Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 7 november 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Tullunionen. – Unionens tullkodex – Förordning (EU) nr 952/2013 – Artikel 18 – Tullombud – Frihet att tillhandahålla tjänster – Direktiv 2006/123/EG. – Artiklarna 10 och 15 – Centrum för tullassistans – Territoriell begränsning av verksamheten – Inskränkning – Motivering”

I mål C-503/23

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Regionala förvaltningsdomstolen i Piemonte, Italien) genom beslut av den 26 juli 2023, som inkom till domstolen den 7 augusti 2023, i målet

Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl

mot

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

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av domstolens vice ordförande T. von Danwitz, tillika tillförordnad ordförande på första avdelningen, samt domarna A. Arabadjiev och I. Ziemele (referent),

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

* Rättegångsspråk: italienska.

– Italiens regering, av G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av F. Meloncelli, avvocato dello Stato,

– Europeiska kommissionen, av L. Armati och F. Moro, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 56–62 FEUF, artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (EUT L 269, 2013, s. 1, och rättelse i EUT L 173, 2018, s. 35) (nedan kallad tullkodexen) och artiklarna 10 och 15 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, ett centrum för tullassistans (nedan kallade tullassistanscentrum), Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl (nedan kallat Cad Mellano), och, å andra sidan, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Agenzia delle Dogane – Direzione Interregionale per la Liguria (Tull- och monopolmyndigheten – tullmyndigheten – interregionala direktoratet för Ligurien, Italien) angående myndighetens beslut att inte bevilja Cad Mellano tillstånd att bedriva sin verksamhet utanför det tulldistrikt där det har sitt säte.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Tullkodexen

3 I skäl 21 i tullkodexen anges följande:

”I syfte att underlätta affärsverksamhet bör varje person fortfarande ha rätt att utse ett ombud för sina kontakter med tullmyndigheterna. Det bör emellertid inte längre vara möjligt för en medlemsstat att genom egen lagstiftning förbehålla sig denna rätt att utse ombud. Dessutom bör ett tullombud som uppfyller kriterierna för att beviljas ställning som godkänd ekonomisk aktör för tullförenklingar ha rätt att tillhandahålla sina tjänster i en annan medlemsstat än den medlemsstat där denne är etablerad. Som allmän regel bör ett tullombud vara etablerat i [Europeiska] unionens tullområde. Undantag från denna skyldighet bör göras om tullombudet agerar för sådana personers räkning som inte behöver vara etablerade i unionens tullområde, samt i andra motiverade fall.”

4 Artikel 18 i tullkodexen, med rubriken ”Tullombud”, har följande lydelse:

”1. Varje person får utse ett tullombud.

Detta ombudskap får vara direkt, varvid tullombudet ska agera i en annan persons namn och för dennes räkning, eller indirekt, varvid tullombudet ska agera i eget namn men för en annan persons räkning.

2. Ett tullombud ska vara etablerat i unionens tullområde.

Om inget annat föreskrivs ska denna skyldighet frångås när tullombudet agerar för sådana personers räkning som inte behöver vara etablerade i unionens tullområde.

3. Medlemsstaterna får i enlighet med unionslagstiftningen fastställa de villkor på vilka ett tullombud får tillhandahålla tjänster i den medlemsstat där denne är etablerad. Utan att det påverkar den berörda medlemsstatens tillämpning av mindre stränga kriterier ska emellertid ett tullombud som uppfyller kriterierna i artikel 39 a–d ha rätt att tillhandhålla sådana tjänster i en annan medlemsstat än den där denne är etablerad.

4. Medlemsstaterna får tillämpa villkoren fastställda i enlighet med punkt 3 första meningen på tullombud som inte är etablerade i unionens tullområde.”

5 I artikel 39 i tullkodexen föreskrivs följande:

”Kriterierna för att bevilja status som ’godkänd ekonomisk aktör’ ska innefatta följande:

a) Frånvaro av alla former av allvarliga överträdelser eller upprepade överträdelser av tullagstiftningen och skattereglerna, inbegripet att den sökande inte får vara dömd för allvarliga brott som rör hans eller hennes ekonomiska verksamhet.

b) Den sökandes uppvisande av en hög grad av kontroll över sin verksamhet och över varuflödet, genom ett system för affärsbokföring och, vid behov, bokföring av transporter, som möjliggör lämpliga tullkontroller.

c) Ekonomisk solvens, som ska anses ha bevisats om den sökande har en god ekonomisk ställning som innebär att denne kan fullfölja sina åtaganden, med vederbörlig hänsyn tagen till den aktuella affärsverksamhetens särdrag.

d) När det gäller det tillstånd som avses i artikel 38.2 a, praktiska normer i fråga om kunskaper eller yrkeskvalifikationer som direkt avser den verksamhet som utförs.

e) När det gäller det tillstånd som avses i artikel 38.2 b, lämpliga säkerhets- och skyddsnormer, som ska anses vara uppfyllda om den sökande visar att denne har vidtagit lämpliga åtgärder för att garantera den internationella leveranskedjans säkerhet och skydd, bland annat när det gäller fysisk integritet och åtkomstkontroller samt logistiska processer för och hantering av särskilda typer av varor, personal och identifiering av dennes affärspartner.”

Direktiv 2006/123.

6 Skälen 2, 5, 6, 29 och 40 i direktiv 2006/123 har följande lydelse:

”(2) En konkurrenskraftig tjänstemarknad är av avgörande betydelse för att främja den ekonomiska tillväxten och skapa nya arbetstillfällen i Europeiska unionen. För närvarande finns det ett stort antal hinder på den inre marknaden som hindrar tjänsteleverantörer, särskilt små och medelstora företag, från att växa över de nationella gränserna och dra full nytta av den inre marknaden. Detta försvagar den globala konkurrenskraften hos Europeiska unionens tjänsteleverantörer. En fri marknad där medlemsstaterna är skyldiga att undanröja hinder för den gränsöverskridande handeln med tjänster skulle, tillsammans med ökad öppenhet och konsumentupplysning, ge konsumenterna ett större utbud och bättre tjänster till lägre pris.

…

(5) Det är därför nödvändigt att undanröja hindren för tjänsteleverantörernas etableringsfrihet i medlemsstaterna och för den fria rörligheten för tjänster mellan medlemsstaterna samt att garantera tjänstemottagare och tjänsteleverantörer den rättsliga säkerhet som krävs för att de i praktiken skall kunna utöva dessa två grundläggande friheter i fördraget. Eftersom hindren för tjänsterna på den inre marknaden berör såväl de aktörer som önskar etablera sig i andra medlemsstater som dem som tillhandahåller en tjänst i en annan medlemsstat utan att etablera sig där, är det nödvändigt att ge tjänsteleverantörerna möjlighet att utveckla sin tjänsteverksamhet på den inre marknaden antingen genom att etablera sig i en medlemsstat eller genom att använda sig av den fria rörligheten för tjänster. Tjänsteleverantörerna borde kunna välja mellan dessa två friheter, beroende på vilken tillväxtstrategi de har i varje medlemsstat.

