Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

7. studenog 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Carinska unija – Carinski zakonik Unije – Uredba (EU) br. 952/2013 – Članak 18. – Carinski zastupnik – Slobodno pružanje usluga – Direktiva 2006/123/EZ – Članci 10. i 15. – Centri za pomoć u carinskim poslovima – Teritorijalno ograničenje djelatnosti – Ograničenje – Opravdanje”

U predmetu C-503/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Okružni upravni sud za Pijemont, Italija), odlukom od 26. srpnja 2023., koju je Sud zaprimio 7. kolovoza 2023., u postupku

Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl

protiv

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

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, potpredsjednik Suda, u svojstvu predsjednika prvog vijeća, A. Arabadjiev i I. Ziemele (izvjestiteljica), suci,

nezavisna odvjetnica: T. Ćapeta,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,

* Jezik postupka: talijanski

– za Europsku komisiju, L. Armati i F. Moro, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 56. do 62. UFEU-a, članka 18. Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (SL 2013., L 269, str. 1. i ispravci SL 2013., L 287, str. 90., SL 2015., L 70, str. 64., SL 2016., L 267, str. 2., SL 2018., L 294, str. 44., SL 2022., L 43, str. 93. i SL 2023., 90151, L, u daljnjem tekstu: Carinski zakonik Unije) i članaka 10. i 15. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između centra za pomoć u carinskim poslovima (CAD), Centra di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl (u daljnjem tekstu: Cad Mellano) i Agenzije delle Dogane e dei Monopoli – Agenzia delle Dogane – Direzione Interregionale per la Liguria (Agencija za carine i monopole – Agencija za carine – Međuregionalna uprava za Liguriju, Italija), u vezi s odbijanjem potonje da Cad Mellanu odobri obavljanje djelatnosti izvan područja teritorijalne nadležnosti carinskog odjela u kojem ima svoje sjedište.

Pravni okvir

Pravo Unije

Carinski zakonik

3 Uvodna izjava 21. Carinskog zakonika glasi:

„U interesu pojednostavljivanja poslovanja, sve osobe trebale bi i dalje imati pravo na imenovanje zastupnika u poslovanju s carinskim tijelima. Međutim, to pravo na zastupnika ne bi trebalo više biti pridržano prema pravu jedne od država članica. Nadalje, carinski zastupnik koji ispuni kriterije za odobravanje statusa ovlaštenoga gospodarskog subjekta za carinsko pojednostavljenje trebao bi imati pravo pružati svoje usluge u drugoj državi članici osim one države članice u kojoj on ili ona ima poslovni nastan. Kao opće pravilo, carinski zastupnik trebao bi imati poslovni nastan unutar carinskog područja [Europske] [u]nije. Od te bi ga obveze trebalo osloboditi kada carinski zastupnik djeluje u ime osoba koje ne trebaju imati poslovni nastan unutar carinskog područja Unije ili u drugim opravdanim slučajevima.”

4 Članak 18. tog zakonika, naslovljen „Carinski zastupnik”, glasi kako slijedi:

„1. Svaka osoba može imenovati carinskog zastupnika.

Takvo zastupanje može biti izravno, u kojem slučaju carinski zastupnik djeluje u ime i za račun druge osobe ili neizravno, u kojem slučaju carinski zastupnik djeluje u svoje ime, ali za račun druge osobe.

2. Carinski zastupnik ima poslovni nastan unutar carinskog područja Unije.

Od toga se zahtjeva oslobađa, osim ako je propisano drukčije, ako carinski zastupnik djeluje za račun osoba koje ne moraju imati poslovni nastan unutar carinskog područja Unije.

3. Države članice mogu, u skladu s pravom Unije, odrediti uvjete prema kojima carinski zastupnik može pružati usluge u državi članici u kojoj ima poslovni nastan. Međutim, ne dovodeći u pitanje primjenu manje strogih kriterija dotične države članice, carinski zastupnik koji ispunjava kriterije utvrđene u članku 39. točkama (a) do (d) ima pravo pružati takve usluge u državi članici različitoj od one u kojoj ima poslovni nastan.

4. Države članice mogu primijeniti uvjete određene u skladu sa stavkom 3. prvom rečenicom za carinske zastupnike koji nemaju poslovni nastan na carinskom području Unije.”

5 Članak 39. navedenog zakonika određuje:

„Kriteriji za odobrenje statusa ‚ovlaštenoga gospodarskog subjekta’ su sljedeći:

(a) nepostojanje ikakve teške povrede ili ponovljene povrede carinskog zakonodavstva i poreznih pravila, uključujući nepostojanje teških kaznenih djela povezanih s gospodarskim aktivnostima podnositelja zahtjeva;

(b) dokazivanje, od strane podnositelja zahtjeva, visoke razine kontrole vlastitih djelovanja i protoka robe kroz sustav upravljanja trgovinskim, i ako je potrebno, transportnim evidencijama koji omogućuje odgovarajuće carinske provjere;

(c) financijska solventnost koja se smatra dokazanom kada podnositelj ima dobro financijsko stanje koje mu omogućuje ispunjavanje obveza uzimajući u obzir karakteristike dotične poslovne aktivnosti;

(d) u vezi s odobrenjem iz članka 38. stavka 2. točke (a), praktični standardi za osposobljenost ili stručne kvalifikacije koje su izravno povezane s aktivnostima koje se obavljaju;

(e) u vezi s odobrenjem iz članka 38. stavka 2. točke (b), odgovarajući standardi sigurnosti i zaštite za koje se smatra da su zadovoljeni kada podnositelj zahtjeva dokaže da poduzima odgovarajuće mjere koje osiguravaju sigurnost i zaštitu međunarodnog lanca opskrbe uključujući područja fizičkog integriteta i kontrole pristupa, logističkih postupaka i rukovanja određenom vrstom robe, osoblja i utvrđivanja njegovih poslovnih partnera.”

Direktiva 2006/123

6 U uvodnim izjavama 2., 5., 6., 29. i 40. Direktive 2006/123 navodi se:

„(2) Konkurentno tržište usluga ima ključnu važnost za promicanje gospodarskog rasta i stvaranje novih radnih mjesta u Europskoj uniji. Brojne trenutačne zapreke na unutarnjem tržištu sprječavaju pružatelje usluga, a posebno mala i srednja poduzeća, da prošire svoje djelovanje izvan nacionalnih granica i da u potpunosti iskoriste prednosti unutarnjeg tržišta. Time se smanjuje globalna konkurentnost pružatelja usluga iz Europske unije. Slobodno tržište koje prisiljava države članice da uklone ograničenja prekograničnom pružanju usluga, uz istodobno povećanje transparentnosti i bolju informiranost potrošača, osiguralo bi širi izbor za potrošače i bolje usluge uz niže cijene.

[…]

(5) Potrebno je, dakle, ukloniti zapreke slobodnom poslovnom nastanu za pružatelje usluga u državama članicama i zapreke slobodnom kretanju usluga između država članica, a primateljima i pružateljima usluga zajamčiti pravnu izvjesnost koja je nužna za stvarno uživanje ovih dviju temeljnih sloboda iz Ugovora. Budući da zapreke na unutarnjem tržištu usluga pogađaju gospodarske subjekte koji žele imati poslovni nastan u drugoj državi članici, kao i one koji pružaju usluge u drugoj državi članici u kojoj nemaju poslovni nastan, tim je pružateljima potrebno omogućiti da razviju svoje uslužne djelatnosti u okviru unutarnjeg tržišta uspostavom poslovnog nastana u državi članici ili koristeći slobodno kretanje usluga. Pružateljima se mora omogućiti odabir između ovih dviju sloboda ovisno o njihovoj strategiji rasta u svakoj državi članici.

