A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2024. november 7.*

„Előzetes döntéshozatal – Vámunió – Uniós Vámkódex – 952/2013/EU rendelet – 18. cikk – Vámjogi képviselő – Szolgáltatásnyújtás szabadsága – 2006/123/EK irányelv – 10. cikk és 15. cikk – Vámügynökségek – A tevékenység területi korlátozása – Korlátozás – Igazolás”

A C-503/23. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Piemont tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) a Bírósághoz 2023. augusztus 7-én érkezett, 2023. július 26-i határozatával terjesztett elő

a **Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl**

és

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

a **Ministero dell’Economia e delle Finanze**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: T. von Danwitz, a Bíróság elnökhelyettese, az első tanács elnökeként eljárva, A. Arabadjiev és I. Ziemele (előadó) bírák,

főtanácsnok: T. Ćapeta,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl képviseletében S. Mellano avvocata,

* Az eljárás nyelve: olasz.

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: F. Meloncelli avvocato dello Stato,

– az Európai Bizottság képviseletében L. Armati és F. Moro, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 56–62. cikk, az Uniós Vámkódex létrehozásáról szóló, 2013. október 9-i 952/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 269., 1. o.; helyesbítések: HL 2013. L 287., 90. o.; HL 2016. L 267., 2. o.; HL 2018. L 173., 35. o.; a továbbiakban: Vámkódex) 18. cikkének, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.; helyesbítés: HL 2014. L 287., 33. o.) 10. és 15. cikkének az értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl (a továbbiakban: Cad Mellano) vámügynökség és az Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Agenzia delle Dogane – Direzione Interregionale per la Liguria (vám- és monopóliumügyi hatóság – vámhatóság – Liguria tartományközi igazgatósága, Olaszország) között, az utóbbi által a Cad Mellano számára a tevékenységének a székhelye szerinti vámhivatal illetékességi területén kívül történő folytatásának megtagadása tárgyában folyamatban lévő eljárás keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A Vámkódex

3 A Vámkódex (21) preambulumbekezdése így rendelkezik:

„Az üzleti tevékenység megkönnyítése érdekében minden személynek továbbra is rendelkeznie kell azzal a joggal, hogy képviselőt nevezzen ki a vámhatóságokkal fennálló ügyei intézésére. E képviseleti jogot azonban a továbbiakban tagállami jogszabályban nem lehet korlátozni. Ezenfelül annak a vámjogi képviselőnek, aki megfelel a »vámügyi egyszerűsítések« típusú engedélyezett gazdálkodó státus megadására vonatkozó kritériumoknak, joga van a gazdálkodó letelepedési helye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban szolgáltatást nyújtani. A vámjogi képviselőnek főszabályként az [Európai] Unió vámterületén letelepedettnek kell lennie. Ha a vámjogi képviselő olyan személyek érdekében jár el, akikre nem vonatkozik az Unió vámterületén való letelepedés követelménye, valamint egyéb indokolt esetekben ettől a kötelezettségtől el kell tekinteni.”

4 E kódex „Vámjogi képviselő” című 18. cikkének szövege a következő:

„(1) Bármely személy kijelölhet vámjogi képviselőt.

Az ilyen képviselet lehet közvetlen, amely esetben a vámjogi képviselő egy másik személy nevében és érdekében jár el, vagy közvetett, amely esetben a vámjogi képviselő saját nevében, de egy másik személy érdekében jár el.

(2) A vámjogi képviselőnek az Unió vámterületén letelepedettnek kell lennie.

Ez a követelmény – eltérő rendelkezés hiányában – nem vonatkozik arra az esetre, ha a vámjogi képviselő olyan személyek érdekében jár el, akikre nem vonatkozik az Unió vámterületén való letelepedés követelménye.

(3) A tagállamok az uniós joggal összhangban meghatározhatják azokat a feltételeket, amelyek mellett a vámjogi képviselő szolgáltatást nyújthat abban a tagállamban, amelyben letelepedett. Mindazonáltal – az érintett tagállam által alkalmazott kevésbé szigorú kritériumok sérelme nélkül – az a vámjogi képviselő, aki megfelel a 39. cikk a)–d) pontjában megállapított kritériumoknak, jogosult a letelepedés szerinti tagállamtól eltérő tagállamban ilyen szolgáltatásokat nyújtani.

(4) A tagállamok alkalmazhatják az Unió vámterületén nem letelepedett vámjogi képviselőkre a (3) bekezdés első mondatának megfelelően meghatározott feltételeket.”

5 Az említett kódex 39. cikke pontosítja:

„Az engedélyezett gazdálkodó státus megadására vonatkozó kritériumok a következők:

a) vámjogszabályok és adószabályok súlyos vagy ismételt megsértésének hiánya, ideértve azt is, hogy a kérelmező gazdasági tevékenységeihez kapcsolódóan súlyos bűncselekmény nincs nyilvántartva;

b) annak bizonyítása a kérelmező részéről, hogy műveleteit és az áruforgalmat szigorúan ellenőrzi a kereskedelmi és adott esetben szállítási nyilvántartások vezetésének rendszerén keresztül, ami lehetővé teszi a megfelelő vámellenőrzést;

c) fizetőképesség, amely akkor tekinthető igazoltnak, ha a kérelmező olyan jó pénzügyi helyzetben van, amely lehetővé teszi számára kötelezettségei teljesítését az érintett üzleti tevékenységtípus jellemzőinek kellő figyelembevétele mellett;

d) a 38. cikk (2) bekezdésének a) pontjában említett engedély vonatkozásában a végzett tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó, a gyakorlati jellegű szakértelem, vagy szakmai képesítések; és

e) a 38. cikk (2) bekezdésének b) pontjában említett engedélyt illetően megfelelő biztonsági és védelmi szabványok alkalmazása, amelyek akkor tekintendők teljesítettnek, ha a kérelmező bizonyítja, hogy a nemzetközi ellátási lánc biztonságát és védelmét biztosító megfelelő intézkedéseket alkalmaz, többek között a testi épség, a hozzáférés-ellenőrzés, a logisztikai folyamatok és bizonyos árutípusok kezelése, a személyzet és az üzleti partnerek azonosítása tekintetében.”

A 2006/123 irányelv

6 A 2006/123 irányelv (2), (5), (6), (29) és (40) preambulumbekezdése a következőket mondja ki:

„(2) A versenyképes szolgáltatási piac nélkülözhetetlen a gazdasági növekedés ösztönzéséhez és a munkahelyteremtéshez az Európai Unióban. A belső piacon jelenleg számos akadály gátolja a szolgáltatókat, különösen a kis- és középvállalkozásokat abban, hogy működési területüket kiterjeszthessék országuk határain túl, és a belső piac nyújtotta előnyöket teljes mértékben kihasználhassák. Ez gyengíti az Európai Unió szolgáltatóinak világpiaci versenyképességét. A fogyasztók számára szélesebb körű választási lehetőséget, valamint jobb és olcsóbb szolgáltatásokat biztosíthatna egy olyan szabad piac, amely a tagállamokat arra késztetné, hogy megszüntessék a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás korlátozásait, ugyanakkor növeljék az átláthatóságot, és bővítsék a fogyasztók számára nyújtott tájékoztatást.

[…]

(5) Szükséges ezért a szolgáltatók letelepedési szabadságát, valamint a szolgáltatások tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok elhárítása, valamint e két – a Szerződésben meghatározott – alapvető szabadság gyakorlásához szükséges jogbiztonság garantálása a szolgáltatások igénybevevői és a szolgáltatók számára. Mivel a szolgáltatások belső piacán létező akadályok egyrészt azokat a szolgáltatókat érintik, akik egy másik tagállam területén kívánnak letelepedni, másrészt azokat, akik egy másik tagállam területén szolgáltatást nyújtanak, de ott nem kívánnak letelepedni, szükséges biztosítani a szolgáltatók számára, hogy szolgáltatási tevékenységüket a belső piacon belül valamely tagállamban való letelepedés útján, vagy a szolgáltatások szabad mozgásának jogával élve fejleszthessék. Lehetővé kell tenni, hogy a szolgáltatók – az egyes tagállamokra vonatkozó növekedési stratégiájuk függvényében – választhassanak az említett két szabadság között.

