

C-503/23**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου****Ημερομηνία καταθέσεως:**

7 Αυγούστου 2023

Αιτούν δικαστήριο:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Ιταλία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

26 Ιουλίου 2023

Προσφεύγουσα:

Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl

Καθών:

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

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Ρύθμιση της δραστηριότητας των κέντρων συνδρομής τελωνειακών αρχών (στο εξής: CAD). Προσφυγή ασκηθείσα από CAD ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (διοικητικού πρωτοδικείου της περιφέρειας του Πεδεμοντίου, Ιταλία) κατά της αποφάσεως της Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (υπηρεσίας τελωνείων και μονοπωλίων, Ιταλία), με την οποία απορρίφθηκε αίτηση του εν λόγω CAD περί χορήγησης άδειας για τη διενέργεια τελωνειακών πράξεων σε χώρο διαφορετικό από αυτόν του αρμόδιου τελωνείου.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

Ερμηνεία της αιτιολογικής σκέψης 21 και του άρθρου 18 του κανονισμού (ΕΕ) 952/2013, των άρθρων 10 και 15 της οδηγίας 2006/123/ΕΚ, καθώς και των

άρθρων 56 έως 62 ΣΛΕΕ, όσον αφορά τους εδαφικούς περιορισμούς στην άσκηση των δραστηριοτήτων των CAD.

Προδικαστικά ερωτήματα

1. Μπορεί το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης να διευκρινίσει αν το άρθρο 18 του κανονισμού (ΕΕ) 952/2013, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 21, έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε διάταξη [άρθρο 3, παράγραφος 3, της Decreto ministeriale 549/1992 (υπουργικής απόφασης 549/1992)] και σε εθνική πρακτική οι οποίες προβλέπουν περιορισμό στην άσκηση των δραστηριοτήτων των CAD – κέντρων συνδρομής τελωνειακών αρχών σε «εγκεκριμένο χώρο» εντός της Περιφερειακής/Διαπεριφερειακής/Διεπαρχιακής Διεύθυνσης στην οποία έχουν την έδρα τους, αποκλείοντας την επέκτασή τους στο σύνολο της εθνικής επικράτειας;

2. Μπορεί το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης να διευκρινίσει αν τα άρθρα 10 και 15 της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε διάταξη [άρθρο 3, παράγραφος 3, της Decreto ministeriale 549/1992 (υπουργικής απόφασης 549/1992)] και σε εθνική πρακτική οι οποίες προβλέπουν περιορισμό στην άσκηση των δραστηριοτήτων των CAD – κέντρων συνδρομής τελωνειακών αρχών σε «εγκεκριμένο χώρο» εντός της Περιφερειακής/Διαπεριφερειακής/Διεπαρχιακής Διεύθυνσης στην οποία έχουν την έδρα τους, αποκλείοντας, αφενός, την επέκτασή τους στο σύνολο της εθνικής επικράτειας, επιφυλάσσοντας, αφετέρου, την εν λόγω άσκηση δραστηριοτήτων στο σύνολο της εθνικής επικράτειας μόνο σε εκτελωνιστές;

3. Μπορεί το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης να διευκρινίσει αν τα άρθρα 56 έως 62 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε διάταξη [άρθρο 3, παράγραφος 3, της Decreto ministeriale 549/1992 (υπουργικής απόφασης 549/1992)] και σε εθνική πρακτική οι οποίες προβλέπουν περιορισμό στην άσκηση των δραστηριοτήτων των CAD – κέντρων συνδρομής τελωνειακών αρχών σε «εγκεκριμένο χώρο» εντός της Περιφερειακής/Διαπεριφερειακής/Διεπαρχιακής Διεύθυνσης στην οποία έχουν την έδρα τους, αποκλείοντας, αφενός, την επέκτασή τους στο σύνολο της εθνικής επικράτειας, επιφυλάσσοντας, αφετέρου, την εν λόγω άσκηση δραστηριοτήτων στο σύνολο της εθνικής επικράτειας μόνο σε εκτελωνιστές;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

ΣΛΕΕ, ιδίως άρθρα 56 έως 62.

Οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, ιδίως άρθρα 10 και 15.

Κανονισμός (ΕΕ) 952/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Οκτωβρίου 2013, για τη θέσπιση του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα, ιδίως αιτιολογική σκέψη 21, καθώς και άρθρα 18 και 139.

Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 2015/2446 της Επιτροπής της 28ης Ιουλίου 2015 για τη συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) 952/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, όσον αφορά λεπτομερείς κανόνες σχετικούς με ορισμένες από τις διατάξεις του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα, ιδίως άρθρο 115.

Σχετική νομολογία του Δικαστηρίου

Αποφάσεις επί των υποθέσεων C-293/14, C-475/11, C-384/08, C-470/11, C-265/12, C-159/12, καθώς και επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων C-570/07 και C-571/07.

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

- Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 - Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (διάταγμα του Προέδρου της Δημοκρατίας, αριθ. 43 – περί έγκρισης της κωδικοποίησης σε ενιαίο κείμενο των νομοθετικών διατάξεων στον τομέα των τελωνείων), της 23ης Ιανουαρίου 1973

Το άρθρο 47, παράγραφος 3, του εν λόγω διατάγματος προβλέπει ότι «[ο] διορισμός εκτελωνιστή παρέχει δικαίωμα στον εκτελωνιστή να υποβάλλει τελωνειακές διασαφήσεις στο σύνολο της εθνικής επικράτειας».

- Decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549 - Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (απόφαση του Υπουργείου Οικονομικών, αριθ. 549 – κανονισμός για την ίδρυση των κέντρων συνδρομής τελωνειακών αρχών), της 11ης Δεκεμβρίου 1992

Το άρθρο 1, παράγραφος 1, της εν λόγω απόφασης προβλέπει ότι «[ο]ι εκτελωνιστές που είναι εγγεγραμμένοι τουλάχιστον από τριετίας στο εθνικό μητρώο εκτελωνιστών [...] και ασκούν την επαγγελματική τους δραστηριότητα χωρίς να δεσμεύονται με σχέση εξαρτημένης εργασίας, μπορούν να συστήσουν κεφαλαιουχικές εταιρίες, αποκαλούμενες CAD (κέντρα συνδρομής τελωνειακών αρχών), με ελάχιστο κεφάλαιο 100 εκατομμυρίων ιταλικών λιρών, με αποκλειστικό σκοπό την παροχή συνδρομής σε τελωνειακές αρχές [...]».

Το άρθρο, 3 παράγραφος 3, της ίδιας απόφασης ορίζει ότι «[ο]ι αδειοδοτημένες εταιρίες που διαλαμβάνονται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, ασκούν τις δραστηριότητές τους εντός της εδαφικής επικράτειας της τελωνειακής περιφέρειας στην οποία έχουν την έδρα τους και μπορούν να συνδεθούν με ομοειδείς εταιρίες οι οποίες έχουν την έδρα τους και είναι αρμόδιες σε άλλες

επικράτειες διαφορετικών περιφερειακών διευθύνσεων και να συστήνουν ευρωπαϊκούς ομίλους οικονομικού σκοπού, κατά τα οριζόμενα στον κανονισμό (ΕΟΚ) 2137/85 της 25ης Ιουλίου 1985».

- Legge 25 luglio 2000, n. 213 - Norme di adeguamento dell'attività degli speditonieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell'interscambio internazionale delle merci (νόμος 213 της 25ης Ιουλίου 2000 – κανόνες προσαρμογής της δραστηριότητας των εκτελωνιστών στις μεταβαλλόμενες απαιτήσεις των εμπορευματικών μεταφορών και του διεθνούς εμπορίου)

