Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

7. november 2024*

Eelotsusetaotlus – Tolliliit – Liidu tolliseadustik – Määrus (EL) nr 952/2013 – Artikkel 18 – Tolliesindaja – Teenuste osutamise vabadus – Direktiiv 2006/123/EÜ – Artiklid 10 ja 15 – Tolliabikeskused – Tegevuse territoriaalne piiramine – Piirang – Põhjendatus

Kohtuasjas C-503/23,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Piemonte maakonna halduskohus, Itaalia) 26. juuli 2023. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 7. augustil 2023, menetluses

Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl

versus

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: kohtu asepresident T. von Danwitz esimese koja presidendi ülesannetes, kohtunikud A. Arabadjiev ja I. Ziemele (ettekandja),

kohtujurist: T. Ćapeta,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl, esindaja: *avvocata* S. Mellano,

– Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* F. Meloncelli,

– Euroopa Komisjon, esindajad: L. Armati ja F. Moro,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

kohtuotsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada ELTL artikleid 56–62, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. oktoobri 2013. aasta määruse (EL) nr 952/2013, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (ELT 2013, L 269, lk 1; edaspidi „tolliseadustik“), artiklit 18 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36) artikleid 10 ja 15.

2 Taotlus on esitatud tolliabikeskuse Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl (edaspidi „Cad Mellano“) ja Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Agenzia delle Dogane – Direzione Interregionale per la Liguria (tolli- ja monopoliamet – tolliamet – Liguuria piirkonnaülene büroo, Itaalia) vahelises kohtuvaidluses seoses viimase keeldumisega anda Cad Mellanole luba tegutseda väljaspool seda tolliasutuse tööpiirkonda, kus on tema registrijärgne asukoht.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Tolliseadustik

3 Tolliseadustiku põhjenduses 21 on märgitud:

„Ettevõtluse hõlbustamise huvides peaks kõigil isikutel olema jätkuvalt õigus määrata tolliga suhtlemiseks oma esindaja. Siiski ei tohiks enam võimalik olla nimetatud esindusõiguse piiramine ühe liikmesriigi õigusaktide alusel. Lisaks sellele peaks tolliesindajal, kes vastab tollialaseid lihtsustusi kasutava volitatud ettevõtja staatuse kriteeriumidele, olema õigus osutada oma teenuseid muus liikmesriigis kui liikmesriik, kus ettevõtja on asutatud. Üldnõudena peaks tolliesindaja olema asutatud [Euroopa] [L]iidu tolliterritooriumil. Sellest nõudest tuleks loobuda, kui tolliesindaja tegutseb selliste isikute eest, kes ei pea olema asutatud liidu tolliterritooriumil, või muudel põhjendatud juhtudel.“

4 Tolliseadustiku artikkel 18 „Tolliesindaja“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Iga isik võib määrata tolliesindaja.

Kõnealune esindamine võib olla kas otsene, mille puhul tolliesindaja tegutseb teise isiku nimel ja eest, või kaudne, mille puhul tolliesindaja tegutseb enda nimel, kuid teise isiku eest.

2. Tolliesindaja peab olema asutatud liidu tolliterritooriumil.

Kui ei ole ette nähtud teisiti, ei nõuta selle nõude täitmist, kui tolliesindaja tegutseb selliste isikute eest, kes ei pea olema asutatud liidu tolliterritooriumil.

3. Liikmesriigid võivad kooskõlas liidu õigusega määrata kindlaks tingimused, mille kohaselt tolliesindaja võib osutada teenuseid liikmesriigis, kus ta on asutatud. Ilma et see piiraks asjaomase liikmesriigi poolt vähem rangete kriteeriumide kohaldamist, on tolliesindajal, kes täidab artikli 39 punktides a–d sätestatud kriteeriume, õigus osutada selliseid teenuseid muus liikmesriigis kui selles liikmesriigis, kus ta on asutatud.

4. Liikmesriigid võivad kohaldada lõike 3 esimese lause kohaselt kindlaks määratud tingimusi tolliesindajatele, kes ei ole asutatud liidu tolliterritooriumil."

5 Nimetatud seadustiku artiklis 39 on täpsustatud:

„Volitatud ettevõtja staatuse andmise aluseks on järgmised kriteeriumid:

a) tolli- ja maksuõigusaktide mis tahes tõsiste rikkumiste ja korduvate rikkumiste puudumine, sealhulgas taotleja majandustegevusega seotud raskete kuritegude puudumine;

b) taotleja tõendus, et ta on võimeline oma tegevust ja kaubavoogu kõrgetasemeliselt haldama, kasutades asjakohast tollikontrolli võimaldavat äri- ja vajaduse korral ka veoandmete haldamise süsteemi;

c) maksevõime, mis loetakse tõendatuks, kui taotlejal on hea finantsseisund, mis võimaldab tal oma kohustusi täita, võttes vajalikul määral arvesse asjaomase äritegevuse eripära;

d) artikli 38 lõike 2 punktis a osutatud loa korral läbiviidava tegevusega otseselt seotud praktilised pädevusstandardid või kutsekvalifikatsioon; ning

e) seoses artikli 38 lõike 2 punktis b osutatud loaga turvalisus- ja julgeolekustandardid, mis loetakse vastavaks, kui volitatud ettevõtja staatuse taotleja näitab, et ta on võtnud asjakohased meetmed rahvusvahelise tarneahela turvalisuse ja julgeoleku tagamiseks, sealhulgas füüsilise puutumatuse ja juurdepääsukontrolli, logistiliste protsesside ja teatavat liiki kauba käsitlemise ning personali ja äripartnerite tuvastamise valdkonnas."

Direktiiv 2006/123

6 Direktiivi 2006/123 põhjendustes 2, 5, 6, 29 ja 40 on märgitud:

„(2) Konkurentsivõimeline teenuste turg on oluline majanduskasvu edendamiseks ja töökohtade loomiseks Euroopa Liidus. Praegu takistavad arvukad tõkked siseturul teenuseosutajatel, eelkõige väikestel ja keskmise suurusega ettevõtjatel, laiendada oma tegevust väljapoole oma riigi piire ning kasutada täielikult siseturu eeliseid. See vähendab Euroopa Liidu teenuseosutajate konkurentsivõimet maailmas. Vabaturg, mis sunnib liikmesriike kõrvaldama piirangud piiriüleselt teenuste osutamiselt, suurendades samal ajal läbipaistvust ja tarbijatele edastatava teabe hulka, annaks tarbijatele suurema valikuvõimaluse ja paremad teenused madalama hinnaga.

[…]

(5) Seepärast tuleks kõrvaldada takistused, mis tõkestavad liikmesriikides tegutsevate teenuseosutajate asutamisvabadust ja teenuste vaba liikumist liikmesriikide vahel, ning tagada teenuse kasutajatele ja teenuseosutajatele õiguskindlus, mis on vajalik nende kahe asutamislepingu põhivabaduse praktiliseks teostamiseks. Kuna teenuste siseturul eksisteerivad takistused mõjutavad ettevõtjaid, kes soovivad asutamise kaudu tegutseda teistes liikmesriikides või osutada teenust teises liikmesriigis, olemata seal asutatud, tuleks teenuseosutajatel võimaldada arendada siseturul teenuste valdkonnas oma tegevust kas mõnes liikmesriigis asutamise või teenuste vaba liikumise kaudu. Teenuseosutajatel peaks olema võimalik valida nende kahe vabaduse vahel vastavalt iga liikmesriigi arengustrateegiale.

