EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

14. oktoober 2004 *

Kohtuasjas C-299/02,

mille esemeks on EÜ artikli 226 alusel esitatud liikmesriigi kohustuse rikkumise tuvastamise hagi,

esitatud 23. augustil 2002,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: K. H. I. Simonsson ja H. M. H. Speyart, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Madalmaade Kuningriik, esindajad: H. G. Sevenster ja S. Terstal,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja esimees P. Jann (ettekandja), kohtunikud A. Rosas ja R. Silva de Lapuerta,

kohtujurist: P. Léger,
kohtusekretär: R. Grass,

arvestades kirjalikku menetlust,

olles 27. mai 2004. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Oma hagis palub Euroopa Ühenduste Komisjon kohtul tuvastada, et kuna Madalmaade Kuningriik on vastu võtnud ja säilitanud oma õiguses Wetboek van Koophandel'i (äriseadustik) artikli 311 ja Burgerlijk Wetboek'i (tsiviilseadustik) artikli 8:169, milles sätestatakse tingimused:

— nende äriühingute aktsionäride ja juhtide kodakondsusele, kes omavad merelaeva, mida nad soovivad Madalmaades registreerida, ning samuti

— Madalmaades registreeritud merelaevu omavate äriühingute juhtide kodakondsusele ja elukohale ning selliste füüsiliste isikute kodakondsusele ja elukohale, kes vastutavad selle Madalmaades asuva tegevuskoha igapäevase juhtimise eest, kus tegeldakse Madalmaades laeva registreerimiseks nõutava merelaevandusega,

on ta rikkunud EÜ artiklitest 43 ja 48 tulenevaid kohustusi.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

2 ÜRO 10. detsembri 1982. aasta rahvusvahelise mereõiguse konventsiooni, millega ühendus ühines nõukogu 23. märtsi 1998. aasta otsusega 98/392/EÜ (EÜT L 179, lk 1; edaspidi „Montego Bay konventsioon"), artikli 91 lõige 1 sätestab, et „riik kehtestab laeva oma riikkondsusse võtmise, oma territooriumil registreerimise ja oma lipu all sõitmise tingimused. [...] Nimetatud riigi ja laeva vahel peab olema tegelik seos".

3 Montego Bay konventsiooni artikli 94 lõige 1 näeb ette, et „riik teostab oma lipu all sõitvate laevade haldus-, tehnilistes ja sotsiaalküsimustes oma jurisdiktsiooni ja kontrolli", ja loetleb järgnevates lõigetes rea meetmeid, mida lipuriik selles suhtes peab võtma.

Siseriiklik õigus

4 Wetboek van Koophandel'i artikli 311 lõiked 1 ja 3 sätestavad:

„1. Laeval on Madalmaade riikkondsus, kui on täidetud järgmised tingimused:

a) vähemalt kaks kolmandikku laevast kuulub ühele või mitmele füüsilisele isikule või äriühingule, kellel on Euroopa Ühenduse liikmesriigi kodakondsus või kes on Euroopa Ühenduse liikmesriigis registreeritud [edaspidi „ühenduse kodakondsus"] või mõne Euroopa Majanduspiirkonna lepingu liikmesriigi kodakondsus või kes on Euroopa Majanduspiirkonna lepingu liikmesriigis registreeritud [edaspidi „EMP kodakondsus"];

b) punktis a nimetatud isik või isikud tegelevad Madalmaades merelaevandusega äriühingu kaudu, mis on selles riigis asutatud või millel on seal teine tegevuskoht, [...] ja juhivad laeva kasutamist peamiselt Madalmaadest;

c) punktis b nimetatud tegevuskoha tegevust juhivad üks või mitu füüsilist isikut, kellel on [ühenduse] või [EMP] kodakondsus;

d) punktis c nimetatud isikul või isikutel on esindusõigus kõigis laeva kasutamisega seotud ning laeva, kaptenit ja teisi meeskonnaliikmeid puudutavates küsimustes.

[...]

