WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)
z dnia 14 października 2004 r. *

W sprawie C-299/02

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego,

wniesioną w dniu 23 sierpnia 2002 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez K. H. I. Simonssona i H. M. H. Speyarta, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Niderlandów, reprezentowanemu przez H. G. Sevenstera i S. Terstal, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: niderlandzki.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann (sprawozdawca), prezes izby, A. Rosas i R. Silva de Lapuerta, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Léger,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 27 maja 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze stanowiącej przedmiot niniejszej sprawy Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że ustanawiając i utrzymując w mocy art. 311 Wetboek van Koophandel (kodeksu handlowego) i art. 8:169 Burgerlijk Wetboek (kodeksu cywilnego), które określają wymogi dotyczące:

— przynależności państwowej akcjonariuszy i członków organów zarządzających spółek będących właścicielami statków morskich, które mają być wpisane do rejestru okrętowego w Niderlandach, a także

— obywatelstwa i miejsca zamieszkania administratorów spółek armatorów statków morskich wpisanych do niderlandzkiego rejestru statków oraz osób fizycznych, którym powierzono bieżący zarząd oddziałem wykonującym w Niderlandach żeglugę morską, niezbędną do wpisu statku do niderlandzkiego rejestru okrętowego,

Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom, jakie ciążą na nim na mocy art. 43 WE i 48 WE.

Ramy prawne

Uregulowania międzynarodowe

2 Artykuł 91 ust. 1 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z dnia 10 grudnia 1982 r., do której Wspólnota przystąpiła decyzją Rady 98/392/WE z dnia 23 marca 1998 r. (Dz.U. L 179, str. 1, zwanej dalej „konwencją z Montego Bay"), stanowi: „każde państwo określa warunki przyznawania statkom swojej przynależności państwowej, rejestrowania statków na swoim terytorium oraz przyznawania prawa podnoszenia swojej bandery. [...] Pomiędzy państwem a statkiem powinna istnieć rzeczywista więź".

3 Artykuł 94 ust. 1 konwencji z Montego Bay stanowi: „każde państwo skutecznie wykonuje swoją jurysdykcję i kontrolę w dziedzinie administracyjnej, technicznej i socjalnej nad statkami podnoszącymi jego banderę" i wymienia w następnych ustępach szereg działań, jakie państwo bandery zobowiązane jest podjąć w tym celu.

Uregulowania krajowe

4 Zgodnie z art. 311 ust. 1 i 3 Wetboek van Koophandel:

„1. Statek ma przynależność niderlandzką po spełnieniu następujących warunków:

a) statek należy co najmniej w dwóch trzecich do jednej albo większej liczby osób fizycznych lub spółek, mających przynależność państwową Państwa Członkowskiego Wspólnot Europejskich [dalej »przynależność państwowa Wspólnoty«] lub państwa będącego stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym [dalej »przynależność państwowa EOG«];

b) osoba lub osoby, o których mowa pod lit. a), wykonują żeglugę morską w Niderlandach za pośrednictwem przedsiębiorstwa z siedzibą w tym kraju lub mającego oddział [...] i prowadzącego eksploatację statku zasadniczo z terytorium Niderlandów;

c) bieżący zarząd oddziałem, o którym mowa pod lit. b), wykonywany jest przez jedną lub większą liczbę osób fizycznych mających obywatelstwo [Wspólnoty] lub [EOG];

d) osoba lub osoby fizyczne, o których mowa pod lit. c), mają upoważnienie do reprezentacji we wszelkich sprawach związanych z eksploatacją statku i dotyczących tego statku, kapitana i innych członków załogi.

[...]

3. Dla celów niniejszego artykułu przez osobę prawną mającą przynależność państwową [Wspólnoty] lub [EOG] rozumie się osobę prawną utworzoną zgodnie z prawem jednego z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich lub jednego z państw — stron Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym [...] i mającą siedzibę, zarząd lub główne przedsiębiorstwo na terytorium jednego z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich lub jednego z państw — stron Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, pod warunkiem że:

a) akcje stanowiące co najmniej dwie trzecie kapitału zakładowego zostały objęte przez osoby fizyczne mające obywatelstwo [Wspólnoty] lub [EOG] albo przez spółki w rozumieniu niniejszego ustępu ab initio i że większość członków organów zarządzających ma obywatelstwo [Wspólnoty] lub [EOG], albo że

b) wszyscy członkowie organów zarządzających mają obywatelstwo [Wspólnoty] lub [EOG]".

