



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

7 noiembrie 2024*

„Trimitere preliminară – Uniunea vamală – Codul vamal al Uniunii – Regulamentul (UE) nr. 952/2013 – Articolul 18 – Reprezentantul vamal – Libera prestare a serviciilor – Directiva 2006/123/CE – Articolele 10 și 15 – Centre de asistență vamală – Limitarea teritorială a activității – Restricție – Justificare”

În cauza C-503/23,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Tribunalul Administrativ Regional din Piemont, Italia), prin decizia din 26 iulie 2023, primită de Curte la 7 august 2023, în procedura

Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl

împotriva

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Agenzia delle Dogane – Direzione Interregionale per la Liguria,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul T. von Danwitz, vicepreședintele Curții, îndeplinind funcția de președinte al Camerei întâi, domnul A. Arabadjiev și doamna I. Ziemele (raportoare), judecători,

avocat general: doamna T. Ćapeta,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl, de S. Mellano, avvocată;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de F. Meloncelli, avvocato dello Stato;

* Limba de procedură: italiana.

– pentru Comisia Europeană, de L. Armati și F. Moro, în calitate de agenți,
având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatei generale,
pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 56-62 TFUE, a articolului 18 din Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii (JO 2013, L 269, p. 1, denumit în continuare „Codul vamal”), precum și a articolelor 10 și 15 din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între un centru de asistență vamală (denumit în continuare „CAD”), Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl (denumit în continuare „Cad Mellano”), pe de o parte, și Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Agenzia delle Dogane – Direzione Interregionale per la Liguria (Agenția Vămilelor și a Monopolurilor – Agenția Vămilelor – Direcția interregională pentru Liguria, Italia), pe de altă parte, cu privire la refuzul acesteia din urmă de a autoriza Cad Mellano să își exercite activitățile în afara razei teritoriale a circumscripției vamale în care își are sediul.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Codul vamal

- 3 Considerentul (21) al Codului vamal are următorul cuprins:
„În interesul facilitării activităților comerciale, ar trebui ca orice persoană să aibă în continuare dreptul să poată numi un reprezentant în relația cu autoritățile vamale. Cu toate acestea, ar trebui eliminată posibilitatea ca dreptul la reprezentare să fie restrâns în temeiul unui act cu putere de lege adoptat de unul dintre statele membre. Mai mult, un reprezentant vamal care îndeplinește criteriile pentru acordarea statutului de operator economic autorizat pentru simplificările vamale ar trebui să aibă dreptul de a-și presta serviciile și într-un alt stat membru decât cel în care este stabilit operatorul economic. Ca regulă generală, reprezentantul vamal ar trebui să fie stabilit pe teritoriul vamal al Uniunii. Ar trebui să se facă derogarea de la această obligație atunci când reprezentantul vamal acționează în numele unor persoane care nu au obligația de a fi stabilite pe teritoriul vamal al Uniunii sau în alte cazuri justificate.”
- 4 Articolul 18 din acest cod, intitulat „Reprezentantul vamal”, are următorul cuprins:
„(1) Orice persoană poate desemna un reprezentant vamal.

Această reprezentare poate fi directă, caz în care reprezentantul vamal acționează în numele și pe seama unei alte persoane, sau indirectă, caz în care reprezentantul vamal acționează în nume propriu, dar pe seama unei alte persoane.

(2) Reprezentantul vamal este stabilit pe teritoriul vamal al Uniunii.

Cu excepția unor prevederi contrare, se face derogare de la această cerință atunci când reprezentantul vamal acționează în numele unor persoane care nu au obligația de a fi stabilite pe teritoriul vamal al Uniunii.

(3) Statele membre pot stabili, în conformitate cu legislația Uniunii, condițiile în care un reprezentant vamal poate furniza servicii în statul membru în care este stabilit. Cu toate acestea, fără a aduce atingere aplicării unor criterii mai puțin stricte de către statul membru în cauză, un reprezentant vamal care îndeplinește criteriile stabilite la articolul 39 literele (a)-(d) are dreptul să presteze astfel de servicii într-un alt stat membru decât cel în care este stabilit.

(4) Statele membre pot aplica condițiile stabilite în conformitate cu prima teză a alineatului (3) în legătură cu reprezentanții vamali care nu sunt stabiliți pe teritoriul vamal al Uniunii.”

5 Articolul 39 din codul menționat precizează:

„Criteriile pentru acordarea statutului de operator economic autorizat sunt următoarele:

- (a) absența unei încălcări grave sau a unor încălcări repetate a legislației vamale și a dispozițiilor fiscale, inclusiv absența unui cazier conținând infracțiuni grave legate de activitatea economică a solicitantului;
- (b) dovedirea de către solicitant a unui nivel ridicat de control al operațiunilor sale și al fluxului mărfurilor, prin intermediul unui sistem de gestionare a registrelor comerciale și, după caz, de transport, care să permită efectuarea adecvată a controalelor vamale;
- (c) solvabilitate financiară, care se consideră a fi dovedită atunci când solicitantul are o situație financiară bună care îi permite să își îndeplinească angajamentele, ținând seama în mod corespunzător de caracteristicile tipului de activitate comercială în cauză;
- (d) în ceea ce privește autorizația menționată la articolul 38 alineatul (2) litera (a), standardele practice de competență sau calificările profesionale care sunt în legătură directă cu activitatea desfășurată și
- (e) în ceea ce privește autorizația menționată la articolul 38 alineatul (2) litera (b), standardele de securitate și siguranță corespunzătoare, care se consideră a fi îndeplinite atunci când solicitantul demonstrează că menține măsurile adecvate pentru a garanta securitatea și siguranța lanțului de aprovizionare internațional, inclusiv în domeniile integrității fizice și controlului accesului, proceselor logistice și manipulării anumitor tipuri de mărfuri, personalului și identificării partenerilor săi comerciali.”

Directiva 2006/123

6 Considerentele (2), (5), (6), (29) și (40) ale Directivei 2006/123 au următorul cuprins:

„(2) Pentru a promova creșterea economică și crearea de locuri de muncă în Uniunea Europeană este esențială o piață a serviciilor competitivă. În prezent, numeroase bariere în cadrul pieței interne îi împiedică pe prestatorii de servicii, în special întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri), să își extindă activitățile dincolo de frontierele naționale și să profite de toate avantajele pieței interne. Această situație scade competitivitatea la nivel mondial a prestatorilor de servicii din Uniunea Europeană. O piață liberă care obligă statele membre să elimine restricțiile în calea circulației transfrontaliere a serviciilor, crescând totodată transparența și asigurând o mai bună informare a consumatorilor, ar oferi consumatorilor o posibilitate mai mare de a alege și servicii de calitate mai bună, la prețuri mai mici.

[...]

(5) În consecință, este necesar să fie eliminate barierele din calea libertății de stabilire a prestatorilor în statele membre și barierele din calea liberei circulații a serviciilor între statele membre și să li se garanteze beneficiarilor și prestatorilor securitatea juridică necesară exercitării efective a acestor două libertăți fundamentale prevăzute de tratat. Întrucât barierele din calea pieței interne a serviciilor afectează atât operatorii care doresc să se stabilească în alte state membre, cât și pe cei care prestează un serviciu într-un alt stat membru fără a fi stabiliți acolo, este necesar ca prestatorii să aibă posibilitatea să își dezvolte activitățile de servicii în cadrul pieței interne, fie prin stabilirea într-un stat membru, fie utilizând libera circulație a serviciilor. Prestatorii ar trebui să poată alege între cele două libertăți în funcție de strategia lor de dezvoltare în fiecare stat membru.