3. Ühenduse või EMP kodakondsusega juriidiline isik käesoleva sätte tähenduses on Euroopa Ühenduse liikmesriigi või mõne teise EMP liikmesriigi õiguse alusel loodud juriidiline isik [...], millel on Euroopa Ühenduse liikmesriigis või mõnes teises EMP liikmesriigis registrijärgne asukoht, juhatuse asukoht või peamine tegevuskoht, tingimusel et:

a) vähemalt kaks kolmandikku märgitud aktsiatest on registreeritud füüsiliste isikute nimele, kellel on [ühenduse] või [EMP] kodakondsus, või käesoleva lõike tähenduses äriühingute nimele algusest peale ja enamikul juhtidest on [ühenduse] või [EMP] kodakondsus, või et

b) kõikidel juhtidel on [ühenduse] või [EMP] kodakondsus."

5 Vastavalt Burgerlijk Wetboek'i artiklile 8:160 on laevandusäriühingu puhul tegemist spetsiifilise laeva ühisomandi vormiga, mis võimaldab füüsilistel isikutel laeva ühiselt omada ilma selleks juriidilist isikut asutamata.

6 Burgerlijk Wetboek'i artikli 8:163 kohaselt „võib iga laevandusäriühing võtta tööle raamatupidaja [juhi]".

7 Burgerlijk Wetboek'i artikli 8:169 lõige 1 näeb ette, et „raamatupidaja [juhi] töösuhe lõpeb [...] [ühenduse] või [EMP] kodakondsuse kaotamisel või siis, kui ta asub elama väljaspoole Euroopa Ühenduse liikmesriiki [edaspidi „ühenduse elukoht"]".

Kohtueelne menetlus

8 Olles andnud Madalmaade Kuningriigile võimaluse oma seisukoha esitamiseks, saatis komisjon 27. jaanuaril 2000 põhjendatud arvamuse, milles ta teavitas liikmesriiki sellest, et teatud merelaevade registreerimist ja kasutamist reguleeriva siseriikliku õiguse aspektid tunduvad olevat vastuolus asutamislepingu artikliga 43, loetuna koosmõjus artikliga 48. Seejärel kutsus ta liikmesriiki võtma asutamislepingust tulenevate kohustuste järgimiseks vajalikke meetmeid kahe kuu jooksul põhjendatud arvamuse kättesaamisest. Kuna komisjon ei olnud Madalmaade ametiasutuste 8. mai 2000. aasta vastusega rahul, otsustas ta esitada käesoleva hagi.

Hagi

9 Oma hagi toetuseks esitab komisjon sisuliselt kolm väidet, mis puudutavad tingimusi, mida Madalmaade Kuningriik laeva registreerimiseks nõuab (edaspidi „laevade registreerimise kord"). Need väited põhinevad sellel, et EÜ artikliga 43 on vastuolus tingimus, mille kohaselt:

— osadel merelaeva omava ühenduse äriühingu aktsionäridest peab olema ühenduse või EMP kodakondsus;

— merelaeva omava ühenduse äriühingu juhtidel peab olema ühenduse või EMP kodakondsus ja/või

— merelaeva omava ühenduse äriühingu Madalmaades asuva tegevuskoha igapäevase juhtimisega tegelevatel füüsilistel isikutel (edaspidi „kohapealsed esindajad") peab olema ühenduse või EMP kodakondsus.

10 Peale selle esitab komisjon kaks väidet, mis puudutavad tingimusi, mida Madalmaade Kuningriik laevandusäriühingtele laevade kasutamiseks esitab (edaspidi „laevade kasutamise kord"). Need väited on põhjendatud sellega, et EÜ artikliga 43 on vastuolus tingimus, mille kohaselt:

— laevandusäriühingu juhtidel peab olema ühenduse või EMP kodakondsus ja

— laevandusäriühingu juhtidel peab olema ühenduse või EMP elukoht.

Kolm esimest väidet

Poolte argumendid

11 Komisjoni väitel kujutab laevade registreerimise kord endast asutamisvabaduse piirangut.

12 Lisaks väidab komisjon, et kuigi seda korda saab õigustada üldistes huvides teostatava efektiivse kontrolli vajadusega, tuleb seda soovitud eesmärgi suhtes käsitleda ebaproportsionaalsena.

13 Madalmaade valitsus kinnitab, et laevade registreerimise kord ei piira asutamisvabadust.

14 Peale selle on Madalmaade valitsus seisukohal, et isegi kui see kord kujutab endast asutamisvabaduse piirangut, on see õigustatud avaliku huviga teostada tõhusat kontrolli ja jurisdiktsiooni Madalmaade lipu all sõitvate laevade üle.

