Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

7. november 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – toldunion – EU-toldkodeksen – forordning (EU) nr. 952/2013 – artikel 18 – toldrepræsentant – fri udveksling af tjenesteydelser – direktiv 2006/123/EF – artikel 10 og 15 – toldrepræsentationsselskaber – territoriale begrænsninger for virksomheden – restriktion – begrundelse«

I sag C-503/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (den regionale forvaltningsdomstol for Piemonte, Italien) ved afgørelse af 26. juli 2023, indgået til Domstolen den 7. august 2023, i sagen

Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl

mod

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af Domstolens vicepræsident, T. von Danwitz, som fungerende formand for Første Afdeling, og dommerne A. Arabadjiev og I. Ziemele (refererende dommer),

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

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

* Processprog: italiensk.

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato F. Meloncelli,

– Europa-Kommissionen ved L. Armati og F. Moro, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 56 TEUF – 62 TEUF, artikel 18 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 om EU-toldkodeksen (EUT 2013, L 269, s. 1) (herefter »toldkodeksen«) og af artikel 10 og 15 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem et toldrepræsentationsselskab, Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl (herefter »toldrepræsentationsselskabet Mellano«), og Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Agenzia delle Dogane – Direzione Interregionale per la Liguria (told- og monopolmyndigheden – toldmyndigheden – det interregionale tolddirektorat for Ligurien, Italien) vedrørende sidstnævntes afslag på at give toldrepræsentationsselskabet Mellano tilladelse til at udøve sin virksomhed uden for området for det tolddepartement, hvor det har hjemsted.

Retsforskrifter

EU-retten

Toldkodeksen

3 Af 21. betragtning til toldkodeksen fremgår:

»For at gøre det lettere at drive virksomhed bør enhver person have ret til at lade sig repræsentere over for toldmyndighederne. Det bør dog ikke længere være muligt at begrænse denne repræsentationsret gennem en medlemsstats lovgivning. En toldrepræsentant, der opfylder kriterierne for indrømmelse af status som autoriseret økonomisk operatør med bevilling til at udnytte forenklede toldbestemmelser, bør desuden have ret til at levere sine ydelser i en anden medlemsstat end den, hvor den økonomisk[e] operatør er etableret. Som hovedregel bør en toldrepræsentant være etableret i [Den Europæiske Unions] toldområde. Der bør dispenseres fra dette krav, når denne handler på vegne af personer, der ikke skal være etableret i Unionens toldområde, eller i andre begrundede tilfælde.«

4 Toldkodeksens artikel 18 med overskriften »Toldrepræsentant« er affattet således:

»1. Enhver person kan udpege en toldrepræsentant.

En sådan repræsentation kan være enten direkte, når toldrepræsentanten handler i en anden persons navn og på en anden persons vegne, eller indirekte, når toldrepræsentanten handler i eget navn, men på en anden persons vegne.

2. En toldrepræsentant skal være etableret i Unionens toldområde.

Medmindre andet er fastsat, dispenseres der fra dette krav, når toldrepræsentanten handler på vegne af personer, der ikke skal være etableret i Unionens toldområde.

3. Medlemsstaterne kan i overensstemmelse med EU-lovgivningen fastsætte, på hvilke betingelser en toldrepræsentant kan levere ydelser i den medlemsstat, hvor den pågældende er etableret. En toldrepræsentant, der opfylder kriterierne i artikel 39, litra a)-d), har imidlertid ret til at levere sådanne ydelser i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er etableret, med forbehold af den pågældende medlemsstats anvendelse af mindre strenge kriterier.

4. Medlemsstaterne kan anvende betingelserne fastsat i overensstemmelse med stk. 3, første punktum, på toldrepræsentanter, der ikke er etableret i Unionens toldområde.«

5 Toldkodeksens artikel 39 bestemmer nærmere:

»Kriterierne for indrømmelse af status som autoriseret økonomisk operatør er som følger:

a) ingen alvorlige eller gentagne overtrædelser af told- og skattelovgivningen, herunder ingen registrering af alvorlige strafbare handlinger i tilknytning til ansøgerens økonomiske virksomhed

b) ansøgerens bevis for en høj grad af kontrol over sin virksomhed og over varestrømmen i kraft af et system til forvaltning af forretningsregnskaber og, om nødvendigt, transportdokumenter, som gør det muligt at gennemføre passende toldkontrol

c) økonomisk solvens, der anses for bevist, når ansøgeren har en god økonomisk formåen, der sætter den pågældende i stand til at opfylde sine forpligtelser, under behørig hensyntagen til den berørte erhvervsaktivitets særlige karakteristika

d) med hensyn til den i artikel 38, stk. 2, litra a), omhandlede bevilling, praktisk kompetence eller professionelle kvalifikationer, som har direkte tilknytning til den pågældende aktivitet, og

e) med hensyn til den i artikel 38, stk. 2, litra b), omhandlede bevilling, passende sikkerheds- og sikringsstandarder, der anses for opfyldt, når ansøgeren godtgør, at der opretholdes passende foranstaltninger til at garantere den internationale forsyningskædes sikkerhed, herunder hvad angår den fysiske integritet og adgangskontrol, logistiske processer og behandling af særlige varetyper, personale og identifikation af vedkommendes handelspartnere.«

Direktiv 2006/123

6 Af 2., 5., 6., 29. og 40. betragtning til direktiv 2006/123 fremgår:

»(2) Et konkurrencedygtigt marked for tjenesteydelser er vigtigt til fremme af økonomisk vækst og jobskabelse i Den Europæiske Union. På nuværende tidspunkt hindrer en lang række barrierer på det indre marked tjenesteyderne, specielt små og mellemstore virksomheder (SMV'er), i at udstrække deres aktiviteter ud over de nationale grænser og drage fuld fordel af det indre marked. Dette svækker konkurrenceevnen på verdensplan for Den Europæiske Unions tjenesteydere. Et frit marked, som tvinger medlemsstaterne til at fjerne restriktionerne for grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser, samtidig med at den nødvendige gennemskuelighed og information over for forbrugerne øges, ville give forbrugerne et større udvalg og en bedre service til lavere priser.

[...]

(5) Det er derfor nødvendigt at fjerne hindringerne for tjenesteyderes ret til frit at etablere sig i medlemsstaterne og for den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem medlemsstaterne og garantere tjenestemodtagere og tjenesteydere den retssikkerhed, der er påkrævet, for at de reelt kan udøve disse to grundlæggende traktatfæstede friheder. Da hindringerne for det indre marked for tjenesteydelser berører både erhvervsdrivende, der ønsker at etablere sig i andre medlemsstater, og erhvervsdrivende, der udfører en tjenesteydelse i en anden medlemsstat uden at være etableret dér, er det nødvendigt at give tjenesteydere mulighed for at udvikle deres servicevirksomhed i det indre marked enten ved at etablere sig i en anden medlemsstat eller ved at benytte sig af den frie bevægelighed for tjenesteydelser. Tjenesteydere bør kunne vælge mellem disse to friheder, alt efter hvilken vækststrategi de har i den enkelte medlemsstat.

