

**Vec C-290/23**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

8. máj 2023

**Vnútroštátny súd:**

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

6. apríl 2023

**Žalobkyňa a odvolateľka:**

Európska chemická agentúra (ECHA)

**Žalovaná a odporkyňa v odvolacom konaní:**

B-GmbH

---

## **Predmet konania vo veci samej**

Administratívny poplatok podľa nariadenia (ES) č. 340/2008

## **Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania:**

Výklad článku 299 ods. 1 ZFEÚ, článok 13 ods. 4 a článok 11 ods. 3 nariadenia č. 340/2008, článok 267 ZFEÚ

## **Prejudiciálne otázky**

1. Má sa článok 299 ods. 1 prvá časť vety Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) vykladať v tom zmysle, že sa uplatňuje výlučne na rozhodnutia, ktoré boli vydané Radou, Komisiou alebo Európskou centrálnou bankou, alebo platí aj pre rozhodnutia Európskej chemickej agentúry, ktorými sa uloží administratívny poplatok podľa článku 13 ods. 4 nariadenia Komisie (ES) č. 340/2008 zo 16. apríla 2008 o poplatkoch Európskej chemickej agentúre podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registrácii, hodnotení, autorizácii a obmedzovaní chemikálií (REACH)?

2. V prípade, ak rozhodnutie Európskej chemickej agentúry o uložení takéhoto administratívneho poplatku nepredstavuje vykonateľný titul:

Má sa článok 13 ods. 4 tretí pododsek v spojení s článkom 11 ods. 3 druhým pododsekom nariadenia (ES) č. 340/2008 vykladať v tom zmysle, že žaloba o plnenie, ktorá smeruje k zaplateniu administratívneho poplatku by mala byť vylúčená?

## **Uvedené predpisy Únie**

Článok 256 a nasl., článok 299 ZFEÚ

Nariadenie Komisie (ES) č. 340/2008 zo 16. apríla 2008 o poplatkoch Európskej chemickej agentúre podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registrácii, hodnotení, autorizácii a obmedzovaní chemikálií (REACH) (Ú. v. EÚ L 107, 2008, s. 6), články 11 a 13;

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 z 18. decembra 2006 o registrácii, hodnotení, autorizácii a obmedzovaní chemikálií (REACH) a o zriadení Európskej chemickej agentúry, o zmene a doplnení smernice 1999/45/ES a o zrušení nariadenia Rady (EHS) č. 793/93 a nariadenia Komisie (ES) č. 1488/94, smernice Rady 76/769/EHS a smerníc Komisie 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES (Ú. v. EÚ L 396, 2006, s. 1), články 74 a 94

## Uvedené vnútroštátne predpisy

Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) (Správny súdny poriadok), § 40

### Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Žalobkyňa sa žalobou o plnenie domáha zaviazania žalovanej na zaplatenie administratívneho poplatku podľa článku 13 ods. 4 nariadenia č. 340/2008.
- 2 Žalobkyňa, Európska chemická agentúra so sídlom v Helsinkách, Fínsku, je agentúrou Európskej únie s vlastnou právnou subjektivitou. Bola vytvorená nariadením č. 1907/2006. Má právomoc v oblasti riadenia a vykonávania technických, vedeckých a administratívnych aspektov tohto nariadenia a na zabezpečenie súladu týchto aspektov (Hlava X, článok 75 a nasl. nariadenia). Nariadenie výrobcom a dovozcom chemických látok okrem iného ukladá rôzne registračné povinnosti.
- 3 Na základe článku 74 ods. 1 nariadenia č. 1907/2006 vydala Komisia nariadenie č. 340/2008, ktoré v článkoch 11 a 13 okrem iného obsahuje pravidlá o administratívnych poplatkoch, ako aj o znížení poplatkov.
- 4 Žalovaná v roku 2010 predložila registráciu podľa nariadenia č. 1907/2006 a uviedla pritom, že je stredne veľkým podnikom v zmysle odporúčania 2003/361/ES. Podľa informácií žalobkyne však žalovaná v rámci stanovenej lehoty neposkytla dôkazy, ktoré sú pre to nevyhnutné.
- 5 Žalobkyňa v dôsledku toho 9. augusta 2016 vydala rozhodnutie SME (2016) 3729, v ktorom určila, že žalovaná nie je oprávnená uplatňovať zníženie poplatkov pre jej registráciu podľa nariadenia č. 1907/2006 pre stredne veľké podniky a preto podľa článku 13 ods. 4 nariadenia č. 340/2008 dlží rozdiel medzi už zaplateným poplatkom a poplatkom pre veľký podnik. Popritom žalobkyňa určila, že žalovaná má zaplatiť administratívny poplatok vo výške 2,5 násobku finančnej výhody, ktorú získala tým, že pri registrácii uviedla nesprávne informácie o veľkosti podniku. Vo faktúre z 9. augusta 2016, ktorá bola pripojená ako príloha, bol administratívny poplatok určený na 17 437,00 eura. K rozhodnutiu SME (2016) 3729 bolo pripojené poučenie o opravnom prostriedku, v ktorom bolo poukázané na to, že podľa článku 94 ods. 1 nariadenia č. 1907/2006 v spojení s článkom 263 ZFEÚ sa v rámci lehoty dvoch mesiacov od doručenia rozhodnutia môže podať žaloba na Všeobecnom súde, aby sa preskúmala zákonnosť tohto rozhodnutia.
- 6 Žalovaná proti rozhodnutiu SME (2016) 3729 nepodala žiadnu žalobu, požadovaný poplatok však napriek viacerým upomienkam žalobkyne nezaplatila.
- 7 Žalobkyňa v dôsledku toho 16. mája 2019 podala na Verwaltungsgericht Halle (Správny súd Halle, Nemecko) žalobu a navrhla, aby bola žalovaná zviazaná žalobkyňu zaplatiť 17 437 eur.

- 8 Verwaltungsgericht (správny súd, Nemecko) žalobu zamietol ako nedôvodnú. V odôvodnení v zásade uviedol, že sporové správne konanie podľa § 40 VwGO nie je možné uplatniť. V prejednávanej veci totiž nejde o právny akt nemeckej verejnej moci, ale o takzvaný priamy výkon práva Únie. Určenie administratívnych poplatkov podľa [článku] 13 ods. 4 nariadenia č. 340/2008 predstavuje priamy akt európskej moci. Právomoc nemeckých orgánov, respektíve súdov nevyplýva z článku 299 ZFEÚ. Vlastné správne rozhodnutia Európskych agentúr v ňom nie sú uvedené ako vykonateľné tituly. Keďže výpočet v článku 299 ZFEÚ je taxatívny, tieto rozhodnutia nie je možné zahrnúť pod toto ustanovenie ani výkladom. Ani zo zásady „*effet utile*“ sa nedá odvodiť oprávnenie (už vôbec nie povinnosť) vnútroštátnych súdov, aby Európskym agentúram priznali právomoc, ktorá im nie je priznaná podľa práva Únie. Článok 94 nariadenia č. 1907/2006 v spojení s článkom 263 ZFEÚ ponúka možnosť len pre jednotlivé osoby, aby postupovali proti opatreniam žalobkyne. Žalobkyni sa nariadením č. 1907/2006, ani nariadením č. 340/2008 nepriznalo oprávnenie, aby svoje vlastné správne rozhodnutia presadzovala žalobami, respektíve „vykonávala“, a síce ani na európskych, ani na vnútroštátnych súdoch. V súvislosti s prenesením rozhodovacej právomoci na tretie orgány ako žalobkyňa, Súdny dvor Európskej únie vo svojej judikatúre Meroniz 1958 rozvinul kritérium, o ktorom sa neskôr diskutovalo pod pojmom „inštitucionálna rovnováha“. Podľa toho sa prenesenie právomocí mohlo týkať len „presne vymedzených vykonávacích právomocí“, na ktorých výkon „v plnom rozsahu“ dohliada Európska komisia. Podľa znenia nariadenia č. 340/2008 (článok 13 ods. 4 v spojení s článkom 11 ods. 3) je však potrebné vychádzať z toho, že ako reakcia na oneskorenú platbu poplatkov uložených podľa tohto nariadenia je upravené – výlučne – odmietnutie žiadosti, z ktorej vyplýva poplatok. Aktívnou legitimáciou žalobkyne na vnútroštátnej úrovni na presadenie práva by jej boli priznané ďalšie oprávnenia. To sa naopak malo stať na úrovni európskeho práva.
- 9 Verwaltungsgericht (správny súd) pripustil odvolanie žalobkyne voči jeho rozsudku.

