



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 7. novembra 2024*

„Predhodno odločanje – Carinska unija – Carinski zakonik Unije – Uredba (EU) št. 952/2013 – Člen 18 – Carinski zastopnik – Svoboda opravljanja storitev – Direktiva 2006/123/ES – Člena 10 in 15 – Centri za carinsko pomoč – Ozemeljska omejitev dejavnosti – Omejitev – Utemeljitev“

V zadevi C-503/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (deželno upravno sodišče za Piemont, Italija) z odločbo z dne 26. julija 2023, ki je na Sodišče prispela 7. avgusta 2023, v postopku

Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl

proti

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi T. von Danwitz, podpredsednik Sodišča v funkciji predsednika prvega senata, A. Arabadjiev, sodnik, in I. Ziemele (poročevalka), sodnica,

generalna pravobranilka: T. Čapeta,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl S. Mellano, avvocatà,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s F. Meloncellijem, avvocato dello Stato,

* Jezik postopka: italijanščina.

– za Evropsko komisijo L. Armati in F. Moro, agentki,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov od 56 do 62 PDEU, člena 18 Uredbe (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije (UL 2013, L 269, str. 1; v nadaljevanju: carinski zakonik) ter členov 10 in 15 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl (v nadaljevanju: Cad Mellano), centrom za carinsko pomoč (CAD), in Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Agenzia delle Dogane – Direzione Interregionale per la Liguria (agencija za carine in monopole – agencija za carine – medregionalna direkcija za Ligurijo, Italija), ker je ta agencija centru Cad Mellano zavrnila dovoljenje za opravljanje dejavnosti zunaj območja pristojnosti carinskega direktorata, na katerem ima ta center sedež.

Pravni okvir

Pravo Unije

Carinski zakonik

- 3 V uvodni izjavi 21 carinskega zakonika je navedeno:

„Da bi omogočili lažje poslovanje podjetij, bi morale imeti vse osebe še naprej pravico imenovati zastopnika za opravljanje carinskih formalnosti. Pravice zastopanja pa si ne bi več smela pridrževati nobena zakonodaja katere koli od držav članic. Poleg tega bi se moralo carinskemu zastopniku, ki izpolnjuje merila za podelitev statusa pooblaščenega gospodarskega subjekta za carinske poenostavitve, omogočiti, da opravlja svoje storitve tudi v državi članici, ki ni država članica, v kateri ima sedež. Praviloma bi moral imeti carinski zastopnik sedež na carinskem območju [Evropske u]nije. To obveznost bi bilo treba opustiti, kadar carinski zastopnik deluje za račun oseb, za katere se ne zahteva, da imajo sedež na carinskem območju Unije, ali v drugih upravičenih primerih.“

- 4 Člen 18 tega zakonika, naslovljen „Carinski zastopnik“, določa:

„1. Vsaka oseba lahko imenuje carinskega zastopnika.

Takšno zastopanje je lahko neposredno, ko carinski zastopnik nastopa v tujem imenu in za tuj račun, ali posredno, ko carinski zastopnik nastopa v svojem imenu, vendar za tuj račun.

2. Carinski zastopnik mora imeti sedež na carinskem območju Unije.

Razen če ni določeno drugače, se ta zahteva opusti, kadar carinski zastopnik deluje za račun oseb, za katere se ne zahteva, da imajo sedež na carinskem območju Unije.

3. Države članice lahko v skladu s pravom Unije določijo pogoje, pod katerimi lahko carinski zastopnik opravlja storitve v državi članici, kjer ima sedež. Vendar pa ima brez poseganja v uporabo manj strogih meril zadevne države članice carinski zastopnik, ki izpolnjuje merila iz točk (a) do (d) člena 39, pravico opravljati takšne storitve tudi v državi članici, kjer nima sedeža.

4. Države članice lahko uporabijo pogoje, določene v skladu s prvim stavkom odstavka 3, za carinske zastopnike, ki nimajo sedeža na carinskem območju Unije.“

5 Člen 39 navedenega zakonika določa:

„Merila za podelitev statusa pooblaščenega gospodarskega subjekta so naslednja:

- (a) odsotnost hujših ali ponavljajočih se kršitev carinske zakonodaje in davčnih predpisov ter odsotnost hujših kaznivih dejanj v zvezi z gospodarsko dejavnostjo vložnika;
- (b) vložnik izkaže, da ima s sistemom vodenja trgovinskih in po potrebi transportnih evidenc visoko stopnjo nadzora nad svojimi operacijami in pretokom blaga, kar omogoča ustrezne carinske kontrole;
- (c) plačilna sposobnost, ki se šteje za dokazano, kadar ima vložnik dobro finančno stanje, ki mu omogoča, da izpolnjuje svoje obveznosti, pri čemer se ustrezno upoštevajo značilnosti vrste zadevne poslovne dejavnosti;
- (d) v zvezi z dovoljenjem iz točke (a) člena 38(2) praktični standardi usposobljenosti ali poklicne kvalifikacije, neposredno povezane z opravljanjem dejavnosti; in
- (e) v zvezi z dovoljenjem iz točke (b) člena 38(2) ustrezni varnostni in varstveni standardi, ki se štejejo za izpolnjene, če vložnik dokaže, da ohranja ustrezne ukrepe za zagotavljanje varnosti in varstva mednarodne dobavne verige, tudi na področjih telesne celovitosti in kontrole dostopa, logističnih postopkov ter ravnanja z določenimi vrstami blaga, osebja in identifikacije njegovih poslovnih partnerjev.“

Direktiva 2006/123

6 V uvodnih izjavah 2, 5, 6, 29 in 40 Direktive 2006/123 je navedeno:

„(2) Konkurenčni trg storitev je bistvenega pomena za spodbujanje gospodarske rasti in zaposlovanja v Evropski uniji. Sedaj številne ovire notranjega trga onemogočajo mnogim ponudnikom, zlasti malim in srednjim podjetjem (MSP), da bi svojo dejavnost širili prek državnih meja in v celoti izkoristili prednosti notranjega trga. To slabi konkurenčnost ponudnikov iz Evropske unije na svetovnem trgu. Prosti trg, ki sili države članice k odpravi omejitev v zvezi s čezmejnim opravljanjem storitev ob sočasnem povečanju preglednosti in obveščenosti potrošnikov, bi slednjim omogočil večjo izbiro in boljše storitve za nižjo ceno.

[...]

