

**Asia C-503/23****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

7.8.2023

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Italia)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

26.7.2023

**Valittaja:**

Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl

**Vastapuolet:**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Agenzia delle Dogane –  
Direzione Interregionale per la Liguria [, il Piemonte e la Valle  
d’Aosta]

Ministero dell’Economia e delle Finanze

**Pääasian kohde**

Tullauspalvelukeskusten (centro di assistenza doganale (CAD), jäljempänä tullauspalvelukeskus) toiminnan sääntely. Erään tullauspalvelukeskuksen Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Piemonten alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) tekemä valitus Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (tulli- ja monopoliviranomainen, Italia) päätöksestä, jolla hylättiin kyseisen tullauspalvelukeskuksen hakemus, joka koski lupaa suorittaa tullihuolintatoimenpiteitä muualla kuin toimivaltaisen tullitoimipaikan toimialueella.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

Asetuksen (EU) N:o 952/2013 johdanto-osan 21 perustelukappaleen ja 18 artiklan, direktiivin 2006/123/EY 10 ja 15 artiklan sekä SEUT 56–SEUT 62 artiklan

tulkinta tullauspalvelukeskusten toimintaa koskevien alueellisten rajoitusten osalta.

### **Ennakkoratkaisukysymykset**

1. Onko asetuksen (EU) N:o 952/2013 18 artiklaa, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 21 perustelukappaleen kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle (ministerin asetuksen nro 549/1992 3 §:n 3 momentti) ja oikeuskäytännölle, joiden mukaan tullauspalvelukeskuksen (centro di assistenza doganale) toiminta rajoitetaan ”hyväksytyyn paikkaan” sen alueviraston tai useamman alueen tai maakunnan yhteisen viraston toimialueella, jolla kyseisen tullauspalvelukeskuksen kotipaikka on, ja suljetaan pois mahdollisuus ulottaa kyseinen toiminta koko valtion alueelle?

2. Onko Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 10 ja 15 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle (ministerin asetuksen nro 549/1992 3 §:n 3 momentti) ja oikeuskäytännölle, joiden mukaan tullauspalvelukeskuksen toiminta rajoitetaan ”hyväksytyyn paikkaan” sen alueviraston tai useamman alueen tai maakunnan yhteisen viraston toimialueella, jolla kyseisen tullauspalvelukeskuksen kotipaikka on, ja suljetaan pois mahdollisuus ulottaa kyseinen toiminta koko valtion alueelle, kun samanaikaisesti tällaista koko valtion alueelle ulottuvaa toimintaa saavat harjoittaa ainoastaan tullihuolitsijat?

3. Onko SEUT 56–SEUT 62 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle (ministerin asetuksen nro 549/1992 3 §:n 3 momentti) ja oikeuskäytännölle, joiden mukaan tullauspalvelukeskuksen toiminta rajoitetaan ”hyväksytyyn paikkaan” sen alueviraston tai useamman alueen tai maakunnan yhteisen viraston toimialueella, jolla kyseisen tullauspalvelukeskuksen kotipaikka on, ja suljetaan pois mahdollisuus ulottaa kyseinen toiminta koko valtion alueelle, kun samanaikaisesti tällaista koko valtion alueelle ulottuvaa toimintaa saavat harjoittaa ainoastaan tullihuolitsijat?

### **Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan**

SEUT, erityisesti sen 56–62 artikla

Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY, erityisesti sen 10 ja 15 artikla

Unionin tullikoodeksista 9.10.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 952/2013, erityisesti sen johdanto-osan 21 perustelukappale sekä 18 ja 139 artikla

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 täydentämisestä tiettyjä unionin tullikoodeksin säännöksiä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen

osalta 28.7.2015 annettu komission delegoitu asetus (EU) N:o 2015/2446, erityisesti sen 115 artikla.

## **Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö**

Tuomiot asioissa C-293/14, C-475/11, C-384/08, C-470/11, C-265/12 ja C-159/12 sekä yhdistetyissä asioissa C-570/07 ja C-571/07.

