



Datum van inontvangstneming : 27/09/2023

**Zaak C-503/23**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

7 augustus 2023

**Verwijzende rechter:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

26 juli 2023

**Verzoekende partij:**

Centro di Assistenza Doganale (Cad) Mellano Srl

**Verwerende partijen:**

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

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Regeling van de activiteiten van de centra voor douanebijstand (hierna ook: „CAD” of „CAD’s”). Beroep dat door een CAD is ingesteld bij de Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (bestuursrechter in eerste aanleg Piëmont, Italië) tegen een besluit van de Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (agentschap douane en monopolies), waarbij het verzoek van dit CAD om toestemming voor het verrichten van douanehandelingen op een andere plaats dan die van het bevoegde douanekantoor is afgewezen.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Uitlegging van overweging 21 en artikel 18 van verordening (EU) nr. 952/2013, de artikelen 10 en 15 van richtlijn 2006/123/EG en de artikelen 56 tot en met 62

VWEU met betrekking tot territoriale beperkingen van de activiteiten van de CAD's.

### **Prejudiciële vragen**

1. Moet artikel 18 van verordening (EU) nr. 952/2013, gelezen in samenhang met overweging 21 van die verordening, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een bepaling (artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992) en een nationale praktijk die de activiteiten van de CAD's – Centri di assistenza doganale (centra voor douanebijstand) – beperken tot een „erkende plaats” binnen [het gebied van] de regionale/interregionale/interprovinciale directie waar zij hun statutaire zetel hebben, en de uitbreiding ervan tot het gehele nationale grondgebied uitsluiten?

2. Moeten de artikelen 10 en 15 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een bepaling (artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992) en een nationale praktijk die de activiteiten van de CAD's – Centri di assistenza doganale – beperken tot een „erkende plaats” binnen [het gebied van] de regionale/interregionale/interprovinciale directie waar zij hun statutaire zetel hebben, de uitbreiding ervan tot het gehele nationale grondgebied uitsluiten en tegelijkertijd die activiteiten op het gehele nationale grondgebied slechts voorbehouden aan douane-expediteurs?

3. Moeten de artikelen 56 tot en met 62 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een bepaling (artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992) en een nationale praktijk die de activiteiten van de CAD's – Centri di assistenza doganale – beperken tot een „erkende plaats” binnen [het gebied van] de regionale/interregionale/interprovinciale directie waar zij hun statutaire zetel hebben, de uitbreiding ervan tot het gehele nationale grondgebied uitsluiten en tegelijkertijd die activiteiten op het gehele nationale grondgebied slechts voorbehouden aan douane-expediteurs?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

VWEU, met name de artikelen 56 tot en met 62;

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, met name de artikelen 10 en 15;

Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie, met name overweging 21 en de artikelen 18 en 139;

Gedelegeerde verordening (EU) 2015/2446 van de Commissie van 28 juli 2015 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad met nadere regels betreffende een aantal bepalingen van het douanewetboek van de Unie, met name artikel 115.

### **Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie**

Arresten in de zaken C-293/14, C-475/11, C-384/08, C-470/11, C-265/12, C-159/12, en de gevoegde zaken C-570/07 en C-571/07.

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

- Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 – Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (besluit nr. 43 van de president van de Republiek van 23 januari 1973 – goedkeuring van de gecoördineerde tekst van de douanewetgeving)

In artikel 47, lid 3, van dit besluit is vastgesteld dat „de aanwijzing als douane-expediteur het recht geeft om douaneaangiften op het gehele nationale grondgebied in te dienen”.

- Decreto del Ministro delle finanze 11 dicembre 1992, n. 549 – Regolamento recante la costituzione dei centri di assistenza doganale (besluit van de minister van Financiën nr. 549 van 11 december 1992 – voorschriften voor de oprichting van centra voor douanebijstand)

In artikel 1, lid 1, van dit besluit is vastgesteld dat „douane-expediteurs die sinds ten minste drie jaar in het beroepsregister [...] zijn ingeschreven en hun beroepsactiviteit zonder arbeidsverhouding uitoefenen, kapitaalvennootschappen kunnen oprichten, de zogenoemde CAD's (Centri assistenza dogonale [centra voor douanebijstand]), met een kapitaal van ten minste 100 miljoen lire, die uitsluitend tot doel hebben douanebijstand te verlenen [...]”.