(6) Kõnealuseid takistusi ei ole võimalik kõrvaldada, tuginedes üksnes asutamislepingu artiklite 43 ja 49 otsesele kohaldamisele, sest nende kõrvaldamine asjaomaste liikmesriikide vastu igal konkreetsel juhul algatatavate rikkumismenetluste kaudu oleks siseriiklike ja ühenduse institutsioonide jaoks äärmiselt keerukas, eriti pärast laienemist, samuti eeldab mitmete takistuste kõrvaldamine riiklike õigussüsteemide eelnevat kooskõlastamist, sealhulgas halduskoostöö sisseseadmist. Nagu Euroopa Parlament ja [Euroopa Liidu] [N]õukogu on tunnistanud, on tõelise teenuste siseturu saavutamine võimalik ühenduse õigusakti abil.

[…]

(29) Kuivõrd asutamisleping näeb ette konkreetsed õiguslikud alused maksustamise küsimustele ning nimetatud valdkonnas juba vastuvõetud ühenduse õigusaktidele, tuleks direktiivi reguleerimisalast välja jätta maksustamise valdkond.

[…]

(40) „Olulise avaliku huviga seotud põhjuste“ […] mõiste hõlmab vähemalt järgmiseid valdkondi: […] tarbijakaitse; […] pettuse vältimine; […]“.

7 Direktiivi 2006/123 artikli 1 lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolev direktiiv kehtestab üldsätted, mis lihtsustavad teenuseosutajate asutamisvabaduse teostamist ja teenuste vaba liikumist, säilitades samas teenuste kõrge kvaliteedi.“

8 Direktiivi artiklis 2 on sätestatud:

„1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse liikmesriikides asutatud teenuseosutajate poolt osutatavate teenuste suhtes.

[…]

3. Käesolevat direktiivi ei kohaldata maksustamisvaldkonna suhtes.“

9 Direktiivi artikli 3 lõikes 1 on ette nähtud:

„Kui käesoleva direktiivi sätted lähevad vastuollu ühenduse mõne muu õigusaktiga, mis reguleerib teatavates sektorites või teatavatel kutsealadel teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise konkreetseid aspekte, on muude ühenduse õigusaktide sätted ülimuslikud ning neid kohaldatakse asjaomaste sektorite ja kutsealade puhul. […]“.

10 Direktiivi artikkel 4 „Mõisted“ on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) „teenus“ – asutamislepingu artiklis 50 osutatud mis tahes iseseisev majandustegevus, mida tavaliselt osutatakse tasu eest;

[…]

6) „autoriseerimisskeem“ – igasugune menetlus, mille alusel teenuseosutaja või teenuse kasutaja on kohustatud astuma samme, et saada pädevalt asutuselt teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemist käsitlev ametlik otsus või vaikimisi tehtud otsus;

7) „nõue“ – mis tahes kohustus, keeld, tingimus või piirang, mis on kehtestatud liikmesriikide õigus- ja haldusnormidega või mis tuleneb kohtupraktikast, haldustavast, kutseühingute eeskirjadest või kutseliitude või muude kutseorganisatsioonide kollektiivsetest eeskirjadest, mis on vastu võetud nende iseseisva õigusvõime teostamise kontekstis; tööturu osapoolte läbirääkimiste tulemusel sõlmitud kollektiivlepingute eeskirju ei käsitata käesoleva direktiivi tähenduses nõuetena;

8) „olulise avaliku huviga seotud põhjus“ – Euroopa Kohtu kohtupraktikaga tunnustatud mõiste, mis hõlmab järgmisi valdkondi: avalik kord; avalik julgeolek, avalik ohutus; rahvatervis; sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaalu säilitamine; tarbijate, teenuste kasutajate ja töötajate kaitse; kaubandustehingute ausus; pettusevastane võitlus; keskkonna- ja linnakeskkonna kaitse; loomatervis; intellektuaalomand; rahvusliku ajaloo- ja kunstipärandi säilitamine; sotsiaal- ja kultuuripoliitika eesmärgid;

[…]“.

11 Direktiivi 2006/123 artiklis 10 „Autoriseeringu andmise tingimused“ on ette nähtud:

„1. Autoriseerimisskeemid põhinevad kriteeriumidel, mis välistavad pädevate asutuste hindamisõiguse meelevaldse kasutamise.

2. Lõikes 1 osutatud kriteeriumid peavad olema:

a) mittediskrimineerivad;

b) põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;

c) proportsionaalsed selle avaliku huvi eesmärgiga;

[…]

4. Autoriseering võimaldab teenuseosutajale teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise kogu riigi territooriumil, sealhulgas esinduste, tütarettevõtjate, filiaalide või kontorite loomise kaudu, välja arvatud juhul, kui iga individuaalse asutamise jaoks autoriseeringu saamise nõue või autoriseeringu piiramine teatavale territooriumi osale on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusel.

[…]“.

12 Direktiivi artiklis 15 on täpsustatud:

„1. Liikmesriigid kontrollivad, kas nende õigussüsteemis on kehtestatud lõikes 2 loetletud nõuded, ja tagavad, et kõik taolised nõuded on kooskõlas lõikes 3 sätestatud tingimustega. Liikmesriigid kohandavad oma õigus- ja haldusnorme selliselt, et need oleksid vastavuses nimetatud tingimustega.

2. Liikmesriigid kontrollivad, kas nende õigussüsteemi kohaselt seatakse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks mõni järgmistest [mittediskrimineerivatest] nõuetest:

a) kvantitatiivsed või territoriaalsed piirangud, eelkõige rahvaarvust või teenuseosutajate vahelisest minimaalsest geograafilisest vahemaast tulenevate piirmäärade kujul;

[…]

e) keeld omada sama riigi territooriumil rohkem kui ühte asutamiskohta;

[…]

3. Liikmesriigid kontrollivad, kas lõikes 2 osutatud nõuded vastavad järgmistele tingimustele:

a) mittediskrimineerimine: nõuded ei või olla otseselt ega kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse alusel ega äriühingute puhul registrijärgse asukoha alusel;

b) vajadus: nõuded peavad olema põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;

c) proportsionaalsus: nõuded peavad olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks; nõuded ei või minna nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale; samuti ei tohi olla võimalik asendada neid nõudeid muude, vähem piiravate meetmetega, millega saavutataks sama tulemus.

[…]“. [täpsustatud sõnastus]

Itaalia õigus

13 30. detsembri 1991. aasta dekreetseaduse nr 417, mis sisaldab sätteid käibemaksu ning väärtpaberite või väärisasjade üleandmislepingute maksude kohaldamise kriteeriumide kohta ning muid kiireloomulisi maksusätteid (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) (*GURI* nr 1, 2.1.1992, lk 3), mis kinnitati pärast muudatusi seadusena 6. veebruari 1992. aasta seadusega nr 66 (legge n. 66) (*GURI* nr 33, 10.2.1992, lk 4), artikli 7 lõigetes 1 *septies* ja 1 *octies* on sätestatud:

„1 *septies*. Lõikes 1 *sexies* nimetatud tollimaaklerid võivad asutada kapitaliühinguid, mille kapital on vähemalt 100 miljonit [Itaalia] liiri [(ITL) (ligikaudu 51 645 eurot)] ning mille eesmärk on üksnes tolliabi osutamine, et täita rahandusministri autoriseeringul lisaks lõikes 1 *sexies* nimetatud ülesannetele ka järgmisi ülesandeid:

a) võtta vastu või väljastada tollideklaratsioone, kinnitada nende sisu pärast asjaomaste äridokumentide saamist ja formaalset kontrolli, sealhulgas selleks, et võtta vastu programmid ja valikukriteeriumid kauba täielikuks või osaliseks läbivaatamiseks;

b) kinnitada lõike 1 *sexies* punktide a, b ja c kohaselt kogutud ja töödeldud andmeid, et täita ühenduse õigusest tulenevaid vorminõudeid.

