

**Sag C-256/23**

**Anmodning om præjudiciel afgørelse**

**Dato for indlevering:**

20. april 2023

**Forelæggende ret:**

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (Tyskland)

**Afgørelse af:**

11. april 2023

**Sagsøger:**

Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA)

**Sagsøgt:**

Hallertauer Hopfenveredelungsges. m.b.H.

---

**Az. RN 7 K 19 925**

**Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg**

I sagen

**Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA)**

[udelades]

– sagsøger –

[udelades]

mod

**Hallertauer Hopfenveredelungsges. m.b.H.**

[udelades]

– sagsøgt –

[udelades]

procesdeltager:

**Regierung von Niederbayern**

**som det offentlige repræsentant**

[udelades]

vedrørende

gennemførelsen af krav om administrationsgebyrer i henhold til REACH-forordningen

har Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (forvaltningsdomstolen i Regensburg), 7. afdeling, uden mundtlig forhandling

**den 11. april 2023**

afsagt følgende

**kendelse:**

- I. Sagen udsættes.
- II. Den Europæiske Unions Domstol forelægges i henhold til artikel 267 TEUF følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:
  1. Skal artikel 94, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1907/2006, hvorefter en sag kan indbringes for Retten til prøvelse af en afgørelse truffet af agenturet, fortolkes således, at også eksigibiliteten af agenturets afgørelser kan gøres til genstand for et søgsmål?
  2. Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, skal artikel 299, stk. 1, TEUF da fortolkes således, at denne bestemmelse ikke kun finder anvendelse på retsakter, som er vedtaget af Rådet, Kommissionen eller Den Europæiske Centralbank, men også på afgørelser truffet af Det Europæiske Kemikalieagentur, hvorved der er blevet pålagt en administrationsafgift?
  3. Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 299, stk. 2, TEUF da fortolkes således, at henvisningen til den borgerlige retsplejes regler i medlemsstaten ikke kun vedrører de processuelle bestemmelser, men også kompetencereglerne?

## **Præmisser:**

### **I.**

Sagens genstand er et krav om betaling af administrationsafgift for en registrering som omhandlet i forordning (EF) nr. 1907/2006.

Sagsøgeren er et EU-agentur med hjemsted i Helsinki. Sagsøgeren er ansvarlig for forvaltningen og gennemførelsen af de tekniske, videnskabelige og administrative aspekter af forordning (EF) nr. 1907/2006.

Forordning (EF) nr. 1907/2006 indeholder bestemmelser om styrkelse af den kemiske industris konkurrenceevne i Den Europæiske Union og om beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet mod de risici, som kemikalier kan medføre.

Producenter og importører af kemikalier er i henhold til forordning (EF) nr. 1907/2006 underlagt en registreringspligt. For registreringen skal der opkræves administrationsafgifter og gebyrer, hvis størrelse fastlægges i henhold til forordning (EF) nr. 340/2008. Administrationsafgifternes størrelse afhænger af virksomhedens størrelse.

Den 16. november 2010 indsendte sagsøgte et registreringsdossier til sagsøgeren (registreringsnummer: 01-2119485821-32-0037) og rejste krav om reducerede gebyrer og administrationsafgifter som en mikrovirksomhed.

Sagsøgeren kontrollerede i 2013 sagsøgte oplysninger vedrørende virksomhedens størrelse. I denne forbindelse gjorde sagsøgeren ved skrivelse af 31. maj 2013 sagsøgte opmærksom på, at små- og mellemstore virksomheder kan gøre krav på en reduktion af gebyrer og afgifter. Dette kræver, at der forelægges dokumentation for virksomhedens størrelse. Uden fremlæggelse af denne dokumentation er en reduktion ikke mulig.

Den 20. november 2013 vedtog sagsøgeren afgørelse SME (2013) 4439 og meddelte den til sagsøgte. I denne afgørelse fastslog sagsøgeren, at sagsøgte ikke var berettiget til reduktion af administrationsafgiften. Derfor blev der faktureret en yderligere administrationsafgift på 9 950,00 EUR. Denne afgørelse var ledsaget af en klagevejledning, ifølge hvilken [sagsøgte] inden for to måneder efter modtagelsen af afgørelsen kan anlægge sag ved Retten.