- (5) Zato je treba odpraviti ovire, ki ponudnikom storitev v državah članicah onemogočajo svobodo ustanavljanja, in ovire za prosti pretok storitev med državami članicami ter zagotoviti ponudnikom in prejemnikom pravno varnost, potrebno za dejansko uresničevanje teh dveh temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba. Ker ovire na notranjem trgu storitev zadevajo izvajalce, ki želijo imeti sedež v drugi državi članici, kot tudi tiste, ki opravljajo storitve v drugi državi članici, v kateri nimajo sedeža, je treba ponudnikom omogočiti razvoj njihove storitvene dejavnosti na notranjem trgu z ustanovitvijo sedeža v državi članici ali z izkoriščanjem prostega pretoka storitev. Ponudnikom bi bilo treba omogočiti, da lahko izbirajo med tema dvema svoboščinama glede na strategijo rasti v posamezni državi članici.
- (6) Pri odpravljanju navedenih ovir se ni mogoče zanašati le na neposredno uporabo členov 43 in 49 Pogodbe, ker bi bilo po eni strani sklicevanje nanju za vsak posamezen primer, sprožen proti zadevnim državam članicam zaradi kršenja postopkov, zlasti po širitvi, zelo zapleteno za nacionalne institucije in institucije Skupnosti, po drugi strani pa bi odprava številnih ovir zahtevala predhodno usklajevanje nacionalnih pravnih sistemov, vključno z vzpostavljanjem upravnega sodelovanja. Kot sta ugotovila Evropski parlament in Svet [Evropske unije], zakonodajni instrument Skupnosti omogoča uresničitev dejanskega notranjega trga storitev.

[...]

- (29) Glede na to, da Pogodba zagotavlja posebno pravno podlago za obdavčenje in za instrumente Skupnosti, ki so bili na tem področju že sprejeti, je treba področje obdavčenja izključiti iz področja uporabe te direktive.

[...]

- (40) Pojem „pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes“ [...] zajema vsaj naslednje razloge: [...] varstvo potrošnikov, [...] preprečevanje goljufij [...].“

7 Člen 1(1) Direktive 2006/123 določa:

„Ta direktiva uvaja splošne določbe, ki ponudnikom storitev olajšujejo uveljavljanje svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev ter hkrati ohranjajo visoko raven kakovosti storitev.“

8 Člen 2 te direktive določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici.

[...]

3. Ta direktiva se ne uporablja za področje obdavčevanja.“

9 Člen 3(1) navedene direktive določa:

„V primeru nasprotij med določbami te direktive in drugimi akti Skupnosti, ki urejajo posebne vidike začetka opravljanja in opravljanja storitvene dejavnosti na posebnih področjih ali za posebne poklice,

imajo prednost določbe drugih aktov Skupnosti, ki se uporabljajo na teh posebnih področjih ali za te posebne poklice. [...]"

10 Člen 4 te direktive, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚storitev‘ pomeni vsako pridobitno dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo, kakor je navedeno v členu 50 Pogodbe;

[...]

6. ‚sistem dovoljenj‘ pomeni vsak postopek, kateremu mora ponudnik ali prejemnik slediti, da bi od pristojnega organa pridobil uradno odločitev ali odločitev z molkom organa o začetku opravljanja ali opravljanju storitvene dejavnosti;

7. ‚zahteva‘ pomeni vsako obveznost, prepoved, pogoj ali omejitev iz zakonov ali upravnih predpisov držav članic ali posledično iz sodne prakse, upravnih praks ali predpisov poklicnih teles oziroma iz kolektivnih pravil poklicnih združenj ali drugih poklicnih organizacij, sprejetih pri izvajanju svoje pravne avtonomije; predpisi, določeni s kolektivnimi pogodbami, ki so jih sklenili socialni partnerji, ne veljajo kot zahteve v smislu te direktive;

8. ‚pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes‘ pomenijo razloge, ki jih kot takšne priznava sodna praksa Sodišča, vključno z naslednjimi razlogi: javni red; javna varnost; javna zaščita; javno zdravje; ohranjanje finančnega ravnovesja sistemov socialne varnosti; varstvo potrošnikov, prejemnikov storitev in delavcev; zagotavljanje poštenih poslovnih transakcij; boj proti goljufijam; varstvo okolja in mestnega okolja; zdravje živali; intelektualna lastnina; ohranjanje nacionalne zgodovinske in umetnostne dediščine; uresničevanje ciljev socialne in kulturne politike;

[...].“

11 Člen 10 Direktive 2006/123, naslovljen „Pogoji za dodelitev dovoljenj“, določa:

„1. Sistemi dovoljenj temeljijo na merilih, ki pristojnim organom preprečujejo, da bi samovoljno izvrševali pooblastilo za ocenjevanje.

2. Merila iz odstavka 1 so:

(a) nediskriminatorna,

(b) objektivno utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes,

(c) sorazmerna s ciljem navedenega javnega pomena,

[...]

4. Dovoljenje omogoča ponudniku začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti na celotnem nacionalnem ozemlju, vključno z vzpostavitevijo agencij, podružnic, izpostav ali uradov,

razen kjer je dovoljenje za vsako posamezno ustanovitev ali omejitev dovoljenja na določen del ozemlja utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes.

[...]“

12 Člen 15 te direktive določa:

„1. Države članice preverijo, ali njihov pravni sistem predvideva katere koli zahteve iz odstavka 2, in zagotovijo, da so te v skladu s pogoji iz odstavka 3. Države članice prilagodijo svoje zakone in upravne predpise tako, da so združljivi s temi pogoji.

2. Države članice preverijo, ali njihov pravni sistem pogojuje začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti z upoštevanjem katere koli od naslednjih nediskriminatornih zahtev:

(a) količinskih ali ozemeljskih omejitev, zlasti v obliki omejitev glede prebivalstva ali najmanjše geografske razdalje med ponudniki;

[...]

(e) prepovedi več kot enega sedeža na ozemlju iste države;

[...]

3. Države članice preverijo, ali zahteve iz odstavka 2 izpolnjujejo naslednje pogoje:

(a) nediskriminacija: zahteve ne smejo biti niti neposredno niti posredno diskriminatorne glede državljanstva [na državljanstvo] ali v primeru podjetij glede kraja [na kraj] registriranega sedeža;

(b) potreba: zahteve morajo biti utemeljene s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;

(c) sorazmernost: zahteve morajo biti take, da zagotavljajo izpolnitev zastavljenega cilja; ne smejo presegati tistega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja, ter jih ni mogoče nadomestiti z drugimi, manj omejevalnimi ukrepi, s katerimi se lahko doseže iste rezultate.

[...]“

Italijansko pravo

- 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 (uredba-zakon št. 417 o določbah glede meril za uporabo davka na dodano vrednost, davkov na pogodbe o prenosu vrednostnih papirjev in drugih nujnih davčnih določb) z dne

30. decembra 1991 (GURI št. 1 z dne 2. januarja 1992, str. 3), ki je bila po spremembah z legge n. 66 (zakon št. 66) z dne 6. februarja 1992 (GURI št. 33 z dne 10. februarja 1992, str. 4) potrjena v zakon, v členu 7(1f) in (1g) določa:

„1f. Carinski deklaranti iz odstavka 1e lahko ustanovijo kapitalske družbe z najmanj 100 milijoni [italijanskih] lir [(ITL) (približno 51.645 EUR)], katerih izključna dejavnost je zagotavljanje carinske pomoči, da bi v skladu z dovoljenjem ministra za finance poleg nalog iz odstavka 1e opravljali te naloge:

- (a) prejemanje ali izdajanje carinskih deklaracij, potrjevanje njihove vsebine po pridobitvi in formalnem nadzoru upoštevnih trgovinskih dokumentov, vključno s sprejetjem programov in meril za izbor za celoten ali delni pregled blaga;
- (b) potrjevanje podatkov, pridobljenih in obdelanih v skladu s točkami (a), (b) in (c) odstavka 1e, za izpolnitev formalnosti, ki izhajajo iz predpisov Skupnosti.