1 *octies*. Maksuhalduril on ka juhul, kui muudes õigusnormides on sätestatud teisiti, õigus nõuda äriühingutelt, kes on saanud loa osutada tolliabi, nende valduses olevaid andmeid ja dokumente. Rahandusministri dekreediga, mis võetakse vastu hiljemalt 31. juulil 1992 […], kehtestatakse lõike 1 *septies* rakendamiseks vajalikud sätted, sealhulgas lõikes 1 *septies* ette nähtud äriühinguid puudutavad sätted, ning eelkõige kriteeriumid ja kord, mille alusel nad kantakse selleks ette nähtud registrisse ning väljastatakse rahandusministri autoriseering neile usaldatud ülesannete täitmiseks, samuti sätted maksuhalduri teostatava kontrolli ja järelevalve, sealhulgas inspekteerimise kohta […]“.

14 Ministri 11. detsembri 1992. aasta dekreedi nr 549, mis sisaldab määrust tolliabikeskuste asutamise kohta (decreto ministeriale n. 549 – Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale) (*GURI* nr 17, 22.1.1993, lk 16; edaspidi „ministri dekreet nr 549/1992“), artiklis 1 on sätestatud:

„1. Vähemalt kolm aastat kutseühingu registrisse kantud tollimaaklerid […], kes tegelevad kutsetegevusega, olemata alluvusliku töösuhte kaudu seotud, võivad asutada kapitaliühingu, mida nimetatakse tolliabikeskuseks, […] mille eesmärk on üksnes tolliabi osutamine […].

2. [Tolliabikeskuste] üle teostab järelevalvet, kaasa arvatud inspekteerimist, maksuhaldur […].

[…]“.

15 Dekreedi artikkel 2 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Rahandusministri autoriseering, mis on ette nähtud seaduse [nr 66] artikli 7 lõikes 1 *septies*, antakse artikli 1 lõikes 1 nimetatud äriühingutele pärast seda, kui tolli- ja kaudsete maksude osakonnale on esitatud järgmised dokumendid: a) äriühingu asutamisakt, milles on märgitud osanikud või aktsionärid koos viitega tähtajatu kehtivusega tegevusloale; b) äriühingu põhikiri, mis on koostatud vastavalt käesoleva dekreedi lisas kinnitatud näidisele; c) äriühingu kaubandus-, tööstus-, käsitöö- ja põllumajanduskojas registreerimise tunnistus; d) pädeva maakonnanõukogu tõend selle kohta, et kõik osanikud või aktsionärid on vähemalt kolm aastat olnud kantud kutseregistrisse, et nad tegelevad kutsetegevusega, olemata alluvusliku töösuhte kaudu seotud, ning et nende suhtes ei kehti ükski alus tegevusloa peatamiseks või kehtetuks tunnistamiseks vastavalt [Vabariigi Presidendi 23. jaanuari 1973. aasta dekreedi nr 43, millega kiidetakse heaks

tollialaste õigusaktide konsolideeritud redaktsioon (decreto del presidente della Repubblica n. 43 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale; *GURI* nr 80 regulaarne lisa, 28.3.1973; edaspidi „dekreet nr 43/1973“),] artiklitele 53 või 54.

2. Lisaks tuleb esitada dokument, mille on väljastanud [tolliabikeskuse] äriruumide asukoha territooriumil pädev tolliasutus ja mis tõendab kontrollkäigu tulemusena, et tõepoolest on olemas tegevuskoht, millel on tolliabi osutamiseks sobivad ruumid ja seadmed, samuti raamatupidamisarvestuse ja toimikute säilitamise süsteem. Igast tegevuskohast, mida on hiljem kavas kasutada [tolliabikeskuse] tegevuseks, tuleb samuti teatada pädevale tolliasutusele, et teha nõutav kontrollkäik.

[…]“.

16 Ministri dekreedi nr 549/1992 artiklis 3 on ette nähtud:

„1. Tolli- ja kaudsete maksude osakonna tolliteenistuse keskasutuses luuakse eriregister, kuhu tuleb kohustuslikus korras kanda artikli 1 lõikes 1 nimetatud äriühingud pärast rahandusministrilt eelneva autoriseeringu saamist. Registrikanne sisaldab märget isikuandmete, autoriseeringu numbri, maksukohustuslasena registreerimise numbri ja äriühingu käibemaksukohustuslasena registreerimise numbri kohta ning järjekorranumbri määramist.

[…]

3. Artikli 1 lõikes 1 sätestatud autoriseeringu saanud äriühingud tegelevad oma tegevusega selles tolliasutuse tööpiirkonnas, kus on nende registrijärgne asukoht, ning nad võivad luua ühenduse sarnaste ühingutega, kellel on registrijärgne asukoht ja autoriseering mõnes teise piirkondliku büroo tööpiirkonnas, ja asutada [nõukogu 25. juuli 1985. aasta] määruses (EMÜ) nr 2137/85 [Euroopa majandushuvigrupi kohta (EÜT 1985, L 199, lk 1; ELT eriväljaanne 17/01, lk 83)] ette nähtud Euroopa majandushuvigruppe, mis on reguleeritud 23. juuli 1991. aasta seadusandliku dekreediga nr 240 [decreto legislativo […] n. 240].“

17 Ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 7 lõikes 4 on sätestatud:

„Tollipiirkonna büroo võib määrata tema tööpiirkonnas asuvates [tolliabikeskuse] äriruumides või muudes kohtades toimuva tegevuse kontrolli või inspekteerimise.“

18 Ministri dekreedi artiklis 8 on ette nähtud:

„1. Selleks et tagada [tolliabikeskuste] nõuetekohane arvepidamine, tehtud toimingute nõuetekohasus ja ettenähtud kohustuste täitmine, hõlmab [tolliabikeskuste] järelevalve, sealhulgas inspekteerimine, ühelt poolt [tolliabikeskuste] arvepidamisest, märkmetest ja muudest dokumentidest tulenevate tehingute ning teiselt poolt tollibüroode ja nendes [tolliabikeskustes] tegutsenud kasutajate tehingute pistelist ristkontrolli. Selline järelevalve toimub vähemalt kord aastas.

