

**Predmet C-503/23****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

7. kolovoza 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Italija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

26. srpnja 2023.

**Tužitelj:**

Centro di Assistenza Doganale (CAD) Mellano Srl

**Tuženici:**

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

**Predmet glavnog postupka**

Propisi o djelatnosti koju obavljaju centri di assistenza doganale (centri za pomoć u carinskim poslovima, u daljnjem tekstu: CAD). Tužba koju je jedan CAD podnio Tribunaleu amministrativo regionale per il Piemonte (Okružni upravni sud za Pijemont, Italija) protiv odluke Agencije delle Dogane e dei Monopoli (Agencija za carine i monopole, Italija) kojom je odbijen zahtjev tog CAD-a za dobivanje ovlaštenja za obavljanje carinskih transakcija na drugom mjestu koje nije nadležni carinski ured.

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Tumačenje uvodne izjave 21. i članka 18. Uredbe (EU) br. 952/2013, članaka 10. i 15. Direktive 2006/123/EZ te članka 56. do 62. UFEU-a u pogledu teritorijalnih ograničenja poslovanja CAD-ova.

## Prethodna pitanja

1. Treba li članak 18. Uredbe (EU) br. 952/2013, zajedno s njezinom uvodnom izjavom 21., tumačiti na način da im se protivi nacionalno pravno pravilo (članak 3. stavak 3. Decreta ministeriale n. 549/1992 (Ministarska uredba br. 549/1992)) i nacionalna praksa kojima se određuje ograničenje poslovanja CAD-ova, odnosno centara za pomoć u carinskim poslovima, samo na „odobrenom mjestu” unutar područja regionalne, međuregionalne ili međupokrajinske carinske uprave u kojem imaju sjedište, čime im se onemogućuje proširenje poslovanja na cijelo državno područje?

2. Treba li članke 10. i 15. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća tumačiti na način da im se protivi nacionalno pravno pravilo (članak 3. stavak 3. Ministarske uredbe br. 549/1992) i nacionalna praksa kojima se određuje ograničenje poslovanja CAD-ova, odnosno centara za pomoć u carinskim poslovima, samo na „odobrenom mjestu” unutar područja regionalne, međuregionalne ili međupokrajinske carinske uprave u kojem imaju sjedište, čime im se onemogućuje proširenje poslovanja na cijelo državno područje, a istodobno se ta vrsta poslovanja na cijelom državnom području omogućuje samo carinskim otpremnicima?

3. Treba li članke 56. do 62. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalno pravno pravilo (članak 3. stavak 3. Ministarske uredbe br. 549/1992) i nacionalna praksa kojima se određuje ograničenje poslovanja CAD-ova, odnosno centara za pomoć u carinskim poslovima, samo na „odobrenom mjestu” unutar područja regionalne, međuregionalne ili međupokrajinske carinske uprave u kojem imaju sjedište, čime im se onemogućuje proširenje poslovanja na cijelo državno područje, a istodobno se ta vrsta poslovanja na cijelom državnom području omogućuje samo carinskim otpremnicima?

## Navedeno pravo Unije

UFEU, konkretno, članci 56. do 62.;

Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, konkretno, članci 10. i 15.;

Uredba (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije, konkretno, uvodna izjava 21. te članci 18. i 139.;

Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/2446 od 28. srpnja 2015. o dopuni Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o detaljnim pravilima koja se odnose na pojedine odredbe Carinskog zakonika Unije, konkretno, članak 115.

## Sudska praksa Suda Europske unije

Presude u predmetima C-293/14, C-475/11, C-384/08, C-470/11, C-265/12 i C-159/12 te u spojenim predmetima C-570/07 i C-571/07.

### Navedeno nacionalno pravo

– Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (Uredba predsjednika Republike br. 43 od 23. siječnja 1973. kojom se odobrava jedinstveni tekst zakonodavnih odredbi o carinama)

Člankom 47. stavkom 3. te uredbe predviđa se da je „[i]menovani carinski otpremnik ovlašten podnositi carinske deklaracije na cijelom državnom području”.

– Decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549 – Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (Uredba ministra financija br. 549 od 11. prosinca 1992. o osnivanju centara za pomoć u carinskim poslovima)

Člankom 1. stavkom 1. te uredbe predviđa se da „[c]arinski otpremnici koji su upisani u strukovni registar najmanje tri godine [...] i koji ne obavljaju profesionalnu djelatnost u obliku nesamostalnog rada mogu osnivati društva kapitala koja se nazivaju CAD-ovi (centri za pomoć u carinskim poslovima) s temeljnim kapitalom od najmanje 100 milijuna lira i čiji je predmet poslovanja isključivo pružanje pomoći u carinskim poslovima [...]”.

