

Rechtssache C-503/23

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

7. August 2023

Vorlegendes Gericht:

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Italien)

Datum der Vorlageentscheidung:

26. Juli 2023

Klägerin:

Centro di Assistenza Doganale (CAD) Mellano Srl

Beklagte:

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

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Regelung der Tätigkeit der Centri di assistenza doganale (Zollhilfezentren, Italien, im Folgenden: CAD). Klage eines CAD vor dem Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Regionales Verwaltungsgericht Piemont, Italien) gegen die Entscheidung der Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Zoll- und Monopolagentur, Italien), mit der der Antrag dieses CAD auf Erteilung einer Genehmigung, Zollabfertigungen an einem anderen Ort als dem der zuständigen Zollstelle durchführen zu dürfen, abgelehnt wurde.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Auslegung des 21. Erwägungsgrundes und von Art. 18 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013, der Art. 10 und 15 der Richtlinie 2006/123/EG sowie der Art. 56 bis 62 AEUV hinsichtlich territorialer Beschränkungen für die Tätigkeit der CAD.

Vorlagefragen

1. Ist Art. 18 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 in Verbindung mit dem 21. Erwägungsgrund dahin auszulegen, dass er einer Vorschrift (Art. 3 Abs. 3 des Decreto ministeriale [Ministerialdekret] Nr. 549/1992) und einer nationalen Praxis entgegensteht, die die Tätigkeit der CAD – Centri di assistenza doganale (Zollhilfezentren) auf einen „zugelassenen Ort“ innerhalb einer Regionalen/Interregionalen/Interprovinziellen Direktion, in der sie ihren Sitz haben, beschränken und die Ausdehnung auf das gesamte Staatsgebiet ausschließen?

2. Sind die Art. 10 und 15 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates dahin auszulegen, dass sie einer Vorschrift (Art. 3 Abs. 3 des Ministerialdekrets Nr. 549/1992) und einer nationalen Praxis entgegenstehen, die die Tätigkeit der CAD – Centri di assistenza doganale auf einen „zugelassenen Ort“ innerhalb einer Regionalen/Interregionalen/Interprovinziellen Direktion, in der sie ihren Sitz haben, beschränken und die Ausdehnung auf das gesamte Staatsgebiet ausschließen sowie zugleich solche Tätigkeiten im gesamten Staatsgebiet den Zollagenten vorbehalten?

3. Sind die Art. 56 bis 62 AEUV dahin auszulegen, dass sie einer Vorschrift (Art. 3 Abs. 3 des Ministerialdekrets Nr. 549/1992) und einer nationalen Praxis entgegenstehen, die die Tätigkeit der CAD – Centri di assistenza doganale auf einen „zugelassenen Ort“ innerhalb einer Regionalen/Interregionalen/Interprovinziellen Direktion, in der sie ihren Sitz haben, beschränken und die Ausdehnung auf das gesamte Staatsgebiet ausschließen sowie zugleich solche Tätigkeiten im gesamten Staatsgebiet den Zollagenten vorbehalten?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

AEUV, insbesondere die Art. 56 bis 62;

Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, insbesondere die Art. 10 und 15;

Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union, insbesondere der 21. Erwägungsgrund sowie die Art. 18 und 139;

Delegierte Verordnung (EU) 2015/2446 der Kommission vom 28. Juli 2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Einzelheiten zur Präzisierung von Bestimmungen des Zollkodex der Union, insbesondere Art. 115.

Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union

Urteile in den Rechtssachen C-293/14, C-475/11, C-384/08, C-470/11, C-265/12 und C-159/12 sowie in den verbundenen Rechtssachen C-570/07 und C-571/07.

Angeführte nationale Vorschriften

– Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 43 vom 23. Januar 1973 – Genehmigung des Einheitstexts der Rechtsvorschriften in Zollsachen)

Art. 47 Abs. 3 dieses Dekrets sieht vor, dass „die Ernennung zum Zollagenten zu Zollanmeldungen im gesamten Staatsgebiet berechtigt“.

– Decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549 – Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (Verordnung des Finanzministers Nr. 549 vom 11. Dezember 1992 – Verordnung über die Einrichtung der Zollhilfezentren)

Art. 1 Abs. 1 dieses Dekrets bestimmt, dass „Zollagenten, die seit mindestens drei Jahren im Berufsregister eingetragen sind ... und die ihre berufliche Tätigkeit nicht in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis ausüben, Kapitalgesellschaften mit der Bezeichnung CAD (Centri assistenza dogonale) mit einem Mindestkapital von 100 Mio. Lire gründen können, deren Gegenstand ausschließlich die Erbringung von Zollhilfe ist ...“.

Art. 3 Abs. 3 dieses Dekrets sieht vor, dass „die in Art. 1 Abs. 1 genannten zugelassenen Gesellschaften ihre Tätigkeit im Gebiet der Zollabteilung, in der sie ihren Sitz haben, ausüben und sich mit entsprechenden Gesellschaften mit Sitz und Zuständigkeit in anderen Gebieten verschiedener Bezirksdirektionen zusammenschließen und Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigungen, wie sie in der Verordnung (EWG) Nr. 2137/85 vom 25. Juli 1985 ... vorgesehen sind, bilden können“.

– Legge 25 luglio 2000, n. 213 – Norme di adeguamento dell'attività degli spedizionieri doganali alle mutate esigenze dei traffici e dell'interscambio internazionale delle merci (Gesetz Nr. 213 vom 25. Juli 2000 – Vorschriften zur Anpassung der Tätigkeit der Zollagenten an die sich ändernden Bedürfnisse des Verkehrs und des internationalen Warenhandels)

Nach Art. 3 Abs. 5 dieses Gesetzes können „die CAD bei Anwendung des vereinfachten Verfahrens die Waren nicht nur in den Räumen und an den Orten stellen, die für die Vornahme von Zollabfertigungen gemäß Art. 17 des Einheitstexts der Rechtsvorschriften in Zollsachen, genehmigt durch das Dekret Nr. 43 des Präsidenten der Republik vom 23. Januar 1973, vorgesehen sind, sondern auch in den Stätten, Lagern oder Lagerhäusern von den Personen, für die

sie jeweils tätig sind und in denen die Waren gelagert werden, sofern sich diese Stätten, Lager und Lagerhäuser im örtlichen Zuständigkeitsbereich des Zollbezirks befinden, in dem sie zur Tätigkeit zugelassen sind“.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Die Klägerin ist ein CAD mit Sitz in Cuneo (Italien), das im Auftrag seiner Kunden Zollabfertigungen durchführt. Dieser Sitz fällt in den Zuständigkeitsbereich der Direzione Territoriale II per la Liguria, il Piemonte e la Valle d’Aosta (Gebietsdirektion II für Ligurien, Piemont und das Aostatal, Italien) der Zoll- und Monopolagentur (im Folgenden: Gebietsdirektion), die die beklagte Verwaltung des Ausgangsverfahrens ist.
- 2 In Ausübung ihrer Unternehmenstätigkeit schloss die Klägerin mit einer deutschen Gesellschaft einen Vertrag über die Vornahme von Zollabfertigungen, die das Vereinigte Königreich betreffen.
- 3 In diesem Zusammenhang stellte die Klägerin bei der Gebietsdirektion einen Antrag auf Genehmigung eines anderen Ortes als den der Zollstelle, um in einem in der Provinz Vicenza befindlichen Lager Zollabfertigungen durchführen zu können. Dieses Lager fiel im Gegensatz zum Sitz der Klägerin nicht in den Zuständigkeitsbereich der Gebietsdirektion.
- 4 Mit Entscheidung der Gebietsdirektion wurde der Antrag der Klägerin auf der Grundlage von Art. 3 Abs. 3 des Ministerialdekrets Nr. 549/1992 abgelehnt, nach dem die CAD ihre Tätigkeit ausschließlich in dem Gebiet der Zollabteilung ausüben dürfen, in dem sie ihren Sitz haben; im vorliegenden Fall ist diese Zollabteilung diejenige der Gebietsdirektion.
- 5 Die Klägerin erhob gegen diesen Ablehnungsbescheid Klage vor dem Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Regionales Verwaltungsgericht Piemont, Italien), dem vorlegenden Gericht.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 6 Zur Begründung ihrer Klage bringt die Klägerin im Wesentlichen vor, dass die angefochtene Entscheidung gegen den 21. Erwägungsgrund und Art. 18 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 sowie gegen die Richtlinie 2006/123/EG verstoße.
- 7 In der angefochtenen Entscheidung führt die Beklagte aus, dass die nationale Regelung die Erteilung einer Genehmigung zur Vornahme von Zollabfertigungen an einem anderen Ort als der Zollstelle außerhalb des Bezirks der zuständigen Gebietsdirektion nicht erlaube. Zwar sei ein Zollagent nach Art. 47 Abs. 3 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 43/1973 berechtigt, Zollabfertigungen im gesamten Staatsgebiet durchzuführen, diese Bestimmung sei jedoch nicht auf die Tätigkeit der Zollagenten anwendbar, die als Mitglied eines CAD handelten.