(6) Az akadályokat nem lehet kizárólag a Szerződés 43. és 49. cikkének közvetlen alkalmazására támaszkodva megszüntetni, mivel egyrészről az akadályoknak a Szerződés megsértése miatt az érintett tagállamokkal szemben indított eljárások keretében, eseti alapon történő vizsgálata – különösen a bővítést követően – rendkívül bonyolult lenne a nemzeti és közösségi intézmények számára, másrészről pedig számos akadály megszüntetése a nemzeti jogrendszerek előzetes összehangolását igényli, beleértve az igazgatási együttműködés kialakítását is. Amint azt az Európai Parlament és a[z Európai Unió] Tanács[a] is felismerte, a szolgáltatások valódi belső piacának elérését közösségi jogalkotási eszköz teszi lehetővé.

[…]

(29) Tekintettel arra, hogy a Szerződés az adózási ügyekre vonatkozóan meghatározott jogalapokról rendelkezik, valamint tekintettel az e területen már elfogadott közösségi jogszabályokra, az adózás területét ki kell zárni az irányelv hatálya alól.

[…]

(40) A közérdeken alapuló kényszerítő indokok fogalm[a], […] legalább a következő indokokat tartalmazza: […] fogyasztóvédelem, […] a csalások megakadályozása, […]”

7 A 2006/123 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„Ez az irányelv általános rendelkezéseket állapít meg a szolgáltatók letelepedési szabadságának gyakorlása és a szolgáltatások szabad mozgásának megkönnyítése érdekében, a szolgáltatások magas színvonalának megőrzése mellett.”

8 Ezen irányelv 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ez az irányelv a Közösség valamely tagállamában letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó.

[…]

(3) Ez az irányelv az adózás területére nem alkalmazandó.”

9 Az említett irányelv 3. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„Ha ezen irányelv rendelkezései más közösségi jogi aktus olyan rendelkezésével ütköznek, amelyek egy adott szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságnak vagy gyakorlásának meghatározott kérdéseit szabályozzák adott területeken vagy szakmákban, akkor az adott területek és szakmák vonatkozásában a más közösségi jogi aktus rendelkezései érvényesek és alkalmazandók. […]”

10 Ugyanezen irányelv „Fogalommeghatározások” című 4. cikkének a szövege a következő:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

1. »szolgáltatás«: a Szerződés 50. cikkében említett, rendszerint díjazás ellenében nyújtott bármely önálló gazdasági tevékenység;

[…]

6. »engedélyezési rendszer«: bármely eljárás, amely alapján a szolgáltatónak vagy a szolgáltatás igénybevevőjének ténylegesen lépéseket kell tennie azért, hogy az illetékes hatóságtól a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságra vagy annak gyakorlására vonatkozóan formális vagy közvetett határozatot [helyesen: alakszerű vagy hallgatólagos határozatot] szerezzen;

7. »követelmény«: bármely olyan kötelezettség, tilalom, feltétel vagy korlátozás, amelyet a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezései írnak elő, vagy amelyek az joggyakorlatból [helyesen: ítélkezési gyakorlatból], a közigazgatási gyakorlatból, szakmai testületek szabályaiból, vagy szakmai szövetségek vagy egyéb szakmai szervezetek által jogi autonómiájuk gyakorlása során elfogadott kollektív szabályokból erednek; a szociális partnerek közötti tárgyalások során létrejött kollektív megállapodásban meghatározott szabályok az irányelv értelmében önmagukban nem tekintendők követelménynek;

8. »közérdeken alapuló kényszerítő indok«: a Bíróság joggyakorlatában [helyesen: ítélkezési gyakorlatában] ilyenként elismert indokok, köztük az alábbiak: közrend; közbiztonság; közegészség; a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlyának megőrzése; a fogyasztók, a szolgáltatások igénybevevői és a munkavállalók védelme; a kereskedelmi ügyletek

méltányossága; a csalás elleni küzdelem; a környezet és a városi környezet védelme; állategészségügy; szellemi tulajdon; a nemzeti történelmi és művészeti örökség megőrzése; szociálpolitikai és kultúrpolitikai célok;

[…]”

11 A 2006/123 irányelv „Az engedély megadására vonatkozó feltételek” című 10. cikke előírja:

„(1) Az engedélyezési rendszereknek olyan feltételeken kell alapulniuk, amelyek megakadályozzák az illetékes hatóságokat abban, hogy vizsgálati jogkörüket önkényesen alkalmazzák.

(2) Az (1) bekezdésben említett feltételek:

a) megkülönböztetésmentesek [helyesen: hátrányos megkülönböztetéstől mentesek];

b) azokat a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá;

c) arányosak a közérdekhez kapcsolódó céllal;

[…]

(4) Az engedély biztosítja a szolgáltató számára a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy a szolgáltatási tevékenység gyakorlását – ideértve a képviseletek, leányvállalatok, fióktelepek vagy irodák létrehozását is – a teljes nemzeti területre kiterjedően, kivéve amennyiben minden egyes önálló telephely külön engedélyezését, illetve az engedélynek a nemzeti terület egy bizonyos részére való korlátozását a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá.

[…]”

12 Ezen irányelv 15. cikke pontosítja:

„(1) A tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a (2) bekezdésben felsorolt követelmények bármelyikét előírja-e, és biztosítják, hogy bármely ilyen követelmény összeegyeztethető legyen a (3) bekezdésben meghatározott feltételekkel. A tagállamok az említett feltételekkel való összeegyeztethetőség érdekében kiigazítják törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseiket.

(2) A tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy a szolgáltatási tevékenység gyakorlását az alábbi megkülönböztetésmentes követelmények bármelyikének való megfeleléshez köti-e:

a) mennyiségi vagy területi korlátozások, különösen a népesség alapján vagy a szolgáltatók közötti legkisebb földrajzi távolság formájában meghatározott korlátozások;

[…]

e) ugyanazon állam területén egynél több telephellyel való rendelkezésre vonatkozó tilalom;

[…]

(3) A tagállamok ellenőrzik, hogy a (2) bekezdésben említett követelmények megfelelnek-e az alábbi feltételeknek:

a) hátrányos megkülönböztetés tilalma: a követelmények sem közvetlenül, sem közvetve nem lehetnek megkülönböztetőek az állampolgárság, vagy társaságok esetén a létesítő okirat szerinti székhely helye alapján;

b) szükségesség: a követelményeket a közérdeken alapuló kényszerítő indoknak kell alátámasztania;

c) arányosság: a követelményeknek alkalmasaknak kell lenniük a célok teljesítésének biztosítására, nem haladhatják meg az adott cél teljesítéséhez szükséges mértéket, és nem válthatók ki más, ugyanazt az eredményt biztosító, kevésbé korlátozó intézkedéssel.