1g. Davčna uprava ima pooblastilo, da – tudi če odstopa od nasprotujočih si določb zakonskih ali drugih predpisov – od družb, ki imajo dovoljenje za zagotavljanje carinske pomoči, zahteva podatke in elemente, ki jih imajo na voljo. Uredba ministra za finance, ki jo je treba sprejeti do 31. julija 1992 [...], vsebuje določbe, potrebne za izvajanje odstavka 1f, vključno z določbami, ki se nanašajo na družbe iz tega odstavka 1f, predvsem pa merila in podrobna pravila za njihov vpis v za to določen register, izdajo dovoljenja ministra za finance za opravljanje nalog, ki so jim zaupane, ter določbe o kontroli in nadzoru, vključno z inšpekcijskim pregledom, ki jih opravi davčna uprava [...].“

- 14 Člen 1 decreto ministeriale n. 549 – Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (ministrska uredba št. 549 – uredba o ustanovitvi centrov za carinsko pomoč) z dne 11. decembra 1992 (GURI št. 17 z dne 22. januarja 1993, str. 16; v nadaljevanju: ministrska uredba št. 549/1992) določa:

„1. Carinski deklaranti, ki so vsaj tri leta vpisani v poklicni register [...] in ki poklicno dejavnost opravljajo, ne da bi bili v delovnem razmerju, lahko ustanovijo kapitalske družbe, imenovane centri CAD [...], katerih izključna dejavnost je zagotavljanje carinske pomoči [...].

2. [Centre CAD] nadzoruje, vključno z inšpekcijskim pregledom, davčna uprava [...]
[...].“

- 15 Člen 2 te uredbe določa:

„1. Dovoljenje ministra za finance, določeno v členu 7(1f) zakona [št. 66], se izda družbam iz člena 1(1), potem ko se direktoratu za carine in posredne davke predloži te dokumente: (a) akt o ustanovitvi družbe z navedbo družbenikov, skupaj s podatki o odobritvi z neomejeno veljavnostjo; (b) statut družbe, sestavljen v skladu z vzorcem, odobrenim v prilogi k tej uredbi; (c) potrdilo o registraciji družbe v trgovinski, industrijski, obrtniški in kmetijski zbornici; (d) potrdilo pristojnega okrajnega sveta, da so vsi družbeniki vsaj tri leta vpisani v poklicni register, da opravljajo poklicno dejavnost, ki ne pomeni delovnega razmerja, in da za njih ne velja nobena od okoliščin iz člena 53 ali člena 54 [decreto del presidente della Repubblica n. 43 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (uredba predsednika republike št. 43 o potrditvi prečiščenega besedila zakonskih določb na področju carin) z dne 23. januarja 1973

(redni dodatek h GURI št. 80 z dne 28. marca 1973; v nadaljevanju: uredba št. 43/1973)], v katerih bi bila njihova odobritev začasno ali trajno umaknjena.

2. Poleg tega je treba predložiti dokument, ki ga izda carinski direktorat, pristojen na ozemlju, na katerem so uradi [centra CAD], in ki po inšpekcijskem pregledu potrjuje, da dejansko obstaja poslovna enota z ustreznimi prostori in opremo za zagotavljanje carinske pomoči ter sistemom računovodstva in vodenja evidenc. Vsako poslovno enoto, ki se bo pozneje uporabljala za dejavnosti [centra CAD], je treba prav tako prijaviti pristojnemu carinskemu direktoratu zaradi zahtevanega inšpekcijskega pregleda.

[...]“

16 Člen 3 ministrske uredbe št. 549/1992 določa:

„1. Pri centralni direkciji za carinske službe direktorata za carine in posredne davke se vzpostavi poseben register, v katerega se morajo družbe iz člena 1(1) obvezno vpisati po predhodnem prejemu dovoljenja ministra za finance. Vpis vključuje navedbo identifikacijskih podatkov, številke dovoljenja, davčne identifikacijske številke in številke za potrebe [davka na dodano vrednost (DDV)] družbe ter dodelitev zaporedne številke.

[...]

3. Pooblašcene družbe iz člena 1(1) opravljajo dejavnost na območju pristojnosti carinskega direktorata, na katerem imajo sedež, in se lahko povezujejo s podobnimi družbami, ki imajo sedež in so pooblašcene za opravljanje dejavnosti na drugih območjih pristojnosti drugih okrožnih direktij, ter ustanovijo evropska gospodarska interesna združenja iz Uredb [Sveta] (EGS) št. 2137/1985 [z dne 25. julija 1985 o Evropskem gospodarskem interesnem združenju (EGIZ) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 17, zvezek 1, str. 83)], ki jih ureja decreto legislativo [...] n. 240 [(zakonska uredba št. 240) z dne 23. julija 1991].“

17 Člen 7(4) ministrske uredbe št. 549/1992 določa:

„Carinska direkcija okrožja lahko odredi nadzor ali preverjanje dejavnosti, ki se opravlja v uradih ali drugih prostorih [centra CAD], ki so na območju njene pristojnosti.“

18 Člen 8 te ministrske uredbe določa:

„1. Za zagotovitev, da [center CAD] pravilno vodi evidence, da se transakcije opravljajo zakonito in da se izpolnjujejo naložene obveznosti, je nadzor, vključno z inšpekcijskim pregledom, ki se izvaja nad [centrom CAD], sestavljen iz naključnega navzkrižnega preverjanja z vzorčenjem transakcij, ki izhajajo iz evidenc, vlog in vseh drugih dokumentov, ki jih imajo [centri CAD], ter aktov carinskih uradov in uporabnikov, ki so delovali v teh [centrih CAD]. Ta nadzor se izvaja vsaj enkrat letno.

[...]

3. Brez poseganja v katero koli drugo zakonsko obveznost se, kadar se pri nadzoru odkrijejo nepravilnosti na področjih, za katera je pristojna druga finančna služba ali druga uprava, zadevnim službam pošlje uradno obvestilo.“

- 19 Člen 3 legge n. 213 – Norme di adeguamento dell'attività degli spedizionieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell'interscambio internazionale delle merci (zakon št. 213 o določbah za prilagoditev dejavnosti carinskih deklarantov zaradi spremenjenih potreb prometa in mednarodne trgovine z blagom) z dne 25. julija 2000 (GURI št. 178 z dne 1. avgusta 2000, str. 5) določa:

„[...]

4. Dovoljenje za opravljanje dejavnosti, izdano centrom CAD, določa, da se za te centre uporabljajo poenostavljeni ugotovitveni postopki iz člena 76 carinskega zakonika Skupnosti, uvedenega z Uredbo Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 [o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 4, str. 307)], ter člena 253 in naslednjih Uredbe Komisije (EGS) št. 2454/93 z dne 2. julija 1993 [o določbah za izvajanje Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 6, str. 3)] pod pogoji in v skladu s podrobnimi pravili, določenimi v teh členih.