Ved skrivelse af 22. november 2013 sendte sagsøgeren den i afgørelse SME (2013) 4439 omhandlede faktura vedrørende betaling af en administrationsafgift på 9 950,00 EUR, som havde forfaldsdato den 22. december 2013, til sagsøgte.

Ved skrivelse af 22. december 2013 sendte sagsøgeren en påmindelse om den udestående betaling. Den 20. februar blev angivet som ny forfaldsdato.

Sagsøgte betalte ikke administrationsafgiften og anlagde heller ikke søgsmål ved Retten til prøvelse af afgørelse SME (2013) 4439 af 20. november 2013.

Den 15. maj 2019 har sagsøgeren anlagt søgsmål ved Verwaltungsgericht Regensburg (forvaltningsdomstolen i Regensburg) og rejst krav mod sagsøgte om betaling af 9 950,00 EUR.

## II.

De relevante EU-retlige forskrifter er:

Artikel 274 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, vedtaget på grundlag af Lissabontraktaten, som trådte i kraft den 1. december 2009 (konsolideret udgave, forkyndt i EUT nr. C 115 af 9.5.2008, s. 47), senest ændret ved akten om Republikken Kroatiens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af traktaten om Den Europæiske Union, traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT L 112/21 af 24.4.2012), i kraft fra den 1. juli 2013, herefter »TEUF«

Med forbehold af den kompetence, der er tillagt Den Europæiske Unions Domstol ved traktaterne, er de tvister, i hvilke Unionen er part, ikke af den grund unddraget de nationale dømmende myndigheders kompetence.

Artikel 288 TEUF

- 1. For at udøve Unionens beføjelser vedtager institutionerne forordninger, direktiver, afgørelser, henstillinger og udtalelser.*
- 2. En forordning er almengyldig. Den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.*
- 3. Et direktiv er med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.*
- 4. En afgørelse er bindende i alle enkeltheder. Når den angiver, hvem den er rettet til, er den kun bindende for disse.*
- 5. Henstillinger og udtalelser er ikke bindende.*

Artikel 299 TEUF

- 1. De af Rådets, Kommissionens eller Den Europæiske Centralbanks retsakter, der indebærer en forpligtelse for andre end stater til at betale en pengeydelse, kan tvangsfuldbyrdes.*
- 2. Tvangsfuldbyrdelsen sker efter den borgerlige retsplejes regler i den medlemsstat, på hvis område den finder sted. Fuldbyrdelsespåtegning skal efter en prøvelse, der kun omfatter ægtheden af det pågældende fuldbyrdelsesgrundlag, påføres af den nationale myndighed, som hver af*

*medlemsstaternes regeringer har udpeget og anmeldt for Kommissionen og Den Europæiske Unions Domstol.*

*3. Når disse formkrav er opfyldt på rekvirentens begæring, kan denne lade tvangsfuldbyrdelsen udføre ved indbringelse direkte for den myndighed, der ifølge den nationale lovgivning er kompetent hertil.*

*4. Tvangsfuldbyrdelsen kan kun udsættes efter beslutning af Domstolen. Prøvelsen af fuldbyrdelsesforanstaltningernes lovlighed falder dog inden for de nationale dømmende myndigheders kompetence.*

Artikel 74 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF (EUT 2006, L 396, s. 1), herefter »forordning nr. 1907/2006«

*1. De gebyrer, der kræves i henhold til artikel 6, stk. 4, artikel 7, stk. 1 og 5, artikel 9, stk. 2, artikel 11, stk. 4, artikel 17, stk. 2, artikel 18, stk. 2, artikel 19, stk. 3, artikel 22, stk. 5, artikel 62, stk. 7, og artikel 92, stk. 3, skal angives nærmere i en kommissionsforordning, der vedtages i henhold til proceduren i artikel 133, stk. 3, senest den 1. juni 2008.*