[…]

3. Juhul kui järelevalve käigus avastatakse, et rikutud on mõne teise maksuasutuse või muu ametiasutuse pädevusse kuuluvate valdkondade eeskirju, saadetakse asjaomasele asutusele ametlik teadaanne, ilma et see piiraks muude juriidiliste kohustuste täitmist.“

19 25. juuli 2000. aasta seaduse nr 213, mis käsitleb norme tollimaaklerite tegevuse kohandamiseks rahvusvahelise kaubaveo ja -vahetuse muutunud nõuetega (legge n. 213 – Norme di adeguamento dell'attività degli spedizionieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell'interscambio internazionale delle merci) (*GURI* nr 178, 1.8.2000, lk 5), artiklis 3 on ette nähtud:

„[…]

4. Tolliabikeskustele antud autoriseering näeb ette, et nad võivad kohaldada lihtsustatud tuvastamismenetlusi nõukogu 12. oktoobri 1992. aasta määrusega (EMÜ) nr 2913/92[, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (EÜT 1992, L 302, lk 1; ELT eriväljaanne 02/04, lk 307),] kehtestatud ühenduse tolliseadustiku artiklis 76 ja komisjoni 2. juuli 1993. aasta määruse (EMÜ) nr 2454/93[, millega kehtestatakse rakendussätted nõukogu määrusele (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (EÜT 1993, L 253, lk 1; ELT eriväljaanne 02/06, lk 3),] artiklis 253 ja sellele järgnevates artiklites sätestatud tingimustel ja korras.

5. Tolliabikeskused võivad lihtsustatud menetlusi rakendades kauba tollile esitada lisaks [dekreedi nr 43/1973] artiklis 17 sätestatud tollioperatsioonide tegemiseks ette nähtud ruumidele ja kohtadele ka nende isikute kohtades, ladudes või tolliladudes, kelle nimel nad üksikjuhul tegutsevad ja kelle juures kaup on ladustatud, juhul kui need kohad, laod või tollilaod asuvad selles tolliasutuse tööpiirkonnas, kus neil on tegutsemiseks autoriseering.

[…]".

20 26. märtsi 2010. aasta dekreedi nr 43/1973 artikli 47 lõikes 3, mida on muudetud seadusandliku dekreedi nr 59, millega rakendatakse direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) (*GURI* nr 94 regulaarne lisa, 23.4.2010), artikli 82 lõike 1 punktiga b, on täpsustatud:

„Tollimaakleriks nimetamine võimaldab esitada tollideklaratsioone kogu riigi territooriumil."

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

21 Cad Mellano on tolliabikeskus, kes pakub oma tegevuse käigus klientidele tolliteenuseid. Tal oli selleks oma asukoha piirkonnas pädeva Direzione territoriale II per la Liguria, il Piemonte e la Valle d'Aosta (Liguuria, Piemonte ja Valle d'Aosta II piirkondlik büroo, Itaalia) autoriseering. Lihtsustatud menetluste kohaldamiseks on Cad Mellanol selles tollipiirkonnas heakskiidetud ruumid, mis võimaldavad tal teha tolliprotseduure, ilma et ta peaks kauba tollile esitama või importija ruumidesse viima.

22 Cad Mellano sõlmis 2021. aastal Saksa äriühinguga ALFA lepingu saatelehtede väljastamiseks impordiks Ühendkuningriiki ja ekspordiks Ühendkuningriigist.

23 ALFA kauba impordiks ja ekspordiks sõlmis Cad Mellano lepingu äriühinguga BETA, kellel on ladu Vicenza provintsis (Itaalia) väljaspool tollipiirkonda, kus on Cad Mellano registrijärgne asukoht. Seetõttu taotles ta pädevalt tolliasutuselt nende ruumide heakskiitmist.

24 Taotlus jäeti 20. oktoobril 2021 rahuldamata põhjendusel, et ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõige 3 ei võimalda tolliabikeskustel tegutseda väljaspool tollipiirkonda, kus on nende registrijärgne asukoht.

25 Cad Mellano esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule, Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemontele (Piemonte maakonna halduskohus, Itaalia), kaebuse, et tühistada rahuldamata jätmise otsus.

26 Esiteks kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõige 3 on kooskõlas tolliseadustiku artikli 18 lõikega 3. Viimati nimetatud sättes on nimelt ette nähtud, et kui tolliesindaja täidab selle seadustiku artikli 39 punktides a–d sätestatud kriteeriumid, peaks tal olema lubatud osutada oma teenuseid muus liikmesriigis kui selles liikmesriigis, kus ta on asutatud. Seda enam peab tolliesindaja saama tegutseda kogu selle liikmesriigi territooriumil, kus ta on asutatud.

27 Teiseks võib ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõige 3 olla vastuolus direktiivi 2006/123 artikli 10 lõikega 4. Nimelt võimaldab viimati nimetatud säte autoriseeringu saanud teenuseosutajal alustada või jätkata teenuste osutamist kogu riigi territooriumil, „sealhulgas esinduste, tütarettevõtjate, filiaalide või kontorite loomise kaudu“, välja arvatud juhul, kui vajadus piirata autoriseeringut iga tegevuskoha puhul teatava territooriumi osaga on põhjendatud ülekaaluka üldise huviga. Ühest küljest näib, et põhikohtuasjas ei ole selline piirang põhjendatud. Teisest küljest keelab vaidlusalune riigisisene säte tolliabikeskustel omada rohkem kui ühte tegevuskohta riigi territooriumil. Selline keeld ei ole aga vajalik ega proportsionaalne.

28 Kolmandaks võib tolliabikeskuste tegevuse territoriaalne piiramine olla vastuolus ELTL artiklitega 56–62. Need kapitaliühingutena tegutsevad tolliabikeskused on objektiivselt ebasoodsamas olukorras võrreldes tollimaakleritega, kes tegutsevad küll samal tegevusalal nagu tolliabikeskused, kuid kelle suhtes ei kohaldata ühtegi territoriaalset piirangut.

29 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib siinkohal, et Itaalias asuvate tolliabikeskuste teenuste osutamise vabaduse piirangul, mille toob kaasa ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõige 3, võib olla ka piiriülene mõju, kuna see säte on kohaldatav teistes liikmesriikides asutatud teenuseosutajatele.

30 Neil asjaoludel otsustas Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Piemonte maakonna halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [tolliseadustiku] artiklit 18 koostoimes põhjendusega 21 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisene õigusnorm (ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõige 3) ja praktika, millega piiratakse tolliabikeskuste tegevust „heakskiidetud kohaga“ selle piirkonna/piirkondadevahelise/provintsidevahelise [tolli]büroo tööpiirkonnas, kus on nende registrijärgne asukoht, välistades nende tegevuse laienemise kogu riigi territooriumile?

2. Kas direktiivi [2006/123] artikleid 10 ja 15 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisene õigusnorm (ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõige 3) ja praktika, millega piiratakse tolliabikeskuste tegevust „heakskiidetud kohaga“ selle piirkonna/piirkondadevahelise/provintsidevahelise [tolli]büroo tööpiirkonnas, kus on nende registrijärgne asukoht, välistades nende tegevuse laienemise kogu riigi territooriumile ja reserveerides samal ajal selle tegevuse kogu riigi territooriumil ainult tollimaakleritele?

3. Kas ELTL artikleid 56–62 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisene õigusnorm (ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõige 3) ja praktika, millega piiratakse tolliabikeskuste tegevust „heakskiidetud kohaga“ selle piirkonna/piirkondadevahelise/provintsidevahelise [tolli]büroo tööpiirkonnas, kus on nende registrijärgne asukoht, välistades nende tegevuse laienemise kogu riigi territooriumile ja reserveerides samal ajal selle tegevuse kogu riigi territooriumil ainult tollimaakleritele?“

Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

31 Itaalia valitsus leiab, et eelotsuse küsimused ei ole asjakohased. Nimelt on võimalik ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõiget 3 tõlgendada kooskõlas liidu õigusega, mistõttu ei ole vaja esitada eelotsusetaotlust.

