TEISINGUMO TEISMO (pirmoji kolegija) SPRENDIMAS

2024 m. lapkričio 7 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Muitų sąjunga – Sąjungos muitinės kodeksas – Reglamentas (ES) Nr. 952/2013 – 18 straipsnis – Atstovas muitinėje – Laisvė teikti paslaugas – Direktyva 2006/123/EB – 10 ir 15 straipsniai – Muitinės pagalbos centrai – Veiklos teritorijos apribojimas – Apribojimas – Pateisinimas“

Byloje C-503/23

dėl *Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte* (Pjemonto regiono administracinis teismas, Italija) 2023 m. liepos 26 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo 2023 m. rugpjūčio 7 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl

prieš

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

Ministero dell’Economia e delle Finanze

TEISINGUMO TEISMAS (pirmoji kolegija),

kurį sudaro pirmosios kolegijos pirmininko pareigas einantis Teisingumo Teismo pirmininko pavaduotojas T. von Danwitz, teisėjai A. Arabadjiev ir I. Ziemele (pranešėja),

generalinė advokatė T. Ćapeta,

kancleris A. Calot Escobar,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

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

– Italijos vyriausybės, atstovaujamos G. Palmieri, padedamos *avvocato dello Stato* F. Meloncelli,

– Europos Komisijos, atstovaujamos L. Armati ir F. Moro,

* Proceso kalba: italų.

atsižvelgęs į sprendimą, priimtą susipažinus su generalinės advokatės nuomone, nagrinėti bylą be išvados,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl SESV 56–62 straipsnių, 2013 m. spalio 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 952/2013, kuriuo nustatomas Sąjungos muitinės kodeksas (OL L 269, 2013, p. 1; toliau – Muitinės kodeksas), 18 straipsnio ir 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje (OL L 376, 2006, p. 36) 10 ir 15 straipsnių išaiškinimo.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant muitinės pagalbos centro (CAD) – *Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl* (toliau – *Cad Mellano*) ginčą su *Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Agenzia delle Dogane – Direzione Interregionale per la Liguria* (Muitinės ir monopolijų agentūros Muitinės agentūros Ligūrijos tarpregioninė direkcija, Italija) dėl pastarosios atsisakymo leisti *Cad Mellano* vykdyti veiklą už muitinės padalinio veiklos teritorijos, kurioje yra *Cad Mellano* buveinė, ribų.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

Muitinės kodeksas

3 Muitinės kodekso 21 konstatuojamojoje dalyje numatyta:

„siekiant sudaryti palankesnes sąlygas verslui, visiems asmenims turėtų būti palikta teisė paskirti atstovą, įgaliotą jiems atstovauti santykiuose su muitine. Tačiau nereikėtų palikti galimybių riboti naudojimąsi šia atstovavimo teise vienos valstybės narės priimtu teisės aktu. Be to, atstovui muitinėje, atitinkančiam kriterijus, taikomus suteikiant įgaliotojo ekonominės veiklos vykdytojo (muitinės formalumų supaprastinimas) statusą, turėtų būti leidžiama teikti šias paslaugas ne tik toje valstybėje narėje, kurioje jis arba ji yra įsisteigęs, bet ir kitose valstybėse narėse. Iš esmės atstovas muitinėje turėtų būti įsisteigęs Sąjungos muitų teritorijoje. Šios pareigos neturėtų būti reikalaujama vykdyti, kai atstovas muitinėje veikia dėl asmenų, iš kurių nereikalaujama būti įsisteigusiems Sąjungos muitų teritorijoje, interesų, arba kitais pagrįstais atvejais.“

4 Šio kodekso 18 straipsnis „Atstovas muitinėje“ suformuluotas taip:

„1. Bet kuris asmuo gali paskirti atstovą muitinėje.

Toks atstovavimas gali būti tiesioginis, kai atstovas muitinėje veikia kito asmens vardu ir to asmens interesais, arba netiesioginis, kai atstovas muitinėje veikia savo vardu, tačiau kito asmens interesais.

2. Atstovas muitinėje turi būti įsisteigęs Sąjungos muitų teritorijoje.

Išskyrus atvejus, kai nustatyta kitaip, nuo pareigos vykdyti tą reikalavimą atleidžiama, kai atstovas muitinėje veikia asmenų, kurie neprivalo būti įsisteigę Sąjungos muitų teritorijoje, interesais.

3. Pagal Sąjungos teisę valstybės narės gali nustatyti sąlygas, kuriomis atstovas muitinėje gali teikti paslaugas valstybėje narėje, kurioje jis yra įsisteigęs. Tačiau neribojant suinteresuotosios valstybės narės teisės taikyti liberalesnius kriterijus, 39 straipsnio a–d punktuose nustatytus kriterijus atitinkantys atstovai muitinėje turi teisę teikti tokias paslaugas kitoje nei jų įsisteigimo valstybėje narėje.

4. Valstybės narės gali taikyti Sąjungos muitų teritorijoje neįsisteigusiems atstovams muitinėje sąlygas, nustatytas pagal 3 dalies pirmą sakinį.“

5 To paties kodekso 39 straipsnyje nustatyta:

„Įgaliotojo ekonominės veiklos vykdytojo statusas suteikiamas remiantis šiais kriterijais:

a) nepadaryta reikšmingų arba kartotinių muitų teisės aktų ir mokesčių taisyklių pažeidimų, taip pat nėra duomenų apie sunkius nusikaltimus, susijusius su pareiškėjo ekonomine veikla;

b) pareiškėjo pateikti įrodymai, liudijantys apie aukštą jo veiklos ir prekių srautų valdymo lygį, kurį užtikrinanti prekybos ir, atitinkamais atvejais, transporto registrų tvarkymo sistema sudaro galimybes tinkamai atlikti muitinį tikrinimą;

c) mokumas, kuris laikomas įrodytu, jeigu pareiškėjo finansinė padėtis yra gera, ir dėl to jis gali vykdyti savo įsipareigojimus, deramai atsižvelgus į atitinkamos verslo veiklos rūšies ypatumus;

d) sprendžiant, ar suteikti 38 straipsnio 2 dalies a punkte nurodytą leidimą, – tiesiogiai su vykdoma veikla susiję praktiniai kompetencijos arba profesinės kvalifikacijos standartai; ir

e) sprendžiant, ar suteikti 38 straipsnio 2 dalies b punkte nurodytą leidimą, – atitinkami saugumo ir saugos standartai, kurie laikomi įgyvendintais, jeigu pareiškėjas pateikia įrodymus, kad taiko tinkamas priemones, užtikrinančias tarptautinės tiekimo grandinės saugumą ir saugą, be kita ko, fizinės objektų apsaugos ir patekimo į juos kontrolės, logistikos procesų ir konkrečių prekių rūšių tvarkymo, personalo valdymo bei jo verslo partnerių tapatybės nustatymo srityse.“

Direktyva 2006/123

6 Direktyvos 2006/123 2, 5, 6, 29 ir 40 konstatuojamosios dalys suformuluotos taip:

„(2) Konkurencinga paslaugų rinka yra būtina siekiant skatinti Europos Sąjungos ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą. Šiuo metu daug kliūčių vidaus rinkoje neleidžia teikėjams, ypač mažosioms ir vidutinėms įmonėms (MVĮ), išplėsti savo veiklą už nacionalinių sienų ir naudotis visomis vidaus rinkos teikiamomis galimybėmis. Visa tai silpnina pasaulinį Europos Sąjungos teikėjų konkurencingumą. Laisva rinka, reikalaujanti iš valstybių narių panaikinti peržengiančio sieną paslaugų teikimo apribojimus, kartu didinant skaidrumą ir gerinant vartotojų informavimą, suteiktų vartotojams didesnį pasirinkimą ir pasiūlytų geresnių paslaugų žemesnėmis kainomis.