Euroopa Kohtu hinnang

15 Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale keelab EÜ artikkel 43 kõik siseriiklikud meetmed, mis isegi siis, kui neid kohaldatakse ilma kodakondsusest lähtuva diskrimineerimiseta, takistavad või muudavad asutamislepinguga garanteeritud asutamisvabaduse teostamise ühenduse kodanikele vähem atraktiivseks (vt selle kohta 31. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas C-19/92: Kraus, EKL 1993, lk I-1663, punkt 32).

16 EÜ artiklist 48 tuleneb, et asutamisvabadus pole garanteeritud mitte ainult ühenduse kodanikele vaid ka äriühingutele, mis on asutatud vastavalt liikmesriigi seadusele ja millel on ühenduse piires registrijärgne asukoht, juhatuse asukoht või peamine tegevuskoht (vt selle kohta 27. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 81/87: Daily Mail and General Trust, EKL 1988, lk 5483; 9. märtsi 1999. aasta otsus kohtuasjas C-212/97: Centros, EKL 1999, lk I-1459, punkt 18, ja 5. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-208/00: Überseering, EKL 2002, lk I-9919, punkt 56).

17 Ühenduse ühtlustamismeetmete puudumisel võib asutamisvabadust siseriikliku õiguse normidega siiski piirata, kui see on EÜ artikli 46 lõikes 1 nimetatud põhjustel või ülekaaluka üldise huvi tõttu õigustatud (vt selle kohta 28. aprilli 1977. aasta otsus kohtuasjas 71/76: Thieffry, EKL 1977, lk 765, punktid 12 ja 15, ning eespool viidatud kohtuotsus Kraus, punkt 32).

18 Selles kontekstis tuleb liikmesriikidel otsustada, millisel määral nad kavatsevad EÜ artikli 46 lõikes 1 nimetatud eesmärke ja üldisi huvisid kaitsta ja millisel moel see tuleb saavutada. Siiski saavad nad seda teha asutamislepinguga seatud piirides, eriti peavad nad järgima proportsionaalsuse põhimõtet, mille kohaselt peavad võetud meetmed olema eesmärgi saavutamiseks sobivad ega tohi ulatuda kaugemale, kui on

eesmärgi saavutmiseks vajalik (vt selle kohta 20. mai 1992. aasta otsus kohtuasjas C-106/91: Ramrath, EKL 1992, lk I-3351, punktid 29 ja 30, ning eespool viidatud kohtuotsus Kraus, punkt 32).

19 Antud asjas tuleb sedastada, et kõnealune laevade registreerimise kord piirab nimetatud laevade omanike asutamisvabadust. Kui laevaomanikest ettevõtjad, kes soovivad oma laevad Madalmaades registreerida, ei vasta vaidlusalustele tingimustele, ei ole neil registreerimiseks muud võimalust, kui muuta oma aktsiakapitali või juhtorganite struktuuri — muutused, mis võivad ühe äriühingu jaoks kaasa tuua tõsiseid vapustusi ja majanduslike tagajärgedega formaalsuste täitmist. Samuti peavad laevaomanikud kohandama oma töölevärbamise poliitikat, välistamaks ühenduse või EMP suhtes kolmandate riikide kodanike saamise nende kohalikeks esindajateks.

20 Madalmaade valitsuse argument, et erinevalt liikmesriigi kodakondsusest ei kujuta ühenduse või EMP kodakondsuse tingimus endast piirangut EÜ artikli 43 tähenduses, ei ole selles osas vastuvõetav. Tõepoolest, ühtlustatud normi puudumisel kogu ühenduse jaoks võib nii ühenduse või EMP kodakondsuse kui ka konkreetse liikmesriigi kodakondsuse nõue kujutada endast asutamisvabaduse piirangut.