5. V okviru uporabe poenostavljenih postopkov lahko centri CAD predložijo blago ne le v prostorih in krajih, namenjenih za carinske postopke iz člena 17 [uredbe št. 43/1973], ampak tudi v krajih in skladiščih oseb, za račun katerih delujejo v vsakem primeru in v katerih je blago, če so ti kraji ali skladišča na območju pristojnosti carinskega direktorata, za katerega imajo dovoljenje za opravljanje dejavnosti.

[...]“

- 20 Člen 47(3) uredbe št. 43/1973, kakor je bila spremenjena s členom 82(1)(b) decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (zakonska uredba št. 59 o izvajanju Direktive 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu) z dne 26. marca 2010 (redni dodatek h GURI št. 94 z dne 23. aprila 2010), določa:

„Imenovanje carinskega deklaranta omogoča vložitev carinskih deklaracij na celotnem nacionalnem ozemlju.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 21 Center Cad Mellano je CAD, katerega dejavnost je ponujanje storitev carinskega zastopanja njegovim strankam. V tej funkciji je center Cad Mellano odobrila Direzione territoriale II per la Liguria, il Piemonte e la Valle d'Aosta (območne direkcija II za Ligurijo in dolino Aoste, Piemont in dolino Aoste, Italija), pristojna za okrožje, v katerem ima ta center sedež. Center Cad Mellano ima za uporabo poenostavljenih postopkov v tem carinskem okrožju prostore, ki so bili odobreni in mu omogočajo izvajanje carinskih postopkov v zvezi z blagom, ne da bi bilo treba to blago prinesiti na carino ali v prostore uvoznika.
- 22 Center Cad Mellano je leta 2021 z nemško družbo ALFA sklenil pogodbo o izdaji carinskih dokumentov za uvoz v in izvoz iz Združenega kraljestva.
- 23 Center Cad Mellano je z družbo BETA, ki ima skladišče v pokrajini Vicenza (Italija), zunaj območja pristojnosti carinskega direktorata, na katerem ima center Cad Mellano sedež, sklenil pogodbo za uvoz in izvoz blaga družbe ALFA. Zato je center Cad Mellano od pristojnih carinskih organov zahtevalodobritev teh prostorov.

- 24 Ta zahtevek je bil 20. oktobra 2021 zavrnen z obrazložitvijo, da člen 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992 centrom CAD ne dovoljuje opravljanja dejavnosti zunaj carinskega okrožja, v katerem imajo ti centri sedež.
- 25 Center Cad Mellano je pri Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (deželno upravno sodišče za Piemont, Italija), ki je predložitveno sodišče, vložil tožbo za odpravo te zavrnitve.
- 26 Na prvem mestu, navedeno sodišče ima pomisleke glede združljivosti člena 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992 s členom 18(3) carinskega zakonika. V skladu z zadnjemavedeno določbo naj bi moral imeti namreč carinski zastopnik, če izpolnjuje merila iz člena 39, od (a) do (d), tega zakonika, pravico opravljati storitve v državi članici, v kateri nima sedeža. *A fortiori*, tak zastopnik naj bi moral imeti pravico opravljati dejavnost na celotnem ozemlju države članice, v kateri ima sedež.
- 27 Na drugem mestu, člen 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992 bi lahko bil v nasprotju s členom 10(4) Direktive 2006/123. Zadnjemavedena določba namreč ponudniku, ki ima dovoljenje, omogoča začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti na celotnem nacionalnem ozemlju, „vključno z vzpostavitev agencij, podružnic, izpostav ali uradov“, razen kadar je potreba po omejitvi dovoljenja na določen del ozemlja za vsako posamezno ustanovitev utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes. Po eni strani se zdi, da v postopku v glavni stvari taka omejitev ni utemeljena. Po drugi strani naj bi sporna nacionalna določba centrom CAD prepovedovala, da imajo na nacionalnem ozemlju več kot eno poslovno enoto. Taka prepoved pa naj ne bi bila niti potrebna niti sorazmerna.
- 28 Na tretjem mestu, ozemeljska omejitev opravljanja dejavnosti centrov CAD bi lahko bila v nasprotju s členi od 56 do 62 PDEU. Ti centri CAD, ki delujejo v obliki kapitalskih družb, naj bi bili namreč v objektivno manj ugodnem položaju v primerjavi s carinskimi deklaranti, ki sicer opravljajo enako dejavnost kot centri CAD, vendar naj zanje ne bi veljala nobena ozemeljska omejitev.
- 29 Predložitveno sodišče v tem okviru navaja, da ima lahko omejitev svobode opravljanja storitev centrov CAD s sedežem v Italiji, ki naj bi izhajala iz člena 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992, tudi čezmejne učinke, saj se ta določba uporablja za ponudnike storitev s sedežem v drugih državah članicah.
- 30 V teh okoliščinah je Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (deželno upravno sodišče za Piemont) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je treba člen 18 [carinskega zakonika] v povezavi z uvodno izjavo 21 [tega zakonika] razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu predpisu (člen 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992)) in nacionalni praksi, ki določata, da je delovanje CAD [...] omejeno na ‚odobreni kraj‘ znotraj območja [pristojnosti] deželnega/meddeželnega/medpokrajinskega [carinskega] direktorata, na katerem imajo registrirani sedež, kar izključuje razširitev na celotno nacionalno ozemlje?
2. Ali je treba člena 10 in 15 Direktive [2006/123] razlagati tako, da nasprotujeta nacionalnemu predpisu (člen 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992) in nacionalni praksi, ki določata, da je delovanje CAD [...] omejeno na ‚odobreni kraj‘ znotraj območja [pristojnosti] deželnega/meddeželnega/medpokrajinskega [carinskega] direktorata, na katerem imajo registrirani sedež, kar izključuje razširitev na celotno nacionalno ozemlje, s čimer je delovanje na celotnem nacionalnem ozemlju pridržano samo za carinske [deklarante]?

3. Ali je treba člene od 56 do 62 PDEU razlagati tako, da nasprotujejo nacionalnemu predpisu (člen 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992) in nacionalni praksi, ki določata, da je delovanje CAD [...] omejeno na „odobreni kraj“ znotraj območja [pristojnosti] deželnega/meddeželnega/medpokrajinskega [carinskega] direktorata, na katerem imajo registrirani sedež, kar izključuje razširitev na celotno nacionalno ozemlje, s čimer je delovanje na celotnem nacionalnem ozemlju pridržano samo za carinske [deklarante]?”