5 Zgodnie z art. 8:160 Burgerlijk Wetboek spółka armatorów jest szczególną formą współwłasności statku, która pozwala, by osoby fizyczne były współwłaścicielami statku bez pośrednictwa osoby prawnej.

6 Artykuł 8:163 Burgerlijk Wetboek stanowi, że „spółka armatorów może zatrudnić księgowego [administratora]".

7 Zgodnie z art. 8:169 ust. 1 Burgerlijk Wetboek „obowiązki księgowego [administratora] wygasają, gdy [...] straci on obywatelstwo [Wspólnoty] lub [EOG], a także gdy przeniesie swoje miejsce zamieszkania poza terytorium Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich [dalej »miejsce zamieszkania we Wspólnocie«] lub państw — stron Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym [dalej »miejsce zamieszkania w EOG«]".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

8 Po umożliwieniu Królestwu Niderlandów przedstawienia uwag Komisja wydała, w dniu 27 stycznia 2000 r., uzasadnioną opinię zarzucającą mu niezgodność niektórych przepisów krajowych dotyczących wpisu do rejestru i eksploatacji statków morskich z art. 43 WE w związku z art. 48 WE. Następnie wezwała ww. Państwo Członkowskie, by zastosowało się w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania uzasadnionej opinii do zobowiązań Państwa Członkowskiego, jakie ciążą na nim na mocy Traktatu WE. Uznawszy odpowiedź udzieloną przez władze niderlandzkie pismem z dnia 8 maja 2000 r. za niezadowalającą, Komisja wniosła skargę w niniejszej sprawie.

W przedmiocie skargi

9 Na poparcie skargi Komisja podnosi w istocie trzy zarzuty, dotyczące wymogów, jakie stawia Królestwo Niderlandów dla wpisu statków do rejestru okrętowego w tym Państwie Członkowskim (zwanych dalej „spornymi zasadami wpisu statków do rejestru"). Zarzuty te oparte są na niezgodności z art. 43 WE wymogu, zgodnie z którym:

— część akcjonariuszy spółki wspólnotowej będącej właścicielem statku musi mieć przynależność państwową Wspólnoty lub EOG;

— członkowie organów zarządzających spółki wspólnotowej będącej właścicielem statku muszą mieć obywatelstwo Wspólnoty lub EOG, lub

— osoby fizyczne, którym powierzono bieżący zarząd niderlandzkiego oddziału (zwane dalej „przedstawicielami miejscowymi") spółki wspólnotowej będącej właścicielem statku, muszą mieć obywatelstwo Wspólnoty lub EOG.

10 Ponadto Komisja podnosi dwa zarzuty dotyczące wymogów, jakie stawia Królestwo Niderlandów w odniesieniu do eksploatacji statku przez spółkę armatorów (zwanych dalej „spornymi zasadami eksploatacji statków"). Zarzuty te oparte są na niezgodności z art. 43 WE wymogu, zgodnie z którym:

— administrator spółki armatorów musi mieć obywatelstwo Wspólnoty lub EOG oraz

— administrator spółki armatorów musi mieć miejsce zamieszkania na terytorium Wspólnoty lub EOG.

W przedmiocie trzech pierwszych zarzutów

Argumentacja stron

11 Komisja twierdzi, że sporne zasady wpisu statków do rejestru stanowią ograniczenie swobody przedsiębiorczości.

12 Ponadto Komisja utrzymuje, że o ile zasady te mogłyby być uzasadnione względami interesu publicznego w związku z koniecznością sprawowania skutecznej kontroli, o tyle jednak są one nieproporcjonalne do celu, jakiemu mają służyć.

13 Rząd niderlandzki twierdzi, że sporne zasady wpisu statków do rejestru nie ograniczają swobody przedsiębiorczości.

14 Rząd ten utrzymuje ponadto, że nawet przy założeniu, iż zasady te stanowią ograniczenie swobody przedsiębiorczości, byłyby one uzasadnione względami interesu publicznego, w związku z koniecznością sprawowania skutecznej kontroli i jurysdykcji nad statkami podnoszącymi banderę niderlandzką.