Anders gesagt könne ein Zollagent, der nicht als Mitglied eines CAD handle, Zollabfertigungen im gesamten Staatsgebiet vornehmen, wohingegen ein Zollagent, der als Mitglied eines CAD handle, Zollabfertigungen nur in dem Bezirk der Gebietsdirektion vornehmen könne, in dem sich der Hauptsitz dieses CAD befinde. In diesem Zusammenhang sei zu beachten, dass nach dem Ministerialdekret Nr. 549/1992 die CAD aus Zollagenten bestünden.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 8 Das vorliegende Gericht ist erstens der Ansicht, dass das Zollrecht der Europäischen Union, insbesondere Art. 18 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013, keine territoriale Beschränkung der Ausübung von Diensten der zollamtlichen Vermittlung zulässt. Folglich scheint die innerstaatliche Rechtsordnung, insbesondere Art. 3 Abs. 3 des Ministerialdekrets Nr. 549/1992 und Art. 3 Abs. 5 des Gesetzes Nr. 213/2000, nicht im Einklang mit dem Unionsrecht zu stehen.
- 9 Zweitens weist das vorliegende Gericht darauf hin, dass Art. 3 Abs. 3 des Ministerialdekrets Nr. 549/1992 der Klägerin in ihrer Eigenschaft als CAD ein Tätigwerden über eine örtliche Stelle und ein Lager, die sich außerhalb des Bezirks der Gebietsdirektion befinden, in der sie ihren Hauptsitz hat, untersagt, so dass diese Vorschrift die Möglichkeit einschränkt, über Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften tätig zu werden; dies scheint in Widerspruch zu Art. 10 Abs. 4 der Richtlinie 2006/123 zu stehen, der dem zugelassenen Dienstleistungserbringer die Aufnahme oder die Ausübung der Dienstleistungstätigkeit im gesamten Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats erlaubt, einschließlich der Einrichtung von Agenturen, Zweigniederlassungen, Tochtergesellschaften oder Geschäftsstellen, sofern nicht zwingende Gründe des Allgemeininteresses eine Genehmigung für jede einzelne Betriebsstätte oder eine Beschränkung der Genehmigung auf einen bestimmten Teil des Hoheitsgebiets rechtfertigen; im vorliegenden Fall sieht das vorliegende Gericht jedoch keinen solchen Grund.
- 10 Zudem läuft nach Ansicht des vorliegenden Gerichts Art. 3 Abs. 3 des Ministerialdekrets Nr. 549/1992 für den Fall, dass die für die Zollabfertigungen vorgesehenen Orte außerhalb des Bezirks der Gebietsdirektion liegen, in der sich der Hauptsitz des CAD befindet, auf ein Verbot hinaus, über mehrere Niederlassungen in demselben Staatsgebiet zu verfügen, obwohl die Voraussetzungen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit aus Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 nicht vorliegen und somit gegen diese Bestimmung verstoßen wird.
- 11 Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass die territoriale Beschränkung der Genehmigung zur Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungserbringer im Sinne der Art. 10 und 15 der Richtlinie 2006/123/EG darstellt. Diese Feststellung wird nach Auffassung des vorliegenden Gerichts nicht dadurch in Frage gestellt, dass Art. 3 Abs. 3 des