<…>

(5) Todėl būtina pašalinti kliūtis valstybėse narėse veikiančių teikėjų įsisteigimo laisvei ir laisvam paslaugų judėjimui tarp valstybių narių bei užtikrinti gavėjams ir teikėjams būtiną teisinį tikrumą, kad jie galėtų praktiškai naudotis šiomis dviem Sutartyje įtvirtintomis pagrindinėmis laisvėmis. Kadangi kliūtys paslaugų vidaus rinkoje turi įtakos subjektams, kurie pageidauja įsisteigti kitose valstybėse narėse, ir subjektams, kurie teikia paslaugą kitoje valstybėje narėje, bet ten neįsisteigia, būtina suteikti teikėjams galimybę plėtoti jų veiklą vidaus rinkoje ir įsisteigiant valstybėje narėje, ir pasinaudojant laisvu paslaugų judėjimu. Teikėjai privalo turėti galimybę rinktis tarp šių dviejų laisvių, atsižvelgiant į savo augimo strategiją kiekvienoje valstybėje narėje.

(6) Šių kliūčių neįmanoma pašalinti vien tik tiesiogiai taikant Sutarties 43 ir 49 straipsnius, kadangi, pirma, kiekvieno konkretaus atvejo nagrinėjimas per pažeidimų procedūras prieš atitinkamas valstybes nares, ypač po plėtros, būtų itin sudėtingas nacionalinėms ir Bendrijos institucijoms, ir antra, daugeliui kliūčių pašalinti reikia iš anksto suderinti nacionalinius teisės aktus ir pradėti administracinį bendradarbiavimą. Kaip pripažino Europos Parlamentas ir Taryba, Bendrijos teisėkūros priemonės leidžia sukurti tikrą paslaugų vidaus rinką.

<…>

(29) Atsižvelgiant į tai, kad Sutartyje numatytas specialus teisinis pagrindas klausimams mokesčių srityje, ir į tai, kad toje srityje jau priimti Bendrijos aktai, iš šios direktyvos taikymo srities būtina pašalinti mokesčių srities klausimus.

<…>

(40) Svarbių visuomenės interesų <…> samprata apima bent tokias sritis: <…> vartotojų apsauga; <…> sukčiavimo prevencija; <…>“

7 Direktyvos 2006/123 1 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta:

„Šioje direktyvoje pateikiamos bendrosios nuostatos, skirtos padėti paslaugų teikėjams naudotis įsisteigimo laisve ir laisvam paslaugų judėjimui palengvinti, kartu užtikrinant aukštą paslaugų kokybę.“

8 Šios direktyvos 2 straipsnyje nustatyta:

„1. Ši direktyva taikoma valstybėje narėje įsisteigusių teikėjų teikiamoms paslaugoms.

<…>

3. Ši direktyva netaikoma mokesčių sričiai.“

9 Minėtos direktyvos 3 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Jeigu šios direktyvos nuostatos prieštarauja kito Bendrijos akto, reglamentuojančio tam tikrus teisės teikti paslaugą ar vykdyti paslaugos teikimo veiklą konkrečiuose sektoriuose ar profesijose aspektus, nuostatai, pirmenybė teikiama to kito Bendrijos akto nuostatai, kuri ir taikoma minėtiems sektoriams ar profesijoms. <…>“

10 Direktyvos 4 straipsnis „Apibrėžimai“ suformuluotas taip:

„Šioje direktyvoje vartojami tokie apibrėžimai:

1) paslauga – tai bet kokia savarankiška, paprastai už užmokestį atliekama ekonominė veikla, kaip nurodyta Sutarties 50 straipsnyje;

<…>

6) leidimų išdavimo tvarka – tai bet kokia procedūra, pagal kurią faktiškai reikalaujama, kad [paslaugų] teikėjas arba gavėjas imtųsi priemonių gauti formaliam arba numanomam kompetentingos institucijos sprendimui dėl teisės teikti paslaugas ar vykdyti paslaugų teikimo veiklą;

7) reikalavimas – tai bet koks įpareigojimas, draudimas, sąlyga ar apribojimas, numatytas valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose arba pagal teismų praktiką, administracinę praktiką ar profesinių įstaigų taisykles, arba profesinių asociacijų ar kitų profesinių organizacijų kolektyvines taisykles, priimtas šioms naudojantis teisiniu savarankiškumu; socialinių partnerių suderėtuose kolektyviniuose susitarimuose nustatytos taisyklės nelaikomos reikalavimais, kaip apibrėžta šioje direktyvoje;

8) svarbūs visuomenės interesai – tai priežastys, pripažintos tokiomis Teisingumo Teismo praktikoje, įskaitant: viešąją tvarką; visuomenės saugumą; visuomenės saugą; visuomenės sveikatą; socialinės apsaugos sistemos finansinės pusiausvyros išsaugojimą; vartotojų, paslaugų gavėjų ir darbuotojų apsaugą; prekybos sandorių sąžiningumą; kovą su sukčiavimu; aplinkos ir miesto aplinkos apsaugą; gyvūnų sveikatą; intelektinę nuosavybę; nacionalinio istorinio ir meninio paveldo išsaugojimą; socialinės politikos ir kultūros politikos tikslus.

<…>“

11 Direktyvos 2006/123 10 straipsnyje „Leidimo išdavimo sąlygos“ numatyta:

„1. Leidimų išdavimo tvarka grindžiama kriterijais, kurie neleidžia kompetentingoms institucijoms naudotis vertinimo įgaliojimais savavališkai.

2. 1 dalyje nurodyti kriterijai turi būti:

a) nediskriminaciniai;

b) pateisinami svarbiais visuomenės interesais;

c) proporcingi tokiam visuomenės interesų tikslui;

<…>

4. Leidimas suteikia teikėjui teisę teikti paslaugas ar vykdyti paslaugų teikimo veiklą visoje valstybės teritorijoje, įskaitant atstovybių, pavaldžiųjų įmonių, filialų arba biurų steigimą, išskyrus atvejus, kai kiekvienas atskiras leidimas įsisteigti arba leidimo galiojimo apribojim[as] tam tikra teritorijos dalimi pateisinamas svarbiais visuomenės interesais.

<…>“

12 Šios direktyvos 15 straipsnyje įtvirtinta:

„1. Valstybės narės patikrina, ar pagal jų teisės sistemą taikomi kurie nors 2 dalyje išvardyti reikalavimai, ir užtikrina, kad visi tokie reikalavimai atitiktų 3 dalyje nustatytas sąlygas. Valstybės narės pakeičia savo įstatymus ir kitus teisės aktus taip, kad jie atitiktų minėtas sąlygas.

2. Valstybės narės patikrina, ar pagal jų teisės sistemą teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui taikomas kuris nors iš šių nediskriminacinių reikalavimų:

a) kiekybiniai ar teritoriniai apribojimai, visų pirma apribojimai, susiję su gyventojų skaičiumi arba su minimaliu geografiniu atstumu tarp teikėjų;

<…>

e) draudimas turėti daugiau nei vieną įmonę tos pačios valstybės teritorijoje;

<…>

3. Valstybės narės patikrina, kad 2 dalyje nurodyti reikalavimai atitiktų šias sąlygas:

a) nediskriminavimas: reikalavimai neturi būti tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuojantys pagal pilietybę arba pagal įmonės registruotos buveinės vietą;

b) būtinybė: reikalavimai turi būti pateisinami svarbiais visuomenės interesais;

c) proporcingumas: reikalavimai turi būti tinkami siekiamam tikslui įgyvendinti; jais neturi būti reikalaujama daugiau negu reikia tam tikslui pasiekti; ir turi būti neįmanoma pakeisti tokių reikalavimų kitomis, mažiau ribojančiomis priemonėmis, kuriomis pasiekiamas toks pat rezultatas.