## **Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan**

23.1.1973 annettu tasavallan presidentin asetus nro 43, Tulliasioita koskevien säännösten koonnoksen hyväksyntä

Kyseisen asetuksen 47 §:n 3 momentissa säädetään, että ”tullihuolitsijaksi nimittäminen oikeuttaa antamaan tulli-ilmoituksia koko valtion alueella”.

11.12.1992 annettu valtiovarainministerin asetus nro 549, Tullauspalvelukeskusten perustamisesta annettu asetus

Kyseisen asetuksen 1 §:n 1 momentissa säädetään, että ”tullihuolitsijat, jotka ovat olleet tullihuolitsijarekisterissä vähintään kolme vuotta – – ja jotka harjoittavat elinkeinotoimintaansa työsuhteen ulkopuolella, voivat perustaa pääomayhtiöitä, joita kutsutaan tullauspalvelukeskuksiksi; näiden yhtiöiden vähimmäispääoma on 100 miljoonaa liiraa, ja niiden toimialana on oltava yksinomaan tullauspalvelun harjoittaminen – –”.

Saman asetuksen 3 §:n 3 momentissa säädetään, että ”edellä 1 §:n 1 momentissa tarkoitetut luvan saaneet yhtiöt harjoittavat toimintaansa sen tullitoimipaikan toimialueella, jolla niiden kotipaikka on; ne voivat liittyä yhteen sellaisten vastaavanlaisten yhtiöiden kanssa, joilla on kotipaikka ja toimivalta toisten tullitoimipaikkojen alueella, ja muodostaa 25.7.1985 annetussa asetuksessa (ETY) N:o 2137/85 tarkoitettuja eurooppalaisia taloudellisia etuyhtymiä – –”.

25.7.2000 annettu laki nro 213, Säännöksistä, joilla tullihuolitsijoiden toimintaa mukautetaan tavaraliikennettä ja tavarain kansainvälistä vaihtoa koskeviin muuttuneisiin vaatimuksiin

Kyseisen lain 3 §:n 5 momentissa säädetään, että ”tullauspalvelukeskukset voivat yksinkertaistettujen menettelyjen mukaisesti esittää tavarat paitsi 23.1.1973 annetulla tasavallan presidentin asetuksella nro 43 hyväksytyyn tulliasioita koskevien säännösten koonnoksen 17 §:ssä tarkoitetuissa tullihuolintatoimenpiteiden suorittamiseen varatuissa tiloissa ja paikoissa myös niiden tahojen paikoissa tai varastoissa, joiden lukuun ne kulloinkin toimivat ja joissa tavarat sijaitsevat, kunhan kyseiset paikat tai varastot sijaitsevat alueella, jolla se tullipiiri, jonka yhteydessä niillä on lupa toimia, on toimivaltainen.”

## Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Valittajana oleva yhtiö, jonka kotipaikka on Cuneo (Italia), on tullauspalvelukeskus, joka suorittaa tullihuolintatoimenpiteet asiakkaidensa puolesta. Yhtiön kotipaikka kuuluu Agenzia delle Dogane e dei Monopoliin, joka on pääasiallisesti koskevassa menettelyssä vastapuolena oleva viranomaisorganisaatio, Ligurian, Piemonten ja Valle d’Aostan alueiden alueviraston (Direzione Territoriale II per la Liguria, il Piemonte e la Valle d’Aosta) toimialueeseen.
- 2 Yritystoimintansa harjoittamisen yhteydessä valittaja teki erään saksalaisyhtiön kanssa sopimuksen Yhdistyneitä kuningaskuntia koskevien tullihuolintatoimenpiteiden suorittamisesta.
- 3 Tätä varten valittaja haki vastapuolena olevalta aluevirastolta lupaa tullitoimipaikasta poikkeavan paikan hyväksymiseksi voidakseen suorittaa tullihuolintatoimenpiteet Vicenzan maakunnassa sijaitsevassa varastossa. Toisin kuin valittajan kotipaikka, kyseinen varasto ei kuulunut kyseisen alueviraston toimialueeseen.
- 4 Aluevirasto teki päätöksen, jolla valittajan hakemus hylättiin ministerin asetuksen nro 549/1992 3 §:n 3 momentin nojalla. Kyseisen säännöksen mukaan tullauspalvelukeskukset voivat harjoittaa toimintaansa yksinomaan sillä tullialueella, jolla niiden kotipaikka on; nyt tarkasteltavassa tapauksessa kyseinen alue on päätöksen tehneen alueviraston toimialue.
- 5 Valittajana oleva yhtiö valitti tästä hylkäävästä päätöksestä ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen, Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte.

## Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat

- 6 Valituksensa tueksi valittaja esittää muun muassa, että valituksenalainen päätös on ristiriidassa asetuksen (EU) N:o 952/2013 johdanto-osan 21 perustelukappaleen ja 18 artiklan kanssa sekä direktiivin 123/2006/EY kanssa.
- 7 Valituksenalaisessa päätöksessä vastapuoli toteaa, että kansallisen lainsäädännön mukaan tullihuolintatoimenpiteiden suorittamista varten ei voida hyväksyä toimivaltaisen alueviraston toimialueen ulkopuolella jotakin muuta paikkaa kuin tullitoimipaikka. Kyseisessä päätöksessä todetaan, että vaikka tasavallan presidentin asetuksen nro 43/1973 47 §:n 3 momentin mukaan tullihuolitsijalla on oikeus suorittaa tullihuolintatoimenpiteitä koko valtion alueella, kyseistä säännöstä ei kuitenkaan sovelleta sellaisen tullihuolitsijan toimintaan, joka toimii tullauspalvelukeskuksen osakkaana. Toisin sanoen sellainen tullihuolitsija, joka ei toimi tullauspalvelukeskuksen osakkaana, voi suorittaa tullihuolintatoimenpiteitä koko valtion alueella, kun taas sellainen tullihuolitsija, joka toimii tullauspalvelukeskuksen osakkaana, voi suorittaa tullihuolintatoimenpiteitä ainoastaan sen alueviraston toimialueella, jolla kyseisen tullauspalvelukeskuksen

kotipaikka sijaitsee. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että ministerin asetuksen nro 549/1992 mukaan tullauspalvelukeskukset koostuvat tullihuolitsijoista.

### **Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista**

- 8 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo ensinnäkin, että unionin tullilainsäädännössä, erityisesti asetuksen (EU) N:o 952/2013 18 artiklassa, ei sallita minkäänlaisia tullihuolitsijapalvelujen harjoittamista koskevia alueellisia rajoituksia. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, ettei kansallinen lainsäädäntö, erityisesti ministerin asetuksen nro 549/1992 3 §:n 3 momentti ja lain nro 213/2000 3 §:n 5 momentti, ole yhteensopiva unionin oikeuden kanssa.
- 9 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että ministerin asetuksen nro 549/1992 3 §:n 3 momentissa valittajan kaltaisia tullauspalvelukeskuksia kielletään toimimasta sellaisen paikallisen yksikön ja sellaisen varaston kautta, jotka sijaitsevat Agenzia delle Dogane e dei Monopoli alueviraston toimialueen ulkopuolella, niin että kyseisessä säännöksessä rajoitetaan mahdollisuutta toimia toimipisteiden, tytärliikkeiden tai sivuliikkeiden välityksellä: tämä vaikuttaa olevan ristiriidassa direktiivin 2006/123 10 artiklan 4 kohdan kanssa, jonka mukaan luvan saaneen palveluntarjoajan on voitava aloittaa tai harjoittaa palvelutoimintaa koko valtion alueella sekä perustaa toimipisteitä, tytärliikkeitä, sivuliikkeitä tai toimistoja, ellei kutakin toimipaikkaa koskeva erillinen lupa tai luvan rajoittaminen koskemaan tiettyä osaa alueesta ole perusteltu yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä; nyt tarkasteltavassa tapauksessa mitään tällaista syytä ei kuitenkaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ole.
- 10 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan siinä tapauksessa, että tullihuolintatoimenpiteisiin tarkoitetut paikat sijaitsevat sen alueviraston toimialueen ulkopuolella, jolla tullauspalvelukeskuksen kotipaikka on, ministerin asetuksen nro 549/1992 3 §:n 3 momentti merkitsee kieltoa olla sijoittautuneena useaan paikkaan saman valtion alueella, vaikka direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden ehdot eivät täyty, mikä on siis ristiriidassa kyseisen säännöksen kanssa.
- 11 Unionin tuomioistuin on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan jo vahvistanut, että palvelutoiminnan harjoittamista koskevan luvan alueellinen rajoittaminen merkitsee direktiivin 2006/123 10 ja 15 artiklan nojalla palvelujen tarjoajan sijoittautumisvapauden rajoittamista. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan tätä kantaa ei saata kyseenalaiseksi se seikka, että ministerin asetuksen nro 549/1992 3 §:n 3 momentissa tullauspalvelukeskuksille annetaan mahdollisuus toimia yhdessä (liittymällä yhteen sellaisten vastaavanlaisten yhtiöiden kanssa, joilla on sama toimiala, tai perustamalla eurooppalainen taloudellinen etuyhtymä) voidakseen näin tarjota

