ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

7 november 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Douane-unie – Douanewetboek van de Unie – Verordening (EU) nr. 952/2013 – Artikel 18 – Douanevertegenwoordiger – Vrij verrichten van diensten – Richtlijn 2006/123/EG – Artikelen 10 en 15 – Centra voor douanebijstand – Territoriale beperking van de activiteit – Beperking – Rechtvaardiging”

In zaak C-503/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (bestuursrechter in eerste aanleg Piemonte, Italië) bij beslissing van 26 juli 2023, ingekomen bij het Hof op 7 augustus 2023, in de procedure

Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl

tegen

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

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, vicepresident van het Hof, waarnemend voor de president van de Eerste kamer, A. Arabadjiev, I. Ziemele (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl, vertegenwoordigd door S. Mellano, avvocata,

* Procestaal: Italiaans.

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door F. Meloncelli, avvocato dello Stato,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Armati en F. Moro als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 56 tot en met 62 VWEU, artikel 18 van verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PB 2013, L 269, blz. 1; hierna: „douanewetboek"), en de artikelen 10 en 15 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl (hierna: „Cad Mellano"), een centrum voor douanebijstand (hierna: „CAD"), en de Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Agenzia delle Dogane – Direzione Interregionale per la Liguria (agentschap douane en monopolies – agentschap douane – interregionale directie voor Ligurië, Italië), met betrekking tot de weigering van dat agentschap om Cad mellano toestemming te verlenen om haar activiteiten uit te oefenen buiten het douanedistrict waar de zetel van die CAD zich bevindt.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Douanewetboek

3 Overweging 21 van het douanewetboek is als volgt verwoord:

„Met het oog op de facilitering van de handel dient eenieder het recht te behouden zich bij de douaneautoriteiten te laten vertegenwoordigen. Het dient echter niet langer mogelijk te zijn dat dit recht van vertegenwoordiging op grond van een wet van een van de lidstaten wordt voorbehouden. Voorts wordt een douanevertegenwoordiger die voldoet aan de criteria voor de toekenning van de status van geautoriseerde marktdeelnemer voor douanevereenvoudigingen, bevoegd zijn diensten in een andere lidstaat dan zijn lidstaat van vestiging te verstrekken. Volgens de algemene regel moet een douanevertegenwoordiger gevestigd zijn in het douanegebied van de Unie. Van die verplichting moet hij vrijgesteld zijn indien de douanevertegenwoordiger handelt voor rekening van personen die niet in het douanegebied van de Unie gevestigd hoeven te zijn, en in andere gerechtvaardigde gevallen."

4 Artikel 18 („Douanevertegenwoordiger”) van het douanewetboek luidt als volgt:

„1. Eenieder kan zich laten vertegenwoordigen door een douanevertegenwoordiger.

De vertegenwoordiging kan direct zijn, in welk geval de douanevertegenwoordiger in naam en voor rekening van een andere persoon handelt, dan wel indirect, in welk geval de douanevertegenwoordiger in eigen naam doch voor rekening van een andere persoon handelt.

2. Een douanevertegenwoordiger is gevestigd in het douanegebied van de Unie.

Tenzij anders is bepaald, is de douanevertegenwoordiger ontheven van die verplichting indien hij handelt voor rekening van personen die niet verplicht zijn om in het douanegebied van de Unie gevestigd te zijn.

3. De lidstaten kunnen, in overeenstemming met het Unierecht, de voorwaarden bepalen waaronder een douanevertegenwoordiger diensten mag verstrekken in zijn lidstaat van vestiging. Onverminderd de toepassing van minder strikte criteria door de betrokken lidstaat is een douanevertegenwoordiger die voldoet aan de in artikel 39, punten a) tot en met d), genoemde criteria evenwel bevoegd om deze diensten te verstrekken in een andere lidstaat dan die waar hij is gevestigd.

4. De lidstaten mogen de voorwaarden die zij overeenkomstig lid 3, eerste zin, hebben bepaald, toepassen op niet in het douanegebied van de Unie gevestigde douanevertegenwoordigers.”

5 Artikel 39 van dat wetboek bepaalt:

„De criteria voor de toekenning van de status van ‚geautoriseerde marktdeelnemer’ zijn de volgende:

a) geen ernstige of herhaalde overtredingen van de douanewetgeving en belastingvoorschriften en geen strafblad met zware misdrijven in verband met de economische activiteit van de aanvrager;

b) de aanvrager kan aantonen dat hij zijn handelingen en de goederenstroom goed onder controle heeft dankzij een handels- en, in voorkomend geval, vervoersadministratie die passende douanecontroles mogelijk maakt;

c) financiële solvabiliteit die geacht wordt aangetoond te zijn als de aanvrager een goede financiële positie heeft die hem in staat stelt aan zijn verplichtingen te voldoen, waarbij naar behoren wordt gelet op de kenmerken van het type zakelijke activiteiten in kwestie;

d) met betrekking tot de in artikel 38, lid 2, onder a), bedoelde vergunning, de praktische vakbekwaamheid of beroepskwalificaties die rechtstreeks samenhangen met de verrichte activiteit; en

e) met betrekking tot de in artikel 38, lid 2, [onder] b), bedoelde vergunning, passende veiligheidsnormen waaraan geacht wordt voldaan te zijn als de aanvrager kan aantonen dat hij passende maatregelen handhaaft om de veiligheid van de internationale toeleveringsketen te waarborgen, onder andere op het gebied van de fysieke integriteit, toegangscontroles, logistieke processen, behandeling van specifieke soorten goederen, personeel en identificatie van zijn zakenpartners."

Richtlijn 2006/123

6 De overwegingen 2, 5, 6, 29 en 40 van richtlijn 2006/123 luiden als volgt:

„(2) Een concurrerende dienstenmarkt is van vitaal belang voor de bevordering van de economische groei en de werkgelegenheid in de Europese Unie. Thans verhindert een groot aantal belemmeringen op de interne markt vele dienstverrichtende bedrijven, met name kleine en middelgrote ondernemingen, hun activiteiten over de nationale grenzen uit te breiden en ten volle profijt te trekken van de interne markt. Dit verzwakt het wereldwijde concurrentievermogen van dienstverrichters uit de Europese Unie. Een vrije markt die de lidstaten ertoe verplicht beperkingen op de grensoverschrijdende verrichting van diensten op te heffen en te zorgen voor een grotere doorzichtigheid en meer informatie ten behoeve van de consumenten, zou voor dezen betekenen dat zij een grotere keuze en betere diensten krijgen tegen lagere prijzen.