32 Väärib meeldetuletamist, et ELTL artiklis 267 sätestatud menetlus põhineb liikmesriigi kohtute ja Euroopa Kohtu ülesannete selgel eristamisel. Nii on üksnes liikmesriigi kohus pädev tuvastama ja hindama põhikohtuasja faktilisi asjaolusid ning tõlgendama ja kohaldama riigisisest õigust. Samamoodi on vaid asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval liikmesriigi kohtul kohtuasja eripära arvesse võttes õigus hinnata nii Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste vajalikkust kui ka asjakohasust (vt selle kohta 12. mai 2022. aasta kohtuotsus U. I. (kaudne tolliesindaja), C-714/20, EU:C:2022:374, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).

33 Siit järeldub, et eeldatakse, et liidu õiguse tõlgendamise küsimused, mille liikmesriigi kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille paikapidavust Euroopa Kohus ei pea kontrollima, on asjakohased. Euroopa Kohus võib liikmesriigi kohtu esitatud eelotsusetaotluse jätta niisiis läbi vaatamata üksnes juhul, kui on ilmne, et taotletaval liidu õiguse tõlgendamisel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (vt selle kohta 27. aprilli 2023. aasta kohtuotsus Legea, C-686/21, EU:C:2023:357, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

34 Käesoleval juhul on eelotsusetaotluse esitanud kohus esitanud piisavalt selgelt õigusliku ja faktilise raamistiku ning põhjused, miks tal tekkis küsimus, kuidas tõlgendada teatavaid liidu õiguse sätteid, mida ta peab oma otsuse tegemisel vajalikuks. Ei ole ilmne, et taotletud tõlgendusel puudub seos põhikohtuasjaga või et tõstatatud probleem on hüpoteetiline.

35 Seda hinnangut ei sea kahtluse alla Itaalia valitsuse esitatud argument. Kuigi on tõsi, et liikmesriigi kohtud peavad tõlgendama riigisisest õigust võimalikult suures ulatuses kooskõlas liidu õiguse nõuetega, et tagada liidu õiguse täielik toime, on ELTL artiklis 267 ette nähtud menetluses siiski Euroopa Kohtu ülesanne tõlgendada eelotsusetaotluses viidatud liidu õigusnorme, et tuua välja kõik aspektid, mis võimaldavad eelotsusetaotluse esitanud kohtul hinnata riigisisese õiguse kooskõla nende sätetega. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib oma eelotsuse küsimustega Euroopa Kohtult aga just liidu õiguse tõlgendamise juhiseid, mis võimaldavad hinnata teatavate riigisiseste õigusnormide kooskõla liidu õigusega, kuid ei palu Euroopa Kohtul endal selle kooskõla üle otsustada.

36 Neil asjaoludel on eelotsusetaotlus vastuvõetav.

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

37 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas tolliseadustiku artikli 18 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis piiravad selliste kapitaliühinguna tegutsevate tolliesindajate tegevust, kelle ainus tegevusala on tolliabiteenuste osutamine, selle tolliasutuse tööpiirkonnaga, kus on selle ühingu registrijärgne asukoht.

38 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei tule liidu õiguse sätete tõlgendamisel arvestada mitte üksnes nende sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa need sätted on (15. juuli 2021. aasta kohtuotsus BEMH ja CNCC, C-325/20, EU:C:2021:611, punkt 18, ning 12. oktoobri 2023. aasta kohtuotsus INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).

39 Tolliseadustiku artikli 18 lõike 3 esimese lause kohaselt võivad liikmesriigid kooskõlas liidu õigusega kindlaks määrata tingimused, mille kohaselt tolliesindaja võib osutada teenuseid liikmesriigis, kus ta on asutatud.

40 Teises liikmesriigis asutatud tolliesindaja teenuste osutamise kohta on tolliseadustiku artikli 18 lõike 3 teises lauses sätestatud, et ilma et see piiraks asjaomase liikmesriigi poolt vähem rangete kriteeriumide kohaldamist, on tolliesindajal, kes täidab artikli 39 punktides a–d sätestatud kriteeriume, õigus osutada selliseid teenuseid muus liikmesriigis kui selles liikmesriigis, kus ta on asutatud.

41 Vastavalt nendele kriteeriumidele peab tolliesindaja tõendama, et ta ei ole toime pannud tolli- ja maksuõigusaktide tõsiseid ja korduvaid rikkumisi, et ta haldab oma tegevust ja kaubavoogu kõrgetasemeliselt, kasutades äriandmete haldamise süsteemi, et ta on maksevõimeline ja tal on hea finantsseisund, mis võimaldab tal oma kohustusi täita, võttes vajalikul määral arvesse asjaomase äritegevuse eripära, ning et ta järgib asjaomase majandustegevusega otseselt seotud praktilisi pädevusstandardeid või kutsekvalifikatsiooni.

42 Seega tuleneb tolliseadustiku artikli 18 lõikest 3, et tolliesindajale, kes soovib pakkuda oma teenuseid muus liikmesriigis kui tema asukohariik, kehtivad selle seadustiku artikli 39 punktides a–d ette nähtud tingimused, ilma et see piiraks vähem rangete kriteeriumide kohaldamist asjaomases liikmesriigis. Neid tingimusi ei kohaldata aga tolliesindaja suhtes, kes osutab oma teenuseid oma asukohaliikmesriigis, kuna see riik võib kindlaks määrata nende teenuste osutamise tingimused, kuid need peavad olema kooskõlas liidu õigusega.

43 Käesoleval juhul sätestab ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõige 3 tolliabikeskustele kohaldatava tingimuse, piirates nende tegevust selle tolliasutuse tööpiirkonnaga, kus on nende registrijärgne asukoht. Nii toimides kasutas Itaalia Vabariik talle tolliseadustiku artikli 18 lõike 3 esimese lausega antud õigust määrata kindlaks, millistel tingimustel võivad selle liikmesriigi territooriumil kapitaliühinguna tegutsevad tolliesindajad sellel territooriumil teenuseid osutada.

44 Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et tolliseadustiku artikli 18 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis piiravad selliste kapitaliühinguna tegutsevate tolliesindajate tegevust, kelle ainus tegevusala on tolliabiteenuste osutamine, selle tolliasutuse tööpiirkonnaga, kus on selle ühingu registrijärgne asukoht, tingimusel et need õigusnormid on kooskõlas liidu õigusega.

Teine ja kolmas küsimus

45 Teise ja kolmanda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2006/123 artikleid 10 ja 15 ning ELTL artikleid 56–62 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis piiravad selliste kapitaliühinguna tegutsevate tolliesindajate tegevust, kelle ainus tegevusala on tolliabiteenuste osutamine, selle tolliasutuse tööpiirkonnaga, kus on selle ühingu registrijärgne asukoht.

46 Esiteks nähtub direktiivi 2006/123 põhjendusest 6, et teenuste osutamise vabaduse takistusi ei ole eelkõige nende takistuste juhtumipõhise käsitlemise äärmise keerukuse tõttu võimalik kõrvaldada üksnes ELTL artikli 56 otsesele kohaldamisele tuginedes (vt selle kohta 26. juuni 2019. aasta otsus komisjon *vs*. Kreeka, C-729/17, EU:C:2019:534, punkt 53).