(6) Det er ikke muligt at overvinde disse hindringer udelukkende ved at forlade sig på direkte anvendelse af traktatens artikel 43 og 49, da det ville være ekstremt vanskeligt for de nationale myndigheder og Fællesskabets institutioner at gennemføre traktatbrudsprocedurer mod de pågældende medlemsstater i hvert enkelt tilfælde, især efter udvidelsen, og da mange hindringer kun kan fjernes gennem en forhåndskoordinering af de nationale lovgivninger, bl.a. ved at etablere et administrativt samarbejde. Som Europa-Parlamentet og Rådet [for Den Europæiske Union] har erkendt, må et ægte indre marked for tjenesteydelser opnås ved hjælp af et lovgivningsinstrument på fællesskabsplan.

[...]

(29) Da traktaten indeholder specifikke bestemmelser som retsgrundlag for skatter og afgifter, og da der allerede er vedtaget fællesskabsinstrumenter på dette område, er det nødvendigt at udelukke skatter og afgifter fra dette direktivs anvendelsesområde.

[...]

(40) Begrebet »tvingende almene hensyn« [...] dækker mindst følgende områder: [...] forbrugerbeskyttelse, [...] forebyggelse af svig, [...]«

7 Artikel 1, stk. 1, i direktiv 2006/123 er sålydende:

»Dette direktiv fastsætter de almindelige bestemmelser med henblik på at lette udøvelsen af etableringsfriheden for tjenesteydere samt den frie bevægelighed for tjenesteydelser og sikrer samtidig et højt kvalitetsniveau for tjenesteydelser.«

8 Dette direktivs artikel 2 bestemmer:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat.

[...]

3. Dette direktiv finder ikke anvendelse på skatte- og afgiftsområdet.«

9 Nævnte direktivs artikel 3, stk. 1, fastsætter:

»Hvis bestemmelserne i dette direktiv strider mod en bestemmelse i en anden fællesskabsretsakt om særlige aspekter af adgangen til eller udøvelsen af servicevirksomhed inden for særlige områder eller særlige erhverv, har bestemmelsen i den anden fællesskabsretsakt forrang og finder anvendelse på disse særlige områder eller erhverv. [...]«

10 Direktivets artikel 4 med overskriften »Definitioner« er affattet således:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »tjenesteydelse«: enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. traktatens artikel 50

[...]

6) »tilladelsesordning«: enhver procedure, der indebærer, at en tjenesteyder eller en tjenestemodtager skal henvende sig til en kompetent myndighed med henblik på at opnå en udtrykkelig eller en stiltiende afgørelse om adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed

7) »krav«: enhver forpligtelse, ethvert forbud, enhver betingelse eller enhver begrænsning, der er fastsat i medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser, eller som følger af retspraksis, administrativ praksis, faglige foreningers regler eller af kollektive regler, som faglige sammenslutninger og erhvervsorganisationer har vedtaget som led i deres retlige autonomi; regler, der er fastsat i kollektive aftaler, som er forhandlet med arbejdsmarkedets parter, anses ikke som sådan for at være krav i henhold til dette direktiv

8) »tvingende almene hensyn«: hensyn, der er anerkendt som sådan i Domstolens praksis, herunder følgende: den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, tryghed for borgerne, den offentlige sundhed, bevarelsen af den finansielle balance i de sociale sikringsordninger, beskyttelsen af forbrugerne, tjenestemodtagerne og arbejdstagerne, retfærdige handelstransaktioner, bekæmpelse af bedrageri, beskyttelsen af miljøet, herunder bymiljøet, dyresundheden, intellektuelle ejendomsrettigheder, bevarelsen af den nationale historiske og kunstneriske arv samt social- og kulturpolitiske målsætninger

[...]«

11 Artikel 10 i direktiv 2006/123 med overskriften »Betingelser for udstedelse af tilladelse« fastsætter:

»1. Tilladelsesordninger skal bygge på kriterier, der regulerer udøvelsen af de kompetente myndigheders skønsbeføjelse, så denne ikke udøves vilkårligt

2. De i stk. 1 omhandlede kriterier skal være:

a) ikke-diskriminerende

b) begrundet i et tvingende alment hensyn

c) afpasset efter dette tvingende almene hensyn

[...]

4. Tilladelsen skal give tjenesteyderen adgang til at optage eller udøve den pågældende servicevirksomhed på hele det nationale område, herunder gennem oprettelse af agenturer, filialer, datterselskaber eller kontorer, undtagen når et tvingende alment hensyn berettiger, at der skal anmodes om tilladelse for hvert enkelt etableringssted, eller at tilladelsen begrænses til en bestemt del af området.

[...]«

12 Dette direktivs artikel 15 præciserer:

»1. Medlemsstaterne undersøger, om deres retssystem omfatter de i stk. 2 omhandlede krav, og påser, at disse krav er forenelige med betingelserne i stk. 3. De tilpasser deres love og administrative bestemmelser for at gøre dem forenelige med disse betingelser.

2. Medlemsstaterne undersøger, om deres retssystem gør adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed betinget af, at et eller flere af følgende ikke-diskriminerende krav er opfyldt:

a) kvantitative eller territoriale begrænsninger, navnlig i form af begrænsninger fastsat på grundlag af befolkningstallet eller af hensyn til en geografisk minimumsafstand mellem tjenesteyderne

[...]

e) forbud mod at have flere forretningssteder på samme stats område

[...]

3. Medlemsstaterne sikrer sig, at de i stk. 2 omhandlede krav opfylder følgende betingelser:

a) forbud mod forskelsbehandling: kravene er hverken direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller – for selskabers vedkommende – det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed

b) nødvendighed: kravene er begrundet i et tvingende alment hensyn

c) proportionalitet: kravene sikrer opfyldelsen af det tilsigtede mål, de går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og dette mål kan ikke nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger.

[...]«

Italiensk ret

13 Decreto-legge n. 417 – Disposizioni concernenti criteri di applizione dell'imposta sul valore aggiunto, delle tasse per i contratti di trasferimento di titoli o valori e altre disposizioni tributarie urgenti (lovdekret nr. 417 om bestemmelser vedrørende anvendelseskriterierne for merværdiafgift, afgifter på kontrakter om overdragelse af adkomstdokumenter eller værdipapirer og andre hastende skatte- og afgiftsbestemmelser) af 30. december 1991 (GURI nr. 1 af 2.1.1992, s. 3), efter ændringer ophøjet til lov ved legge n. 66 (lov nr. 66) af 6. februar 1992 (GURI nr. 33 af 10.1.1992, s. 4), bestemmer følgende i artikel 7, stk. 1f og 1g:

»1f. De i stk. 1e omhandlede toldrepræsentanter kan oprette kapitalselskaber med en minimumskapital på 100 mio. [italienske lire (ITL) (ca. 51 645 EUR)], hvis selskabsformål udelukkende er at levere toldrepræsentationsydelser med henblik på, i overensstemmelse med finansministerens tilladelse, foruden de i stk. 1e nævnte opgaver at udføre følgende opgaver:

a) modtage eller udstede toldangivelser, attestere deres indhold efter at have indhentet og formelt kontrolleret de relevante handelsdokumenter, herunder med henblik på vedtagelse af programmer og udvælgelseskriterier for hel eller delvis undersøgelse af varer

b) attestere de oplysninger, der er indsamlet og behandlet i overensstemmelse med stk. 1e, litra a), b) og c), med henblik på opfyldelse af de formaliteter, der følger af fællesskabsbestemmelserne.