(6) Aceste bariere nu pot fi eliminate numai prin aplicarea directă a articolelor 43 și 49 din tratat, întrucât, pe de o parte, soluționarea lor caz cu caz prin proceduri privind încălcarea dreptului comunitar împotriva statului membru în cauză ar fi, în special după extindere, extrem de complicate pentru instituțiile naționale și comunitare și, pe de altă parte, ridicarea mai multor bariere necesită o coordonare prealabilă a sistemelor juridice naționale, inclusiv instituirea cooperării administrative. Astfel cum a fost recunoscut de către Parlamentul European și Consiliu [Uniunii Europene], un instrument legislativ comunitar face posibilă obținerea unei autentice piețe interne pentru servicii.

[...]

(29) Ținând seama de faptul că tratatul prevede o bază juridică specifică pentru aspecte legate de fiscalitate și de instrumentele comunitare deja adoptate în acest domeniu, este necesar să se excludă sectorul fiscalității din domeniul de aplicare a prezentei directive.

[...]

(40) Conceptul de «motive imperative de interes general» [...] cuprinde cel puțin următoarele justificări: [...] protecția consumatorilor, [...] combaterea fraudelor [...]

7 Potrivit articolului 1 alineatul (1) din Directiva 2006/123:

„Prezenta directivă stabilește dispoziții generale pentru facilitarea exercitării libertății de stabilire pentru prestatorii de servicii și a liberei circulații a serviciilor, menținând totodată un nivel ridicat al calității serviciilor.”

8 Articolul 2 din această directivă prevede:

„(1) Prezenta directivă se aplică serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru.

[...]

(3) Prezenta directivă nu se aplică în domeniul impozitării.”

9 Articolul 3 alineatul (1) din această directivă prevede:

„În cazul în care dispozițiile prezentei directive sunt în conflict cu o dispoziție a unui alt act comunitar care reglementează aspecte specifice ale accesului la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia în sectoare specifice sau pentru profesii specifice, dispoziția celui alt act comunitar prevalează și se aplică acestor sectoare sau profesii specifice. [...]”

10 Articolul 4 din aceeași directivă, intitulat „Definiții”, are următorul cuprins:

„În sensul prezentei directive se aplică următoarele definiții:

1. «serviciu» înseamnă orice activitate economică independentă, prestată în mod obișnuit în schimbul unei remunerații, menționată la articolul 50 din tratat;

[...]

6. «regim de autorizare» înseamnă orice procedură care obligă prestatorul sau beneficiarul să facă demersuri pe lângă autoritatea competentă în scopul obținerii unei decizii formale sau a unei decizii implicite referitoare la accesul la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia;

7. «cerință» înseamnă orice obligație, interdicție, condiție sau limită prevăzută în actele cu putere de lege sau actele administrative ale statelor membre sau care rezultă din jurisprudență, practici administrative, normele ordinelor profesionale sau normele colective ale asociațiilor profesionale sau ale altor organizații profesionale adoptate în exercitarea autonomiei lor juridice; normele stabilite prin convenții colective negociate de către partenerii sociali nu sunt în sine considerate cerințe în sensul prezentei directive;

8. «motive imperative de interes general» înseamnă motive astfel recunoscute în jurisprudența Curții de Justiție, inclusiv următoarele motive: ordinea publică; siguranța publică; sănătate publică; păstrarea echilibrului financiar al sistemului de securitate socială; protecția consumatorilor, beneficiarilor serviciilor și a lucrătorilor; loialitatea tranzacțiilor comerciale; combaterea fraudei; protecția mediului și a mediului urban; sănătatea animalelor; proprietatea intelectuală; conservarea patrimoniului național istoric și artistic; obiective de politică socială și de politică culturală;

[...]”

11 Articolul 10 din Directiva 2006/123, intitulat „Condiții de acordare a autorizației”, prevede:

„(1) Regimurile de autorizare au la bază criteriile care îngrădesc exercitarea competenței de apreciere a autorităților competente, pentru ca aceasta să nu fie utilizată într-o manieră arbitrară.

(2) Criteriile menționate la alineatul (1) sunt:

(a) nediscriminatorii;

(b) justificate printr-un motiv imperativ de interes general;

(c) proporționale cu acel obiectiv de interes general;

[...]

(4) Autorizația trebuie să permită prestatorului accesul la activitatea de servicii sau exercitarea acelei activități pe teritoriul național, inclusiv prin înființarea de agenții, filiale, sucursale, birouri, cu excepția cazului în care o autorizație individuală acordată fiecărei stabiliri sau o limitare a autorizației la o anumită parte a teritoriului este justificată printr-un motiv imperativ de interes general.

[...]”

12 Articolul 15 din această directivă prevede:

„(1) Statele membre examinează dacă în cadrul sistemului lor juridic se impune oricare dintre cerințele menționate la alineatul (2) și se asigură că oricare astfel de cerințe sunt compatibile cu condițiile stabilite la alineatul (3). Statele membre își adaptează actele cu putere de lege și actele administrative în așa fel încât acestea să fie compatibile cu aceste condiții.

(2) Statele membre examinează dacă sistemul lor juridic condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de oricare dintre următoarele cerințe nediscriminatorii:

(a) restricții cantitative sau teritoriale, în special sub forma limitărilor stabilite în funcție de populație sau a unei distanțe geografice minime între prestatori;

[...]

(e) interdicția de a avea mai mult de un loc de stabilire pe teritoriul aceluiași stat;

[...]

(3) Statele membre verifică dacă cerințele menționate la alineatul (2) îndeplinesc următoarele condiții:

(a) nediscriminare: cerințele nu trebuie să fie direct sau indirect discriminatorii în funcție de cetățenie sau naționalitate sau, în ceea ce privește societățile, în funcție de situarea sediului social;

(b) necesitate: cerințele trebuie să fie justificate printr-un motiv imperativ de interes general;

- (c) proporționalitate: cerințele trebuie să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit; acestea nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit și nu trebuie să fie posibilă înlocuirea acestor cerințe cu alte măsuri mai puțin restrictive care permit atingerea aceluiași rezultat.

[...]