(6) Det är inte möjligt att undanröja dessa hinder endast genom en direkt tillämpning av artiklarna 43 och 49 i fördraget, dels eftersom det skulle vara synnerligen komplicerat för medlemsstaternas och gemenskapens institutioner att genomföra överträdelseförfaranden mot de berörda medlemsstaterna i varje enskilt fall, särskilt efter utvidgningen, dels eftersom många hinder inte kan undanröjas utan föregående samordning av de nationella lagstiftningarna, bland annat genom administrativt samarbete. Som Europaparlamentet och [Europeiska unionens råd] har konstaterat möjliggör en gemenskapsrättsakt att en verklig inre marknad för tjänster kan uppnås.

…

(29) Med hänsyn till att det i fördraget anges särskilda rättsliga grunder för skattefrågor och att det redan finns antagna gemenskapsinstrument inom detta område, är det nödvändigt att utesluta skatteområdet från detta direktivs tillämpningsområde.

…

(40) Begreppet ’tvingande hänsyn till allmänintresset’ … bör … omfatta åtminstone följande grunder: … konsumentskydd, … bedrägeribekämpning, …”

7 Artikel 1.1 i direktiv 2006/123 har följande lydelse:

”I detta direktiv fastställs de allmänna bestämmelser som skall underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster, samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå bibehålls.”

8 I artikel 2 i detta direktiv föreskrivs följande:

”1. Detta direktiv skall tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat.

…

3. Detta direktiv skall inte tillämpas på skatteområdet.”

9 I artikel 3.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Om bestämmelserna i detta direktiv strider mot en bestämmelse i en annan gemenskapsrättsakt som reglerar specifika frågor rörande tillträde till och utövande av en tjänsteverksamhet inom särskilda områden eller för särskilda yrken, skall bestämmelsen i den andra gemenskapsrättsakten ges företräde och tillämpas på dessa särskilda områden eller yrken. …”

10 Artikel 4 i detta direktiv, med rubriken ”Definitioner”, har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande definitioner:

1. *tjänst*: all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt artikel 50 i fördraget.

…

6. *tillståndsförfarande*: förfarande som innebär att en tjänsteleverantör eller tjänstemottagare måste vända sig till en behörig myndighet för att erhålla ett formellt eller ett indirekt beslut om att få tillträde till eller utöva en tjänsteverksamhet.

7. *krav*: skyldighet, förbud, villkor eller begränsning som föreskrivs i medlemsstaternas lagar eller andra författningar eller som följer av rättspraxis, administrativt förfarande, regler från yrkesorganisationer eller kollektiva regler som yrkessammanslutningar eller andra branschorganisationer har antagit som ett led i utövandet av sitt rättsliga oberoende; regler som fastställts i kollektivavtal som arbetsmarknadens parter förhandlat fram skall inte uppfattas som krav i den mening som avses i detta direktiv.

8. *tvingande hänsyn till allmänintresset*: hänsyn som domstolen i sin rättspraxis bedömt som tvingande på grund av allmänintresset, t.ex. följande: allmän ordning, allmän säkerhet, skydd för människors liv och hälsa, folkhälsa, bibehållen ekonomisk jämvikt i det sociala trygghetssystemet, konsumentskydd och skydd av såväl tjänstemottagare som arbetstagare, rättvisa handelstransaktioner, kamp mot bedrägerier, skydd av miljö och stadsmiljö, djurhälsa, immateriella rättigheter, bevarande av det nationella historiska och konstnärliga kulturarvet, socialpolitiska och kulturpolitiska mål.

…”

11 I artikel 10 i direktiv 2006/123, som har rubriken ”Villkor för tillståndsgivning”, föreskrivs följande:

”1. Tillståndsförfaranden skall grundas på kriterier som hindrar de behöriga myndigheterna från att göra en godtycklig bedömning.

2. De kriterier som avses i punkt 1 skall vara

a) icke-diskriminerande,

b) motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset,

c) proportionella i förhållande till detta syfte avseende allmänintresset,

…

4. Tillståndet skall ge tjänsteleverantören rätt att få tillträde till eller utöva tjänsteverksamhet på hela landets territorium, t.ex. genom att upprätta agenturer, dotterbolag, filialer eller kontor, utom då det av tvingande hänsyn till allmänintresset är motiverat att utfärda ett särskilt tillstånd för varje etablering eller begränsa tillståndet till en viss del av territoriet.

…”

12 I artikel 15 i detta direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar finns några krav av det slag som anges i punkt 2 och, om så är fallet, se till att dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3. Medlemsstaterna skall anpassa sina lagar och andra författningar så att de blir förenliga med de villkoren.

2. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar föreskrivs att följande icke-diskriminerande krav skall vara uppfyllda vid tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet:

a) Kvantitativa eller geografiska begränsningar, särskilt i form av begränsningar knutna till folkmängd eller ett minsta geografiskt avstånd mellan olika tjänsteleverantörer.

…

e) Förbud mot flera etableringar inom samma stats territorium.

…

3. Medlemsstaterna skall se till att kraven i punkt 2 uppfyller följande villkor:

a) Icke-diskriminering: kraven får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om företag, var företaget har sitt säte.

b) Nödvändighet: kraven skall vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset.

c) Proportionalitet: kraven skall vara lämpliga för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet och det skall inte vara möjligt att ersätta dessa krav med andra, mindre begränsande åtgärder som skulle ge samma resultat.

…”

Italiensk rätt

13 I artikel 7.1 septies och 7.1 octies i decreto-legge n. 417 – Disposizioni concernenti criteri di applicazione dell’imposta sul valore aggiunto, delle tasse per i contratti di trasferimento di titoli o valori e altre disposizioni tributarie urgenti (lagdekret nr 417 om kriterierna för tillämpning av mervärdesskatt, skatter på avtal om överlåtelse av värdepapper och andra brådskande skattebestämmelser). av den 30 december 1991 (GURI nr 1, den 2 januari 1992, s. 3), som efter ändringar omvandlats till lag genom legge n. 66 (lag nr 66) av den 6 februari 1992 (GURI nr 33. den 10 februari 1992, s. 4), föreskrivs följande.

”1 septies. De tullombud som avses i punkt 1 sexies får bilda bolag med ett kapital på minst 100 miljoner lire [italienska lire (ITL) (cirka 51 645 euro)], vilkas verksamhetsföremål uteslutande är att tillhandahålla tullassistanstjänster för att, i enlighet med tillståndet från finansministern, utöver de uppgifter som avses i punkt 1 sexies, utföra följande uppgifter:

a) ta emot eller utfärda tulldeklarationer, intyga deras innehåll efter det att relevanta handelsdokument har erhållits och kontrollerats formellt, inbegripet för antagande av program och urvalskriterier för fullständig eller partiell undersökning av varorna.

b) intyga de uppgifter som har samlats in och behandlats i enlighet med punkt 1 sexies a, b och c för fullgörandet av formaliteter som följer av gemenskapslagstiftningen.