### **Základné argumenty účastníkov konania vo veci samej**

- 10 Žalobkyňa v zásade uvádza, že v prípade verejnoprávnych noriem, ktoré sú sporné v prejednávanej veci, ide o predpisy práva Únie, a síce o nariadenie č. 340/2008, najmä jeho článok 13 ods. 4. Verwaltungsgericht (správny súd) je povinný vyčerpať možnosti vnútroštátneho procesného práva, aby právu Európskej únie dopomohol k praktickému účinku („*effet utile*“). Nariadenie č. 1907/2006 tak v článku 94 ods. 1 upravuje, že jej rozhodnutia je možné napadnúť žalobou na Všeobecnom súde alebo na Súdnom dvore Európskej únie. Základné predpisy naopak neupravujú možnosť, podľa ktorej žalobkyňa môže zažalovať fyzické alebo právnické osoby na Všeobecnom súde alebo na Súdnom dvore Európskej únie na dodržiavanie ich povinnosti z rozhodnutí, ktoré sú im určené. Rovnako málo jej bola daná právomoc, ktorá by ju oprávňovala na výkon jej rozhodnutí voči nemeckej právnickej osobe.

- 11 Okrem toho zásada lojálnej spolupráce stanovená v článku 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii vyžaduje, aby vnútroštátne súdy museli agentúre Európskej únie umožniť výkon administratívneho poplatku určeného podľa práva Únie. Rozsudok Verwaltungsgericht (správny súd) porušuje zásadu ekvivalencie a zásadu efektivity podľa práva Únie. Žalobkyni bol výkon práv v Nemecku, ktoré jej boli priznané článkom 13 ods. 4 nariadenia č. 340/2008, prakticky znemožnený. Pri porovnateľnom skutkovom stave, ktorého predmetom je uplatňovanie administratívnych poplatkov nemeckého verejného orgánu, by právne preskúmanie na správnych súdoch bolo možné. V rozpore s predpokladom Verwaltungsgericht (správny súd) vychádza normotvorca Únie samozrejme z toho, že rozhodnutia žalobkyne, ktorých predmetom je uplatňovanie administratívneho poplatku podľa článku 13 ods. 4 nariadenia č. 340/2008, sa môže presadzovať aj v členských štátoch – v prípade potreby aj nútené pri zapojení súdov členských štátov. V opačnom prípade by otázka, či podnik zaplatí administratívny poplatok, závisela len od ich čestnosti. Cieľ tohto predpisu, a síce pôsobiť proti poskytovaniu nesprávnych informácií, by sa tak nemohol presadiť. Okrem toho by boli znevýhodnené tie podniky, ktoré sa správali v súlade s právom a uložený administratívny poplatok zaplatili.
- 12 Žalovaná v zásade uplatňuje, že všeobecné zásady práva Únie, ktoré žalobkyňa uviedla, sa nesmú zneužívať na to, aby vyplňali údajné medzery v úprave v rozpore s právomocami a priamo v neprospech jednotlivých ekonomických subjektov. Ide o vedomé rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady Európskej únie, že žalobkyni v súvislosti s prípadnými poplatkami nepriznala vlastné možnosti výkonu. Aj keby sme vychádzali z toho, že prejednávaný spor objavil medzeru v úprave, bolo by úlohou normotvorcu Únie, aby do budúca prijal primeranú úpravu a pridal ju do nariadenia č. 1907/2006 alebo nariadenia č. 340/2008. Žalobkyňa má navyše v súvislosti so sankcionovaním prípadných porušení v prípade nezaplatenej platby iné možnosti konať. Mohla sa napríklad rozhodnúť, že registráciu látok, o ktorú požiadala navrhovateľka, uskutoční až vtedy, ak zaplatí predmetné poplatky. Pokiaľ podnik požiadá o klasifikáciu ako malý alebo stredný podnik, prichádzalo by navyše do úvahy, aby sa táto klasifikácia akceptovala a vydalo sa primerané rozhodnutie o nižšom poplatku, pokiaľ boli poskytnuté dostatočné dôkazy. Žalobkyňa má sama vytvorením správnej praxe v rukách, aby svoje rozhodnutia o poplatkoch efektívne presadila. Nie je teda odkázaná na zodpovedajúcu pomoc nemeckých správnych súdov.