Dreptul italian

- 13 Decreto-legge n. 417 – Disposizioni concernenti criteri di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto, delle tasse per i contratti di trasferimento di titoli o valori e altre disposizioni tributarie urgenti (Decretul-lege nr. 417 privind dispozițiile referitoare la criteriile de aplicare a taxei pe valoarea adăugată, a taxelor pe contractele de transfer de titluri sau de valori și alte dispoziții fiscale urgente) din 30 decembrie 1991 (GURI nr. 1 din 2 ianuarie 1992, p. 3), transformat în lege, după modificări, prin lege n. 66 (Legea nr. 66) din 6 februarie 1992 (GURI nr. 33 din 10 februarie 1992, p. 4), prevede la articolul 7 alineatele 1f și 1g:

„1f. Comisarii vamali menționați la alineatul 1e pot constitui societăți de capital cu capital minim de 100 de milioane de lire [italiene (ITL)] (aproximativ 51 645 de euro)], având ca obiect de activitate exclusiv prestarea de servicii de asistență vamală pentru a îndeplini, în conformitate cu autorizația ministrului de finanțe, pe lângă sarcinile prevăzute la alineatul 1e, următoarele sarcini:

- a) să primească sau să emită declarații vamale, să certifice conținutul acestora după obținere și controlul formal al documentelor comerciale relevante, inclusiv pentru adoptarea programelor și a criteriilor de selecție în vederea verificării totale sau parțiale a mărfurilor;
- b) certifică datele achiziționate și prelucrate în conformitate cu alineatul 1e literele a), b) și c) pentru îndeplinirea formalităților care decurg din reglementarea comunitară.

1g. Administrația fiscală are competența de a solicita societăților autorizate să exercite activități de asistență vamală, inclusiv prin derogare de la orice dispoziție legislativă sau normativă contrară, datele și elementele aflate în posesia acestora. Un decret al ministrului de finanțe care urmează a fi adoptat până la 31 iulie 1992 [...] stabilește dispozițiile necesare punerii în aplicare a alineatului 1f, inclusiv dispozițiile privind societățile comerciale prevăzute la același alineat 1f și în special criteriile și modalitățile de înscriere a acestora în registrul prevăzut în acest scop și de eliberare de către ministrul de finanțe a autorizației de îndeplinire a sarcinilor care le sunt încredințate, precum și dispozițiile privind controalele și monitorizarea, inclusiv desfășurarea inspecției, de către administrația fiscală [...].”

- 14 Articolul 1 din decreto ministeriale n. 549 – Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (Decretul ministerial nr. 549 – Regulamentul privind înființarea centrelor de asistență vamală) din 11 decembrie 1992 (GURI nr. 17 din 22 ianuarie 1993, p. 16, denumit în continuare „Decretul ministerial nr. 549/1992”) prevede:

„1. Comisarii vamali înregistrați de cel puțin trei ani în registrul profesional [...] și care își desfășoară activitatea profesională în afara unui raport de muncă salariat pot constitui societăți de capital denumite CAD [...] având ca obiect de activitate exclusiv prestarea de servicii de asistență vamală [...]

2. [CAD] fac obiectul monitorizării, inclusiv al inspecției, de către administrația fiscală [...]
[...]

15 Potrivit articolului 2 din acest decret:

„1. Ministrul de finanțe acordă autorizația prevăzută la articolul 7 alineatul 1f din Legea [nr. 66] societăților menționate la articolul 1 alineatul 1 după prezentarea următoarelor documente la Departamentul vamal și al impozitelor indirecte: a) actul constitutiv al societății în care să fie indicați asociații, împreună cu datele autorizației cu valabilitate nelimitată; b) statutul societății, întocmit în conformitate cu modelul aprobat în anexa la prezentul decret; c) certificatul de înmatriculare al societății la Camera de Comerț, Industrie, Artizanat și Agricultură; d) certificarea din partea consiliului departamental competent care să ateste că toți asociații sunt înscrși de cel puțin trei ani în registrul profesional, că desfășoară o activitate profesională în afara unui raport de muncă salariat și că nu li se aplică niciuna dintre ipotezele care atrag suspendarea sau retragerea autorizației lor în temeiul articolului 53 sau 54 din [decreto del presidente della Repubblica n. 43 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (Decretul Președintelui Republicii nr. 43 de adoptare a textului unic al dispozițiilor legislative în materie vamală) din 23 ianuarie 1973 (supliment ordinar la GURI nr. 80 din 28 martie 1973, denumit în continuare «Decretul nr. 43/1973»)].

2. În plus, trebuie prezentat un document eliberat de departamentul vamal competent din raza teritorială unde se situează birourile [CAD], care să ateste, în urma desfășurării unei inspecții, că există efectiv un sediu care să aibă localuri și echipamente adecvate pentru exercitarea activității de asistență vamală, precum și un sistem de înregistrare contabilă și de păstrare a dosarelor. Orice sediu alocat ulterior desfășurării activității [CAD] va trebui de asemenea notificat departamentului vamal competent pentru efectuarea inspecției obligatorii.

[...]

16 Articolul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992 prevede:

„1. Se instituie, la Direcția Centrală a Serviciilor Vamale din cadrul Departamentului Vamal și al Impozitelor Indirecte, un registru specific în care societățile prevăzute la articolul 1 alineatul (1) vor trebui obligatoriu să se înscrie după obținerea autorizației prealabile de la ministrul de finanțe. Înscrierea presupune menționarea datelor de identificare, a numărului de autorizare, a codului de identificare fiscală și a numărului [taxei pe valoarea adăugată (TVA)] al societății, precum și atribuirea unui număr de ordine.

[...]

3. Societățile autorizate prevăzute la articolul 1 alineatul 1 își desfășoară activitatea în raza teritorială a circumscripției vamale în care își au sediul și pot să se asocieze cu societăți omoloage care au sediul și dețin autorizația de a desfășura activități în alte circumscripții teritoriale alocate unor direcții departamentale diferite și să constituie un Grup European de Interes Economic, astfel cum este prevăzut prin Regulamentul (CEE) nr. 2137/1985 [al Consiliului din 25 iulie 1985 privind Grupul European de Interes Economic (GEIE) (JO 1985, L 199, p. 1, Ediție specială, 17/vol. 1, p. 83)], reglementate de decreto legislativo [...] n. 240 [(Decretul legislativ nr. 240) din 23 iulie 1991].”

17 Articolul 7 alineatul 4 din Decretul ministerial nr. 549/1992 prevede:

„Conducerea vamală a circumscripției poate dispune efectuarea unor controale sau verificări ale activității desfășurate în birourile sau în alte spații ale [CAD] situate în raza sa teritorială.”

18 În temeiul articolului 8 din acest decret ministerial:

„1. Pentru a asigura buna gestionare a registrelor de către [CAD], regularitatea operațiunilor efectuate și respectarea obligațiilor prevăzute, monitorizarea, inclusiv inspecția, care trebuie exercitate asupra [CAD] constă într-un control încrucișat, prin sondaj, între operațiunile care rezultă din registre, din înscrisuri și din orice alt document deținut de [CAD] și actele birourilor vamale și ale utilizatorilor care au operat în aceste [CAD]. Această monitorizare se efectuează cel puțin o dată pe an.

[...]

3. Fără a aduce atingere oricărei alte obligații legale, în cazul în care monitorizarea relevă dezvăluie nereguli în domeniile care țin de competența unui alt serviciu financiar sau a unei alte administrații, se vor adresa comunicări oficiale serviciilor în cauză.”

19 Articolul 3 din legea n. 213 – Norma di adeguamento dell’attività degli spedizionieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell’interscambio internazionale delle merci (Legea nr. 213 privind dispozițiile de adaptare a activității comisarilor vamali la evoluția nevoilor dictate de traficul și schimburile internaționale de mărfuri) din 25 iulie 2000 (GURI nr. 178 din 1 august 2000, p. 5) prevede:

„[...]