(6) Ove se zapreke ne mogu ukloniti pouzdajući se isključivo u neposrednu primjenu članaka 43. i 49. Ugovora, budući da bi, s jedne strane, pojedinačno rješavanje slučajeva kroz prekršajne postupke protiv dotičnih država članica, posebno zbog proširenja, bilo iznimno kompliciranо za državne institucije i institucije Zajednice, dok, s druge strane, uklanjanje niza zapreka zahtijeva prethodno usklađivanje nacionalnih pravnih sustava, uključujući uspostavu administrativne suradnje. Kako su potvrdili Europski parlament i Vijeće [Europske unije], zakonodavni instrument Zajednice omogućava uspostavu pravog unutarnjeg tržišta usluga.

[…]

(29) Budući da Ugovor pruža posebnu pravnu osnovu za pitanja oporezivanja i budući da su u ovom području već usvojeni određeni akti Zajednice, iz područja primjene ove Direktive treba isključiti područje oporezivanja.

[…]

(40) Pojam ‚prevladavajući razlozi od društvenog interesa' […] obuhvaća najmanje sljedeće razloge: […] zaštitu potrošača, […] sprečavanje prijevara, […]"

7 U skladu s člankom 1. stavkom 1. Direktive 2006/123:

„Ovom Direktivom određuju se opće odredbe kojima se pružateljima usluga olakšava ostvarivanje slobode poslovnog nastana te slobodno kretanje usluga uz istodobno održavanje visokog stupnja kvalitete tih usluga."

8 Članak 2. te direktive određuje:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na usluge koje [pružaju] pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici.

[…]

3. Ova se direktiva ne primjenjuje na područje oporezivanja.”

9 Člankom 3. stavkom 1. navedene direktive predviđeno je:

„Ako su odredbe ove Direktive u suprotnosti s odredbom nekog drugog akta Zajednice koji uređuje posebne aspekte pristupa ili izvođenja uslužne djelatnosti u specifičnim sektorima ili za specifične struke, prednost ima odredba drugog akta Zajednice koja se primjenjuje na te specifične sektore ili struke. […]”

10 Članak 4. iste direktive, naslovljen „Definicije”, glasi kako slijedi:

„Za potrebe ove direktive:

1. ‚usluga’ je svaka samostalna gospodarska djelatnost koja se obično obavlja za naknadu, kako je spomenuto u članku 50. Ugovora;

[…]

6. ‚sustav ovlašćivanja’ je svaki postupak koji pružatelj ili primatelj mora slijediti da bi od nadležnog tijela dobio službenu ili implicitnu odluku o pristupu ili izvođenju uslužne djelatnosti;

7. ‚zahtjev’ je svaka obveza, zabrana, uvjet ili ograničenje koje je predviđeno zakonima ili drugim propisima država članica ili koje proizlazi iz sudske prakse, upravne prakse, propisa profesionalnih tijela ili kolektivnih pravila strukovnih udruženja ili drugih profesionalnih organizacija, usvojenih pri izvođenju svoje pravne nezavisnosti; propisi utvrđeni u kolektivnim ugovorima sklopljenim između socijalnih partnera se kao takvi ne smatraju zahtjevima u smislu ove Direktive;

8. ‚prevladavajući razlozi od društvenog interesa’ su razlozi koji su kao takvi priznati u sudskoj praksi Suda, a uključuju sljedeće razloge: javni red, javnu sigurnost, javnu zaštitu, javno zdravlje, očuvanje financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti, zaštitu potrošača, primatelja usluga i radnika, poštene poslovne transakcije, borbu protiv prijevara, zaštitu okoliša i urbanog okoliša, zdravlje životinja, intelektualno vlasništvo, očuvanje nacionalne povijesne i umjetničke baštine, ciljeve socijalne i kulturne politike;

[…]”

11 Članak 10. Direktive 2006/123, naslovljen „Uvjeti za dodjelu ovlaštenja”, navodi:

„1. Sustavi ovlašćivanja temelje se na kriterijima koji sprečavaju nadležna tijela da samovoljno izvršavaju svoje ovlasti ocjenjivanja.

2. Kriteriji iz stavka 1. su:

(a) nediskriminirajući;

(b) opravdani prevladavajućim razlogom vezanim uz javni interes;

(c) proporcionalni odgovarajućem cilju od javnog interesa;

[…]

4. Ovo ovlaštenje pružatelju dopušta pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na cijelom državnom području, uključujući osnivanje agencija, društava kćeri, podružnica ili ureda, osim ako novo ovlaštenje za svaki poslovni nastan ili ograničenje ovlaštenja na određeni dio državnog područja nije opravdano prevladavajućim razlogom koji se odnosi na društveni interes.

[…]”

12 Članak 15. te direktive predviđa:

„1. Države članice ispituju predviđa li njihov pravni sustav neki od zahtjeva iz stavka 2. i osiguravaju da su svi takvi zahtjevi usklađeni s uvjetima iz stavka 3. Države članice prilagođavaju svoje zakone i druge propise da bi se uskladili s tim uvjetima.

2. Države članice ispituju je li u njihovom pravnom sustavu pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti uvjetovano ispunjavanjem nekih od sljedećih nediskriminirajućih zahtjeva:

(a) kvantitativnih ili teritorijalnih ograničenja, a posebno u obliku granica koje se utvrđuju s obzirom na populaciju ili minimalnu geografsku udaljenost između pružateljâ usluga;

[…]

(e) zabrane više od jednog poslovnog nastana na državnom području iste države;

[…]

3. Države članice provjeravaju da zahtjevi iz stavka 2. ispunjavaju sljedeće uvjete:

(a) nediskriminacije: zahtjevi ne smiju biti izravno ili neizravno diskriminirajući s obzirom na državljanstvo niti mjesto registriranog sjedišta za poduzeća;

(b) nužnosti: zahtjevi moraju biti opravdani prevladavajućim razlogom od društvenog interesa;

(c) proporcionalnosti: zahtjevi moraju biti prikladni za sigurno ispunjenje postavljenog cilja; ne smiju prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja i nije ih moguće zamijeniti drugim, manje strožim mjerama kojima se postiže isti rezultat.

[…]”

Talijansko 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 sa zakonskom snagom br. 417 o kriterijima za primjenu poreza na dodanu vrijednost, poreza na ugovore o prijenosu vrijednosnica ili vrijednosnih papira i drugim hitnim poreznim odredbama), od 30. prosinca 1991. (GURI br. 1 od 2. siječnja 1992., str. 3.), koji je nakon izmjena pretvoren u zakon leggeom n. 66 (Zakon br. 66) od 6. veljače 1992. (GURI br. 33 od 10. veljače 1992., str. 4.), u članku 7. stavcima 1.f i 1.g određuje:

„1.f. Carinski otpremnici iz stavka 1.e mogu osnovati društva kapitala u najmanjem iznosu od 100 milijuna [talijanskih] lira [(ITL) (oko 51 645 EUR)] čiji je predmet poslovanja isključivo pružanje usluga pomoći u carinskim poslovima kako bi, u skladu s odobrenjem ministra financija, uz zadaće iz stavka 1.e, obavljali i sljedeće zadaće:

(a) primanje ili izdavanje carinskih deklaracija, ovjeravanje njihova sadržaja nakon dobivanja i formalna provjera odgovarajuće trgovinske dokumentacije, uključujući usvajanje programa i kriterija za odabir s ciljem potpunog ili djelomičnog pregleda robe;

(b) potvrđivanje podataka stečenih i obrađenih u skladu sa stavkom 1.e točkama (a), (b) i (c) za ispunjavanje formalnosti koje proizlaze iz propisa Zajednice.