[…]

(5) Het is daarom noodzakelijk de belemmeringen voor de vrijheid van vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en voor het vrije verkeer van diensten tussen lidstaten te verwijderen en de afnemers en verrichters van diensten de nodige rechtszekerheid te bieden om deze twee fundamentele vrijheden van het Verdrag daadwerkelijk te kunnen uitoefenen. Aangezien de belemmeringen voor de interne dienstenmarkt niet alleen gevolgen hebben voor marktdeelnemers die zich in een andere lidstaat willen vestigen, maar ook voor hen die een dienst in een andere lidstaat verrichten zonder zich daar te vestigen, dienen dienstverrichters in staat te worden gesteld hun dienstenactiviteiten op de interne markt te ontplooien door zich in een lidstaat te vestigen of door gebruik te maken van het vrije verkeer van diensten. Dienstverrichters dienen tussen deze twee vrijheden te kunnen kiezen op grond van hun groeistrategie in elke lidstaat.

(6) Alleen de rechtstreekse toepassing van de artikelen 43 en 49 van het Verdrag volstaat niet om deze belemmeringen op te heffen, enerzijds omdat een behandeling per geval via inbreukprocedures tegen de betrokken lidstaten, zeker na de uitbreiding uiterst ingewikkeld zou zijn voor de nationale en communautaire instellingen, en anderzijds omdat vele belemmeringen pas kunnen worden opgeheven nadat nationale wettelijke regelingen, onder meer door middel van administratieve samenwerking, zijn gecoördineerd. Zoals het Europees Parlement en de Raad hebben erkend, kan een communautair wetgevingsinstrument een echte interne dienstenmarkt tot stand brengen.

[…]

(29) Daar het Verdrag specifieke rechtsgrondslagen verschaft op belastinggebied en gezien de reeds aangenomen communautaire instrumenten op dat gebied, dienen belastingen van de werkingssfeer van deze richtlijn te worden uitgesloten.

[…]

(40) Het begrip dwingende redenen van algemeen belang […] omvat ten minste de volgende gronden: […] consumentenbescherming; […] voorkoming van fraude; […].”

7 Artikel 1, lid 1, van richtlijn 2006/123 bepaalt:

„Deze richtlijn stelt algemene bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters en het vrije verkeer van diensten vast, met waarborging van een hoge kwaliteit van de diensten.”

8 Artikel 2 van deze richtlijn bepaalt het volgende:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd.

[…]

3. Deze richtlijn is niet van toepassing op het gebied van belastingen.”

9 Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„Indien de bepalingen van deze richtlijn strijdig zijn met een bepaling van andere communautaire regelgeving die betrekking heeft op specifieke aspecten van de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in specifieke sectoren of voor specifieke beroepen dan heeft de bepaling van de andere communautaire regelgeving voorrang en is deze van toepassing op die specifieke sectoren of beroepen. […]”

10 Artikel 4 („Definities”) van deze richtlijn luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) ‚dienst’: elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag;

[…]

6) ‚vergunningstelsel’: elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit;

7) ‚eis’: elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld; regels vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten waarover door de sociale partners is onderhandeld, worden als zodanig niet als eisen in de zin van deze richtlijn beschouwd;

8) ‚dwingende redenen van algemeen belang': redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid;

[…]"

11 Artikel 10 van richtlijn 2006/123, met als opschrift „Vergunningsvoorwaarden", luidt:

„1. Vergunningstelsels zijn gebaseerd op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen.

2. De in lid 1 bedoelde criteria zijn:

a) niet-discriminatoir;

b) gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredig met die reden van algemeen belang;

[…]

4. De vergunning biedt de dienstverrichter op het gehele nationale grondgebied het recht op toegang tot of uitoefening van de dienstenactiviteit, mede door de oprichting van agentschappen, dochterondernemingen, kantoren of bijkantoren, tenzij een vergunning voor elke afzonderlijke vestiging of een beperking van de vergunning tot een bepaald gedeelte van het grondgebied om dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd is.

[…]"

12 Artikel 15 van die richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;

[…]

e) een verbod om op het grondgebied van dezelfde staat meer dan één vestiging te hebben;

[…]

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

[…]”

Italiaans recht

13 Decreto-legge n. 417 – Disposizioni concernenti criteri di applicazione dell’imposta sul valore aggiunto, delle tasse per i contratti di trasferimento di titoli o valori e altre disposizioni tributarie urgenti (wetsbesluit nr. 417 houdende bepalingen inzake de criteria voor de toepassing van de belasting over de toegevoegde waarde, de belasting op overeenkomsten inzake de overdracht van effecten of waarden en andere dringende fiscale bepalingen) van 30 december 1991 (GURI nr. 1 van 2 januari 1992, blz. 3), na wijzigingen omgezet in wet bij legge n. 66 (wet nr. 66) van 6 februari 1992 (GURI nr. 33 van 10 februari 1992, blz. 4), bepaalt in artikel 7, leden 1 septies en 1 octies:

„1 septies. De in lid 1 sexies bedoelde douane-expediteurs kunnen kapitaalvennootschappen oprichten met een kapitaal van ten minste 100 miljoen [Italiaanse] lire [(ITL) (ongeveer 51 645 EUR)], met het uitsluitende statutaire doel om douanebijstand te verlenen, teneinde, overeenkomstig de vergunning van de minister van Financiën, naast de in lid 1 sexies bedoelde taken de volgende taken uit te voeren:

a) douaneaangiften ontvangen of afgeven, de inhoud ervan certificeren na verkrijging en formele controle van de relevante handelsdocumenten, met inbegrip van de vaststelling van programma’s en selectiecriteria voor het gehele of gedeeltelijke onderzoek van de goederen;

b) de overeenkomstig lid 1 sexies, onder a), b) en c), verkregen en verwerkte gegevens certificeren voor de vervulling van de uit de communautaire regelgeving voortvloeiende formaliteiten.

1 octies. De belastingdienst is bevoegd om van vennootschappen die beschikken over een vergunning voor het verlenen van douanebijstand, ook in afwijking van andersluidende statutaire of bestuursrechtelijke bepalingen, de gegevens en informatie te vragen waarover die vennootschappen beschikken. Bij besluit van de minister van Financiën, dat uiterlijk op 31 juli 1992 […] moet worden vastgesteld, worden de bepalingen vastgesteld die nodig zijn voor de uitvoering van lid 1 septies, met inbegrip van de bepalingen met betrekking tot de in lid 1 septies bedoelde vennootschappen, en in het bijzonder de criteria en de wijze van inschrijving ervan in het daartoe bestemde register, de afgifte door de minister van Financiën van de vergunning voor de vervulling van de hun opgedragen taken, alsmede de bepalingen inzake de controles en het toezicht door de belastingdienst, met inbegrip van de inspectie, […].”

14 Artikel 1 van decreto ministeriale n. 549 – Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (besluit van de minister van Financiën nr. 549 – voorschriften voor de oprichting van centra voor douanebijstand) van 11 december 1992 (GURI nr. 17 van 22 januari 1993, blz. 16; hierna: „ministerieel besluit nr. 549/1992"); bepaalt:

„1. Douane-expediteurs die sinds ten minste drie jaar in het beroepsregister […] zijn ingeschreven en hun beroepsactiviteit niet in het kader van een arbeidsverhouding uitoefenen, kunnen kapitaalvennootschappen oprichten, de zogenoemde CAD's […] die uitsluitend als statutair doel hebben douanebijstand te verlenen […].

2. De [CAD's] zijn onderworpen aan toezicht door de belastingdienst, met inbegrip van inspectie […].

[…]"

15 Artikel 2 van dat besluit bepaalt:

„1. De in artikel 7, lid 1 septies, van wet [nr. 66] bedoelde vergunning van de minister van Financiën wordt verleend aan de in artikel 1, lid 1, bedoelde vennootschappen na overlegging van de volgende documenten aan het kantoor voor douane en indirecte belastingen:

a) de oprichtingsakte van de vennootschap met vermelding van de vennoten, vergezeld van de referenties van de goedkeuring met onbeperkte geldigheid;

b) de statuten van de vennootschap, opgesteld volgens het goedgekeurde model in de bijlage bij dit besluit;

c) het bewijs van registratie van de vennootschap bij de Kamer van Koophandel, Industrie, Ambacht en Landbouw;

d) de verklaring van de bevoegde districtsraad dat alle vennoten sinds ten minste drie jaar in het beroepsregister zijn ingeschreven, dat zij hun beroepsactiviteit niet in het kader van een arbeidsverhouding uitoefenen, en dat geen van de gevallen die leiden tot schorsing of intrekking van hun vergunning krachtens artikel 53 of 54 van [decreto del presidente della Repubblica n. 43 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (besluit nr. 43 van de president van de Republiek – goedkeuring van de gecoördineerde tekst van de douanewetgeving) van 23 januari 1973 (gewoon supplement bij GURI nr. 80 van 28 maart 1973, hierna: „besluit nr. 43/1973"] op hen van toepassing is.

2. Bovendien moet een document worden overgelegd dat is afgegeven door het bevoegde douanekantoor in het gebied waar zich de kantoren van de [CAD] bevinden, en waaruit, na een inspectie, blijkt dat er daadwerkelijk een inrichting is die beschikt over geschikte lokalen en uitrusting voor de uitoefening van de activiteit van douanebijstand, alsmede over een boekhoudsysteem en een systeem voor het bijhouden van dossiers. Elke inrichting die later voor de activiteit van de [CAD] in gebruik wordt genomen, moet ook ter kennis van het bevoegde douanekantoor worden gebracht met het oog op het vereiste inspectiebezoek.

[…]"

16 Artikel 3 van ministerieel besluit nr. 549/1992 luidt:

„1. Bij het hoofdbestuur van de douanediensten van het kantoor voor douane en indirecte belastingen wordt een specifiek register ingesteld waarin de in artikel 1, lid 1, bedoelde vennootschappen zich na voorafgaande vergunning van de minister van Financiën moeten inschrijven. De registratie omvat de vermelding van de identificatiegegevens, het vergunningnummer, de fiscale identificatiecode en het btw-nummer van de vennootschap en de toekenning van een volgnummer.

[…]

3. De in artikel 1, lid 1, bedoelde vergunninghoudende vennootschappen oefenen hun activiteiten uit in het douanedistrict waar zij hun zetel hebben. Zij kunnen zich verbinden met vergelijkbare vennootschappen die hun zetel hebben in en een vergunning hebben voor andere gebieden die onder verschillende districtsdirecties vallen, en Europese economische samenwerkingsverbanden vormen als bedoeld in verordening (EEG) nr. 2137/85 [van de Raad van 25 juli 1985 betreffende de oprichting van een Europees economisch samenwerkingsverband (EESV) (PB 1985, L 199, blz. 1)], zoals geregeld in decreto legislativo […] n. 240 [(wetgevend besluit nr. 240)] van 23 juli 1991."

17 Artikel 7, lid 4, van ministerieel besluit nr. 549/1992 luidt als volgt:

„De douanedirectie van de regio kan controles of verificaties gelasten met betrekking tot de activiteit die wordt verricht in de kantoren of andere plaatsen van de [CAD] op haar grondgebied."

18 Artikel 8 van dat ministerieel besluit bepaalt het volgende:

„1. Om zich ervan te vergewissen dat de registers door de [CAD's] naar behoren worden bijgehouden, dat de verrichte handelingen regelmatig zijn uitgevoerd, en dat de voorgeschreven verplichtingen zijn nagekomen, bestaat het toezicht op de [CAD's], met inbegrip van de inspectie, in een steekproefsgewijze kruiscontrole tussen de verrichtingen die voortvloeien uit de registers, de administratie en alle andere documenten die in het bezit zijn van de [CAD's], en de bescheiden van de douanekantoren en de gebruikers die in die [CAD's] hebben gehandeld. Dat toezicht vindt ten minste eenmaal per jaar plaats.

[…]

3. Onverminderd andere wettelijke verplichtingen worden, indien het toezicht onregelmatigheden aan het licht brengt op gebieden die onder de bevoegdheid van een andere financiële dienst of een andere instantie vallen, formele mededelingen aan de betrokken diensten gericht."

19 Artikel 3 van legge n. 213 – Norme di adeguamento dell'attività degli spedizionieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell'interscambio internazionale delle merci (wet nr. 213 – regels voor de aanpassing van de activiteiten van douane-expediteurs aan de veranderende behoeften van het handelsverkeer en de internationale handel in goederen) van 25 juli 2000 (GURI nr. 178 van 1 augustus 2000, blz. 5), bepaalt:

„[…]

4. De aan de CAD's afgegeven vergunning voor het uitoefenen van hun activiteiten bepaalt dat zij worden toegelaten tot de vereenvoudigde vaststellingsprocedures van artikel 76 van verordening

(EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 [tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB 1992, L 302, blz. 1)], en van de artikelen 253 en volgende van verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 [houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB 1993, L 253, blz. 1)] onder de voorwaarden en op de wijze die daarin zijn vastgesteld.

5. In het kader van de vereenvoudigde procedures kunnen de CAD's goederen niet alleen aanbrengen in de in artikel 17 van [besluit nr. 43/1973] bedoelde ruimten en plaatsen die bestemd zijn voor de douanehandelingen, maar ook op de plaatsen en in de ruimten of de opslagplaatsen van de personen voor wier rekening zij telkens werkzaam zijn en waar de goederen zich in opslag bevinden, voor zover die ruimten of opslagplaatsen gelegen zijn in het douanedistrict waarvoor zij een vergunning hebben.

[…]"

20 Artikel 47, lid 3, van besluit nr. 43/1973, zoals gewijzigd door artikel 82, lid 1, onder b), van decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (wetsbesluit nr. 59 tot uitvoering van richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt) van 26 maart 2010 (gewoon supplement bij GURI nr. 94 van 23 april 2010), bepaalt:

„De aanstelling als douane-expediteur maakt het mogelijk douaneaangiften in te dienen op het gehele nationale grondgebied."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

21 Cad Mellano is een CAD die zijn klanten diensten op het gebied van douanevertegenwoordiging aanbiedt. Cad Mellano is in die hoedanigheid erkend door de Direzione Territoriale II per la Liguria, Piemonte e la Valle d'Aosta (territoriale directie II voor Ligurië, Piemonte en Aostadal, Italië), die bevoegd is voor het district waar zijn zetel zich bevindt. Voor de toepassing van de vereenvoudigde procedures beschikt Cad Mellano in dat douanedistrict over erkende ruimten om douanehandelingen voor goederen te verrichten zonder deze bij de douane of bij de importeur te moeten brengen.

22 In de loop van 2021 heeft Cad Mellano met de Duitse vennootschap ALFA een overeenkomst gesloten voor de afgifte van douanedocumenten voor invoer naar en uitvoer uit het Verenigd Koninkrijk.

23 Met het oog op de in- en uitvoer van de goederen van ALFA heeft Cad Mellano een overeenkomst gesloten met de vennootschap BETA, die beschikt over een entrepot in de provincie Vicenza (Italië), buiten het douanedistrict waar Cad Mellano zijn zetel heeft. Cad Mellano heeft de bevoegde douaneautoriteiten dan ook verzocht om erkenning van die bedrijfsruimten.

24 Op 20 oktober 2021 is dit verzoek afgewezen op grond dat artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 CAD's niet toelaat om hun activiteit uit te oefenen buiten het douanedistrict waar zij hun zetel hebben.

25 Cad Mellano heeft bij de Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (bestuursrechter in eerste aanleg Piemonte, Italië), de verwijzende rechter, beroep ingesteld tot nietigverklaring van die afwijzing.

26 In de eerste plaats betwijfelt die rechter of artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 verenigbaar is met artikel 18, lid 3, van het douanewetboek. Op grond van laatstgenoemde bepaling moet een douanevertegenwoordiger, zodra hij voldoet aan de criteria van artikel 39, onder a) tot en met d), van dit wetboek, zijn diensten immers kunnen verstrekken in een andere lidstaat dan die waar hij is gevestigd. A fortiori moet een dergelijke vertegenwoordiger zijn activiteiten kunnen uitoefenen op het gehele grondgebied van de lidstaat waar hij is gevestigd.

27 In de tweede plaats is artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 volgens de verwijzende rechter mogelijk in strijd met artikel 10, lid 4, van richtlijn 2006/123. Laatstgenoemd artikel biedt de vergunninghoudende dienstverrichter immers op het gehele nationale grondgebied recht op toegang tot of uitoefening van de dienstenactiviteit, „mede door de oprichting van agentschappen, dochterondernemingen, kantoren of bijkantoren", tenzij een vergunning voor elke afzonderlijke vestiging of een beperking van de vergunning tot een bepaald gedeelte van het grondgebied om dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd is. Ten eerste lijkt er in de zaak in het hoofdgeding geen rechtvaardiging te bestaan voor een dergelijke beperking. Ten tweede heeft de litigieuze nationale bepaling tot gevolg dat de CAD's niet over meer dan één vestiging op het nationale grondgebied mogen beschikken. Een dergelijk verbod is evenwel noch noodzakelijk, noch evenredig.

28 In de derde plaats kan de territoriale beperking op de uitoefening van de activiteit van de CAD's in strijd zijn met de artikelen 56 tot en met 62 VWEU. De CAD's, die actief zijn in de vorm van kapitaalvennootschappen, bevinden zich immers in een objectief ongunstige situatie ten opzichte van de douane-expediteurs die, hoewel zij dezelfde activiteit uitoefenen als de CAD's, aan geen enkele territoriale beperking zijn onderworpen.

29 De verwijzende rechter merkt in dit verband op dat de beperking van het vrij verrichten van diensten van de in Italië gevestigde CAD's als gevolg van artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 ook grensoverschrijdende gevolgen kan hebben aangezien die bepaling van toepassing is op in andere lidstaten gevestigde dienstverrichters.

30 In die omstandigheden heeft de Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 18 van [het douanewetboek], gelezen in samenhang met overweging 21 van [dat wetboek], aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een bepaling (artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992) en een nationale praktijk die de activiteiten van de CAD's […] beperken tot een ‚erkende plaats' binnen het gebied van de regionale/interregionale/interprovinciale [douanedirectie] waar zij hun statutaire zetel hebben, en daardoor de uitbreiding ervan tot het gehele nationale grondgebied uitsluiten?

2) Moeten de artikelen 10 en 15 van richtlijn [2006/123] aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een bepaling (artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992) en een nationale praktijk die de activiteiten van de CAD's […] beperken tot een ‚erkende plaats' binnen het gebied van de regionale/interregionale/interprovinciale [douanedirectie] waar zij hun statutaire zetel hebben, de uitbreiding ervan tot het gehele nationale grondgebied uitsluiten en tegelijkertijd die activiteiten op het gehele nationale grondgebied uitsluitend voorbehouden aan douane-expediteurs?

3) Moeten de artikelen 56 tot en met 62 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een bepaling (artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992) en een nationale praktijk die de activiteiten van de CAD's […] beperken tot een ‚erkende plaats' binnen het gebied van de regionale/interregionale/interprovinciale [douanedirectie] waar zij hun statutaire zetel hebben, de uitbreiding ervan tot het gehele nationale grondgebied uitsluiten en tegelijkertijd die activiteiten op het gehele nationale grondgebied uitsluitend voorbehouden aan douane-expediteurs?"

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

31 De Italiaanse regering is van mening dat de prejudiciële vragen zonder voorwerp zijn. Artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 kan immers in overeenstemming met het Unierecht worden uitgelegd zodat het verzoek om een prejudiciële beslissing overbodig is.

32 Er zij aan herinnerd dat de procedure van artikel 267 VWEU is gebaseerd op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en die van het Hof. In dat verband is het uitsluitend aan de nationale rechter om de feiten in het hoofdgeding vast te stellen en te beoordelen en om het nationale recht uit te leggen en toe te passen. Het is tevens uitsluitend de taak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van de zaak, zowel de noodzaak als de relevantie te beoordelen van de vragen die hij aan het Hof voorlegt [zie in die zin arrest van 12 mei 2022, U.I. (Indirecte douanevertegenwoordiger), C-714/20, EU:C:2022:374, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

33 Hieruit vloeit voort dat er een vermoeden van relevantie rust op de vragen inzake de uitlegging van het recht van de Unie die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en wettelijke kader, waarvan het niet aan het Hof staat om de juistheid ervan na te gaan. Het Hof kan een verzoek van een nationale rechter dan ook enkel afwijzen wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en juridisch, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (zie in die zin arrest van 27 april 2023, Legea, C-686/21, EU:C:2023:357, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 In de onderhavige zaak heeft de verwijzende rechter voldoende duidelijk de feitelijke en juridische context uiteengezet, alsook de redenen waarom hij twijfelt over de uitlegging van een aantal bepalingen van het Unierecht, die volgens hem noodzakelijk is voor het wijzen van zijn vonnis. Het blijkt niet duidelijk dat de gevraagde uitlegging geen verband houdt met het hoofdgeding of dat het opgeworpen probleem hypothetisch van aard is.

35 Aan deze beoordeling wordt niet afgedaan door het argument van de Italiaanse regering. Hoewel de nationale rechterlijke instanties het nationale recht zo veel mogelijk in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht moeten uitleggen teneinde de volle werking ervan te verzekeren, staat het in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU immers aan het Hof om de in de verwijzingsbeslissing bedoelde bepalingen van Unierecht uit te leggen teneinde alle gegevens te verschaffen die de verwijzende rechter in staat stellen te beoordelen of het nationale recht verenigbaar is met die bepalingen. Met zijn prejudiciële vragen verzoekt de verwijzende rechter

het Hof niet om zelf uitspraak te doen over die verenigbaarheid, maar om richtsnoeren te geven voor de uitlegging van het Unierecht aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of bepaalde nationale regelingen verenigbaar zijn met dat recht.

36 Derhalve is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

37 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 18, lid 3, van het douanewetboek aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die de uitoefening van de activiteit van douanevertegenwoordigers die de vorm hebben aangenomen van een kapitaalvennootschap waarvan het statutair doel uitsluitend bestaat in het verlenen van douanebijstand, beperkt tot het douanedistrict waar die vennootschap haar zetel heeft.

38 Volgens vaste rechtspraak moet bij de uitlegging van Unierechtelijke bepalingen niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen van die bepalingen, maar ook met de context waarin zij moeten worden gezien en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaken (arresten van 15 juli 2021, BEMH en CNCC, C-325/20, EU:C:2021:611, punt 18, en 12 oktober 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 Volgens de bewoordingen van artikel 18, lid 3, eerste volzin, van het douanewetboek kunnen de lidstaten, in overeenstemming met het Unierecht, de voorwaarden bepalen waaronder een douanevertegenwoordiger diensten mag verstrekken in zijn lidstaat van vestiging.

40 Wat de verrichting van diensten door een in een andere lidstaat gevestigde douanevertegenwoordiger betreft, bepaalt artikel 18, lid 3, tweede volzin, van dat wetboek dat een dergelijke vertegenwoordiger, onverminderd de toepassing van minder strenge criteria door de betrokken lidstaat, deze diensten mag aanbieden in een andere lidstaat dan die waar hij is gevestigd, mits hij voldoet aan de criteria van artikel 39, onder a) tot en met d), van dat wetboek.

41 Volgens die criteria moet een douanevertegenwoordiger aldus aantonen dat hij geen ernstige of herhaalde overtredingen van de douanewetgeving en belastingvoorschriften heeft begaan, dat hij zijn handelingen en de goederenstroom goed onder controle heeft dankzij een handelsadministratie, dat hij financieel solvabel is en een goede financiële positie heeft die hem in staat stelt aan zijn verplichtingen te voldoen, waarbij naar behoren wordt gelet op de kenmerken van het type zakelijke activiteiten in kwestie, en dat hij beschikt over de praktische vakbekwaamheid of beroepskwalificaties die rechtstreeks samenhangen met de verrichte activiteit.

42 Uit artikel 18, lid 3, van het douanewetboek volgt dus dat een douanevertegenwoordiger die zijn diensten wil aanbieden in een andere lidstaat dan die waar hij is gevestigd, onderworpen is aan de voorwaarden van artikel 39, onder a) tot en met d), van dat wetboek, onverminderd de toepassing van minder strenge criteria door de betrokken lidstaat. Die voorwaarden gelden daarentegen niet

voor de douanevertegenwoordiger die zijn diensten verricht in de lidstaat waar hij is gevestigd, aangezien die staat de voorwaarden voor het verrichten van deze diensten kan bepalen, mits deze in overeenstemming zijn met het Unierecht.

43 In casu bevat artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 een voor de CAD's geldende voorwaarde die hun activiteit beperkt tot het douanedistrict waar zij hun zetel hebben. De Italiaanse Republiek heeft aldus gebruikgemaakt van de haar bij artikel 18, lid 3, eerste volzin, van dit wetboek verleende bevoegdheid om de voorwaarden vast te stellen waaronder op het grondgebied van deze lidstaat gevestigde douanevertegenwoordigers die de vorm van kapitaalvennootschappen hebben aangenomen, diensten op dat grondgebied mogen verstrekken.

44 Uit het voorgaande volgt dat artikel 18, lid 3, van het douanewetboek aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling die de uitoefening van de activiteit van douanevertegenwoordigers die de vorm hebben aangenomen van een kapitaalvennootschap waarvan het statutair doel uitsluitend bestaat in het verlenen van douanebijstand, beperkt tot het douanedistrict waar die vennootschap haar zetel heeft, voor zover die regeling in overeenstemming is met het Unierecht.

Tweede en derde vraag

45 Met zijn tweede en derde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 10 en 15 van richtlijn 2006/123, en de artikelen 56 tot en met 62 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die de uitoefening van de activiteit van douanevertegenwoordigers die de vorm hebben aangenomen van een kapitaalvennootschap waarvan het statutair doel uitsluitend bestaat in het verlenen van douanebijstand, beperkt tot het douanedistrict waar die vennootschap haar zetel heeft.

46 Ten eerste blijkt uit overweging 6 van richtlijn 2006/123 dat belemmeringen voor het vrij verrichten van diensten niet alleen kunnen worden opgeheven door de rechtstreekse toepassing van artikel 56 VWEU, met name omdat een behandeling per geval van de belemmeringen voor de uitoefening van die vrijheid uiterst ingewikkeld zou zijn (zie in die zin arrest van 26 juni 2019, Commissie/Griekenland, C-729/17, EU:C:2019:534, punt 53).

47 De gelijktijdige toetsing van een nationale maatregel aan de bepalingen van richtlijn 2006/123 en de bepalingen van het VWEU zou immers neerkomen op de invoering van een onderzoek per geval op grond van het primaire recht en zou de door die richtlijn nagestreefde doelgerichte harmonisatie op losse schroeven zetten (zie in die zin arrest van 30 januari 2018, X en Visser, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 96).

48 Hieruit volgt dat wanneer een beperking van het vrij verrichten van diensten binnen de werkingssfeer van richtlijn 2006/123 valt, deze niet ook in het licht van artikel 56 VWEU hoeft te worden onderzocht (zie in die zin arrest van 26 juni 2019, Commissie/Griekenland, C-729/17, EU:C:2019:534, punt 54).

49 Ten tweede moet inderdaad worden opgemerkt dat het hoofdgeding een zuiver interne situatie betreft, aangezien de omstandigheden ervan betrekking hebben op de weigering van de Italiaanse overheid om een Italiaanse vennootschap haar activiteit op het Italiaanse grondgebied te laten uitoefenen in een ander douanedistrict dan dat waar die vennootschap haar zetel heeft.

50 Een dergelijke omstandigheid kan evenwel niet uitsluiten dat de bepalingen van hoofdstuk III, met inbegrip van de artikelen 10 en 15 van richtlijn 2006/123 van toepassing zijn, aangezien de bepalingen van hoofdstuk III aldus moeten worden uitgelegd dat zij mede van toepassing zijn op een situatie waarvan alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen (arrest van 13 januari 2022, minister Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2022:6, punt 89 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Voor de volledige verwezenlijking van de interne dienstenmarkt moeten immers allereerst de belemmeringen worden weggenomen die de dienstverrichters ondervinden om zich te vestigen in de lidstaten, of dat nu is in hun eigen of in een andere lidstaat, en die afbreuk kunnen doen aan hun capaciteit om diensten ten behoeve van ontvangers in de gehele Unie te verrichten (arrest van 30 januari 2018, X en Visser, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 105).

51 Teneinde een antwoord te bieden op de door de verwijzende rechter gestelde vragen, moeten bijgevolg de bepalingen van richtlijn 2006/123 worden uitgelegd voor zover die van toepassing zijn op de feiten van het hoofdgeding.

Werkingssfeer van richtlijn 2006/123

52 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat artikel 3, lid 1, van richtlijn 2006/123 bepaalt dat indien de bepalingen van die richtlijn strijdig zijn met bepalingen van een handeling die betrekking heeft op specifieke aspecten van de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in specifieke sectoren of voor specifieke beroepen, de bepalingen van die andere handeling voorrang hebben.

53 Zoals blijkt uit de punten 39 en 44 van het onderhavige arrest, voorziet artikel 18, lid 3, van het douanewetboek in de mogelijkheid voor de lidstaten om, in overeenstemming met het Unierecht, de voorwaarden te bepalen waaronder een douanevertegenwoordiger diensten mag verstrekken in zijn lidstaat van vestiging, en staat het niet in de weg aan een regeling van een lidstaat die de uitoefening van de activiteit van douanevertegenwoordigers beperkt tot het douanedistrict waar zij zijn gevestigd.

54 Hieruit volgt dat het douanewetboek op dit punt geen regels bevat die in strijd zijn met de bepalingen van richtlijn 2006/123, zodat deze richtlijn van toepassing kan zijn op diensten die worden verricht door douanevertegenwoordigers die de vorm hebben aangenomen van op het Italiaans grondgebied gevestigde kapitaalvennootschappen, en waarvoor de territoriale beperking van artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 geldt.

55 Wat de activiteit zelf van de douanevertegenwoordigers betreft, bepalen artikel 2, lid 1, en artikel 4 van richtlijn 2006/123 dat die richtlijn van toepassing is op elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding wordt verricht door een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter, ongeacht of deze al dan niet duurzaam in de lidstaat van bestemming is gevestigd, met uitzondering van de in artikel 2, leden 2 en 3, van die richtlijn uitdrukkelijk uitgesloten activiteiten en gebieden (zie in die zin arrest van 1 oktober 2015, Trijber en Harmsen, C-340/14 en C-341/14, EU:C:2015:641, punt 45).

56 Artikel 2, lid 2, van die richtlijn sluit dus een aantal activiteiten van de werkingssfeer ervan uit. In artikel 2, lid 3, van die richtlijn wordt bovendien bepaald dat de richtlijn niet van toepassing is op het gebied van belastingen.

57 Zoals blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, verlenen in casu de douanevertegenwoordigers die de vorm hebben aangenomen van op het Italiaanse grondgebied gevestigde kapitaalvennootschappen, en waarvoor de territoriale beperking van artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 geldt, tegen vergoeding bijstand bij het verrichten van douaneformaliteiten.

58 Dergelijke diensten vallen binnen het voorwerp van richtlijn 2006/123, zoals blijkt uit artikel 2, lid 1, ervan, aangezien die douanevertegenwoordigers dienstverrichters zijn die hun diensten verstrekken in de lidstaat waar zij zijn gevestigd. Bovendien beantwoordt de activiteit van douanevertegenwoordiger aan het begrip „dienst", zoals gedefinieerd in artikel 4, punt 1, van deze richtlijn, aangezien er sprake is van een economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt.

59 Voorts vallen de door die douanevertegenwoordigers verrichte diensten duidelijk niet onder de activiteiten die krachtens artikel 2, lid 2, van richtlijn 2006/123 uitdrukkelijk van de werkingssfeer van die richtlijn zijn uitgesloten.

60 Wat bovendien artikel 2, lid 3, van richtlijn 2006/123 betreft, waarin is bepaald dat die richtlijn „niet van toepassing [is] op het gebied van belastingen", blijkt uit overweging 29 van deze richtlijn dat de uitsluiting van de werkingssfeer van het gebied van belastingen met name wordt verklaard door het feit dat het VWEU op dit gebied specifieke rechtsgrondslagen verschaft.

61 Zoals de Commissie heeft opgemerkt, moet in dit verband een onderscheid worden gemaakt tussen het gebied van de belastingen en het gebied van de douane, dat krachtens artikel 3, lid 1, onder a), VWEU een exclusieve bevoegdheid van de Unie vormt en wordt beheerst door de douanewetgeving van de Unie, in het bijzonder het douanewetboek. Wat de door de douanevertegenwoordigers verrichte diensten betreft, verwijst artikel 18, lid 3, van dat wetboek naar de nationale wetgevingen, maar vereist het dat die wettelijke regelingen in overeenstemming zijn met het Unierecht en dus ook met richtlijn 2006/123. De toepasselijkheid van die richtlijn in het onderhavige geval is dus niet uitgesloten op grond van artikel 2, lid 3, ervan.

62 In die omstandigheden valt de activiteit van douanevertegenwoordigers die de vorm hebben aangenomen van in Italië gevestigde kapitaalvennootschappen, en waarvoor de territoriale beperking van artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 geldt, binnen de werkingssfeer van richtlijn 2006/123.

63 Een dergelijke uitlegging van de werkingssfeer van richtlijn 2006/123 vindt steun in de doelstellingen van die richtlijn, die, zoals blijkt uit artikel 1, gelezen in samenhang met de overwegingen 2 en 5 ervan, algemene bepalingen vaststelt die de verwijdering beogen van de beperkingen op de vrijheid van vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en op het vrije verkeer van diensten tussen deze lidstaten, teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van een vrije en concurrerende interne markt (arrest van 30 januari 2018, X en Visser, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 104 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

64 Gelet op het voorgaande valt een nationale regeling zoals die aan de orde in het hoofdgeding, voor zover zij de uitoefening regelt van de activiteit van douanevertegenwoordigers die de vorm hebben aangenomen van op het Italiaanse grondgebied gevestigde kapitaalvennootschappen, binnen de werkingssfeer van richtlijn 2006/123.

Relevante bepalingen van richtlijn 2006/123

65 Blijkens de tweede prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter om uitlegging van de artikelen 10 en 15 van richtlijn 2006/123.

66 Volgens artikel 10, lid 1, van richtlijn 2006/123, dat deel uitmaakt van afdeling 1 van hoofdstuk III van die richtlijn met betrekking tot de vergunningen voor toegang tot een dienstenactiviteit, moeten vergunningstelsels gebaseerd zijn op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen.

67 In artikel 4, punt 6, van richtlijn 2006/123 wordt een „vergunningstelsel" in de zin van met name artikel 10, lid 1, van die richtlijn gedefinieerd als elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt om bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit.

68 Artikel 15, leden 1 en 2, van die richtlijn, dat deel uitmaakt van afdeling 2 van hoofdstuk III met betrekking tot verboden of aan evaluatie onderworpen eisen, geeft aan welke eisen de lidstaten onder de in artikel 15, lid 3, opgenomen voorwaarden mogen stellen aan de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit.

69 Het in artikel 15, leden 1 en 2, van richtlijn 2006/123 vermelde begrip „eis" wordt in artikel 4, punt 7, van die richtlijn gedefinieerd als elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld.

70 Het Hof heeft geoordeeld dat een „vergunningstelsel" in de zin van artikel 4, punt 6, van richtlijn 2006/123 zich onderscheidt van een „eis" in de zin van artikel 4, punt 7, doordat het stappen vanwege de dienstverrichter impliceert en een formeel besluit waarbij de bevoegde instanties de activiteit van de dienstverrichter toestaan (arrest van 22 september 2020, Cali Apartments, C-724/18 en C-727/18, EU:C:2020:743, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71 Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de CAD's krachtens artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 slechts in aanmerking komen voor de erkenning van een plaats waar douaneformaliteiten kunnen worden verricht zonder de goederen fysiek bij een douanekantoor aan te brengen wanneer die plaats zich binnen dat douanedistrict bevindt.

72 Gelet op de kenmerken van de territoriale beperking van artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992, moet een dergelijke voorwaarde worden geacht te vallen onder het begrip „eis" in de zin van artikel 15, leden 1 en 2, van richtlijn 2006/123, zoals gedefinieerd in artikel 4, punt 7, van deze richtlijn. De in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regelgeving heeft namelijk als gevolg dat de uitoefening van de activiteit van douanevertegenwoordigers die de vorm hebben aangenomen van een kapitaalvennootschap met als uitsluitend statutair doel het verlenen van douanebijstand, wordt beperkt tot het douanedistrict waar die vennootschap haar zetel heeft.

Uitlegging van artikel 15, leden 2 en 3, van richtlijn 2006/123

73 Krachtens artikel 15, lid 2, onder a), van richtlijn 2006/123 onderzoeken de lidstaten of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van – onder meer – een territoriale beperking.

74 In dat verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat een territoriale beperking van de vergunning voor de uitoefening van een dienstenactiviteit op grond van het artikel 15 van die richtlijn een beperking op de vrijheid van vestiging van dienstverrichters vormt (arrest van 23 december 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punt 49).

75 Artikel 15, lid 2, onder a), van richtlijn 2006/123 bepaalt immers uitdrukkelijk dat de „territoriale beperkingen" op de uitoefening van een dienstenactiviteit „eisen" zijn in de zin van artikel 4, punt 7, van die richtlijn, te weten omstandigheden die nadelig zijn voor de vrijheid van vestiging van dienstverrichters (arrest van 23 december 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punt 51).

76 In casu belet artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 de CAD's om te beschikken over een erkende plaats in een ander douanedistrict dan dat waar zij hun zetel hebben, en legt het aldus een territoriale beperking op aan hun activiteit die een beperking vormt.

77 Zoals Cad Mellano en de Commissie hebben opgemerkt, kan de mogelijkheid voor CAD's om zich krachtens artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 in de vorm van Europese groeperingen van economisch belang te verbinden met in andere douanedistricten gevestigde vergelijkbare vennootschappen teneinde aldaar hun diensten aan te bieden, de uit die bepaling voortvloeiende beperking niet opheffen, aangezien zij hun diensten niet op de door hen gekozen wijze mogen verrichten buiten het douanedistrict waar zij hun zetel hebben.

78 Om toelaatbaar te zijn, moet een dergelijke beperking voldoen aan de voorwaarden van artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123, namelijk dat zij wordt toegepast zonder discriminatie op grond van nationaliteit en dat zij noodzakelijk is en evenredig is aan de nagestreefde doelstellingen (zie in die zin arrest van 23 december 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punten 56-70).

79 De beperking die voortvloeit uit de eis van artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992, kan bijgevolg toelaatbaar zijn indien, gelet op de voorwaarden van artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123, die beperking niet direct of indirect discriminerend is op grond van nationaliteit of – in het geval van vennootschappen – de plaats van hun statutaire zetel, indien zij wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, en geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, zonder verder te gaan dan nodig is om dat doel te bereiken, met dien verstande dat hetzelfde resultaat niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

80 Wat ten eerste de naleving van de in artikel 15, lid 3, onder a), van richtlijn 2006/123 in herinnering gebrachte voorwaarde van non-discriminatie betreft, staat vast dat de eis van artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 van toepassing is zonder discriminatie op grond van nationaliteit of plaats van de statutaire zetel, aangezien aan dit vereiste moet worden voldaan door alle douanevertegenwoordigers die gebruik wensen te maken van de vereenvoudigde procedure van de „erkende plaats", ongeacht of zij in Italië of in een andere lidstaat zijn gevestigd.

81 Wat ten tweede de vraag betreft of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang in de zin van artikel 15, lid 3, onder b), van richtlijn 2006/123, beroept de Italiaanse regering zich op de doelstelling om de doeltreffendheid van de douanecontroles te waarborgen teneinde douanefraude te voorkomen en de ontvangers van de diensten op het gebied van douanebijstand te beschermen.

82 Met betrekking tot het doel van doeltreffende douanecontroles teneinde douanefraude te voorkomen en de ontvangers van diensten op het gebied van douanebijstand te beschermen, moet worden opgemerkt dat volgens artikel 4, punt 8, van richtlijn 2006/123, gelezen in het licht van overweging 40 ervan, de bescherming van de ontvangers van diensten en fraudebestrijding dwingende redenen van algemeen belang vormen die beperkingen van de vrijheid van vestiging kunnen rechtvaardigen (zie in die zin arrest van 19 januari 2023, CNAE e.a., C-292/21, EU:C:2023:32, punt 61).

83 Wat ten derde de vraag betreft of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel het evenredigheidsbeginsel naleeft zoals vereist door artikel 15, lid 3, onder c), van richtlijn 2006/123, moet worden nagegaan of die maatregel geschikt is om de verwezenlijking van dat doel te waarborgen, niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken, en of er geen maatregelen zijn die de betrokken vrijheid minder aantasten (zie in die zin arrest van 19 januari 2023, CNAE e.a., C-292/21, EU:C:2023:32, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

84 Dienaangaande moet nog worden opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak een nationale wettelijke regeling slechts geschikt is om de verwezenlijking van het beoogde doel te waarborgen wanneer de verwezenlijking van het doel waarlijk coherent en systematisch wordt nagestreefd [arrest van 29 juli 2019, Commissie/Oostenrijk (Civiel ingenieurs, octrooigemachtigden en dierenartsen), C-209/18, EU:C:2019:632, punt 94].

85 Het staat uiteindelijk aan de nationale rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten in het hoofdgeding te beoordelen, om te bepalen of een maatregel voldoet aan deze voorwaarden. Niettemin is het Hof, dat de verwijzende rechter een nuttig antwoord dient te verschaffen, bevoegd om deze rechter op basis van de stukken van het hoofdgeding en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen aanwijzingen te geven die hem in staat kunnen stellen uitspraak te doen (arrest van 19 januari 2023, CNAE e.a., C-292/21, EU:C:2023:32, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

86 Wat in de eerste plaats de geschiktheid betreft van een maatregel als die van artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 om de doeltreffendheid van de controles te waarborgen, blijkt uit de aan het Hof verstrekte gegevens dat de territoriale beperking waaraan de CAD's zijn onderworpen het mogelijk maakt een geografische band te handhaven tussen de plaats waar de CAD's hun activiteit uitoefenen en het douanedistrict waar zij hun zetel hebben.

87 In dit verband moet worden vastgesteld dat de geografische nabijheid van het bevoegde douanekantoor en de informatie waarover het beschikt als autoriteit die een plaats heeft erkend met het oog op de vervulling van douaneprocedures, in beginsel de doeltreffendheid van de controles ter plaatse kan vergroten, doordat – zoals de Italiaanse regering opmerkt – een preventieve en voortdurende controle kan worden gewaarborgd.

88 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling lijkt echter niet te verzekeren dat het douanekantoor dat territoriaal bevoegd is voor de controle van een CAD, ook het kantoor is dat het dichtst bij de erkende plaats ligt waar die CAD zijn activiteiten mag verrichten.

89 Bovendien blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de douane-expediteurs krachtens artikel 47, lid 3, van besluit nr. 43/1973 douaneaangiften kunnen indienen op het gehele Italiaanse grondgebied. De verwijzende rechter heeft dienaangaande verduidelijkt dat die bepaling voor de wijziging ervan voorzag in een territoriale beperking die identiek was aan die welke voor de CAD's gold.

90 Gelet op dit verschil in behandeling tussen de douane-expediteurs en de CAD's en onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, lijkt de territoriale beperking die voortvloeit uit artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992, dat enkel van toepassing is op de CAD's, niet geschikt om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen te waarborgen, aangezien die beperking niet daadwerkelijk beantwoordt aan het streven om deze doelstellingen op coherente en systematische wijze te verwezenlijken.

91 Voor zover de Italiaanse regering in dit verband opmerkt dat de douane-expediteurs niet in aanmerking kunnen komen voor de vereenvoudigde douaneprocedure van de „erkende plaats", aangezien zij verplicht zijn de douaneformaliteiten in de lokalen van hun klanten te verrichten, neemt dit niet weg dat het voordeel van die procedure bestaat in het feit dat de goederen niet fysiek bij de douaneautoriteiten hoeven te worden aangebracht. De douane-expediteurs lijken eveneens een dergelijk voordeel te genieten, aangezien zij de douaneformaliteiten voor goederen vanuit de lokalen van hun klanten kunnen verrichten.

92 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel verder gaat dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken door de CAD's te verbieden gebruik te maken van „erkende plaatsen" in een ander douanedistrict dan dat waar zij hun zetel hebben, zij opgemerkt dat zij verplicht zijn om voor het gebruik van dergelijke plaatsen hun zetel naar dat douanedistrict te verplaatsen of zich in de vorm van Europese economische samenwerkingsverbanden te verbinden met vergelijkbare vennootschappen die hun zetel hebben in dat district.

93 Zoals blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, zijn minder beperkende maatregelen dan de territoriale beperking die voortvloeit uit artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 denkbaar om de doeltreffendheid van de douanecontroles te waarborgen teneinde douanefraude te voorkomen en de ontvangers van de diensten op het gebied van douanebijstand te beschermen.

94 Het staat bijgevolg aan de verwijzende rechter om in het bijzonder te onderzoeken of de in artikel 8, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 bedoelde uitwisseling tussen de douanekantoren van de informatie die nodig is voor de controle van de door de CAD's verrichte douaneformaliteiten, hetzelfde resultaat kan bereiken als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel, en tegelijkertijd een maatregel vormt die de vrijheid van dienstverrichting minder aantast dan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepaling.

95 Uit een en ander volgt dat artikel 15, leden 2 en 3, van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die, om de doeltreffendheid van de douanecontroles te waarborgen teneinde douanefraude te voorkomen en de ontvangers van de diensten op het gebied van douanebijstand te beschermen, de uitoefening van de activiteit van douanevertegenwoordigers die de vorm hebben aangenomen van een kapitaalvennootschap waarvan het statutair doel uitsluitend bestaat in het verlenen van douanebijstand, beperkt tot het douanedistrict waar die vennootschap haar zetel heeft, voor zover een dergelijke territoriale beperking niet op een coherente wijze wordt toegepast en de doelstelling om de doeltreffendheid van die controles te waarborgen zou kunnen worden bereikt met minder beperkende maatregelen.

Kosten

96 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 18, lid 3, van verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie**

   moet aldus worden uitgelegd dat

   het zich niet verzet tegen een nationale regeling die de uitoefening van de activiteit van douanevertegenwoordigers die de vorm hebben aangenomen van een kapitaalvennootschap waarvan het statutair doel uitsluitend bestaat in het verlenen van douanebijstand, beperkt tot het douanedistrict waar die vennootschap haar zetel heeft, voor zover die regeling in overeenstemming is met het Unierecht.

2) **Artikel 15, leden 2 en 3, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt**

   moet aldus worden uitgelegd dat

   het zich verzet tegen een nationale regeling die, om de doeltreffendheid van de douanecontroles te waarborgen teneinde douanefraude te voorkomen en de ontvangers van de diensten op het gebied van douanebijstand te beschermen, de uitoefening van de activiteit van douanevertegenwoordigers die de vorm hebben aangenomen van een kapitaalvennootschap waarvan het statutair doel uitsluitend bestaat in het verlenen van douanebijstand, beperkt tot het douanedistrict waar die vennootschap haar zetel heeft, voor zover een dergelijke territoriale beperking niet op een coherente wijze wordt toegepast en de doelstelling om de doeltreffendheid van die controles te waarborgen zou kunnen worden bereikt met minder beperkende maatregelen.

ondertekeningen