[…]”

Az olasz jog

13 A módosításokat követően az 1992. február 6-i legge n. 66 (66. sz. törvény) (a GURI 1992. február 10-i 33. száma, 4. o.) által törvénnyé alakított 1991. december 30-i 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 (a hozzáadottérték-adó, az értékpapírok vagy kötvények átruházására vonatkozó szerződéseket terhelő adók és egyéb sürgős adórendelkezések alkalmazásának feltételeire vonatkozó rendelkezésekről szóló 417. sz. törvényrendelet) (a GURI 1992. január 2-i 1. száma, 3. o.) 7. cikkének 1-septies és 1-octies bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„1-septies. Az 1-sexies bekezdésben említett vámügynökök legalább 100 millió [olasz] líra [(ITL) (hozzávetőleg 51 645 euró)] jegyzett tőkéjű tőketársaságokat hozhatnak létre, amelyek kizárólagos üzleti célja vámügynöki tevékenység nyújtása annak érdekében, hogy a pénzügyminiszter engedélyével összhangban az 1-sexies bekezdésben említett feladatokon kívül a következő feladatokat lássák el:

a) vámáru-nyilatkozatok fogadása vagy kibocsátása, azok tartalmának igazolása a vonatkozó kereskedelmi okmányok megszerzése és hivatalos ellenőrzése után, beleértve az áruk teljes vagy részleges vizsgálatához szükséges programok és kiválasztási kritériumok elfogadását is;

b) a közösségi szabályokból eredő alaki követelmények teljesítése érdekében az 1-sexies bekezdés a), b) és c) pontja szerint megszerzett és feldolgozott adatok igazolása.

1-octies Az adóhatóság jogosult arra, hogy a vámügynöki tevékenység végzésére jogosult társaságoktól – akár az ezzel ellentétes törvényi vagy rendeleti rendelkezésektől eltérve – kérje a birtokukban lévő adatokat és dokumentumokat. A pénzügyminiszter legkésőbb 1992. július 31-ig elfogadandó rendelete […] megállapítja az 1-septies bekezdés végrehajtásához szükséges rendelkezéseket, beleértve az ugyanezen 1-septies bekezdésben előírt társaságokra vonatkozó rendelkezéseket, és különösen az e célból létrehozott nyilvántartásba való felvételük kritériumait

és módjait, a pénzügyminiszter által a rájuk bízott feladatok elvégzésére vonatkozó engedély kiadását, valamint az adóhatóság által végzett ellenőrzésekre és felügyeletre vonatkozó rendelkezéseket, beleértve a vizsgálatot is […]”

14 Az 1992. december 11-i decreto ministeriale n. 549 – Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (549. sz. miniszteri rendelet – a vámügynökségek létrehozására vonatkozó szabályozásról szóló rendelet) (a GURI 1993. január 22-i 17. száma, 16. o.; a továbbiakban: 549/1992. sz. miniszteri rendelet) 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

1. „Azok a vámügynökök, akik legalább három éve szerepelnek a szakmai nyilvántartásban, […] és akik szakmai tevékenységüket nem munkaviszonyban látják el, olyan […] vámügynökség megnevezésű tőketársaságokat hozhatnak létre, amelyek kizárólag vámügynöki tevékenységet végeznek […].

2. A vámügynökségek az adóhatóság felügyelete alá tartoznak, az ellenőrzést is beleértve […]

[…]”

15 E rendelet 2. cikke értelmében:

„1. A pénzügyminiszter a [66. sz.] törvény 7. cikkének 1-septies bekezdésében előírt engedélyt az 1. cikk 1. bekezdésében említett társaságok részére a következő dokumentumoknak a vám- és közvetett adókért felelős minisztériumhoz történő benyújtását követően adja meg: a) a társaság létesítő okirata a tagok megjelölésével, korlátlan érvényességű engedélyre való hivatkozással együtt; b) a társaság alapszabálya, amelyet a jelen rendelet mellékletében jóváhagyott minta szerint állítottak össze; c) a társaság cégbejegyzési engedélye a kereskedelmi, ipari, kézműipari és mezőgazdasági kamarába; az illetékes megyei tanács igazolása, amely tanúsítja, hogy valamennyi tag legalább három éve be van jegyezve a szakmai nyilvántartásba, hogy keresőtevékenységet nem munkavállalóként folytat, és hogy az 1973. január 23-i (decreto del presidente della Repubblica n. 43 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale [a vámjogi rendelkezések egységes szövegének elfogadásáról szóló, 43. sz. köztársasági elnöki rendelet] [a GURI 1973. március 28-i 80. számának rendes melléklete; a továbbiakban: 43/1973. sz. rendelet]) 53. vagy 54. cikke értelmében az engedélyük felfüggesztéséhez vagy visszavonásához vezető esetek egyike sem vonatkozik rájuk.

2. Ezenkívül be kell mutatni a vámügynökség hivatalainak fekvése szerint illetékes vámhivatal által kiállított dokumentumot, amely az ellenőrző látogatást követően igazolja, hogy ténylegesen létezik egy olyan létesítmény, amely rendelkezik a vámügynöki tevékenység folytatásához szükséges megfelelő helyiséggel és felszereléssel, valamint nyilvántartási és aktamegőrzési rendszerrel. Minden olyan létesítményről, amelyet később a vámügynökség tevékenységével bíztak meg, az előírt ellenőrző látogatás céljából az illetékes vámhivatalt is értesíteni kell.

[…]”

16 Az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikke így rendelkezik:

„1. A vám- és közvetett adókért felelős minisztérium vámszerveinek központi igazgatósága külön nyilvántartást hoz létre, amelybe az 1. cikk 1. bekezdésében említett társaságoknak a pénzügyminiszter előzetes engedélyét követően nyilvántartásba kell vetetniük magukat. A

bejegyzés magában foglalja az azonosító adatokat, az engedély számát, a társaság adóazonosító kódját és [hozzáadottérték-adó (héa)]számát, valamint egy sorszám kiadását.

[…]

3. Az 1. cikk 1. bekezdésében meghatározott engedéllyel rendelkező társaságok a székhelyük szerinti vámhivatal területén végzik tevékenységüket, és kapcsolatba léphetnek különböző körzeti igazgatóságok más területein székhellyel és illetékességgel rendelkező hasonló társaságokkal, valamint az 1985. július 25-i [az európai gazdasági egyesülésről szóló, 1985. július 25-i] 2137/1985 [tanácsi] rendelet [(HL 1985. L 199., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 17. fejezet, 1. kötet, 83. o.)] szerinti, a decreto legislativo […] n. 240 [1991. július 23-i (240. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet)] által szabályozott európai gazdasági egyesüléseket hozhatnak létre.”

17 Az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 7. cikkének (4) bekezdése így rendelkezik:

„A megyei vámigazgatóság elrendelheti a vámügynökség illetékességi területén található irodákban vagy más helyeken végzett tevékenység ellenőrzését vagy vizsgálatát.”

18 E miniszteri rendelet 8. cikke értelmében:

„1. Annak biztosítása érdekében, hogy a vámügynökség megfelelő nyilvántartást vezessen a végrehajtott műveletek szabályszerűségéről és az előírt kötelezettségek betartásáról, a vámügynökségek feletti felügyelet – beleértve az ellenőrzést is – a nyilvántartásokból, a bejegyzésekből a vámügynökségek birtokában lévő egyéb okmányokból származó műveletek, valamint a vámhivatalok és az e vámügynökségen működő felhasználók cselekményei közötti szúrópróbaszerű keresztellenőrzésből áll. Ezt a felügyeletet évente legalább egyszer gyakorolni kell.

[…]

3. Az egyéb jogi kötelezettségek sérelme nélkül, amennyiben a felügyelet más pénzügyi szolgálat vagy más hatóság hatáskörébe tartozó területeken szabálytalanságokat tár fel, az érintett szervezeti egységeknek hivatalos értesítést kell küldeni.”

19 A 2000. július 25-i legge n. 213 – Norme di adeguamento dell’attività degli spedizionieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell’interscambio internazionale delle merci (a vámügynökök tevékenységének a forgalom és a nemzetközi árukereskedelem megváltozott igényeihez való igazítására vonatkozó szabályokról szóló 213. sz. törvény) (a GURI 2000. augusztus 1-jei 178. száma, 5. o.) 3. cikke előírja:

„[…]

4. A vámügynökségek részére kiadott engedély előírja, hogy az [a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló,] 1992. október 12-i 2913/92/EGK tanácsi rendelettel [(HL 1992. L 302., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 2. fejezet, 4. kötet, 307. o.)] létrehozott Közösségi Vámkódex 76. cikkében, valamint az [a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló,] 1993. július 2-i 2454/93/EGK bizottsági rendelet [(HL 1993. L 253., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 2. fejezet, 6. kötet, 3. o.; helyesbítés: HL 1993. L 253., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 2. fejezet, 6. kötet, 3. o.)] 253. és azt követő cikkeiben előírt egyszerűsített vámmegállapítási eljárás alá tartoznak az ott meghatározott feltételekkel és eljárások szerint.