47 Riigisisese meetme analüüs paralleelselt nii direktiivi 2006/123 kui ka ELTL sätete alusel tähendaks nimelt, et iga juhtumit tuleks esmase õiguse seisukohast eraldi analüüsida ja see ohustaks ühtlustamist, mida nimetatud direktiiviga soovitakse saavutada (vt selle kohta 30. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 96).

48 Sellest tuleneb, et kui teenuste osutamise vabaduse piirang kuulub direktiivi 2006/123 kohaldamisalasse, ei ole seda vaja lisaks analüüsida ELTL artikli 56 seisukohast (vt selle kohta 26. juuni 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Kreeka, C-729/17, EU:C:2019:534, punkt 54).

49 Teiseks tuleb märkida, et põhikohtuasi puudutab puhtalt riigisisest olukorda, kus Itaalia ametiasutused keelasid Itaalia äriühingul tegutsemast Itaalia territooriumil muus tollipiirkonnas kui see, kus on selle äriühingu registrijärgne asukoht.

50 See asjaolu ei välista siiski nende direktiivi 2006/123 III peatüki sätete kohaldatavust, mis sisaldavad artikleid 10 ja 15, kuna III peatüki sätteid tuleb tõlgendada nii, et need on kohaldatavad ka olukorras, kus kõik asjasse puutuvad asjaolud leiavad aset ainult ühes liikmesriigis (13. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus Minister Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2022:6, punkt 89 ja seal viidatud kohtupraktika). Nimelt nõuab teenuste siseturu täielik saavutamine eelkõige, et kõrvaldataks tõkked, millega teenuseosutajad liikmesriikides – olgu see nende endi päritoluliikmesriik või muu liikmesriik – asutamisvabaduse teostamisel kokku puutuvad ja mis võivad kahjustada nende võimet osutada teenuseid kogu liidus asuvatele klientidele (30. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 105).

51 Seega tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastamiseks tõlgendada direktiivi 2006/123 sätteid niivõrd, kuivõrd need on põhikohtuasja asjaoludele kohaldatavad.

Direktiivi 2006/123 kohaldamisala

52 Kõigepealt tuleb meenutada, et direktiivi 2006/123 artikli 3 lõikes 1 on sätestatud, et kui selle direktiivi sätted lähevad vastuollu mõne muu õigusaktiga, mis reguleerib teatavates sektorites või teatavatel kutsealadel teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise konkreetseid aspekte, on nende õigusaktide sätted ülimuslikud.

53 Käesoleva kohtuotsuse punktidest 39 ja 44 nähtub aga, et tolliseadustiku artikli 18 lõige 3 annab liikmesriikidele võimaluse kooskõlas liidu õigusega määrata kindlaks tingimused, mille kohaselt tolliesindaja võib oma asukohaliikmesriigis teenuseid osutada, ning sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis piiravad tolliesindaja tegevust selle tolliasutuse tööpiirkonnaga, kus nad on asutatud.

54 Sellest tuleneb, et tolliseadustik ei sisalda siinkohal õigusnorme, mis läheksid vastuollu direktiivi 2006/123 sätetega, mistõttu võib see direktiiv olla kohaldatav teenustele, mida osutavad tolliesindajad, kes tegutsevad Itaalia territooriumil kapitaliühingutena ja kellele kehtib ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõikes 3 ette nähtud territoriaalne piirang.

55 Tolliesindajate tegevuse kohta on direktiivi 2006/123 artikli 2 lõikes 1 ja artiklis 4 ette nähtud, et seda direktiivi kohaldatakse mis tahes iseseisva majandustegevuse suhtes, mida tavaliselt teostab tasu eest liikmesriigis asuv teenuseosutaja, olenemata sellest, kas ta tegutseb sihtkoha liikmesriigis püsivalt ja järjepidevalt, välja arvatud tegevusalad ja valdkonnad, mis on selle direktiivi artikli 2 lõigete 2 ja 3 kohaselt sõnaselgelt välja jäetud (vt selle kohta 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Trijber ja Harmsen, C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 45).

56 Direktiivi artikli 2 lõikes 2 on niisiis terve rida tegevusalasid direktiivi kohaldamisalast välja jäetud. Nimetatud direktiivi artikli 2 lõikes 3 on täpsustatud, et direktiivi ei kohaldata maksustamisvaldkonna suhtes.

57 Käesoleval juhul, nagu nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, osutavad Itaalia territooriumil kapitaliühinguna tegutsevad tolliesindajad, kelle suhtes kehtib ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõikes 3 ette nähtud territoriaalne piirang, tasu eest abiteenuseid tolliformaalsuste täitmiseks.

58 Sellised teenused on hõlmatud direktiivi 2006/123 esemega, nagu see tuleneb direktiivi artikli 2 lõikest 1, kuna tolliesindajad on teenuseosutajad, kes osutavad oma teenuseid liikmesriigis, kus nad on asutatud. Lisaks vastab tolliesindaja tegevus mõistele „teenused“, nagu see on määratletud selle direktiivi artikli 4 punktis 1, kuna tegemist on iseseisva majandustegevusega, mida tavaliselt osutatakse tasu eest.

59 Lisaks ei kuulu nende tolliesindajate osutatavad teenused kindlasti tegevuste hulka, mis on direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 alusel sõnaselgelt selle direktiivi kohaldamisalast välja jäetud.

60 Pealegi, mis puudutab direktiivi 2006/123 artikli 2 lõiget 3, milles on ette nähtud, et seda direktiivi „ei kohaldata maksustamisvaldkonna suhtes“, siis nähtub selle direktiivi põhjendusest 29, et maksustamise valdkonna väljajätmine selle kohaldamisalast on seletatav eelkõige asjaoluga, et ELi lepingus on selles valdkonnas ette nähtud konkreetsed õiguslikud alused.

61 Nagu Euroopa Komisjon märkis, tuleb siinkohal eristada maksustamise valdkonda tolli valdkonnast, mis kuulub ELTL artikli 3 lõike 1 punkti a kohaselt liidu ainupädevusse ja mida reguleerivad liidu tollialased õigusaktid, eelkõige tolliseadustik. Tolliesindajate osutatavate teenuste osas viitab selle seadustiku artikli 18 lõige 3 riigisisestele õigusnormidele, nõudes samas, et need õigusnormid oleksid kooskõlas liidu õigusega ja seega ka direktiiviga 2006/123. Seega ei ole selle direktiivi kohaldamine käesoleval juhul artikli 2 lõike 3 alusel välistatud.

62 Neil asjaoludel kuulub Itaalias kapitaliühinguna tegutsevate tolliesindajate tegevus, kellele kehtib ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõikes 3 ette nähtud territoriaalne piirang, direktiivi 2006/123 kohaldamisalasse.

63 Direktiivi 2006/123 kohaldamisala sellist tõlgendust kinnitavad direktiivi eesmärgid, milleks on – nagu nähtub selle artiklist 1 koostoimes põhjendustega 2 ja 5 – kehtestada üldsätted, mille eesmärk on kõrvaldada teenuseosutajate asutamisvabaduse tõkked liikmesriikides ja teenuste vaba liikumise tõkked liikmesriikide vahel, et aidata kaasa vaba ja konkureeriva teenuste siseturu saavutamisele (30. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 104 ja seal viidatud kohtupraktika).

64 Eeltoodud kaalutlusi arvestades kuuluvad sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kuivõrd need reguleerivad Itaalia territooriumil kapitaliühinguna tegutsevate tolliesindajate tegevust, direktiivi 2006/123 kohaldamisalasse.