*2. Der betales ikke gebyr for registrering af et stof i en mængde på mellem 1 og 10 tons, når registreringsdossieret indeholder alle oplysningerne i bilag VII.*

*3. Strukturen og størrelsen af de i stk. 1 nævnte gebyrer skal tage hensyn til de opgaver, som agenturet og den kompetente myndighed skal udføre i henhold til denne forordning, og fastsættes således, at gebyrindtægterne sammen med andre kilder til agenturets indtægter i henhold til artikel 96, stk. 1, er tilstrækkelige til at dække omkostningerne ved de tjenester, der leveres. Gebyrerne for registrering skal tage hensyn til det arbejde, der eventuelt udføres inden for rammerne af afsnit VI. For så vidt angår artikel 6, stk. 4, artikel 7, stk. 1 og 5, artikel 9, stk. 2, artikel 11, stk. 4, artikel 17, stk. 2 og artikel 18, stk. 2, skal gebyrernes struktur og størrelse tage hensyn til mængdeintervallet for det stof, der registreres. Der fastsættes i alle tilfælde et reduceret gebyr for SMV'er. For så vidt angår artikel 11, stk. 4, skal gebyrernes struktur og størrelse tage hensyn til, om der er foretaget fælles eller separat indsendelse af oplysninger. I forbindelse med anmodninger i henhold til artikel 10, litra a), nr. xi), skal gebyrernes struktur og størrelse tage hensyn til det arbejde, agenturet skal foretage for at vurdere begrundelsen.*

4. Den i stk. 1 nævnte forordning skal fastsætte, under hvilke omstændigheder en andel af gebyrerne overføres til den relevante medlemsstats kompetente myndighed.

5. Agenturet kan opkræve afgifter for andre tjenester, som det leverer.

#### Artikel 94 i forordning nr. 1907/2006

1. En sag kan indbringes for Retten i Første Instans eller Domstolen i henhold til artikel 230 i traktaten for at anfægte en afgørelse truffet af Klageudvalget eller i tilfælde, hvor der ikke kan påklages til udvalget, af agenturet.

2. Hvis agenturet ikke træffer en afgørelse, kan der anlægges et passivitetssøgsmål ved Retten i Første Instans eller Domstolen i henhold til traktatens artikel 232.

3. Agenturet træffer de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den afgørelse, der træffes af Retten i Første Instans eller Domstolen.

Artikel 13 i Kommissionens forordning (EF) nr. 340/2008 af 16. april 2008 om gebyrer og afgifter til Det Europæiske Kemikalieagentur i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH) (EUT 2008, L 107, s. 6), herefter »forordning (EF) nr. 340/2008«

1. En fysisk eller juridisk person, som hævder at være berettiget til gebyr- eller afgiftsnedsættelse i henhold til artikel 3-10 oplyser agenturet herom i forbindelse med indgivelse af den gebyrpligtige registrering, opdatering af registrering, angivelse, anmeldelse, ansøgning, revurderingsrapport eller klage.

2. En fysisk eller juridisk person, som hævder at være fritaget for gebyr i henhold til artikel 74, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1907/2006, oplyser agenturet herom i forbindelse med indgivelse af registreringen.

3. Agenturet kan til enhver tid forlange dokumentation for, at betingelserne for gebyr- eller afgiftsnedsættelse eller gebyrfritagelse er opfyldt.

4. Kan en fysisk eller juridisk person, der hævder at være berettiget til gebyr- eller afgiftsnedsættelse eller gebyrfritagelse, ikke dokumentere sin ret til en sådan nedsættelse eller fritagelse, opkræver agenturet det fulde gebyr eller den fulde afgift med tillæg af en administrationsafgift. Har en fysisk eller juridisk person, der hævdede at være berettiget til nedsættelse uden at kunne dokumentere det, allerede betalt et nedsat gebyr eller en nedsat afgift, opkræver agenturet restbeløbet op til det fulde gebyr eller den fulde afgift med tillæg af en administrationsafgift.