Ocena Trybunału

15 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 43 WE zakazuje stosowania, nawet bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, wszelkich środków krajowych, które mogą utrudniać lub zniechęcać obywateli Wspólnoty do korzystania ze swobody przedsiębiorczości, jaką gwarantuje Traktat (zob. podobnie wyrok z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92 Kraus, Rec. str. I-1663, pkt 32).

16 Zgodnie z art. 48 WE ze swobody przedsiębiorczości korzystać mogą nie tylko obywatele Wspólnoty, ale także spółki ustanowione zgodnie z ustawodawstwem Państwa Członkowskiego i mające siedzibę statutową, zarząd lub główne przedsiębiorstwo we Wspólnocie (zob. podobnie wyroki z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 81/87 Daily Mail and General Trust, Rec. str. 5483; z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie C-212/97 Centros, Rec. str. I-1459, pkt 18 i z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie C-208/00 Überseering, Rec. str. I-9919, pkt 56).

17 W braku wspólnotowych przepisów harmonizujących swoboda przedsiębiorczości może jednak być ograniczana przez przepisy krajowe uzasadnione względami wymienionymi w art. 46 ust. 1 WE lub nadrzędnymi względami interesu ogólnego (zob. podobnie wyroki z dnia 28 kwietnia 1977 r. w sprawie 71/76 Thieffry, Rec. str. 765, pkt 12 i 15, a także ww. wyrok w sprawie Kraus, pkt 32).

18 Państwa Członkowskie muszą zatem zdecydować, na jakim poziomie zamierzają chronić interesy wymienione w art. 46 ust. 1 WE oraz interes ogólny, a także, jakimi metodami ów poziom ochrony ma zostać osiągnięty. Czyniąc to, muszą się jednak trzymać w ramach nakreślonych przez Traktat, w szczególności przestrzegając zasady proporcjonalności, która wymaga, by podjęte kroki prowadziły do

zamierzonego celu i nie wykraczały poza to, co konieczne do jego osiągnięcia (zob. podobnie wyroki z dnia 20 maja 1992 r. w sprawie C-106/91 Ramrath, Rec. str. I-3351, pkt 29 i 30, a także ww. wyrok w sprawie Kraus, pkt 32).

19 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że skutkiem spornych zasad wpisu statków do rejestru jest ograniczenie swobody przedsiębiorczości właścicieli tych statków. W wypadku bowiem, gdy spółka niespełniająca spornych warunków zechce zarejestrować w Niderlandach statek, którego jest właścicielem, musi w tym celu zmienić strukturę własnościową kapitału lub strukturę swoich organów — co może prowadzić do poważnych zakłóceń funkcjonowania spółki, jak również wymaga dopełnienia rozlicznych formalności niepozostających bez skutków finansowych. Ponadto właściciele statków muszą zmodyfikować politykę kadrową, nie mogąc zatrudnić w charakterze przedstawiciela miejscowego obywatela państwa niebędącego członkiem Wspólnoty lub EOG.

20 Podniesiony w tym względzie przez rząd niderlandzki argument, zgodnie z którym, w odróżnieniu od wymogu przynależności państwowej określonego Państwa Członkowskiego, wymóg przynależności państwowej Wspólnoty lub EOG nie może stanowić „ograniczenia" w rozumieniu art. 43 WE, nie zasługuje na przyjęcie. W braku bowiem przepisu zharmonizowanego obowiązującego w całej Wspólnocie, wymóg przynależności państwowej Wspólnoty lub EOG może, podobnie jak wymóg obywatelstwa określonego Państwa Członkowskiego, stanowić ograniczenie swobody przedsiębiorczości.

21 Ograniczenia takiego nie można uzasadniać koniecznością wykonywania skutecznej kontroli i jurysdykcji nad statkami podnoszącymi banderę Niderlandów. Niderlandzkie zasady wpisu statków do rejestru nie odpowiadają zamierzonemu celowi i wykraczają poza to, co konieczne do jego osiągnięcia. Trudno bowiem zrozumieć, dlaczego struktura kapitałowa lub struktura organów spółki będącej właścicielem statku, albo obywatelstwo jej miejscowego przedstawiciela miałyby mieć wpływ na

skuteczność kontroli sprawowanej nad statkiem przez państwo bandery. Okoliczności te nie wpływają na stosowanie takich metod jak inspekcja statku, rejestracja dotyczących go danych, weryfikacja kwalifikacji i warunków pracy załogi czy otwarcie i prowadzenie dochodzenia w razie wypadku lub innego zdarzenia w żegludze na pełnym morzu.

