SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 14. oktobra 2004*

V zadevi C-299/02,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 23. avgusta 2002,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata K. H. I. Simonsson in H. M. H. Speyart, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Nizozemski, ki jo zastopata H. G. Sevenster in S. Terstal, zastopnika,

tožena stranka,

* Jezik postopka: nizozemščina.

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi P. Jann (poročevalec), predsednik senata, A. Rosas, sodnik, in R. Silva de Lapuerta, sodnica,

generalni pravobranilec: P. Léger,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 27. maja 2004

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evrôpskih skupnosti s tožbo zahteva ugotovitev, da Kraljevina Nizozemska ni izpolnila obveznosti iz členov 43 ES in 48 ES s tem, da je sprejela in v svojem pravu ohranila člen 311 Wetboek van Koophandel (trgovinskega zakonika) in člen 8:169 Burgerlijk Wetboek (civilnega zakonika), v katerih so določeni pogoji v zvezi z:

— državljanstvom imetnikov deležev in poslovodij družb, ki so lastnice morskega plovila, ki ga želijo registrirati na Nizozemskem;

— državljanstvom in prebivališčem poslovodij ladjarskih družb na Nizozemskem registriranih morskih plovil ter fizičnih oseb, ki so pooblaščene za tekoče upravljanje družbe, v okviru katere se na Nizozemskem opravlja pomorski promet, potreben za registracijo ladje v nizozemskih registrih.

Pravni okvir

Mednarodna ureditev

2 Člen 91(1) Konvencije Združenih narodov o pomorskem pravu z dne 10. decembra 1982, h kateri je Skupnost pristopila s Sklepom Sveta 98/392/ES z dne 23. marca 1998 (UL L 179, str. 1, v nadaljevanju: Konvencija iz Montego Baya), določa, da „vsaka država določa pogoje, pod katerimi dodeli ladjam svojo državno pripadnost, jih vpiše v vpisnik na svojem ozemlju ter jim da pravico do izobešanja svoje zastave [...] Med državo in ladjo mora biti resnična zveza".

3 Člen 94 Konvencije iz Montego Baya v odstavku 1 določa, da „vsaka država aktivno izvršuje svojo suverenost in nadzor nad ladjami lastne zastave glede upravnih, tehničnih in socialnih zadev", in v naslednjih odstavkih našteva vrsto ukrepov, ki jih mora država ladijske zastave za to sprejeti.

Nacionalna ureditev

4 Člen 311(1) in (3) Wetboek van Koophandel se glasi:

„1. Ladja ima nizozemsko državno pripadnost, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

a) ladja vsaj dvotretjinsko pripada eni ali več fizičnim osebam ali družbam, ki imajo državljanstvo ene izmed držav članic Evropskih skupnosti [v nadaljevanju: državljanstvo Skupnosti] ali druge države pogodbenice Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru [v nadaljevanju: državljanstvo države EGP];

b) pod črko a) označena oseba ali osebe opravlja ali opravljajo pomorski promet na Nizozemskem preko podjetja, ki ima na Nizozemskem svoj sedež ali sekundarni kraj poslovanja, [...] in zagotavlja ali zagotavljajo upravljanje ladje v prvi vrsti iz Nizozemske;

c) tekoče upravljanje poslov pod črko b) označenega kraja poslovanja se zagotavlja s strani ene ali več fizičnih oseb, ki ima ali imajo državljanstvo [Skupnosti] ali [EGP];

d) pod črko c) označena oseba ali osebe razpolaga ali razpolagajo s pooblastili za zastopanje v vseh vprašanjih, ki so povezana z upravljanjem ladje in zadevajo ladjo, njenega kapitana ali ostale člane posadke.

[...]

3. KOt pravna oseba, ki Kot pravna oseba, ki ima državno pripadnost [Skupnosti] ali [EGP], v smislu tega člena velja oseba, ki je ustanovljena po pravnih predpisih države članice Evropskih skupnosti ali druge države pogodbenice Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru [...] in ima svoj statutarni sedež, glavno upravo ali glavni kraj poslovanja na ozemlju države članice Evropskih skupnosti ali druge države pogodbenice Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru, če:

a) se deleži, ki predstavljajo vsaj dve tretjini vpisanega kapitala, glasijo na ime fizičnih oseb, ki imajo državljanstvo [Skupnosti] ali [EGP], ali pravnih oseb v na začetku tega odstavka označenem smislu, in ima večina poslovodij državljanstvo [Skupnosti] ali [EGP], ali

b) imajo vsi poslovodje državljanstvo [Skupnosti] ali [EGP]."

