

**Sprawa C-503/23****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

7 sierpnia 2023 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Włochy)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

26 lipca 2023 r.

**Strona skarżąca:**

Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl

**Druga strona postępowania:**

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

**Przedmiot postępowania głównego**

Regulacja działalności centrów pomocy celnej (ośrodków obsługi celnej, zwanych dalej: „CAD”). Skarga wniesiona przez CAD do Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionalnego sądu administracyjnego dla Piemontu) na decyzję Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (agencji cel i monopoli), na mocy której oddalono wniosek CAD o uzyskanie zezwolenia na dokonywanie operacji celnych w innym miejscu niż właściwy urząd celny.

**Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego**

Wykładnia motywu 21 i art. 18 rozporządzenia (UE) nr 952/2013, art. 10 i 15 dyrektywy 2006/123/WE, a także art. 56–62 TFUE w zakresie ograniczeń terytorialnych w działaniu CAD.

## Pytania prejudycjalne

1. Czy art. 18 rozporządzenia UE nr 952/2013 w związku z jej motywem 21 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisowi (art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992) oraz praktyce krajowej, które przewidują ograniczenie działalności CAD - Centri di assistenza doganale (ośrodków obsługi celnej) do „zatwierdzonego miejsca” w ramach Direzione Regionale /Interregionale/Interprovinciale (dyrekcji regionalnej/międzyregionalnej/międzyprowincjonalnej), w której mają siedzibę, wyłączając ich rozszerzenie na terytorium całego kraju?
2. Czy art. 10 i 15 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady należy interpretować w ten sposób, że stoją na przeszkodzie przepisowi (art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992) i praktyce krajowej, które przewidują ograniczenie działalności CAD – Centri di assistenza doganale (ośrodków obsługi celnej) do „zatwierdzonego miejsca” w ramach Direzione Regionale /Interregionale/Interprovinciale (dyrekcji regionalnej/międzyregionalnej/międzyprowincjonalnej), w której mają siedzibę, wyłączając ich rozszerzenie na terytorium całego kraju, zastrzegając jednocześnie prowadzenie takiej działalności na terytorium całego kraju wyłącznie dla agentów celnych?
3. Czy art. 56–62 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją na przeszkodzie przepisowi (art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992) i praktyce krajowej, które przewidują ograniczenie działalności CAD – Centri di assistenza doganale (ośrodków obsługi celnej) do „zatwierdzonego miejsca” w ramach Direzione Regionale /Interregionale/Interprovinciale (dyrekcji regionalnej/międzyregionalnej/międzyprowincjonalnej), w której mają siedzibę, wyłączając ich rozszerzenie na terytorium całego kraju, zastrzegając jednocześnie prowadzenie takiej działalności na terytorium całego kraju wyłącznie dla agentów celnych?

## Przywołane przepisy prawa Unii

TFUE, w szczególności art. 56–62;

Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, w szczególności art. 10 i 15;

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny, w szczególności motyw 21, a także art. 18 i 139;

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego, w szczególności art. 115.

## **Orzecznictwo Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej**

Wyroki w sprawach C-293/14, C-475/11, C-384/08, C-470/11, C-265/12, C-159/12, a także w sprawach połączonych C-570/07 i C-571/07.

### **Przywołane przepisy prawa krajowego**

- Decreto del Presidente della Repubblica (dekret prezydenta republiki) nr 43 z dnia 23 stycznia 1973 r. - Zatwierdzenie tekstu jednolitego przepisów celnych

Artykuł 47 ust. 3 tego dekretu stanowi, że „mianowanie na agenta celnego uprawnia do przedstawiania zgłoszeń celnych na całym terytorium kraju”.

- Decreto del Ministro delle finanze (dekret ministra finansów) nr 549 z dnia 11 grudnia 1992 r. - Rozporządzenie ustanawiające ośrodki obsługi celnej

Artykuł 1 ust. 1 tego dekretu przewiduje, że „agenci celni, wpisani do rejestru zawodowego od co najmniej trzech lat [...], którzy wykonują działalność zawodową poza stosunkiem pracy podporządkowanej, mogą zakładać spółki kapitałowe, zwane CAD (ośrodki obsługi celnej), z minimalnym kapitałem w wysokości 100 milionów lirów, których przedmiotem jest wyłącznie świadczenie obsługi celnej [...]”.

Artykuł 3 ust. 3 tego dekretu stanowi, że „uprawnione spółki, o których mowa w art. 1 ust. 1, prowadzą swoją działalność na obszarze wydziału celnego, w którym mają swoją siedzibę i mogą łączyć się z podobnymi spółkami mającymi siedzibę i kompetencje na innych terytoriach różnych dyrekcji wydziałowych oraz tworzyć europejskie ugrupowania interesów gospodarczych, przewidziane w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 2137/85 z dnia 25 lipca 1985 r. [...]”.