### **Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

- 13 Prejudiciálne otázky sú nevyhnutné pre vydanie odvolacieho rozsudku.
- 14 Na rozdiel od súdu nižšieho stupňa vychádza vnútroštátny súd z toho, že žaloba nemôže byť odmietnutá ako neprípustná z dôvodu, že sporové správne konanie podľa § 40 ods. 1 VwGO nie je možné.

- 15 Vzhľadom na rozširujúce právomoci na Súdny dvor Európskej únie v oblasti rozhodnutí verejnej moci nie je právomoc vnútroštátnych správnych súdov spravidla daná. Predmet sporu tu však nie je právny akt žalobkyne, proti ktorému žalovaná mohla získať právnu ochranu podaním žaloby o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ, ale platobný nárok, ktorý žalobkyňa uplatňuje všeobecnou žalobou o plnenie a pre ktorého výkon chce proti žalovanej získať titul.
- 16 Pri vymedzení jurisdikcie súdov Európskej únie od jurisdikcie vnútroštátnych súdov poukazuje vnútroštátny súd na to, že v prejednávanej veci ide o presadenie verejnoprávnej pohľadávky agentúry Európskej únie, ktorá na Spolkovom území – v rámci vecnej príslušnosti – smie vykonávať právomoc. Toto vymedzenie sa teda riadi podľa článku 274 ZFEÚ. Podľa toho s výnimkou právomoci, ktorú Súdny dvor Európskej únie priznávajú zmluvy, spory, v ktorých je Únia zúčastnenou stranou, nie sú z tohto dôvodu vyňaté z právomoci súdov členských štátov.
- 17 Právomoc Súdneho dvora Európskej únie – ako Verwaltungsgericht (správny súd) správne uviedol – je v článku 256 a nasl. ZFEÚ uvedená taxatívne.
- 18 V oblasti pôsobnosti žalobkyne je dôležitý článok 94 ods. 1 nariadenia č. 1907/2006. Podľa neho v súlade s článkom 263 ZFEÚ možno voči rozhodnutiu prijatému agentúrou podať žalobu na Všeobecnom súde alebo na Súdnom dvore. To platí aj pre rozhodnutia žalobkyne, ktorými sa podľa nariadenia č. 340/2008 určil administratívny poplatok (pozri napríklad rozsudok Všeobecného súdu zo 7. marca 2018 – T-855/16 – juris). Pre žaloby predmetnej povahy, v ktorých ide o presadenie už uložených poplatkov, článok 256 a nasl. ZFEÚ, najmä však 263 ZFEÚ, naopak neobsahuje ustanovenia, ktoré by upravovali právomoc Všeobecného súdu Európskej únie alebo Súdneho dvora Európskej únie. Ak sa spor prenesie na Súdny dvor Európskej únie bez toho, aby existovalo ustanovenie práva Únie, ktoré na to Súdny dvor Európskej únie dáva zodpovedajúcu právomoc, ten o tom nemôže rozhodnúť (pozri Všeobecný súd Európskej únie, uznesenie z 5. septembra 2007 – T-295/05 – juris bod 51, a tam citovaná judikatúra).
- 19 Na základe toho vychádza vnútroštátny súd z toho, že žalobkyňa svoju pohľadávku môže uplatniť na nemeckom súde. Okrem toho je sporové správne konanie podľa § 40 ods. 1 VwGO dané, keďže môže ísť o verejnoprávny spor. Skutkový stav a právne následky, ktoré z neho vyplývajú, sú ovplyvnené verejným právom Únie, najmä nariadením č. 340/2008. Aj keby sporové správne konanie nebolo dané, žaloba by sa nemohla zamietnuť z tohto dôvodu ako nedôvodná, skôr by sa spor potom podľa § 17a ods. 2 GVG odovzdal príslušnému občianskoprávnemu súde.
- 20 Prípustnosť žaloby o plnenie však závisí aj od toho, či žalobkyňa má požadovaný právny záujem.