5 Po členu 8:160 Burgerlijk Wetboek gre pri ladjarski družbi za posebno obliko solastnine ladje, ki omogoča fizičnim osebam solastništvo ladje brez posredništva kakšne pravne osebe.

6 Člen 8:163 Burgerlijk Wetboek določa, da „se lahko v vsaki ladjarski družbi zaposli knjigovodjo [poslovodjo]".

7 Člen 8:169(1) Burgerlijk Wetboek predvideva, da „se funkcija knjigovodje [poslovodje] konča, če [...] ta nima več državljanstva [Skupnosti] ali [EGP] ali prenese njegovo prebivališče izven ozemlja države članice Evropskih skupnosti [v nadaljevanju: prebivališče v Skupnosti] ali druge države pogodbenice Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru [v nadaljevanju: prebivališče v EGP]".

Predhodni postopek

8 Potem ko je Komisija dala Kraljevini Nizozemski možnost, da se izreče, je 27. januarja 2000 naslovila nanjo obrazloženo mnenje, v katerem je zaključila, da se ji nekateri vidiki nacionalne ureditve glede registracije in upravljanja morskih plovil zdijo nezdružljivi s členom 43 ES v povezavi s členom 48 ES. Komisija je zato pozvala to državo članico, naj iz Pogodbe ES izhajajoče obveznosti izpolni v roku dveh mesecev od prejema tega utemeljenega mnenja. Ker Komisija ni bila zadovoljna z odgovorom, ki so ga posredovali nizozemski organi s pisanjem z dne 8. maja 2000, se je odločila, da vloži to tožbo.

Tožba

9 Komisija svojo tožbo v bistvenem utemeljuje s tremi očitki, ki se nanašajo na s strani Kraljevine Nizozemske postavljene pogoje za registracijo ladje v tej državi članici (v nadaljevanju: sporna ureditev glede registracije ladij). Kot neskladno s členom 43 ES se očita, da

— mora del imetnikov deležev družbe Skupnosti, ki je lastnica ladje, imeti državljanstvo Skupnosti ali EGP;

— morajo poslovodje družbe Skupnosti, ki je lastnica ladje, imeti državljanstvo Skupnosti ali EGP, in/ali

— morajo fizične osebe, ki so pooblaščene za tekoče upravljanje nizozemskega kraja poslovanja družbe Skupnosti, ki je lastnica ladje (v nadaljevanju: zastopniki na kraju samem), imeti državljanstvo Skupnosti ali EGP.

10 Poleg tega navaja Komisija dva očitka v zvezi s strani Kraljevine Nizozemske zahtevanimi pogoji za upravljanje ladij prek ladjarske družbe (v nadaljevanju: sporna ureditev glede upravljanja ladij). Kot neskladno s členom 43 ES se očita, da

— mora poslovodja ladjarske družbe imeti državljanstvo Skupnosti ali EGP, in

— mora poslovodja ladjarske družbe imeti prebivališče na ozemlju Skupnosti ali EGP.

Prvi trije očitki

Trditve strank

11 PoPo mnenju Komisije pomeni sporna ureditev glede registracije ladij omejitev svobode ustanavljanja.

12 Sicer pa bi ta ureditev, celo če bi lahko bila upravičena z razlogi javnega interesa v zvezi z učinkovitim nadzorom, štela za nesorazmerno glede na zasledovani cilj.

13 Nizozemska vlada navaja, da sporna ureditev glede registracije ladij ne omejuje svobode ustanavljanja.

14 PolePoleg tega bi bila ta ureditev, tudi če bi vsebovala omejitev svobode ustanavljanja, upravičena z razlogi javnega interesa v zvezi z nujnostjo izvrševanja učinkovitega nadzora in suverenosti nad ladjami, ki plujejo pod nizozemsko zastavo.