1.g. Porezna uprava ovlaštena je od društava koja imaju odobrenje za obavljanje djelatnosti pomoći u carinskim poslovima, uključujući odstupanjem od suprotnih statutarnih ili regulatornih odredbi, zatražiti podatke i dokaze koje posjeduju. Uredbom ministra financija koja se donosi najkasnije do 31. srpnja 1992. […] utvrđuju se odredbe potrebne za provedbu stavka 1.f, uključujući odredbe o trgovačkim društvima predviđene u tom stavku 1.f i, osobito, kriteriji i načini njihova upisa u registar predviđen u tu svrhu, za izdavanje ovlaštenja ministra financija za obavljanje zadaća koje su im povjerene, kao i odredbe koje se odnose na kontrole i nadzor, uključujući inspekciju, od strane porezne uprave […]"

14 Članak 1. Decreta ministeriale n. 549 – Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (Ministarska uredba br. 549 – Uredba o osnivanju centara za pomoć u carinskim poslovima od 11. prosinca 1992. (GURI br. 17 od 22. siječnja 1993., str. 16., u daljnjem tekstu: Ministarska uredba br. 549/1992) određuje:

„1. Carinski otpremnici koji su najmanje tri godine upisani u strukovni registar […] i koji svoju profesionalnu djelatnost obavljaju izvan radnog odnosa mogu osnivati društva kapitala pod nazivom CAD […] čiji je jedini predmet poslovanja pružanje usluga pomoći u carinskim poslovima […].

2. [CAD-ovi] podliježu nadzoru, uključujući inspekciju, porezne uprave […]

[…]"

15 U skladu s člankom 2. te uredbe:

„1. Odobrenje ministra financija, predviđeno člankom 7. stavkom 1.f Zakona [br. 66], daje se društvima iz članka 1. stavka 1. nakon što Odjelu za carine i neizravno oporezivanje dostave sljedeće dokumente: (a) osnivački akt društva s naznakom članova zajedno s uputama o

neograničenom odobrenju za rad; (b) statute društva, sastavljene u skladu s modelom odobrenim u prilogu ovoj uredbi; (c) potvrdu o registraciji društva koju su izdale gospodarska, industrijska, obrtnička i poljoprivredna komora; (d) potvrdu nadležnog okružnog vijeća da su svi članovi društva upisani u strukovni registar najmanje tri godine, da obavljaju profesionalnu djelatnost izvan radnog odnosa i da se na njih ne primjenjuje nijedan od slučajeva koji dovode do privremene obustave ili oduzimanja odobrenja za rad na temelju članka 53. ili članka 54. [decreta del presidente della Repubblica n. 43 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (Uredba predsjednika republike br. 43 o donošenju jedinstvenog teksta zakonodavnih odredbi u području carina) od 23. siječnja 1973. (redovni dodatak GURI-ju br. 80 od 28. ožujka 1973., u daljnjem tekstu: Uredba br. 43/1973)].

2. Usto, dokument koji izdaje nadležni carinski odjel na području na kojem se nalaze uredi [CAD-a] mora se predočiti nakon inspekcijskog pregleda, kojim se potvrđuje da doista postoji objekt s prostorijama i opremom koja je prikladna za obavljanje djelatnosti pružanja pomoći u carinskim poslovima, kao i sustavom knjiženja i vođenja evidencije. Svaki objekt koji je kasnije namijenjen djelatnosti [CAD-a] također se mora prijaviti carinskom odjelu nadležnom za potrebe potrebnog inspekcijskog posjeta.

[…]”

16 Članak 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 predviđa:

„1. Pri Središnjoj upravi za carine i neizravno oporezivanje uspostavlja se poseban registar u koji će se društva iz članka 1. stavka 1. morati upisati nakon dobivanja prethodnog odobrenja ministra financija. Upis uključuje navođenje identifikacijskih podataka, broja odobrenja, porezne identifikacijske oznake i broja [obveznika poreza na dodanu vrijednost (PDV)] društva te dodjelu serijskog broja.

[…]

3. Ovlaštena društva iz članka 1. stavka 1. obavljaju svoju djelatnost na području teritorijalne nadležnosti carinskog odjela u kojem imaju svoje sjedište i mogu se pridružiti istovjetnim društvima sa sjedištem i ovlaštenjem za obavljanje djelatnosti na drugim teritorijalnim područjima koja pripadaju različitim područnim upravama i osnovati europska gospodarska interesna udruženja, kako su predviđena Uredbom [Vijeća] br. 2137/1985 [od 25. srpnja 1985. o Europskom gospodarskom interesnom udruženju (EGIU) (SL 1985., L 199, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 1. str. 63.)], koja su uređena decretom legislativo […] n. 240 [(Zakonodavna uredba br. 240 od 23. srpnja 1991.)]”.

17 Članak 7. stavak 4. Ministarske uredbe br. 549/1992 predviđa:

„Okružna carinska uprava može naložiti kontrole ili provjere djelatnosti koje se obavljaju u uredima ili na drugim mjestima [CAD-a] na njezinu području nadležnosti.”

18 Na temelju članka 8. te ministarske uredbe:

„1. Kako bi se osiguralo pravilno vođenje registara od strane [CAD-a], pravilnost provedenih radnji i ispunjavanje propisanih obveza, nadzor, uključujući inspekciju, nad [CAD-om] sastoji se od unakrsne provjere na uzorku između radnji koje proizlaze iz registara, evidencija i svih drugih dokumenata u posjedu [CAD-a] i radnji carinskih ureda i korisnika koji su sudjelovali u tim [CAD-ovima]. Provjera se provodi barem jednom godišnje.

[…]

3. Ne dovodeći u pitanje bilo koje druge pravne obveze, ako se provjerom otkriju nepravilnosti u područjima koja su u nadležnosti druge financijske službe ili druge uprave, službene obavijesti uputit će se predmetnim službama.”

19 Članak 3. leggea n. 213 – Norme di adeguamento dell’attività degli spedizionieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell’interscambio internazionale delle merci (Zakon br. 213 o odredbama za prilagodbu djelatnosti carinskih otpremnika razvoju potreba povezanih s trgovinom i međunarodnom trgovinom robom) od 25. srpnja 2000. (GURI br. 178 od 1. kolovoza 2000., str. 5.) predviđa:

„[…]

4. Odobrenjem za poslovanje izdanim CAD-ovima predviđeno je da su oni prihvaćeni u pojednostavnjenim postupcima utvrđivanja predviđenima člankom 76. Carinskog zakonika Zajednice uspostavljenog Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. [o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 1992., L 302, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 2., str. 110.)] i člankom 253. i sljedećim člancima Uredbe Komisije (EEZ) br. 2454/93 od 2. srpnja 1993. [o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 o Carinskom zakoniku Zajednice (SL 1993., L 253, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 1., str. 3.)] pod uvjetima i u skladu s ondje propisanim pravilima.