<…>“

Italijos teisė

13 1991 m. gruodžio 30 d. *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* (Dekretas įstatymas Nr. 417 dėl nuostatų dėl pridėtinės vertės mokesčio, mokesčių už akcijų ar vertybinių popierių perleidimo sutartis ir kitų skubių mokestinių

nuostatų taikymo kriterijų; GURI Nr. 1, 1992 m. sausio 2 d., p. 3), kuris su tam tikrais pakeitimais buvo priimtas kaip 1992 m. vasario 6 d. *legge n. 66* (įstatymas Nr. 66) (GURI Nr. 33, 1992 m. vasario 10 d., p. 4), 7 straipsnio 1f ir 1g dalyse nustatyta:

„1f. 1e dalyje nurodyti muitinės tarpininkai gali steigti kapitalo bendroves, kurių minimalus kapitalas yra 100 milijonų lirų [Italijos lirų (ITL) (apie 51 645 EUR)] ir kurių vienintelis tikslas – teikti muitinės pagalbos paslaugas, kad, gavę finansų ministro leidimą, be 1e dalyje nurodytų užduočių, galėtų vykdyti šias užduotis:

a) priimti arba išduoti muitinės deklaracijas, gavus ir oficialiai patikrinus atitinkamus komercinius dokumentus – tvirtinti tų deklaracijų turinį, be kita ko, taip pat priimti visiško arba dalinio prekių tikrinimo programas ir atrankos kriterijus;

b) tvirtinti duomenis, gautus ir tvarkomus pagal 1e dalies a, b ir c punktus, siekiant įvykdyti Bendrijos teisės aktuose numatytus formalumus.

1g. Mokesčių administratorius turi teisę nurodyti bendrovėms, turinčioms leidimą vykdyti muitinės pagalbos veiklą (įskaitant ir atvejus, kai nukrypstama nuo įstatymų ar kitų teisės aktų nuostatų, kuriose numatyta kitaip), pateikti jų turimus duomenis ir informaciją. Finansų ministro dekrete, kuris turi būti priimtas ne vėliau kaip iki 1992 m. liepos 31 d. <…>, nustatomos nuostatos, būtinos 1f daliai įgyvendinti, įskaitant nuostatas, susijusias su toje pačioje 1f dalyje numatytomis bendrovėmis, ypač jų įtraukimo į tam tikslui numatytą registrą kriterijus ir tvarką, finansų ministro leidimų vykdyti joms pavestas užduotis suteikimo tvarką, taip pat nuostatas dėl mokesčių administratorių vykdomos kontrolės ir priežiūros, įskaitant patikrinimus <…>“

14 1992 m. gruodžio 11 d. *decreto ministeriale n. 549 – Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale* (Ministro dekretas Nr. 549 dėl muitinės pagalbos centrų įsteigimo; GURI Nr. 17, 1993 m. sausio 22 d., p. 16; toliau – Ministro dekretas Nr. 549/1992) 1 straipsnyje įtvirtinta:

„1. Muitinės tarpininkai, kurie ne trumpiau kaip trejus metus yra įtraukti į profesinį registrą <…> ir profesinę veiklą vykdo ne darbo sutarties pagrindu, turi teisę steigti kapitalo bendroves, vadinamas CAD <…>, kurių vienintelis tikslas – teikti muitinės pagalbos paslaugas <…>.

2. [CAD] veiklos priežiūrą ir patikrinimus atlieka mokesčių administratorius <…>

<…>“

15 Šio dekreto 2 straipsnyje numatyta:

„1. Įstatymo [Nr. 66] 7 straipsnio 1f punkte numatytas finansų ministro leidimas 1 straipsnio 1 dalyje nurodytoms bendrovėms suteikiamas pateikus Muitų ir netiesioginių mokesčių departamentui šiuos dokumentus: a) bendrovės steigimo sutartį, kurioje nurodomi akcininkai ir neterminuotai galiojanti licencija; b) bendrovės įstatai, parengti pagal šio dekreto priede pateiktą patvirtintą pavyzdį; c) bendrovės registracijos Prekybos, pramonės, amatų ir žemės ūkio rūmuose pažymėjimas; d) kompetentingos departamento tarybos patvirtinimas, kad visi bendrovės nariai ne mažiau kaip trejus metus yra įtraukti į profesinį registrą, vykdo profesinę veiklą ne darbo sutarties pagrindu ir nėra pagrindo jiems išduotiems leidimams sustabdyti ar panaikinti pagal [1973 m. sausio 23 d. *Decreto del Presidente della Repubblica n. 43 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale* (Respublikos

prezidento dekretas Nr. 43 dėl muitų teisės aktų sąvado; GURI Nr. 80 paprastasis priedas, 1973 m. kovo 28 d., toliau – Dekretas Nr. 43/1973) 53 ar 54 straipsnį.

2. Be to, turi būti pateiktas teritorijos, kurioje yra [CAD] patalpos, kompetentingo muitinės padalinio išduotas dokumentas, kuriuo, atlikus patikrinimą, patvirtinama, kad įmonė iš tiesų turi tinkamas patalpas ir įrangą muitinės pagalbos veiklai vykdyti, įskaitant apskaitos ir dokumentų saugojimo sistemą. Apie bet kurią įmonę, kuri vėliau dalyvauja [CAD] veikloje, taip pat turi būti pranešta kompetentingam muitinės padaliniui, kad šis atliktų reikiamą patikrinimą.

<…>“

16 Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnyje numatyta:

„1. Muitų ir netiesioginių mokesčių departamento Centrinėje muitinės direkcijoje sukuriamas specialus registras, į kurį, gavus išankstinį finansų ministro leidimą, privalomai įrašomos 1 straipsnio 1 dalyje nurodytos bendrovės. Registruojant nurodomi bendrovės identifikaciniai duomenys, leidimo numeris, mokesčių mokėtojo kodas ir [pridėtinės vertės mokesčio (PVM)] mokėtojo kodas, taip pat eilės numeris.

<…>

3. 1 straipsnio 1 dalyje nurodytos bendrovės, kurioms išduotas leidimas, vykdo veiklą muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje yra jų buveinė, teritorijoje; jos gali burtis su analogiškomis bendrovėmis, kurių buveinė yra ir kurioms išduotas leidimas vykdyti veiklą kitų padalinių veiklos teritorijoje, ir sudaryti Europos ekonominių interesų grupes, kaip numatyta [1985 m. liepos 25 d. Tarybos reglamente (EEB) Nr. 2137/1985 dėl Europos ekonominių interesų grupių (EEIG) (OL L 199, 1985, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 17 sk., 1 t., p. 83)], kurioms taikomas 1991 m. liepos 23 d. *decreto legislativo* <…> *n. 240* [(Įstatyminis dekretas Nr. 240)]“.

17 Ministro dekreto Nr. 549/1992 7 straipsnio 4 dalyje numatyta:

„Teritorinė muitinės direkcija gali duoti nurodymus tikrinti arba kontroliuoti jos veiklos teritorijoje esančiose [CAD] patalpose ar kitose vietose vykdomą veiklą.“

18 Šio ministro dekreto 8 straipsnis suformuluotas taip:

„1. Siekiant užtikrinti, kad [CAD] tinkamai tvarkytų apskaitą, kad atliktos operacijos atitiktų keliamus reikalavimus ir kad būtų laikomasi nustatytų prievolių, atliekama [CAD] priežiūra, įskaitant tikrinimą, t. y. atrankos būdu atliekamas kryžminis operacijų, nurodytų [CAD] apskaitoje, įrašuose ir kituose jų turimuose dokumentuose, muitinės įstaigų ir naudotojų, veikusių šiuose [CAD], veiksmų patikrinimas. Ši stebėsena atliekama bent kartą per metus.

<…>

3. Nepažeidžiant jokių kitų teisinių įpareigojimų, jeigu stebėsenos metu nustatoma pažeidimų kitų finansinių tarnybų ar institucijų kompetencijai priklausančiose srityse, atitinkamos tarnybos apie tai oficialiai informuojamos.“

19 2000 m. liepos 25 d. *lege n. 213 – Norme di adeguamento dell'attività degli spedizionieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell'interscambio internazionale delle merci* (įstatymas Nr. 213, kuriuo muitinės tarpininkų veikla pritaikoma prie kintančių prekybos ir tarptautinės prekybos prekėmis pokyčių) (GURI Nr. 178, 2000 m. rugpjūčio 1 d., p. 5) 3 straipsnyje įtvirtinta:

„<…>

4. CAD išduotame leidime vykdyti veiklą numatoma, kad jiems gali būti taikomos supaprastintos deklaravimo procedūros, numatytos 1992 m. spalio 12 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 2913/92 [, nustatančio Bendrijos muitinės kodeksą (OL L 302, 1992, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 2 sk., 4 t., p. 307),] 76 straipsnyje ir 1993 m. liepos 2 d. Komisijos reglamento (EEB) Nr. 2454/93 [išdėstančio Tarybos reglamento (EEB) Nr. 2913/92, nustatančio Bendrijos muitinės kodeksą, įgyvendinimo nuostatas (OL L 253, 1993, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 2 sk., 6 t., p. 3)] 253 ir paskesniuose straipsniuose nustatytomis sąlygomis ir tvarka.