4. Autorizația de exercitare a activității acordată CAD prevede că acestea pot participa la procedurile simplificate de constatare prevăzute la articolul 76 din Codul vamal comunitar instituit prin Regulamentul (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului din 12 octombrie 1992 [de instituire a Codului vamal comunitar (JO 1992, L 302, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 5, p. 58)] și la articolele 253 și următoarele din Regulamentul (CEE) nr. 2454/93 al Comisiei din 2 iulie 1993 [de stabilire a unor dispoziții de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului de instituire a Codului vamal comunitar (JO 1993, L 253, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 7, p. 3)] în condițiile și în conformitate cu normele prevăzute de acesta.

5. La aplicarea procedurilor simplificate, CAD pot prezenta mărfurile nu numai în spațiile și în locurile destinate operațiunilor vamale menționate la articolul 17 din [Decretul nr. 43/1973], ci și în locurile și antrepozitele persoanelor în numele cărora operează în fiecare caz și în care se află mărfurile, cu condiția ca aceste locuri sau antrepozite să fie situate în raza teritorială a circumscripției vamale în care sunt autorizate să opereze.

[...]”

- 20 Articolul 47 alineatul 3 din Decretul nr. 43/1973, astfel cum a fost modificat prin articolul 82 alineatul 1 litera b) din decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (Decretul legislativ nr. 59 de punere în aplicare a Directivei 2006/123/CE privind serviciile în cadrul pieței interne) din 26 martie 2010 (supliment ordinar la GURI nr. 94 din 23 aprilie 2010) precizează:

„Numirea în calitate de comisar vamal permite depunerea de declarații vamale pe întreg teritoriul național.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 21 Cad Mellano este un CAD a cărui activitate constă în a oferi clienților săi servicii de reprezentare în vamă. El a fost autorizat în acest sens de Direzione territoriale II per la Liguria, Piemonte e la Valle d'Aosta (Direcția teritorială II pentru Liguria, Piemont și Val d'Aosta, Italia) care are competența în circumscripția în care el își are sediul. Pentru aplicarea procedurilor simplificate, Cad Mellano dispune, în această circumscripție vamală, de spații autorizate în vederea efectuării operațiunilor vamale cu mărfuri fără a trebui să le plaseze în vamă sau în spațiile deținute de importator.
- 22 În cursul anului 2021, Cad Mellano a încheiat un contract cu societatea germană ALFA pentru a emite borderouri vamale de import și de export din/către Regatul Unit.
- 23 În vederea realizării operațiunilor de import și de export al mărfurilor ALFA, Cad Mellano a încheiat un contract cu societatea BETA care dispunea de un antrepozit în provincia Vicenza (Italia), în afara circumscripției vamale în care își are sediul Cad Mellano. În consecință, acesta din urmă a solicitat autorităților vamale competente aprobarea pentru spațiul respectiv.
- 24 La 20 octombrie 2021, această cerere a fost respinsă pentru motivul că articolul 3 alineatul (3) din Decretul ministerial nr. 549/1992 nu permite CAD-urilor să își desfășoare activitatea afara circumscripției vamale în care își au sediul.
- 25 Cad Mellano a sesizat Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Tribunalul Administrativ Regional din Piemonte, Italia), care este instanța de trimitere, cu o acțiune având ca obiect anularea acestei respingeri.
- 26 În primul rând, această instanță are îndoieli cu privire la compatibilitatea articolului 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992 cu articolul 18 alineatul (3) din Codul vamal. Astfel, în temeiul acestei din urmă dispoziții, în cazul în care un reprezentant vamal îndeplinește criteriile prevăzute la articolul 39 literele (a)-(d) din acest cod, el ar trebui să fie autorizat să își furnizeze serviciile într-un alt stat membru decât cel în care este stabilit. *A fortiori*, un astfel de reprezentant ar trebui să își poată desfășura activitățile pe întreg teritoriul statului membru în care este stabilit.
- 27 În al doilea rând, ar fi posibil ca articolul 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992 să contravină articolului 10 alineatul (4) din Directiva 2006/123. Astfel, această din urmă dispoziție permite prestatorului autorizat să aibă acces la activitatea de servicii sau să o exercite pe întreg teritoriul național, „inclusiv prin înființarea de agenții, filiale, sucursale sau birouri”, cu excepția cazurilor în care necesitatea unei limitări a autorizației la o anumită parte a teritoriului pentru fiecare instituție este justificată printr-un motiv imperativ de interes general. Pe de o parte, nu

pare să existe, în cauza principală, o justificare pentru o astfel de limitare. Pe de altă parte, dispoziția națională în litigiu ar avea ca efect interdicția ca un CAD să aibă un al doilea sediu pe teritoriul național. Or, o astfel de interdicție nu ar fi nici necesară, nici proporțională.

- 28 În al treilea rând, limitarea teritorială a exercitării activității unui CAD ar putea fi contrară articolelor 56-62 TFUE. Astfel, aceste CAD-uri care își desfășoară activitatea sub forma unor societăți de capital s-ar afla într-o situație obiectiv defavorabilă în raport cu comisarii vamali care, deși desfășoară aceeași activitate precum CID-urile, nu li se aplică nicio limitare teritorială.
- 29 În acest context, instanța de trimitere arată că restricția privind libera prestare a serviciilor CAD stabilite în Italia rezultând din articolul 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992 poate avea de asemenea efecte transfrontaliere din moment ce această dispoziție este aplicabilă prestatorilor stabiliți în alte state membre.
- 30 În aceste condiții, Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Tribunalul Administrativ Regional din Piemonte) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 18 din [Codul vamal] coroborat cu considerentul (21) al acestuia trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziții [articolul 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992] și unei practici naționale în temeiul cărora abilitarea de a opera a CAD-urilor [...] este limitată la un «loc aprobat» din raza de competență teritorială a direcției [vamale] regionale/interregionale/interprovinciale în care își au sediul social, excluzându-se astfel extinderea acestei abilitări de a opera la întregul teritoriu național?
- 2) Articolele 10 și 15 din Directiva [2006/123] trebuie interpretate în sensul că se opun unei dispoziții [articolul 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992] și unei practici naționale în temeiul cărora abilitarea de a opera a CAD-urilor [...] este limitată la un «loc aprobat» din raza de competență teritorială a direcției [vamale] regionale/interregionale/interprovinciale în care își au sediul social, excluzându-se astfel extinderea acestei abilitări la întregul teritoriu național și rezervându-li-se în același timp numai comisionarilor vamali abilitarea de a desfășura această activitate pe întreg teritoriul național?
- 3) Articolele 56-62 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei dispoziții [articolul 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992] și unei practici naționale în temeiul cărora abilitarea de a opera a CAD-urilor [...] este limitată la un «loc aprobat» din raza de competență teritorială a direcției [vamale] regionale/interregionale/interprovinciale în care își au sediul social, excluzându-se extinderea acestei abilitări la întregul teritoriu național și rezervându-li-se în același timp numai comisionarilor vamali abilitarea de a desfășura această activitate pe întreg teritoriul național?”

Cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară

- 31 Guvernul italian consideră că întrebările preliminare sunt lipsite de obiect. Astfel, ar fi posibil să se rețină o interpretare a articolului 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992 conformă cu dreptul Uniunii, așa încât cererea de decizie preliminară ar fi inutilă.