- 21 Vo všeobecnosti chýba potreba právnej ochrany pre žalobu o plnenie, ak veriteľ už má vykonateľný titul o žalobnom nároku a voči dlžníkovi môže z neho bez problémov vymáhať nútený výkon. Žalobkyňa svojím rozhodnutím z 9. augusta 2016 už vydala vykonateľné rozhodnutie, ktoré je právoplatné (pozri Všeobecný súd, uznesenie z 19. novembra 2018 – T-494/17 – juris bod 63).
- 22 Pre existenciu právneho záujmu podľa toho záleží na tom, či žalobkyňa právoplatným rozhodnutím o administratívnom poplatku podľa článku 13 ods. 4 nariadenia č. 340/2008, ktoré sama prijala, už má vykonateľný titul. To, či je to tak, rozhodujúcim spôsobom záleží od toho, či rozhodnutia tejto povahy patria do pôsobnosti článku 299 ods. 1 ZFEÚ. Prvá prejudiciálna otázka, ktorá v tejto súvislosti vzniká, si vyžaduje objasnenie Súdnym dvorom.
- 23 Podľa článku 299 ods. 1 prvej časti vety ZFEÚ sú právne akty Rady, Komisie alebo Európskej centrálnej banky, ktoré ukladajú peňažný záväzok osobám iným než sú štáty, vykonateľné. Podľa článku 299 ods. 2 prvej vety ZFEÚ sa výkon rozhodnutia riadi predpismi občianskeho práva procesného štátu, na výsostnom území ktorého sa vykonáva. Aj keby sa článok 299 ods. 1 prvá časť vety ZFEÚ týkala len núteného výkonu titulov vydaných Radou, Komisiou a Európskou centrálnou bankou, nie je podľa názoru vnútroštátneho súdu jednoznačné, že rozhodnutia iných orgánov Európskej únie nie sú prístupné výkonu. Všeobecný súd tak v uznesení z 8. marca 2012 (T-573/10, bod 43) predpokladal, že nedodržanie lehoty na zaplatenie na faktúre, ktorou Európska agentúra pre lieky (EMA) podrobne určila pohľadávky voči farmaceutickej spoločnosti, má okrem iného za následok, že je možný nútený výkon dlžnej sumy. Poľský súd [Sad Rejonowy dla Warszawy-Mokotawa w Warszawie (Okresný súd Varšava-Mokotawa so sídlom vo Varšave, Poľsko)] Súdnemu dvoru Európskej únie vo veci C-392/20 okrem iného predložil otázku, či sa má článok 299 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že ho treba uplatniť výlučne na rozhodnutia, ktoré vydala Rada, Komisia alebo Európska centrálna banka, alebo sa uplatní aj na rozhodnutia žalobkyne, vydávané v rámci uloženia dodatočného administratívneho poplatku. Otázka však zostala bez odpovede po tom, čo bolo konanie vymazané kvôli ukončeniu veci. Aj z tvrdení v návrhoch generálnej advokátky Kokott zo 7. novembra 2019 vo veci C-584/17 (juris – bod 40) vyplýva, že odpoveď na otázku, či vlastné správne rozhodnutia európskych agentúr môžu byť vykonateľnými rozhodnutiami v zmysle článku 299 ZFEÚ, nemôže byť záporná s jednoznačnosťou, akú očividne prijal Verwaltungsgericht (správny súd). Generálna advokátka na tomto mieste uvádza, že tento argument nastoľuje v prvom rade otázku, či skutočnosť, že článok 299 ZFEÚ vymenováva iba právne akty Rady, Komisie a ECB, znamená, že právne akty iných inštitúcií alebo iných orgánov Únie bez explicitného zakotvenia v primárnom práve – napríklad v článku 280 ZFEÚ v súvislosti s rozsudkami Súdného dvora Európskej únie – skutočne nemôžu byť exekučným titulom podľa článku 299 ZFEÚ, a zdá sa, že Súdny dvor na túto otázku ešte neodpovedal.
- 24 Vnútroštátny súd by navyše v prípade, že rozhodnutia žalobkyne o uložení takéhoto administratívneho poplatku nie sú vykonateľné a preto je daná potreba