Artikel 3, lid 3, van dit besluit bepaalt dat „de in artikel 1, lid 1, bedoelde erkende ondernemingen hun activiteiten uitoefenen op het grondgebied van het douanedistrict waar zij hun zetel hebben en verbonden kunnen zijn met soortgelijke ondernemingen die hun zetel en bevoegdheid hebben in andere gebieden van verschillende districtsdirecties en Europese economische samenwerkingsverbanden kunnen vormen als bedoeld in verordening (EEG) nr. 2137/85 van 25 juli 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 (wet nr. 213 van 25 juli 2000 – regels voor de aanpassing van de activiteiten van douane-expediteurs aan de veranderende behoeften van het handelsverkeer en de internationale handel in goederen)

Artikel 3, lid 5, van deze wet bepaalt dat „de CAD’s, met toepassing van de vereenvoudigde procedures, de goederen behalve in de ruimten en plaatsen die bestemd zijn voor de douanehandelingen bedoeld in artikel 17 van de gecoördineerde tekst van de douanewetgeving, goedgekeurd bij besluit nr. 43 van de president van de Republiek van 23 januari 1973, ook kunnen aanbrengen op de plaatsen, in de opslagruimten of de opslagplaatsen van de personen voor wier rekening zij telkens werkzaam zijn en waar de goederen zich in opslag bevinden, voor zover deze plaatsen, opslagruimten of opslagplaatsen gelegen zijn in het gebied van het douanedistrict waar zij mogen werken”.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure**

- 1 De verzoekende partij, een vennootschap gevestigd in Cuneo, is een CAD en verricht douanehandelingen voor rekening van haar klanten. De statutaire zetel bevindt zich in het district waar de territoriale directie II voor Ligurië, Piëmont en het Aostadal van het Agentschap douane en monopolies, de verwerende instantie in het hoofdgeding, bevoegd is.
- 2 In het kader van de uitoefening van haar bedrijfsactiviteiten heeft de verzoekende partij met een Duitse vennootschap een overeenkomst gesloten om douanehandelingen in het Verenigd Koninkrijk te verrichten.
- 3 In dit verband heeft de verzoekende partij bij de verwerende territoriale directie een vergunning aangevraagd voor de erkenning van een andere plaats dan het douanekantoor, teneinde douanehandelingen te kunnen verrichten in een opslagruimte in de provincie Vicenza. Deze opslagruimte bevindt zich, anders dan de statutaire zetel van de verzoekende partij, niet in het district waar de territoriale directie bevoegd is.
- 4 Bij besluit van die territoriale directie is de aanvraag van de verzoekende partij afgewezen op grond van artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992. Ingevolge dit besluit kunnen de CAD’s hun activiteiten uitsluitend verrichten op het grondgebied van het douanedistrict waar hun zetel zich bevindt. In dit geval is dat het district van de betreffende territoriale directie.
- 5 De verzoekende partij heeft beroep ingesteld tegen dit afwijzende besluit bij de Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (bestuursrechter in eerste aanleg Piëmont, Italië), de verwijzende rechter.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 6 Ter ondersteuning van haar beroep heeft de verzoekende partij met name gesteld dat het litigieuze besluit in strijd is met overweging 21 en artikel 18 van verordening (EU) nr. 952/2013 en met richtlijn 123/2006/EG.

- 7 In het litigieuze besluit zet de verwerende partij uiteen dat de nationale wetgeving niet toestaat dat voor douanehandelingen een andere plaats wordt erkend dan het douanekantoor, buiten het district van de bevoegde territoriale directie. Volgens dit besluit is een douane-expediteur krachtens artikel 47, lid 3, van het besluit nr. 43/1973 van de president van de Republiek weliswaar bevoegd om op het gehele nationale grondgebied douanehandelingen te verrichten, maar is deze bepaling niet van toepassing op de activiteit van de douane-expediteur die als vennoot van een CAD optreedt. Met andere woorden, een douane-expediteur die niet optreedt als vennoot van een CAD kan douaneactiviteiten verrichten op het gehele nationale grondgebied, een douane-expediteur die als vennoot van een CAD optreedt, kan slechts douanehandelingen verrichten in het district van de territoriale directie waar zich de hoofdzetel van deze CAD bevindt. In dit verband zij eraan herinnerd dat de CAD's volgens ministerieel besluit nr. 549/1992 uit douane-expediteurs bestaan.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 8 Ten eerste is de verwijzende rechter van oordeel dat het douanerecht van de Unie, in het bijzonder artikel 18 van verordening (EU) nr. 952/2013, geen territoriale beperking van de uitoefening van tussenhandeldiensten toestaat. Bijgevolg lijkt het nationale recht, met name artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 en artikel 3, lid 5, van wet nr. 213/2000, volgens deze rechter niet in overeenstemming met het Unierecht.
- 9 Ten tweede merkt de verwijzende rechter op dat artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 de verzoekende partij, als CAD, verbiedt om activiteiten te verrichten in een lokale ruimte of opslagruimte die is gelegen buiten het district van de territoriale directie van het agentschap douane en monopolies waar zij haar hoofdvestiging heeft, waardoor deze bepaling beperkingen stelt aan de mogelijkheid om activiteiten te verrichten door middel van agentschappen, dochterondernemingen of bijkantoren. Dit lijkt in strijd met artikel 10, lid 4, van richtlijn 2006/123, dat aan de geautoriseerde dienstverrichter het recht geeft op toegang tot de dienstenactiviteit of op de uitoefening daarvan op het gehele nationale grondgebied, mede door de oprichting van agentschappen, dochterondernemingen, bijkantoren of kantoren, tenzij een vergunning voor elke afzonderlijke vestiging of een beperking van de vergunning tot een bepaald gedeelte van het grondgebied om dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd is. In dit geval doet zo'n reden zich volgens de verwijzende rechter echter niet voor.
- 10 Bovendien leidt artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 tot een verbod om over meer bedrijfspanden op dat nationale grondgebied te beschikken, in het geval waarin de plaatsen die voor douanehandelingen zijn bestemd zich bevinden buiten het gebied van het district van de territoriale directie waarin het CAD zijn hoofdvestiging heeft, ondanks het feit dat de voorwaarden van