Ministerialdekrets Nr. 549/1992 die Möglichkeit für die CAD vorsieht, in aggregierter Form (durch Zusammenschluss mit entsprechenden Gesellschaften mit demselben Gesellschaftszweck oder durch Bildung einer Europäischen wirtschaftlichen Interessenvereinigung) tätig zu werden, um außerhalb des Gebiets, in dem sie ihren Sitz haben, Dienstleistungen erbringen zu können. Sowohl der Zusammenschluss mit entsprechenden Gesellschaften als auch die Bildung einer Europäischen wirtschaftlichen Interessenvereinigung können nämlich erhebliche betriebswirtschaftliche und Verwaltungskosten mit sich bringen, die trotz des im Zollkodex der Union verankerten Grundsatzes, dass die Zollvertretung in den beiden Formen der direkten und indirekten Vertretung frei ist, ausschließlich von den CAD getragen werden müssen.

- 12 Drittens äußert das vorlegende Gericht Zweifel an der Vereinbarkeit von Art. 3 Abs. 3 des Ministerialdekrets Nr. 549/1992 mit den Art. 56 bis 62 AEUV, da die territoriale Beschränkung der Tätigkeit der CAD eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit zu sein scheint, weil sie die CAD im Vergleich zu anderen Anbietern in eine objektiv ungünstige Lage versetzt.
- 13 Entgegen dem Vorbringen der Beklagten ist das vorlegende Gericht nicht der Ansicht, dass die Ausübung einer Tätigkeit durch ein CAD außerhalb der genannten Gebietsgrenzen den für diese Tätigkeit vorgesehenen technischen und fachlichen Anforderungen und damit der Kontinuität der Dienstleistung zuwiderlaufen kann.
- 14 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass die geltende nationale Regelung zu Verzerrungen innerhalb des europäischen Marktes bezüglich des freien Waren- und Personenverkehrs führen könnte, da sie den freien Dienstleistungsverkehr in den Staaten und zwischen den Mitgliedstaaten im Licht sowohl der Richtlinie 2006/123, als auch der Art. 56 bis 62 AEUV einschränken könnte.
- 15 Hinsichtlich der Zulässigkeit der Vorlagefragen und insbesondere des Vorliegens eines grenzüberschreitenden Interesses hebt das Gericht erstens die möglichen Auswirkungen hervor, die die fragliche nationale Regelung auf in anderen Mitgliedstaaten ansässige Personen haben kann, falls diese Personen von der Dienstleistungsfreiheit Gebrauch machen möchten, und führt zweitens aus, dass die Tätigkeit der Klägerin im vorliegenden Fall zwei Mitgliedstaaten betrifft (Italien als Staat des Dienstleistungserbringers und Deutschland als Bestimmungsstaat der Dienstleistung).
- 16 Schließlich beantragt das vorlegende Gericht die Anwendung des beschleunigten Verfahrens gemäß Art. 105 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung der streitigen Fragen, sowie der Tatsache, dass die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits nur von der Entscheidung des Gerichtshofs abhängig ist.