22 Argumentacja podnoszona w tej kwestii przez rząd niderlandzki na uzasadnienie proporcjonalnego charakteru przedmiotowych zasad wpisu do rejestru nie zasługuje na przyjęcie.

23 W odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym Królestwo Niderlandów zobowiązane było do przyjęcia spornych zasad na mocy art. 91 ust. 1 i art. 94 ust. 1 konwencji z Montego Bay, wystarczy stwierdzić, że, jak to wykazał rzecznik generalny w punktach 51–59 opinii, wyżej wymienione postanowienia tej konwencji nie nakładają na Królestwo Niderlandów podobnego obowiązku.

24 W odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym zobowiązanie takie wynika z samego prawa pochodnego Wspólnoty, należy stwierdzić, że o ile wymogi przynależności państwowej Wspólnoty lub EOG mogłyby zostać wprowadzone w ramach zharmonizowanego systemu wspólnotowego, o tyle nie jest możliwe, by Państwa Członkowskie wprowadzały je jednostronnie w prawie krajowym.

25 Jeżeli chodzi o argument, jakoby dla zapewnienia skutecznej kontroli konieczne było ustanowienie związku z rzeczywistym właścicielem (ostatnim uprawnionym do własności statku), należy podnieść, że dla celów takiej kontroli wystarczający jest wymóg, by eksploatacja statku prowadzona była za pośrednictwem oddziału znajdującego się na terytorium Niderlandów i przez osobę upoważnioną do

reprezentacji (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-221/89 Factortame i in., Rec. str. I-3905, pkt 36). Państwo Członkowskie może w ten sposób podejmować bezpośrednie działania wobec przedstawiciela właściciela statku.

26 Co do argumentu mówiącego, że wymóg obywatelstwa zwiększa w znacznym stopniu możliwości skutecznego sprawowania jurysdykcji, należy stwierdzić, że możliwość skutecznego sprawowania przez państwo jurysdykcji nad określoną osobą zależy przede wszystkim od praktycznej dostępności tej osoby, a nie od jej obywatelstwa. Dla spełnienia tego kryterium wystarczy, by eksploatacja statku prowadzona była za pośrednictwem oddziału znajdującego się na terytorium Niderlandów i przez osobę upoważnioną do reprezentowania właściciela statku.

27 W związku z powyższym pierwsze trzy zarzuty należy uznać za zasadne.

W przedmiocie czwartego i piątego zarzutu

Argumentacja stron

28 Zdaniem Komisji, sporne zasady eksploatacji statków stanowią ograniczenie w swobodzie przedsiębiorczości.

29 Ponadto Komisja utrzymuje, że o ile zasady te mogłyby być uzasadnione interesem ogólnym polegającym na konieczności sprawowania skutecznej kontroli, to jednak należy je uznać za nieproporcjonalne do celu, jakiemu mają służyć.

30 Rząd niderlandzki zaprzecza, by sporne zasady eksploatacji statków stanowiły ograniczenie swobody przedsiębiorczości.

31 Zdaniem tego rządu, nawet jeśli zasady te powodują takie ograniczenie, to w każdym razie jest ono uzasadnione względami interesu ogólnego w związku z koniecznością sprawowania skutecznej kontroli i jurysdykcji nad statkami podnoszącymi banderę niderlandzką.

Ocena Trybunału

32 Stwierdzić trzeba, że sporne zasady eksploatacji statków skutkują ograniczeniem swobody przedsiębiorczości przez właścicieli statków. Uniemożliwiają one bowiem obywatelom wspólnotowym prowadzenie działalności w formie spółki armatorów zatrudniającej administratora mającego obywatelstwo państwa trzeciego lub miejsce zamieszkania w państwie trzecim.

33 Ograniczenia takiego nie można uzasadnić koniecznością sprawowania skutecznej kontroli i jurysdykcji nad statkami podnoszącymi banderę niderlandzką. Obowiązujące w tym kraju zasady eksploatacji statków nie odpowiadają zamierzonemu celowi i wykraczają poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia. Trudno bowiem zrozumieć, dlaczego obywatelstwo lub miejsce zamieszkania administratora spółki armatorów statku miałoby mieć wpływ na skuteczność kontroli sprawowanej nad tym statkiem przez państwo bandery.