noodzakelijkheid en evenredigheid van artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123 zich niet voordoen, zodat er sprake is van schending van die bepaling.

- 11 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de territoriale beperking van de vergunning om een dienstenactiviteit uit te oefenen, een beperking van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters vormt in de zin van de artikelen 10 en 15 van richtlijn 2006/123/EG. Volgens de verwijzende rechter wordt aan deze vaststelling niet afgedaan door het feit dat artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 de mogelijkheid biedt voor de CAD's om in geaggregeerde vorm te handelen (via de band met soortgelijke vennootschappen met hetzelfde maatschappelijk doel of door de oprichting van een Europees economisch samenwerkingsverband) om de diensten te kunnen verrichten buiten het gebied waar hun zetel is gevestigd. Zowel de band met soortgelijke vennootschappen als de oprichting van een Europees economisch samenwerkingsverband kan immers aanzienlijke economische en administratieve lasten met zich brengen, die uitsluitend door de CAD's moeten worden gedragen, ondanks het in het douanewetboek van de Unie neergelegde beginsel dat de douanevertegenwoordiging vrij is, in beide vormen van directe en indirecte vertegenwoordiging.
- 12 Ten derde spreekt de verwijzende rechter zijn twijfels uit over de vraag of artikel 3, lid 3, van ministerieel besluit nr. 549/1992 in overeenstemming is met de artikelen 56 tot en met 62 VWEU, aangezien de territoriale beperking van de activiteiten van de CAD's een beperking van het vrij verrichten van diensten lijkt te vormen, omdat de CAD's daardoor in een objectief ongunstige positie worden geplaatst ten opzichte van andere marktpartijen.
- 13 Anders dan door de verwerende partij wordt gesteld, is de verwijzende rechter niet van oordeel dat de uitoefening door een CAD van zijn activiteiten buiten de bovengenoemde territoriale grenzen afbreuk kan doen aan de technisch-professionele vereisten voor deze activiteit en dus aan de continuïteit van de dienst.
- 14 De verwijzende rechter merkt op dat het geldende nationale recht een verstoring van het vrije verkeer van goederen en personen op de interne Europese markt teweeg kan brengen, aangezien die regeling het vrije verkeer van diensten binnen en tussen de lidstaten beperkt, gelet op zowel richtlijn 2006/123 als de artikelen 56 tot en met 62 VWEU.
- 15 Met betrekking tot de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen, en in het bijzonder het bestaan van een grensoverschrijdend belang, benadrukt de verwijzende rechter ten eerste de mogelijke gevolgen die de betrokken nationale regeling kan hebben voor in andere lidstaten gevestigde personen wanneer zij gebruik willen maken van het vrije verkeer van diensten, en ten tweede herinnert hij eraan dat in het concrete geval twee lidstaten betrokken zijn bij de activiteiten van de verzoekende partij (Italië, als staat van de dienstverrichter, en Duitsland, als staat van bestemming van de dienst).

- 16 Ten slotte verzoekt de verwijzende rechter om toepassing van de versnelde procedure van artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, op basis van de relevantie van de voorgelegde vragen, die een principieel karakter hebben, en het feit dat de beslechting van het hoofdgeding uitsluitend afhangt van de beslissing van het Hof.