5. Taikydami supaprastintas procedūras CAD gali pateikti prekes ne tik [Dekreto Nr. 43/1973] 17 straipsnyje numatytose muitinės operacijoms vykdyti skirtose patalpose ir vietose, bet ir į asmenų, kurių vardu jie veikia kiekvienu atveju, patalpose ir sandėliuose, ir kuriuose tos prekės yra, jeigu minėtos patalpos ar sandėliai yra muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje jiems yra išduotas leidimas vykdyti veiklą, teritorijoje.

<…>“

20 Dekreto Nr. 43/1973 su pakeitimais, padarytais 2010 m. kovo 26 d. *decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno* (Įstatyminis dekretas Nr. 59, kuriuo įgyvendinama Direktyva 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje) (2010 m. balandžio 23 d. GURI paprastasis priedas Nr. 94), 82 straipsnio 1 dalies b punktu, 47 straipsnio 3 dalyje nustatyta:

„Asmuo, paskirtas muitinės tarpininku, turi teisę teikti muitinės deklaracijas visoje valstybės teritorijoje.“

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

21 *Cad Mellano* yra CAD, savo klientams teikiantis atstovavimo muitinėje paslaugas. Leidimą vykdyti veiklą jam išdavė *Direzione territoriale II per la Liguria, il Piemonte e la Valle d'Aosta* (Ligūrijos, Pjemonto ir Aostos Slėnio II teritorinė direkcija, Italija), kurios veiklos teritorijoje yra to CAD buveinė. Tam, kad galėtų vykdyti supaprastintas procedūras, *Cad Mellano* šio muitinės padalinio veiklos teritorijoje turi patalpas, kurioms yra suteiktas leidimas, ir kuriose jis gali atlikti muitinės operacijas su prekėmis, nepateikiant jų muitinei arba nevežant į importuotojo patalpas.

22 2021 m. *Cad Mellano* sudarė sutartį su Vokietijos bendrove ALFA dėl muitinės deklaracijų, susijusių su importu iš Jungtinės Karalystės ir eksportu į tą šalį, išdavimo.

23 Siekdamas vykdyti ALFA priklausančių prekių importo ir eksporto operacijas, *Cad Mellano* sudarė sutartį su bendrove BETA, turinčia sandėlį Vicenzos provincijoje (Italija), t. y. už muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje yra *Cad Mellano* buveinė, veiklos teritorijos ribų. Todėl *Cad Mellano* kreipėsi į kompetentingas muitines, prašydama leidimo vykdyti veiklą tose patalpose.

24 2021 m. spalio 20 d. šis prašymas buvo atmestas remiantis Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalimi, pagal kurią CAD gali vykdyti savo veiklą tik muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje yra jų buveinė, teritorijoje.

25 *Cad Mellano* kreipėsi į *Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte* (Pjemonto regiono administracinis teismas, Italija), prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusį teismą, prašydamas panaikinti šį atsisakymą.

26 Pirma, šiam teismui kyla abejonių dėl Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalies suderinamumo su Muitinės kodekso 18 straipsnio 3 dalimi. Iš tiesų pastarojoje nuostatoje įtvirtinta, kad jei atstovas muitinėje atitinka šio kodekso 39 straipsnio a–d punktuose nustatytus kriterijus, jam turėtų būti leista teikti paslaugas kitoje nei jo įsisteigimo valstybėje narėje. Juo labiau toks atstovas turėtų turėti galimybę vykdyti savo veiklą visoje įsisteigimo valstybės narės teritorijoje.

27 Antra, Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalis gali prieštarauti Direktyvos 2006/123 10 straipsnio 4 daliai. Iš tiesų pastaroji nuostata suteikia teisę leidimą gavusiam paslaugų teikėjui teikti paslaugas ar vykdyti paslaugų teikimo veiklą visoje valstybės teritorijoje, „įskaitant atstovybių, pavaldžiųjų įmonių, filialų arba biurų steigimą“, išskyrus atvejus, kai kiekvienos įmonės leidimo galiojimo apribojimas tam tikra teritorijos dalimi pateisinamas svarbiais visuomenės interesais. Viena vertus, reikia pripažinti, kad pagrindinėje byloje nėra duomenų, jog toks apribojimas pateisinamas. Kita vertus, pagal ginčijamą nacionalinės teisės nuostatą CAD draudžiama turėti daugiau nei vieną padalinį valstybės teritorijoje. Toks draudimas nėra nei būtinas, nei proporcingas.

28 Trečia, CAD veiklos teritorinis apribojimas gali prieštarauti SESV 56–62 straipsniams. Iš tiesų šių CAD, veikiančių kaip kapitalo bendrovės, padėtis yra objektyviai mažiau palanki nei muitinės tarpininkų, kuriems, vykdant tą pačią veiklą kaip ir CAD, nekeliama jokių teritorinių apribojimų.

29 Šiomis aplinkybėmis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalyje numatytas Italijoje įsisteigusių CAD laisvės teikti paslaugas apribojimas gali turėti ir tarpvalstybinį poveikį, nes ši nuostata taikoma kitose valstybėse narėse įsisteigusiems paslaugų teikėjams.

30 Šiomis aplinkybėmis *Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte* (Pjemonto regiono administracinis teismas, Italija) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar [Muitinės kodekso] 18 straipsnis, siejamas su jo 21 konstatuojamąja dalimi, turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiama nacionalinės teisės nuostata (Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalis) ir praktika, pagal kurias nustatytas CAD <…> veiklos apribojimas „leidime nurodytoje vietoje“ už regioną, keletą regionų arba keletą provincijų atsakingos [muitinės] direkcijos teritorijoje, kurioje yra jo buveinė, nenumatant galimybės plėsti veiklą visoje valstybės teritorijoje?

2. Ar [Direktyvos 2006/123] 10 ir 15 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiama nacionalinė teisės nuostata (Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalis) ir praktika, pagal kurias nustatytas CAD <…> veiklos apribojimas „leidime nurodytoje vietoje“ už regioną, keletą regionų arba keletą provincijų atsakingos [muitinės] direkcijos

teritorijoje, kurioje yra jo buveinė, nenumatant galimybės plėsti veiklą visoje valstybės teritorijoje ir kartu numatant tokią galimybę veikti visoje valstybės teritorijoje tik muitinės tarpininkams?

3. Ar SESV 56 ir 62 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiama nacionalinės teisės nuostata (Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalis) ir praktika, pagal kurias nustatytas CAD <…> veiklos apribojimas „leidime nurodytoje vietoje“ už regioną, keletą regionų arba keletą provincijų atsakingos [muitinės] direkcijos teritorijoje, kurioje yra jo buveinė, nenumatant galimybės plėsti veiklą visoje valstybės teritorijoje ir kartu numatant tokią galimybę veikti visoje valstybės teritorijoje tik muitinės tarpininkams?“

Dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtinumo

31 Italijos vyriausybė mano, kad prejudiciniai klausimai neturi dalyko. Iš tiesų galima pateikti Sąjungos teisę atitinkantį Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalies aiškinimą, todėl prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra netikslingas.