5. U okviru primjene pojednostavnjenih postupaka CAD-ovi mogu podnijeti robu, ne samo u prostorima i mjestima namijenjenima za carinske radnje iz članka 17. [Uredbe br. 43/1973], nego i u mjestima i skladištima osoba za čiji račun djeluju u svakom slučaju i u kojima se roba nalazi, pod uvjetom da su ta mjesta ili skladišta na području teritorijalne nadležnosti carinskog odjela na kojem su ovlašteni obavljati djelatnost.

[…]”

20 Članak 47. stavak 3. Uredbe br. 43/1973, kako je izmijenjen člankom 82. stavkom 1. točkom (b) decreta legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (Zakonodavna uredba br. 59 o provedbi Direktive 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu) od 26. ožujka 2010. (redovni dodatak GURI-ju br. 94 od 23. travnja 2010.) određuje:

„Imenovanje carinskog otpremnika omogućuje podnošenje carinskih deklaracija na cijelom državnom području.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

21 Cad Mellano je CAD čija se djelatnost sastoji u pružanju usluga carinskog zastupanja njegovim klijentima. Na temelju toga odobrila ga je Direzione territoriale II per la Liguria, il Piemonte e la Valle d’Aosta (Teritorijalna uprava II za Liguriju, Pijemont i Valle d’Aostu, Italija) nadležna za odjel u kojem se nalazi njegovo sjedište. Za primjenu pojednostavnjenih postupaka Cad Mellano u tom carinskom odjelu raspolaže odobrenim prostorijama koje mu omogućuju obavljanje carinskih radnji na robi, a da pritom ne mora proći kroz carinu ili u prostorima uvoznika.

22 Tijekom 2021. Cad Mellano sklopio je s njemačkim društvom ALFA ugovor o izdavanju carinskih deklaracija za uvoz iz Ujedinjene Kraljevine i za uvoz u Ujedinjenu Kraljevinu.

23 Kako bi obavio uvoz i izvoz robe ALFA-e, Cad Mellano sklopio je ugovor s društvom BETA koje je imalo skladište u pokrajini Vicenza (Italija), izvan područja carinskog odjela u kojem Cad Mellano ima sjedište. Slijedom toga, potonji je od nadležnih carinskih tijela zatražio odobrenje za te prostorije.

24 Taj je zahtjev odbijen 20. listopada 2021. uz obrazloženje da se člankom 3. stavkom 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 CAD-ovima ne dopušta da svoju djelatnost obavljaju izvan carinskog odjela u kojem imaju sjedište.

25 Cad Mellano podnio je Tribunaleu Amministrativo Regionale per il Piemonte (Regionalni upravni sud Pijemonta, Italija), sudu koji je uputio zahtjev, tužbu za poništenje tog odbijanja.

26 Kao prvo, taj sud izražava sumnje u usklađenost članka 3. stavka 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 s člankom 18. stavkom 3. Carinskog zakonika. Naime, na temelju potonje odredbe, carinski zastupnik koji ispunjava kriterije utvrđene u članku 39. točkama (a) do (d) tog zakonika ima pravo pružati svoje usluge u državi članici različitoj od one u kojoj ima poslovni nastan. *A fortiori*, takav zastupnik trebao bi moći obavljati svoje djelatnosti na cijelom državnom području države članice u kojoj ima poslovni nastan.

27 Kao drugo, članak 3. stavak 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 mogao bi biti protivan članku 10. stavku 4. Direktive 2006/123. Naime, potonja odredba dopušta ovlaštenom pružatelju pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na cijelom državnom području, „uključujući osnivanje agencija, društava kćeri, podružnica ili ureda”, osim ako potreba za ograničenjem ovlaštenja na određeni dio državnog područja nije opravdana prevladavajućim razlogom koji se odnosi na društveni interes. S jedne strane, čini se da u glavnom postupku ne postoji opravdanje za takvo ograničenje. S druge strane, sporna nacionalna odredba zabranjuje CAD-ovima da imaju više od jednog poslovnog nastana na državnom području. Međutim, takva zabrana nije ni nužna ni proporcionalna.

28 Kao treće, teritorijalno ograničenje obavljanja djelatnosti CAD-ova moglo bi biti protivno člancima 56. do 62. UFEU-a. Naime, ti CAD-ovi, koji posluju u obliku društava kapitala, nalaze se u objektivno nepovoljnoj situaciji u odnosu na carinske otpremnike koji, iako obavljaju istu djelatnost kao CAD-ovi, ne podliježu nikakvom teritorijalnom ograničenju.

29 Sud koji je uputio zahtjev u tom kontekstu ističe da ograničenje slobode pružanja usluga CAD-ova sa sjedištem u Italiji do kojeg dovodi članak 3. stavak 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 također može imati prekogranične učinke jer je ta odredba primjenjiva na pružatelje s poslovnim nastanom u drugim državama članicama.

30 U tim je okolnostima Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Okružni upravni sud za Pijemont, Italija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 18. [Carinskog zakonika], zajedno s uvodnom izjavom 21. [tog zakonika], tumačiti na način da im se protive odredba (članak 3. stavak 3. Ministarske uredbe br. 549/1992) i nacionalna praksa kojima se ograničenje poslovanja CAD-ova […] određuje samo na ‚odobrenom mjestu' unutar područja regionalne, međuregionalne ili međupokrajinske [carinske] uprave u kojem imaju sjedište, čime im se onemogućuje proširenje poslovanja na cijelo državno područje?

2. Treba li članke 10. i 15. Direktive 2006/123 […] tumačiti na način da im se protivi odredba (članak 3. stavak 3. Ministarske uredbe br. 549/1992) i nacionalna praksa kojima se određuje ograničenje poslovanja CAD-ova, […] samo na ‚odobrenom mjestu' unutar područja regionalne, međuregionalne ili međupokrajinske [carinske] uprave u kojem imaju sjedište, čime im se onemogućuje proširenje poslovanja na cijelo državno područje, a istodobno se ta vrsta poslovanja na cijelom državnom području omogućuje samo carinskim otpremnicima?

3. Treba li članke 56. i 62. UFEU-a […] tumačiti na način da im se protivi odredba (članak 3. stavak 3. Ministarske uredbe br. 549/1992) i nacionalna praksa kojima se određuje ograničenje poslovanja CAD-ova […] samo na ‚odobrenom mjestu' unutar područja regionalne, međuregionalne ili međupokrajinske [carinske] uprave u kojem imaju sjedište, čime im se onemogućuje proširenje poslovanja na cijelo državno područje, a istodobno se ta vrsta poslovanja na cijelom državnom području omogućuje samo carinskim otpremnicima?"

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

31 Talijanska vlada smatra da su prethodna pitanja bespredmetna. Naime, moguće je tumačiti članak 3. stavak 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 u skladu s pravom Unije, tako da bi zahtjev za prethodnu odluku bio bespredmetan.