1 octies. Skattemyndigheterna har befogenhet att begära att företag som har tillstånd att bedriva tullassistansverksamhet, även med avvikelse från bestämmelser i lagar och andra författningar som föreskriver annat, lämnar de uppgifter och inger den bevisning som de förfogar över. I ett dekret utfärdat av finansministern, som ska antas senast den 31 juli 1992 …, fastställs de bestämmelser som behövs för att genomföra punkt 1 septies, inbegripet de bestämmelser om bolag som avses i denna punkt 1 septies och, i synnerhet, kriterierna och formerna för registrering av bolagen i det för detta ändamål föreskrivna registret, för finansministerns beviljande av tillstånd att utföra de uppgifter som anförtrotts bolagen, samt bestämmelser om skattemyndighetens kontroll och tillsyn, inbegripet inspektion …”

14 Artikel 1 i decreto ministeriale n. 549 – Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (ministerdekret nr 549 – Förordning om inrättande av tullassistanscentrum) av den 11 december 1992 (GURI nr 17, den 22 januari 1993, s. 16) (nedan kallad ministerdekret nr 549/1992) har följande lydelse:

”1. Tullombud som sedan minst tre år är inskrivna i yrkesregistret … och som bedriver sin yrkesverksamhet utanför ett anställningsförhållande får bilda bolag, så kallade tullassistanscentrum …, vilkas verksamhetsföremål uteslutande är att tillhandahålla tullassistanstjänster …

2. [Tullassistanscentrumen] är föremål för tillsyn, inklusive inspektion, av skattemyndigheten …

…”

15 I artikel 2 i dekretet föreskrivs följande:

”1. Finansministerns tillstånd enligt artikel 7.1 septies i lag [nr 66] ska beviljas de bolag som avses i artikel 1.1 efter det att följande handlingar har ingetts till departementet för tullar och indirekta skatter: a) bolagets stiftelseurkund med uppgift om bolagsmännen tillsammans med en hänvisning till auktorisationen med obegränsad giltighet, b) bolagets bolagsordning, upprättad i enlighet med den i bilagan till detta dekret godkända modellen, c) bolagets registreringsbevis vid handels-, industri-, hantverks- och jordbrukskammaren, d) ett intyg från den behöriga distriktsstyrelsen om att samtliga delägare sedan minst tre år tillbaka är inskrivna i yrkesregistret, att de utövar yrkesverksamhet utanför ett anställningsförhållande och att ingen av de fall som föranleder indragning eller återkallelse av deras auktorisation är tillämplig på dem enligt artikel 53 eller 54 i [decreto del presidente della Repubblica n. 43 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (presidentdekret nr 43 om antagande av en sammanställning av gällande lagbestämmelser på tullområdet) av den 23 januari 1973 (ordinarie tillägg till GURI nr 80, den 28 mars 1973) (nedan kallat dekret nr 43/1973)].

2. Dessutom ska en handling som utfärdats av den behöriga tullavdelningen i det tulldistrikt där [tullassistanscentrumets] kontor är belägna uppvisas, som, efter ett kontrollbesök, intygar att det faktiskt finns en anläggning med lämpliga lokaler och lämplig utrustning för att bedriva tullassistansverksamhet samt ett system för bokföring och arkivering. Varje anläggning som senare används för [tullassistanscentrumets] verksamhet ska också anmälas till den tullavdelning som är behörig att utföra det kontrollbesök som krävs.

…”

16 I artikel 3 i lagstiftningsdekret nr 549/1992 föreskrivs följande:

”1. Det ska inrättas ett särskilt register hos den centrala tullförvaltningen vid departementet för tullar och indirekta skatter, i vilket de bolag som avses i artikel 1.1 måste skriva in sig efter att ha erhållit förhandstillståndet från finansministern. Registreringen innebär att bolagets identifieringsuppgifter, tillståndsnummer, skatteregistreringsnummer och registreringsnummer för mervärdesskatt anges och att ett löpnummer tilldelas.

…

3. De bolag med tillstånd som avses i artikel 1.1 ska bedriva sin verksamhet inom det tulldistrikt där de har sitt säte och de får bilda sammanslutningar med motsvarande företag som har sitt säte och tillstånd att utöva verksamhet inom andra geografiska områden som tillhör andra tulldistrikt och bilda europeiska ekonomiska intressegrupperingar i enlighet med [rådets] förordning (EEG) nr 2137/1985 [av den 25 juli 1985 om europeiska ekonomiska intressegrupperingar (EEIG) (EGT L 199, 1985, s. 1; svensk specialutgåva, område 17, volym 1, s. 90)], som regleras av decreto legislativo … n. 240 [(lagstiftningsdekret nr 240) av den 23 juli 1991].”

17 I artikel 7.4 i lagstiftningsdekret nr 549/1992 föreskrivs följande:

”Tullavdelningens styrelse får besluta om kontroller eller inspektioner av den verksamhet som bedrivs på [tullassistanscentrumets] kontor eller andra platser tillhörande detta tullassistanscentrum som är belägna inom dess tulldistrikt.”

18 I artikel 8 i lagstiftningsdekretet föreskrivs följande:

”1. För att säkerställa att [tullassistanscentrumen] hanterar sina register på ett korrekt sätt, att de transaktioner som utförs är korrekta och att de föreskrivna skyldigheterna fullgörs, består den tillsyn, inbegripet inspektion, som ska utövas över [tullassistanscentrumen] av en stickprovskontroll av de transaktioner som framgår av de register, den bokföring och de andra handlingar som [tullassistanscentrumen] innehar samt de handlingar som härrör från de tullkontor och de användare som har varit verksamma i dessa [tullassistanscentrum]. Denna tillsyn ska genomföras minst en gång om året.

…

3. Om tillsynen visar på oegentligheter på områden som omfattas av en annan avdelnings eller annan myndighets behörighet ska formella meddelanden skickas till de berörda avdelningarna, utan att det påverkar tillämpningen av andra rättsliga skyldigheter.”

19 Artikel 3 i legge n. 213 – Norme di adeguamento dell’attività degli spedizionieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell’interscambio internazionale delle merci (lag nr 213 om bestämmelser om anpassning av tullombudens verksamhet till utvecklingen av behov som orsakas av internationell handel med varor) av den 25 juli 2000 (GURI nr 178, den 1 augusti 2000, s. 5) har följande lydelse:

”…

4. I det tillstånd att bedriva verksamhet som utfärdas till tullassistanscentrum anges att dessa kan omfattas av de förenklade fastställandeförfaranden som föreskrivs i artikel 76 i gemenskapens tullkodex, som inrättats genom [rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, 1992, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4)], och i artiklarna 253 och följande artiklar i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 [om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 253, 1993, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 10, s. 1)], på de villkor och enligt de förfaranden som fastställs i dessa.