5. „A vámügynökségek az egyszerűsített eljárások alkalmazása során az árukat a vámjogi rendelkezések [43/1973. sz. rendelettel] jóváhagyott egységes szövegének 17. cikke szerinti vámügyi műveletek elvégzésére szolgáló terekben és helyeken kívül olyan személyek helyein, raktáraiban vagy tárolóhelységeiben is bemutathatják, akiknek a megbízásából az egyes alkalmakkor eljárnak, és akiknél az áruk találhatók, amennyiben e helyek, raktárak vagy tárolóhelyiségek annak a vámhivatalnak az illetékességi körzetében találhatók, ahol a vámügynökségek működésre jogosultak.

[…]”

20 A 2010. március 26-i decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv végrehajtásáról szóló 59. sz. törvényerejű rendelet) (a GURI 2010. április 23-i 94. számának rendes melléklete) 82. cikke (1) bekezdésének b) pontjával módosított 43/1973. sz. rendelet 47. cikkének (3) bekezdése pontosítja:

„A vámügynöki kinevezés lehetővé teszi a vámáru-nyilatkozatoknak az ország egész területén történő benyújtását.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

21 A Cad Mellano olyan vámügynökség, amelynek tevékenysége abban áll, hogy vámképviseleti szolgáltatásokat kínál ügyfeleinek. E címen a székhelye szerinti megye tekintetében illetékes Direzione territoriale II per la Liguria, il Piemonte e la Valle d’Aostától (Liguria, Piemont és Val d’Aoste II. területi igazgatósága, Olaszország) kapta engedélyét. Az egyszerűsített eljárások alkalmazása céljából a Cad Mellano e vámhivatal területén olyan engedélyezett helyiségekkel rendelkezik, amelyek lehetővé teszik számára, hogy vámműveleteket végezzen az árukon anélkül, hogy azokat vám elé kellene állítania vagy az importőr telephelyén kellene elvégeznie.

22 2021-ben a Cad Mellano szerződést kötött a német ALFA társasággal az Egyesült Királyságból/az Királyságba irányuló behozatalra és kivitelre vonatkozó vámjegyzék kibocsátására vonatkozóan.

23 A Cad Mellano az ALFA áruinak behozatalára és kivitelére irányuló ügyletek megvalósítása érdekében szerződést kötött a BETA társasággal, amely Vicenza tartományban (Olaszország) a Cad Mellano székhelye szerinti vámhivatal illetékességi területén kívül raktárral rendelkezett. Következésképpen ez utóbbi kérte az illetékes vámhatóságoktól e helyiségek jóváhagyását.

24 2021. október 20-án e kérelmet elutasították azzal az indokkal, hogy az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdése nem teszi lehetővé a vámügynökségek számára, hogy tevékenységüket a székhelyük szerinti vámhivatal területén kívül végezzék.

25 A Cad Mellano ezen elutasítás megsemmisítése iránt keresetet indított a Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Piemont tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) előtt, amely a kérdést előterjesztő bíróság.

26 E bíróság először is kétségeit fejezi ki az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikke (3) bekezdésének a Vámkódex 18. cikkének (3) bekezdésével való összeegyeztethetőségét illetően. Ez utóbbi rendelkezés értelmében ugyanis, amennyiben a vámjogi képviselő megfelel az e kódex 39. cikkének a)–d) pontjában foglalt kritériumoknak, lehetővé kell tenni számára, hogy a

letelepedési helyétől eltérő tagállamban nyújtson szolgáltatásokat. Az ilyen képviselő számára különösen biztosítani kell, hogy tevékenységét a letelepedése szerinti tagállam teljes területén gyakorolhassa.

27 Másodszor, az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdése ellentétes lehet a 2006/123 irányelv 10. cikkének (4) bekezdésével. Ez utóbbi rendelkezés ugyanis az engedéllyel rendelkező szolgáltató számára a szolgáltatási tevékenység megkezdését vagy gyakorlását az ország egész területén lehetővé teszi, „ideértve a képviseletek, fióktelepek, leányvállalatok vagy irodák alapítását”, kivéve, ha az engedély egyes telephelyek egy meghatározott részére történő korlátozását közérdeken alapuló kényszerítő indok igazolja. Egyrészt úgy tűnik, hogy az alapeljárásban az ilyen korlátozás nem igazolható. Másrészt a vitatott nemzeti rendelkezés azzal a hatással jár, hogy megtiltja a vámügynökségek számára, hogy az ország területén egynél több telephellyel rendelkezzenek. Márpedig az ilyen tilalom nem szükséges és nem is arányos.

28 Harmadszor, a vámügynökségek tevékenysége gyakorlásának területi korlátozása ellentétes lehet az EUMSZ 56–62. cikkel. E tőketársaságok formájában működő vámügynökségek ugyanis objektíve hátrányos helyzetben vannak a vámügynökökhöz képest, akik, noha ugyanazt a tevékenységet végzik, mint a vámügynökségek, semmilyen területi korlátozás alá nem tartoznak.

29 A kérdést előterjesztő bíróság ezzel összefüggésben megjegyzi, hogy az Olaszországban székhellyel rendelkező vámügynökségek szolgáltatásnyújtási szabadságának az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdéséből eredő korlátozása határokon átnyúló hatásokkal is járhat, mivel e rendelkezés a más tagállamokban letelepedett szolgáltatókra is alkalmazandó.

30 E körülmények között a Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Piemont tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Az Európai Unió Bírósága szerint úgy kell-e értelmezni a [Vámkódex] (21) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett [e kódex] 18. cikkét, hogy azzal ellentétes az olyan szabály (az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdése) és nemzeti gyakorlat, amely a vámügynökségek működését a székhelyük szerinti tartományi/tartományközi/megyeközi [vám]igazgatóság területén »jóváhagyott helyre« korlátozza, és kizárja annak az ország egész területére történő kiterjesztését?

2) Az Európai Unió Bírósága szerint úgy kell-e értelmezni a [2006/123] irányelv 10. és 15. cikkét, hogy azzal ellentétes az olyan szabály (az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdése) és nemzeti gyakorlat, amely a vámügynökségek működését a székhelyük szerinti tartományi/tartományközi/megyeközi [vám]igazgatóság területén »jóváhagyott helyre« korlátozza, és kizárja annak az ország egész területére történő kiterjesztését, ezzel egyidejűleg pedig azok működtetését az ország egész területén kizárólag a vámügynökök részére tartja fenn?

3) Az Európai Unió Bírósága szerint úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 56–62. cikket, hogy azzal ellentétes az olyan szabály (a 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdése) és nemzeti gyakorlat, amely a vámügynökségek működését a székhelyük szerinti tartományi/tartományközi/megyeközi [vám]igazgatóság területén »jóváhagyott helyre« korlátozza, és kizárja annak az ország egész területére történő kiterjesztését, ezzel egyidejűleg pedig azok működtetését az ország egész területén kizárólag a vámügynökök részére tartja fenn?”

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

31 Az olasz kormány úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések tárgytalanok. Az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdése értelmezhető ugyanis az uniós joggal összhangban, így az előzetes döntéshozatal iránti kérelem haszontalan.