- 32 Trebuie amintit că procedura prevăzută la articolul 267 TFUE se întemeiază pe o separare clară a funcțiilor între instanțele naționale și Curte. În această privință, instanța națională este singura competentă să constate și să aprecieze situația de fapt din litigiul principal, precum și să interpreteze și să aplice dreptul național. De asemenea, numai instanța națională, care este sesizată cu soluționarea acestui litigiu și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată, are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea, cât și pertinenta întrebărilor pe care le adresează Curții [a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 mai 2022, U.I. (Reprezentant vamal indirect), C-714/20, EU:C:2022:374, punctul 33 și jurisprudența citată].
- 33 Rezultă că întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii, adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub răspunderea sa și a cărei exactitate Curtea nu are competența să o verifice, beneficiază de o prezumție de pertinență. Respingerea de către Curte a unei cereri formulate de o instanță națională este astfel posibilă numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal sau atunci când problema este de natură ipotetică sau Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 aprilie 2023, Legea, C-686/21, EU:C:2023:357, punctul 25 și jurisprudența citată).
- 34 În speță, instanța de trimitere a expus în mod suficient de clar contextul juridic și factual, dar și motivele care au determinat-o să aibă îndoieli cu privire la interpretarea anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii de care consideră că are nevoie pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre. Nu este evident că interpretarea solicitată nu are legătură cu litigiul principal sau că problema ridicată are caracter ipotetic.
- 35 Această apreciere nu este răsturnată de argumentul invocat de guvernul italian. Astfel, deși este adevărat că instanțele naționale sunt obligate să interpreteze dreptul național, în măsura posibilului, în conformitate cu cerințele dreptului Uniunii pentru a asigura deplina eficacitate a acestuia din urmă, totuși, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE, este de competența Curții să interpreteze dispozițiile dreptului Uniunii avute în vedere în decizia de trimitere pentru a prezenta instanței de trimitere toate elementele care să îi permită să aprecieze compatibilitatea dreptului național cu aceste dispoziții. Or, prin intermediul întrebărilor preliminare, instanța de trimitere solicită Curții tocmai elemente de interpretare a dreptului Uniunii care să permită aprecierea compatibilității cu acest drept a anumitor reglementări naționale, însă nu invită Curtea să se pronunțe ea însăși cu privire la această compatibilitate.
- 36 În aceste condiții, cererea de decizie preliminară este admisibilă.

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 37 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 18 alineatul (3) din Codul vamal trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care limitează exercitarea activității reprezentanților vamali, organizați sub forma unei societăți de capital care are ca obiect de activitate exclusiv prestarea de servicii de asistență vamală, la circumscripția vamală în raza căreia își are sediul această societate.

- 38 Conform unei jurisprudențe constante, dispozițiile dreptului Uniunii trebuie interpretate ținând seama nu numai de formularea lor, ci și de contextul în care se înscriu și de obiectivele urmărite de reglementarea din care fac parte (Hotărârea din 15 iulie 2021, BEMH și CNCC, C-325/20, EU:C:2021:611, punctul 18, și Hotărârea din 12 octombrie 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, punctul 43, precum și jurisprudența citată).
- 39 Potrivit articolului 18 alineatul (3) prima teză din Codul vamal, statele membre pot stabili, în conformitate cu dreptul Uniunii, condițiile în care un reprezentant vamal poate presta servicii în statul membru în care este stabilit.
- 40 În ceea ce privește furnizarea de servicii de către un reprezentant vamal stabilit în alt stat membru, articolul 18 alineatul (3) a doua teză din Codul vamal prevede că, fără a aduce atingere aplicării unor criterii mai puțin stricte de către statul membru în cauză, un astfel de reprezentant are dreptul să presteze astfel de servicii într-un alt stat membru decât cel în care este stabilit dacă îndeplinește criteriile stabilite la articolul 39 literele (a)-(d) din același cod.
- 41 Astfel, în temeiul acestor criterii, un reprezentant vamal trebuie să demonstreze că nu a săvârșit încălcări grave sau repetate ale legislației vamale și ale dispozițiilor fiscale, că exercită un nivel ridicat de control al operațiunilor sale și al fluxului mărfurilor prin intermediul unui sistem de gestionare a registrelor comerciale, că este solvabil din punct de vedere financiar și că are o situație financiară bună care îi permite să își îndeplinească angajamentele, ținând seama în mod corespunzător de caracteristicile tipului de activitate comercială în cauză, și că îndeplinește standardele practice în materie de competență sau de calificări profesionale direct legate de activitatea desfășurată.
- 42 Rezultă deci din articolul 18 alineatul (3) din Codul vamal că un reprezentant vamal care dorește să își ofere serviciile într-un alt stat membru decât cel în care este stabilit este supus condițiilor prevăzute la articolul 39 literele (a)-(d) din acest cod, fără a aduce atingere aplicării unor criterii mai puțin stricte de către statul membru în cauză. Aceste condiții nu sunt însă aplicabile reprezentantului vamal care își prestează serviciile în statul membru în care este stabilit, acest stat putând stabili condițiile de furnizare a serviciilor respective, cu condiția ca ele să fie conforme cu dreptul Uniunii.
- 43 În speță, articolul 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992 prevede o condiție aplicabilă CAD-urilor prin care activitatea acestora este limitată la raza teritorială a circumscripției vamale în care își au sediul. Procedând astfel, Republica Italiană a exercitat posibilitatea pe care i-o recunoaște articolul 18 alineatul (3) prima teză din acest cod de a institui condițiile în care reprezentanții vamali, organizați sub forma unor societăți de capital stabilite pe teritoriul acestui stat membru, pot presta servicii pe teritoriul său.
- 44 Din considerațiile care precedă rezultă că articolul 18 alineatul (3) din Codul vamal trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale care limitează exercitarea activității reprezentanților vamali, organizați sub forma unei societăți de capital care are ca obiect de activitate exclusiv prestarea de servicii de asistență vamală, la circumscripția vamală în raza căreia își are sediul această societate, în măsura în care o astfel de reglementare este conformă cu dreptul Uniunii.