5. Vid tillämpning av förenklade förfaranden kan tullassistanscentrumen visa upp varorna inte bara i de lokaler och på de platser som är avsedda för de tulltransaktioner som avses i artikel 17 i [dekret nr 43/1973], utan även i lokaler och lager tillhörande de personer för vilkas räkning dessa tullassistanscentrum är verksamma i varje enskilt fall och där varorna finns, under förutsättning att dessa lokaler eller lager är belägna inom det tulldistrikt där dessa tullassistanscentrum har tillstånd att bedriva verksamhet.

…”

20 Artikel 47.3 i dekret nr 43/1973, i dess lydelse enligt artikel 82.1 b i decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/EG relativa ai servizi nel mercato interno (lagstiftningsdekret nr 59 om genomförande av direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden) av den 26 mars 2010 (ordinarie tillägg till GURI nr 94, den 23 april 2010) har följande lydelse:

”Utnämnandet till tullombud medför en rätt att inge tulldeklarationer inom hela det nationella territoriet.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

21 Cad Mellano är ett tullassistanscentrum vars verksamhet består i att erbjuda sina kunder tullombudstjänster. Cad Mellano godkändes för detta ändamål av Direzione Territoriale II per la Liguria, il Piemonte e la Valle d’Aosta (regionstyrelse II för Ligurien, Piemonte och Aostadalen, Italien), som är behörig för det tulldistrikt i vilket detta tullassistanscentrum har sitt säte. För tillämpning av de förenklade förfarandena förfogar Cad Mellano över godkända lokaler i detta tulldistrikt vilka gör det möjligt för bolaget att genomföra tulltransaktioner på varor utan att behöva låta dem passera tullen eller importörens lokaler.

22 Under år 2021 ingick Cad Mellano ett avtal med det tyska bolaget Alfa om utfärdande av tullräkningar för import och export från/till Förenade kungariket.

23 För att genomföra import och export av Alfas varor ingick Cad Mellano ett avtal med bolaget Beta som förfogade över ett lager i provinsen Vicenza (Italien), utanför det tulldistrikt där Cad Mellano har sitt säte. Det sistnämnda bolaget ansökte därför hos de behöriga tullmyndigheterna om godkännande av dessa lokaler.

24 Den 20 oktober 2021 avslogs denna ansökan med motiveringen att tullassistanscentrum enligt artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992 inte får utöva sin verksamhet utanför det tulldistrikt där de har sitt säte.

25 Cad Mellano väckte talan vid Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Regionala förvaltningsdomstolen i Piemonte, Italien), som är den hänskjutande domstolen, och yrkade att detta beslut skulle ogiltigförklaras.

26 För det första hyser den hänskjutande domstolen tvivel om huruvida artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992 är förenlig med artikel 18.3 i tullkodexen. Enligt sistnämnda bestämmelse ska nämligen ett tullombud som uppfyller kriterierna i artikel 39 a–d i tullkodexen ha rätt att tillhandahålla sina tjänster i en annan medlemsstat än den där denne är etablerad. Med desto större skäl borde ett sådant ombud kunna utöva sin verksamhet inom hela den medlemsstats territorium där denne är etablerad.

27 För det andra kan artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992 strida mot artikel 10.4 i direktiv 2006/123. Sistnämnda bestämmelse ger nämligen den godkända tjänsteleverantören rätt att få tillträde till eller utöva tjänsteverksamhet på hela landets territorium, ”t.ex. genom att upprätta agenturer, dotterbolag, filialer eller kontor”, utom då det av tvingande hänsyn till allmänintresset är motiverat att utfärda ett särskilt tillstånd för varje etablering och begränsa tillståndet till en viss del av territoriet. I det nationella målet har det inte framkommit något som motiverar en sådan begränsning. Vidare innebär den omtvistade nationella bestämmelsen ett förbud för tullassistanscentrum att ha mer än en etablering på det nationella territoriet. Ett sådant förbud är emellertid varken nödvändigt eller proportionerligt.

28 För det tredje skulle den territoriella begränsningen av tullassistanscentrumens verksamhet kunna strida mot artiklarna 56–62 FEUF. Dessa tullassistanscentrum, som bedriver verksamhet i form av bolag, befinner sig nämligen i en objektivt ofördelaktig situation i förhållande till tullombuden, vilka inte omfattas av någon territoriell begränsning, trots att de utövar samma verksamhet som tullassistanscentrumen.

29 Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang påpekat att den inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster för tullassistanscentrum etablerade i Italien som artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992 kan medföra även kan få gränsöverskridande verkningar, eftersom denna bestämmelse är tillämplig på tjänsteleverantörer som är etablerade i andra medlemsstater.

30 Mot denna bakgrund beslutade Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Regionala förvaltningsdomstolen i Piemonte, Italien) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 18 jämförd med skäl 21 i [tullkodexen] tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning (artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992) och praxis som begränsar tullassistanscentrums verksamhet till en ’godkänd plats’ inom territoriet för det regionala/interregionala/interprovinsiella [tull-]direktorat där de har sitt säte och därigenom hindrar dem från att bedriva verksamhet på hela det nationella territoriet?

2) Ska artiklarna 10 och 15 i [direktiv 2006/123] tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning (artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992) och praxis som begränsar tullassistanscentrums verksamhet till en ’godkänd plats’ inom territoriet för det regionala/interregionala/interprovinsiella [tull]direktorat där de har sitt säte och därigenom hindrar dem från att bedriva verksamhet på hela det nationella territoriet, samtidigt som möjligheten att bedriva denna verksamhet på hela det nationella territoriet förbehålls tullombud?

3) Ska artiklarna 56–62 FEUF tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning (artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992) och praxis som begränsar tullassistanscentrums verksamhet till en ’godkänd plats’ inom territoriet för det regionala/interregionala/interprovinsiella [tull]direktorat där de har sitt säte och därigenom hindrar dem från att bedriva verksamhet på hela det nationella territoriet, samtidigt som möjligheten att bedriva denna verksamhet på hela det nationella territoriet förbehålls tullombud?”

Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

31 Den italienska regeringen anser att de frågor som ställts i begäran om förhandsavgörande är irrelevanta. Enligt nämnda regering är det nämligen möjligt att göra en tolkning av artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992 som är förenlig med unionsrätten, vilket innebär att begäran om förhandsavgörande inte är nödvändig.