1g. Skattemyndighederne har beføjelse til at anmode selskaber, der er godkendt til at udføre toldrepræsentationsaktiviteter, om de oplysninger og det materiale, som de er i besiddelse af, herunder ved fravigelse af enhver vedtægtsmæssig eller anden administrativ bestemmelse om det modsatte. Ved dekret fra finansministeren, der skal vedtages senest den 31. juli 1992 [...], fastsættes de bestemmelser, der er nødvendige for gennemførelsen af stk. 1f, herunder de bestemmelser vedrørende selskaber, der er omhandlet i samme stk. 1f, og navnlig kriterierne og fremgangsmåden for deres optagelse i det dertil beregnede register, finansministerens meddelelse af tilladelse til at udføre de opgaver, som de er blevet pålagt, samt bestemmelser om kontrol og tilsyn, herunder inspektion, foretaget af skattemyndighederne [...]«

14 Artikel 1 i decreto ministeriale n. 549 – Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (ministerielt dekret nr. 549 – forskrifter om oprettelse af toldrepræsentationsselskaber) af 11. december 1992 (GURI nr. 17 af 22.1.1993, s. 16, herefter »ministerielt dekret nr. 549/1992«) bestemmer:

»1. Toldrepræsentanter, der har været optaget i erhvervsregistret [...] i mindst tre år, og som udøver deres erhvervsaktivitet uden for et ansættelsesforhold, kan oprette kapitalselskaber, benævnt toldrepræsentationsselskaber [...], hvis selskabsformål udelukkende er at yde toldrepræsentationsydelser [...]

2. Toldrepræsentationsselskaber er underlagt skattemyndighedernes tilsyn, herunder inspektion [...]

[...]«

15 Dette dekrets artikel 2 er affattet således:

»1. Finansministerens tilladelse i henhold til artikel 7, stk. 1f, i lov [nr. 66] meddeles til de i artikel 1, stk. 1, omhandlede selskaber, efter at følgende dokumenter er blevet fremlagt for departementet for told og indirekte skatter: a) selskabets stiftelsesoverenskomst med angivelse af selskabsdeltagerne sammen med henvisninger til godkendelsen med ubegrænset gyldighed, b) selskabets vedtægter, der er udarbejdet i overensstemmelse med den model, der er godkendt i bilaget til dette dekret, c) selskabets registreringsattest i handels-, industri-, håndværks- og landbrugskammeret, d) det kompetente departementsråds attestering af, at alle selskabsdeltagerne har været optaget i erhvervsregistret i mindst tre år, at de udøver erhvervsmæssig beskæftigelse uden for et ansættelsesforhold, og at ingen af de situationer, der giver anledning til suspension eller inddragelse af deres godkendelse, finder anvendelse på dem i henhold til artikel 53 eller 54 i [decreto del presidente della Repubblica n. 43 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (dekret fra republikkens præsident nr. 43 – vedtagelse af den konsoliderede lov om bestemmelser på toldområdet) af 23.1.1973 (almindeligt tillæg til GURI nr. 80 af 28.3.1973, herefter »dekret nr. 43/1973«)].

2. Desuden skal der fremlægges et dokument udstedt af det kompetente tolddepartement i det område, hvor toldrepræsentationsselskabets kontorer er beliggende, hvori det efter et inspektionsbesøg attesteres, at der faktisk findes en virksomhed med passende lokaler og udstyr til at udføre toldrepræsentationsaktiviteter samt et system til regnskabsregistrering og opbevaring af sagsakter. Enhver virksomhed, der senere anvendes til toldrepræsentationsselskabets aktiviteter, skal ligeledes meddeles det kompetente tolddepartement med henblik på det krævede inspektionsbesøg.

[...]«

16 Artikel 3 i ministerielt dekret nr. 549/1992 lyder:

»1. Der oprettes hos det centrale direktorat for toldvæsenet i departementet for told og indirekte skatter et særligt register, hvori de i artikel 1, stk. 1, omhandlede selskaber skal registreres efter at have opnået den forudgående godkendelse fra finansministeren. Registreringen omfatter angivelse af identifikationsoplysninger, godkendelsesnummer, skatteidentifikationskode og [merværdiafgiftsnummer (momsnummer)] samt tildeling af et løbenummer.

[...]

3. De i artikel 1, stk. 1, omhandlede selskaber udøver deres virksomhed inden for området for tolddepartementet på det sted, hvor de har hjemsted, og kan slutte sig til tilsvarende selskaber, som har hjemsted og er godkendt til at udøve virksomhed inden for områderne for andre departementsdirektorater, og stifte europæiske økonomiske firmagrupper, som fastsat i [Rådets] forordning (EØF) nr. 2137/1985 [af 25. juli 1985 om indførelse af europæiske økonomiske firmagrupper (EØFG) (EFT 1985, L 199, s. 1)], og som reguleres i decreto legislativo [...] n. 240 [(lovdekret nr. 240) af 23. juli 1991].«

17 Artikel 7, stk. 4, i ministerielt dekret nr. 549/1992 fastsætter:

»Distriktets tolddirektorat kan træffe afgørelse om kontrol eller efterprøvning af den virksomhed, der udøves i toldrepræsentationsselskabets kontorer eller andre steder, der er beliggende inden for dets område.«

18 Dette ministerielle dekrets artikel 8 bestemmer:

»1. For at sikre, at toldrepræsentationsselskabers registre føres korrekt, at de udførte transaktioner gennemføres korrekt, og at de foreskrevne forpligtelser overholdes, består det tilsyn, herunder inspektion, der skal foretages af toldrepræsentationsselskaber, i en krydskontrol, der foretages ved stikprøver af de transaktioner, som fremgår af registre, optegnelser og ethvert andet dokument, som toldrepræsentationsselskaber er i besiddelse af, og af handlinger foretaget af toldsteder og brugere i disse toldrepræsentationsselskaber. Dette tilsyn foretages mindst en gang om året.

[...]

3. Hvis tilsynet afslører uregelmæssigheder på områder, der henhører under en anden finansiel tjenestes eller en anden forvaltnings kompetence, sendes der formelle meddelelser til de berørte tjenestegrene, uden at dette berører eventuelle andre retlige forpligtelser.«

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 (lov nr. 213 om bestemmelser om tilpasning af toldrepræsentanters virksomhed til de skiftende behov som følge af den internationale trafik og varehandel) af 25. juli 2000 (GURI nr. 178 af 1.8.2000, s. 5), fastsætter:

»[...]