32 Valja podsjetiti na to da se postupak na temelju članka 267. UFEU-a temelji na jasnom razdvajanju funkcija nacionalnih sudova i Suda. U tom pogledu, nacionalni je sud jedini nadležan za utvrđivanje i ocjenu činjenica spora iz glavnog postupka i za tumačenje i primjenu nacionalnog prava. Isključivo je na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da uvažavajući posebnosti predmeta ocijeni nužnost i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu (vidjeti u tom smislu presudu od 12. svibnja 2022., U. I. (Neizravni carinski zastupnik), C-714/20, EU:C:2022:374, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

33 Iz toga slijedi da pitanja o tumačenju prava Unije koja nacionalni sud uputi u pravnom i činjeničnom okviru koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o prethodnom pitanju koje je postavio nacionalni sud samo kad je očito da traženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, kada je problem hipotetske naravi ili kad Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima koji su potrebni kako bi na koristan način odgovorio na pitanja koja su mu postavljena (vidjeti u tom smislu presudu od 27. travnja 2023., Legea, C-686/21, EU:C:2023:357, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

34 U ovom slučaju, sud koji je uputio zahtjev dovoljno je jasno izložio pravni i činjenični kontekst i razloge koji su ga naveli na to da se zapita o tumačenju određenih odredaba prava Unije koje smatra nužnim kako bi mogao donijeti svoju presudu. Nije očito da zatraženo tumačenje nema veze sa sporom u glavnom postupku ili da je istaknuti problem hipotetski.

35 Ta ocjena nije dovedena u pitanje argumentom koji je iznijela talijanska vlada. Naime, iako je točno da su nacionalni sudovi dužni tumačiti nacionalno pravo u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa zahtjevima prava Unije kako bi se osigurala njegova puna učinkovitost, ostaje činjenica da je, u okviru postupka predviđenog člankom 267. UFEU-a, na Sudu da tumači odredbe prava Unije navedene u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje kako bi pružio sve elemente koji sudu koji je uputio zahtjev omogućuju ocjenu usklađenosti nacionalnog prava s tim odredbama. Međutim, svojim prethodnim pitanjima sud koji je uputio zahtjev od Suda traži upravo elemente tumačenja prava Unije koji omogućuju ocjenu usklađenosti određenih nacionalnih propisa s tim pravom, ali ne poziva Sud da se izjasni o toj usklađenosti.

36 U tim je okolnostima zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

O prethodnim pitanjima

O prvom pitanju

37 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 18. stavak 3. Carinskog zakonika tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji ograničava obavljanje djelatnosti carinskih zastupnika organiziranih u obliku društva kapitala čiji je isključivi predmet poslovanja pružanje usluga pomoći u carinskim poslovima na području carinskog odjela u kojem to društvo ima sjedište.

38 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, odredbe prava Unije valja tumačiti uzimajući u obzir ne samo njihov tekst, nego i kontekst te ciljeve propisa kojeg su one dio (presude od 15. srpnja 2021., BEMH i CNCC, C-325/20, EU:C:2021:611, t. 18. i od 12. listopada 2023., INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, t. 43. i navedena sudska praksa).

39 U skladu s člankom 18. stavkom 3. prvom rečenicom Carinskog zakonika, države članice mogu, u skladu s pravom Unije, odrediti uvjete prema kojima carinski zastupnik može pružati usluge u državi članici u kojoj ima poslovni nastan.

40 Kad je riječ o pružanju usluga od strane carinskog zastupnika sa sjedištem u drugoj državi članici, članak 18. stavak 3. druga rečenica tog zakonika predviđa da, ne dovodeći u pitanje primjenu manje strogih kriterija dotične države članice, takav carinski zastupnik ima pravo pružati takve usluge u državi članici različitoj od one u kojoj ima poslovni nastan, ako ispunjava kriterije utvrđene u članku 39. točkama (a) do (d) navedenog zakonika.

41 Stoga, na temelju tih kriterija, carinski zastupnik mora dokazati da nije počinio teške ili ponovljene povrede carinskog zakonodavstva i poreznih odredbi, da provodi visoku razinu kontrole vlastitih djelovanja i protoka robe kroz sustav upravljanja trgovinskim evidencijama, da je financijski solventan i da ima dobro financijsko stanje koje mu omogućuje ispunjavanje obveza uzimajući u obzir karakteristike poslovne aktivnosti o kojoj je riječ i da poštuje praktične standarde za osposobljavanje ili stručne kvalifikacije koje su izravno povezane s aktivnostima koje se obavljaju.

42 Slijedom toga, iz članka 18. stavka 3. Carinskog zakonika proizlazi da carinski zastupnik koji želi pružati svoje usluge u državi članici različitoj od one u kojoj ima poslovni nastan podliježe uvjetima iz članka 39. točaka (a) do (d) tog zakonika, ne dovodeći u pitanje primjenu manje strogih kriterija od strane predmetne države članice. Ti se uvjeti, s druge strane, ne nameću carinskom zastupniku koji pruža svoje usluge u državi članici u kojoj ima poslovni nastan, s obzirom na to da ta država može odrediti uvjete pružanja tih usluga, pod uvjetom da su oni u skladu s pravom Unije.

43 U ovom slučaju, u članku 3. stavku 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 navodi se uvjet koji se primjenjuje na CAD-ove, kojim se njihova djelatnost ograničava na teritorijalno područje carinskog odjela u kojem imaju sjedište. Time je Talijanska Republika iskoristila mogućnost koja joj je priznata člankom 18. stavkom 3. prvom rečenicom tog zakonika da odredi uvjete pod kojima carinski zastupnici organizirani u obliku društava kapitala sa sjedištem na državnom području te države članice mogu pružati usluge na tom državnom području.

44 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da članak 18. stavak 3. Carinskog zakonika treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis koji ograničava obavljanje djelatnosti carinskih zastupnika organiziranih u obliku društva kapitala čiji je isključivi predmet poslovanja pružanje usluga pomoći u carinskim poslovima na području carinskog odjela u kojem to društvo ima sjedište, pod uvjetom da je takav propis u skladu s pravom Unije.

Drugo i treće pitanje

45 Svojim drugim i trećim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 10. i 15. Direktive 2006/123 te članke 56. do 62. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji ograničava obavljanje djelatnosti carinskih zastupnika organiziranih u obliku društva kapitala čiji je isključivi predmet poslovanja pružanje usluga pomoći u carinskim poslovima na području carinskog odjela u kojem to društvo ima sjedište.

46 Kao prvo, iz uvodne izjave 6. Direktive 2006/123 proizlazi da se zapreke slobodi poslovnog nastana ne mogu ukloniti pouzdajući se isključivo u neposrednu primjenu članka 56. UFEU-a jer bi, među ostalim, pojedinačno rješavanje slučajeva zapreka toj slobodi bilo iznimno kompliciranо (vidjeti u tom smislu presudu od 26. lipnja 2019., Komisija/Grčka, C-729/17, EU:C:2019:534, t. 53.).

47 Naime, istodobno ispitivanje nacionalne mjere s obzirom na odredbe Direktive 2006/123 i odredbe UFEU-a dovelo bi do uvođenja ispitivanja svakog slučaja zasebno na temelju primarnog prava te bi ugrozilo ciljano usklađivanje koje se provodi tom direktivom (vidjeti u tom smislu presudu od 30. siječnja 2018., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, t. 96.).

48 Iz toga slijedi da ograničenje slobode poslovnog nastana, kada je obuhvaćeno područjem primjene Direktive 2006/123, nije potrebno ispitati također s obzirom na članak 56. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 26. lipnja 2019., Komisija/Grčka, C-729/17, EU:C:2019:534, t. 54.).