32 Domstolen erinrar om att förfarandet enligt artikel 267 FEUF grundar sig på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen. Den nationella domstolen är i detta avseende ensam behörig att fastställa och bedöma de faktiska omständigheterna i det nationella målet samt att tolka och tillämpa nationell rätt. Det ankommer likaså uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har

ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl nödvändigheten som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 maj 2022, U.I. (Indirekt tullombud), C-714/20, EU:C:2022:374, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

33 Följaktligen presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i målet vid den nationella domstolen eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 april 2023, Legea, C-686/21, EU:C:2023:357, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

34 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen på ett tillräckligt klart sätt redogjort för det rättsliga och faktiska sammanhanget och förklarat varför den anser sig behöva en tolkning av vissa bestämmelser i unionsrätten för att kunna döma i saken. Det är inte uppenbart att den begärda tolkningen saknar samband med det nationella målet eller att frågan är hypotetisk.

35 Denna bedömning påverkas inte av den italienska regeringens argument. Även om det är riktigt att de nationella domstolarna är skyldiga att i möjligaste mån tolka den nationella rätten i överensstämmelse med de krav som följer av unionsrätten för att säkerställa unionsrättens fulla verkan, så ankommer det inte desto mindre på EU-domstolen att, inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 267 FEUF, tolka de unionsrättsliga bestämmelser som avses i beslutet om hänskjutande för att tillhandahålla samtliga uppgifter som gör det möjligt för den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida den nationella rätten är förenlig med dessa bestämmelser. Den hänskjutande domstolen har genom sina tolkningsfrågor begärt att EU-domstolen ska tillhandahålla sådana uppgifter om unionsrättens tolkning som gör det möjligt att bedöma huruvida vissa nationella bestämmelser är förenliga med unionsrätten, men dessa frågor innebär emellertid inte att EU-domstolen uppmanas att själv uttala sig om förenligheten med unionsrätten.

36 Mot denna bakgrund ska begäran om förhandsavgörande tas upp till prövning.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

37 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 18.3 i tullkodexen ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som innebär att den verksamhet som bedrivs av tullombud som är organiserade i form av ett bolag, vars verksamhetsföremål uteslutande är att tillhandahålla tullassistanstjänster begränsas till det tulldistrikt i vilket bolaget har sitt säte.

38 Enligt fast rättspraxis ska bestämmelserna i unionsrätten tolkas med beaktande inte bara av deras lydelse, utan också av sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelserna ingår i (dom av den 15 juli 2021, BEMH och CNCC, C-325/20, EU:C:2021:611, punkt 18, och dom av den 12 oktober 2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

39 Enligt ordalydelsen i artikel 18.3 första meningen i tullkodexen får medlemsstaterna i enlighet med unionslagstiftningen fastställa de villkor på vilka ett tullombud får tillhandahålla tjänster i den medlemsstat där denne är etablerad.

40 När det gäller tillhandahållande av tjänster av ett tullombud som är etablerat i en annan medlemsstat föreskrivs i artikel 18.3 andra meningen i tullkodexen att ett sådant ombud, utan att det påverkar den berörda medlemsstatens tillämpning av mindre stränga kriterier, ska ha rätt att tillhandahålla sådana tjänster i en annan medlemsstat än den där ombudet är etablerat, om denne uppfyller kriterierna i artikel 39 a–d i tullkodexen.

41 Enligt dessa kriterier ska ett tullombud visa att denne inte har begått några allvarliga eller upprepade överträdelser av tullagstiftningen och skattereglerna, att tullombudet utövar en hög kontroll över sin verksamhet och över varuflödet, genom ett system för affärsbokföring, att tullombudet är ekonomiskt solvent och att denne har en god ekonomisk ställning som innebär att denne kan fullfölja sina åtaganden, med vederbörlig hänsyn tagen till den aktuella affärsverksamhetens särdrag, och att tullombudet iakttar praktiska normer i fråga om kunskaper eller yrkeskvalifikationer som direkt avser den verksamhet som utförs.

42 Det följer således av artikel 18.3 i tullkodexen att ett tullombud som önskar erbjuda sina tjänster i en annan medlemsstat än den där ombudet är etablerat omfattas av villkoren i artikel 39 a–d i tullkodexen, utan att det påverkar den berörda medlemsstatens tillämpning av mindre stränga kriterier. Dessa villkor gäller däremot inte för ett tullombud som tillhandahåller sina tjänster i den medlemsstat där ombudet är etablerat, och denna stat kan fastställa villkoren för tillhandahållande av dessa tjänster, under förutsättning att de är förenliga med unionsrätten.

43 I förevarande fall föreskrivs i artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992 ett villkor som är tillämpligt på tullassistanscentrum och som begränsar deras verksamhet till det tulldistrikt där tullassistanscentrumen har sitt säte. Republiken Italien har därigenom utnyttjat sin möjlighet enligt artikel 18.3 första meningen i tullkodexen att fastställa de villkor på vilka tullombud som är organiserade i form av bolag som är etablerade i denna medlemsstat får tillhandahålla tjänster i medlemsstaten.

44 Av det ovan anförda följer att artikel 18.3 i tullkodexen ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som innebär att den verksamhet som bedrivs av tullombud som är organiserade i form av ett bolag, vars verksamhetsföremål uteslutande är att tillhandahålla tullassistanstjänster, begränsas till det tulldistrikt i vilket bolaget har sitt säte, förutsatt att en sådan lagstiftning är förenlig med unionsrätten.

Den andra och den tredje frågan

45 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artiklarna 10 och 15 i direktiv 2006/123 samt artiklarna 56–62 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som innebär

att den verksamhet som bedrivs av tullombud som är organiserade i form av ett bolag, vars verksamhetsföremål uteslutande är att tillhandahålla tullassistanstjänster, begränsas till det tulldistrikt i vilket bolaget har sitt säte.

46 För det första framgår det av skäl 6 i direktiv 2006/123 att det inte är möjligt att undanröja hinder för friheten att tillhandahålla tjänster endast genom en direkt tillämpning av artikel 56 FEUF, bland annat eftersom det är synnerligen komplicerat att behandla hinder mot denna frihet från fall till fall (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juni 2019, kommissionen/Grekland, C-729/17, EU:C:2019:534, punkt 53).

47 Om en nationell bestämmelse skulle prövas både utifrån bestämmelserna i direktiv 2006/123 och utifrån dem i EUF-fördraget skulle detta innebära att man införde en prövning av varje enskilt fall, utifrån primärrätten, och att den riktade harmonisering som görs genom nämnda direktiv därigenom äventyrades (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 januari 2018, X och Visser, C-360/15 och C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 96).

48 Av detta följer att när en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2006/123, finns det inget behov av att göra en prövning även med beaktande av artikel 56 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juni 2019, kommissionen/Grekland, C-729/17, EU:C:2019:534, punkt 54).