4. Den tilladelse til at udøve virksomhed, der meddeles toldrepræsentationsselskaber, fastsætter, at de kan henføres under de forenklede procedurer, der er fastsat i artikel 76 i EF-toldkodeksen, der blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 [om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1992, L 302, s. 1)] og i artikel 253 ff. i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993 [om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1993, L 253, s. 1)], på de betingelser og efter de bestemmelser, der er fastsat heri.

5. Toldrepræsentationsselskaber kan i forbindelse med anvendelsen af forenklede procedurer frembyde varerne ikke blot i de lokaler og på de steder, der er bestemt til de i artikel 17 i [dekret nr. 43/1973] omhandlede toldtransaktioner, men også på de steder og i de lagre, der tilhører de personer, for hvis regning de arbejder i hvert enkelt tilfælde, og hvor varerne befinder sig, for så vidt som disse steder eller lagre befinder sig på området for det tolddepartement, hvor de har tilladelse til at drive virksomhed.

[...]«

20 Artikel 47, stk. 3, i dekret nr. 43/1973, som ændret ved artikel 82, stk. 1, litra b), i decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (lovdekret nr. 59 om gennemførelse af direktiv 2006/123/EF om tjenesteydelser i det indre marked af 26. marts 2010 (almindeligt tillæg til GURI nr. 94 af 23.4.2010), præciserer:

»Udnævnelsen til toldrepræsentant gør det muligt at indgive toldangivelser på hele det nationale område.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21 Toldrepræsentationsselskabet Mellano er et toldrepræsentationsselskab, hvis virksomhed består i at tilbyde sine kunder toldrepræsentationsydelser. Det blev godkendt hertil af Direzione Territoriale II per la Liguria, il Piemonte e la Valle d'Aosta (lokaldirektorat II for Ligurien, Piemonte og Val d'Aoste, Italien), der er den kompetente myndighed i det departement, hvor dets hjemsted er beliggende. Med henblik på anvendelse af de forenklede procedurer råder toldrepræsentationsselskabet Mellano over godkendte lokaler i dette tolddepartement, der gør det muligt for selskabet at foretage toldbehandlinger af varer uden skulle føre dem gennem tolden eller til importørens lokaler.

22 I 2021 indgik toldrepræsentationsselskabet Mellano en aftale med det tyske selskab ALFA om udstedelse af tolddokumenter vedrørende import og eksport fra/til Det Forenede Kongerige.

23 Med henblik på at gennemføre import og eksport af ALFA's varer indgik toldrepræsentationsselskabet Mellano en aftale med selskabet BETA, der har et lager i provinsen Vicenza (Italien), der er beliggende uden for området for det tolddepartement, hvor toldrepræsentationsselskabet Mellano har hjemsted. Sidstnævnte ansøgte følgelig de kompetente toldmyndigheder om godkendelse af disse lokaler.

24 Den 20. oktober 2021 blev denne ansøgning afslået med den begrundelse, at artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992 ikke tillader toldrepræsentationsselskaber at udøve deres virksomhed uden for det tolddepartement, hvor de har hjemsted.

25 Toldrepræsentationsselskabet Mellano har anlagt sag ved Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (den regionale forvaltningsdomstol for Piemonte, Italien), som er den forelæggende ret, med påstand om annullation af dette afslag.

26 I første række er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992 er forenelig med toldkodeksens artikel 18, stk. 3. I henhold til sidstnævnte bestemmelse bør en toldrepræsentant, når denne opfylder kriterierne i kodeksens artikel 39, litra a)-d), nemlig have ret til at levere sine tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, hvor han er etableret. En toldrepræsentant bør så meget desto mere kunne udøve sin virksomhed på hele den medlemsstats område, hvor vedkommende er etableret.

27 I anden række kan artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992 være i strid med artikel 10, stk. 4, i direktiv 2006/123. Sidstnævnte bestemmelse giver nemlig den godkendte tjenesteyder adgang til at optage eller udøve den pågældende servicevirksomhed på hele det nationale område, »herunder gennem oprettelse af agenturer, filialer, datterselskaber eller kontorer«, undtagen i tilfælde, hvor et tvingende alment hensyn berettiger, at tilladelsen begrænses til en bestemt del af området for hvert enkelt etableringssted. For det første synes der i hovedsagen ikke at være nogen begrundelse for en sådan begrænsning. For det andet indebærer den

omtvistede nationale bestemmelse et forbud mod, at toldrepræsentationsselskaber råder over mere end ét etableringssted på det nationale område. Et sådant forbud er imidlertid hverken nødvendigt eller forholdsmæssigt.

28 I tredje række kan den territoriale begrænsning af toldrepræsentationsselskabers udøvelse af deres virksomhed være i strid med artikel 56 TEUF – 62 TEUF. Disse toldrepræsentationsselskaber, der driver virksomhed som kapitalselskaber, befinder sig nemlig i en objektivt ugunstig situation i forhold til toldrepræsentanter, der, selv om de udøver samme virksomhed som toldrepræsentationsselskaber, ikke er underlagt nogen territorial begrænsning.

29 Den forelæggende ret har i denne sammenhæng anført, at den restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, som artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992 medfører for toldrepræsentationsselskaber med hjemsted i Italien, ligeledes kan have grænseoverskridende virkninger, eftersom denne bestemmelse finder anvendelse på tjenesteydere, der er etableret i andre medlemsstater.

30 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (den regionale forvaltningsdomstol for Piemonte) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal [toldkodeksens] artikel 18 [...], sammenholdt med 21. betragtning hertil, fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse (artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992) og praksis, der begrænser toldrepræsentationsselskabers virksomhed til et »godkendt sted« inden for området for det regionale/interregionale/multiprovinsielle [told]direktorat på det sted, hvor disse selskaber har hjemsted, og således afskærer dem fra at udøve virksomhed på hele det nationale område?

2) Skal artikel 10 og 15 i [direktiv 2006/123] fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse (artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992) og praksis, der begrænser toldrepræsentationsselskabers virksomhed til et »godkendt sted« inden for området for det regionale/interregionale/multiprovinsielle [told]direktorat på det sted, hvor disse selskaber har hjemsted, og således afskærer dem fra at udøve virksomhed på hele det nationale område, samtidig med at muligheden for at udøve denne virksomhed på hele det nationale område er forbeholdt toldrepræsentanter?

3) Skal artikel 56 TEUF til 62 TEUF fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse (artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992) og praksis, der begrænser toldrepræsentationsselskabers virksomhed til et »godkendt sted« inden for området for det regionale/interregionale/multiprovinsielle [told]direktorat på det sted, hvor disse selskaber har hjemsted, og således afskærer dem fra at udøve virksomhed på hele det nationale område, samtidig med at muligheden for at udøve denne virksomhed på hele det nationale område er forbeholdt toldrepræsentanter?«

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

31 Den italienske regering er af den opfattelse, at de præjudicielle spørgsmål er uden genstand. Det er nemlig muligt at anlægge en fortolkning af artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992, der er forenelig med EU-retten, således at anmodningen om præjudiciel afgørelse er unødvendig.