32 Iš pradžių reikia priminti, kad SESV 267 straipsnyje numatyta procedūra yra pagrįsta aiškiu nacionalinių teismų ir Teisingumo Teismo funkcijų atskyrimu. Pagrindinėje byloje nagrinėjamų faktinių aplinkybių konstatavimas bei vertinimas ir nacionalinės teisės aiškinimas bei taikymas priklauso tik nacionalinio teismo jurisdikcijai. Be to, tik bylą nagrinėjantis nacionalinis teismas, atsakingas už sprendimo priėmimą, atsižvelgdamas į konkrečios bylos aplinkybes, turi įvertinti Teisingumo Teismui pateikiamų klausimų reikalingumą ir svarbą (šiuo klausimu žr. 2022 m. gegužės 12 d. Sprendimo *U.I. (Netiesioginis atstovas muitinėje)*, C-714/20, EU:C:2022:374, 33 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

33 Remiantis tuo, darytina išvada, kad nacionalinio teismo pateiktiems klausimams dėl Sąjungos teisės išaiškinimo, atsižvelgiant į jo paties nurodytą teisinį pagrindą ir faktines aplinkybes, kurių Teisingumo Teismas neprivalo tikrinti, taikoma svarbos prezumpcija. Taigi Teisingumo Teismas gali atmesti nacionalinio teismo pateiktą prašymą tik jeigu akivaizdu, kad prašomas Sąjungos teisės išaiškinimas visiškai nesusijęs su pagrindinėje byloje nagrinėjamo ginčo aplinkybėmis ar dalyku, jeigu problema hipotetinė arba Teisingumo Teismas neturi informacijos apie faktines ir teisines aplinkybes, būtinos tam, kad naudingai atsakytų į jam pateiktus klausimus (šiuo klausimu žr. 2023 m. balandžio 27 d. Sprendimo *Legea*, C-686/21, EU:C:2023:357, 25 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

34 Šiuo atveju prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pakankamai aiškiai išdėstė teisines ir faktines aplinkybes ir priežastis, paskatinusias jį iškelti klausimą dėl tam tikrų Sąjungos teisės nuostatų išaiškinimo, kuris, jo manymu, yra būtinas sprendimui jo nagrinėjamoje byloje priimti. Nėra akivaizdu, kad prašomas išaiškinimas nesusijęs su pagrindinėje byloje nagrinėjamu ginču ar kad iškelta problema yra hipotetinė.

35 Šio vertinimo nepaneigia Italijos vyriausybės pateikti argumentai. Nors nacionaliniai teismai turi aiškinti nacionalinę teisę kuo labiau atsižvelgdami į Sąjungos teisės reikalavimus, siekiant užtikrinti visišką pastarosios veiksmingumą, vis dėlto per SESV 267 straipsnyje numatytą procedūrą Teisingumo Teismas turi aiškinti nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nurodytas Sąjungos teisės nuostatas, kad pateiktų išsamią informaciją, kurios pagrindu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas galėtų įvertinti nacionalinės teisės aktų atitiktį toms nuostatoms. Savo prejudiciniais klausimais nacionalinis teismas konkrečiai prašo

Teisingumo Teismo pateikti Sąjungos teisės aiškinimo gaires, kad galėtų įvertinti tam tikrų nacionalinės teisės nuostatų suderinamumą su šia teise, tačiau neprašo paties Teisingumo Teismo tuo klausimu priimti sprendimo.

36 Šiomis aplinkybėmis reikia pripažinti, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra priimtinas.

Dėl prejudicinių klausimų

Dėl pirmojo klausimo

37 Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Muitinės kodekso 18 straipsnio 3 dalis turi būti aiškinama taip, kad pagal ją draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurias atstovų muitinėje, įsisteigusių kaip kapitalo bendrovė, kurios vienintelis tikslas – teikti muitinės pagalbos paslaugas, veikla ribojama muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje yra šios bendrovės buveinė, teritorija.

38 Pagal suformuotą jurisprudenciją svarbu Sąjungos teisės nuostatas aiškinti atsižvelgiant ne tik į jų formuluotę, bet ir į kontekstą ir teisės akto, kuriame jos įtvirtintos, tikslus (2021 m. liepos 15 d. Sprendimo *BEMH ir CNCC*, C-325/20, EU:C:2021:611, 18 punktas ir 2023 m. spalio 12 d. Sprendimo *INTER CONSULTING*, C-726/21, EU:C:2023:764, 43 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

39 Muitinės kodekso 18 straipsnio 3 dalies pirmame sakinyje įtvirtinta, kad pagal Sąjungos teisę valstybės narės gali nustatyti sąlygas, kuriomis atstovas muitinėje gali teikti paslaugas valstybėje narėje, kurioje jis yra įsisteigęs.

40 Dėl kitoje valstybėje narėje įsisteigusio atstovo muitinėje teikiamų paslaugų šio kodekso 18 straipsnio 3 dalies antrame sakinyje numatyta, kad, neribojant suinteresuotosios valstybės narės teisės taikyti liberalesnius kriterijus, toks atstovas turi teisę teikti tokias paslaugas kitoje nei jo įsisteigimo valstybėje narėje, jeigu jis atitinka minėto kodekso 39 straipsnio a–d punktuose nustatytus kriterijus.

41 Pagal šiuos kriterijus atstovas muitinėje turi įrodyti, kad nėra padaręs reikšmingų arba kartotinių muitų teisės aktų ir mokesčių taisyklių pažeidimų, kad aukštą jo veiklos ir prekių srautų valdymo lygį užtikrina prekybos registrų tvarkymo sistema, kad jis yra mokus ir jo finansinė padėtis yra gera, ir dėl to jis gali vykdyti savo įsipareigojimus, deramai atsižvelgus į atitinkamos verslo veiklos rūšies ypatumus, ir kad jis laikosi tiesiogiai su vykdoma veikla susijusių praktinių kompetencijos arba profesinės kvalifikacijos standartų.

42 Taigi iš Muitinės kodekso 18 straipsnio 3 dalies matyti, kad atstovui muitinėje, norinčiam teikti savo paslaugas kitoje nei jo įsisteigimo valstybėje narėje, taikomos šio kodekso 39 straipsnio a–d punktuose numatytos sąlygos, neribojant atitinkamos valstybės narės teisės taikyti liberalesnius kriterijus. Vis dėlto šios sąlygos nėra taikomos atstovui muitinėje, teikiančiam paslaugas savo įsisteigimo valstybėje narėje; ši valstybė gali nustatyti Sąjungos teisę atitinkančias šių paslaugų teikimo sąlygas.

43 Šiuo atveju Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta CAD taikoma sąlyga, pagal kurią jų veikla ribojama muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje yra jų buveinė, teritorija. Taip Italijos Respublika pasinaudojo šio kodekso 18 straipsnio 3 dalies pirmu sakiniu jai suteikta galimybe nustatyti sąlygas, kuriomis atstovai muitinėje, veikiantys kaip šios valstybės narės teritorijoje įsteigtos kapitalo bendrovės, gali teikti paslaugas šioje teritorijoje.

44 Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad Muitinės kodekso 18 straipsnio 3 dalis turi būti aiškinama taip, kad pagal ją nedraudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurias atstovų muitinėje, įsisteigusių kaip kapitalo bendrovė, kurios vienintelis tikslas – teikti muitinės pagalbos paslaugas, veikla ribojama muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje yra šios bendrovės buveinė, teritorija, su sąlyga, kad tokios teisės nuostatos atitinka Sąjungos teisę.

Dėl antrojo ir trečiojo klausimo

45 Antruoju ir trečiuoju klausimais, kuriuos tikslinga nagrinėti kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar Direktyvos 2006/123 10 ir 15 straipsniai ir SESV 56–62 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurias atstovų muitinėje, įsisteigusių kaip kapitalo bendrovė, kurios vienintelis tikslas – teikti muitinės pagalbos paslaugas, veikla ribojama muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje yra šios bendrovės buveinė, teritorija.

46 Pirma, iš Direktyvos 2006/123 6 konstatuojamosios dalies matyti, kad laisvės teikti paslaugas kliūčių neįmanoma pašalinti vien tiesiogiai taikant SESV 56 straipsnį, nes, be kita ko, kiekvieno konkretaus šios laisvės ribojimo atvejo nagrinėjimas būtų itin sudėtingas (šiuo klausimu žr. 2019 m. birželio 26 d. Sprendimo *Komisija / Graikija*, C-729/17, EU:C:2019:534, 53 punktą).