32 Emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 267. cikkben szabályozott eljárás a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladatainak világos szétválasztásán alapul. E tekintetben az alapügy tényállásának a megállapítása és értékelése, valamint a nemzeti jog értelmezése és alkalmazása kizárólag a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik. Ugyancsak kizárólag az ebben az ügyben eljáró és határozathozatalra hivatott nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik annak megítélése is, hogy – tekintettel az ügy különleges jellemzőire – szükségesek és relevánsak-e a Bíróságnak feltett kérdései (lásd ebben az értelemben: 2022. május 12-i U. I. [Közvetett vámjogi képviselő] ítélet, C-714/20, EU:C:2022:374, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

33 Ebből következik, hogy a nemzeti bíróság által saját hatáskörében meghatározott jogszabályi és ténybeli háttér alapján – amelynek helytállóságát a Bíróság nem vizsgálhatja – az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A nemzeti bíróságok által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem Bíróság általi elutasítása csak abban az esetben lehetséges, amennyiben nyilvánvaló, hogy az uniós jog értelmezése, amelyet a nemzeti bíróság kért, nem függ össze az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, illetve ha a szóban forgó probléma hipotetikus jellegű, vagy a Bíróság nem rendelkezik azon ténybeli és jogi elemek ismeretével, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a feltett kérdéseket hatékonyan megválaszolja (lásd ebben az értelemben: 2023. április 27-i Legea ítélet, C-686/21, EU:C:2023:357, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

34 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság kellően világosan ismertette a jogi és ténybeli hátteret, valamint azon okokat, amelyek arra vezették, hogy kérdést vessen fel bizonyos uniós jogi rendelkezések értelmezésére vonatkozóan, amelyet az ítélete meghozatalához szükségesnek tart. Nem tűnik ki egyértelműen az, hogy a kért értelmezés semmilyen módon nem függene össze az alapeljárás tényállásával, vagy a felvetett probléma hipotetikus jellegű lenne.

35 Ezt az értékelést nem kérdőjelezi meg az olasz kormány által előadott érv. Igaz ugyan, hogy a nemzeti bíróságok kötelesek a nemzeti jogot a lehető legteljesebb mértékben az uniós jog követelményeivel összhangban értelmezni annak érdekében, hogy biztosítsák az uniós jog teljes érvényesülését, ez nem változtat azon, hogy az EUMSZ 267. cikkben előírt eljárás keretében a Bíróság feladata, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban említett uniós jogi rendelkezéseket értelmezze annak érdekében, hogy minden olyan tényezőt megadjon, amely lehetővé teszi a kérdést előterjesztő bíróság számára a nemzeti jog e rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségének értékelését. Márpedig előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseivel a kérdést előterjesztő bíróság éppen az uniós jog értelmezésének azon szempontjait kéri a Bíróságtól, amelyek lehetővé teszik egyes nemzeti szabályozások e joggal való összeegyeztethetőségének értékelését, azonban nem kéri a Bíróságot, hogy maga határozzon ezen összeegyeztethetőségről.

36 E körülményekre tekintettel az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

37 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a Vámkódex 18. cikkének (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a kizárólag vámügynöki szolgáltatások nyújtása céljából alapított tőketársaság formájában működő vámjogi képviselők tevékenységének gyakorlását az e társaság székhelye szerinti vámhivatal illetékességi területére korlátozza.

38 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jogi rendelkezéseket nemcsak annak kifejezéseit, hanem azon szövegkörnyezetet is figyelembe véve kell értelmezni, amelybe az említett rendelkezés illeszkedik, valamint annak a szabályozásnak a célkitűzéseit, amelynek az részét képezi (2021. július 15-i BEMH és CNCC ítélet, C-325/20, EU:C:2021:611, 18. pont; 2023. október 12-i INTER CONSULTING ítélet, C-726/21, EU:C:2023:764, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

39 A Vámkódex 18. cikke (3) bekezdésének első mondata értelmében a tagállamok az uniós joggal összhangban meghatározhatják azokat a feltételeket, amelyek mellett a vámjogi képviselő szolgáltatást nyújthat abban a tagállamban, amelyben letelepedett.

40 A más tagállamban letelepedett vámjogi képviselő általi szolgáltatásnyújtást illetően e kódex 18. cikke (3) bekezdésének második mondata előírja, hogy az érintett tagállam által alkalmazott kevésbé szigorú kritériumok sérelme nélkül az ilyen képviselő jogosult a letelepedés szerinti tagállamtól eltérő tagállamban ilyen szolgáltatásokat nyújtani, amennyiben megfelel az említett kódex 39. cikkének a)–d) pontjában meghatározott kritériumoknak.

41 Így e kritériumok alapján a vámjogi képviselőnek bizonyítania kell, hogy nem sértette meg súlyosan vagy ismételten a vámjogszabályokat és az adórendelkezéseket, hogy műveleteit és az árumozgásokat egy kereskedelmi nyilvántartás-kezelési rendszeren keresztül magas szinten ellenőrzi, hogy pénzügyileg fizetőképes és megfelelő pénzügyi helyzetben van ahhoz, hogy kötelezettségvállalásait teljesítse, kellően figyelembe véve az érintett gazdasági tevékenység típusának jellemzőit, valamint hogy tiszteletben tartja a végzett tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó szakértelemre vagy szakmai képesítésre vonatkozó gyakorlati előírásokat.

42 Következésképpen a Vámkódex 18. cikkének (3) bekezdéséből az következik, hogy a letelepedése szerinti tagállamtól eltérő tagállamban szolgáltatást nyújtani kívánó vámjogi képviselőre az e kódex 39. cikkének a)–d) pontjában előírt feltételek vonatkoznak, az érintett tagállam által kevésbé szigorú kritériumok alkalmazásának sérelme nélkül. E feltételek ezzel szemben nem vonatkoznak azon vámjogi képviselőre, aki a letelepedése szerinti tagállamban nyújtja a szolgáltatásait, mivel e tagállam meghatározhatja e szolgáltatások nyújtásának feltételeit, feltéve hogy azok megfelelnek az uniós jognak.

43 A jelen ügyben az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdése a vámügynökségekre alkalmazandó olyan feltételt ír elő, amely a székhelyük szerinti vámhivatal illetékességi területére korlátozza tevékenységüket. Az Olasz Köztársaság ezáltal élt az e kódex 18. cikke (3) bekezdésének első mondatában számára biztosított azon lehetőséggel, hogy meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett az e tagállam területén székhellyel rendelkező tőketársaság formájában eljáró vámjogi képviselők szolgáltatásokat nyújthatnak e területen.

44 A fenti megfontolásokból következik, hogy a Vámkódex 18. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a kizárólag vámügynöki szolgáltatások nyújtása céljából alapított tőketársaság formájában működő vámjogi képviselők tevékenységének gyakorlását azon vámhivatal területére korlátozza, ahol e társaság székhelye található, amennyiben az ilyen szabályozás összhangban áll az uniós joggal.

A második és a harmadik kérdésről

45 Második és harmadik kérdésével, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2006/123 irányelv 10. és 15. cikkét, valamint az EUMSZ 56–EUMSZ 62. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a kizárólag vámügynöki szolgáltatások nyújtása céljából alapított tőketársaság formájában működő vámjogi képviselők tevékenységének gyakorlását azon vámhivatal területére korlátozza, ahol e társaság székhelye található.

46 Először is a 2006/123 irányelv (6) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságát gátló akadályokat nem lehet kizárólag az EUMSZ 56. cikk közvetlen alkalmazására támaszkodva megszüntetni, különösen mivel rendkívül bonyolult lenne e szabadság akadályainak eseti alapon történő vizsgálata (lásd ebben az értelemben: 2019. június 26-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-729/17, EU:C:2019:534, 53. pont).

47 Ugyanis valamely nemzeti intézkedésnek a 2006/123 irányelv és az EUM-Szerződés rendelkezéseire tekintettel történő egyidejű vizsgálata esetenkénti vizsgálatot vezetne be az elsődleges jog alapján, és ily módon megkérdőjelezné az ezen irányelv által elvégzett, célzott harmonizációt (lásd ebben az értelemben: 2018. január 30-i X és Visser ítélet, C-360/15 és C-31/16, EU:C:2018:44, 96. pont).