32 Det bemærkes, at proceduren i henhold til artikel 267 TEUF er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner. I denne henseende er det alene den nationale ret, der har kompetence til at fastlægge og vurdere hovedsagens faktiske omstændigheder og til at fortolke og anvende den nationale ret. Endvidere tilkommer det udelukkende den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere såvel nødvendigheden som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen (jf. i denne retning dom af 12.5.2022, U.I. (Indirekte toldrepræsentant), C-714/20, EU:C:2022:374, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

33 Heraf følger, at der gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan således kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er hypotetisk, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (jf. i denne retning dom af 27.4.2023, Legea, C-686/21, EU:C:2023:357, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

34 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret tilstrækkeligt klart redegjort for den retlige og faktiske sammenhæng samt de grunde, der har foranlediget den til at rejse spørgsmålet om fortolkningen af visse EU-retlige bestemmelser, som den finder nødvendig for at kunne afsige dom. Det fremgår ikke klart, at den ønskede fortolkning ikke har nogen forbindelse med tvisten i hovedsagen, eller at det rejste problem er af hypotetisk karakter.

35 Denne vurdering ændres ikke af den italienske regerings argument. Selv om det er korrekt, at de nationale retter er forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke national ret i overensstemmelse med de EU-retlige krav med henblik på at sikre dennes fulde virkning, forholder det sig ikke desto mindre således, at det inden for rammerne af den procedure, der er fastsat i artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at fortolke de EU-retlige bestemmelser, der er omhandlet i forelæggelsesafgørelsen, med henblik på at tilvejebringe alle de oplysninger, der gør det muligt for den forelæggende ret at vurdere, om national ret er forenelig med disse bestemmelser. Med sine præjudicielle spørgsmål har den forelæggende ret imidlertid netop anmodet Domstolen om elementer til fortolkning af EU-retten, som gør det muligt at vurdere, om visse nationale retsforskrifter er forenelige med EU-retten, men har ikke anmodet Domstolen om selv at udtale sig om denne forenelighed.

36 Under disse omstændigheder kan anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

37 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om toldkodeksens artikel 18, stk. 3, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der begrænser virksomhed, som udøves af toldrepræsentanter, der er organiseret som et kapitalselskab, hvis selskabsformål udelukkende er at levere toldrepræsentationsydelser, til området for det tolddepartement, hvor dette selskab har hjemsted.

38 I overensstemmelse med fast retspraksis skal der ved fortolkningen af EU-retlige bestemmelser ikke blot tages hensyn til deres ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori de indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som de udgør en del af (dom af 15.7.2021, BEMH og CNCC, C-325/20, EU:C:2021:611, præmis 18, og af 12.10.2023, INTER CONSULTING, C-726/21, EU:C:2023:764, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

39 I henhold til toldkodeksens artikel 18, stk. 3, første punktum, kan medlemsstaterne i overensstemmelse med EU-retten fastsætte, på hvilke betingelser en toldrepræsentant kan levere ydelser i den medlemsstat, hvor den pågældende er etableret.

40 Hvad angår levering af tjenesteydelser, som foretages af en toldrepræsentant, der er etableret i en anden medlemsstat, bestemmer toldkodeksens artikel 18, stk. 3, andet punktum, at en sådan repræsentant, med forbehold af den pågældende medlemsstats anvendelse af mindre strenge kriterier, har ret til at levere sådanne ydelser i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er etableret, forudsat at kriterierne i kodeksens artikel 39, litra a)-d), er opfyldt.

41 I henhold til disse kriterier skal en toldrepræsentant således godtgøre, at vedkommende ikke har begået alvorlige eller gentagne overtrædelser af told- og skattelovgivningen, at vedkommende udøver en høj grad af kontrol over sin virksomhed og over varestrømmen i kraft af et system til forvaltning af forretningsregnskaber, at vedkommende er økonomisk solvent og har en god økonomisk formåen, der sætter vedkommende i stand til at opfylde sine forpligtelser under behørig hensyntagen til den berørte erhvervsaktivitets særlige karakteristika, og at vedkommende har praktisk kompetence eller professionelle kvalifikationer, som har direkte tilknytning til den pågældende aktivitet.

42 Det følger følgelig af toldkodeksens artikel 18, stk. 3, at en toldrepræsentant, der ønsker at tilbyde sine tjenester i en anden medlemsstat end den, hvor han er etableret, er underlagt de betingelser, der er fastsat i kodeksens artikel 39, litra a)-d), med forbehold af den pågældende medlemsstats anvendelse af mindre strenge kriterier. Disse betingelser gælder derimod ikke for en toldrepræsentant, der leverer sine ydelser i den medlemsstat, hvor vedkommende er etableret, idet denne stat kan fastsætte betingelserne for levering af disse ydelser, forudsat at disse er i overensstemmelse med EU-retten.

43 I det foreliggende tilfælde fastsætter artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992 en betingelse, der finder anvendelse på toldrepræsentationsselskaber, og som begrænser deres virksomhed til området for det tolddepartement, hvor de har hjemsted. Den Italienske Republik har herved udøvet den beføjelse, som den er tillagt i henhold til kodeksens artikel 18, stk. 3, første punktum, til at fastsætte betingelserne for, at toldrepræsentanter, der er organiseret i form af kapitalselskaber, som er etableret på denne medlemsstats område, kan levere tjenesteydelser på dette område.

44 Det følger af ovenstående betragtninger, at toldkodeksens artikel 18, stk. 3, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, der begrænser virksomhed, som udøves af toldrepræsentanter, der er organiseret som et kapitalselskab, hvis selskabsformål udelukkende er at levere toldrepræsentationsydelser, til området for det tolddepartement, hvor dette selskab har hjemsted, for så vidt som en sådan lovgivning er i overensstemmelse med EU-retten.

Det andet og det tredje spørgsmål

45 Med det andet og det tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 10 og 15 i direktiv 2006/123 samt artikel 56 TEUF – 62 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der begrænser virksomhed, som udøves af toldrepræsentanter, der er organiseret som et kapitalselskab, hvis selskabsformål udelukkende er at levere toldrepræsentationsydelser, til området for det tolddepartement, hvor dette selskab har hjemsted.

46 For det første bemærkes, at det fremgår af sjette betragtning til direktiv 2006/123, at overvindelsen af hindringerne for den frie udveksling af tjenesteydelser ikke er mulig udelukkende ved at forlade sig på direkte anvendelse af artikel 56 TEUF, bl.a. som følge af den ekstreme vanskelighed, der ville være forbundet med at behandle hvert enkelt tilfælde af hindringer for denne frihed (jf. i denne retning dom af 26.6.2019, Kommissionen mod Grækenland, C-729/17, EU:C:2019:534, præmis 53).

47 Hvis en national foranstaltning undersøges i lyset af bestemmelserne i direktiv 2006/123 og bestemmelserne i EUF-traktaten samtidigt, ville det være ensbetydende med, at der i hvert enkelt tilfælde indføres en undersøgelse i henhold til den primære ret, hvilket ville bringe den harmonisering, der tilsigtes med direktivet, i fare (jf. i denne retning dom af 30.1.2018, X og Visser, C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 96).

48 Heraf følger, at såfremt en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2006/123, er der ikke anledning til også at undersøge den i lyset af artikel 56 TEUF (jf. i denne retning dom af 26.6.2019, Kommissionen mod Grækenland, C-729/17, EU:C:2019:534, præmis 54).