právnej ochrany pre žalobu o plnenie, druhou prejudiciálnou otázkou chcel vedieť, či sa článok 13 ods. 4 pododsek 3 v spojení s článkom 11 ods. 3 pododsek 2 nariadenia č. 340/2008 má vykladať v tom zmysle, že by žaloba o plnenie, ktorá smeruje k zaplateniu administratívneho poplatku mala byť vylúčená.

- 25 Podľa článku 13 ods. 4 pododseku 3 nariadenia platí okrem iného primerane článok 11 ods. 3. Táto úprava určuje, že ak platba (poplatkov alebo iných plnení) nie je uskutočnená pred uplynutím lehoty podľa odseku 2, agentúra stanoví druhú lehotu na platbu. Ak platba nie je uskutočnená pred uplynutím druhej lehoty, agentúra žiadosť zamietne. Normotvorca Únie teda vychádza z toho, že sa žiadosť fyzickej alebo právnickej osoby na registráciu alebo uskutočnenie inej administratívnej alebo technickej služby žalobkyne môže odmietnuť aj vtedy, ak poplatok v plnej výške a/alebo administratívny poplatok podľa článku 13 ods. 4 nariadenia č. 340/2008 bol uložený, ale nezaplatený, takže žalobkyňa by mohla vyžadovať, aby žiadateľ plnil vopred, aby sa zabezpečilo aj presadenie nároku na zaplatenie administratívneho poplatku. Nariadenie č. 340/2008 – inak ako napríklad článok 10 ods. 3 nariadenia Rady č. 297/95 z 10. februára 1995 o poplatkoch Európskej agentúry za posúdenie liekov (EMA) (*neoficiálny preklad*) – tiež neobsahuje výslovný odkaz na to, že žalobkyňa má v prípade oneskoreného zaplatenia poplatku možnosť obrátiť sa na súd. Okolnosť, že nariadenie (ES) č. 340/2008 výslovne neupravuje možnosť žaloby pre žalobkyňu, by mohla znamenať, že normotvorca Únie taxatívne upravil následky nezaplatenia poplatkov [pozri Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správny súd Bavorska, Nemecko), rozsudok z 18. decembra 2017 – 20 BV 16.2024 – juris bod 20]. Otázka, či je žalobkyni na tomto základe zabránené, aby najmä v prípade už vykonaných registrácií alebo iných administratívnych alebo technických služieb pri nezaplatení administratívneho poplatku podala žalobu o plnenie, sa nedá jednoznačne odvodiť, ale vyžaduje si objasnenie Súdny dvorom.