48 Ebből az következik, hogy amennyiben a szolgáltatásnyújtás szabadságának valamilyen korlátozása a 2006/123 irányelv hatálya alá tartozik, nem szükséges azt az EUMSZ 56. cikk szempontjából is megvizsgálni (lásd ebben az értelemben: 2019. június 26-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-729/17, EU:C:2019:534, 54. pont).

49 Másodszor meg kell állapítani, hogy az alapügy tisztán belső helyzetre vonatkozik, mivel a körülmények arra vonatkoznak, hogy az olasz hatóság megtagadta egy olasz társaságtól, hogy tevékenységét olasz területen az e társaság székhelye szerinti vámhivatal területétől eltérő vámhivatal területén gyakorolja.

50 Mindazonáltal e körülmény nem zárja ki a 2006/123 irányelv 10. és 15. cikkét tartalmazó III. fejezete rendelkezéseinek alkalmazhatóságát, mivel e III. fejezet rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azok olyan helyzetre is alkalmazandók, amelynek valamennyi releváns eleme egyetlen tagállamon belülre korlátozódik (2022. január 13-i Minister Sprawiedliwości ítélet, C-55/20, EU:C:2022:6, 89. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ugyanis a szolgáltatások belső piacának teljes körű megvalósítása mindenekelőtt megköveteli azon akadályok megszüntetését, amelyekbe a szolgáltatók a tagállamokban, akár a saját tagállamukban, akár egy másik tagállamban történő letelepedés során ütköznek, és amelyek veszélyeztethetik azon képességüket, hogy az Unió egészében található címzettek részére szolgáltatásokat nyújtsanak (2018. január 30-i X és Visser ítélet, C-360/15 és C-31/16, EU:C:2018:44, 105. pont).

51 Következésképpen ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kérdéseire választ lehessen adni, értelmezni kell a 2006/123 irányelv rendelkezéseit, amennyiben azok alkalmazandók az alapügy tényállására.

A 2006/123 irányelv hatályáról

52 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy a 2006/123 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy amennyiben ezen irányelv rendelkezései egy jogi aktus olyan rendelkezéseivel ütköznek, amelyek egy adott szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságnak vagy gyakorlásának meghatározott kérdéseit szabályozzák adott területeken vagy szakmákban, akkor az ilyen jogi aktus rendelkezései érvényesek.

53 Márpedig, amint az a jelen ítélet 39. és 44. pontjából kitűnik, a Vámkódex 18. cikkének (3) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az uniós joggal összhangban meghatározzák azokat a feltételeket, amelyek mellett a vámjogi képviselő a letelepedése szerinti tagállamban végezheti a szolgáltatásait, és azzal nem ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely a vámjogi képviselők tevékenységének gyakorlását a székhelyük szerinti vámhivatal illetékességi területére korlátozza.

54 Ebből következik, hogy a Vámkódex e tekintetben nem tartalmaz a 2006/123 irányelv rendelkezéseivel ellentétes szabályokat, így ez az irányelv alkalmazható az olasz területen letelepedett tőketársaságok formájában működő, az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdésében előírt területi korlátozás alá tartozó vámjogi képviselők által nyújtott szolgáltatásokra.

55 Magának a vámjogi képviselőknek a tevékenységét illetően a 2006/123 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése és 4. cikke előírja, hogy az irányelvet valamennyi önállóan végzett, valamely tagállamban letelepedett – attól függetlenül, hogy a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállamban tartósan és folyamatosan telepedett-e le – szolgáltatók által ellenérték fejében nyújtott gazdasági tevékenységre alkalmazandó, kivéve az ezen irányelv 2. cikkének (2) és (3) bekezdésében kifejezetten kizárt tevékenységeket és területeket (lásd ebben az értelemben: 2015. október 1-jei Trijber és Harmsen ítélet, C-340/14 és C-341/14, EU:C:2015:641, 45. pont).

56 Így az említett irányelv 2. cikkének (2) bekezdése számos tevékenységet kizár a hatálya alól. Ugyanezen irányelv 2. cikkének (3) bekezdése pontosítja, hogy ezen irányelv az adózás területére nem alkalmazandó.

57 A jelen ügyben, amint az a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, az olasz területen letelepedett, tőketársaság formájában működő vámjogi képviselők, akikre az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdésében előírt területi korlátozás vonatkozik, díjazás ellenében vámügynöki szolgáltatásokat nyújtanak a vámalakiságok teljesítése érdekében.

58 Az ilyen szolgáltatások a 2006/123 irányelv tárgyának körébe tartoznak, amint az a 2. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, mivel e vámjogi képviselők a letelepedésük szerinti tagállamban szolgáltatást nyújtó szolgáltatók. Ezenkívül a vámjogi képviselő tevékenysége megfelel magának az ezen irányelv 4. cikkének 1. pontjában meghatározott „szolgáltatások” fogalmának, amennyiben önálló vállalkozói gazdasági tevékenységről van szó, amelyet rendszerint díjazás ellenében végeznek.

59 Ezenkívül az említett vámjogi képviselők által nyújtott szolgáltatások nyilvánvalóan nem tartoznak a 2006/123 irányelv hatálya alól az említett irányelv 2. cikkének (2) bekezdése értelmében kifejezetten kizárt tevékenységek közé.

60 Ezenfelül, ami a 2006/123 irányelv 2. cikkének (3) bekezdését illeti, amely előírja, hogy ez az irányelv „az adózás területére nem alkalmazandó”, ezen irányelv (29) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy az adózás területének az irányelv hatálya alól történő kizárása többek között azzal magyarázható, hogy az EUM-Szerződés különös jogalapokat ír elő ezen a területen.

61 E tekintetben, amint azt az Európai Bizottság megjegyezte, különbséget kell tenni az adózás és a vámügy között, mivel ez utóbbi az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik, és azt az uniós vámjogszabályok, különösen a Vámkódex szabályozza. Ami a vámjogi képviselők által nyújtott szolgáltatásokat illeti, e kódex 18. cikkének (3) bekezdése visszautal a nemzeti jogszabályokra, ugyanakkor előírja, hogy e jogszabályoknak meg kell felelniük az uniós jognak, és így a 2006/123 irányelvnek is. Ezen irányelv jelen ügyben való alkalmazhatósága tehát az irányelv 2. cikkének (3) bekezdése értelmében nem kizárt.

62 E körülmények között az Olaszországban letelepedett tőkeegyesítő társaságok formájában működő vámjogi képviselőknek az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdésében előírt területi korlátozás alá tartozó tevékenysége a 2006/123 irányelv hatálya alá tartozik.

63 A 2006/123 irányelv hatályának ilyen értelmezését megerősítik ezen irányelv célkitűzései, amelyek – amint az az irányelv (2) és (5) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 1. cikkéből kitűnik – a szolgáltatók tagállamokban való letelepedési szabadságát, valamint a szolgáltatások tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok elhárítására irányuló általános rendelkezéseket tartalmaznak annak érdekében, hogy hozzájáruljanak a szabad és versenyképes szolgáltatási piac megvalósításához (2018. január 30-i X és Visser ítélet, C-360/15 és C-31/16, EU:C:2018:44, 104. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

64 A fenti megfontolásokra tekintettel az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti szabályozás, amennyiben az olasz területen letelepedett tőketársaság formájában működő vámjogi képviselők tevékenységének gyakorlását szabályozza, a 2006/123 irányelv hatálya alá tartozik.

A 2006/123 irányelv vonatkozó rendelkezéseiről

65 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés értelmében a kérdést előterjesztő bíróság a 2006/123 irányelv 10. és 15. cikkének értelmezését kéri a Bíróságtól.