49 För det andra ska det visserligen påpekas att det nationella målet avser en rent inhemsk situation, eftersom omständigheterna rör de italienska myndigheternas vägran att tillåta ett italienskt bolag att bedriva sin verksamhet på italienskt territorium i ett annat tulldistrikt än det där bolaget har sitt säte.

50 En sådan omständighet innebär emellertid inte att bestämmelserna i kapitel III i direktiv 2006/123, som innehåller artiklarna 10 och 15 i direktivet, inte är tillämpliga. Bestämmelserna i kapitel III ska nämligen tolkas så, att de även är tillämpliga på en situation som i alla relevanta avseenden är begränsad till en och samma medlemsstat (dom av den 13 januari 2022, Minister Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2022:6, punkt 89 och där angiven rättspraxis). Det fullständiga genomförandet av den inre marknaden för tjänster kräver först och främst ett undanröjande av de hinder som tjänsteleverantörerna stöter på när de vill etablera sig i medlemsstaterna, oavsett om hindren finns i den egna medlemsstaten eller i en annan medlemsstat – hinder som kan minska deras förmåga att tillhandahålla tjänster till kunder inom hela unionen (dom av den 30 januari 2018, X och Visser, C-360/15 och C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 105).

51 För att besvara den hänskjutande domstolens frågor ska följaktligen bestämmelserna i direktiv 2006/123 tolkas, i den mån de är tillämpliga på omständigheterna i det nationella målet.

Tillämpningsområdet för direktiv 2006/123

52 Domstolen erinrar inledningsvis om att det av artikel 3.1 i direktiv 2006/123 framgår att om bestämmelserna i detta direktiv strider mot bestämmelserna i en annan unionsrättsakt som reglerar specifika frågor rörande tillträde till eller utövande av en tjänsteverksamhet inom särskilda områden eller för särskilda yrken, ska bestämmelserna i den andra unionsrättsakten ges företräde.

53 Såsom framgår av punkterna 39 och 44 ovan föreskrivs i artikel 18.3 i tullkodexen en möjlighet för medlemsstaterna att fastställa de villkor på vilka ett tullombud får tillhandahålla sina tjänster i den medlemsstat där denne är etablerad, i enlighet med unionsrätten, och den utgör inte hinder för en medlemsstats lagstiftning som begränsar tullombudens verksamhet till det tulldistrikt där de är etablerade.

54 Av detta följer att tullkodexen i detta avseende inte innehåller några bestämmelser som står i strid med bestämmelserna i direktiv 2006/123, vilket innebär att direktivet kan tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tullombud som är organiserade i form av bolag som är etablerade i Italien, vilka omfattas av den territoriella begränsning som föreskrivs i artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992.

55 Vad gäller tullombudens verksamhet följer av artiklarna 2.1 och 4 i direktiv 2006/123 att direktivet ska tillämpas på all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, genom en tjänsteleverantör som är etablerad i en medlemsstat, oberoende av om denne har en fast etablering – som drivs kontinuerligt – eller inte i destinationsmedlemsstaten, utom när verksamheterna eller områdena är uttryckligen undantagna enligt artikel 2.2 och 2.3 i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 oktober 2015, Trijber och Harmsen, C-340/14 och C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 45).

56 I artikel 2.2 i direktivet undantas således en rad verksamheter från direktivets tillämpningsområde. I artikel 2.3 i direktivet preciseras vidare att direktivet inte ska tillämpas på skatteområdet.

57 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att tullombud som är organiserade i form av bolag som är etablerade i Italien, vilka omfattas av den territoriella begränsning som föreskrivs i artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992, mot ersättning tillhandahåller assistanstjänster för fullgörandet av tullformaliteter.

58 Sådana tjänster omfattas av själva syftet med direktiv 2006/123, såsom det framgår av artikel 2.1 i direktivet, eftersom dessa tullombud är tjänsteleverantörer som tillhandahåller sina tjänster i den medlemsstat där de är etablerade. Verksamheten som tullombud motsvarar dessutom själva begreppet tjänster, såsom det definieras i artikel 4 led 1 i direktivet, eftersom det är fråga om en förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning.

59 Det är dessutom uppenbart att de tjänster som tullombuden tillhandahåller inte ingår bland de verksamheter som uttryckligen är undantagna från tillämpningsområdet för direktiv 2006/123 enligt artikel 2.2 i direktivet.

60 Vad gäller artikel 2.3 i direktiv 2006/123, i vilken det föreskrivs att direktivet ”inte [ska] tillämpas på skatteområdet”, framgår det för övrigt av skäl 29 i direktivet att uteslutandet av skatteområdet från direktivets tillämpningsområde bland annat förklaras av att det i fördraget anges särskilda rättsliga grunder på det området.

61 Såsom kommissionen har påpekat ska härvidlag göras åtskillnad mellan skatteområdet och tullområdet, eftersom unionen ska ha exklusiv befogenhet på det sistnämnda området enligt artikel 3.1 a FEUF och detta område regleras av unionens tullagstiftning, särskilt tullkodexen. Vad gäller de tjänster som tullombuden tillhandahåller hänvisas i artikel 18.3 i tullkodexen till nationell lagstiftning, samtidigt som det krävs att denna lagstiftning är förenlig med unionsrätten, och således även med direktiv 2006/123. Det är följaktligen inte uteslutet att direktivet är tillämpligt i förevarande fall enligt artikel 2.3 i direktivet.

62 Under dessa omständigheter omfattas den verksamhet som bedrivs av tullombud som är organiserade i form av bolag som är etablerade i Italien, och som är underkastad den territoriella begränsning som föreskrivs i artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992, av tillämpningsområdet för direktiv 2006/123.

63 En sådan tolkning av tillämpningsområdet för direktiv 2006/123 stöds av direktivets syften, vilka, såsom framgår av artikel 1 jämförd med skälen 2 och 5 i detta direktiv, består i att införa allmänna bestämmelser i syfte att undanröja begränsningar av tjänsteleverantörernas etableringsfrihet i medlemsstaterna och av den fria rörligheten för tjänster mellan medlemsstaterna, för att bidra till inrättandet av en fri och konkurrenskraftig inre marknad för tjänster (dom av den 30 januari 2018, X och Visser, C-360/15 och C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 104 och där angiven rättspraxis).

64 Mot bakgrund av det ovan anförda omfattas en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet av tillämpningsområdet för direktiv 2006/123 i den mån denna lagstiftning reglerar utövandet av den verksamhet som bedrivs av tullombud i form av bolag som är etablerade i Italien.

Relevanta bestämmelser i direktiv 2006/123

65 I den andra tolkningsfrågan har den hänskjutande domstolen begärt att EU-domstolen ska tolka artiklarna 10 och 15 i direktiv 2006/123.

66 Enligt artikel 10.1 i direktiv 2006/123, som ingår i avsnitt 1 i kapitel III i direktivet om tillstånd för tillträdetill en tjänsteverksamhet, ska tillståndsförfaranden grundas på kriterier som hindrar de behöriga myndigheterna från att göra en godtycklig bedömning.