47 Iš tiesų, jeigu nacionalinė priemonė būtų nagrinėjama atsižvelgiant ir į Direktyvos 2006/123, ir į SESV nuostatas, tai reikštų, kad kiekvieną konkretų atvejį reikia nagrinėti pagal pirminę teisę ir būtų kvestionuojamas selektyvus šia direktyva atliktas suderinimas (šiuo klausimu žr. 2018 m. sausio 30 d. Sprendimo *X ir Visser*, C-360/15 ir C-31/16, EU:C:2018:44, 96 punktą).

48 Darytina išvada, kad jeigu paslaugų teikimo laisvės apribojimas patenka į Direktyvos 2006/123 taikymo sritį, jo nebereikia nagrinėti atsižvelgiant į SESV 56 straipsnį (šiuo klausimu žr. 2019 m. birželio 26 d. Sprendimo *Komisija / Graikija*, C-729/17, EU:C:2019:534, 54 punktą).

49 Antra, žinoma, reikia pažymėti, kad pagrindinė byla susijusi išimtinai su vidaus situacija, nes jos aplinkybės susijusios su Italijos valdžios institucijų atsisakymu leisti Italijoje įsteigtai bendrovei vykdyti veiklą Italijos teritorijoje, bet ne to muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje yra šios bendrovės buveinė, teritorijoje.

50 Vis dėlto tokia aplinkybė nereiškia, kad netaikomos Direktyvos 2006/123 III skyriaus nuostatos ir jos 10 bei 15 straipsniai, nes šio III skyriaus nuostatos turi būti aiškinamos taip, kad jos taikomos ir situacijai, kurios visos reikšmingos aplinkybės susijusios tik su viena valstybe nare (2022 m. sausio 13 d. Sprendimo *Minister Sprawiedliwości*, C-55/20, EU:C:2022:6, 89 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Iš tiesų siekiant visapusiškai sukurti paslaugų vidaus rinką, visų pirma reikia panaikinti kliūtis, su kuriomis susiduria paslaugų teikėjai, siekdami įsisteigti valstybėse narėse, – nesvarbu, ar tai jų, ar kita valstybė narė, – ir kurios gali pakenkti jų galimybei teikti paslaugas visoje Sąjungoje esantiems gavėjams (2018 m. sausio 30 d. Sprendimo *X ir Visser*, C-360/15 ir C-31/16, EU:C:2018:44, 105 punktas).

51 Taigi, siekiant atsakyti į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimus, reikia išaiškinti Direktyvos 2006/123 nuostatas tiek, kiek jos taikytinos pagrindinės bylos faktinėms aplinkybėms.

Dėl Direktyvos 2006/123 taikymo srities

52 Iš pradžių reikėtų priminti, kad Direktyvos 2006/123 3 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad jeigu šios direktyvos nuostatos prieštarauja akto, reglamentuojančio tam tikrus teisės teikti paslaugą ar vykdyti paslaugos teikimo veiklą konkrečiuose sektoriuose ar profesijose aspektus, nuostatoms, pirmenybė teikiama to viršesnio akto nuostatoms.

53 Kaip matyti iš šio sprendimo 39 ir 44 punktų, Muitinės kodekso 18 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad valstybės narės gali, vadovaudamosi Sąjungos teise, nustatyti sąlygas, kuriomis atstovas muitinėje gali teikti paslaugas savo įsisteigimo valstybėje narėje, ir ja nedraudžiamos valstybės narės teisės nuostatos, pagal kurias atstovų muitinėje veikla ribojama muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje jie yra įsisteigę, teritorija.

54 Vadinasi, šiuo atžvilgiu Muitinės kodekse nėra Direktyvos 2006/123 nuostatoms prieštaraujančių taisyklių, todėl ji gali būti taikoma paslaugoms, kurias teikia atstovai muitinėje, veikiantys kaip kapitalo bendrovės, įsteigtos Italijos teritorijoje, atsižvelgiant į Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalyje numatytą teritorinį apribojimą.

55 Kalbant apie pačią atstovų muitinėje veiklą, Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 1 dalyje ir 4 straipsnyje numatyta, kad ji taikoma bet kokiai ne pagal darbo sutartį vykdomai ekonominei veiklai, kurią paprastai už užmokestį vykdo valstybėje narėje įsisteigęs paslaugų teikėjas, nesvarbu, ar paskirties valstybėje narėje jis įsisteigęs nuolatinei tęstinei veiklai vykdyti, išskyrus aiškiai tam nepriskiriamas veiklos rūšis ir sritis, nurodytas šios direktyvos 2 straipsnio 2 ir 3 dalyse (šiuo klausimu žr. 2015 m. spalio 1 d. Sprendimo *Trijber ir Harmsen*, C-340/14 ir C-341/14, EU:C:2015:641, 45 punktą).

56 Tos direktyvos 2 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad ji netaikoma tam tikroms veiklos rūšims. Tos pačios direktyvos 2 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, kad ji netaikoma mokesčių sričiai.

57 Šiuo atveju, kaip matyti iš Teisingumo Teismo turimos bylos medžiagos, atstovai muitinėje, veikiantys kaip Italijos teritorijoje įsteigtos kapitalo bendrovės, kuriems taikomas Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalyje numatytas teritorinis apribojimas, už užmokestį padeda atlikti muitinės formalumus.

58 Tokioms paslaugoms taikoma Direktyva 2006/123, kaip nustatyta jos 2 straipsnio 1 dalyje, nes šie atstovai muitinėje teikia paslaugas savo įsisteigimo valstybėje narėje. Be to, atstovo muitinėje veikla atitinka pačią „paslaugų“ sąvoką, kaip ji apibrėžiama šios direktyvos 4 straipsnio 1 dalyje, nes tai yra savarankiška, paprastai už užmokestį atliekama ekonominė veikla.

59 Be to, šių atstovų muitinėje teikiamos paslaugos akivaizdžiai nepatenka į veiklos rūšis, kurios pagal Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 2 dalį aiškiai neįtrauktos į šios direktyvos taikymo sritį.

60 Kalbant apie Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 3 dalį, kurioje numatyta, kad ši direktyva „netaikoma mokesčių sričiai“, iš jos 29 konstatuojamosios dalies matyti, kad mokesčių srities klausimai yra pašalinti iš šios direktyvos taikymo srities visų pirma dėl to, kad SESV yra numatytas specialus teisinis pagrindas šios srities klausimams.

61 Šiuo atžvilgiu, kaip pažymėjo Europos Komisija, reikia atskirti mokesčių ir muitų sritis, nes pastaroji pagal SESV 3 straipsnio 1 dalies a punktą priklauso išimtinei Sąjungos kompetencijai ir ją reglamentuoja Sąjungos muitų teisės aktai, visų pirma – Muitinės kodeksas. Dėl atstovų muitinėje teikiamų paslaugų, šio kodekso 18 straipsnio 3 dalyje daroma nuoroda į nacionalinės teisės aktus, tačiau reikalaujama, kad jie atitiktų Sąjungos teisę, vadinasi, ir Direktyvą 2006/123. Taigi pagal jos 2 straipsnio 3 dalį negalima atmesti galimybės, kad ši direktyva gali būti taikoma nagrinėjamu atveju.

62 Tokiomis aplinkybėmis atstovų muitinėje, įsisteigusių kaip Italijoje įsteigtos kapitalo bendrovės, veikla, atsižvelgiant į Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą teritorinį apribojimą, patenka į Direktyvos 2006/123 taikymo sritį.

63 Tokį Direktyvos 2006/123 taikymo srities aiškinimą patvirtina šios direktyvos tikslai, kuriuose, kaip matyti iš jos 1 straipsnio, siejamo su jos 2 ir 5 konstatuojamosiomis dalimis, nustatytos bendrosios nuostatos, kuriomis siekiama pašalinti paslaugų teikėjų įsisteigimo laisvės valstybėse narėse ir laisvo paslaugų judėjimo tarp valstybių narių kliūtis ir taip prisidėti prie laisvos ir konkurencingos paslaugų vidaus rinkos kūrimo (2018 m. sausio 30 d. Sprendimo *X ir Visser*, C-360/15 ir C-31/16, EU:C:2018:44, 104 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

64 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, nacionalinės teisės nuostatos, kaip antai nagrinėjamos pagrindinėje byloje, tiek, kiek jomis reglamentuojama atstovų muitinėje, įsisteigusių kaip Italijos teritorijoje įsteigtos kapitalo bendrovės, veikla, patenka į Direktyvos 2006/123 taikymo sritį.