66 A 2006/123 irányelv 10. cikkének (1) bekezdése értelmében, amely ezen irányelv III. fejezetének a szolgáltatási tevékenység engedélyezéséről szóló 1. szakaszában található, az engedélyezési rendszereknek olyan kritériumokon kell alapulniuk, amelyek behatárolják az illetékes hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását annak érdekében, hogy azt ne gyakorolhassák önkényes módon.

67 A 2006/123 irányelv 4. cikkének 6. pontja úgy határozza meg különösen az ezen irányelv 10. cikkének (1) bekezdése szerinti „engedélyezési rendszert”, mint bármely eljárás, amely alapján a szolgáltatónak vagy a szolgáltatás igénybevevőjének ténylegesen lépéseket kell tennie azért, hogy az illetékes hatóságtól a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságra vagy annak gyakorlására vonatkozóan formális vagy közvetett határozatot [helyesen: alakszerű vagy hallgatólagos határozatot] szerezzen.

68 Az említett irányelv 15. cikkének (1) és (2) bekezdése, amely az irányelv III. fejezetének tiltott vagy értékelendő követelményekre vonatkozó 2. szakaszában található, meghatározza azokat a követelményeket, amelyekhez a tagállamok a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy annak gyakorlását az e 15. cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően köthetik.

69 A 2006/123 irányelv 15. cikkének (1) és (2) bekezdésében említett „követelmény” fogalmát ezen irányelv 4. cikkének 7. pontja úgy határozza meg, mint bármely olyan kötelezettség, tilalom, feltétel vagy korlátozás, amelyet a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezései írnak elő, vagy amelyek az joggyakorlatból [helyesen: ítélkezési gyakorlatból], a közigazgatási gyakorlatból, szakmai testületek szabályaiból, vagy szakmai szövetségek vagy egyéb szakmai szervezetek által jogi autonómiájuk gyakorlása során elfogadott kollektív szabályokból erednek.

70 A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a 2006/123 irányelv 4. cikkének 6. pontja értelmében vett „engedélyezési rendszer” különbözik az ezen irányelv 4. cikkének 7. pontja értelmében vett „követelménytől”, mivel az előbbi magában foglalja a szolgáltató által tett lépéseket, valamint az alakszerű határozatot, amellyel az illetékes hatóságok engedélyezik e szolgáltató tevékenységét (2020. szeptember 22-i Cali Apartments ítélet, C-724/18 és C-727/18, EU:C:2020:743, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

71 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdése értelmében a vámügynökségek csak akkor kaphatnak engedélyt olyan hely vonatkozásában, amely lehetővé teszi a vámalakiságoknak az áruk vámhivatalnál történő fizikai bemutatása nélkül történő elvégzését, ha e hely e vámhivatal területén található.

72 Márpedig az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdésében előírt területi korlátozás jellemzőire tekintettel az ilyen feltételt úgy kell tekinteni, mint amely a 2006/123 irányelv 15. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében vett „követelmény” fogalma alá tartozik, amint azt ezen irányelv 4. cikkének 7. pontja meghatározza. Az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás ugyanis azzal a hatással jár, hogy a kizárólag vámügynöki szolgáltatások nyújtása céljából alapított tőketársaság formájában működő vámjogi képviselők tevékenységének gyakorlását az e társaság székhelye szerinti vámhivatal területére korlátozza.

A 2006/123 irányelv 15. cikke (2) és (3) bekezdésének értelmezéséről

73 A 2006/123 irányelv 15. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében a tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy a szolgáltatási tevékenység gyakorlását többek között területi korlátozástól teszi-e függővé.

74 E tekintetben a Bíróság már kimondta, hogy a szolgáltatási tevékenység gyakorlására vonatkozó engedély területi korlátozása ezen irányelv 15. cikke értelmében a szolgáltatásnyújtók letelepedési szabadsága korlátozásának minősül (2015. december 23-i Hiebler ítélet, C-293/14, EU:C:2015:843, 49. pont).

75 Ugyanis a 2006/123 irányelv 15. cikke (2) bekezdésének a) pontja a valamely szolgáltatási tevékenység gyakorlásának „területi korlátozását” kifejezetten az ezen irányelv 4. cikke 7. pontjának értelmében vett „követelmények” közé sorolja, amelyek a szolgáltatásnyújtók letelepedési szabadságát befolyásoló feltételeknek minősülnek (2015. december 23-i Hiebler ítélet, C-293/14, EU:C:2015:843, 51. pont).

76 A jelen ügyben az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdése megakadályozza, hogy a vámügynökségek a székhelyük szerinti vámhivataltól eltérő vámhivatal illetékességi területén rendelkezzenek jóváhagyott hellyel, és így a tevékenységükre vonatkozóan korlátozást jelentő területi megszorítást ír elő.

77 E tekintetben, amint arra a Cad Mellano és a Bizottság rámutatott, az a körülmény, hogy az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdése értelmében a vámügynökségek európai gazdasági egyesülések formájában csatlakozhatnak más vámhivatalok területén székhellyel rendelkező hasonló társaságokhoz annak érdekében, hogy szolgáltatásaikat ott nyújtsák, nem szünteti meg az e rendelkezésből eredő korlátozást, mivel nem megengedett számukra, hogy szolgáltatásaikat azon vámhivatal területén kívül nyújtsák, amelyben a székhelyük található, az általuk választott szabályok szerint.

78 Ahhoz, hogy az ilyen korlátozás elfogadható legyen, meg kell felelnie a 2006/123 irányelv 15. cikkének (3) bekezdésében előírt feltételeknek, nevezetesen annak, hogy azt állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetéstől mentesen kell alkalmazni, továbbá annak az elérni kívánt célhoz szükségesnek és azzal arányosnak kell lennie (lásd ebben az értelemben: 2015. december 23-i ítélet, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, 56–70. pont).

79 Ennélfogva az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdéséből eredő követelményből eredő korlátozás a 2006/123 irányelv 15. cikkének (3) bekezdésében előírt feltételekre tekintettel akkor fogadható el, ha e korlátozás közvetlenül vagy közvetve nem hátrányosan megkülönböztető az állampolgárság, illetve társaságok esetében a létesítő okirat szerinti székhely helye alapján, ha azt közérdeken alapuló kényszerítő indok igazolja, és alkalmas a kitűzött cél elérésének biztosítására, anélkül hogy túllépné az annak megvalósításához szükséges mértéket, tudva azt, hogy más, kevésbé korlátozó intézkedésekkel nem lehet ugyanazt az eredményt elérni.

80 Ami először is a 2006/123 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének a) pontjában hivatkozott hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó feltétel tiszteletben tartását illeti, nem vitatott, hogy az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdésében előírt követelmény az állampolgárságon vagy a létesítő okirat szerinti székhely helyén alapuló hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó, mivel e követelményt minden olyan vámjogi képviselőnek teljesítenie kell, aki az úgynevezett „jóváhagyott hely” egyszerűsített eljárást kívánja alkalmazni, függetlenül attól, hogy Olaszországban vagy más tagállamban telepedett-e le.

81 Másodszor, ami azt a kérdést illeti, hogy az alapügyben szóban forgó intézkedést igazolja-e a 2006/123 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének b) pontja értelmében vett közérdeken alapuló nyomós ok, az olasz kormány a vámellenőrzések hatékonyságának a vámcsalás megelőzése és a vámügynöki szolgáltatások címzettjeinek védelme érdekében történő biztosítására irányuló célra hivatkozik.

82 A vámellenőrzéseknek a vámcsalás megelőzése és a vámügynöki szolgáltatások igénybevevőinek védelme érdekében való hatékonyságára alapított célt illetően meg kell állapítani, hogy a 2006/123 irányelv (40) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 4. cikkének 8. pontja értelmében a szolgáltatások igénybevevőinek védelme és a csalás elleni küzdelem olyan közérdeken alapuló kényszerítő indoknak minősül, amely igazolhatja a letelepedés szabadságának korlátozását (lásd ebben az értelemben: 2023. január 19-i CNAE és társai ítélet, C-292/21, EU:C:2023:32, 61. pont).