Člankom 3. stavkom 3. te uredbe određuje se da „[o]vlaštena društva iz članka 1. stavka 1. obavljaju svoju djelatnost na teritorijalnom području carinskog okruga u kojem imaju sjedište i mogu se povezivati s istovrsnim društvima koja imaju sjedište i ovlasti na područjima drugih okružnih uprava te osnivati Europska gospodarska interesna udruženja predviđena Uredbom (EEZ) br. 2137/85 od 25. srpnja 1985. [...]”.

– 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 (Zakon br. 213 od 25. srpnja 2000. o pravnim pravilima za prilagodbu djelatnosti carinskih otpremnika promjenjivim potrebama međunarodnog prometa i razmjene robe)

Člankom 3. stavkom 5. tog zakona utvrđuje se da „[p]rilikom provedbe pojednostavnjenih postupaka osim u prostorima i mjestima namijenjenima za provedbu carinskih transakcija iz članka 17. Jedinstvenog teksta zakonodavnih odredbi o carinama koji je odobren Uredbom predsjednika Republike br. 43 od 23. siječnja 1973. CAD-ovi mogu podnijeti robu carini i u mjestima, skladištima ili spremištima subjekata za čiji račun povremeno obavljaju poslove i u kojima se roba skladišti, pod uvjetom da se ta mjesta, skladišta ili spremišta nalaze na

teritorijalnom području u nadležnosti carinskog okruga u kojem imaju odobrenje za obavljanje poslova”.

### **Sažet prikaz činjenica i postupka**

- 1 Društvo tužitelj, koje ima sjedište u Cuneu, osnovano je kao CAD koji obavlja carinske transakcije za račun svojih klijenata. Navedeno sjedište nalazi se u okrugu u nadležnosti Direzionea Territoriale II per la Liguria, il Piemonte e la Valle d’Aosta (Teritorijalna uprava II za Liguriju, Pijemont i Valle d’Aostu, Italija) Agencije za carine i monopole, koja je tuženo upravno tijelo u glavnom postupku.
- 2 U obavljanju svoje poduzetničke djelatnosti tužitelj je s njemačkim društvom sklopio ugovor za provedbu carinskih transakcija koje se odnose na Ujedinjenu Kraljevinu.
- 3 Tužitelj je u tom pogledu tuženoj Teritorijalnoj upravi podnio zahtjev za dobivanje ovlaštenja kojim bi mu se odobrilo drugo mjesto poslovanja koje nije carinski ured kako bi mogao obavljati carinske transakcije u skladištu koje se nalazi u pokrajini Vicenza. To se skladište, za razliku od tužiteljeva sjedišta, nije nalazilo u okrugu u nadležnosti navedene teritorijalne uprave.
- 4 Odlukom te teritorijalne uprave tužiteljev zahtjev odbijen je na temelju članka 3. stavka 3. Ministarske uredbe br. 549/1992, u skladu s kojim CAD-ovi mogu obavljati svoju djelatnost samo na području carinskog okruga u kojem imaju sjedište, što je u ovom slučaju okrug predmetne teritorijalne uprave.
- 5 Protiv navedene odluke o odbijanju zahtjeva društvo tužitelj podnijelo je tužbu Tribunaleu amministrativo regionale per il Piemonte (Okružni upravni sud za Pijemont), odnosno sudu koji je uputio zahtjev.

### **Glavni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 6 U prilog svojoj tužbi tužitelj konkretno ističe da se pobijana odluka protivi uvodnoj izjavi 21. i članku 18. Uredbe (EU) br. 952/2013 te Direktivi 123/2006/EZ.
- 7 U pobijanoj odluci tuženik pojašnjava da se nacionalnim propisima ne dopušta da se za potrebe provedbe carinskih transakcija izdaje odobrenje za neko drugo mjesto koje nije carinski ured, izvan okruga nadležne teritorijalne uprave. Iako je u skladu s člankom 47. stavkom 3. Uredbe predsjednika Republike br. 43/1973 carinski otpremnik ovlašten obavljati carinske transakcije na cijelom državnom području, ta odredba prema toj odluci ipak nije primjenjiva na djelatnost carinskog otpremnika koji posluje kao član CAD-a. Drugim riječima, carinski otpremnik koji ne posluje kao član CAD-a može obavljati carinske transakcije na cijelom državnom području, dok carinski otpremnik koji posluje kao član CAD-a može

obavljati carinske transakcije samo u okrugu teritorijalne uprave u kojem se nalazi glavno sjedište samog CAD-a. U tom pogledu valja napomenuti da, u skladu s Ministarskom uredbom br. 549/1992, CAD-ove osnivaju carinski otpremnici.