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 31 Italijanska vlada meni, da so vprašanja za predhodno odločanje brezpredmetna. Člen 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992 naj bi bilo namreč mogoče razlagati v skladu s pravom Unije, tako da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni potreben.
- 32 Opozoriti je treba, da postopek iz člena 267 PDEU temelji na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem. V zvezi s tem je le nacionalno sodišče pristojno za ugotavljanje in presojo dejanskega stanja spora o glavni stvari ter za razlago in uporabo nacionalnega prava. Prav tako je le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki bo izdana, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo in upoštevnost vprašanj, ki jih zastavi Sodišču (glej v tem smislu sodbo z dne 12. maja 2022, U.I. (Posredni carinski zastopnik), C-714/20, EU:C:2022:374, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 33 Iz tega sledi, da za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, za katerega opredelitev so odgovorna sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preverja, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko torej predlog nacionalnega sodišča zavrže le, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (glej v tem smislu sodbo z dne 27. aprila 2023, Legea, C-686/21, EU:C:2023:357, točka 25 in navedena sodna praksa).
- 34 V obravnavani zadevi je predložitveno sodišče dovolj jasno predstavilo pravni in dejanski okvir ter razloge, zaradi katerih se sprašuje o razlagi nekaterih določb prava Unije, za katero meni, da je potrebna za to, da bo lahko izdalo sodbo. Ni očitno, da zahtevana razlaga ni povezana s sporom o glavni stvari ali da je izpostavljeni problem hipotetičen.
- 35 Te presoje ni mogoče ovreči s trditvijo italijanske vlade. Čeprav je namreč res, da morajo nacionalna sodišča nacionalno pravo razlagati čim bolj v skladu z zahtevami prava Unije, da se zagotovi polni učinek tega prava, pa mora Sodišče v okviru postopka iz člena 267 PDEU določbe prava Unije, na katere se nanaša predložitvena odločba, razlagati tako, da zagotovi vse informacije, ki predložitvenemu sodišču omogočajo presojo združljivosti nacionalnega prava s temi določbami. Predložitveno sodišče pa z vprašanji za predhodno odločanje Sodišče prosi prav za razlago prava Unije, ki bo omogočila presojo združljivosti nekaterih nacionalnih predpisov s tem pravom, vendar Sodišču ne predlaga, naj se samo izreče o tej združljivosti.
- 36 V teh okoliščinah je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 37 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 18(3) carinskega zakonika razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki omejuje opravljanje dejavnosti carinskih zastopnikov, ki so organizirani v obliki kapitalske družbe in katerih izključna dejavnost je zagotavljanje carinske pomoči, na območje pristojnosti carinskega direktorata, na katerem ima ta družba sedež.
- 38 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pri razlagi določb prava Unije upoštevati ne le njihovo besedilo, ampak tudi kontekst, v katerega so umeščene, in cilje, ki se uresničujejo z ureditvijo, katere del so te določbe (sodbi z dne 15. julija 2021, BEMH in CNCC, C-325/20, EU:C:2021:611, točka 18, in z dne 12. oktobra 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 39 V skladu s členom 18(3), prvi stavek, carinskega zakonika lahko države članice v skladu s pravom Unije določijo pogoje, pod katerimi lahko carinski zastopnik opravlja storitve v državi članici, v kateri ima sedež.
- 40 Glede opravljanja storitev s strani carinskega zastopnika s sedežem v drugi državi članici člen 18(3), drugi stavek, tega zakonika določa, da lahko tak zastopnik, brez poseganja v uporabo manj strogih meril zadevne države članice, takšne storitve ponuja tudi v državi članici, v kateri nima sedeža, če izpolnjuje merila, določena v členu 39, od (a) do (d), navedenega zakonika.
- 41 Tako mora na podlagi teh meril carinski zastopnik dokazati, da ni huje ali večkrat kršil carinske zakonodaje in davčnih predpisov, da ima s sistemom vodenja trgovinskih evidenc visoko stopnjo nadzora nad svojimi operacijami in pretokom blaga, da je plačilno sposoben in da ima dobro finančno stanje, ki mu omogoča, da izpolnjuje svoje obveznosti, pri čemer se ustrezno upoštevajo značilnosti vrste zadevne poslovne dejavnosti, ter da upošteva praktične standarde usposobljenosti ali poklicne kvalifikacije, ki so neposredno povezani z dejavnostjo, ki se opravlja.
- 42 Zato iz člena 18(3) carinskega zakonika izhaja, da za carinskega zastopnika, ki želi ponujati svoje storitve v državi članici, v kateri nima sedeža, veljajo pogoji iz člena 39, od (a) do (d), tega zakonika, brez poseganja v uporabo manj strogih meril zadevne države članice. Ti pogoji pa niso zavezujoči za carinskega zastopnika, ki opravlja storitve v državi članici, v kateri ima sedež, saj lahko ta država določi pogoje za opravljanje teh storitev, če so ti v skladu s pravom Unije.
- 43 V obravnavani zadevi člen 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992 določa pogoj, ki se uporablja za centre CAD in njihovo dejavnost omejuje na območje pristojnosti carinskega direktorata, na katerem imajo ti centri sedež. Italijanska republika je s tem uporabila možnost, ki ji jo daje člen 18(3), prvi stavek, tega zakonika, da določi pogoje, pod katerimi lahko carinski zastopniki, organizirani v obliki kapitalskih družb s sedežem na ozemlju te države članice, opravljajo storitve na tem ozemlju.
- 44 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je treba člen 18(3) carinskega zakonika razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki omejuje opravljanje dejavnosti carinskih zastopnikov, ki so organizirani v obliki kapitalske družbe in katerih izključna dejavnost je zagotavljanje carinske pomoči, na območje pristojnosti carinskega direktorata, na katerem ima ta družba sedež, pod pogojem, da je takšna ureditev v skladu s pravom Unije.

Drugo in tretje vprašanje

- 45 Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člena 10 in 15 Direktive 2006/123 ter člene od 56 do 62 PDEU razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki omejuje opravljanje dejavnosti carinskih zastopnikov, ki so organizirani v obliki kapitalske družbe in katerih izključna dejavnost je zagotavljanje carinske pomoči, na območje pristojnosti carinskega direktorata, na katerem ima ta družba sedež.
- 46 Prvič, iz uvodne izjave 6 Direktive 2006/123 je razvidno, da se pri odpravljanju ovir za svobodo opravljanja storitev ni mogoče zanašati le na neposredno uporabo člena 56 PDEU, med drugim zaradi izredne zapletenosti posamičnega obravnavanja ovir za to svoboščino (glej v tem smislu sodbo z dne 26. junija 2019, Komisija/Grčija, C-729/17, EU:C:2019:534, točka 53).
- 47 S preizkusom nacionalnega ukrepa tako z vidika določb Direktive 2006/123 kot z vidika določb Pogodbe DEU bi se namreč znova uvedel preizkus za vsak primer na podlagi primarnega prava, s čimer bi se ogrozila zelena harmonizacija, ki se izvaja s to direktivo (glej v tem smislu sodbo z dne 30. januarja 2018, X in Visser, C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točka 96).
- 48 Iz tega sledi, da če omejitev svobode opravljanja storitev spada na področje uporabe Direktive 2006/123, te ni treba preučiti tudi glede na člen 56 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 26. junija 2019, Komisija/Grčija, C-729/17, EU:C:2019:534, točka 54).
- 49 Drugič, navesti je sicer treba, da se postopek v glavni stvari nanaša na povsem notranji položaj, ker se okoliščine zadeve nanašajo na to, da je italijanska uprava italijanski družbi zavrnila opravljanje dejavnosti na italijanskem ozemlju v carinskem okrožju, ki ni tisti, v katerem ima ta družba sedež.
- 50 Vendar taka okoliščina ne more izključiti uporabe določb poglavja III Direktive 2006/123, ki vsebuje člena 10 in 15 te direktive, ker je treba določbe tega poglavja III razlagati tako, da se uporabljajo tudi za položaj, v katerem so vsi upoštevni elementi omejeni le na eno državo članico (sodba z dne 13. januarja 2022, Minister Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2022:6, točka 89 in navedena sodna praksa). Za popolno uresničitev notranjega trga storitev je treba namreč najprej odpraviti ovire, ki jih imajo ponudniki storitev pri ustanavljanju sedeža v državah članicah – pa naj bo to v svoji državi članici ali pa v drugi državi članici – in ki lahko ogrožajo njihovo zmožnost zagotavljanja storitev prejemnikom v vsej v Uniji (sodba z dne 30. januarja 2018, X in Visser, C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točka 105).
- 51 Zato je treba za odgovor na vprašanja predložitvenega sodišča razlagati določbe Direktive 2006/123 v delu, v katerem se uporabljajo za dejansko stanje v postopku v glavni stvari.