Presoja Sodišča

15 V skladu z ustaljeno sodno prakso nasprotuje člen 43 ES vsaki nacionalni ureditvi, tudi če se ta uporablja brez diskriminacije na podlagi državljanstva, ki bi za državljana Skupnosti lahko pomenila oviro pri izvajanju svobode ustanavljanja, zagotovljene s Pogodbo, ali to izvajanje napravila manj privlačno (glej v tem smislu sodbo z dne 31. marca 1993 v zadevi Kraus, C-19/92, Recueil, str. I-1663, točka 32).

16 Iz člena 48 ES izhaja, da je pravica do ustanavljanja zagotovljena ne samo državljanom Skupnosti, ampak tudi družbam, ustanovljenim po pravu ene izmed držav članic, ki imajo svoj statutarni sedež, glavno upravo ali glavni kraj poslovanja znotraj Skupnosti (glej v tem smislu sodbe z dne 27. septembra 1988 v zadevi Daily Mail and General Trust, 81/87, Recueil, str. 5483; z dne 9. marca 1999 v zadevi Centros, C-212/97, Recueil, str. I-1459, točka 18, in z dne 5. novembra 2002 v zadevi Überseering, C-208/00, Recueil, str. I-9919, točka 56).

17 Ker ni usklajevalnih ukrepov Skupnosti, pa se lahko svoboda ustanavljanja omeji z nacionalnimi ureditvami, ki so upravičene z razlogi, navedenimi v členu 46(1) ES, ali z nujnimi razlogi javnega interesa (glej v tem smislu sodbo z dne 28. aprila 1977 v zadevi Thieffry, 71/76, Recueil, str. 765, točki 12 in 15, in zgoraj navedeno sodbo Kraus, točka 32).

18 V teh okoliščinah se države članice odločijo, na kakšni ravni nameravajo zagotavljati varstvo v členu 46(1) ES navedenih ciljev in ciljev javnega interesa ter kako naj se ta raven doseže. To pa lahko storijo le v okviru, ki ga določa Pogodba in še zlasti ob upoštevanju temeljnega načela sorazmernosti, pri čemer morajo sprejeti ukrepi omogočati uresničevanje zasledovanega cilja in ne smejo presegati tega, kar je nujno

za dosego tega cilja (glej v tem smislu sodbo z dne 20. maja 1992 v zadevi Ramrath, C-106/91, Recueil, str. I-3351, točki 29 in 30, ter zgoraj navedeno sodbo Kraus, točka 32).

19 VV obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da sporna ureditev glede registracije ladij učinkuje kot omejitev svobode ustanavljanja za lastnike teh ladij. Če namreč družbe lastnice ladij, ki jih želijo registrirati na Nizozemskem, spornih pogojev ne izpolnjujejo, lahko dosežejo registracijo le, če ustrezno spremenijo strukturo kapitala družbe ali njenih poslovodnih organov – take spremembe lahko povzročijo korenite preobrate znotraj družbe in zahtevajo izpolnjevanje številnih formalnosti, ki niso brez finančnih posledic. Lastniki ladij morajo svojo zaposlitveno politiko prilagoditi tako, da med zastopniki na kraju samem ni takih brez državljanstva Skupnosti ali EGP.

20 V tej zvezi ni mogoče slediti navedbi nizozemske vlade, da pogoj državljanstva Skupnosti ali EGP, drugače kot pogoj, vezan na državljanstvo določene države članice, ne more pomeniti „omejitve" v smislu člena 43 ES. Ker ni uskladitvenega predpisa, ki bi veljal za celotno Skupnost, lahko namreč pogoj državljanstva Skupnosti ali EGP ravno tako kot pogoj državljanstva določene države članice pomeni oviro za svobodo ustanavljanja.