Το άρθρο 3, παράγραφος 5, του νόμου αυτού ορίζει ότι «[τα] CAD, κατ' εφαρμογή των απλουστευμένων διαδικασιών, μπορούν να προσκομίζουν τα εμπορεύματα, πέραν των χώρων και των τοποθεσιών που προορίζονται για τη διενέργεια των τελωνειακών πράξεων που διαλαμβάνονται στο άρθρο 17 του κωδικοποιημένου κειμένου των νομοθετικών διατάξεων στον τομέα των τελωνείων που εγκρίθηκε με το διάταγμα αριθ. 43 του Προέδρου της Δημοκρατίας, της 23ης Ιανουαρίου 1973, και στους χώρους, τις αποθήκες ή τα ακίνητα των προσώπων για λογαριασμό των οποίων δραστηριοποιούνται κάθε φορά, όπου βρίσκονται τα εμπορεύματα, εφόσον οι εν λόγω χώροι, αποθήκες ή ακίνητα βρίσκονται εντός της περιοχής εδαφικής αρμοδιότητας της τελωνειακής περιφέρειας στην οποία διαθέτουν διαπίστευση να δραστηριοποιούνται».

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Η προσφεύγουσα εταιρία, με έδρα στο Cuneo, είναι CAD το οποίο διενεργεί τελωνειακές πράξεις για λογαριασμό των πελατών της. Η εν λόγω έδρα εμπίπτει στην περιοχή αρμοδιότητας της τοπικής διεύθυνσης τελωνείων II για τη Λιγουρία, το Πεδεμόντιο και το Valle d'Aosta της Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (υπηρεσίας τελωνείων και μονοπωλίων), η οποία είναι η καθής διοικητική αρχή στην κύρια δίκη.
- 2 Κατά την άσκηση της εμπορικής της δραστηριότητας, η προσφεύγουσα συνήψε με γερμανική εταιρία συμφωνία για τη διενέργεια τελωνειακών πράξεων που αφορούσαν το Ηνωμένο Βασίλειο.
- 3 Συναφώς, η προσφεύγουσα υπέβαλε στην καθής τοπική διεύθυνση τελωνείων αίτηση χορήγησης άδειας για την έγκριση χώρου διαφορετικού από το τελωνείο, προκειμένου να μπορέσει να διενεργήσει τελωνειακές πράξεις σε αποθήκη ευρισκόμενη στην επαρχία Vicenza. Η εν λόγω αποθήκη, σε αντίθεση με την έδρα της προσφεύγουσας, δεν ενέπιπτε στην περιοχή αρμοδιότητας της ως άνω τοπικής διεύθυνσης τελωνείων.
- 4 Με απόφασή της, η ανωτέρω τοπική διεύθυνση τελωνείων, απέρριψε την αίτηση της προσφεύγουσας δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 3, της υπουργικής απόφασης 549/1992, κατά το οποίο τα CAD μπορούν να ασκούν τη δραστηριότητά τους αποκλειστικά στην επικράτεια της τελωνειακής περιφέρειας

όπου έχουν την έδρα τους· στην υπό κρίση υπόθεση, η εν λόγω περιφέρεια είναι αυτή της επίμαχης τοπικής διεύθυνσης τελωνείων.

- 5 Η προσφεύγουσα εταιρία άσκησε προσφυγή κατά της απορριπτικής αυτής αποφάσεως ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (διοικητικού πρωτοδικείου της περιφέρειας του Πεδεμοντίου), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 6 Προς στήριξη της προσφυγής της, η προσφεύγουσα υποστηρίζει, ειδικότερα, ότι η προσβαλλόμενη απόφαση αντιβαίνει στην αιτιολογική σκέψη 21 και στο άρθρο 18 του κανονισμού (ΕΕ) 952/2013, καθώς και στην οδηγία 123/2006/ΕΚ.
- 7 Με την προσβαλλόμενη απόφαση, η καθής διευκρινίζει ότι η εθνική νομοθεσία δεν επιτρέπει, για τη διενέργεια τελωνειακών πράξεων, την έγκριση χώρου διαφορετικού από το τελωνείο εκτός της περιοχής αρμοδιότητας της αρμόδιας τοπικής διεύθυνσης τελωνείων. Κατά την απόφαση αυτή, μολονότι, δυνάμει του άρθρου 47, παράγραφος 3, του διατάγματος του Προέδρου της Δημοκρατίας 43/1973, οι εκτελωνιστές δικαιούνται να διενεργούν τελωνειακές πράξεις στο σύνολο της εθνικής επικράτειας, εντούτοις η διάταξη αυτή δεν εφαρμόζεται στη δραστηριότητα εκτελωνιστών οι οποίοι ενεργούν ως εταίροι CAD. Με άλλα λόγια, εκτελωνιστής ο οποίος δεν ενεργεί ως εταίρος CAD δύναται να διενεργεί τελωνειακές πράξεις στο σύνολο της εθνικής επικράτειας, ενώ εκτελωνιστής ο οποίος ενεργεί ως εταίρος CAD δύναται να διενεργεί τελωνειακές πράξεις μόνον εντός της περιοχής αρμοδιότητας της τοπικής διεύθυνσης τελωνείων στην οποία βρίσκεται η κύρια εγκατάσταση του ίδιου του CAD. Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, κατά την υπουργική απόφαση 549/1992, τα CAD συστήνονται από εκτελωνιστές.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της αποφάσεως περί παραπομπής