Direktiivi 2006/123 asjakohased sätted

65 Teise eelotsuse küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul tõlgendada direktiivi 2006/123 artikleid 10 ja 15.

66 Vastavalt direktiivi 2006/123 artikli 10 lõikele 1, mis kuulub selle direktiivi III peatüki 1. jakku, mis käsitleb autoriseeringut teenuste osutamiseks, peavad autoriseerimisskeemid põhinema kriteeriumidel, mis välistavad pädevate asutuste hindamisõiguse meelevaldse kasutamise.

67 Direktiivi 2006/123 artikli 4 punktis 6 on mõiste „autoriseerimisskeem“ eelkõige selle direktiivi artikli 10 lõike 1 tähenduses määratletud kui igasugune menetlus, mille alusel teenuseosutaja või teenuse kasutaja on kohustatud astuma samme, et saada pädevalt asutuselt teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemist käsitlev ametlik otsus või vaikimisi tehtud otsus.

68 Nimetatud direktiivi artikli 15 lõigetes 1 ja 2, mis kuuluvad direktiivi III peatüki 2. jakku, mis käsitleb keelatud või hindamisele kuuluvaid nõudeid, on sätestatud nõuded, mida liikmesriigid võivad teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise suhtes artikli 15 lõikes 3 sätestatud tingimustel kehtestada.

69 Direktiivi 2006/123 artikli 15 lõigetes 1 ja 2 kasutatud mõiste „nõue“ on määratletud selle direktiivi artikli 4 punktis 7 kui kohustus, keeld, tingimus või piirang, mis on kehtestatud liikmesriikide õigus- ja haldusnormidega või mis tuleneb kohtupraktikast, haldustavast, kutseühingute eeskirjadest või kutseliitude või muude kutseorganisatsioonide kollektiivsetest eeskirjadest, mis on vastu võetud nende iseseisva õigusvõime teostamise käigus.

70 Euroopa Kohus on sedastanud, et „autoriseerimisskeem“ direktiivi 2006/123 artikli 4 punkti 6 tähenduses erineb seega „nõudest“ selle direktiivi artikli 4 punkti 7 tähenduses selle poolest, et see eeldab teenuseosutaja poolt teatud sammude astumist ja ametlikku otsust, millega pädevad asutused lubavad selle teenuseosutaja tegevust (22. septembri 2020. aasta kohtuotsus Cali Apartments, C-724/18 ja C-727/18, EU:C:2020:743, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).

71 Eelotsusetaotlusest nähtub, et ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõike 3 kohaselt võivad tolliabikeskused saada heakskiidu kohale, mis võimaldab täita tolliformaalsusi, ilma et kaup tuleks tollile füüsiliselt esitada, üksnes juhul, kui see koht asub selles tollipiirkonnas.

72 Arvestades ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõikes 3 ette nähtud territoriaalse piirangu tunnuseid, tuleb sellist tingimust pidada hõlmatuks mõistega „nõue“ direktiivi 2006/123 artikli 15 lõigete 1 ja 2 tähenduses, nagu see mõiste on määratletud selle direktiivi artikli 4 punktis 7. Nimelt piiravad põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisesed õigusnormid selliste kapitaliühinguna tegutsevate tolliesindajate tegevust, kelle ainus tegevusala on tolliabiteenuste osutamine, tollipiirkonnaga, kus on selle ühingu registrijärgne asukoht.

Direktiivi 2006/123 artikli 15 lõigete 2 ja 3 tõlgendamine

73 Direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punkti a kohaselt kaaluvad liikmesriigid, kas nende õigussüsteemi kohaselt seatakse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks eelkõige territoriaalse piirangu järgimine.

74 Sellega seoses on Euroopa Kohus juba otsustanud, et teenuste osutamise loa territoriaalne piirang kujutab endast selle direktiivi artikli 15 kohaselt teenuseosutajate asutamisvabaduse piirangut (23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 49).

75 Direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punkt a määrab nimelt sõnaselgelt kindlaks, et „territoriaalsed piirangud“ on teatavas valdkonnas tegutsemise „nõuded“ direktiivi artikli 4 punkti 7 tähenduses, mille puhul on tegemist teenuseosutajate asutamisvabadust mõjutavate tingimustega (23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 51).

76 Käesoleval juhul takistab ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõige 3 tolliabikeskustel omada heakskiidetud kohta mõne teise tolliasutuse tööpiirkonnas kui see, kus on nende registrijärgne asukoht, ning kehtestab seega territoriaalse piirangu nende tegevusele.

77 Nagu märkisid Cad Mellano ja komisjon, ei kõrvalda asjaolu, et ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõike 3 kohaselt võivad tolliabikeskused luua Euroopa majandushuvigrupi vormis ühenduse sarnaste äriühingutega, mille registrijärgne asukoht on teises tollipiirkonnas, et seal oma teenuseid osutada, sellest sättest tulenevat piirangut, kuna neil ei ole lubatud osutada enda valitud tingimustel teenuseid väljaspool tollipiirkonda, kus on nende registrijärgne asukoht.

78 Selleks et selline piirang oleks lubatav, peab see vastama direktiivi 2006/123 artikli 15 lõikes 3 ette nähtud tingimustele, see tähendab, et seda tuleb kohaldada nii, et ei oleks tegemist kodakondsuse alusel diskrimineerimisega, ning see peab olema taotletavate eesmärkide saavutamiseks vajalik ja proportsionaalne (vt selle kohta 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punktid 56–70).

79 Seega võib ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõikes 3 kehtestatud nõudest tulenev piirang olla direktiivi 2006/123 artikli 15 lõikes 3 sätestatud tingimusi arvestades lubatav, kui see piirang ei ole otseselt ega kaudselt diskrimineeriv kodakondsuse alusel või äriühingute puhul registrijärgse asukoha alusel, kui see on põhjendatud ülekaaluka üldise huviga ja kui see on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv, minemata kaugemale selle saavutamiseks vajalikust, kusjuures muude, vähem piiravate meetmetega ei tohi olla võimalik saavutada sama tulemust.

80 Esiteks, mis puudutab direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 3 punktis a esile toodud diskrimineerimiskeelu tingimuse järgimist, siis on selge, et ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõikes 3 sätestatud nõue on kohaldatav ilma kodakondsuse või registrijärgse asukoha alusel diskrimineerimata, kuna seda nõuet peavad täitma kõik tolliesindajad, kes soovivad kasutada nn heakskiidetud koha lihtsustatud korda, olenemata sellest, kas nad asuvad Itaalias või mõnes muus liikmesriigis.

81 Teiseks, mis puudutab küsimust, kas põhikohtuasjas kõne all olevat meedet õigustab ülekaalukas üldine huvi direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 3 punkti b tähenduses, siis tugineb Itaalia valitsus eesmärgile tagada tollikontrolli tõhusus, et vältida tollipettusi ja kaitsta tolliabiteenuste saajaid.

82 Mis puudutab tollikontrolli tõhususe eesmärki vältimaks tollipettusi ja kaitsmaks tolliabiteenuste saajaid, siis tuleb märkida, et vastavalt direktiivi 2006/123 artikli 4 punktile 8, arvestades direktiivi põhjendust 40, on teenusesaajate kaitse ja pettusevastane võitlus selline ülekaaluka üldise huviga seotud põhjus, millega võivad asutamisvabaduse piirangud olla põhjendatud (vt selle kohta 19. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus CNAE jt, C-292/21, EU:C:2023:32, punkt 61).