49 For det andet skal det ganske vist bemærkes, at hovedsagen vedrører en rent intern situation, for så vidt som den drejer sig om de italienske myndigheders afslag på at tillade et italiensk selskab at udøve sin virksomhed på italiensk område i et andet tolddepartement end det, hvori dette selskab har hjemsted.

50 Dette forhold kan imidlertid ikke udelukke, at bestemmelserne i kapitel III i direktiv 2006/123, der indeholder direktivets artikel 10 og 15, finder anvendelse, for så vidt som bestemmelserne i dette kapitel III skal fortolkes således, at de også finder anvendelse på en situation, hvor alle relevante elementer findes inden for en enkelt medlemsstat (dom af 13.1.2022, Minister Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2022:6, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis). Den fulde gennemførelse af det indre marked for tjenesteydelser kræver nemlig først og fremmest, at de hindringer, som tjenesteyderne møder ved etablering i medlemsstaterne, hvad enten det er i deres egen medlemsstat eller i en anden medlemsstat, og som kan have en negativ indvirkning på deres evne til at levere tjenesteydelser til modtagere i Unionen som helhed, fjernes (dom af 30.1.2018, X og Visser, C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 105).

51 Med henblik på at besvare den forelæggende rets spørgsmål skal bestemmelserne i direktiv 2006/123 derfor fortolkes, i det omfang de finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

Anvendelsesområdet for direktiv 2006/123

52 Indledningsvis bemærkes, at artikel 3, stk. 1, i direktiv 2006/123 fastsætter, at hvis bestemmelserne i dette direktiv strider mod bestemmelserne i en retsakt om særlige aspekter af adgangen til eller udøvelsen af servicevirksomhed inden for særlige områder eller særlige erhverv, har bestemmelserne i en sådan retsakt forrang.

53 Som det fremgår af denne doms præmis 39 og 44, bestemmer toldkodeksens artikel 18, stk. 3, at medlemsstaterne kan fastsætte betingelserne for, at en toldrepræsentant kan levere sine ydelser i den medlemsstat, hvor den pågældende er etableret, i overensstemmelse med EU-retten, og er ikke til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter toldrepræsentanters udøvelse af deres virksomhed er begrænset til området for det tolddepartement, hvor de er etableret.

54 Det følger heraf, at toldkodeksen i denne henseende ikke indeholder bestemmelser, der er i modstrid med bestemmelserne i direktiv 2006/123, og derfor kan dette direktiv finde anvendelse på tjenesteydelser, som leveres af toldrepræsentanter, der er organiseret som kapitalselskaber, der er etableret på italiensk område, og som er underlagt den territoriale begrænsning, der er fastsat i artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992.

55 Hvad angår selve toldrepræsentanternes virksomhed fastsætter artikel 2, stk. 1, og artikel 4 i direktiv 2006/123, at direktivet finder anvendelse på enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling af en tjenesteyder, der er etableret i en medlemsstat, uanset om denne er etableret på stabil og vedvarende måde i bestemmelsesmedlemsstaten, med forbehold af de aktiviteter og områder, der udtrykkeligt er undtaget i medfør af direktivets artikel 2, stk. 2 og 3 (jf. i denne retning dom af 1.10.2015, Trijber og Harmsen, C-340/14 og C-341/14, EU:C:2015:641, præmis 45).

56 Nævnte direktivs artikel 2, stk. 2, udelukker således flere former for virksomhed fra sit anvendelsesområde. Det præciseres desuden i direktivets artikel 2, stk. 3, at det ikke finder anvendelse på skatte- og afgiftsområdet.

57 Som det fremgår af sagsakterne for Domstolen, leverer toldrepræsentanter, der er organiseret som kapitalselskaber med hjemsted i Italien, og som er underlagt den territoriale begrænsning, der er fastsat i artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992, i det foreliggende tilfælde toldrepræsentationsydelser med henblik på opfyldelse af toldformaliteter mod betaling.

58 Sådanne tjenesteydelser er omfattet af selve formålet med direktiv 2006/123, således som det fremgår af direktivets artikel 2, stk. 1, for så vidt som disse toldrepræsentanter er leverandører, der leverer deres ydelser i den medlemsstat, hvor de er etableret. Endvidere svarer virksomheden som toldrepræsentant til selve begrebet »tjenesteydelser« som defineret i dette direktivs artikel 4, nr. 1), eftersom der er tale om en selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling.

59 Desuden er det åbenbart, at de tjenesteydelser, der leveres af de nævnte toldrepræsentanter, ikke er omfattet af de aktiviteter, der udtrykkeligt er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2006/123 i medfør af direktivets artikel 2, stk. 2.

60 Hvad endvidere angår artikel 2, stk. 3, i direktiv 2006/123, som fastsætter, at direktivet [ikke] finder anvendelse [...] på skatte- og afgiftsområdet, fremgår det af 29. betragtning til dette direktiv, at udelukkelsen af skatter og afgifter fra direktivets anvendelsesområde bl.a. skyldes, at EUF-traktaten indeholder specifikke bestemmelser som retsgrundlag på området.

61 Som Kommissionen har anført, skal der i denne henseende sondres mellem skatte- og afgiftsområdet på den ene side og toldområdet på den anden side, idet sidstnævnte udgør en enekompetence for Unionen i henhold til artikel 3, stk. 1, litra a), TEUF og reguleres af Unionens toldlovgivning, i særdeleshed toldkodeksen. Hvad angår de tjenesteydelser, der leveres af toldrepræsentanter, henviser toldkodeksens artikel 18, stk. 3, til de nationale lovgivninger, samtidig med at det kræves, at disse lovgivninger er i overensstemmelse med EU-retten og dermed også med direktiv 2006/123. Anvendelsen af dette direktiv i det foreliggende tilfælde er således ikke udelukket i medfør af direktivets artikel 2, stk. 3.

62 Under disse omstændigheder er den virksomhed, der udøves af toldrepræsentanter, der er organiseret som kapitalselskaber med hjemsted i Italien, og som er undergivet den territoriale begrænsning i artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992, omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2006/123.

63 En sådan fortolkning af anvendelsesområdet for direktiv 2006/123 understøttes af formålene med dette direktiv, der, således som det fremgår af dets artikel 1, sammenholdt med anden og femte betragtning til direktivet, består i at fastsætte almindelige bestemmelser, der tilsigter at fjerne restriktionerne for tjenesteyderes ret til frit at etablere sig i medlemsstaterne og for den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem sidstnævnte for at medvirke til gennemførelsen af et frit og konkurrencedygtigt indre marked (dom af 30.1.2018, X og Visser, C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis).

64 Henset til ovenstående betragtninger er en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, for så vidt som den regulerer virksomhed, som udøves af toldrepræsentanter, der er organiseret som kapitalselskaber med hjemsted på italiensk område, omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2006/123.

De relevante bestemmelser i direktiv 2006/123

65 Med det andet præjudicielle spørgsmål har den forelæggende ret anmodet Domstolen om en fortolkning af artikel 10 og 15 i direktiv 2006/123.