De relevante nationale forskrifter har følgende ordlyd:

Artikel 101 i Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tysklands forfatning) af 23. maj 1949 (BGBl. S. 1), senest ændret ved lov af 19. december 2022 (BGBl. I, s. 2478), herefter »forfatningen«

*1. Særdomstole er ikke tilladt. Ingen må fratages retten til domstolsprøvelse ved en domstol, der er oprettet ved lov.*

*2. Domstole for særlige sagsområder kan kun oprettes ved lov.*

§ 17 a i Gerichtsverfassungsgesetz (lov om domstolenes organisation), som affattet ved bekendtgørelse af 9. maj 1975 (BGBl. I, s. 1077), senest ændret ved artikel 5 i lov af 19. december 2022 (BGBl. I, s. 2606), herefter »lov om domstolenes organisation«

*1. Hvis en ret ved en endelig afgørelse har erklæret, at et søgsmål kan anlægges ved denne ret, er andre retter bundet af denne afgørelse.*

*2. Hvis søgsmålet ikke kan anlægges ved denne ret, træffer retten af egen drift afgørelse herom efter høring af parterne og hjemviser omgående sagen til den ret, der er kompetent til at behandle søgsmålet. Såfremt flere retter er kompetente, hjemvises sagen til den ret, som vælges af sagsøgeren eller ansøgeren, eller, hvis der ikke foretages et valg, til den af retten valgte. Denne kendelse er med hensyn til spørgsmålet om, hvor sagen kan indbringes, bindende for den ret, hvortil sagen er blevet hjemvist.*

*3. Hvis søgsmålet kan anlægges ved den pågældende ret, kan retten træffe afgørelse herom før retsforhandlingerne. Den skal træffe afgørelse før retsforhandlingerne, hvis en part bestrider, at søgsmålet kan anlægges ved denne ret.*

*4. Den i stk. 2 og 3 omhandlede kendelse kan afsiges uden mundtlig forhandling. Den skal begrundes. Kendelsen kan omgående kæres i henhold til bestemmelserne i det procesreglement, der finder anvendelse. Parterne har kun ret til at kære en kendelse fra en regional ret i første instans til en af de øverste forbundsdomstole, hvis der er givet tilladelse hertil i kendelsen. Der skal gives tilladelse til at kære, hvis det retlige spørgsmål er af principiel betydning, eller hvis retten er afvejet fra en afgørelse fra en af de øverste forbundsdomstole eller fællesafdelingen for de øverste forbundsdomstole. Den øverste forbundsdomstol er bundet af tilladelsen til at kære.*

*5. Den ret, der træffer realitetsafgørelse om et søgsmål til prøvelse af en afgørelse, prøver ikke, om søgsmålet kan anlægges ved den pågældende ret.*

*6. Stk. 1-5 gælder tilsvarende for det indbyrdes forhold mellem instanser, der er kompetente til at påkende civile tvister, familieretlige sager og sager omfattet af den frivillige retspleje.*

§ 40 i Verwaltungsgerichtsordnung (lov om forvaltningsretssager), som affattet ved bekendtgørelse af 19. marts 1991 (BGBl. I, s. 686), senest ændret ved artikel 1 i lov af 14. marts 2023 (BGBl. 2023 I, nr. 71), herefter »lov om forvaltningsretssager«

*1. Der kan iværksættes forvaltningsretligt søgsmål i alle offentligretlige tvister, som ikke er af forfatningsretlig karakter, for så vidt som tvisterne ikke ved en forbundslov udtrykkeligt er henvist til en anden ret; offentligretlige tvister vedrørende delstaternes lovgivning kan også henvises til en anden ret ved en delstatslov.*

*2. Der kan iværksættes almindeligt søgsmål med hensyn til formueretlige krav vedrørende opofrelse for almenvellet og offentligretlig opbevaring og med hensyn til erstatningskrav vedrørende tilsidesættelse af offentligretlige pligter, som ikke hviler på en offentligretlig kontrakt; dette gælder ikke for tvister vedrørende fastslåelse af eller størrelsen af et krav om kompensation i henhold til forfatningens artikel 14, stk. 1, andet punktum. De særlige bestemmelser i lovgivningen om tjenestemænd og om retsmidler i forbindelse med kompensation for økonomiske tab som følge af tilbagetrækning af retsstridige forvaltningsakter berøres ikke heraf.*