83 Kolmandaks, mis puudutab küsimust, kas põhikohtuasjas kõne all olev meede järgib proportsionaalsuse põhimõtet, nagu on nõutud direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 3 punktis c, siis tuleb kontrollida, kas see meede on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv, ei lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik, ning kas ei ole meetmeid, mis kõnealust vabadust vähem riivavad (vt selle kohta 19. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus CNAE jt, C-292/21, EU:C:2023:32 punkt 62 ja seal viidatud kohtupraktika).

84 Siinkohal tuleb veel täpsustada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on riigisisesed õigusnormid konkreetse eesmärgi saavutamiseks sobivad üksnes juhul, kui need vastavad tõepoolest huvile saavutada see eesmärk ühtselt ja süstemaatiliselt (29. juuli 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Austria (tsiviilinsenerid, patendivolinikud ja veterinaararstid), C-209/18, EU:C:2019:632, punkt 94).

85 Lõppastmes on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kontrollida, kas meede vastab kirjeldatud nõuetele, sest nimetatud kohtul on ainsana pädevus hinnata põhikohtuasja asjaolusid. Küll aga on Euroopa Kohus, kellel tuleb anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik vastus, pädev andma põhikohtuasja toimiku ning tema käsutuses olevate kirjalike seisukohtade alusel juhiseid, mis võimaldavad liikmesriigi kohtul asja lahendada (19. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus CNAE jt, C-292/21, EU:C:2023:32 punkt 63 ja seal viidatud kohtupraktika).

86 Esiteks, mis puudutab seda, kas selline meede, nagu on ette nähtud ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõikes 3, on sobiv kontrolli tõhususe tagamise eesmärgi saavutamiseks, siis nähtub Euroopa Kohtule esitatud andmetest, et tolliabikeskustele kehtestatud territoriaalne piirang võimaldab säilitada geograafilise seose selle koha, kus tolliabikeskused tegutsevad, ja tolliasutuse vahel, mille tööpiirkonnas on nende registrijärgne asukoht.

87 Selles osas tuleb asuda seisukohale, et pädeva tolliasutuse geograafiline lähedus ja teave, mis tal kui tolliprotseduuride läbiviimise kohale heakskiidu andnud ametiasutusel on, võivad põhimõtteliselt suurendada kohapealsete kontrollide tõhusust, võimaldades tagada ennetavat ja pidevat kontrolli, nagu märgib Itaalia valitsus.

88 Samas ei näi põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisesed õigusnormid tagavat, et tolliasutus, kes on territoriaalselt pädev kontrollima tolliabikeskust, asuks kõige lähemal heakskiidetud kohale, kus tolliabikeskus on volitatud tegutsema.

89 Lisaks nähtub eelotsusetaotlusest, et dekreedi nr 43/1973 artikli 47 lõike 3 kohaselt võivad tollimaaklerid esitada tollideklaratsioone kogu Itaalia territooriumil. Siinkohal täpsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus, et enne selle sätte muutmist nägi see tollimaakleritele ette samasuguse territoriaalse piirangu nagu tolliabikeskustele.

90 Arvestades tollimaaklerite ja tolliabikeskuste erinevat kohtlemist ning kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusel ei ilmne vastupidist, ei näi ministri dekreedi nr 549/1992, mis on kohaldatav ainult tolliabikeskustele, artikli 3 lõikest 3 tulenev territoriaalne piirang olevat taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobiv, kuna see ei vasta tegelikult huvile saavutada need eesmärgid ühtselt ja süstemaatiliselt.

91 Kuna Itaalia valitsus märgib siinkohal, et tollivolinikud ei saa kasutada „heakskiidetud koha“ lihtsustatud tollimenetlust, kuna nad on kohustatud täitma tolliformaalsusi oma klientide ruumides, on sellest menetlusest tulenev eelis siiski see, et kaupa ei pea tollile füüsiliselt esitama. Näib aga, et ka tollimaaklerid saavad sellise soodustuse, kuna nad võivad täita kauba tolliformaalsusi oma klientide ruumides.

92 Teiseks, mis puudutab küsimust, kas põhikohtuasjas kõne all olev meede läheb kaugemale sellest, mis on vajalik taotletava eesmärgi saavutamiseks, keelates tolliabikeskustel kasutada „heakskiidetud kohti“, mis asuvad mujal kui selles tolliasutuse tööpiirkonnas, kus on äriühingu registrijärgne asukoht, siis peavad nad selliste kohtade kasutamiseks viima oma asukoha sellesse tollipiirkonda või looma ühenduse Euroopa majandushuvigrupi vormis samalaadsete äriühingutega, kelle registrijärgne asukoht on nimetatud piirkonnas.

93 Nagu nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, võib tollikontrolli tõhususe tagamiseks ja tolliabiteenuste saajate kaitseks ette näha vähem piiravaid meetmeid kui ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 3 lõikest 3 tulenev territoriaalne piirang.

94 Seega on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kontrollida, kas tolliasutuste vahel ministri dekreedi nr 549/1992 artikli 8 lõikes 3 ette nähtud sellise teabe vahetamine, mis on vajalik tolliabikeskuste täidetud tolliformaalsuste kontrollimiseks, võimaldaks saavutada sama tulemuse kui põhikohtuasjas kõne all olev meede, piirates samas teenuste osutamise vabadust vähem kui põhikohtuasjas käsitletav säte.

95 Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et direktiivi 2006/123 artikli 15 lõikeid 2 ja 3 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis tollikontrolli tõhususe tagamiseks, selleks et vältida tollipettusi ja kaitsta tolliabiteenuste saajaid, piiravad selliste kapitaliühinguna tegutsevate tolliesindajate tegevust, kelle ainus tegevusala on tolliabiteenuste osutamine, selle tolliasutuse tööpiirkonnaga, kus on ühingu registrijärgne asukoht, kuna sellist territoriaalset piirangut ei kohaldata järjekindlalt ja kontrolli tõhususe tagamise eesmärki on võimalik saavutada vähem piiravate meetmetega.

Kohtukulud

96 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. oktoobri 2013. aasta määruse (EL) nr 952/2013, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik, artikli 18 lõiget 3**

   tuleb tõlgendada nii, et

   sellega ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis piiravad selliste kapitaliühinguna tegutsevate tolliesindajate tegevust, kelle ainus tegevusala on tolliabiteenuste osutamine, selle tolliasutuse tööpiirkonnaga, kus on selle ühingu registrijärgne asukoht, tingimusel et need õigusnormid on kooskõlas liidu õigusega.

2. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul artikli 15 lõikeid 2 ja 3**

   tuleb tõlgendada nii, et

   nendega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis tollikontrolli tõhususe tagamiseks, selleks et vältida tollipettusi ja kaitsta tolliabiteenuste saajaid, piiravad selliste kapitaliühinguna tegutsevate tolliesindajate tegevust, kelle ainus tegevusala on tolliabiteenuste osutamine, selle tolliasutuse tööpiirkonnaga, kus on selle ühingu registrijärgne asukoht, kuna sellist territoriaalset piirangut ei kohaldata järjekindlalt ja kontrolli tõhususe tagamise eesmärki on võimalik saavutada vähem piiravate meetmetega.

Allkirjad