66 I henhold til artikel 10, stk. 1, i direktiv 2006/123, der henhører under dette direktivs kapitel III, afdeling 1, om tilladelser til adgang til at optage og udøve servicevirksomhed, skal tilladelsesordningerne bygge på kriterier, der regulerer udøvelsen af de kompetente myndigheders skønsbeføjelse, så denne ikke udøves vilkårligt.

67 Artikel 4, nr. 6), i direktiv 2006/123 definerer begrebet »tilladelsesordning« som omhandlet i bl.a. dette direktivs artikel 10, stk. 1, som enhver procedure, der indebærer, at en tjenesteyder eller en tjenestemodtager skal henvende sig til en kompetent myndighed med henblik på at opnå en udtrykkelig eller en stiltiende afgørelse om adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed.

68 Nævnte direktivs artikel 15, stk. 1 og 2, der henhører under direktivets kapitel III, afdeling 2, om forbudte krav og krav, der skal evalueres, angiver de krav, som medlemsstaterne, på de betingelser, der er fastsat i artikel 15, stk. 3, kan underlægge adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed.

69 Begrebet »krav«, der er nævnt i artikel 15, stk. 1 og 2, i direktiv 2006/123, defineres i dette direktivs artikel 4, nr. 7), som enhver forpligtelse, ethvert forbud, enhver betingelse eller enhver begrænsning, der er fastsat i medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser, eller som følger af retspraksis, administrativ praksis, faglige foreningers regler eller af kollektive regler, som faglige sammenslutninger og erhvervsorganisationer har vedtaget som led i deres retlige autonomi.

70 Domstolen har fastslået, at en »tilladelsesordning« som omhandlet i artikel 4, nr. 6), i direktiv 2006/123 adskiller sig fra et »krav« som omhandlet i dette direktivs artikel 4, nr. 7), idet den indebærer, at tjenesteyderen skal følge en procedure, og at de kompetente myndigheder skal godkende denne tjenesteyders virksomhed ved en udtrykkelig afgørelse (jf. dom af 22.9.2020, Cali Apartments, C-724/18 og C-727/18, EU:C:2020:743, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

71 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at toldrepræsentationsselskaber i henhold til artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992 kun kan opnå godkendelse af et sted, der gør det muligt at opfylde toldformaliteterne uden fysisk frembydelse af varerne for et toldkontor, når dette sted er beliggende i det pågældende tolddepartement.

72 Henset til kendetegnene ved den territoriale begrænsning, der er fastsat i artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992, skal en sådan betingelse anses for at være omfattet af begrebet »krav« som omhandlet i artikel 15, stk. 1 og 2, i direktiv 2006/123, således som dette begreb er defineret i dette direktivs artikel 4, nr. 7). Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning har nemlig den virkning, at den virksomhed, som udøves af toldrepræsentanter, der er organiseret som et kapitalselskab, hvis selskabsformål udelukkende er levering af toldrepræsentationsydelser, begrænses til det tolddepartement, hvor dette selskab har hjemsted.

Fortolkningen af artikel 15, stk. 2 og 3, i direktiv 2006/123

73 I henhold til artikel 15, stk. 2, litra a), i direktiv 2006/123 undersøger medlemsstaterne, om deres retssystem gør adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed betinget af bl.a. overholdelse af en territorial begrænsning.

74 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at en territorial begrænsning af tilladelsen til at udøve en servicevirksomhed i henhold til direktivets artikel 15 udgør en restriktion for tjenesteyderes etableringsfrihed (dom af 23.12.2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, præmis 49).

75 Således kvalificerer artikel 15, stk. 2, litra a), i direktiv 2006/123 udtrykkeligt »territoriale begrænsninger« af udøvelsen af en servicevirksomhed som »krav« i henhold til direktivets artikel 4, nr. 7), som udgør betingelser, der påvirker tjenesteyderes etableringsfrihed (dom af 23.12.2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, præmis 51).

76 I det foreliggende tilfælde er artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992 til hinder for, at toldrepræsentationsselskaber råder over et godkendt sted inden for et andet tolddepartements område end det, hvor de har hjemsted, og pålægger således en territorial begrænsning af deres virksomhed, der udgør en restriktion.

77 Som toldrepræsentationsselskabet Mellano og Kommissionen har anført, kan den omstændighed, at toldrepræsentationsselskaber i henhold til artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992 kan slutte sig til tilsvarende selskaber, der har hjemsted i andre tolddepartementer, i form af europæiske økonomiske firmagrupper, med henblik på at tilbyde deres tjenesteydelser dér, i denne henseende ikke fjerne den restriktion, der følger af denne bestemmelse, eftersom det ikke er tilladt for dem at levere deres tjenesteydelser uden for det tolddepartement, hvor de har deres hjemsted, efter den fremgangsmåde, som de har valgt.

78 For at være tilladt skal en sådan restriktion opfylde de betingelser, der er fastsat i artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123, dvs. at den skal anvendes uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, og at den skal være nødvendig og stå i et rimeligt forhold til de formål, som den forfølger (jf. i denne retning dom af 23.12.2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, præmis 56-70).

79 Den restriktion, der er en følge af det krav, der pålægges ved artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992, kan derfor tillades, henset til betingelserne i artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123, hvis denne restriktion ikke er direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller – for selskabers vedkommende – det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed, hvis restriktionen er begrundet i et tvingende alment hensyn, og hvis den er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte formål uden at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det, idet det samme mål ikke må kunne nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger.

80 Hvad for det første angår overholdelsen af betingelsen om forbud mod forskelsbehandling som anført i artikel 15, stk. 3, litra a), i direktiv 2006/123 er det ubestridt, at kravet i artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992 finder anvendelse uden forskelsbehandling med hensyn til nationalitet eller det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed, eftersom dette krav skal opfyldes af alle toldrepræsentanter, der ønsker at anvende den forenklede procedure på det »godkendte sted«, uanset om de er etableret i Italien eller i en anden medlemsstat.

81 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede foranstaltning er begrundet i et tvingende alment hensyn som omhandlet i artikel 15, stk. 3, litra b), i direktiv 2006/123, har den italienske regering påberåbt sig formålet om at sikre en effektiv toldkontrol for at forebygge toldsvig og beskytte modtagerne af toldrepræsentationsydelser.

82 Med hensyn til formålet om en effektiv toldkontrol for at forebygge toldsvig og beskytte modtagerne af toldrepræsentationsydelser bemærkes, at i overensstemmelse med artikel 4, nr. 8), i direktiv 2006/123, sammenholdt med 40. betragtning hertil, udgør beskyttelsen af modtagere af tjenesteydelser og bekæmpelse af svig tvingende almene hensyn, der kan begrunde restriktioner for etableringsfriheden (jf. i denne retning dom af 19.1.2023, CNAE m.fl., C-292/21, EU:C:2023:32, præmis 61).

83 Hvad for det tredje angår spørgsmålet om, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede foranstaltning overholder proportionalitetsprincippet, således som det kræves i henhold til artikel 15, stk. 3, litra c), i direktiv 2006/123, skal det efterprøves, om denne foranstaltning er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte mål, at den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det,

og at der ikke findes foranstaltninger, der er mindre indgribende i den omhandlede frihed (jf. i denne retning dom af 19.1.2023, CNAE m.fl., C-292/21, EU:C:2023:32, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

84 I denne henseende skal det endvidere præciseres, at det følger af fast retspraksis, at en national lovgivning kun er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det tilsigtede mål, hvis den reelt forfølger målet hermed på en konsekvent og systematisk måde (dom af 29.7.2019, Kommissionen mod Østrig (Civilingeniører, patentagenter og dyrlæger), C-209/18, EU:C:2019:632, præmis 94).

85 Det tilkommer i sidste ende den nationale ret, som er den eneste, der har kompetence til at vurdere de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen, at fastslå, om en foranstaltning opfylder denne betingelse. Med henblik på at give den forelæggende ret et fyldestgørende svar, kan Domstolen imidlertid på grundlag af det i hovedsagen oplyste samt de for Domstolen indgivne skriftlige indlæg vejlede denne ret på en sådan måde, at denne kan træffe afgørelse (dom af 19.1.2023, CNAE m.fl., C-292/21, EU:C:2023:32, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

86 Hvad i første række angår spørgsmålet om, hvorvidt en foranstaltning som den, der er fastsat i artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992, er egnet til at nå målet om at sikre en effektiv kontrol, fremgår det af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, at den territoriale begrænsning, som toldrepræsentationsselskaber er underlagt, gør det muligt at opretholde en geografisk forbindelse mellem det sted, hvor toldrepræsentationsselskaberne udøver deres virksomhed, og det tolddepartement, hvor de har deres hjemsted.

87 I denne forbindelse bemærkes, at den geografiske nærhed mellem det kompetente toldkontor og de oplysninger, som det råder over i sin egenskab af myndighed, der har foretaget godkendelsen af et sted med henblik på gennemførelse af toldprocedurerne, i princippet kan øge effektiviteten af kontrollen på stedet ved at gøre det muligt at sikre en præventiv og konstant kontrol, således som den italienske regering har anført.

88 Imidlertid synes den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ikke at sikre, at det toldkontor, der har stedlig kompetence til at kontrollere et toldrepræsentationsselskab, er det toldkontor, der ligger tættest på det godkendte sted, hvor dette toldrepræsentationsselskab er bemyndiget til at udføre sine aktiviteter.

89 Det fremgår desuden af forelæggelsesafgørelsen, at toldrepræsentanter i henhold til artikel 47, stk. 3, i dekret nr. 43/1973 kan indgive toldangivelser på hele det italienske område. Den forelæggende ret har i denne forbindelse præciseret, at denne bestemmelse, før den blev ændret, fastsatte en territorial begrænsning for toldrepræsentanter, der var identisk med den, der fandt anvendelse på toldrepræsentationsselskaber.

90 Henset til denne forskellige behandling af toldrepræsentanter og toldrepræsentationsselskaber og med forbehold af den efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, forekommer den territoriale begrænsning, der følger af artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992, som kun finder anvendelse på toldrepræsentationsselskaber, ikke at være egnet til at sikre virkeliggørelsen af de forfulgte mål, idet den ikke reelt forfølger målet hermed på en konsekvent og systematisk måde.

91 For så vidt som den italienske regering i denne forbindelse har anført, at toldrepræsentanter ikke kan være omfattet af den forenklede toldprocedure, der betegnes »det godkendte sted«, idet de er tvunget til at gennemføre toldformaliteterne i deres klienters lokaler, forholder det sig ikke desto

mindre således, at fordelen ved denne procedure består i, at varerne ikke fysisk skal frembydes i toldmyndighedernes lokaler. Toldrepræsentanter synes ligeledes at have en sådan fordel, eftersom de kan undergive varerne toldformaliteter fra deres kunders lokaler.

92 Hvad i anden række angår spørgsmålet om, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede foranstaltning går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte mål, derved at den forbyder toldrepræsentationsselskaber at anvende »godkendte steder«, der befinder sig i området for et andet tolddepartement end det, hvor de har hjemsted, er disse toldrepræsentationsselskaber for at kunne anvende sådanne steder tvunget til at flytte deres hjemsted til dette tolddepartement eller til, i form af europæiske økonomiske firmagrupper, at slutte sig sammen med tilsvarende selskaber med hjemsted i det nævnte tolddepartement.

93 Som det fremgår af sagsakterne for Domstolen, kan mindre indgribende foranstaltninger end den territoriale begrænsning, der følger af artikel 3, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992, overvejes med henblik på at sikre en effektiv toldkontrol for at forebygge toldsvig og beskytte modtagerne af toldrepræsentationsydelser.

94 Det tilkommer således den forelæggende ret at undersøge, bl.a. om den i artikel 8, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 549/1992 fastsatte udveksling mellem toldkontorerne af de oplysninger, der er nødvendige for kontrollen af de toldformaliteter, som toldrepræsentationsselskaber gennemfører, gør det muligt at nå det samme resultat som den i hovedsagen omhandlede foranstaltning, samtidig med at den udgør en foranstaltning, der er mindre indgribende for den frie udveksling af tjenesteydelser end den i hovedsagen omhandlede bestemmelse.

95 Det følger af ovenstående betragtninger, at artikel 15, stk. 2 og 3, i direktiv 2006/123 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der med henblik på at sikre en effektiv toldkontrol for at forebygge toldsvig og beskytte modtagerne af toldrepræsentationsydelser begrænser virksomhed, som udøves af toldrepræsentanter, der er organiseret som et kapitalselskab, hvis selskabsformål udelukkende er at levere toldrepræsentationsydelser, til området for det tolddepartement, hvor dette selskab har hjemsted, for så vidt som en sådan territorial begrænsning ikke anvendes konsekvent, og for så vidt som formålet om at sikre effektiviteten af denne kontrol kan nås med mindre indgribende foranstaltninger.

Sagsomkostninger

96 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

1) Artikel 18, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 om EU-toldkodeksen

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, der begrænser virksomhed, som udøves af toldrepræsentanter, der er organiseret som et kapitalselskab, hvis selskabsformål udelukkende er at levere toldrepræsentationsydelser, til området for det tolddepartement, hvor dette selskab har hjemsted, for så vidt som en sådan lovgivning er i overensstemmelse med EU-retten.

2) **Artikel 15, stk. 2 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked**

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der med henblik på at sikre en effektiv toldkontrol for at forebygge toldsvig og beskytte modtagerne af toldrepræsentationsydelser begrænser virksomhed, som udøves af toldrepræsentanter, der er organiseret som et kapitalselskab, hvis selskabsformål udelukkende er at levere toldrepræsentationsydelser, til området for det tolddepartement, hvor dette selskab har hjemsted, for så vidt som en sådan territorial begrænsning ikke anvendes konsekvent, og for så vidt som formålet om at sikre effektiviteten af denne kontrol kan nås med mindre indgribende foranstaltninger.

Underskrifter