Področje uporabe Direktive 2006/123

- 52 Najprej je treba opozoriti, da člen 3(1) Direktive 2006/123 določa, da imajo v primeru nasprotij med določbami te direktive in drugimi akti, ki urejajo posebne vidike začetka opravljanja in opravljanja storitvene dejavnosti na posebnih področjih ali za posebne poklice, prednost določbe drugih aktov, ki se uporabljajo na teh posebnih področjih ali za te posebne poklice.

- 53 Kot pa je razvidno iz točk 39 in 44 te sodbe, člen 18(3) carinskega zakonika določa možnost držav članic, da v skladu s pravom Unije določijo pogoje, pod katerimi lahko carinski zastopnik opravlja storitve v državi članici, v kateri ima sedež, in ne nasprotuje ureditvi države članice, ki omejuje izvajanje dejavnosti carinskih zastopnikov na območje pristojnosti carinskega direktorata, na katerem imajo ti zastopniki sedež.
- 54 Iz tega izhaja, da carinski zakonik v zvezi s tem ne vsebuje določb, ki bi bile v nasprotju z določbami Direktive 2006/123, tako da se ta direktiva lahko uporablja za storitve, ki jih opravljajo carinski zastopniki, ki so organizirani v obliki kapitalskih družb s sedežem na italijanskem ozemlju in za katere velja ozemeljska omejitev iz člena 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992.
- 55 Glede same dejavnosti carinskih zastopnikov člen 2(1) in člen 4 Direktive 2006/123 določata, da se ta direktiva uporablja za vsako pridobitno dejavnost samozaposlene osebe, ki jo praviloma za plačilo opravlja ponudnik s sedežem v državi članici, ne glede na to, ali ima stalni sedež v namembni državi članici, razen za dejavnosti in področja, ki so izrecno izključena v skladu s členom 2(2) in (3) te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 1. oktobra 2015, *Trijber in Harmsen*, C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:641, točka 45).
- 56 Tako člen 2(2) navedene direktive iz svojega področja uporabe izključuje več dejavnosti. Člen 2(3) navedene direktive določa, da se ta direktiva ne uporablja za področje obdavčevanja.
- 57 V obravnavani zadevi, kot je razvidno iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, carinski zastopniki, ki so organizirani v obliki kapitalskih družb s sedežem na italijanskem ozemlju in za katere velja ozemeljska omejitev iz člena 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992, zagotavljajo pomoč pri izvedbi carinskih formalnosti za plačilo.
- 58 Take storitve spadajo v sam predmet Direktive 2006/123, kot izhaja iz njenega člena 2(1), ker so ti carinski zastopniki ponudniki storitev, ki storitve opravljajo v državi članici, v kateri imajo sedež. Poleg tega dejavnost carinskega zastopnika ustreza samemu pojmu „storitve“, kot je opredeljen v členu 4, točka 1, te direktive, ker gre za pridobitno dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo.
- 59 Poleg tega storitve, ki jih opravljajo navedeni carinski zastopniki, očitno ne spadajo med dejavnosti, ki so na podlagi člena 2(2) Direktive 2006/123 izrecno izključene s področja uporabe navedene direktive.
- 60 Poleg tega je v zvezi s členom 2(3) Direktive 2006/123, ki določa, da se ta direktiva „ne uporablja za področje obdavčevanja“, iz uvodne izjave 29 te direktive razvidno, da je razlog za izključitev področja obdavčenja iz njenega področja uporabe zlasti dejstvo, da Pogodba DEU določa posebno pravno podlago za to področje.
- 61 V zvezi s tem je treba, kot je navedla Evropska komisija, razlikovati področje obdavčenja od carinskega področja, saj je carinsko področje v izključni pristojnosti Unije na podlagi člena 3(1)(a) PDEU in ga ureja carinska zakonodaja Unije, zlasti carinski zakonik. V zvezi s storitvami, ki jih opravljajo carinski zastopniki, člen 18(3) tega zakonika napotuje na nacionalne zakonodaje, pri čemer se zahteva, da so te zakonodaje v skladu s pravom Unije in torej tudi z Direktivo 2006/123. Uporaba te direktive v obravnavani zadevi torej na podlagi njenega člena 2(3) ni izključena.

- 62 V teh okoliščinah dejavnost carinskih zastopnikov, ki so organizirani v obliki kapitalskih družb s sedežem v Italiji in za katere velja ozemeljska omejitev iz člena 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992, spada na področje uporabe Direktive 2006/123.
- 63 Takšno razlago področja uporabe Direktive 2006/123 potrjujejo cilji te direktive, ki so, kot je razvidno iz njenega člena 1 v povezavi z njenima uvodnima izjavama 2 in 5, sprejetje splošnih določb za odpravo ovir, ki ponudnikom storitev v državah članicah onemogočajo svobodo ustanavljanja, in ovir za prosti pretok storitev med njimi, da bi se prispevalo k uresnitvi prostega in konkurenčnega notranjega trga (sodba z dne 30. januarja 2018, X in Visser, C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točka 104 in navedena sodna praksa).
- 64 Glede na zgornje preudarke nacionalna ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, v delu, v katerem ureja opravljanje dejavnosti carinskih zastopnikov, ki so organizirani v obliki kapitalskih družb s sedežem na italijanskem ozemlju, spada na področje uporabe Direktive 2006/123.