§ 167 i lov om forvaltningsretssager

*1. Såfremt andet ikke følger af denne lov, gælder ottende bog i Zivilprozessordnung (den civile retsplejelov) tilsvarende for fuldbyrdelsen. Retten i første instans er den fuldbyrdende ret.*

*2. Domme vedrørende søgsmål med påstand om annullation af en forvaltningsafgørelse eller om pålæg om at udstede en forvaltningsafgørelse kan kun kendes foreløbigt eksigible med hensyn til sagsomkostningerne.*

§ 168 i lov om forvaltningsretssager

*1. Følgende afgørelser fuldbyrdes:*

- 1. endelige og foreløbigt eksigible retsafgørelser*
- 2. foreløbige foranstaltninger,*
- 3. retsforlig,*
- 4. kendelser om sagsomkostninger,*



5. *voldgiftskendelser afsagt af offentligretlige voldgiftsdomstole, der er erklæret eksigible, såfremt afgørelsen om eksigibiliteten er endelig eller er erklæret foreløbigt eksigibel.*

2. *Med henblik på fuldbyrdelsen kan parterne på anmodning forelægges genparter af dommen uden gengivelse af de faktiske omstændigheder og uden præmisserne, idet forkyndelsen af denne genpart har de samme virkninger som forkyndelsen af en fuldstændig dom.*

#### § 173 i lov om forvaltningsretssager

*For så vidt som denne lov ikke indeholder bestemmelser om proceduren, finder lov om domstolenes organisation og den civile retsplejelov, herunder § 278, stk. 5, og § 278a, tilsvarende anvendelse, såfremt de principielle forskelle mellem de to sagstyper ikke er til hinder herfor; den civile retsplejelovs sjette bog finder ikke anvendelse. Bestemmelserne i 17. afsnit af lov om domstolenes organisation finder anvendelse med den ændring, at den regionale ret i første instans erstattes med appeldomstolen i forvaltningsretlige sager, forbundsdomstolen erstattes med forbundsdomstolen i forvaltningsretlige sager, og den civile retsplejelov erstattes med lov om forvaltningsretssager. Retten som omhandlet i § 1062 i den civile retsplejelov er den kompetente forvaltningsdomstol, mens retten som omhandlet i § 1065 i den civile retsplejelov er den kompetente appeldomstol i forvaltningsretlige sager.*

§ 753 i Zivilprozessordnung (den civile retsplejelov), som affattet ved bekendtgørelse af 5. december 2005 (BGBl. I, s. 3202, 2006 I, s. 431, og 2007 I, s. 1781), senest ændret ved artikel 19 i lov af 22. februar 2023 (BGBl. 2023 I, nr. 51), herefter »den civile retsplejelov«

1. *Tvangsfuldbyrdelsen gennemføres, såfremt den ikke er henvist til retterne, af fogeder, som skal sikre tvangsfuldbyrdelsen på kreditorens vegne.*

2. *Kreditoren kan efter at være blevet tildelt opgaven med at forestå tvangsfuldbyrdelsen kræve justitssekretærens medvirken. Den foged, som justitssekretæren har pålagt opgaven, regnes for at være pålagt opgaven af kreditoren.*

3. *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (forbundsjustitsministeriet og forbundsministeriet for forbrugerbeskyttelse) er bemyndiget til ved bekendtgørelse at indføre bindende formularer for opgaven med samtykke fra Bundesrat (forbundsrådet). Der kan indføres særlige formularer for elektronisk indgivne opgaver.*

4. *Anmodninger og erklæringer fra parterne, som skal indgives skriftligt, og oplysninger, udtalelser, rapporter, oversættelser og erklæringer fra tredjemænd, som skal indgives skriftligt, kan indgives til fogeden som elektronisk dokument. For det elektroniske dokument gælder § 130a, bekendtgørelser udstedt på grundlag heraf og § 298 tilsvarende.*