Dėl bylai reikšmingų Direktyvos 2006/123 nuostatų

65 Antruoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo Teisingumo Teismo išaiškinti Direktyvos 2006/123 10 ir 15 straipsnius.

66 Pagal Direktyvos 2006/123 10 straipsnio 1 dalį (šis straipsnis yra direktyvos III skyriaus 1 skirsnyje, skirtame leidimams, kuriais suteikiama teisė teikti paslaugas) leidimų išdavimo tvarka grindžiama kriterijais, kurie neleidžia kompetentingoms institucijoms naudotis diskrecija savavališkai.

67 Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 6 punkte sąvoka „leidimų išdavimo tvarka“, kaip ji suprantama, be kita ko, pagal šios direktyvos 10 straipsnio 1 dalį, apibrėžiama kaip bet kokia procedūra, pagal kurią faktiškai reikalaujama, kad teikėjas arba gavėjas imtųsi priemonių gauti formaliam arba numanomam kompetentingos institucijos sprendimui dėl teisės teikti paslaugas ar vykdyti paslaugų teikimo veiklą.

68 Minėtos direktyvos III skyriaus 2 skirsnyje, reglamentuojančiame draudžiamus arba vertintinus reikalavimus, esančio 15 straipsnio 1 ir 2 dalyse įtvirtinti reikalavimai, kuriuos valstybės narės gali taikyti teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui šio 15 straipsnio 3 dalyje nustatytomis sąlygomis.

69 Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 1 ir 2 dalyse vartojama sąvoka „reikalavimas“ jos 4 straipsnio 7 punkte apibrėžiama kaip bet koks įpareigojimas, draudimas, sąlyga ar apribojimas, numatytas valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose arba pagal teismų praktiką, administracinę praktiką ar profesinių įstaigų taisykles, arba profesinių asociacijų ar kitų profesinių organizacijų kolektyvines taisykles, priimtas šioms naudojantis teisiniu savarankiškumu.

70 Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad „leidimų išdavimo tvarka“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 6 punktą, skiriasi nuo „reikalavimo“, kaip jis suprantamas pagal šios direktyvos 4 straipsnio 7 punktą, nes reiškia paslaugos teikėjo veiksmus ir oficialų aktą, kuriuo kompetentingos institucijos leidžia šio paslaugų teikėjo veiklą (2020 m. rugsėjo 22 d. Sprendimo *Cali Apartments*, C-724/18 ir C-727/18, EU:C:2020:743, 49 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

71 Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad pagal Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalį CAD gali gauti leidimą muitinės formalumams atlikti vietoje, fiziškai nepateikus prekių muitinės įstaigai tik tuo atveju, jei ši vieta yra šio muitinės padalinio veiklos teritorijoje.

72 Atsižvelgiant į Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalyje numatyto teritorinio apribojimo ypatumus, tokia sąlyga turi būti laikoma atitinkančia Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 1 ir 2 dalyse vartojamą sąvoką „reikalavimas“, kaip ji apibrėžta šios direktyvos 4 straipsnio 7 punkte. Iš tiesų pagrindinėje byloje nagrinėjamomis nacionalinės teisės nuostatomis atstovų muitinėje, įsisteigusių kaip kapitalo bendrovė, kurios vienintelis tikslas – teikti muitinės pagalbos paslaugas, veikla ribojama muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje yra šios bendrovės buveinė, teritorija.

Dėl Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 ir 3 dalių aiškinimo

73 Pagal Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies a punktą valstybės narės patikrina, ar pagal jų teisės sistemą teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui taikomas, be kita ko, teritorinis apribojimas.

74 Šiuo klausimu Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad pagal šios direktyvos 15 straipsnį teritorinis leidimo vykdyti paslaugų teikimo veiklą apribojimas yra paslaugų teikėjų įsisteigimo laisvės apribojimas (2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimo *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, 49 punktas).

75 Iš tiesų Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies a punkte kaip „teritorinis“ paslaugų teikimo veiklos „apribojimas“ aiškiai įvardijami „reikalavimai“, kaip jie suprantami pagal šios direktyvos 4 straipsnio 7 punktą, kurie yra sąlygos, darančios neigiamą poveikį paslaugų teikėjų įsisteigimo laisvei (2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimo *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, 51 punktas).

76 Šiuo atveju pagal Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalį neleidžiama CAD turėti leidime nurodytos vietos ne to muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje yra jo buveinė, teritorijoje; taip nustatomas teritorinis jų veiklos apribojimas.

77 Šiuo atžvilgiu, kaip pažymėjo *Cad Mellano* ir Komisija, tai, kad pagal Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalį CAD gali burtis į Europos ekonominių interesų grupes su analogiškomis bendrovėmis, kurių buveinė yra kitų muitinės padalinių veiklos teritorijoje, tam, kad ten galėtų teikti savo paslaugas, nepanaikina šioje nuostatoje įtvirtinto apribojimo, nes jiems nėra leidžiama teikti paslaugų už muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje yra jų buveinė, teritorijos ribų pagal pačių pasirinktą tvarką.

78 Tam, kad toks apribojimas būtų leidžiamas, jis turi atitikti Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 3 dalyje nustatytas sąlygas, t. y. jis turi būti taikomas nediskriminuojant pagal pilietybę, taip pat būtinas bei proporcingas siekiamiems tikslams (šiuo klausimu žr. 2015 m. gruodžio 23 d. Sprendimo *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, 56–70 punktus).

79 Taigi, atsižvelgiant į Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 3 dalyje nustatytas sąlygas, galima pateisinti apribojimą, kurį lemia Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalyje įtvirtintas reikalavimas, jei šis apribojimas nėra tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuojantis pagal pilietybę arba pagal įmonės registruotos buveinės vietą, jeigu jis pateisinamas svarbiais visuomenės interesais ir jeigu jis yra tinkamas siekiamam tikslui įgyvendinti; kartu tokiu apribojimu neturi būti reikalaujama daugiau negu reikia tam tikslui pasiekti, ir turi būti neįmanoma pasiekti to paties rezultato kitomis, mažiau ribojančiomis priemonėmis.

80 Pirma, kalbant apie Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 3 dalies a punkte nurodyto nediskriminavimo sąlygos laikymąsi, neginčijama, kad Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalyje nustatytas reikalavimas taikomas nediskriminuojant pagal pilietybę ar registruotos buveinės vietą, nes jį turi atitikti visi atstovai muitinėje, norintys pasinaudoti vadinamąja supaprastinta „leidime nurodytos vietos“ procedūra, įsisteigę Italijoje arba kitoje valstybėje narėje.

81 Antra, dėl klausimo, ar pagrindinėje byloje nagrinėjama priemonė yra pateisinama svarbiais visuomenės interesais, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 3 dalies b punktą, Italijos vyriausybė remiasi tikslu užtikrinti muitinio tikrinimo veiksmingumą, siekiant užkirsti kelią sukčiavimui muitų srityje ir apsaugoti muitinės pagalbos paslaugų gavėjus.

82 Dėl tikslo, susijusio su muitinio tikrinimo veiksmingumu, siekiant užkirsti kelią sukčiavimui muitų srityje ir apsaugoti muitinės pagalbos paslaugų gavėjus, reikėtų pažymėti, kad remiantis Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 8 punktu, siejamu su jos 40 konstatuojamąja dalimi, paslaugų gavėjų apsauga ir sukčiavimo prevencija yra svarbūs visuomenės interesai, kurie gali pateisinti įsisteigimo laisvės apribojimus (šiuo klausimu žr. 2023 m. sausio 19 d. Sprendimo *CNAE ir kt.*, C-292/21, EU:C:2023:32, 61 punktą).