21 Kõnealust piirangut ei saa Madalmaade lipu all sõitvate laevade üle tõhusa kontrolli ja jurisdiktsiooni teostamise põhjendusel õigustada. Madalmaade laevade registreerimise kord ei ole oma eesmärkide saavutamiseks sobiv ja ulatub kaugemale sellest, mis on nende saavutamiseks vajalik. On raske mõista, mil moel võivad laevaomanikest äriühingute kapitali või juhtorganite struktuur või kohalike

esindajate kodakondsus mõjutada laeva efektiivset kontrollimist lipuriigi poolt. Need asjaolud mõjutavad vähe selliseid meetmeid nagu laeva inspekteerimine, laeva puudutavate andmete registreerimine, meeskonna kvalifikatsiooni ja töötingimuste kontrollimine, samuti avamerel juhtunud intsidendi või õnnetuse korral uurimise algatamine.

22 Seega ei ole Madalmaade valitsuse argumentatsioon nimetatud korra proportsionaalsuse kohta vastuvõetav.

23 Argumendi suhtes, mille kohaselt Madalmaade Kuningriik peaks kõnealuse korra Montego Bay konventsiooni artiklite 91 lõikest 1 ja 94 lõikest 1 tulenevalt kehtestama, tuleb märkida, et konventsiooni nimetatud sätetest Madalmaade Kuningriigile sellist kohustust ei tulene, nagu märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktides 51–59.

24 Mis puudutab argumenti, mille kohaselt on ühendus selle kohustuse ise oma teiseses õiguses sätestanud, siis tuleb sedastada, et kui ühenduse või EMP kodakondsus võiks ühenduse õiguse raames olla ühtlustatud, ei saaks liikmesriigid seda ühepoolselt oma siseriiklikus õiguses reguleerida.

25 Argumendi suhtes, mille kohaselt tuleb efektiivse kontrolli tagamiseks kindlustada side tegeliku omanikuga (laeva omamisest lõplik kasusaaja), tuleb rõhutada, et niisuguseks kontrolliks piisab, kui näha ette, et laeva kasutamist juhiks esindusõigusega isik tegevuskohast, mis asub Madalmaades (vt selle kohta 25. juuli 1991. aasta

otsus kohtuasjas C-221/89: Factortame jt, EKL 1991, lk I-3905, punkt 36). Nii saab liikmesriik asju ajada vahetult laevaomaniku esindajaga.

26 Mis puudutab argumenti, mille kohaselt kodakondsuse nõue suurendab märgavalt tõhusa jurisdiktsiooni teostamise võimalust, tuleb sedastada, et riigi võimalus isiku üle oma jurisdiktsiooni teostada ei sõltu mitte isiku kodakondsusest, vaid eelkõige tema praktilisest kättesaadavusest. See tingimus on juba täidetud, kui laeva kasutamist peab juhtima laevaomaniku esindamise õigust omav isik Madalmaades asuvast tegevuskohast.

27 Neil asjaoludel on kolm esimest väidet põhjendatud.

Neljas ja viies väide

Poolte argumendid

28 Komisjoni väitel kujutab kõnealune laevade kasutamise kord endast asutamisvabaduse piirangut.

29 Peale selle kinnitab komisjon, et isegi siis, kui seda korda saab üldistes huvides efektiivse kontrolli teostamisega põhjendada, tuleb seda käsitleda kui eesmärgi suhtes ebaproportsionaalset korda.

30 Madalmaade Kuningriik väidab, et kõnealune laevade kasutamise kord ei piira asutamisvabadust.

31 Igal juhul on Madalmaade valitsuse väitel selge, et isegi juhul, kui selle süsteemiga kaasneb piirang, oleks see üldistest huvidest lähtudes Madalmaade lipu all sõitvate laevade üle tõhusa kontrolli ja jurisdiktsiooni teostamise vajadusega põhjendatav.

Euroopa Kohtu hinnang

32 Tuleb sedastada, et käesolevas asjas kõne all olev laevade kasutamise kord on nimetatud laevade omanike asutamisvabadust piirav. Ühenduse kodanikud, kes soovivad tegutseda laevandusäriühinguna, kaasates juhi, kellel on kolmanda riigi kodakondsus või elukoht, ei saa seda teha.

33 Kõnealust piirangut ei saa Madalmaade lipu all sõitvate laevade üle tõhusa kontrolli ja jurisdiktsiooni teostamise vajadusega põhjendada. Madalmaade laevade kasutamise kord ei ole oma eesmärkide saavutamiseks sobiv ja ulatub kaugemale sellest, mis on nende saavutamiseks vajalik. On tõepoolest raske mõista, mil moel võivad laevandusäriühingu juhi kodakondsus ja elukoht mõjutada laeva efektiivset kontrollimist lipuriigi poolt.

