přesahuje meze toho, co je nezbytné pro jejich dosažení. Je totiž obtížné si představit, jak by struktura základního kapitálu nebo správních orgánů společností vlastnících loď či státní příslušnost místního

zástupce mohly ovlivnit výkon účinné kontroly státu vlajky nad lodí. Tyto okolnosti jsou nevýznamné pro přijetí takových opatření, jako je kontrola lodě, registrace údajů o lodi, ověření kvalifikace a pracovních podmínek posádky, jakož i zahájení a vedení vyšetřování v případě nehody nebo plavební nehody na volném moři.

22 V tomto ohledu nelze přijmout argumentaci podanou nizozemskou vládou za účelem prokázání přiměřené povahy uvedeného režimu.

23 Pokud jde o argument, že Nizozemské království bylo povinno přijmout dotyčný režim podle čl. 91 odst. 1 a čl. 94 odst. 1 úmluvy z Montego Bay, postačí shledat, jak také prokázal generální advokát v bodech 51 až 59 svého stanoviska, že výše uvedená ustanovení této úmluvy neobsahují takovou povinnost Nizozemska.

24 Co se týče argumentu, že Společenství samo uvádí tento požadavek ve svém sekundárním právu, je třeba konstatovat, že ačkoli by podmínky státní příslušnosti Společenství nebo EHP mohly být přípustné v rámci harmonizovaného režimu Společenství, nemohou být zavedeny jednostranně členskými státy v jejich vnitrostátních právních úpravách.

25 Co se týče argumentu, že pro zajištění účinné kontroly je nezbytné zajistit existenci pouta vzhledem ke skutečnému vlastníkovi (konečnému vlastníkovi lodě), je třeba uvést, že pro účely takové kontroly je postačující stanovit, že správa lodě musí být zajišťována osobou, která má plnou moc k zastupování, prostřednictvím provozovny

umístěné v Nizozemsku (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 25. července 1991, Factortame a další, C-221/89, Recueil, s. I-3905, bod 36). Členský stát tak může zakročit přímo vůči zástupci vlastníka lodě.

26 Pokud jde o argument, že podmínka státní příslušnosti značně zvyšuje šance na účinný výkon jurisdikce, je třeba shledat, že možnost členského státu vykonávat svou jurisdikci nad nějakou osobou závisí na praktické dostupnosti této osoby, a nikoli na její státní příslušnosti. Toto kritérium je přitom uspokojeno již tím, že správa lodě musí být zajišťována osobou, která má plnou moc k zastupování vlastníka lodě prostřednictvím provozovny umístěné v Nizozemsku.

27 Za těchto podmínek jsou první tři žalobní důvody opodstatněné.

Ke čtvrtému a pátému žalobnímu důvodu

Argumentace účastníků řízení

28 Podle Komise zakládá předmětný režim správy lodí omezení svobody usazování.

29 Navíc Komise tvrdí, že ačkoli tento režim může být odůvodněn obecným zájmem souvisejícím s účinnou kontrolou, musí být považován za nepřiměřený sledovanému cíli.

30 Nizozemská vláda uplatňuje, že předmětný režim správy lodí neomezuje svobodu usazování.

31 Podle nizozemské vlády je tento režim i za předpokladu, že by snad způsoboval omezení, v každém případě odůvodněn obecným zájmem souvisejícím s nezbytností výkonu účinné kontroly a jurisdikce nad loděmi plujícími pod nizozemskou vlajkou.

Závěry Soudního dvora

32 V projednávaném případě je třeba shledat, že předmětný režim správy lodí způsobuje omezení svobody usazování vlastníků uvedených lodí. Brání totiž příslušníkům Společenství působit formou rejdařské společnosti se správcem, který je příslušníkem třetího státu nebo má bydliště ve třetím státě.

33 Takové omezení nemůže být odůvodněno výkonem účinné kontroly a jurisdikce nad loděmi plujícími pod nizozemskou vlajkou. Nizozemský režim správy lodí není způsobilý zaručit uskutečnění svých cílů a přesahuje meze toho, co je nezbytné pro jejich dosažení. Je totiž obtížné si představit, jak státní příslušnost a bydliště správce rejdařské společnosti vlastnící loď mohou ovlivnit výkon účinné kontroly státu vlajky nad lodí.