Cu privire la a doua și la a treia întrebare

- 45 Prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 10 și 15 din Directiva 2006/123, precum și articolele 56-62 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care limitează exercitarea activității reprezentanților vamali, organizați sub forma unei societăți de capital având ca obiect de activitate exclusiv prestarea de servicii de asistență vamală, la circumscripția vamală în raza căreia își are sediul această societate.
- 46 În primul rând, reiese din cuprinsul considerentului (6) al Directivei 2006/123 că eliminarea obstacolelor din calea liberei prestări a serviciilor nu se poate face numai prin aplicarea directă a articolului 56 TFUE, în special din cauza complexității extreme a soluționării de la caz la caz a obstacolelor din calea acestei libertăți (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 iunie 2019, Comisia/Grecia, C-729/17, EU:C:2019:534, punctul 53).
- 47 Astfel, examinarea simultană a unei măsuri naționale în raport cu dispozițiile Directivei 2006/123 și cu dispozițiile TFUE ar echivala cu introducerea unei examinări de la caz la caz în temeiul dreptului primar și ar pune sub semnul întrebării armonizarea ținută operată prin această directivă [a se vedea Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser (C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctul 96)].
- 48 Rezultă că, atunci când o restricție privind libera prestare a serviciilor intră în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123, nu este necesar să fie examinată și în raport cu articolul 56 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 iunie 2019, Comisia/Grecia, C-729/17, EU:C:2019:534, punctul 54).
- 49 În al doilea rând, trebuie arătat, desigur, că litigiul principal privește o situație pur internă, întrucât împrejurările sale se raportează la respingerea de către administrația italiană a solicitării unei societăți italiene de a-și desfășura activitatea pe teritoriul italian într-o altă circumscripție vamală decât cea în care își are sediul această societate.
- 50 Cu toate acestea, o asemenea împrejurare nu este de natură să excludă aplicabilitatea dispozițiilor capitolului III din Directiva 2006/123 care conține articolele 10 și 15 din aceasta, în măsura în care dispozițiile acestui capitol III trebuie interpretate în sensul că ele se aplică și unei situații în care toate elementele relevante sunt situate în interiorul unui singur stat membru (Hotărârea din 13 ianuarie 2022, Minister Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2022:6, punctul 89 și jurisprudența citată). Astfel, realizarea pe deplin a pieței interne a serviciilor necesită, înainte de toate, eliminarea obstacolelor cu care se confruntă prestatorii la stabilirea în statele membre, fie în propriul stat membru, fie în alt stat membru, și care sunt susceptibile să aducă atingere capacității lor de a furniza servicii unor destinatari care se află în toată Uniunea (Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser, C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctul 105).
- 51 Prin urmare, pentru a răspunde la întrebările instanței de trimitere, este necesară interpretarea dispozițiilor Directivei 2006/123, în măsura în care acestea sunt aplicabile situației de fapt din cauza principală.

Cu privire la domeniul de aplicare al Directivei 2006/123

- 52 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2006/123 prevede că, în cazul în care dispozițiile acestei directive sunt în conflict cu dispozițiile unui act care reglementează aspecte specifice ale accesului la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia în sectoare specifice sau pentru profesii specifice, dispozițiile unui astfel de act prevalează.
- 53 Or, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 39 și 44 din prezenta hotărâre, articolul 18 alineatul (3) din Codul vamal prevede posibilitatea statelor membre de a stabili condițiile în care un reprezentant vamal își poate furniza serviciile în statul membru în care este stabilit, în conformitate cu dreptul Uniunii, și nu se opune reglementării unui stat membru care limitează exercitarea activității reprezentanților vamali la circumscripția vamală în raza căreia aceștia sunt stabiliți.
- 54 Rezultă din aceasta că în Codul vamal nu există în această privință norme care să intre în conflict cu dispozițiile Directivei 2006/123, astfel încât directiva se poate aplica serviciilor furnizate de reprezentanții vamali organizați sub forma unor societăți de capital stabilite pe teritoriul italian, supuse limitării teritoriale prevăzute la articolul 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992.
- 55 În ceea ce privește activitatea însăși a reprezentanților vamali, articolul 2 alineatul (1) și articolul 4 din Directiva 2006/123 prevăd că directiva se aplică oricărei activități economice independente, prestată în mod obișnuit în schimbul unei remunerații de către un prestator stabilit într-un stat membru, indiferent dacă acesta este stabilit sau nu în mod stabil și continuu în statul membru de destinație, cu excepția activităților și a domeniilor excluse în mod expres în temeiul articolului 2 alineatele (2) și (3) din această directivă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 octombrie 2015, Trijber și Harmsen, C-340/14 și C-341/14, EU:C:2015:641, punctul 45).
- 56 Astfel, articolul 2 alineatul (2) din directiva menționată exclude din domeniul său de aplicare o serie de activități. Articolul 2 alineatul (3) din aceeași directivă precizează totodată că aceasta nu se aplică în materie fiscală.
- 57 În speță, așa cum reiese din dosarul de care dispune Curtea, reprezentanții vamali organizați sub forma unor societăți de capital stabilite pe teritoriul italian, cărora li se aplică limitarea teritorială prevăzută la articolul 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992, furnizează servicii de asistență pentru îndeplinirea formalităților vamale în schimbul unei remunerații.
- 58 Asemenea servicii constituie chiar obiectul Directivei 2006/123, după cum reiese din articolul 2 alineatul (1) din aceasta, din moment ce acești reprezentanți vamali sunt prestatori care își furnizează serviciile în statul membru în care sunt stabiliți. În plus, activitatea de reprezentant vamal corespunde noțiunii înseși de „servicii”, astfel cum este definită la articolul 4 punctul 1 din această directivă, fiind vorba despre o activitate economică independentă, exercitată în mod normal în schimbul unei remunerații.
- 59 De altfel, serviciile furnizate de reprezentanții vamali menționați nu se încadrează în mod evident în activitățile excluse în mod expres din domeniul de aplicare al Directivei 2006/123 în temeiul articolului 2 alineatul (2) din aceasta.

- 60 Mai mult, în ceea ce privește articolul 2 alineatul (3) din Directiva 2006/123, care prevede că directiva „nu se aplică în domeniul impozitării”, reiese din considerentul (29) al acestei directive că excluderea fiscalității din domeniul său de aplicare se explică în special prin faptul că Tratatul FUE prevede temeiuri juridice specifice în materie.
- 61 În această privință, astfel cum a arătat Comisia Europeană, trebuie să se facă distincție între fiscalitate și domeniul vamal, acesta din urmă intrând în competența exclusivă a Uniunii potrivit articolului 3 alineatul (1) litera (a) TFUE și fiind reglementat de legislația vamală a Uniunii, în particular de Codul vamal. În ceea ce privește serviciile furnizate de reprezentanții vamali, articolul 18 alineatul (3) din acest cod face trimitere la legislațiile naționale, impunând totodată ca aceste legislații să fie conforme cu dreptul Uniunii și, prin urmare, și cu Directiva 2006/123. Aplicabilitatea în speță a acestei directive nu este deci exclusă în temeiul articolului 2 alineatul (3) din aceasta.
- 62 În aceste condiții, activitatea reprezentanților vamali organizați sub forma unor societăți de capital stabilite în Italia, cărora le este aplicabilă limitarea teritorială prevăzută la articolul 3 alineatul (3) din Decretul ministerial nr. 549/1992, intră în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123.
- 63 O asemenea interpretare a domeniului de aplicare al Directivei 2006/123 este susținută de obiectivele acestei directive care, astfel cum reiese din articolul 1 coroborat cu considerentele (2) și (5) ale acesteia, constau în adoptarea unor dispoziții generale prin care se urmărește eliminarea restricțiilor privind libertatea de stabilire a prestatorilor în statele membre și a restricțiilor privind libera circulație a serviciilor între acestea din urmă, pentru a contribui la realizarea unei piețe interne libere și concurențiale (Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser, C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctul 104, precum și jurisprudența citată).
- 64 Având în vedere considerațiile care precedă, o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal intră în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123 dat fiind că reglementează exercitarea activității reprezentanților vamali organizați sub forma unor societăți de capital stabilite pe teritoriul italian.