34 Zgodnie z tym, co wynika z punktów 23–26 niniejszego wyroku, argumenty wysunięte przez rząd niderlandzki w odniesieniu do wymogu obywatelstwa w celu wykazania proporcjonalności powyższych zasad należy odrzucić.

35 Argumenty rządu niderlandzkiego odnoszące się do wymogu miejsca zamieszkania również nie zasługują na przyjęcie.

36 Co do argumentu mówiącego, że wymóg miejsca zamieszkania zwiększa w znacznym stopniu możliwości skutecznego sprawowania jurysdykcji, należy stwierdzić, że możliwość skutecznego sprawowania przez państwo jurysdykcji nad określoną osobą zależy przede wszystkim od praktycznej dostępności tej osoby, a nie od jej miejsca zamieszkania. Dla spełnienia tego kryterium wystarczy, by eksploatacja statku prowadzona była za pośrednictwem oddziału znajdującego się na terytorium Niderlandów i przez osobę upoważnioną do reprezentowania właściciela statku.

37 W odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym ze względu na położenie geograficzne Niderlandów osoba mająca miejsce zamieszkania poza terytorium Wspólnoty lub państw stron porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym nie może właściwie sprawować codziennych obowiązków administratora spółki armatorów, wystarczy przypomnieć po raz kolejny, że możliwość skutecznego sprawowania przez państwo jurysdykcji nad określoną osobą zależy przede wszystkim od praktycznej dostępności tej osoby, a nie od jej miejsca zamieszkania. W związku z tym wystarczające jest wymaganie, by eksploatacja statku prowadzona była za pośrednictwem oddziału znajdującego się na terytorium Niderlandów i przez osobę upoważnioną do reprezentowania właściciela statku.

38 Zarzuty czwarty i piąty są więc zasadne.

39 Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że przyjmując i utrzymując w mocy art. 311 Wetboek van Koophandel i art. 8:169 Burgerlijk Wetboek, ustanawiające wymogi w zakresie:

— przynależności państwowej akcjonariuszy spółki będącej właścicielem statku, który ma być wpisany do rejestru okrętowego w Niderlandach;

— obywatelstwa członków organów zarządzających spółki będącej właścicielem statku, który ma być wpisany do rejestru okrętowego w Niderlandach;

— obywatelstwa osób fizycznych, którym powierzono bieżący zarząd oddziałem wykonującym w Niderlandach żeglugę morską, niezbędną do wpisu statku do niderlandzkiego rejestru okrętowego;

— obywatelstwa administratorów spółek armatorów statków morskich wpisanych do rejestru okrętowego w Niderlandach oraz

— miejsca zamieszkania administratorów spółek armatorów statków morskich wpisanych do rejestru okrętowego w Niderlandach,

Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom Państwa Członkowskiego, jakie ciążą na nim na mocy art. 43 WE i 48 WE.

W przedmiocie kosztów

40 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Niderlandów kosztami, zaś państwo to przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) **Przyjmując i utrzymując w mocy art. 311 Wetboek van Koophandel i art. 8:169 Burgerlijk Wetboek, ustanawiające wymogi w zakresie:**

— **przynależności państwowej akcjonariuszy spółki będącej właścicielem statku, który ma być wpisany do rejestru okrętowego w Niderlandach;**

— **obywatelstwa członków organów zarządzających spółki będącej właścicielem statku, który ma być wpisany do rejestru okrętowego w Niderlandach;**

— **obywatelstwa osób fizycznych, którym powierzono bieżący zarząd oddziałem wykonującym w Niderlandach żeglugę morską, niezbędną do wpisu statku do niderlandzkiego rejestru okrętowego;**

— **obywatelstwa administratorów spółek armatorów statków morskich wpisanych do rejestru okrętowego w Niderlandach oraz**

— **miejsca zamieszkania administratorów spółek armatorów statków morskich wpisanych do rejestru okrętowego w Niderlandach,**

Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom, jakie ciążą na nim na mocy art. 43 WE i 48 WE.

2) **Królestwo Niderlandów zostaje obciążone kosztami postępowania.**

Podpisy