Upoštevne določbe Direktive 2006/123

- 65 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem za predhodno odločanje Sodišče prosi za razlago členov 10 in 15 Direktive 2006/123.
- 66 V skladu s členom 10(1) Direktive 2006/123, ki spada v oddelek 1 poglavja III te direktive, ki se nanaša na dovoljenja o začetku opravljanju storitvene dejavnosti, sistemi dovoljenj temeljijo na merilih, ki pristojnim organom preprečujejo, da bi samovoljno izvrševali pooblastilo za ocenjevanje.
- 67 V členu 4, točka 6, Direktive 2006/123 je pojem „sistem dovoljenj“ v smislu med drugim člena 10(1) te direktive opredeljen kot vsak postopek, ki mu mora ponudnik ali prejemnik slediti, da bi od pristojnega organa pridobil uradno odločitev ali odločitev z molkom organa o začetku opravljanja ali opravljanju storitvene dejavnosti.
- 68 Člen 15(1) in (2) navedene direktive, ki spada v oddelek 2 poglavja III te direktive, ki se nanaša na prepovedane zahteve ali zahteve, ki so predmet ocene, določa zahteve, s katerimi lahko države članice pogojujejo začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti pod pogoji iz odstavka 3 tega člena 15.
- 69 Pojem „zahteva“ iz člena 15(1) in (2) Direktive 2006/123 je v členu 4, točka 7, te direktive opredeljen kot vsaka obveznost, prepoved, pogoj ali omejitev iz zakonov ali upravnih predpisov držav članic ali posledično iz sodne prakse, upravnih praks ali predpisov poklicnih teles oziroma iz kolektivnih pravil poklicnih združenj ali drugih poklicnih organizacij, sprejetih pri izvajanju svoje pravne avtonomije.
- 70 Sodišče je razsodilo, da se „sistem dovoljenj“ v smislu člena 4, točka 6, Direktive 2006/123 tako razlikuje od „zahteve“ v smislu člena 4, točka 7, te direktive, ker vključuje postopek, ki ga mora ponudnik storitev izvesti, in uradni akt, s katerim pristojni organi dovolijo dejavnost tega ponudnika (sodba z dne 22. septembra 2020, Cali Apartments, C-724/18 in C-727/18, EU:C:2020:743, točka 49 in navedena sodna praksa).

- 71 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da lahko centri CAD v skladu s členom 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992 pridobijo odobritev kraja, na podlagi katere lahko izvajajo carinske formalnosti, ne da bi bilo treba blago fizično predložiti carinskemu uradu, vendar le če je ta kraj v tem carinskem okrožju.
- 72 Glede na značilnosti ozemeljske omejitve iz člena 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992 pa je treba šteti, da je tak pogoj zajet s pojmom „zahteva“ v smislu člena 15(1) in (2) Direktive 2006/123, kot je ta pojem opredeljen v členu 4, točka 7, te direktive. Učinek nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari je namreč, da omejuje opravljanje dejavnosti carinskih zastopnikov, ki so organizirani v obliki kapitalske družbe in katerih izključna dejavnost je zagotavljanje carinske pomoči, na carinsko okrožje, v katerem ima ta družba sedež.

Razlaga člena 15(2) in (3) Direktive 2006/123

- 73 V skladu s členom 15(2)(a) Direktive 2006/123 države članice preverijo, ali njihov pravni sistem pogojuje začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti z upoštevanjem med drugim ozemeljske omejitve.
- 74 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da ozemeljska omejitev dovoljenja za opravljanje storitvene dejavnosti na podlagi člena 15 te direktive pomeni omejitev svobode ustanavljanja ponudnikov storitev (sodba z dne 23. decembra 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, točka 49).
- 75 Člen 15(2)(a) Direktive 2006/123 namreč izrecno opredeljuje „ozemeljske omejitve“ za opravljanje storitvene dejavnosti kot „zahteve“ v smislu člena 4, točka 7, te direktive, ki so pogoji, ki vplivajo na svobodo ustanavljanja ponudnikov storitev (sodba z dne 23. decembra 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, točka 51).
- 76 V obravnavani zadevi člen 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992 centrom CAD preprečuje, da bi imeli na voljo odobreni kraj na območju pristojnosti carinskega direktorata, ki ni tisti, na katerem imajo sedež, in tako določa ozemeljsko omejitev njihove dejavnosti, ki pomeni omejitev svobode opravljanja storitev.
- 77 V zvezi s tem, kot sta poudarila center Cad Mellano in Komisija, okoliščina, da se lahko v skladu s členom 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992 centri CAD v obliki evropskih gospodarskih interesnih združenj povezujejo s podobnimi družbami, ki imajo sedež v drugih carinskih okrožjih, da bi tam ponujali svoje storitve, ne more odpraviti omejitve, ki izhaja iz te določbe, saj tem centrom ni dovoljeno opravljati storitev zunaj carinskega okrožja, v katerem imajo sedež, na način, ki so ga izbrali.
- 78 Da bi bila taka omejitev dopustna, mora izpolnjevati pogoje iz člena 15(3) Direktive 2006/123, in sicer, da se mora uporabljati nediskriminatorno glede na državljanstvo ter da mora biti nujna in sorazmerna s cilji, ki jim sledi (glej v tem smislu sodbo z dne 23. decembra 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, točke od 56 do 70).
- 79 Zato je omejitev, ki izhaja iz zahteve, ki jo nalaga člen 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992, glede na pogoje, določene v členu 15(3) Direktive 2006/123, mogoče dopustiti, če ta omejitev ni neposredno ali posredno diskriminatorna glede na državljanstvo ali v primeru podjetij glede na kraj registriranega sedeža, če je utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes,

in če je taka, da zagotavlja izpolnitev zastavljenega cilja, ne da bi presegla to, kar je potrebno za uresničitev tega cilja, pri čemer je treba upoštevati, da te omejitve ni mogoče nadomestiti z drugimi, manj omejevalnimi ukrepi, s katerimi se lahko dosežejo isti rezultati.

- 80 Prvič, v zvezi z izpolnjevanjem pogoja prepovedi diskriminacije, kot je naveden v členu 15(3)(a) Direktive 2006/123, ni sporno, da se zahteva iz člena 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992 uporablja nediskriminatorno glede na državljanstvo ali kraj registriranega sedeža, saj morajo to zahtevo izpolnjevati vsi carinski zastopniki, ki želijo uporabiti poenostavljeni postopek, imenovan „odobreni kraj“, ne glede na to, ali imajo sedež v Italiji ali drugi državi članici.
- 81 Drugič, v zvezi z vprašanjem, ali je ukrep iz postopka v glavni stvari utemeljen s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, v smislu člena 15(3)(b) Direktive 2006/123, se italijanska vlada sklicuje na cilj zagotavljanja učinkovitosti carinskih kontrol zaradi preprečevanja carinskih goljufij in varstva prejemnikov carinske pomoči.
- 82 V zvezi s ciljem učinkovitosti carinskih kontrol zaradi preprečevanja carinskih goljufij in varstva prejemnikov carinske pomoči je treba navesti, da sta v skladu s členom 4, točka 8, Direktive 2006/123 v povezavi z njeno uvodno izjavo 40 varstvo prejemnikov storitev in boj proti goljufijam pomembna razloga, ki se nanašata na javni interes in ki lahko upravičita omejitve svobode ustanavljanja (glej v tem smislu sodbo z dne 19. januarja 2023, CNAE in drugi, C-292/21, EU:C:2023:32, točka 61).
- 83 Tretjič, v zvezi z vprašanjem, ali je ukrep iz postopka v glavni stvari v skladu z načelom sorazmernosti, kot se to zahteva s členom 15(3)(c) Direktive 2006/123, je treba preveriti, ali je ta ukrep tak, da zagotavlja izpolnitev zastavljenega cilja, da ne presega tistega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja, ter ga ni mogoče nadomestiti z drugimi ukrepi, ki manj posegajo v zadevno svoboščino (glej v tem smislu sodbo z dne 19. januarja 2023, CNAE in drugi, C-292/21, EU:C:2023:32, točka 62 in navedena sodna praksa).
- 84 V zvezi s tem je treba tudi pojasniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso nacionalna zakonodaja primerna za zagotovitev uresnitve zelenega cilja le, če resnično odraža prizadevanje za dosledno in sistematično doseganje tega cilja (sodba z dne 29. julija 2019, Komisija/Avstrija (Gradbeni inženirji, patentni zastopniki in veterinarji), C-209/18, EU:C:2019:632, točka 94).
- 85 Nazadnje mora nacionalno sodišče, ki je edino pristojno za presojo dejanskega stanja spora o glavni stvari, odločiti, ali ukrep izpolnjuje ta pogoj. Vendar lahko Sodišče predložitvenemu sodišču, da bi mu dalo koristen odgovor, na podlagi spisa v postopku v glavni stvari in pisnih stališč, ki so mu bila predložena, navede napotke, ki navedenemu sodišču omogočajo, da odloči (sodba z dne 19. januarja 2023, CNAE in drugi, C-292/21, EU:C:2023:32, točka 63 in navedena sodna praksa).
- 86 Na prvem mestu, glede primernosti ukrepa, kot je tisti, ki je določen v členu 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992, da se doseže cilj zagotavljanja učinkovitosti carinskih kontrol, je iz elementov, predloženih Sodišču, razvidno, da ozemeljska omejitve, ki velja za centre CAD, omogoča ohranitev geografske povezave med krajem, v katerem centri CAD opravljajo dejavnost, in carinskim direktoratom, ki je pristojen za območje, na katerem imajo ti centri sedež.