34 Mis puudutab kodakondsuse tingimust, siis käesoleva otsuse punktidest 23–26 tuleneb, et Madalmaade valitsuse argumentatsioon nimetatud korra proportsionaalsuse kohta ei ole vastuvõetav.

35 Madalmaade valitsuse argumente elukoha tingimuse põhjendamiseks ei saa arvesse võtta.

36 Mis puudutab argumenti, mille kohaselt elukoha tingimus suurendab oluliselt tõhusa jurisdiktsiooni teostamise võimalusi, tuleb sedastada, et riigi võimalus isiku suhtes oma jurisdiktsiooni teostada sõltub eelkõige isiku praktilisest kättesaadavusest ja mitte tema elukohast. See tingimus on juba täidetud, kui laeva kasutamist peab juhtima laevaomaniku esindamise õigust omav isik tegevuskohast, mis asub Madalmaades.

37 Mis puudutab argumenti, mille kohaselt Madalmaade geograafilist asukohta arvesse võttes ei saa isik, kelle elukoht asub väljaspool ühendust või Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriike, laevandusäriühingu igapäevast juhtimiskohustust korrektselt täita, tuleb veel kord meelde tuletada, et riigi võimalus isiku üle oma jurisdiktsiooni teostada ei sõltu mitte isiku elukohast, vaid eelkõige tema praktilisest kättesaadavusest. Selles kontekstis piisab nõudest, et laeva kasutamist juhiks laevaomaniku esindamise õigust omav isik tegevuskohast, mis asub Madalmaades.

38 Neil asjaoludel on neljas ja viies väide põhjendatud.

39 Eespool toodut arvesse võttes tuleb sedastada, et kuna Madalmaade Kuningriik on vastu võtnud ja säilitanud oma õiguses Wetboek van Koophandel'i artikli 311 ja Burgerlijk Wetboek'i artikli 8:169, milles sätestatakse tingimused:

— nende äriühingute aktsionäride kodakondsusele, kes omavad merelaeva, mida nad soovivad Madalmaades registreerida;

— nende äriühingute juhtide kodakondsusele, kes omavad merelaeva, mida nad soovivad Madalmaades registreerida;

— Madalmaades registreeritud merelaevu omavate äriühingute juhtide kodakondsusele ja elukohale ning selliste füüsiliste isikute kodakondsusele ja elukohale, kes vastutavad selle Madalmaades asuva tegevuskoha igapäevase juhtimise eest, kus tegeldakse Madalmaades laeva registreerimiseks nõutava merelaevandusega;

— Madalmaades registreeritud laevu omavate laevandusäriühingute juhtide kodakondsusele ja

— Madalmaades registreeritud laevu omavate laevandusäriühingute elukohale,

on ta rikkunud EÜ artiklitest 43 ja 48 tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

40 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Madalmaad on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista Madalmaade Kuningriigilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

1. **Kuna Madalmaad on vastu võtnud ja säilitanud oma õiguses Wetboek van Koophandel'i artikli 311 ja Burgerlijk Wetboek'i artikli 8:169, milles sätestatakse tingimused:**

   — **nende äriühingute aktsionäride kodakondsusele, kes omavad merelaeva, mida nad soovivad Madalmaades registreerida;**

   — **nende äriühingute juhtide kodakondsusele, kes omavad merelaeva, mida nad soovivad Madalmaades registreerida;**

— **Madalmaades registreeritud merelaevu omavate äriühingute juhtide kodakondsusele ja elukohale ning selliste füüsiliste isikute kodakondsusele ja elukohale, kes vastutavad selle Madalmaades asuva tegevuskoha igapäevase juhtimise eest, kus tegeldakse Madalmaades laeva registreerimiseks nõutava merelaevandusega;**

— **Madalmaades registreeritud laevu omavate laevandusäriühingute juhtide kodakondsusele ja**

— **Madalmaades registreeritud laevu omavate laevandusäriühingute elukohale,**

on Madalmaade Kuningriik rikkunud EÜ artiklitest 43 ja 48 tulenevaid kohustusi.

2. **Mõista kohtukulud välja Madalmaade Kuningriigilt.**

Allkirjad