Cu privire la dispozițiile relevante ale Directivei 2006/123

- 65 Potrivit celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită Curții interpretarea articolelor 10 și 15 din Directiva 2006/123.
- 66 În temeiul articolului 10 alineatul (1) din Directiva 2006/123, care face parte din secțiunea 1 din capitolul III din această directivă, referitoare la autorizațiile de acces la o activitate de prestare de servicii, regimurile de autorizare trebuie să se bazeze pe criterii care stabilesc limitele exercitării puterii de apreciere a autorităților competente pentru ca această putere să nu fie utilizată în mod arbitrar.
- 67 Articolul 4 punctul 6 din Directiva 2006/123 definește regimul de autorizare, în sensul în special al articolului 10 alineatul (1) din această directivă, ca fiind „orice procedură care obligă prestatorul sau beneficiarul să facă demersuri pe lângă autoritatea competentă în scopul obținerii unei decizii formale sau a unei decizii implicite referitoare la accesul la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia”.

- 68 Articolul 15 alineatele (1) și (2) din directiva menționată, care face parte din secțiunea 2 din capitolul III din aceasta, referitoare la cerințele interzise sau supuse evaluării, indică cerințele la care statele membre au permisiunea să supună accesul la o activitate de servicii sau la exercitarea acesteia, în condițiile prevăzute la alineatul (3) al acestui articol 15.
- 69 Noțiunea de „cerință”, menționată la articolul 15 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123, este definită la articolul 4 punctul 7 din această directivă ca fiind orice obligație, interdicție, condiție sau limită prevăzută în actele cu putere de lege sau actele administrative ale statelor membre sau care rezultă din jurisprudență, practici administrative, normele ordinelor profesionale sau normele colective ale asociațiilor profesionale sau ale altor organizații profesionale adoptate în exercitarea autonomiei lor juridice.
- 70 Curtea a statuat că un „regim de autorizare”, în sensul articolului 4 punctul 6 din Directiva 2006/123, se distinge de o „cerință”, în sensul articolului 4 punctul 7 din această directivă, prin faptul că implică un demers din partea prestatorului de servicii, precum și un act oficial prin care autoritățile competente autorizează activitatea acestui prestator (Hotărârea din 22 septembrie 2020, Cali Apartments, C-724/18 și C-727/18, EU:C:2020:743, punctul 49, precum și jurisprudența citată).
- 71 Din cererea de decizie preliminară reiese că, în temeiul articolului 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992, CAD-urile pot beneficia de aprobarea unui loc care permite îndeplinirea formalităților vamale fără prezentarea fizică a mărfurilor la un birou vamal numai atunci când acest loc este situat în respectiva circumscripție vamală.
- 72 Or, având în vedere caracteristicile limitării teritoriale prevăzute la articolul 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992, trebuie să se considere că o asemenea condiție intră sub incidența noțiunii de „cerință”, în sensul articolului 15 alineatele (1) și (2) din Directiva 2006/123, așa cum este definită această noțiune la articolul 4 punctul 7 din această directivă. Astfel, reglementarea națională în discuție în cauza principală are ca efect limitarea exercitării activității de către reprezentanții vamali, organizați sub forma unei societăți de capital având ca obiect de activitate exclusiv prestarea de servicii de asistență vamală, la circumscripția vamală în care își are sediul această societate.

Cu privire la interpretarea articolului 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2006/123

- 73 Potrivit articolului 15 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2006/123, statele membre examinează dacă sistemul lor juridic condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de respectarea, printre altele, a unei limite teritoriale.
- 74 În această privință, Curtea a statuat deja că o limitare teritorială a autorizației de exercitare a unei activități de servicii constituie, în temeiul articolului 15 din această directivă, o restricție privind libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii (Hotărârea din 23 decembrie 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punctul 49).
- 75 Astfel, articolul 15 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2006/123 califică în mod expres „restricțiile teritoriale” privind exercitarea unei activități de servicii drept „cerințe”, în sensul articolului 4 punctul 7 din această directivă, care constituie condiții ce afectează libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii (Hotărârea din 23 decembrie 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punctul 51).

- 76 În speță, articolul 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992 împiedică CAD-urile să dispună de un loc aprobat de pe raza teritorială a unei alte circumscripții vamale decât cea în care își au sediul și impune în acest mod o limitare teritorială a activității acestora care constituie o restricție.
- 77 În această privință, după cum au arătat Cad Mellano și Comisia, împrejurarea că, în temeiul articolului 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992, CAD-urile se pot asocia, sub forma unor grupări europene de interes economic, cu societăți omoloage cu sediul în alte circumscripții vamale pentru a-și oferi acolo serviciile nu este de natură să elimine restricția ce rezultă din această dispoziție, din moment ce nu le este permis să își furnizeze serviciile în afara circumscripției vamale în care își au sediul potrivit normelor pe care le-au ales.
- 78 Pentru a fi acceptată, o astfel de restricție trebuie să îndeplinească condițiile prevăzute la articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2006/123, și anume trebuie să se aplice în mod nediscriminatoriu, indiferent de cetățenie sau naționalitate, și trebuie să fie necesară și proporțională cu obiectivele pe care le urmărește (a se vedea în acest sens Hotărârea din 23 decembrie 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punctele 56-70).
- 79 Prin urmare, restricția care decurge din cerința impusă de articolul 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992 poate fi acceptată având în vedere condițiile prevăzute la articolul 15 alineatul (3) din Directiva 2006/123, dacă această restricție nu este direct sau indirect discriminatorie sub aspectul cetățeniei sau naționalității ori, în ceea ce privește societățile, sub aspectul locului unde își au sediul social, dacă este justificată printr-un motiv imperativ de interes general și dacă este de natură să garanteze realizarea obiectivului urmărit, fără a depăși ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia, cu condiția să nu existe alte măsuri mai puțin restrictive care să permită atingerea aceluiași rezultat.
- 80 În ceea ce privește, *primo*, respectarea condiției nediscriminării, astfel cum este amintită la articolul 15 alineatul (3) litera (a) din Directiva 2006/123, este cert că cerința prevăzută la articolul 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992 se aplică fără discriminare sub aspectul cetățeniei sau naționalității ori al locului unde se află sediul social, din moment ce această cerință trebuie îndeplinită de toți reprezentanții vamali care doresc să recurgă la procedura simplificată denumită a „locului aprobat”, indiferent dacă sunt stabiliți în Italia sau în alt stat membru.
- 81 În ceea ce privește, *secundo*, aspectul dacă măsura în discuție în cauza principală este justificată printr-un motiv imperativ de interes general, în sensul articolului 15 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2006/123, guvernul italian invocă obiectivul de a garanta eficacitatea controalelor vamale în vederea prevenirii fraudei vamale și a protejării destinatarilor serviciilor de asistență vamală.
- 82 În ceea ce privește obiectivul întemeiat pe eficacitatea controalelor vamale în scopul prevenirii fraudei vamale și al protejării destinatarilor serviciilor de asistență vamală, trebuie arătat că, în conformitate cu articolul 4 punctul 8 din Directiva 2006/123, interpretat în lumina considerentului (40) al acesteia, protecția destinatarilor serviciilor și combaterea fraudei constituie motive imperative de interes general care pot justifica restricții privind libertatea de stabilire (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 ianuarie 2023, CNAE și alții, C-292/21, EU:C:2023:32 punctul 61).