83 Harmadszor, ami azt a kérdést illeti, hogy az alapügy tárgyát képező intézkedés tiszteletben tartja-e az arányosság elvét, amint azt a 2006/123 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének c) pontja megköveteli, meg kell vizsgálni, hogy ez az intézkedés alkalmas-e az elérni kívánt cél megvalósítására, nem lépi-e túl az annak eléréséhez szükséges mértéket, és hogy nincsenek-e a szóban forgó szabadságot kevésbé korlátozó intézkedések (lásd ebben az értelemben: 2023. január 19-i CNAE és társai ítélet, C-292/21, EU:C:2023:32, 62. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

84 E tekintetben pontosítani kell továbbá, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti szabályozás csak akkor alkalmas az elérni kívánt célkitűzés megvalósításának biztosítására, ha azt valóban koherens és szisztematikus módon kívánja elérni (2019. július 29-i Bizottság kontra Ausztria [Építőmérnökök, szabadalmi ügyvivők és állatorvosok] ítélet, C-209/18, EU:C:2019:632, 94. pont).

85 Végső soron az alapeljárásban szereplő tényállás értékelésére egyedül hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy valamely intézkedés vonatkozásában teljesül-e ezen feltétel. Mindazonáltal annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróság számára hasznos választ adjon, a Bíróság az alapeljárás iratai, valamint a rendelkezésére álló írásbeli és szóbeli észrevételek alapján útmutatást adhat e bíróságnak a döntéshez (lásd ebben az értelemben: 2023. január 19-i CNAE és társai ítélet, C-292/21, EU:C:2023:32, 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

86 Ami először is az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdésében előírthoz hasonló intézkedésnek az ellenőrzések hatékonyságának biztosítására irányuló cél elérésére való alkalmasságát illeti, a Bíróság elé terjesztett információkból kitűnik, hogy a vámügynökségek területi korlátozása lehetővé teszi a vámügynökségek tevékenysége végzésének helye és a székhelyük szerinti vámhivatal területe közötti földrajzi kapcsolat fenntartását.

87 E tekintetben meg kell állapítani, hogy az illetékes vámhivatal földrajzi közelsége, valamint a vámeljárások lefolytatása céljából valamely helyet engedélyező hatóságként a rendelkezésére álló információk főszabály szerint növelhetik a helyszíni ellenőrzések hatékonyságát, lehetővé téve – amint azt az olasz kormány jelzi – a folyamatos megelőző ellenőrzés biztosítását.

88 Mindemellett úgy tűnik, hogy az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás nem biztosítja, hogy a vámügynökség ellenőrzésére területileg illetékes vámhivatal a jóváhagyott helyhez – ahol e vámügynökség a tevékenységeit végezheti – legközelebbi vámhivatal legyen.

89 Ezenkívül az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a 43/1973. sz. rendelet 47. cikkének (3) bekezdése értelmében a vámügynökök Olaszország egész területén benyújthatnak vámáru-nyilatkozatokat. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság pontosította, hogy e rendelkezés a módosítását megelőzően a vámügynökségekre alkalmazandó területi korlátozással azonos területi korlátozást írt elő a vámügynökök számára.

90 A vámügynökök és a vámügynökségek közötti ezen eltérő bánásmódra tekintettel és a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatokra is figyelemmel, az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdéséből eredő területi korlátozás, amely csak a vámügynökségekre alkalmazandó, nem tűnik alkalmasnak az elérni kívánt célok megvalósításának biztosítására, mivel az valóban nem felel meg annak a törekvésnek, hogy e célokat koherens és szisztematikus módon érje el.

91 Amennyiben az olasz kormány ebben az összefüggésben azt állítja, hogy a vámügynökök nem részesülhetnek a „jóváhagyott helynek” nevezett egyszerűsített vámeljárásban, mivel arra kényszerülnek, hogy a vámalakiságokat az ügyfeleik helyiségeiben végezzék el, az ezen eljárás által biztosított előny abban a tényben rejlik, hogy az árukat fizikailag nem kell a vámhatóság helyiségeiben bemutatni. Márpedig úgy tűnik, hogy a vámügynökök is részesülnek ilyen előnyben, mivel az árukat az ügyfeleik telephelyén is alávethetik a vámalakiságoknak.

92 Másodszor, ami azt a kérdést illeti, hogy az alapügyben szóban forgó intézkedés meghaladja-e az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéket azáltal, hogy megtiltja a vámügynökségek számára, hogy a székhelyük szerinti vámhivataltól eltérő vámhivatal illetékességi területén található „jóváhagyott helyet” vegyenek igénybe, kénytelenek a székhelyüket e vámhivatal területére áthelyezni, vagy európai gazdasági egyesülések formájában az említett területen székhellyel rendelkező hasonló társaságokkal társulni annak érdekében, hogy e helyeket használhassák.

93 Márpedig, amint az a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 3. cikkének (3) bekezdéséből eredő területi korlátozásnál kevésbé korlátozó intézkedéseket is előirányozhatnak a vámellenőrzések hatékonyságának biztosítása, a vámcsalás megelőzése és a vámügynöki szolgáltatások címzettjeinek védelme érdekében.

94 Így a kérdést előterjesztő bíróság feladata többek között annak vizsgálata, hogy az 549/1992. sz. miniszteri rendelet 8. cikkének (3) bekezdésében előírt, a vámügynökségek által elvégzett vámalakiságok ellenőrzéséhez szükséges információk vámhivatalok közötti cseréje lehetővé teszi-e ugyanazon eredmény elérését, mint az alapügyben szóban forgó intézkedés, miközben a szolgáltatásnyújtás szabadságát az alapügyben szóban forgó rendelkezésnél kevésbé sértő intézkedésnek minősül.

95 A fenti megfontolásokból következik, hogy a 2006/123 irányelv 15. cikkének (2) és (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a vámellenőrzések hatékonyságának biztosítása, a vámcsalás megelőzése és a vámügynöki szolgáltatások címzettjeinek védelme érdekében a kizárólag vámügynöki szolgáltatások nyújtása céljából alapított tőketársaság formájában működő vámjogi képviselők tevékenységét az e társaság székhelye szerinti vámhivatal illetékességi területére korlátozza, amennyiben az ilyen területi korlátozást nem koherens módon alkalmazzák, és az ezen ellenőrzések hatékonyságának biztosítására irányuló célkitűzés kevésbé kényszerítő intézkedésekkel is elérhető lenne.

A költségekről

96 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

1) Az Uniós Vámkódex létrehozásáról szóló, 2013. október 9-i 952/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 18. cikkének (3) bekezdését

a következőképpen kell értelmezni:

azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a kizárólag vámügynöki szolgáltatások nyújtása céljából alapított tőketársaság formájában működő vámjogi képviselők tevékenységének gyakorlását azon vámhivatal területére korlátozza, ahol e társaság székhelye található, amennyiben az ilyen szabályozás összhangban áll az uniós joggal.

2) A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 15. cikkének (2) és (3) bekezdését

a következőképpen kell értelmezni:

azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a vámellenőrzések hatékonyságának biztosítása, a vámcsalás megelőzése és a vámügynöki szolgáltatások címzettjeinek védelme érdekében a kizárólag vámügynöki szolgáltatások nyújtása céljából alapított tőketársaság formájában működő vámjogi képviselők tevékenységét az e társaság székhelye szerinti vámhivatal illetékességi területére korlátozza, amennyiben az ilyen területi korlátozást nem koherens módon alkalmazzák, és az ezen ellenőrzések hatékonyságának biztosítására irányuló célkitűzés kevésbé kényszerítő intézkedésekkel is elérhető lenne.

Aláírások