- ustawa nr 213 z dnia 25 lipca 2000 r. - Zasady dostosowania działalności agentów celnych do zmienionych potrzeb handlu i międzynarodowej wymiany towarowej

Artykuł 3 ust. 5 rzeczonyj ustawy stanowi, że „CAD, w ramach stosowania procedur uproszczonych, mogą deklarować towar nie tylko w pomieszczeniach i miejscach przeznaczonych do przeprowadzania operacji celnych, o których mowa w art. 17 tekstu jednolitego przepisów celnych, zatwierdzonego dekretem prezydenta republiki nr 43 z dnia 23 stycznia 1973 r., ale również w miejscach, składach lub magazynach podmiotów, na rzecz których od czasu do czasu działają, i w których przechowywany jest towar, o ile takie miejsca, składy lub magazyny znajdują się na obszarze właściwości terytorialnej okręgu celnego, w którym posiadają akredytację do działania”.

### **Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego**

- 1 Spółka skarżąca z siedzibą w Cuneo jest CAD (ośrodkiem obsługi celnej), który dokonuje operacji celnych na rzecz swoich klientów. Wspomniana siedziba podlega właściwości Direzione Territoriale II per la Liguria, il Piemonte e la Valle d’Aosta dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (dyrekcji terytorialnej II dla Ligurii, Piemontu i Doliny Aosty agencji ceł i monopolii), który jest organem będącym drugą stroną postępowania głównego.
- 2 W ramach prowadzonej działalności gospodarczej skarżąca zawarła z jedną z niemieckich spółek umowę na wykonywanie operacji celnych dotyczących Zjednoczonego Królestwa.
- 3 W tym zakresie skarżąca złożyła do będącej drugą stroną postępowania dyrekcji terytorialnej wniosek o zezwolenie na zatwierdzenie innego miejsca niż urząd celny celem dokonywania operacji celnych w składzie znajdującym się w prowincji Vicenza. Magazyn ten, w odróżnieniu od siedziby skarżącej, nie podlegał właściwości wspomnianej dyrekcji terytorialnej.
- 4 Decyzją rzeczony dyrekcji terytorialnej wniosek skarżącej został oddalony na mocy art. 3 ust. 3 Decreto ministeriale n. 549/1992, zgodnie z którym CAD mogą prowadzić swoją działalność wyłącznie na obszarze wydziału celnego, w którym mają siedzibę; w niniejszym przypadku tym wydziałem jest wydział przedmiotowej dyrekcji terytorialnej
- 5 Spółka skarżąca wniosła skargę na rzeczony decyzje oddalającą do Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, będącego sądem odsyłającym.

### **Zasadnicze argumenty stron postępowania głównego**

- 6 Na poparcie swojej skargi skarżąca podnosi w szczególności, że zaskarżona decyzja jest sprzeczna z motywem 21 i art. 18 rozporządzenia (UE) 952/2013, a także z dyrektywą 123/2006/WE.
- 7 W zaskarżonej decyzji druga strona postępowania wyjaśnia, że przepisy prawa krajowego nie pozwalają na zatwierdzenie, w celu dokonywania operacji celnych, miejsca innego niż urząd celny znajdujący się poza obszarem właściwości danej dyrekcji terytorialnej. Zgodnie z tą decyzją, choć na mocy art. 47 ust. 3 Decreto del Presidente della Repubblica n. 43/1973 agent celny jest uprawniony do dokonywania operacji celnych na całym terytorium kraju, to jednak przepis ten nie ma zastosowania do działalności agenta celnego działającego jako członek CAD. Innymi słowy, agent celny, który nie działa jako członek CAD może dokonywać operacji celnych na terenie całego kraju, natomiast agent celny działający jako członek CAD może dokonywać operacji celnych jedynie na obszarze właściwości dyrekcji terytorialnej, na terenie której znajduje się główna siedziba tego CAD. W tym zakresie należy przypomnieć, że, na mocy Decreto ministeriale n. 549/1992, w skład CAD wchodzi agenci celni.

**Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego**

- 8 Po pierwsze sąd odsyłający uważa, że ustawodawstwo celne Unii Europejskiej, w szczególności art. 18 rozporządzenia (UE) nr. 952/2013, nie dopuszcza żadnych ograniczeń terytorialnych w wykonywaniu usług pośrednictwa celnego. W konsekwencji, zdaniem tego sądu, wewnętrzny system prawny, w szczególności art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 i art. 3 ust. 5 ustawy nr 213/2000, nie wydaje się być zgodne z prawem unijnym.
- 9 Po drugie sąd odsyłający zauważa, że art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 zabrania spółce skarżącej, jako CAD, prowadzenia działalności za pośrednictwem jednostki terenowej i magazynu zlokalizowanego poza obszarem właściwości dyrekcji terytorialnej Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, w którym mieści się jej główna siedziba, w związku z czym przepis ten wprowadza ograniczenia dotyczące możliwości prowadzenia działalności poprzez agencje, spółki zależne, oddziały; wydaje się to sprzeczne z art. 10 ust. 4 dyrektywy 2006/123, który daje upoważnionemu usługodawcy możliwość podjęcia lub prowadzenia działalności usługowej na całym terytorium danego państwa, także poprzez tworzenie agencji, spółek zależnych, oddziałów lub biur, z wyjątkiem przypadków, gdy szczególne zezwolenie lub ograniczenie zezwolenia do pewnej części danego terytorium na prowadzenie działalności jest uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym; jednakże w niniejszej sprawie sąd odsyłający nie znajduje takiego powodu.
- 10 Ponadto, zdaniem sądu odsyłającego, w przypadku, gdy miejsca przeznaczone do dokonywania operacji celnych znajdują się poza terytorium właściwości dyrekcji terytorialnej, na którym znajduje się główna siedziba CAD, art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 skutkuje zakazem posiadania większej liczby zakładów na tym samym terytorium krajowym, pomimo braku przesłanek konieczności i proporcjonalności określonych w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123, a zatem z naruszeniem tego przepisu.
- 11 Trybunał określił już, że terytorialne ograniczenie zezwolenia na prowadzenie działalności usługowej stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości usługodawców w rozumieniu art. 10 i 15 dyrektywy 2006/123/WE. Zdaniem sądu odsyłającego, ustalenia tego nie podważa fakt, że art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 przewiduje możliwość działania CAD w formie zbiorczej (poprzez powiązania z podobnymi spółkami mającymi ten sam cel korporacyjny lub poprzez utworzenie europejskiego ugrupowania interesów gospodarczych) aby móc świadczyć usługi poza obszarem, na którym znajduje się ich siedziba. W rzeczywistości zarówno połączenie z podobnymi spółkami, jak i utworzenie europejskiego ugrupowania interesów gospodarczych mogłyby wiązać się ze znacznymi kosztami gospodarczymi i zarządzania, które obciążałyby wyłącznie CAD, pomimo zasady ustanowionej w unijnym kodeksie celnym, zgodnie z którą przedstawicielstwo celne jest bezpłatne, w dwóch formach przedstawicielstwa bezpośredniego i pośredniego.

- 12 Po trzecie, sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do zgodności art. 3 ust. 3 dekretu ministerialnego nr 549/1992 z art. 56–62 TFUE, jako że terytorialne ograniczenie działalności CAD wydaje się stanowić ograniczenie swobody świadczenia usług, ponieważ stawia CAD w obiektywnie niekorzystnej sytuacji w porównaniu z innymi usługodawcami.
- 13 Wbrew twierdzeniom drugiej strony postępowania sąd odsyłający nie uważa, aby prowadzenie przez CAD jej działalności poza wskazanymi powyżej granicami terytorialnymi mogło zagrozić wymaganiom techniczno-zawodowym przewidzianym dla tej działalności, a w konsekwencji ciągłości świadczenia usług.
- 14 Sąd odsyłający podnosi, że obowiązujące ustawodawstwo krajowe może powodować zakłócenia na rynku europejskim w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów i osób, ponieważ ustawodawstwo to ogranicza swobodę przepływu usług w obrębie państw członkowskich i pomiędzy nimi, w świetle zarówno dyrektywy 2006/123, jak i art. 56–62 TFUE.
- 15 W odniesieniu do dopuszczalności pytań prejudycjalnych, a w szczególności istnienia interesu transgranicznego, sąd odsyłający podkreśla przede wszystkim potencjalne skutki, jakie przedmiotowy system krajowy może wywołać w odniesieniu do podmiotów mających siedzibę w innych państwach członkowskich, w sytuacji, kiedy podmioty te zamierzają korzystać ze swobody przepływu usług, i, po drugie, przypomina, że działalność skarżącej obejmuje w tym konkretnym przypadku dwa państwa członkowskie (Włochy, jako państwo usługodawcy, oraz Niemcy jako państwo przeznaczenia usługi).
- 16 Wreszcie, sąd odsyłający wnosi, na podstawie art. 105 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, o zastosowanie trybu przyspieszonego, ze względu na znaczenie spornych pytań, które mają zasadniczy charakter, oraz fakt, że rozstrzygnięcie postępowania głównego zależy jedynie od orzeczenia Trybunału.