- 83 În ceea ce privește, *tertio*, aspectul dacă măsura în discuție în litigiul principal respectă principiul proporționalității, astfel cum prevede articolul 15 alineatul (3) litera (c) din Directiva 2006/123, trebuie să se verifice dacă această măsură este de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit, dacă nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia și dacă nu există măsuri care să afecteze mai puțin libertatea în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 ianuarie 2023, CNAE și alții, C-292/21, EU:C:2023:32 punctul 62, precum și jurisprudența citată).
- 84 În această privință, trebuie să se mai precizeze că, potrivit unei jurisprudențe constante, o legislație națională nu este de natură să garanteze realizarea obiectivului urmărit decât în cazul în care răspunde cu adevărat preocupării de a atinge obiectivul respectiv într-un mod coerent și sistematic [Hotărârea din 29 iulie 2019, Comisia/Austria (Ingineri constructori, agenți de brevetare și medici veterinari), C-209/18, EU:C:2019:632, punctul 94].
- 85 Revine în definitiv instanței naționale, singura competentă să aprecieze situația de fapt din litigiul principal, să stabilească dacă o măsură îndeplinește această cerință. Cu toate acestea, pentru a furniza un răspuns util instanței de trimitere, Curtea îi poate oferi indicii, întemeiate pe dosarul cauzei principale și pe observațiile scrise de care dispune, care să îi permită acestei instanțe să se pronunțe (Hotărârea din 19 ianuarie 2023, CNAE și alții, C-292/21, EU:C:2023:32, punctul 63, precum și jurisprudența citată).
- 86 În ceea ce privește în primul rând capacitatea unei măsuri precum cea prevăzută la articolul 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992 de a atinge obiectivul privind garantarea eficacității controalelor, reiese din elementele furnizate Curții că limitarea teritorială aplicabilă CAD-urilor permite menținerea unei legături geografice între locul în care CAD-urile își desfășoară activitatea și circumscripția vamală în raza căreia își au sediul.
- 87 În această privință, trebuie să se considere că proximitatea geografică a biroului vamal competent, precum și informațiile de care dispune în calitate de autoritate care a aprobat un spațiu în vederea îndeplinirii procedurilor vamale pot spori în principiu eficacitatea controalelor la fața locului, permițând, după cum indică guvernul italian, garantarea unui control preventiv și constant.
- 88 Cu toate acestea, reglementarea națională în discuție în litigiul principal nu pare să garanteze că biroul vamal competent teritorial să controleze un CAD este biroul cel mai apropiat de locul aprobat în care acest CAD este abilitat să își desfășoare activitățile.
- 89 În plus, din decizia de trimitere reiese că, potrivit articolului 47 alineatul 3 din Decretul nr. 43/1973, comisarii vamali pot depune declarații vamale pe întreg teritoriul italian. În această privință, instanța de trimitere a precizat că, înainte de modificarea sa, dispoziția prevedea pentru comisarii vamali o limitare teritorială identică cu cea aplicabilă pentru CAD-uri.
- 90 Având în vedere această diferență de tratament între comisarii vamali și CAD-uri și sub rezerva verificărilor ce trebuie efectuate de instanța de trimitere, limitarea teritorială rezultată din articolul 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992, care nu este aplicabil decât CAD-urilor, nu este adecvată pentru a garanta realizarea obiectivelor urmărite, întrucât nu răspunde cu adevărat preocupării de a fi atinse în mod coerent și sistematic.
- 91 În măsura în care guvernul italian arată, în acest context, că comisarii vamali nu pot beneficia de procedura vamală simplificată a „locului aprobat” deoarece sunt constrânși să efectueze formalitățile vamale în spațiile aparținând clienților lor, nu este mai puțin adevărat că avantajul

dobândit prin această procedură constă în faptul că mărfurile nu trebuie să fie prezentate fizic în spațiile autorităților vamale. Or, comisarii vamali par să beneficieze și de un astfel de avantaj, întrucât mărfurile pot fi supuse formalităților vamale din spațiile aparținând clienților lor.

- 92 În al doilea rând, în ceea ce privește problema dacă măsura în discuție în cauza principală depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit prin faptul că interzice CAD-urilor să recurgă la „locuri aprobate” de pe raza teritorială a unei alte circumscripții vamale decât cea în care își au sediul, acestea sunt obligate, pentru a putea utiliza astfel de spații, să își mute sediul în această circumscripție vamală sau să se asocieze, sub forma unor grupări europene de interes economic, cu societăți omoloage care își au sediul în circumscripția respectivă.
- 93 Or, astfel cum reiese din dosarul de care dispune Curtea, pot fi avute în vedere măsuri mai puțin constrângătoare decât limitarea teritorială ce rezultă din articolul 3 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992 pentru a se garanta eficacitatea controalelor vamale în scopul prevenirii fraudei vamale și al protejării destinatarilor serviciilor de asistență vamală.
- 94 Revine astfel instanței de trimitere sarcina de a examina mai ales dacă schimbul de informații între birourile vamale prevăzut la articolul 8 alineatul 3 din Decretul ministerial nr. 549/1992, care sunt necesare efectuării de către CAD-uri a controalelor cu privire la formalitățile vamale, ar permite să se ajungă la același rezultat ca măsura în discuție în cauza principală, constituind totodată o măsură care afectează mai puțin libera prestare a serviciilor decât dispoziția în discuție în cauza principală.
- 95 Din considerațiile care precedă rezultă că articolul 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care, pentru a garanta eficacitatea controalelor vamale în scopul prevenirii fraudei vamale și al protejării destinatarilor serviciilor de asistență vamală, limitează exercitarea activității reprezentanților vamali, organizați sub forma unei societăți de capital având ca obiect de activitate exclusiv prestarea de servicii de asistență vamală, la circumscripția vamală în raza căreia își are sediul această societate, în măsura în care o astfel de limitare teritorială nu este aplicată în mod coerent, iar obiectivul de a garanta eficacitatea acestor controale ar putea fi atins prin măsuri mai puțin constrângătoare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 96 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

1) Articolul 18 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 952/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 octombrie 2013 de stabilire a Codului vamal al Uniunii

trebuie interpretat în sensul că

nu se opune unei reglementări naționale care limitează exercitarea activității reprezentanților vamali, organizați sub forma unei societăți de capital care are ca obiect de activitate exclusiv prestarea de servicii de asistență vamală, la circumscripția

vamală în raza căreia își are sediul această societate, în măsura în care o astfel de reglementare este conformă cu dreptul Uniunii.

2) Articolul 15 alineatele (2) și (3) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne

trebuie interpretat în sensul că

se opune unei reglementări naționale care, pentru a garanta eficacitatea controalelor vamale în scopul prevenirii fraudei vamale și al protejării destinatarilor serviciilor de asistență vamală, limitează exercitarea activității reprezentanților vamali, organizați sub forma unei societăți de capital având ca obiect de activitate exclusiv prestarea de servicii de asistență vamală, la circumscripția vamală în raza căreia își are sediul această societate, în măsura în care o astfel de limitare teritorială nu este aplicată în mod coerent, iar obiectivul de a garanta eficacitatea acestor controale ar putea fi atins prin măsuri mai puțin constrângătoare.

Semnături