67 I artikel 4 led 6 i direktiv 2006/123 definieras tillståndsförfarande, i den mening som avses i bland annat artikel 10.1 i direktivet, som varje förfarande som innebär att en tjänsteleverantör eller tjänstemottagare måste vända sig till en behörig myndighet för att erhålla ett formellt eller ett indirekt beslut om att få tillträde till eller utöva en tjänsteverksamhet.

68 I artikel 15.1 och 15.2 i direktivet – som ingår i avsnitt 2 i kapitel III i direktivet, avseende krav som är otillåtna eller ska utvärderas – anges de krav som medlemsstaterna får ställa för tillträde till eller utövande av en tjänsteverksamhet, förutsatt att kraven uppfyller de villkor som anges i artikel 15.3.

69 Begreppet krav i artikel 15.1 och 15.2 i direktiv 2006/123 definieras i artikel 4 led 7 i direktivet som skyldighet, förbud, villkor eller begränsning som föreskrivs i medlemsstaternas lagar eller andra författningar eller som följer av rättspraxis, administrativt förfarande, regler från yrkesorganisationer eller kollektiva regler som yrkessammanslutningar eller andra branschorganisationer har antagit som ett led i utövandet av sitt rättsliga oberoende.

70 Domstolen har slagit fast att ett tillståndsförfarande i den mening som avses i artikel 4 led 6 i direktiv 2006/123 skiljer sig från ett krav i den mening som avses i artikel 4 led 7 i samma direktiv, genom att det förutsätter att tjänsteleverantören lämnar in en ansökan och att de behöriga myndigheterna genom ett formellt beslut lämnar tillstånd till tjänsteleverantörens verksamhet (dom av den 22 september 2020, Cali Apartments, C-724/18 och C-727/18, EU:C:2020:743, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

71 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992 innebär att tullassistanscentrum kan beviljas godkännande av en plats där tullformaliteterna kan fullgöras utan att varorna fysiskt uppvisas vid ett tullkontor endast om denna plats är belägen i detta tulldistrikt.

72 Med hänsyn till egenskaperna hos den territoriella begränsning som föreskrivs i artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992 ska ett sådant villkor anses omfattas av begreppet krav i den mening som avses i artikel 15.1 och 15.2 i direktiv 2006/123, såsom detta begrepp definieras i artikel 4 led 7 i detta direktiv. Den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet innebär nämligen att den verksamhet som bedrivs av tullombud som är organiserade i form av ett bolag, vars verksamhetsföremål uteslutande är att tillhandahålla tullassistanstjänster, begränsas till det tulldistrikt där bolaget har sitt säte.

Tolkningen av artikel 15.2 och 15.3 i direktiv 2006/123

73 Enligt artikel 15.2 a i direktiv 2006/123 ska medlemsstaterna undersöka om det i deras respektive rättsordningar föreskrivs att, bland annat, geografiska begränsningar ska vara uppfyllda vid tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet.

74 Härvidlag har domstolen redan slagit fast att en geografisk begränsning av tillståndet att utöva en viss tjänsteverksamhet enligt artikel 15 i direktivet utgör en inskränkning av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer (dom av den 23 december 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 49).

75 Det framgår nämligen uttryckligen av artikel 15.2 a i direktiv 2006/123 att ”geografiska begränsningar” av utövandet av en tjänsteverksamhet är ett krav, i den mening som avses i artikel 4 led7 i samma direktiv, som utgör ett hinder för tjänsteleverantörernas etableringsfrihet (dom av den 23 december 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 51).

76 I förevarande fall hindrar artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992 tullassistanscentrumen från att förfoga över en godkänd plats inom ett annat tulldistrikt än det där de har sitt säte och innebär således en territoriell begränsning av deras verksamhet som utgör en inskränkning.

77 Såsom Cad Mellano och kommissionen har påpekat kan den omständigheten att, enligt artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992, tullassistanscentrum får bilda sammanslutningar, i form av europeiska ekonomiska intressegrupperingar, med motsvarande bolag med säte i andra tulldistrikt, i syfte att där erbjuda sina tjänster, inte undanröja den inskränkning som följer av denna bestämmelse, eftersom dessa tullassistanscentrum inte får tillhandahålla sina tjänster utanför det tulldistrikt där de har sitt säte på det sätt som de har valt.

78 För att en sådan inskränkning ska vara tillåten måste den uppfylla de villkor som föreskrivs i artikel 15.3 i direktiv 2006/123, det vill säga att den ska tillämpas på ett sätt som inte är diskriminerande på grund av nationalitet och att den ska vara nödvändig och proportionerlig i förhållande till de mål som eftersträvas med den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 december 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punkterna 56–70).

79 Den inskränkning som följer av kravet i artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992 kan således godtas, med hänsyn till de villkor som föreskrivs i artikel 15.3 i direktiv 2006/123, förutsatt att denna inskränkning inte är direkt eller indirekt diskriminerande på grund av nationalitet eller, när det gäller bolag, på grund av var de har sitt säte, att den är motiverad av tvingande skäl av

allmänintresse och att den är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, utan att gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål, med beaktande av att samma resultat inte kan uppnås genom andra, mindre ingripande åtgärder.

80 För det första, vad gäller frågan huruvida villkoret om icke-diskriminering, såsom det erinras om i artikel 15.3 a i direktiv 2006/123, är uppfyllt, är det utrett att det krav som föreskrivs i artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992 är tillämpligt utan diskriminering med avseende på nationalitet eller plats för säte, eftersom detta krav måste uppfyllas av samtliga tullombud som vill använda sig av det förenklade förfarande som kallas ”förfarandet för godkänd plats”, oavsett om de är etablerade i Italien eller i en annan medlemsstat.

81 För det andra, vad gäller frågan huruvida den åtgärd som är aktuell i det nationella målet är motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset, i den mening som avses i artikel 15.3 b i direktiv 2006/123, har den italienska regeringen åberopat målet att säkerställa effektiva tullkontroller för att förebygga tullbedrägerier och skydda mottagarna av tullassistanstjänsterna.

82 När det gäller syftet att säkerställa effektiva tullkontroller för att förebygga tullbedrägerier och skydda mottagarna av tullassistanstjänsterna, ska det påpekas att enligt artikel 4 led 8 i direktiv 2006/123, jämförd med skäl 40 i samma direktiv, utgör skyddet av tjänstemottagare och kampen mot bedrägerier tvingande hänsyn till allmänintresset som kan motivera inskränkningar i etableringsfriheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 januari 2023, CNAE m.fl., C-292/21, EU:C:2023:32, punkt 61).