palveluitaan sen alueen ulkopuolella, missä niiden kotipaikka on. Sekä vastaavanlaisten yhtiöiden kanssa yhteen liittymisestä että eurooppalaisen taloudellisen etuyhtymän perustamisesta voisi nimittäin aiheutua huomattavia taloudellisia ja hallinnollisia rasitteita, jotka kohdistuisivat yksinomaan tullauspalvelukeskuksiin, huolimatta unionin tullikoodeksissa vahvistetusta periaatteesta, joka koskee suorana tai välillisenä edustuksena tapahtuvan tulliedustuksen vapautta.

- 12 Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, onko ministerin asetuksen nro 549/1992 3 §:n 3 momentti yhteensopiva SEUT 56–SEUT 62 artiklan kanssa, kun otetaan huomioon, että tullauspalvelukeskusten toiminnan alueellinen rajoitus näyttää muodostavan palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoituksen, koska se asettaa tullauspalvelukeskukset objektiivisesti tarkasteltuna muita toimijoita epäedullisempaan asemaan.
- 13 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on eri mieltä vastapuolen väitteestä, jonka mukaan se, että tullauspalvelukeskus harjoittaisi toimintaansa edellä mainittujen alueellisten rajojen ulkopuolella, voisi vaarantaa kyseiselle toiminnalle asetetut tekniset ja ammatilliset edellytykset ja siten palvelun jatkuvuuden.
- 14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö voi vääristää tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla, koska kyseisellä lainsäädännöllä rajoitetaan palvelujen liikkumisen vapautta valtioiden sisällä ja jäsenvaltioiden välillä sekä direktiivin 2006/123 että SEUT 56–SEUT 62 artiklan valossa tarkasteltuna.
- 15 Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä ja erityisesti rajatylittävän edun olemassaolosta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ensinnäkin korostaa niitä potentiaalisia vaikutuksia, joita kyseisellä kansallisella järjestelmällä voi olla muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden oikeussubjektien kannalta silloin, kun tällaiset oikeussubjektit haluavat hyödyntää palvelujen tarjoamisen vapautta, ja toiseksi se muistuttaa, että nyt tarkasteltavassa tapauksessa valittajan toiminta koskee kahta jäsenvaltiota (Italiaa, johon palveluntarjoaja on sijoittautunut, ja Saksaa, joka on palvelun kohdemaana).
- 16 Lopuksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää, että asiaan sovelletaan unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdan mukaista nopeutettua menettelyä sillä perusteella, että luonteeltaan periaatteellisina riidanalaiset kysymykset ovat merkittäviä ja että pääasian ratkaisu riippuu yksinomaan unionin tuomioistuimen ratkaisusta.