21 OmejiTake omejitve, kot je obravnavana, ni mogoče upravičiti z nujnostjo izvrševanja učinkovitega nadzora in suverenosti nad ladjami, ki plujejo pod nizozemsko zastavo. Nizozemska ureditev glede registracije ladij ne zagotavlja doseganja teh ciljev in presega to, kar je nujno za dosego teh ciljev. Ni namreč razvidno, kako bi struktura kapitala družbe ali poslovodnih organov družb, ki so

lastnice te ladje, ali tudi državljanstvo zastopnikov na kraju samem lahko vplivala na izvrševanje učinkovitega nadzora nad ladjo s strani države ladijske zastave. Te okoliščine so brez pomena za sprejetje ukrepov, kot so inšpekcijski pregled ladje, vodenje vpisnika s podatki, ki se nanašajo na to ladjo, preveritev usposobljenosti in delovnih pogojev posadke, kot tudi uvedba in vodenje preiskave v primeru nesreče ali drugega, z upravljanjem ladje povezanega dogodka na odprtem morju.

22 V tej zvezi ne gre slediti argumentaciji nizozemske vlade v dokaz sorazmernosti te ureditve.

23 K argumentu, da je Kraljevina Nizozemska v skladu s členoma 91(1) in 94(1) Konvencije iz Montego Baya zavezana k sprejetju sporne ureditve, zadošča ugotovitev, da – kot je generalni pravobranilec pokazal v točkah od 51 do 59 njegovih sklepnih predlogov – navedene določbe te konvencije ne vsebujejo nobene take obveznosti za Kraljevino Nizozemsko.

24 V zvezi s trditvijo, da je Skupnost sama vključila ta pogoj v sekundarno zakonodajo, je treba ugotoviti, da so pogoji državljanstva Skupnosti ali EGP sicer lahko dopustni v usklajeni ureditvi Skupnosti, vendar pa jih države članice ne smejo enostransko določati v svojem nacionalnem pravu.

25 V zvezi s trditvijo, da je za zagotavljanje učinkovitega nadzora potrebna zveza z dejanskim lastnikom (tistim, ki je zadnji lastnik ladje), je treba pripomniti, da za tak nadzor zadošča predpis, da ladjo iz kraja poslovanja na Nizozemskem upravlja oseba, ki ima pooblastilo za zastopanje (glej v tem smislu sodbo z dne 25. julija 1991

v zadevi Factortame in drugi, C-221/89, Recueil, str. I-3905, točka 36). Tako lahko država članica posreduje neposredno proti zastopniku lastnika.

26 Kar zadeva argument, da pogoj državljanstva povečuje možnosti za učinkovito izvrševanje suverenosti, je treba ugotoviti, da so možnosti države, da izvaja suverenost nad posamezno osebo, odvisne predvsem od njene praktične dosegljivosti in ne od njenega državljanstva. To merilo pa je že izpolnjeno, če se mora upravljanje ladje, ki se vrši iz kraja poslovanja na Nizozemskem, izvajati oseba, ki je pooblaščena za zastopanje lastnika ladje.

27 Zato so prvi trije očitki utemeljeni.

Četrti in peti očitek

Trditve strank

28 Po mnenju Komisije pomeni sporna ureditev glede upravljanja ladij omejitev svobode ustanavljanja.

29 Vrh tega bi ta ureditev, celo če bi jo bilo mogoče upravičiti z razlogi javnega interesa v zvezi z izvrševanjem učinkovitega nadzora, štela za nesorazmerno glede na zasledovani cilj.

30 Nizozemska vlada navaja, da sporna ureditev glede upravljanja ladij ne omejuje svobode ustanavljanja.

31 V vsakem primeru bi bila ta ureditev, tudi če bi vsebovala omejitev, upravičena z razlogi javnega interesa v zvezi z nujnostjo izvrševanja učinkovitega nadzora in suverenosti nad ladjami, ki plujejo pod nizozemsko zastavo.

Presoja Sodišča

32 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da sporna ureditev glede upravljanja ladij učinkuje kot omejitev svobode ustanavljanja za lastnike teh ladij. Ta ureditev namreč ovira državljane Skupnosti, da bi dejavnost v obliki ladjarske družbe opravljali s poslovodjo, ki je državljan tretje države ali ima v tretji državi prebivališče.

33 Taka omejitev, kot je obravnavana, se ne more upravičiti z nujnostjo izvrševanja učinkovitega nadzora in suverenosti nad ladjami, ki plujejo pod nizozemsko zastavo. Nizozemska ureditev glede upravljanja ladij ne prispeva k uresničitvi teh ciljev in presega to, kar je potrebno za doseg teh ciljev. Ni namreč razvidno, kako bi lahko državljanstvo ali prebivališče poslovodje ladjarske družbe, ki je lastnica ladje, vplivalo na izvrševanje učinkovitega nadzora ladje s strani države ladijske zastave.