49 Kao drugo, točno je da valja istaknuti da se glavni predmet odnosi na potpuno unutarnju situaciju, s obzirom na to da se njegove okolnosti odnose na odbijanje talijanske uprave da obavlja svoju djelatnost na talijanskom državnom području u carinskom odjelu različitom od onoga u kojem to društvo ima svoje sjedište.

50 Međutim, takva okolnost ne može isključiti primjenjivost odredbi poglavlja III. Direktive 2006/123 koje sadržavaju njezine članke 10. i 15. jer odredbe tog poglavlja III. treba tumačiti na način da se primjenjuju i na situaciju u kojoj su svi relevantni elementi ograničeni na samo jednu državu članicu (presuda od 13. siječnja 2022., Minister Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2022:6, t. 89. i navedena sudska praksa). Naime, potpuno ostvarivanje unutarnjeg tržišta usluga zahtijeva prije svega otklanjanje prepreka s kojima se susreću pružatelji usluga prilikom ostvarivanja poslovnog nastana u državama članicama, bilo u vlastitoj državi članici ili u drugoj državi članici, i koje mogu ugroziti njihovu sposobnost da pružaju usluge primateljima koji se nalaze bilo gdje na području Unije (presuda od 30. siječnja 2018., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, t. 105.).

51 Stoga, kako bi se dao odgovor na pitanja suda koji je uputio zahtjev, odredbe Direktive 2006/123 treba tumačiti u mjeri u kojoj su primjenjive na činjenice predmeta u glavnom postupku.

Područje primjene Direktive 2006/123

52 Najprije valja podsjetiti na to da članak 3. stavak 1. Direktive 2006/123 predviđa da, ako su odredbe te direktive u suprotnosti s odredbom nekog drugog akta koji uređuje posebne aspekte pristupa ili izvođenja uslužne djelatnosti u specifičnim sektorima ili za specifične struke, odredbe takvog akta imaju prednost.

53 Međutim, kao što to proizlazi iz točaka 39. i 44. ove presude, članak 18. stavak 3. Carinskog zakonika predviđa mogućnost za države članice da odrede uvjete pod kojima carinski zastupnik može pružati svoje usluge u državi članici u kojoj ima poslovni nastan, u skladu s pravom Unije i ne protivi mu se propis države članice koji ograničava obavljanje djelatnosti carinskih zastupnika na područje carinskog odjela u kojem imaju poslovni nastan.

54 Iz toga proizlazi da Carinski zakonik u tom pogledu ne sadržava norme koje su u suprotnosti s odredbama Direktive 2006/123, tako da se ta direktiva može primijeniti na usluge koje pružaju carinski zastupnici organizirani u obliku društava kapitala sa sjedištem na talijanskom državnom području, podvrgnute teritorijalnom ograničenju iz članka 3. stavka 3. Ministarske uredbe br. 549/1992.

55 Što se tiče same djelatnosti carinskih zastupnika, članak 2. stavak 1. i članak 4. Direktive 2006/123 predviđaju da se ona primjenjuje na svaku samostalnu gospodarsku djelatnost koju obično uz naknadu obavljaju pružatelji usluga s poslovnim nastanom u državi članici, bez obzira na to je li poslovni nastan stalan ili nije i nastavlja li se obavljanje djelatnosti u državi odredišta, osim djelatnosti koje su izričito isključene, u skladu s člankom 2. stavcima 2. i 3. te direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 1. listopada 2015., Trijber i Harmsen, C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:641, t. 45.).

56 Tako se člankom 2. stavkom 2. navedene direktive iz njezina područja primjene isključuje niz aktivnosti. U članku 2. stavku 3. iste direktive navodi se da se ona ne primjenjuje na područje oporezivanja.

57 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz spisa kojim Sud raspolaže, carinski zastupnici organizirani u obliku društava kapitala sa sjedištem na talijanskom državnom području, koji podliježu teritorijalnom ograničenju iz članka 3. stavka 3. Ministarske uredbe br. 549/1992, pružaju usluge pomoći u ispunjavanju carinskih formalnosti u zamjenu za naknadu.

58 Takve usluge obuhvaćene su samim ciljem Direktive 2006/123, kao što to proizlazi iz njezina članka 2. stavka 1., s obzirom na to da su ti carinski zastupnici pružatelji koji pružaju svoje usluge u državi članici u kojoj imaju poslovni nastan. Usto, djelatnost carinskog zastupnika odgovara samom pojmu „usluge”, kako je definiran u članku 4. točki 1. te direktive, s obzirom na to da se radi o samostalnoj gospodarskoj djelatnosti koja se obično obavlja za naknadu.

59 Usto, usluge koje pružaju navedeni carinski zastupnici očito nisu obuhvaćene djelatnostima koje su izričito isključene iz područja primjene Direktive 2006/123, na temelju članka 2. stavka 2. navedene direktive.

60 Štoviše, što se tiče članka 2. stavka 3. Direktive 2006/123, kojim se predviđa da se ona „ne primjenjuje na područje oporezivanja”, iz uvodne izjave 29. te direktive proizlazi da se isključenje područja oporezivanja iz njezina područja primjene objašnjava osobito činjenicom da UFEU predviđa posebne pravne osnove u tom području.

61 U tom pogledu, kao što je to napomenula Europska komisija, valja razlikovati područje oporezivanja od carinskog područja, s obzirom na to da potonje predstavlja isključivu nadležnost Unije na temelju članka 3. stavka 1. točke (a) UFEU-a te je uređeno carinskim zakonodavstvom Unije, osobito Carinskim zakonikom. Što se tiče usluga koje pružaju carinski zastupnici, članak 18. stavak 3. tog zakonika upućuje na nacionalna zakonodavstva, pri čemu se zahtijeva da to zakonodavstvo bude u skladu s pravom Unije, a time i s Direktivom 2006/123. Stoga primjenjivost te direktive u ovom slučaju nije isključena na temelju njezina članka 2. stavka 3.

62 U tim okolnostima djelatnost carinskih zastupnika organiziranih u obliku društava kapitala sa sjedištem u Italiji, koji podliježu teritorijalnom ograničenju iz članka 3. stavka 3. Ministarske uredbe br. 549/1992, obuhvaćena je područjem primjene Direktive 2006/123.

63 Takvo tumačenje područja primjene Direktive 2006/123 potvrđuju ciljevi te direktive koji se, kao što to proizlazi iz njezina članka 1., u vezi s njezinim uvodnim izjavama 2. i 5., sastoje od propisivanja općih odredbi koje imaju za cilj ukloniti ograničavanja slobode poslovnog nastana pružatelja usluga u državama članicama i slobodnog kretanja usluga među njima, kako bi se pridonijelo stvaranju slobodnog i konkurentnog unutarnjeg tržišta (presuda od 30. siječnja 2018., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, t. 104. i navedena sudska praksa).

64 S obzirom na prethodna razmatranja, nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, u dijelu u kojem uređuje obavljanje djelatnosti carinskih zastupnika organiziranih u obliku društava kapitala sa sjedištem na talijanskom državnom području, obuhvaćen je područjem primjene Direktive 2006/123.

Relevantne odredbe Direktive 2006/123

65 U skladu s drugim prethodnim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev traži od Suda tumačenje članaka 10. i 15. Direktive 2006/123.

66 U skladu s člankom 10. stavkom 1. Direktive 2006/123, koji je obuhvaćen odjeljkom 1. poglavlja III. te direktive koji se odnosi na ovlaštenja za pristup uslužnoj djelatnosti, sustavi ovlašćivanja temelje se na kriterijima koji sprečavaju nadležna tijela da samovoljno izvršavaju svoje ovlasti ocjenjivanja.