83 För det tredje, vad gäller frågan huruvida den åtgärd som är aktuell i det nationella målet är förenlig med proportionalitetsprincipen, såsom krävs enligt artikel 15.3 c i direktiv 2006/123, ska det prövas huruvida denna åtgärd är ägnad att säkerställa förverkligandet av det eftersträvade målet, att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål och att det inte finns några åtgärder som i mindre utsträckning inskränker den aktuella friheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 januari 2023, CNAE m.fl., C-292/21, EU:C:2023:32, punkt 62).

84 Enligt domstolens fasta praxis är en nationell lagstiftning ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås endast om den verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå målet (dom av den 29 juli 2019, kommissionen/Österrike (civilingenjörer, patentombud och veterinärer), C-209/18, EU:C:2019:632, punkt 94).

85 Det ankommer i slutändan på den nationella domstolen, som är ensam behörig att bedöma de faktiska omständigheterna i det nationella målet, att avgöra om en åtgärd uppfyller detta villkor. EU-domstolen, som ska ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar, är emellertid behörig att, mot bakgrund av handlingarna i det nationella målet och de skriftliga yttranden som avgetts, lämna upplysningar av sådant slag att den hänskjutande domstolen kan avgöra målet (dom av den 19 januari 2023, CNAE m.fl., C-292/21, EU:C:2023:32, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

86 Vad för det första gäller frågan huruvida en sådan åtgärd som den som föreskrivs i artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992 är ägnad att uppnå målet att säkerställa kontrollernas effektivitet, framgår det av de uppgifter som lämnats till domstolen att den territoriella begränsning som tullassistanscentrumen omfattas av gör det möjligt att upprätthålla ett geografiskt samband mellan den plats där tullassistanscentrumen bedriver sin verksamhet och det tulldistrikt i vilket tullassistanscentrumen har sitt säte.

87 Den geografiska närheten till det behöriga tullkontoret och de uppgifter som det förfogar över i egenskap av myndighet som har godkänt en plats för att genomföra tullförfaranden kan i princip öka effektiviteten av kontrollerna på plats genom att, såsom den italienska regeringen har påpekat, säkerställa en förebyggande och fortlöpande kontroll.

88 Den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet förefaller emellertid inte säkerställa att det tullkontor som är territoriellt behörigt att kontrollera ett tullassistanscentrum är det kontor som ligger närmast den godkända plats där tullassistanscentrumet är behörigt att bedriva sin verksamhet.

89 Det framgår dessutom av beslutet om hänskjutande att tullombuden kan inge tulldeklarationer i hela Italien, enligt artikel 47.3 i dekret nr 43/1973. Härvidlag har den hänskjutande domstolen preciserat att denna bestämmelse, innan den ändrades, föreskrev en territoriell begränsning för tullombuden som var identisk med den som är tillämplig på tullassistanscentrumen.

90 Med hänsyn till denna skillnad i behandling mellan tullombud och tullassistanscentrum, och med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, är den territoriella begränsning som följer av artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992, vilken endast är tillämplig på tullassistanscentrum, inte ägnad att säkerställa förverkligandet av de eftersträvade målen, eftersom den inte på ett sammanhängande och systematiskt sätt verkligen tillgodoser behovet att uppnå målet.

91 I den mån den italienska regeringen i detta sammanhang har påpekat att tullombuden inte kan dra nytta av det förenklade tullförfarande som kallas ”förfarandet för godkänd plats”, eftersom de är tvungna att fullgöra tullformaliteterna i sina kunders lokaler, kvarstår det faktum att fördelen med detta förfarande är att varorna inte fysiskt behöver uppvisas i tullmyndigheternas lokaler. Tullombuden förefaller emellertid också dra nytta av en sådan fördel, eftersom de kan utföra tullformaliteterna för varorna i sina kunders lokaler.

92 För det andra, vad gäller frågan huruvida den åtgärd som är i fråga i målet vid den nationella domstolen går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet, genom att förbjuda tullassistanscentrumen att använda ”godkända platser” som är belägna i ett annat tulldistrikt än det där tullassistanscentrumen har sitt säte, innebär åtgärden att tullassistanscentrumen, för att kunna använda sådana platser, tvingas att flytta sitt säte till detta tulldistrikt eller att bilda sammanslutningar, i form av europeiska ekonomiska intressegrupperingar, med motsvarande bolag med säte i nämnda tulldistrikt.

93 Såsom framgår av handlingarna i målet är mindre ingripande åtgärder än den territoriella begränsning som följer av artikel 3.3 i ministerdekret nr 549/1992 tänkbara för att säkerställa effektiva tullkontroller för att förebygga tullbedrägerier och skydda mottagarna av tullassistanstjänsterna.

94 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att bland annat pröva huruvida det informationsutbyte mellan tullkontoren som är nödvändigt för att kontrollera de tullformaliteter som tullassistanscentrumen fullgör, vilket föreskrivs i artikel 8.3 i ministerdekret nr 549/1992, gör det möjligt att uppnå samma resultat som den åtgärd som är aktuell i det nationella målet, samtidigt som det utgör en åtgärd som i mindre utsträckning inkräktar på friheten att tillhandahålla tjänster än den bestämmelse som är aktuell i det nationella målet.

95 Av det ovan anförda följer att artikel 15.2 och 15.3 i direktiv 2006/123 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som, i syfte att säkerställa effektiva tullkontroller för att förebygga tullbedrägerier och skydda mottagarna av tullassistanstjänster, begränsar den verksamhet som bedrivs av tullombud som är organiserad i form av ett bolag, vars verksamhetsföremål uteslutande är att tillhandahålla tullstödstjänster, till det tulldistrikt där bolaget har sitt säte, i den mån en sådan territoriell begränsning inte tillämpas på ett konsekvent sätt och målet att säkerställa kontrollernas effektivitet skulle kunna uppnås genom mindre ingripande åtgärder.

Rättegångskostnader

96 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) **Artikel 18.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen**

   ska tolkas så,

   att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som innebär att den verksamhet som bedrivs av tullombud som är organiserade i form av ett bolag, vars verksamhetsföremål uteslutande är att tillhandahålla tullassistanstjänster, begränsas till det tulldistrikt i vilket bolaget har sitt säte, förutsatt att en sådan lagstiftning är förenlig med unionsrätten.

2) **Artikel 15.2 och 15.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden**

   ska tolkas så,

   att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som, i syfte att säkerställa effektiva tullkontroller för att förebygga tullbedrägerier och skydda mottagarna av tullassistanstjänster, begränsar tullombudens verksamhet, organiserad i form av ett bolag, vars verksamhetsföremål uteslutande är att tillhandahålla tullstödstjänster, till det tulldistrikt där bolaget har sitt säte, i den mån en sådan territoriell begränsning inte tillämpas på ett konsekvent sätt och målet att säkerställa kontrollernas effektivitet skulle kunna uppnås genom mindre ingripande åtgärder.

Underskrifter