83 Trečia, dėl klausimo, ar pagrindinėje byloje nagrinėjama priemonė atitinka proporcingumo principą, kaip to reikalaujama pagal Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 3 dalies c punktą, reikia patikrinti, ar tokia priemonė yra tinkama siekiamam tikslui įgyvendinti ir neviršija to, kas būtina jam pasiekti, taip pat ar nėra aptariamą laisvę mažiau ribojančių priemonių (šiuo klausimu žr. 2023 m. sausio 19 d. Sprendimo *CNAE ir kt.*, C-292/21, EU:C:2023:32, 62 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

84 Šiuo klausimu taip pat reikėtų priminti, kad pagal suformuotą jurisprudenciją nacionalinės teisės aktai yra tinkami siekiamo tikslo įgyvendinimui užtikrinti, tik jeigu jais iš tikrųjų nuosekliai ir sistemingai siekiama šio tikslo (2019 m. liepos 29 d. Sprendimo *Komisija / Austrija (Statybų inžinieriai, patentiniai patikėtiniai ir veterinarijos gydytojai)*, C-209/18, EU:C:2019:632, 94 punktas.

85 Galiausiai nacionalinis teismas, kuris vienintelis yra kompetentingas įvertinti pagrindinės bylos faktines aplinkybes, turi nustatyti, ar tokia priemonė atitinka šią sąlygą. Vis dėlto siekdamas pateikti naudingą atsakymą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui

Teisingumo Teismas, remdamasis pagrindinės bylos medžiaga ir turimomis rašytinėmis pastabomis, gali pateikti gaires, kurios leistų tam teismui priimti sprendimą (2023 m. sausio 19 d. Sprendimo *CNAE ir kt.*, C-292/21, EU:C:2023:32, 63 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

86 Pirma, kalbant apie tai, ar tokia priemonė, kaip numatyta Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalyje, yra tinkama kontrolės veiksmingumui užtikrinti, iš Teisingumo Teismui pateiktos informacijos matyti, kad CAD nustatytas teritorinis apribojimas užtikrina, kad CAD veiklos vykdymo vieta nebūtų pernelyg nutolusi nuo muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje yra jų buveinė, teritorijos.

87 Šiuo atžvilgiu reikia priminti, kad kompetentingos muitinės įstaigos geografinis artumas ir jos, kaip institucijos, išdavusios leidimą vietai muitinės procedūroms atlikti, turima informacija iš esmės gali padidinti patikrinimų vietoje veiksmingumą, o tai, kaip nurodo Italijos vyriausybė, leidžia užtikrinti nuolatinę prevencinę kontrolę.

88 Tokiu atveju reikia konstatuoti, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamomis nacionalinės teisės nuostatomis neužtikrinama, kad muitinės įstaiga, pagal savo veiklos teritoriją kompetentinga vykdyti CAD kontrolę, būtų įstaiga, esanti arčiausiai leidime nurodytos vietos, kurioje šis CAD gali vykdyti veiklą.

89 Be to, iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad pagal Dekreto Nr. 43/1973 47 straipsnio 3 dalį muitinės tarpininkai gali teikti muitinės deklaracijas visoje Italijos teritorijoje. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymėjo, kad iki šios nuostatos dalinio pakeitimo joje buvo įtvirtintas toks pat teritorinis muitinės tarpininkams taikomas apribojimas, kaip ir taikomas CAD atžvilgiu.

90 Atsižvelgiant į šį skirtingą muitinės tarpininkų ir CAD vertinimą, reikia konstatuoti, kad tik CAD taikomoje Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalyje numatytas teritorinis apribojimas nėra tinkamas siekiamiems tikslams įgyvendinti, nes juo iš tikrųjų nėra nuosekliai ir sistemiškai to siekiama, tačiau tai dar turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

91 Nors Italijos vyriausybė šiuo klausimu nurodo, kad muitinės tarpininkai negali pasinaudoti vadinamąja supaprastinta „leidime nurodytos vietos“ muitinės procedūra, nes privalo atlikti muitinės formalumus savo klientų patalpose, iš tiesų šios procedūros pranašumas yra tas, kad prekių nereikia fiziškai pristatyti į muitinės patalpas. Reikia pripažinti, kad toks pranašumas naudingas ir muitinės tarpininkams, nes jie gali pateikti prekes muitinės formalumams atlikti savo klientų patalpose.

92 Antra, dėl to, ar pagrindinėje byloje nagrinėjama priemone neviršijama to, kas būtina siekiamam tikslui įgyvendinti, reikėtų pažymėti, kad uždraudus CAD naudotis „leidime nurodytomis vietomis“, esančiomis ne to muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje yra jų buveinė, teritorijoje, CAD, norėdami naudotis tokiomis vietomis, privalo perkelti savo buveinę į šio muitinės padalinio veiklos teritoriją arba burtis į Europos ekonominių interesų grupes su analogiškomis bendrovėmis, kurių buveinė yra minėto muitinės padalinio veiklos teritorijoje.

93 Kaip matyti iš Teisingumo Teismo turimos bylos medžiagos, siekiant užtikrinti muitinio tikrinimo veiksmingumą ir norint užkirsti kelią sukčiavimui muitų srityje ir apsaugoti muitinės pagalbos paslaugų gavėjus, gali būti numatytos mažiau ribojančios priemonės nei Ministro dekreto Nr. 549/1992 3 straipsnio 3 dalyje įtvirtintas teritorinis apribojimas.

94 Todėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas visų pirma turi išnagrinėti, ar Ministro dekreto Nr. 549/1992 8 straipsnio 3 dalyje numatytas muitinės įstaigų keitimasis informacija, reikalinga CAD atliktų muitinės formalumų kontrolei atlikti, leistų pasiekti tokį patį rezultatą, kaip ir pagrindinėje byloje nagrinėjama priemonė, ir kartu mažiau ribotų laisvę teikti paslaugas nei pagrindinėje byloje nagrinėjama nuostata.

95 Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 ir 3 dalys turi būti aiškinamos taip, kad jomis draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, kuriomis, siekiant užtikrinti muitinio tikrinimo veiksmingumą ir norint užkirsti kelią sukčiavimui muitų srityje ir apsaugoti muitinės pagalbos paslaugų gavėjus, atstovų muitinėje, įsisteigusių kaip kapitalo bendrovė, kurios vienintelis tikslas – teikti muitinės pagalbos paslaugas, veikla ribojama muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje yra šios bendrovės buveinė, teritorija, jei toks teritorinis apribojimas nėra taikomas nuosekliai ir jei tikslo – užtikrinti šios kontrolės veiksmingumą – galima pasiekti mažiau ribojančiomis priemonėmis.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

96 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (pirmoji kolegija) nusprendžia:

1. **2013 m. spalio 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 952/2013, kuriuo nustatomas Sąjungos muitinės kodeksas, 18 straipsnio 3 dalis**

   turi būti aiškinama taip:

   pagal ją nedraudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, pagal kurias atstovų muitinėje, įsisteigusių kaip kapitalo bendrovė, kurios vienintelis tikslas – teikti muitinės pagalbos paslaugas, veikla ribojama muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje yra šios bendrovės buveinė, teritorija, su sąlyga, kad tokios teisės nuostatos atitinka Sąjungos teisę.

2. **2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje 15 straipsnio 2 ir 3 dalys**

   turi būti aiškinamos taip:

   jomis draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, kuriomis, siekiant užtikrinti muitinio tikrinimo veiksmingumą ir norint užkirsti kelią sukčiavimui muitų srityje ir apsaugoti muitinės pagalbos paslaugų gavėjus, atstovų muitinėje, įsisteigusių kaip kapitalo bendrovė, kurios vienintelis tikslas – teikti muitinės pagalbos paslaugas, veikla ribojama muitinės padalinio, kurio veiklos teritorijoje yra šios bendrovės buveinė, teritorija, jei toks teritorinis apribojimas nėra taikomas nuosekliai ir jei tikslo – užtikrinti šios kontrolės veiksmingumą – galima pasiekti mažiau ribojančiomis priemonėmis.

Parašai.