- 8 Πρώτον, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι το τελωνειακό καθεστώς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ειδικότερα το άρθρο 18 του κανονισμού (ΕΕ) 952/2013, δεν επιτρέπει εδαφικούς περιορισμούς στην άσκηση των δραστηριοτήτων εκτελωνισμού. Ως εκ τούτου, κατά το αιτούν δικαστήριο, η εθνική νομοθεσία, και ειδικότερα το άρθρο 3, παράγραφος 3, της υπουργικής απόφασης 549/1992 και το άρθρο 3, παράγραφος 5, του νόμου 213/2000, δεν είναι σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης.
- 9 Δεύτερον, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι το άρθρο 3, παράγραφος 3, της υπουργικής απόφασης 549/1992 απαγορεύει στην προσφεύγουσα εταιρία, ως CAD, να δραστηριοποιείται μέσω τοπικής μονάδας και αποθήκης που βρίσκονται εκτός της περιοχής αρμοδιότητας της τοπικής διεύθυνσης τελωνείων της Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (υπηρεσίας τελωνείων και μονοπωλίων) όπου βρίσκεται η κύρια εγκατάστασή της, συνεπώς η διάταξη αυτή εισάγει περιορισμούς όσον αφορά τη δυνατότητα δραστηριοποίησης μέσω πρακτορείων,

υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιριών· τούτο φαίνεται να αντιβαίνει στο άρθρο 10, παράγραφος 4, της οδηγίας 2006/123, το οποίο παρέχει στις αδειοδοτημένες επιχειρήσεις δυνατότητα άσκησης της δραστηριότητας παροχής υπηρεσιών ή άσκησής της στο σύνολο της εθνικής επικράτειας, μεταξύ άλλων, μέσω σύστασης πρακτορείων, υποκαταστημάτων, θυγατρικών εταιριών ή γραφείων, εκτός εάν επιτακτικός λόγος δημόσιου συμφέροντος δικαιολογεί την απαίτηση χορήγησης ειδικής άδειας ή τον περιορισμό της άδειας σε ορισμένο τμήμα της επικράτειας για την άσκηση δραστηριότητας· εντούτοις, στην υπό κρίση υπόθεση, το αιτούν δικαστήριο δεν επισημαίνει την ύπαρξη λόγου τέτοιας φύσεως.