### **Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 8 Kao prvo, sud koji je uputio zahtjev smatra da se pravom Europske unije u području carina, osobito člankom 18. Uredbe (EU) br. 952/2013, ne dopuštaju nikakva teritorijalna ograničenja u pružanju usluga carinskog posredovanja. Stoga taj sud smatra da se čini da nacionalno pravo, konkretno, članak 3. stavak 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 i članak 3. stavak 5. Zakona br. 213/2000, nije u skladu s pravom Unije.
- 9 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev napominje da se člankom 3. stavkom 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 društvu tužitelju, kao CAD-u, zabranjuje da posluje posredstvom lokalne jedinice i skladišta koji su smješteni izvan okruga teritorijalne uprave Agencije za carine i monopole u kojem se nalazi njegovo glavno sjedište, tako da se tom odredbom uvode ograničenja mogućnosti poslovanja posredstvom agencija, društava kćeri ili podružnica te se čini da se to protivi članku 10. stavku 4. Direktive 2006/123 kojim se ovlaštenom pružatelju dopušta pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na cijelom državnom području, uključujući osnivanje agencija, društava kćeri, podružnica ili ureda, osim ako novo ovlaštenje za obavljanje djelatnosti ili ograničenje ovlaštenja na određeni dio državnog područja nije opravdano prevladavajućim razlogom koji se odnosi na društveni interes, ali sud koji je uputio zahtjev nije utvrdio da u ovom slučaju postoji takav razlog.
- 10 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev smatra da u slučaju kad se mjesta koja su namijenjena carinskim transakcijama nalaze izvan područja okruga teritorijalne uprave u kojoj se nalazi glavno sjedište CAD-a članak 3. stavak 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 dovodi do zabrane više od jednog poslovnog nastana na državnom području iste države iako nisu ispunjeni uvjeti nužnosti i proporcionalnosti utvrđeni člankom 15. stavkom 3. Direktive 2006/123, čime se navedenim člankom povređuje to pravno pravilo.
- 11 Sud je već utvrdio da teritorijalno ograničenje ovlaštenja za izvršavanje uslužne djelatnosti predstavlja, u skladu s člancima 10. i 15. Direktive 2006/123/EZ, ograničenje slobode poslovnog nastana pružatelja usluga. Sud koji je uputio zahtjev smatra da se to utvrđenje ne dovodi u pitanje činjenicom da se člankom 3. stavkom 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 za CAD-ove predviđa mogućnost da posluju u skupnom obliku (povezivanjem s istovrsnim društvima koja imaju isti predmet poslovanja ili osnivanjem Europskog gospodarskog interesnog udruženja) kako bi mogli pružati usluge izvan teritorijalnog područja na kojem se nalazi njihovo sjedište. Naime, i povezivanje s istovrsnim društvima i osnivanje Europskog gospodarskog interesnog udruženja mogu dovesti do znatnih ekonomskih troškova i troškova upravljanja koje bi snosili isključivo CAD-ovi

unatoč načelu utvrđenom Carinskim zakonikom Unije, u skladu s kojim je carinsko zastupanje slobodno, i to u svoja dva oblika, odnosno kao izravno i neizravno zastupanje.

- 12 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu usklađenosti članka 3. stavka 3. Ministarske uredbe br. 549/1992 s člancima 56. do 62. UFEU-a jer se čini da teritorijalno ograničenje poslovanja CAD-ova predstavlja ograničenje slobode pružanja usluga, s obzirom na to da se tim člankom CAD-ovi stavljaju u objektivno nepovoljniji položaj u odnosu na druge gospodarske subjekte.
- 13 Suprotno tuženikovim tvrdnjama, sud koji je uputio zahtjev ne smatra da bi to što određeni CAD obavlja svoju djelatnost izvan navedenih teritorijalnih granica moglo ugroziti tehničke i profesionalne zahtjeve predviđene za tu djelatnost, a time i kontinuitet usluge.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev ističe da nacionalni propisi koji su na snazi mogu dovesti do poremećaja na tržištu Unije u pogledu slobodnog kretanja robe i osoba jer se navedenim propisima ograničava sloboda kretanja usluga unutar država te između država članica i s obzirom na Direktivu 2006/123 i s obzirom na članke 56. do 62. UFEU-a.
- 15 Kad je riječ o upućivanju prethodnih pitanja i, konkretno, postojanju prekograničnog interesa, sud koji je uputio zahtjev naglašava, kao prvo, moguće učinke koje bi nacionalni sustav o kojem je riječ mogao proizvesti u pogledu subjekata s poslovnim nastanom u drugim državama članicama kad bi ti subjekti odlučili iskoristiti slobodu kretanja usluga i podsjeća, kao drugo, da tužiteljeva djelatnost u konkretnom slučaju obuhvaća dvije države članice (Italiju kao državu pružatelja usluge i Njemačku kao državu odredišta usluge).
- 16 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev traži da se primijeni ubrzani postupak u skladu s člankom 105. stavkom 1. Poslovnika Suda zbog relevantnosti spornih pitanja koja imaju obilježje načela te zbog činjenice da rješenje spora u glavnom postupku ovisi samo o odluci Suda.