- 87 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da lahko geografska bližina pristojnega carinskega urada in informacije, ki jih ima na voljo kot organ, ki je odobril kraj za izvedbo carinskih postopkov, načeloma povečajo učinkovitost carinskih kontrol na kraju samem, kar omogoča, kot navaja italijanska vlada, zagotovitev preventivnega in stalnega nadzora.
- 88 Vendar iz nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari ne izhaja, da je zagotovljeno, da je carinski urad, ki je krajevno pristojen za nadzor centrov CAD, tisti, ki je najbližje odobrenemu kraju, v katerem lahko ta center CAD opravlja dejavnosti.
- 89 Poleg tega je iz predložitvene odločbe razvidno, da lahko na podlagi člena 47(3) uredbe št. 43/1973 carinski deklaranti vložijo carinske deklaracije na celotnem italijanskem ozemlju. V zvezi s tem je predložitveno sodišče pojasnilo, da je bila s to določbo, preden je bila spremenjena, za carinske deklarante določena enaka ozemeljska omejitev, kot se uporablja za centre CAD.
- 90 Glede na to različno obravnavanje carinskih deklarantov in centrov CAD ter s pridržkom preverjanj, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče, ozemeljska omejitev, ki izhaja iz člena 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992, ki se uporablja le za centre CAD, ni primerna za zagotovitev uresničitve zastavljenih ciljev, saj resnično ne odraža prizadevanje za dosledno in sistematično doseganje teh ciljev.
- 91 V delu, v katerem italijanska vlada v zvezi s tem navaja, da carinski deklaranti ne morejo uporabiti poenostavljenega carinskega postopka, imenovanega „odobreni kraj“, ker morajo ti zastopniki carinske formalnosti opraviti v prostorih svojih strank, ostaja dejstvo, da je prednost tega postopka to, da blaga ni treba fizično predložiti v prostore carinskih organov. Zdi pa se, da so tudi carinski deklaranti upravičeni do take ugodnosti, saj lahko za blago opravijo carinske formalnosti v prostorih svojih strank.
- 92 Na drugem mestu, kar zadeva vprašanje, ali ukrep iz postopka v glavni stvari presega to, kar je nujno za doseg zastavljenega cilja, je treba navesti, da morajo centri CAD – ker ne smejo uporabiti „odobrenih krajev“, ki so na območju pristojnosti carinskega direktorata, ki ni tisto, na katerem imajo sedež – da bi lahko uporabljali take kraje, svoj sedež prenesti v to carinsko okrožje ali se v obliki evropskih gospodarskih interesnih združenj povezati s podobnimi družbami, ki imajo sedež v navedenem okrožju.
- 93 Kot pa je razvidno iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, se lahko za zagotavljanje učinkovitosti carinskih kontrol zaradi preprečevanja carinskih goljufij in varstva prejemnikov carinske pomoči predvidijo manj omejevalni ukrepi, kot je ozemeljska omejitev, ki izhaja iz člena 3(3) ministrske uredbe št. 549/1992.
- 94 Tako mora predložitveno sodišče med drugim preučiti, ali bi izmenjava informacij, potrebnih za nadzor nad carinskimi formalnostmi, ki jih opravljajo centri CAD, med carinskimi uradi, določena v členu 8(3) ministrske uredbe št. 549/1992, omogočala doseči enak rezultat kot ukrep iz postopka v glavni stvari, hkrati pa bi pomenila ukrep, ki manj posega v svobodo opravljanja storitev kot določba iz postopka v glavni stvari.
- 95 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je treba člen 15(2) in (3) Direktive 2006/123 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki za zagotavljanje učinkovitosti carinskih kontrol zaradi preprečevanja carinskih goljufij in varstva prejemnikov storitev carinske pomoči omejuje opravljanje dejavnosti carinskih zastopnikov, ki so organizirani v obliki kapitalske družbe in katerih izključna dejavnost je zagotavljanje carinske pomoči, na območje pristojnosti carinskega

direktorata, na katerem ima ta družba sedež, če se takšna ozemeljska omejitev ne uporablja dosledno in bi bilo cilj zagotavljanja učinkovitosti teh kontrol mogoče doseči z manj omejevalnimi ukrepi.

Stroški

- 96 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. Člen 18(3) Uredbe (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije

je treba razlagati tako, da

ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki omejuje opravljanje dejavnosti carinskih zastopnikov, ki so organizirani v obliki kapitalske družbe in katerih izključna dejavnost je zagotavljanje carinske pomoči, na območje pristojnosti carinskega direktorata, na katerem ima ta družba sedež, pod pogojem, da je takšna ureditev v skladu s pravom Unije.

2. Člen 15(2) in (3) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu

je treba razlagati tako, da

nasprotuje nacionalni ureditvi, ki za zagotavljanje učinkovitosti carinskih kontrol zaradi preprečevanja carinskih goljufij in varstva prejemnikov storitev carinske pomoči omejuje opravljanje dejavnosti carinskih zastopnikov, ki so organizirani v obliki kapitalske družbe in katerih izključna dejavnost je zagotavljanje carinske pomoči, na območje pristojnosti carinskega direktorata, na katerem ima ta družba sedež, če se takšna ozemeljska omejitev ne uporablja dosledno in bi bilo cilj zagotavljanja učinkovitosti teh kontrol mogoče doseči z manj omejevalnimi ukrepi.

Podpisi