- 10 Περαιτέρω, κατά το αιτούν δικαστήριο, σε περίπτωση κατά την οποία οι χώροι που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν για τις τελωνειακές πράξεις βρίσκονται εκτός της περιοχής αρμοδιότητας της τοπικής διεύθυνσης τελωνείων στην οποία βρίσκεται η κύρια εγκατάσταση του CAD, το άρθρο 3, παράγραφος 3, της υπουργικής απόφασης 549/1992 ισοδυναμεί με απαγόρευση ύπαρξης περισσότερων της μιας εγκαταστάσεων στην ίδια εθνική επικράτεια, καίτοι δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις αναγκαιότητας και αναλογικότητας που προβλέπονται στο άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123 και, ως εκ τούτου, αντιτίθεται στην εν λόγω διάταξη.
- 11 Το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι ο εδαφικός περιορισμός της άδειας ασκήσεως δραστηριότητας παροχής υπηρεσιών συνιστά, κατά την έννοια των άρθρων 10 και 15 της οδηγίας 2006/123/EK, περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως των παρόχων υπηρεσιών. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η εν λόγω παραδοχή δεν αναιρείται από το γεγονός ότι το άρθρο 3, παράγραφος 3, της υπουργικής απόφασης 549/1992 προβλέπει τη δυνατότητα των CAD να δραστηριοποιούνται υπό μορφή συγκεντρώσεων (μέσω σύνδεσης με ομοειδείς εταιρίες με τον ίδιο εταιρικό σκοπό ή μέσω σύστασης ευρωπαϊκού ομίλου οικονομικού σκοπού), προκειμένου να μπορούν να παρέχουν τις υπηρεσίες εκτός της εδαφικής επικράτειας στην οποία βρίσκεται η έδρα τους. Πράγματι, τόσο η σύνδεση με ομοειδείς εταιρίες όσο και η σύσταση ευρωπαϊκού ομίλου οικονομικού σκοπού ενδέχεται να οδηγήσουν σε σημαντικά οικονομικά και διαχειριστικά βάρη, αποκλειστικά εις βάρος των CAD, σε αντίθεση με την αρχή που καθιερώνει ο ενωσιακός τελωνειακός κώδικας, κατά την οποία η τελωνειακή αντιπροσώπευση είναι ελεύθερη, υπό τις δύο μορφές άμεσης και έμμεσης αντιπροσώπευσης.
- 12 Τρίτον, το αιτούν δικαστήριο εκφράζει αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα του άρθρου 3, παράγραφος 3, της υπουργικής απόφασης 549/1992 με τα άρθρα 56 έως 62 ΣΛΕΕ, καθόσον ο εδαφικός περιορισμός στην άσκηση των δραστηριοτήτων των CAD συνιστά ενδεχομένως περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθόσον θέτει τα CAD σε αντικειμενικώς δυσμενή θέση σε σχέση με τους λοιπούς επιχειρηματίες.
- 13 Αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η καθής, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η άσκηση από τα CAD των δραστηριοτήτων τους εκτός των ανωτέρω εδαφικών ορίων δεν είναι σε θέση να θίξει τις απαιτήσεις τεχνικοεπαγγελματικής φύσεως οι

οποίες προβλέπονται για τη δραστηριότητα αυτή και, ως εκ τούτου, τη συνέχεια της υπηρεσίας.

- 14 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η ισχύουσα εθνική νομοθεσία ενδέχεται να προκαλέσει στρέβλωση στην εσωτερική αγορά της Ένωσης όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και των προσώπων, καθόσον περιορίζει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στο εσωτερικό των κρατών και μεταξύ των κρατών μελών, υπό το πρίσμα τόσο της οδηγίας 2006/123 όσο και των άρθρων 56 έως 62 ΣΛΕΕ.
- 15 Όσον αφορά το παραδεκτό των προδικαστικών ερωτημάτων και, ειδικότερα, την ύπαρξη διασυνοριακού συμφέροντος, το αιτούν δικαστήριο, αφενός, επισημαίνει τις δυνητικές συνέπειες που ενδέχεται να έχει το επίμαχο εθνικό καθεστώς έναντι προσώπων εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη, οσάκις τα πρόσωπα αυτά επιθυμούν να επωφεληθούν από την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, αφετέρου δε, υπενθυμίζει ότι η δραστηριότητα της προσφεύγουσας στην υπό κρίση υπόθεση ασκείται σε δύο κράτη μέλη (στην Ιταλία, ως κράτος παροχής των υπηρεσιών, και στη Γερμανία, ως κράτος προορισμού των υπηρεσιών).
- 16 Τέλος, το αιτούν δικαστήριο ζητεί την εφαρμογή της ταχείας διαδικασίας του άρθρου 105, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, δεδομένης της λυσιτέλειας των επίδικων ερωτημάτων, τα οποία αφορούν γενική και θεμελιώδη αρχή, καθώς και του γεγονότος ότι η επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης εξαρτάται μόνον από την απόφαση του Δικαστηρίου.