67 Članak 4. točka 6. Direktive 2006/123 definira pojam „sustav ovlašćivanja”, osobito u smislu članka 10. stavka 1. te direktive, kao svaki postupak koji pružatelj ili primatelj mora slijediti da bi od nadležnog tijela dobio službenu ili implicitnu odluku o pristupu ili izvođenju uslužne djelatnosti.

68 Članak 15. stavci 1. i 2. navedene direktive, koji se nalazi u njezinu odjeljku 2., koji se odnosi na zahtjeve koji su predmet zabrane ili ocjenjivanja, navodi zahtjeve na temelju kojih su države članice ovlaštene uvjetovati pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti pod uvjetima navedenima u stavku 3. tog članka 15.

69 Pojam „zahtjev” naveden u članku 15. stavcima 1. i 2. Direktive 2006/123 definiran je u članku 4. točki 7. te direktive kao svaka obveza, zabrana, uvjet ili ograničenje koje je predviđeno zakonima ili drugim propisima država članica ili koje proizlazi iz sudske prakse, upravne prakse, propisa profesionalnih tijela ili kolektivnih pravila strukovnih udruženja ili drugih profesionalnih organizacija, usvojenih pri izvođenju svoje pravne nezavisnosti.

70 Sud je presudio da se „sustav ovlašćivanja” u smislu članka 4. točke 6. Direktive 2006/123 razlikuje od „zahtjeva” u smislu članka 4. točke 7. te direktive jer podrazumijeva postupanje pružatelja usluge kao i službenu odluku kojom nadležna tijela dopuštaju djelatnost tog pružatelja usluga (presuda od 22. rujna 2020., Cali Apartments, C-724/18 i C-727/18, EU:C:2020:743, t. 49. i navedena sudska praksa).

71 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da na temelju članka 3. stavka 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 CAD-ovi mogu dobiti odobrenje za mjesto koje omogućuje obavljanje carinskih formalnosti bez fizičkog donošenja robe u carinski ured samo ako se to mjesto nalazi u tom carinskom odjelu.

72 Međutim, s obzirom na obilježja teritorijalnog ograničenja predviđenog u članku 3. stavku 3. Ministarske uredbe br. 549/1992, za takav uvjet treba smatrati da je obuhvaćen pojmom „zahtjev” u smislu članka 15. stavaka 1. i 2. Direktive 2006/123, kako je definiran u članku 4. točki 7. te direktive. Naime, nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku ima za učinak ograničavanje obavljanja djelatnosti carinskih zastupnika organiziranih u obliku društva kapitala čiji je isključivi predmet poslovanja pružanje usluga pomoći u carinskim poslovima na području carinskog odjela u kojem to društvo ima sjedište.

Tumačenje članka 15. stavaka 2. i 3. Direktive 2006/123

73 Na temelju članka 15. stavka 2. točke (a) Direktive 2006/123, države članice ispituju je li u njihovu pravnom sustavu pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti uvjetovano ispunjavanjem, među ostalim, teritorijalnog ograničenja.

74 U tom pogledu Sud je već presudio da teritorijalno ograničenje ovlaštenja za izvršavanje uslužne djelatnosti predstavlja, u skladu s člankom 15. te direktive, ograničenje slobode poslovnog nastana pružatelja usluga (presuda od 23. prosinca 2015., Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, t. 49.).

75 Naime, članak 15. stavak 2. točka (a) Direktive 2006/123 izričito kvalificira „teritorijalna ograničenja“ izvršavanja uslužne djelatnosti kao „zahtjeve” u smislu članka 4. točke 7. te direktive, koji čine uvjete koji utječu na slobodu poslovnog nastana pružatelja usluga (presuda od 23. prosinca 2015., Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, t. 51.).

76 U ovom slučaju, članak 3. stavak 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 sprečava CAD-ove da raspolažu odobrenim mjestom na području teritorijalne nadležnosti carinskog odjela različitog od onoga na kojem imaju sjedište i stoga nalaže teritorijalno ograničenje njihove djelatnosti koje predstavlja ograničenje.

77 U tom pogledu, kao što su to istaknuli Cad Mellano i Komisija, okolnost da se na temelju članka 3. stavka 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 CAD-ovi mogu udružiti, u obliku europskih gospodarskih interesnih udruženja, s odgovarajućim društvima sa sjedištem u drugim carinskim odjelima kako bi ondje nudili svoje usluge ne može ukloniti ograničenje koje proizlazi iz te odredbe, s obzirom na to da im nije dopušteno pružati svoje usluge izvan carinskog odjela u kojem imaju sjedište u skladu s uvjetima koje su odabrali.

78 Da bi bilo dopušteno, takvo ograničenje mora ispunjavati uvjete predviđene člankom 15. stavkom 3. Direktive 2006/123, odnosno mora se primjenjivati na nediskriminirajući način s obzirom na državljanstvo i mora biti nužno i proporcionalno ciljevima koji se njime žele postići (vidjeti u tom smislu presudu od 23. prosinca 2015., Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, t. 56. do 70.).

79 Stoga se ograničenje koje proizlazi iz zahtjeva koji nameće članak 3. stavak 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 može prihvatiti, s obzirom na uvjete propisane člankom 15. stavkom 3. Direktive 2006/123, ako to ograničenje nije izravno ili neizravno diskriminirajuće s obzirom na državljanstvo ili, u slučaju društava, mjesto registriranog sjedišta, ako je opravdano važnim razlogom u općem interesu i ako je prikladno za jamčenje ostvarenja postavljenog cilja, a da ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo postizanje, pri čemu druge manje ograničavajuće mjere ne omogućuju postizanje istog rezultata.

80 Što se tiče, kao prvo, poštovanja uvjeta nediskriminacije kako je naveden u članku 15. stavku 3. točki (a) Direktive 2006/123, nesporno je da se zahtjev propisan člankom 3. stavkom 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 primjenjuje bez diskriminacije na temelju državljanstva ili mjesta registriranog sjedišta, s obzirom na to da taj zahtjev moraju ispuniti svi carinski zastupnici koji žele primijeniti pojednostavnjeni postupak pod nazivom „odobreno mjesto” bez obzira na to imaju li sjedište u Italiji ili u drugoj državi članici.

81 Kao drugo, što se tiče pitanja je li mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku opravdana važnim razlogom u općem interesu u smislu članka 15. stavka 3. točke (b) Direktive 2006/123, talijanska vlada poziva se na cilj osiguranja učinkovitosti carinskih provjera u svrhu sprečavanja carinske prijevare i zaštite primatelja usluga pomoći u carinskim poslovima.

82 Što se tiče cilja koji se temelji na učinkovitosti carinskih provjera, u svrhu sprečavanja carinske prijevare i zaštite primatelja usluga pomoći u carinskim stvarima, valja istaknuti da, u skladu s člankom 4. točkom 8. Direktive 2006/123, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 40., zaštita primatelja usluga i sprečavanje prijevara predstavljaju važne razloge u općem interesu koji mogu opravdati ograničenja slobode poslovnog nastana (vidjeti u tom smislu presudu od 19. siječnja 2023., CNAE i dr., C-292/21, EU:C:2023:32, t. 61.).

83 Kao treće, što se tiče pitanja poštuje li se mjerom o kojoj je riječ u glavnom postupku načelo proporcionalnosti, kao što to zahtijeva članak 15. stavak 3. točka (c) Direktive 2006/123, valja provjeriti je li ta mjera prikladna za jamčenje ostvarenja željenog cilja, prekoračuje li se njome

ono što je nužno za njegovo ostvarivanje i postoje li mjere kojima se manje zadire u slobodu o kojoj je riječ (vidjeti u tom smislu presudu od 19. siječnja 2023., CNAE i dr., C-292/21, EU:C:2023:32, t. 62. i navedenu sudsku praksu).

84 U tom pogledu valja još pojasniti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, nacionalno zakonodavstvo može jamčiti ostvarenje željenog cilja samo ako ono zaista odražava nastojanje da ga se dosljedno i sustavno postigne (presuda od 29. srpnja 2019., Komisija/Austrija (Inženjeri građevinarstva, patentni zastupnici i veterinari), C-209/18, EU:C:2019:632, t. 94.).

85 U konačnici je na nacionalnom sudu – koji je jedini ovlašten ocjenjivati činjenice iz glavnog postupka – da utvrdi udovoljava li neka mjera tom uvjetu. Međutim, kako bi sudu koji je uputio zahtjev dao korisne odgovore, Sud mu može dati naznake koje proizlaze iz spisa glavnog postupka kao i pisanih i usmenih očitovanja kojima raspolaže, a koje će omogućiti tom sudu da donese odluku (presuda od 19. siječnja 2023., CNAE i dr., C-292/21, EU:C:2023:32, t. 63. i navedena sudska praksa).

86 Što se tiče, kao prvo, prikladnosti mjere kao što je ona predviđena u članku 3. stavku 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 za postizanje cilja osiguranja učinkovitosti provjera, iz elemenata podnesenih Sudu proizlazi da teritorijalno ograničenje kojem podliježu CAD-ovi omogućuje održavanje zemljopisne veze između mjesta u kojem CAD-ovi obavljaju svoju djelatnost i carinskog odjela na čijem području imaju sjedište.

87 U tom pogledu valja smatrati da zemljopisna blizina nadležnog carinskog ureda, kao i podaci kojima raspolaže kao tijelo koje je odobrilo mjesto u svrhu provođenja carinskih postupaka načelno mogu povećati učinkovitost provjera na licu mjesta, omogućujući, kao što to navodi talijanska vlada, osiguranje preventivnog i stalnog nadzora.

88 S obzirom na navedeno, ne čini se da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku osigurava da carinski ured mjesno nadležan za kontrolu CAD-a bude carinski ured koji je najbliži odobrenom mjestu na kojem je CAD ovlašten obavljati svoje djelatnosti.

89 Usto, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da na temelju članka 47. stavka 3. Uredbe br. 43/1973 carinski otpremnici mogu podnijeti carinske deklaracije na cijelom talijanskom državnom području. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev pojasnio je da je prije njezine izmjene ta odredba predviđala za carinske otpremnike teritorijalno ograničenje koje je istovjetno onomu koje se primjenjuje na CAD-ove.

90 S obzirom na tu razliku u postupanju prema carinskim otpremnicima i CAD-ovima te podložno provjerama koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, teritorijalno ograničenje koje proizlazi iz članka 3. stavka 3. Ministarske uredbe br. 549/1992, koja se primjenjuje samo na CAD-ove, nije prikladno za jamčenje ostvarenja postavljenih ciljeva jer ne osigurava stvarno nastojanje da se ti ciljevi postignu na koherentan i sustavan način.

91 Budući da talijanska vlada u tom kontekstu ističe da se carinski otpremnici ne mogu koristiti pojednostavljenim carinskim postupkom nazvanim „odobreno mjesto” s obzirom na to da su oni obvezni obaviti carinske formalnosti u prostorijama svojih klijenata, činjenica je da pogodnost dobivena tim postupkom počiva na činjenici da se roba ne smije fizički nalaziti u prostorijama carinskih tijela. Međutim, čini se da i carinski otpremnici imaju takvu prednost jer robu mogu podvrgnuti carinskim formalnostima iz prostora svojih klijenata.

92 Kao drugo, što se tiče pitanja prekoračuje li mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku ono što je nužno za postizanje željenog cilja, time što zabranjuje CAD-ovima da se koriste „odobrenim mjestima" koja se nalaze na području teritorijalne nadležnosti carinskog odjela različitog od onoga u kojem imaju svoje sjedište, oni su obvezni, kako bi mogli koristiti ta mjesta, premjestiti svoje sjedište u taj carinski odjel ili se udružiti, u obliku europskih gospodarskih interesnih udruženja, s odgovarajućim društvima sa sjedištem u navedenom odjelu.

93 Međutim, kao što to proizlazi iz spisa kojim Sud raspolaže, manje ograničavajuće mjere od teritorijalnog ograničenja koje proizlazi iz članka 3. stavka 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 mogu se predvidjeti kako bi se osigurala učinkovitost carinskih provjera radi sprečavanja carinske prijevare i zaštite primatelja usluga pomoći u carinskim poslovima.

94 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da osobito ispita omogućuje li razmjena informacija među carinskim uredima koje su potrebne za provjere carinskih formalnosti koje su obavili CAD-ovi, predviđena u članku 8. stavku 3. Ministarske uredbe br. 549/1992, postizanje istog rezultata kao mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku, pri čemu predstavlja mjeru kojom se manje ograničava slobodno pružanje usluga od odredbe o kojoj je riječ u glavnom postupku.

95 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da članak 15. stavke 2. i 3. Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji, radi osiguranja učinkovitosti carinskih provjera, u svrhu sprečavanja carinske prijevare i zaštite primatelja usluga carinske pomoći, ograničava obavljanje djelatnosti carinskih zastupnika organiziranih u obliku društva kapitala čiji je isključivi predmet poslovanja pružanje usluga pomoći u carinskim poslovima na području carinskog odjela u kojem to društvo ima sjedište, ako se takvo teritorijalno ograničenje ne primjenjuje dosljedno i ako se cilj jamčenja učinkovitosti tih provjera može postići manje ograničavajućim mjerama.

Troškovi

96 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 18. stavak 3. točku (b) Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije**

   treba tumačiti na način da mu se:

   ne protivi nacionalni propis koji ograničava obavljanje djelatnosti carinskih zastupnika organiziranih u obliku društva kapitala čiji je isključivi predmet poslovanja pružanje usluga pomoći u carinskim poslovima na području carinskog odjela u kojem to društvo ima sjedište, pod uvjetom da je takav propis u skladu s pravom Unije.

2. **Članak 15. stavke 2. i 3. točku (b) Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu**

treba tumačiti na način da mu se:

protivi nacionalni propis koji, radi osiguranja učinkovitosti carinskih provjera, u svrhu sprečavanja carinske prijevare i zaštite primatelja usluga carinske pomoći, ograničava obavljanje djelatnosti carinskih zastupnika organiziranih u obliku društva kapitala čiji je isključivi predmet poslovanja pružanje usluga pomoći u carinskim poslovima na području carinskog odjela u kojem to društvo ima sjedište, ako se takvo teritorijalno ograničenje ne primjenjuje dosljedno i ako se cilj jamčenja učinkovitosti tih provjera može postići manje ograničavajućim mjerama.

Potpisi