34 Kar zadeva v tej zvezi pogoj državljanstva, izhaja iz točk od 23 do 26 te sodbe, da je treba zavrniti argumentacijo nizozemske vlade v dokaz sorazmernosti te ureditve.

35 Kar zadeva pogoj prebivališča, ravno tako ni mogoče slediti navedbi nizozemske vlade.

36 V zvezi z argumentom, da pogoj prebivališča znatno povečuje možnosti za učinkovito izvrševanje suverenosti, je treba ugotoviti, da je možnost države, da izvršuje suverenost nad posameznikom, odvisna predvsem od praktične dosegljivosti te osebe in ne od njenega prebivališča. To merilo pa je izpolnjeno že, če mora upravljanje ladje iz nizozemskega kraja poslovanja opravljati oseba, ki je pooblaščena za zastopanje lastnika te ladje.

37 Tudi v zvezi z argumentom o geografskem položaju Nizozemske in možnostjo, da oseba, ki ima prebivališče zunaj Skupnosti ali zunaj ene izmed držav pogodbenic Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru, ne izpolnjuje redno vsakodnevnih nalog poslovodje ladjarske družbe, je treba vnovič opozoriti na to, da je možnost države, da izvršuje suverenost nad posamezno osebo, odvisna predvsem od njene praktične dosegljivosti in ne od njenega prebivališča. V tej zvezi zadostuje zahteva, naj upravljanje ladje s strani na Nizozemskem lociranega kraja poslovanja opravlja oseba, ki je pooblaščena za zastopanje lastnika te ladje.

38 Zato sta četrti in peti očitek utemeljena.

39 Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da Kraljevina Nizozemska ni izpolnila obveznosti iz členov 43 in 48 ES s tem, da je sprejela in v svoji zakonodaji ohranila člen 311 Wetboek van Koophandel in člen 8:169 Burgerlijk Wetboek, v katerih so opredeljeni določeni pogoji v zvezi z

— državljanstvom imetnikov deležev družb, ki so lastnice ladje, ki jo želijo registrirati na Nizozemskem;

— državljanstvom poslovodij družb, ki so lastnice ladje, ki jo želijo registrirati na Nizozemskem;

— državljanstvom fizičnih oseb, ki so pooblaščene za tekoče upravljanje kraja poslovanja, v okviru katerega se na Nizozemskem opravlja pomorski promet, potreben za registracijo ladje v nizozemskih vpisnikih;

— državljanstvom poslovodij ladjarskih družb na Nizozemskem registriranih ladij, in

— prebivališčem poslovodij ladjarskih družb na Nizozemskem registriranih ladij.

Stroški

40 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Kraljevini Nizozemski naloži plačilo stroškov postopka, in ker ta s svojimi predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1) **S tem da je sprejela in ohranila v svoji zakonodaji člen 311 Wetboek van Koophandel in člen 8:169 Burgerlijk Wetboek, s katerima so določeni pogoji v zvezi z:**

— **državljanstvom lastnikov deležev družb, ki so lastnice pomorskega plovila, ki ga želijo registrirati na Nizozemskem;**

— **državljanstvom poslovodij družb, ki so lastnice pomorskega plovila, ki ga želijo registrirati na Nizozemskem;**

— **državljanstvom fizičnih oseb, pooblaščenih za tekoče upravljanje kraja poslovanja, iz katerega se dejavnost pomorske plovbe, ki je potrebna za registracijo ladje v nizozemskih registrih, opravlja na Nizozemskem;**

— **državljanstvom poslovodij ladjarskih družb, ki so lastnice pomorskih plovil, registriranih na Nizozemskem, in**

— **prebivališča poslovodij ladjarskih družb, ki so lastnice pomorskih plovil, registriranih na Nizozemskem,**

Kraljevina Nizozemska ni izpolnila obveznosti iz členov 43 in 48 ES.

2) **Kraljevini Nizozemski se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi