Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 7 listopada 2024 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Unia celna – Unijny kodeks celny – Rozporządzenie (UE) nr 952/2013 – Artykuł 18 – Przedstawiciel celny – Swoboda świadczenia usług – Dyrektywa 2006/123/WE – Artykuły 10 i 15 – Ośrodki obsługi celnej – Terytorialne ograniczenie działalności – Ograniczenie – Względy uzasadniające

W sprawie C-503/23

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (regionalny sąd administracyjny dla Piemontu, Włochy) postanowieniem z dnia 26 lipca 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 sierpnia 2023 r., w postępowaniu:

Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl

przeciwko

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie T. von Danwitz, wiceprezes Trybunału, pełniący obowiązki prezesa pierwszej izby, A. Arabadjiev i I. Ziemele (sprawozdawczyni), sędziowie,

rzecznik generalny: T. Ćapeta,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl – S. Mellano, avvocata,

– w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierał F. Meloncelli, avvocato dello Stato,

* Język postępowania: włoski.

– w imieniu Komisji Europejskiej – L. Armati oraz F. Moro, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznik generalnej, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 56–62 TFUE, art. 18 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz.U. 2013, L 269, s. 1, zwanego dalej „kodeksem celnym"), a także art. 10 i 15 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl (zwanym dalej „Cad Mellano"), a Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Agenzia delle Dogane – Direzione Interregionale per la Liguria (agencją ds. ceł i monopoli – agencją celną – międzyregionalną dyrekcją dla Ligurii, Włochy) w przedmiocie odmowy przez tę ostatnią udzielenia Cad Mellano zezwolenia na wykonywanie działalności poza obszarem terytorialnym departamentu celnego, w którym Cad Mellano ma swoją siedzibę.

Ramy prawne

Prawo Unii

Kodeks celny

3 Motyw 21 kodeksu celnego stanowi:

„W celu ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej, każda osoba powinna nadal mieć prawo do ustanowienia przedstawiciela reprezentującego ją w kontaktach z organami celnymi. Nie powinno być już jednak możliwe ograniczenie tego prawa do przedstawicielstwa na mocy prawa ustanowionego przez jedno z państw członkowskich. Ponadto przedstawiciel celny spełniający kryteria dotyczące przyznawania statusu upoważnionego przedsiębiorcy w zakresie uproszczeń celnych powinien mieć prawo świadczyć swoje usługi w innym państwie członkowskim niż to, w którym ma siedzibę. Co do zasady przedstawiciel celny powinien mieć siedzibę na obszarze celnym Unii [Europejskiej]. Obowiązek ten powinien być uchylany w sytuacji, gdy przedstawiciel celny występuje na rzecz osób, które nie muszą mieć siedziby na obszarze celnym Unii, lub w innych uzasadnionych przypadkach".

4 Artykuł 18 tego kodeksu, zatytułowany „Przedstawiciel celny", ma następujące brzmienie:

„1. Każda osoba może ustanowić przedstawiciela celnego.

Przedstawicielstwo to może być bezpośrednie – w tym przypadku przedstawiciel celny działa w imieniu i na rzecz innej osoby, lub pośrednie – w tym przypadku przedstawiciel celny działa we własnym imieniu, lecz na rzecz innej osoby.

2. Przedstawiciel celny musi mieć siedzibę na obszarze celnym Unii.

Jeżeli nie przewidziano inaczej obowiązek ten zostaje uchylony, jeżeli przedstawiciel celny występuje na rzecz osoby, która nie musi mieć siedziby na obszarze celnym Unii.

3. Państwa członkowskie mogą określić zgodnie z prawem unijnym warunki, na których przedstawiciel celny może świadczyć usługi w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę. Bez uszczerbku dla stosowania mniej rygorystycznych kryteriów przez dane państwo członkowskie, przedstawiciel celny spełniający kryteria określone w art. 39 lit. a)–d) jest jednak uprawniony do świadczenia takich usług w państwie członkowskim innym niż to, w którym ma on siedzibę.

4. Państwa członkowskie mogą stosować warunki określone zgodnie z ust. 3 zdanie pierwsze wobec przedstawicieli celnych, którzy nie mają siedziby na obszarze celnym Unii”.

5 Artykuł 39 wspomnianego kodeksu stanowi:

„Kryteria przyznawania statusu upoważnionego przedsiębiorcy obejmują:

a) brak poważnego naruszenia lub powtarzających się naruszeń przepisów prawa celnego i przepisów podatkowych, w tym brak skazania za poważne przestępstwo karne związane z działalnością gospodarczą wnioskodawcy;

b) wykazanie przez wnioskodawcę, iż posiada wysoki poziom kontroli swoich operacji i przepływu towarów zapewniony poprzez system zarządzania ewidencją handlową oraz – w stosownych przypadkach – transportową co umożliwia przeprowadzanie właściwych kontroli celnych;

c) wypłacalność, którą uznaje się za udowodnioną, gdy wnioskodawca ma dobrą sytuację finansową pozwalającą mu na wypełnianie zobowiązań, stosownie do rodzaju prowadzonej przez niego działalności gospodarczej;

d) w odniesieniu do pozwolenia, o którym mowa w art. 38 ust. 2 lit. a) – spełnienie praktycznych standardów w zakresie kompetencji lub kwalifikacji zawodowych bezpośrednio związanych z prowadzoną działalnością; oraz

e) w odniesieniu do pozwolenia, o którym mowa w art. 38 ust. 2 lit. b) – odpowiednie standardy bezpieczeństwa i ochrony, które uznaje się za spełnione, gdy wnioskodawca wykaże, że utrzymuje odpowiednie środki mające na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa i ochrony międzynarodowego łańcucha dostaw, w tym w obszarze odnoszącym się do integralności fizycznej i kontroli dostępu, procesów logistycznych, procesów związanych z postępowaniem z określonymi rodzajami towarów, w obszarze odnoszącym się do personelu oraz w obszarze identyfikacji partnerów handlowych”.

Dyrektywa 2006/123

6 Motywy 2, 5, 6, 29 i 40 dyrektywy 2006/123 mają następujące brzmienie:

„(2) Konkurencyjny rynek usług ma istotne znaczenie przy wspieraniu wzrostu gospodarczego i tworzeniu miejsc pracy w Unii Europejskiej. Obecnie liczne bariery na rynku wewnętrznym uniemożliwiają usługodawcom, w szczególności małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP), rozszerzanie swojej działalności poza granice ich krajów i pełny udział w korzyściach z rynku wewnętrznego. Osłabia to globalną konkurencyjność usługodawców z Unii Europejskiej. Wolny rynek zobowiązujący państwa członkowskie do znoszenia ograniczeń w transgranicznym świadczeniu usług, przy jednoczesnej większej przejrzystości oraz pełniejszej informacji, oznaczałby dla konsumentów większy wybór i lepszą jakość usług po niższych cenach.

[…]

(5) Niezbędne jest więc usunięcie barier w swobodzie przedsiębiorczości dla usługodawców w państwach członkowskich, a także barier w swobodnym przepływie usług między państwami członkowskimi oraz zagwarantowanie usługobiorcom i usługodawcom pewności prawnej niezbędnej do realizowania w praktyce tych dwóch podstawowych swobód zapisanych w traktacie. Ponieważ bariery na rynku wewnętrznym usług dotyczą podmiotów gospodarczych, które pragną rozpocząć prowadzenie przedsiębiorstwa w innych państwach członkowskich, a także tych, które świadczą usługi w innym państwie członkowskim nie prowadząc w nim przedsiębiorstwa, konieczne jest umożliwienie usługodawcom prowadzenia działalności usługowej w ramach rynku wewnętrznego poprzez rozpoczęcie prowadzenia przedsiębiorstwa w państwie członkowskim albo skorzystanie ze swobodnego przepływu usług. Usługodawcy powinni mieć możliwość dokonania wyboru między tymi dwoma swobodami, zgodnie z ich strategią rozwoju w każdym państwie członkowskim.

(6) Barier tych nie można usunąć wyłącznie w oparciu o bezpośrednie stosowanie art. 43 i 49 traktatu, ponieważ z jednej strony podejmowanie działań w poszczególnych przypadkach w oparciu o procedurę naruszenia przepisów przez państwa członkowskie byłoby niesłychanie skomplikowane z punktu widzenia instytucji krajowych i wspólnotowych, w szczególności po rozszerzeniu Unii, a z drugiej strony zniesienie wielu barier wymaga uprzedniej koordynacji krajowych systemów prawnych, w tym ustanowienia współpracy administracyjnej. Parlament Europejski i Rada [Unii Europejskiej] uznały, że wspólnotowy instrument legislacyjny umożliwia osiągnięcie rzeczywistego rynku wewnętrznego usług.

[…]

(29) Ponieważ w traktacie przewidziano szczególne podstawy prawne dla kwestii podatkowych oraz z uwagi na wspólnotowe akty prawne przyjęte już w tej dziedzinie, niezbędne jest wyłączenie zagadnień podatkowych z zakresu zastosowania niniejszej dyrektywy.

[…]

(40) Pojęcie »nadrzędnego interesu publicznego« […] obejmuje co najmniej następujące elementy: […] ochronę konsumenta, […] zapobieganie nadużyciom finansowym […]”.

7 Zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy 2006/123:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia ogólne przepisy ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz swobodnego przepływu usług, zapewniając przy tym wysoki poziom jakości usług".

8 Artykuł 2 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim.

[…]

3. Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania w dziedzinie podatków".

9 Artykuł 3 ust. 1 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„W przypadku kolizji między przepisami niniejszej dyrektywy i innym wspólnotowym aktem prawnym regulującym specyficzne aspekty podejmowania i prowadzenia działalności usługowej w określonych dziedzinach lub w ramach określonych zawodów, pierwszeństwo mają przepisy innych wspólnotowych aktów prawnych i to one stosowane są do tych określonych dziedzin lub zawodów. […]".

10 Artykuł 4 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje", ma następujące brzmienie:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1) »usługa« oznacza wszelką działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem, zgodnie z art. 50 traktatu;

[…]

6) »system zezwoleń« oznacza każdą procedurę, zgodnie z którą od usługodawcy lub usługobiorcy faktycznie wymaga się podjęcia kroków w celu uzyskania od właściwego organu formalnej lub dorozumianej decyzji dotyczącej podjęcia lub prowadzenia działalności usługowej;

7) »wymóg« oznacza wszelkie zobowiązanie, zakaz, warunek lub ograniczenie przewidziane w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych państw członkowskich lub wynikające z orzecznictwa, praktyki administracyjnej lub zasad stosowanych przez zrzeszenia zawodowe, lub też wspólnych zasad stowarzyszeń zawodowych lub innych organizacji zawodowych, przyjętych w ramach korzystania przez nie z ich autonomii prawnej; zasady ustanowione na mocy układów zbiorowych wynegocjowanych przez partnerów społecznych nie są uznawane za wymogi w rozumieniu niniejszej dyrektywy;

8) »nadrzędny interes publiczny« oznacza względy określone jako takie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i obejmuje: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, ochronę publiczną, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochronę konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość

w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochronę środowiska naturalnego i środowiska miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualną, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, cele polityki społecznej i kulturalnej;

[…]”.

11 Artykuł 10 dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Warunki udzielenia zezwolenia”, stanowi:

„1. Systemy zezwoleń opierają się na kryteriach, które wykluczają możliwość korzystania przez właściwe organy z przyznanego im uznania w sposób arbitralny.

2. Kryteria określone w ust. 1 muszą być:

a) niedyskryminacyjne;

b) uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym;

c) proporcjonalne do danego celu związanego z interesem publicznym;

[…]

4. Zezwolenie zapewnia usługodawcy możliwość podjęcia lub prowadzenia działalności usługowej na całym terytorium danego państwa, także poprzez tworzenie agencji, spółek zależnych, oddziałów lub biur, z wyjątkiem przypadków, gdy zezwolenie dla każdego poszczególnego zakładu lub ograniczenie zezwolenia do pewnej części danego terytorium jest uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym.

[…]”.

12 Artykuł 15 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Państwa członkowskie sprawdzają, czy ich systemy prawne przewidują którykolwiek z wymogów wymienionych w ust. 2 oraz zapewniają zgodność takich wymogów z warunkami określonymi w ust. 3. Państwa członkowskie dostosowują swoje przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne w taki sposób, by były one zgodne z tymi warunkami.

2. Państwa członkowskie sprawdzają, czy w ramach ich systemu prawnego podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej jest uzależnione od spełnienia któregokolwiek z następujących niedyskryminacyjnych wymogów:

a) ilościowe lub terytorialne ograniczenia zwłaszcza w postaci limitów ustalonych w związku z liczbą ludności lub minimalną odległością geograficzną pomiędzy usługodawcami;

[…]

e) zakaz posiadania więcej niż jednego przedsiębiorstwa na terytorium tego samego państwa;

[…]

3. Państwa członkowskie sprawdzają, czy wymogi określone w ust. 2 spełniają następujące warunki:

a) niedyskryminacja: wymogi nie mogą prowadzić do bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub, w przypadku spółek, ze względu na miejsce statutowej siedziby;

b) konieczność: wymogi muszą być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym;

c) proporcjonalność: wymogi muszą być odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu; nie może istnieć możliwość zastąpienia tych wymogów innymi, mniej restrykcyjnymi środkami, za pomocą których można osiągnąć ten sam skutek.

[…]”.

Prawo włoskie

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 (dekret z mocą ustawy nr 417 w sprawie przepisów dotyczących kryteriów stosowania podatku od wartości dodanej, podatków od umów przeniesienia własności tytułów uczestnictwa lub papierów wartościowych oraz innych pilnych przepisów podatkowych) z dnia 30 grudnia 1991 r. (GURI nr 1 z dnia 2 stycznia 1992 r., s. 3), przekształcony w ustawę, ze zmianami, przez legge n. 66 (ustawę nr 66) z dnia 6 lutego 1992 r. (GURI nr 33 z dnia 10 lutego 1992 r., s. 4), w art. 7 ust. 1 septies i 1 octies stanowi:

„1 septies. Agenci celni, o których mowa w ust. 1 sexies, mogą zakładać spółki kapitałowe o kapitale co najmniej 100 mln lirów [włoskich (ITL) (około 51 645 EUR)], których wyłącznym przedmiotem działalności jest świadczenie usług obsługi celnej w celu wykonania, zgodnie z zezwoleniem ministra finansów, oprócz zadań, o których mowa w ust. 1 sexies, następujących zadań:

a) otrzymywania lub wystawiania zgłoszeń celnych, poświadczania ich treści po uzyskaniu i formalnej kontroli odpowiednich dokumentów handlowych, w tym przyjęcia programów i kryteriów selekcji do pełnej lub częściowej rewizji towarów;

b) poświadczania danych pozyskanych i przetwarzanych zgodnie z ust. 1 sexies lit. a), b) i c) w celu dopełnienia formalności wynikających z przepisów wspólnotowych.

1 octies. Organ podatkowy jest uprawniony do żądania od spółek uprawnionych do prowadzenia działalności w zakresie obsługi celnej, w tym w drodze odstępstwa od odmiennych przepisów statutowych lub wykonawczych, informacji i materiałów będących w ich posiadaniu. Dekret ministra finansów, który ma zostać przyjęty najpóźniej do dnia 31 lipca 1992 r. […], określa przepisy niezbędne do wykonania ust. 1 septies, w tym przepisy dotyczące spółek przewidziane w ust. 1 septies, a w szczególności kryteria i sposób wpisania ich do przewidzianego w tym celu rejestru, wydanie przez ministra finansów zezwolenia na wykonywanie powierzonych im zadań, jak również przepisy dotyczące kontroli i nadzoru, w tym inspekcji, przez organy podatkowe […]”.

14 Artykuł 1 decreto ministeriale n. 549 – Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (dekretu ministerialnego nr 549 – rozporządzenia dotyczącego tworzenia centrów obsługi celnej) z dnia 11 grudnia 1992 r. (GURI nr 17 z dnia 22 stycznia 1993 r., s. 16, zwanego dalej „dekretem ministerialnym nr 549/1992") stanowi:

„1. Agenci celni, którzy od co najmniej trzech lat są wpisani do rejestru zawodowego […] i prowadzą działalność zawodową poza stosunkiem pracy najemnej, mogą zakładać spółki kapitałowe, zwane CAD […], których wyłącznym przedmiotem działalności jest świadczenie usług obsługi celnej […].

2. [CAD] podlegają nadzorowi ze strony organów podatkowych, w tym inspekcji […].

[…]".

15 Zgodnie z art. 2 tego dekretu:

„1. Zezwolenia ministra finansów, o którym mowa w art. 7 ust. 1 septies ustawy [nr 66], udziela się spółkom, o których mowa w art. 1 ust. 1, po przedstawieniu departamentowi ceł i podatków pośrednich następujących dokumentów: a) aktu założycielskiego spółki ze wskazaniem wspólników, wraz z odniesieniami do zezwolenia o nieograniczonej ważności; b) statutu spółki sporządzonego zgodnie ze wzorem zatwierdzonym w załączniku do niniejszego dekretu; c) zaświadczenia o rejestracji spółki w izbie handlowej, przemysłowej, rzemieślniczej i rolnej; d) zaświadczenia właściwej rady departamentu potwierdzającego, że wszyscy wspólnicy są zarejestrowani w ewidencji zawodowej od co najmniej trzech lat, że wykonują działalność zawodową poza stosunkiem pracy najemnej oraz że żadna z sytuacji, które powodują zawieszenie lub cofnięcie ich zezwolenia, nie ma do nich zastosowania na podstawie art. 53 lub 54 [decreto del presidente della Repubblica n. 43 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (dekretu prezydenta republiki nr 43 w sprawie przyjęcia tekstu jednolitego przepisów ustawowych w dziedzinie ceł) z dnia 23 stycznia 1973 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 80 z dnia 28 marca 1973 r., zwanego dalej „dekretem nr 43/1973")].

2. Ponadto należy przedstawić dokument wydany przez właściwy departament celny na terytorium, na którym znajdują się biura [CAD], poświadczający w następstwie inspekcji, że rzeczywiście istnieje zakład posiadający odpowiednie pomieszczenia i wyposażenie do celów świadczenia obsługi celnej, a także system ewidencji i przechowywania dokumentacji. O każdym zakładzie przeznaczonym następnie do działalności [CAD] powiadamia się również właściwy departament celny w celu przeprowadzenia wymaganej inspekcji.

[…]".

16 Artykuł 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 przewiduje:

„1. W centralnej dyrekcji służb celnych departamentu ceł i podatków pośrednich ustanawia się specjalny rejestr, do którego spółki, o których mowa w art. 1 ust. 1, muszą zostać zarejestrowane po uzyskaniu uprzedniego zezwolenia ministra finansów. Wpis obejmuje podanie danych identyfikacyjnych, numeru zezwolenia, numeru identyfikacji podatkowej i numeru [podatku od wartości dodanej (VAT)] spółki oraz nadanie numeru porządkowego.

[…]

3. Spółki, które uzyskały zezwolenie i o których mowa w art. 1 ust. 1, prowadzą działalność na obszarze właściwości departamentu celnego, w którym mają siedzibę, i mogą przyłączyć się do spółek posiadających swoją siedzibę na innych obszarach terytorialnych, podlegających różnym dyrekcjom departamentalnym, oraz tworzyć europejskie ugrupowania interesów gospodarczych, o których mowa w rozporządzeniu [Rady (EWG) nr 2137/85 z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie ustanowienia europejskiego ugrupowania interesów gospodarczych (EUIG) (Dz.U. 1985, L 199, s. 1)], uregulowanych w decreto legislativo […] n. 240 [(dekrecie ustawodawczym nr 240) z dnia 23 lipca 1991 r.]".

17 Artykuł 7 ust. 4 dekretu ministerialnego nr 549/1992 przewiduje:

„Dyrekcja celna danego okręgu może zarządzić kontrole lub inspekcje działalności prowadzonej w biurach lub innych miejscach [CAD] znajdujących się na obszarze jej właściwości".

18 Zgodnie z art. 8 tego dekretu ministerialnego:

„1. W celu zapewnienia prawidłowego prowadzenia przez [CAD] rejestrów, prawidłowości dokonanych transakcji i przestrzegania nałożonych obowiązków, nadzór, łącznie z kontrolą, nad [CAD] polega na wyrywkowej kontroli krzyżowej pomiędzy transakcjami wynikającymi z rejestrów, pism i wszelkich innych dokumentów znajdujących się w posiadaniu [CAD] a działaniami urzędów celnych i użytkowników, którzy działają w tych [CAD]. Nadzór ten przeprowadza się co najmniej raz w roku.

[…]

3. Bez uszczerbku dla wszelkich innych obowiązków prawnych, w przypadku gdy nadzór ujawni nieprawidłowości w dziedzinach wchodzących w zakres kompetencji innych służb finansowych lub innych organów, do zainteresowanych służb przesyłane są formalne powiadomienia".

19 Artykuł 3 llegge n. 213 – Norma di adeguamento dell'attività degli spedizionieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell'interscambio internazionale delle merci (ustawy nr 213 w sprawie przepisów dostosowujących działalność agentów celnych do zmieniających się potrzeb spowodowanych międzynarodowym handlem towarami) z dnia 25 lipca 2000 r. (GURI nr 178 z dnia 1 sierpnia 2000 r., s. 5) przewiduje:

„[…]

4. Pozwolenie na korzystanie z CAD przewiduje dopuszczenie ich do stosowania uproszczonych procedur sprawozdawczych przewidzianych w art. 76 wspólnotowego kodeksu celnego ustanowionego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. [ustanawiającym Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1992, L 302, s. 1)] oraz w art. 253 i nast. rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. [ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1993, L 253, s. 1)], zgodnie z warunkami i procedurami określonymi w tym rozporządzeniu.

5. W ramach stosowania procedur uproszczonych CAD mogą przedstawiać towary nie tylko na obszarach i w miejscach przeznaczonych do czynności celnych, o których mowa w art. 17 [dekretu nr 43/1973], lecz również w miejscach i składach osób, na rzecz których w każdym przypadku działają i w których znajdują się towary, o ile te miejsca lub składy znajdują się na

obszarze właściwości terytorialnej departamentu celnego, w którym są one upoważnione do prowadzenia działalności.

[…]”.

20 Artykuł 47 ust. 3 dekretu nr 43/1973, zmieniony przez art. 82 ust. 1 lit. b) decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (dekretu ustawodawczego nr 59 w sprawie wykonania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym) z dnia 26 marca 2010 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 94 z dnia 23 kwietnia 2010 r.), stanowi:

„Powołanie w charakterze agenta celnego umożliwia składanie zgłoszeń celnych na całym terytorium kraju”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

21 Cad Mellano jest to CAD, którego działalność polega na oferowaniu klientom usług przedstawicielstwa celnego. W związku z tym uzyskał on zezwolenie od Direzione territoriale II per la Liguria, il Piemonte e la Valle d’Aosta (dyrekcji terytorialnej II dla Ligurii, Piemontu i Doliny Aosty, Włochy), właściwej dla departamentu, w którym znajduje się jego siedziba. Do celów stosowania procedur uproszczonych Cad Mellano dysponuje w tym departamencie celnym zatwierdzonymi lokalami umożliwiającymi mu dokonywanie operacji celnych na towarach bez konieczności udawania się z nimi do urzędu celnego lub do lokali importera.

22 W 2021 r. Cad Mellano zawarł z niemiecką spółką ALFA umowę dotyczącą wystawiania listów celnych przywozowych i wywozowych do/ze Zjednoczonego Królestwa.

23 W celu dokonania przywozu i wywozu towarów należących do ALFA Cad Mellano zawarł umowę ze spółką BETA, posiadającą skład w prowincji Vicenza (Włochy), poza obszarem właściwości departamentu celnego, w którym Cad Mellano ma swoją siedzibę. W konsekwencji zwrócił się on do właściwych organów celnych o zatwierdzenie tych lokali.

24 W dniu 20 października 2021 r. wniosek ten został odrzucony, ponieważ art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 nie zezwala CAD na prowadzenie działalności poza departamentem celnym, w którym mają one siedzibę.

25 Cad Mellano wniósł do Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (regionalnego sądu administracyjnego dla Piemontu, Włochy), który jest sądem odsyłającym, skargę o uchylenie tej decyzji.

26 W pierwszej kolejności sąd ten wyraża wątpliwości co do zgodności art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 z art. 18 ust. 3 kodeksu celnego. Zgodnie bowiem z tym ostatnim przepisem, jeżeli przedstawiciel celny spełnia kryteria przewidziane w art. 39 lit. a)–d) tego kodeksu, to powinien on być uprawniony do świadczenia usług w państwie członkowskim innym niż to, w którym ma siedzibę. A fortiori taki przedstawiciel powinien mieć możliwość prowadzenia działalności na całym terytorium państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę.

27 W drugiej kolejności art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 może być sprzeczny z art. 10 ust. 4 dyrektywy 2006/123. W rzeczywistości bowiem ów ostatni przepis umożliwia usługodawcy posiadającemu zezwolenie podjęcie lub prowadzenie działalności usługowej na

całym terytorium danego państwa, w tym „także poprzez tworzenie agencji, spółek zależnych, oddziałów lub biur", z wyjątkiem przypadków, gdy zezwolenie dla każdego poszczególnego zakładu lub ograniczenie zezwolenia do pewnej części danego terytorium jest uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym. Po pierwsze, wydaje się, że w sprawie w postępowaniu głównym nie istnieje uzasadnienie takiego ograniczenia. Po drugie, sporny przepis krajowy skutkuje zakazem posiadania przez CAD więcej niż jednego zakładu na terytorium krajowym. Tymczasem taki zakaz nie jest ani konieczny, ani proporcjonalny.

28 W trzeciej kolejności ograniczenie terytorialne wykonywania działalności CAD może być sprzeczne z art. 56–62 TFUE. Owe CAD, działające w formie spółek kapitałowych, znajdują się bowiem w sytuacji obiektywnie niekorzystnej w stosunku do agentów celnych, którzy prowadząc taką samą działalność jak CAD, nie podlegają żadnemu ograniczeniu terytorialnemu.

29 Sąd odsyłający wskazuje w tym kontekście, że wynikające z art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 ograniczenie swobody świadczenia usług przez CAD mające siedzibę we Włoszech również może mieć skutki transgraniczne, ponieważ przepis ten ma zastosowanie do usługodawców mających siedzibę w innych państwach członkowskich.

30 W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionalny sąd administracyjny dla Piemontu, Włochy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 18 [kodeksu celnego] w związku z motywem 21 [tego kodeksu] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisowi (art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992) oraz praktyce krajowej, które przewidują ograniczenie działalności CAD […] do »zatwierdzonego miejsca« w ramach obszaru terytorialnego regionalnej, międzyregionalnej lub międzyprowincjonalnej dyrekcji [celnej], w którym mają siedzibę, wyłączając w ten sposób możliwość rozszerzenia tej działalności na terytorium całego kraju?

2) Czy art. 10 i 15 dyrektywy [2006/123] należy interpretować w ten sposób, że stoją na przeszkodzie przepisowi (art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992) i praktyce krajowej, które przewidują ograniczenie działalności CAD […] do »zatwierdzonego miejsca« w ramach obszaru terytorialnego regionalnej, międzyregionalnej lub międzyprowincjonalnej dyrekcji [celnej], w którym mają siedzibę, wyłączając w ten sposób możliwość rozszerzenia tej działalności na terytorium całego kraju i zastrzegając możliwość działania na terytorium całego kraju wyłącznie dla agentów celnych?

3) Czy art. 56–62 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją na przeszkodzie przepisowi (art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992) i praktyce krajowej, które przewidują ograniczenie działalności CAD […] do »zatwierdzonego miejsca« w ramach obszaru terytorialnego regionalnej, międzyregionalnej lub międzyprowincjonalnej dyrekcji [celnej], w którym mają siedzibę, wyłączając w ten sposób możliwość rozszerzenia tej działalności na terytorium całego kraju i zastrzegając możliwość działania na terytorium całego kraju wyłącznie dla agentów celnych?".

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

31 Rząd włoski uważa, że pytania prejudycjalne są niedopuszczalne. Możliwe jest bowiem przyjęcie wykładni art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 zgodnej z prawem Unii, w związku z czym wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest zbędny.

32 Na wstępie należy przypomnieć, że postępowanie, o którym mowa w art. 267 TFUE, jest oparte na całkowitym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału. W tym względzie wyłącznie sąd krajowy jest właściwy do ustalenia i oceny okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym, jak również do interpretowania i stosowania prawa krajowego. Wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się spór i który musi przyjąć odpowiedzialność za mające zapaść orzeczenie sądowe, należy – przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy – zarówno ocena, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak i ocena znaczenia pytań, z którymi zwraca się on do Trybunału [zob. podobnie wyrok z dnia 12 maja 2022 r., U.I. (Pośredni przedstawiciel celny), C-714/20, EU:C:2022:374, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo].

33 Wynika z tego, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii przedstawione przez sąd krajowy w ramach stanu faktycznego i prawnego, za którego ustalenie sąd ten jest odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie Trybunału, korzystają z domniemania, że mają znaczenie dla sprawy. Odrzucenie przez Trybunał wniosku sądu krajowego jest możliwe tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione (zob. podobnie wyrok z dnia 27 kwietnia 2023 r., Legea, C-686/21, EU:C:2023:357, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 W niniejszej sprawie sąd odsyłający przedstawił w sposób wystarczająco jasny kontekst prawny i faktyczny oraz powody, dla których powziął wątpliwości w przedmiocie wykładni określonych przepisów prawa Unii, którą uważa za niezbędną do wydania wyroku. Nie jest oczywiste, że wykładnia, o którą się zwrócono, nie ma związku ze sporem przed sądem krajowym lub że podniesiony problem ma charakter hipotetyczny.

35 Oceny tej nie podważa argument wysunięty przez rząd włoski. O ile bowiem prawdą jest, że sądy krajowe są zobowiązane do dokonywania wykładni prawa krajowego w możliwie najszerszym zakresie w sposób zgodny z wymogami prawa Unii w celu zapewnienia pełnej skuteczności tego prawa, o tyle jednak w ramach postępowania przewidzianego w art. 267 TFUE do Trybunału należy dokonanie wykładni przepisów prawa Unii, których dotyczy postanowienie odsyłające, w celu dostarczenia sądowi odsyłającemu wszystkich informacji pozwalających sądowi odsyłającemu na dokonanie oceny zgodności prawa krajowego z tymi przepisami. Tymczasem poprzez swoje pytania prejudycjalne sąd odsyłający zwraca się do Trybunału właśnie o wskazówki dotyczące wykładni prawa Unii pozwalające ocenić zgodność z tym prawem niektórych uregulowań krajowych, lecz nie zwraca się do Trybunału o samodzielne orzeczenie w przedmiocie tej zgodności.

36 W tych okolicznościach wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

37 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 18 ust. 3 kodeksu celnego należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom krajowym, które ograniczają wykonywanie działalności przedstawicieli celnych zorganizowanych w formie spółki kapitałowej, której przedmiotem jest świadczenie usług obsługi celnej, do okręgu departamentu celnego, w którym spółka ta ma swoją siedzibę.

38 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy prawa Unii należy interpretować z uwzględnieniem nie tylko ich brzmienia, lecz także kontekstu, w jaki się wpisują, oraz celów regulacji, której część stanowią (wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., BEMH i CNCC, C-325/20, EU:C:2021:611, pkt 18; z dnia 12 października 2023 r., INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 Zgodnie z brzmieniem art. 18 ust. 3 zdanie pierwsze kodeksu celnego państwa członkowskie mogą określić zgodnie z prawem unijnym warunki, na których przedstawiciel celny może świadczyć usługi w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę.

40 Jeżeli chodzi o świadczenie usług przez przedstawiciela celnego mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, art. 18 ust. 3 zdanie drugie tego kodeksu przewiduje, że bez uszczerbku dla stosowania mniej rygorystycznych kryteriów przez dane państwo członkowskie przedstawiciel celny spełniający kryteria określone w art. 39 lit. a)–d) wspomnianego kodeksu jest uprawniony do świadczenia takich usług w państwie członkowskim innym niż to, w którym ma on siedzibę.

41 Zatem zgodnie z tymi kryteriami przedstawiciel celny musi wykazać, że nie dopuścił się on poważnych lub powtarzających się naruszeń przepisów celnych i podatkowych, że sprawuje wysoki poziom kontroli nad swoimi operacjami i przepływami towarów za pośrednictwem systemu zarządzania ewidencją handlową, że jest wypłacalny i że znajduje się w dobrej kondycji finansowej umożliwiającej mu wywiązanie się ze swoich zobowiązań, stosownie do rodzaju prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, oraz że spełnia on praktyczne standardy kompetencji lub kwalifikacji zawodowych bezpośrednio związanych z prowadzoną działalnością.

42 W konsekwencji z art. 18 ust. 3 kodeksu celnego wynika, że przedstawiciel celny, który zamierza oferować swoje usługi w państwie członkowskim innym niż to, w którym ma on siedzibę, podlega warunkom przewidzianym w art. 39 lit. a)–d) tego kodeksu, bez uszczerbku dla stosowania mniej rygorystycznych kryteriów przez dane państwo członkowskie. Warunki te nie obowiązują natomiast przedstawiciela celnego świadczącego usługi w państwie członkowskim, w którym ma on siedzibę, ponieważ państwo to może określić warunki świadczenia tych usług, pod warunkiem że warunki te będą zgodne z prawem Unii.

43 W niniejszej sprawie art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 ustanawia warunek mający zastosowanie do CAD, ograniczając ich działalność do obszaru terytorialnego departamentu celnego, w którym mają one siedzibę. Czyniąc to, Republika Włoska skorzystała z przyznanego jej w art. 18 ust. 3 zdanie pierwsze tego kodeksu uprawnienia do określenia warunków, na jakich przedstawiciele celni działający w formie spółek kapitałowych mających siedzibę na terytorium tego państwa członkowskiego mogą świadczyć usługi na tym terytorium.

44 Z powyższych rozważań wynika, że art. 18 ust. 3 kodeksu celnego należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym ograniczającym wykonywanie działalności przedstawicieli celnych zorganizowanych w formie spółki kapitałowej, której przedmiotem działalności jest świadczenie usług obsługi celnej, do obszaru departamentu celnego, w którym spółka ta ma swoją siedzibę, o ile przepisy te są zgodne z prawem Unii.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

45 Poprzez pytania drugie i trzecie, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 10 i 15 dyrektywy 2006/123 oraz art. 56–62 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym ograniczającym wykonywanie działalności przedstawicieli celnych zorganizowanych w formie spółki kapitałowej, której wyłącznym przedmiotem działalności jest świadczenie usług obsługi celnej, do okręgu departamentu celnego, w którym spółka ta ma swoją siedzibę.

46 Po pierwsze, z motywu 6 dyrektywy 2006/123 wynika, iż barier w swobodzie przedsiębiorczości nie można usunąć wyłącznie w oparciu o bezpośrednie stosowanie art. 56 TFUE, z uwagi w szczególności na skrajną złożoność rozpatrywania przypadek po przypadku tych barier w swobodzie (zob. podobnie wyrok z dnia 26 czerwca 2019 r., Komisja/Grecja, C-729/17, EU:C:2019:534, pkt 53).

47 Jednoczesne badanie środka krajowego w świetle przepisów dyrektywy 2006/123 i przepisów traktatu FUE oznaczałoby bowiem indywidualne badanie każdego poszczególnego przypadku na podstawie prawa pierwotnego i podważałoby w ten sposób selektywną harmonizację dokonywaną przez tę dyrektywę (zob. podobnie wyrok z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 96).

48 Z powyższego wynika, że w przypadku gdy ograniczenie swobody świadczenia usług jest objęte zakresem stosowania dyrektywy 2006/123, nie ma konieczności badania go również w świetle art. 56 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 26 czerwca 2019 r., Komisja/Grecja, C-729/17, EU:C:2019:534, pkt 54).

49 Po drugie, należy stwierdzić, że sprawa w postępowaniu głównym dotyczy sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym, ponieważ jej okoliczności odnoszą się do skierowanej przez włoskie organy administracji do spółki włoskiej odmowy wykonywania działalności na terytorium włoskim w departamencie celnym innym niż ten, w którym spółka ta ma swoją siedzibę.

50 Niemniej jednak taka okoliczność nie może wykluczyć stosowania przepisów rozdziału III dyrektywy 2006/123, zawierającego jej art. 10 i 15, w zakresie, w jakim przepisy tego rozdziału III należy interpretować w ten sposób, że mają one zastosowanie również do sytuacji, w której wszystkie istotne elementy ograniczają się do terytorium jednego tylko państwa członkowskiego (wyrok z dnia 13 stycznia 2022 r., Minister Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2022:6, pkt 89 i przytoczone tam orzecznictwo). Pełna realizacja rynku wewnętrznego usług wymaga bowiem przede wszystkim usunięcia przeszkód, na które usługodawcy napotykają przy zakładaniu przedsiębiorstw w państwach członkowskich, niezależnie od tego, czy dzieje się tak w ich własnym państwie członkowskim, czy w innym, a które to przeszkody mogą zaszkodzić ich zdolności świadczenia usług usługobiorcom znajdującym się w całej Unii (wyrok z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 105).

51 W związku z tym w celu udzielenia odpowiedzi na pytania sądu odsyłającego należy dokonać wykładni przepisów dyrektywy 2006/123 w zakresie, w jakim mają one zastosowanie do okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu głównym.

Zakres stosowania dyrektywy 2006/123

52 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 3 ust. 1 dyrektywy 2006/123 przewiduje, iż w przypadku kolizji przepisów tej dyrektywy z przepisami aktu regulującego specyficzne aspekty podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej w określonych dziedzinach lub w ramach określonych zawodów pierwszeństwo mają przepisy takiego aktu.

53 Tymczasem, jak wynika z pkt 39 i 44 niniejszego wyroku, art. 18 ust. 3 kodeksu celnego przewiduje uprawnienie państw członkowskich do określenia warunków, na jakich przedstawiciel celny może świadczyć swoje usługi w państwie członkowskim, w którym ma on siedzibę, zgodnie z prawem Unii, i nie sprzeciwia się przepisom państwa członkowskiego ograniczającym wykonywanie działalności przedstawicieli celnych do okręgu departamentu celnego, w którym mają oni siedzibę.

54 Z powyższego wynika, że kodeks celny nie zawiera w tym względzie norm sprzecznych z przepisami dyrektywy 2006/123, w związku z czym dyrektywa ta może mieć zastosowanie do usług świadczonych przez przedstawicieli celnych zorganizowanych w formie spółek kapitałowych z siedzibą na terytorium Włoch, podlegających ograniczeniu terytorialnemu przewidzianemu w art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992.

55 Jeżeli chodzi o samą działalność przedstawicieli celnych, art. 2 ust. 1 i art. 4 dyrektywy 2006/123 przewidują, że dyrektywa ta ma zastosowanie do wszelkiej działalności gospodarczej prowadzonej na własny rachunek, zwykle wykonywanej za wynagrodzeniem przez usługodawcę mającego siedzibę w państwie członkowskim, niezależnie od tego, czy prowadzi on działalność gospodarczą w sposób stały i ciągły w docelowym państwie członkowskim, z zastrzeżeniem działalności i dziedzin wyraźnie wyłączonych na mocy art. 2 ust. 2 i 3 tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 1 października 2015 r., Trijber i Harmsen, C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:641, pkt 45).

56 I tak, art. 2 ust. 2 wspomnianej dyrektywy wyłącza szereg rodzajów działalności z zakresu jej stosowania. Artykuł 2 ust. 3 tej dyrektywy uściśla, że nie ma ona zastosowania w dziedzinie podatków.

57 W niniejszej sprawie, jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, przedstawiciele celni działający w formie spółek kapitałowych z siedzibą na terytorium Włoch, podlegający ograniczeniu terytorialnemu przewidzianemu w art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992, świadczą usługi pomocy przy dopełnieniu formalności celnych w zamian za wynagrodzenie.

58 Takie usługi są objęte zakresem przedmiotowym dyrektywy 2006/123, jak wynika z jej art. 2 ust. 1, ponieważ owi przedstawiciele celni są usługodawcami świadczącymi swoje usługi w państwie członkowskim, w którym mają siedzibę. Ponadto działalność przedstawiciela celnego odpowiada samemu pojęciu „usług", zdefiniowanemu w art. 4 pkt 1 tej dyrektywy, jako że chodzi o działalność gospodarczą prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za wynagrodzeniem.

59 Ponadto usługi świadczone przez wspomnianych przedstawicieli celnych w oczywisty sposób nie są objęte działalnością wyraźnie wyłączoną z zakresu stosowania dyrektywy 2006/123 na mocy jej art. 2 ust. 2.

60 Ponadto, jeżeli chodzi o art. 2 ust. 3 dyrektywy 2006/123, który przewiduje, że dyrektywa ta „nie ma zastosowania w dziedzinie podatków", z motywu 29 tej dyrektywy wynika, że wyłączenie z zakresu jej stosowania spraw podatkowych wynika w szczególności z faktu, że traktat FUE przewiduje szczególne podstawy prawne w tej dziedzinie.

61 W tym względzie, jak zauważyła Komisja Europejska, należy odróżnić dziedzinę podatków od dziedziny celnej, ponieważ ta ostatnia stanowi wyłączną kompetencję Unii na podstawie art. 3 ust. 1 lit. a) TFUE i podlega przepisom celnym Unii, a w szczególności kodeksowi celnemu. W odniesieniu do usług świadczonych przez przedstawicieli celnych art. 18 ust. 3 tego kodeksu odsyła do przepisów krajowych, wymagając, aby przepisy te były zgodne z prawem Unii, a zatem również z dyrektywą 2006/123. Możliwość zastosowania w niniejszej sprawie tej dyrektywy nie jest zatem wykluczona na mocy jej art. 2 ust. 3.

62 W tych okolicznościach działalność przedstawicieli celnych zorganizowanych w formie spółek kapitałowych z siedzibą we Włoszech, podlegająca ograniczeniu terytorialnemu przewidzianemu w art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992, jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2006/123.

63 Taką wykładnię zakresu stosowania dyrektywy 2006/123 potwierdzają cele tej dyrektywy, polegające na, jak to wynika z art. 1 tej dyrektywy w związku z jej motywami 2 i 5, ustanowieniu ogólnych przepisów mających na celu usunięcie ograniczeń swobody przedsiębiorczości usługodawców w państwach członkowskich, a także ograniczeń swobodnego przepływu usług między państwami członkowskimi w celu przyczynienia się do urzeczywistnienia wolnego i konkurencyjnego rynku wewnętrznego (wyrok z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo).

64 Z uwagi na powyższe rozważania przepisy krajowe takie jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, w zakresie, w jakim regulują one wykonywanie działalności przedstawicieli celnych zorganizowanych w formie spółek kapitałowych z siedzibą na terytorium Włoch, są objęte zakresem stosowania dyrektywy 2006/123.

W przedmiocie właściwych przepisów dyrektywy 2006/123

65 W drugim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni art. 10 i 15 dyrektywy 2006/123.

66 Na mocy art. 10 ust. 1 dyrektywy 2006/123, który należy do sekcji 1 rozdziału III tej dyrektywy, dotyczącej zezwoleń na podjęcie działalności usługowej, systemy zezwoleń opierają się na kryteriach, które wykluczają możliwość korzystania przez właściwe organy z przyznanego im uznania w sposób arbitralny.

67 Artykuł 4 pkt 6 dyrektywy 2006/123 definiuje pojęcie „systemu zezwoleń" w rozumieniu w szczególności art. 10 ust. 1 tej dyrektywy jako każdą procedurę, zgodnie z którą od usługodawcy lub usługobiorcy faktycznie wymaga się podjęcia kroków w celu uzyskania od właściwego organu formalnej lub dorozumianej decyzji dotyczącej podjęcia lub prowadzenia działalności usługowej.

68 Artykuł 15 ust. 1 i 2 wspomnianej dyrektywy, należący do sekcji 2 jej rozdziału III, dotyczącej wymogów zakazanych lub podlegających ocenie, wskazuje wymogi, od których państwa członkowskie mogą uzależnić podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej na warunkach określonych w art. 15 ust. 3 tej dyrektywy.

69 Pojęcie „wymogu", o którym mowa w art. 15 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/123, zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 7 tej dyrektywy jako wszelkie zobowiązanie, zakaz, warunek lub ograniczenie przewidziane w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych państw członkowskich lub wynikające z orzecznictwa, z praktyki administracyjnej lub zasad stosowanych przez zrzeszenia zawodowe bądź ze wspólnych zasad stowarzyszeń zawodowych lub innych organizacji zawodowych, przyjętych w ramach korzystania przez nie z ich autonomii prawnej.

70 Trybunał orzekł, że „system zezwoleń" w rozumieniu art. 4 pkt 6 dyrektywy 2006/123 różni się zatem od „wymogu" w rozumieniu art. 4 pkt 7 tej dyrektywy tym, że wiąże się on z koniecznością podjęcia przez usługodawcę stosownych kroków oraz wydania przez właściwe organy formalnej decyzji, w drodze której zezwalają one na działalność owego usługodawcy (wyrok z dnia 22 września 2020 r., Cali Apartments, C-724/18 i C-727/18, EU:C:2020:743, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

71 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że zgodnie z art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 CAD mogą uzyskać zatwierdzenie miejsca pozwalającego na dopełnienie formalności celnych bez fizycznego przedstawienia towarów w urzędzie celnym tylko wtedy, gdy miejsce to znajduje się w tym departamencie celnym.

72 Tymczasem w świetle cech ograniczenia terytorialnego przewidzianego w art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 warunek taki należy uznać za objęty zakresem pojęcia „wymogu" w rozumieniu art. 15 ust. 1 i 2 dyrektywy 2006/123, zdefiniowanego w art. 4 pkt 7 tej dyrektywy. Przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania głównego skutkują bowiem ograniczeniem wykonywania działalności przedstawicieli celnych zorganizowanych w formie spółki kapitałowej, której wyłącznym przedmiotem działalności jest świadczenie usług obsługi celnej w departamencie celnym, w którym spółka ta ma swoją siedzibę.

W przedmiocie wykładni art. 15 ust. 2 i 3 dyrektywy 2006/123

73 Zgodnie z art. 15 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2006/123 państwa członkowskie sprawdzają, czy ich system prawny uzależnia podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej od przestrzegania między innymi ograniczenia terytorialnego.

74 W tym względzie Trybunał orzekł już, że takie ograniczenie terytorialne zezwolenia na wykonywanie działalności usługowej stanowi, zgodnie z art. 15 tej dyrektywy, ograniczenie swobody świadczenia usług (wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, pkt 49).

75 W rzeczywistości bowiem art. 15 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2006/123 wyraźnie kwalifikuje „ograniczenia terytorialne" w prowadzeniu działalności usługowej jako „wymogi" w rozumieniu art. 4 pkt 7 tej dyrektywy, które stanowią warunki wpływające na swobodę przedsiębiorczości dla usługodawców (wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, pkt 51).

76 W niniejszym przypadku art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 uniemożliwia CAD posiadanie zatwierdzonego miejsca w okręgu terytorialnym departamentu celnego innego niż ten, w którym CAD mają siedzibę, i ustanawia w ten sposób granice terytorialne ich działalności stanowiące ograniczenie.

77 W tym względzie, jak zauważyły Cad Mellano i Komisja, okoliczność, że na mocy art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 CAD mogą zrzeszać się w formie europejskich zgrupowań interesów gospodarczych z odpowiadającymi im spółkami mającymi siedzibę w innych departamentach celnych w celu oferowania tam swoich usług, nie może usunąć ograniczenia wynikającego z tego przepisu, ponieważ CAD nie mogą świadczyć usług poza departamentem celnym, w którym mają siedzibę, zgodnie z wybranymi przez nie zasadami.

78 Aby takie ograniczenie mogło zostać dopuszczone, musi ono spełniać przesłanki przewidziane w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123, a mianowicie musi ono być stosowane w sposób niedyskryminacyjny ze względu na przynależność państwową oraz musi być konieczne i proporcjonalne do zamierzonych celów (zob. podobnie wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, pkt 56–70).

79 W związku z tym ograniczenie, które wynika z wymogu ustanowionego w art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992, może zostać dopuszczone w świetle przesłanek określonych w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123, jeżeli ograniczenie to nie jest bezpośrednio lub pośrednio dyskryminujące ze względu na przynależność państwową lub, w przypadku spółek, ze względu na miejsce statutowej siedziby, jeżeli jest ono uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego i jest odpowiednie do zagwarantowania realizacji zamierzonego celu, nie wykraczając poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, przy czym inne, mniej restrykcyjne środki nie powinny pozwalać na osiągnięcie tego samego rezultatu.

80 Jeżeli chodzi, po pierwsze, o przestrzeganie wymogu niedyskryminacji przypomnianego w art. 15 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2006/123, bezsporne jest, że wymóg ustanowiony w art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 ma zastosowanie bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub na miejsce statutowej siedziby, ponieważ wymóg ten musi zostać spełniony przez wszystkich przedstawicieli celnych chcących skorzystać z procedury uproszczonej zwanej „zatwierdzonym miejscem”, niezależnie od tego, czy mają oni siedzibę we Włoszech, czy w innym państwie członkowskim.

81 Odnosząc się, po drugie, do kwestii, czy środek rozpatrywany w postępowaniu głównym jest uzasadniony nadrzędnym względem interesu ogólnego w rozumieniu art. 15 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2006/123, rząd włoski powołuje się na cel zapewnienia skuteczności kontroli celnych w zamiarze zapobiegania oszustwom celnym i ochrony odbiorców usług obsługi celnej.

82 Jeżeli chodzi o cel polegający na skuteczności kontroli celnych w zamiarze zapobiegania oszustwom celnym i ochrony odbiorców usług obsługi celnej, należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 pkt 8 dyrektywy 2006/123 w związku z jej motywem 40 ochrona usługobiorców i zapobieganie nadużyciom finansowym stanowią nadrzędne względy interesu ogólnego, które mogą uzasadniać ograniczenia swobody przedsiębiorczości (zob. podobnie wyrok z dnia 19 stycznia 2023 r., CNAE i in., C-292/21, EU:C:2023:32, pkt 61).

83 Jeżeli chodzi, po trzecie, o kwestię, czy środek rozpatrywany w postępowaniu głównym jest zgodny z zasadą proporcjonalności, jak wymaga tego art. 15 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2006/123, należy zbadać, czy środek ten jest odpowiedni do zapewnienia realizacji zamierzonego celu, nie

wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, oraz czy nie istnieją środki w mniejszym stopniu naruszające daną swobodę (zob. podobnie wyrok z dnia 19 stycznia 2023 r., CNAE i in., C-292/21, EU:C:2023:32, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

84 W tym względzie należy jeszcze wyjaśnić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo krajowe jest właściwe dla zagwarantowania osiągnięcia zamierzonego celu tylko wtedy, gdy rzeczywiście odzwierciedla ono dążenie do jego osiągnięcia w sposób spójny i systematyczny [wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Komisja/Austria (Inżynierowie budownictwa, rzecznicy patentowi i lekarze weterynarii), C-209/18, EU:C:2019:632, pkt 94].

85 To sąd krajowy, który jest wyłącznie właściwy, aby dokonać oceny okoliczności faktycznych rozpatrywanego w postępowaniu głównym sporu, powinien ostatecznie określić, czy środek spełnia ten warunek. Jednakże w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi Trybunał może dostarczyć sądowi odsyłającemu wskazówek związanych z aktami postępowania głównego oraz z uwagami pisemnymi, jakimi dysponuje, umożliwiając temu sądowi wydanie rozstrzygnięcia (wyrok z dnia 19 stycznia 2023 r., CNAE i in., C-292/21, EU:C:2023:32, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

86 Odnosząc się w pierwszej kolejności do zdatności środka, takiego jak ten przewidziany w art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992, do osiągnięcia celu polegającego na zapewnieniu skuteczności kontroli, z informacji przedstawionych Trybunałowi wynika, że ograniczenie terytorialne, któremu podlegają CAD, pozwala na utrzymanie geograficznego związku między miejscem, w którym CAD wykonują swoją działalność, a departamentem celnym, w którego okręgu mają one siedzibę.

87 W tym względzie należy stwierdzić, że geograficzna bliskość właściwego urzędu celnego oraz informacje, jakimi dysponuje on jako organ, który zatwierdził miejsce w celu przeprowadzania procedur celnych, mogą co do zasady zwiększyć skuteczność kontroli na miejscu, umożliwiając, jak wskazuje rząd włoski, zagwarantowanie prewencyjnej i stałej kontroli.

88 Niemniej jednak wydaje się, że przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym nie zapewniają, by miejscowo właściwy urząd celny w zakresie kontroli CAD był urzędem położonym najbliżej zatwierdzonego miejsca, w którym CAD jest uprawniony do prowadzenia działalności.

89 Ponadto z postanowienia odsyłającego wynika, że na mocy art. 47 ust. 3 dekretu nr 43/1973 agenci celni mogą składać zgłoszenia celne na całym terytorium Włoch. W tym względzie sąd odsyłający wyjaśnił, że przed zmianą przepis ten przewidywał dla agentów celnych ograniczenie terytorialne identyczne z ograniczeniem mającym zastosowanie do CAD.

90 Z uwagi na tę różnicę w traktowaniu agentów celnych i CAD, oraz z zastrzeżeniem ustaleń, których powinien dokonać sąd odsyłający, ograniczenie terytorialne wynikające z art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992, mające zastosowanie wyłącznie do CAD, nie wydaje się odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonych celów, ponieważ w rzeczywistości nie odpowiada ono trosce o ich osiągnięcie w sposób spójny i systematyczny.

91 W zakresie, w jakim rząd włoski podnosi w tym kontekście, że agenci celni nie mogą skorzystać z uproszczonej procedury celnej zwanej „zatwierdzonym miejscem”, gdyż są oni zobowiązani do dokonania formalności celnych w lokalach swoich klientów, pozostaje faktem, że korzyść, jaką

daje ta procedura, polega na tym, że towary nie muszą być fizycznie przedstawiane w lokalach organów celnych. Tymczasem wydaje się, że agenci celni również mają dostęp do takiej korzyści, ponieważ mogą poddać towary formalnościom celnym w lokalach swoich klientów.

92 W drugiej kolejności, w odniesieniu do kwestii, czy środek będący przedmiotem postępowania przed sądem krajowym wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu, zakazując CAD korzystania z „zatwierdzonych miejsc" znajdujących się w okręgu terytorialnym departamentu celnego innego niż ten, w którym mają one siedzibę, CAD zostają zmuszone, aby móc korzystać z takich miejsc, do przeniesienia swojej siedziby do tego departamentu celnego lub do przyłączenia się, w formie europejskich zgrupowań interesów gospodarczych, do spółek posiadających siedzibę we wspomnianym departamencie.

93 Tymczasem, jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, w celu zapewnienia skuteczności kontroli celnych w zamiarze zapobiegania oszustwom celnym i ochrony odbiorców usług obsługi celnej można przewidzieć środki mniej restrykcyjne niż ograniczenie terytorialne wynikające z art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992.

94 Do sądu odsyłającego należy zatem zbadanie w szczególności, czy przewidziana w art. 8 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 wymiana między urzędami celnymi informacji niezbędnych do kontroli formalności celnych dokonywanych przez CAD pozwoliłaby na osiągnięcie tego samego rezultatu co środek będący przedmiotem postępowania głównego, stanowiąc jednocześnie środek w mniejszym stopniu naruszający swobodę świadczenia usług niż przepis rozpatrywany w postępowaniu głównym.

95 Z powyższych rozważań wynika, że art. 15 ust. 2 i 3 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, które w celu zapewnienia skuteczności kontroli celnych, zapobiegania oszustwom celnym i ochrony odbiorców usług obsługi celnej ograniczają wykonywanie działalności przedstawicieli celnych zorganizowanych w formie spółki kapitałowej, której wyłącznym przedmiotem działalności jest świadczenie usług obsługi celnej, do obszaru departamentu celnego, w którym spółka ta ma swoją siedzibę, w zakresie, w jakim takie ograniczenie terytorialne nie jest stosowane w sposób spójny, a cel polegający na zapewnieniu skuteczności tych kontroli mógłby zostać osiągnięty za pomocą mniej restrykcyjnych środków.

W przedmiocie kosztów

96 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) Artykuł 18 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym ograniczającym wykonywanie działalności przedstawicieli celnych zorganizowanych w formie spółki kapitałowej, której przedmiotem działalności jest świadczenie usług obsługi celnej, do obszaru departamentu celnego, w którym spółka ta ma swoją siedzibę, o ile przepisy te są zgodne z prawem Unii.

2) **Artykuł 15 ust. 2 i 3 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym**

należy interpretować w ten sposób, że:

stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, które w celu zapewnienia skuteczności kontroli celnych, zapobiegania oszustwom celnym i ochrony odbiorców usług obsługi celnej ograniczają wykonywanie działalności przedstawicieli celnych zorganizowanych w formie spółki kapitałowej, której wyłącznym przedmiotem działalności jest świadczenie usług obsługi celnej, do obszaru departamentu celnego, w którym spółka ta ma swoją siedzibę, w zakresie, w jakim takie ograniczenie terytorialne nie jest stosowane w sposób spójny, a cel polegający na zapewnieniu skuteczności tych kontroli mógłby zostać osiągnięty za pomocą mniej restrykcyjnych środków.

Podpisy