34 V tomto ohledu, pokud jde o podmínku státní příslušnosti, vyplývá z bodů 23 až 26 tohoto rozsudku, že argumenty uplatněné nizozemskou vládou za účelem prokázání přiměřené povahy uvedeného režimu musí být zamítnuty.

35 Co se týče podmínky bydliště, argumentaci podanou nizozemskou vládou nelze přijmout.

36 Co se týče argumentu, že podmínka bydliště značně zvyšuje šance na účinný výkon jurisdikce, je třeba shledat, že možnost členského státu vykonávat svou jurisdikci nad nějakou osobou závisí na praktické dostupnosti této osoby, a ne na jejím bydlišti. Toto kritérium je tedy uspokojeno tím, že správa lodě musí být zajišťována osobou, která má plnou moc k zastupování vlastníka lodě prostřednictvím provozovny umístěné v Nizozemsku.

37 Co se týče argumentu, že vzhledem k zeměpisné poloze Nizozemska nemůže osoba, která má bydliště mimo Společenství nebo mimo stát, který je stranou Dohody o evropském hospodářském prostoru, správně vykonávat každodenní správu, která přísluší správci rejdařské společnosti, je třeba znovu připomenout, že možnost členského státu vykonávat svou jurisdikci nad určitou osobou závisí na praktické dostupnosti této osoby, a ne na jejím bydlišti. V tomto kontextu postačí vyžadovat, aby správa lodě byla zajištěna osobou, která má plnou moc k zastupování vlastníka této lodě prostřednictvím provozovny umístěné v Nizozemsku.

38 Za těchto podmínek je čtvrtý a pátý žalobní důvod opodstatněný.

39 Vzhledem k předchozímu je třeba shledat, že Nizozemské království tím, že přijalo a ponechalo v platnosti článek 311 Wetboek van Koophandel a článek 8:169 Burgelijk Wetboek, které stanoví podmínky týkající se:

— státní příslušnosti akcionářů společností, které jsou vlastníky námořní lodě a přejí si ji zaregistrovat v Nizozemsku;

— státní příslušnosti členů představenstva společností, které jsou vlastníky námořní lodě a přejí si ji zaregistrovat v Nizozemsku;

— státní příslušnosti fyzických osob pověřených běžnou správou provozovny, která vykonává v Nizozemsku činnost námořní dopravy, která je požadována pro registraci lodě v nizozemských registrech;

— státní příslušnosti správců rejdařských společností námořních lodí zaregistrovaných v Nizozemsku a

— bydliště správců rejdařských společností námořních lodí zaregistrovaných v Nizozemsku,

nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článků 43 ES a 48 ES.

K nákladům řízení

40 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů řízení požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Nizozemské království bylo ve sporu neúspěšné, je namístě mu uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

1) **Nizozemské království tím, že přijalo a ponechalo v platnosti článek 311 Wetboek van Koophandel a článek 8:169 Burgelijk Wetboek, které stanoví podmínky týkající se:**

— **státní příslušnosti akcionářů společností, které jsou vlastníky námořní lodě a přejí si ji zaregistrovat v Nizozemsku;**

— **státní příslušnosti členů představenstva společností, které jsou vlastníky námořní lodě a přejí si ji zaregistrovat v Nizozemsku;**

— **státní příslušnosti fyzických osob pověřených běžnou správou provozovny, která vykonává v Nizozemsku činnost námořní dopravy, která je požadována pro registraci lodě v nizozemských registrech;**

— **státní příslušnosti správců rejdařských společností námořních lodí zaregistrovaných v Nizozemsku a**

— **bydliště správců rejdařských společností námořních lodí zaregistrovaných v Nizozemsku,**

nesplnilo povinnosti, které pro ně vyplývají z článků 43 ES a 48 ES.

2) **Nizozemskému království se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.