*Forbundsregeringen kan i en bekendtgørelse som omhandlet i § 130a, stk. 2, andet punktum, fastlægge særlige tekniske rammebetingelser for fogedernes fremsendelse og behandling af elektroniske dokumenter i tvangsfuldbyrdsprocedurer.*

*5. § 130d gælder tilsvarende.*

Den civile retsplejelovs § 764

*1. Pålæggelse af og medvirken til fuldbyrdsforanstaltninger, som er tillagt domstolene, er omfattet af byretternes kompetence som fuldbyrdende retter.*

*2. Den byret, på hvis område fuldbyrdsproceduren skal finde sted eller har fundet sted, skal anses for at være den fuldbyrdende ret, medmindre en anden byret er udpeget som sådan ved lov.*

*3. Den fuldbyrdende rets afgørelser afsiges ved kendelse.*

Bekanntmachung über die Zuständigkeit für die Erteilung der Vollstreckungsklausel zu Entscheidungen von Organen der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der europäischen Atomgemeinschaft (bekendtgørelse om kompetencen til påførelse af fuldbyrdspåtegninger på afgørelser truffet af Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs og Det Europæiske Atomenergifællesskabs institutioner) af 3. februar 1961, Bundesgesetzblatt, årgang 1961, del II, side 50, herefter »bekendtgørelsen af 3. februar 1961«

*Forbundsjustitsministeren er kompetent til at påføre fuldbyrdspåtegningen i henhold til artikel 192, stk. 2, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab af 5. og 20. marts 1957 (BGBl. II, s. 753, 1014).*

### III.

1. Forvaltningsdomstolens afgørelse afhænger af fortolkningen af EU-retten, navnlig artikel 94 i forordning (EF) nr. 1907/2006 og artikel 299 TEUF. Før der træffes afgørelse om søgsmålet, skal sagen derfor udsættes, og der indhentes i henhold til artikel 267, stk. 1, litra b), og stk. 2, TEUF en præjudiciel afgørelse fra Den Europæiske Unions Domstol.

a) Det første præjudicielle spørgsmål

Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om der er adgang til at anlægge sag ved Unionens retsinstanser, når et europæisk agentur kræver fuldbyrdelse af en forpligtelse til at betale på grundlag af en endelig afgørelse.

En tysk ret, ved hvilken et søgsmål er anlagt, må kun træffe materiel afgørelse og dermed realitetsafgørelse om et søgsmål, hvis der er adgang til at anlægge

søgsmål og de øvrige betingelser for at træffe realitetsafgørelse er opfyldt. I Tyskland findes der fem selvstændige jurisdiktioner: de almindelige domstole, herunder for civile sager og straffesager, arbejdsdomstolene, de socialretlige domstole, skatte- og afgiftsdomstolene og forvaltningsdomstolene.

Den ret, for hvilken sagen er indbragt, skal ex officio prøve, om søgsmålet kan anlægges ved denne ret. Såfremt der anlægges et forvaltningsretligt søgsmål, selv om dette ikke er muligt i henhold til § 40 i lov om forvaltningsretssager og de positive eller negative særhenvisninger, skal den forvaltningsdomstol, for hvilken sagen er indbragt, i henhold til § 17a, stk. 2, i lov om domstolenes organisation hjemvise sagen til den ret, der er kompetent til at pådømme sagen i første instans. Den ret, hvortil sagen er blevet hjemvist, må hverken hjemvise sagen til den hjemvisende ret eller til en ret inden for en anden jurisdiktion.

I henhold til § 17 a, stk. 4, første punktum, i lov om domstolenes organisation sker hjemvisningen ved kendelse. Hjemvisningskendelsen er i henhold til § 17 a, stk. 2, tredje punktum, bindende for den ret, hvortil sagen er blevet hjemvist, med hensyn til spørgsmålet om, hvor søgsmålet kan anlægges.

Den bindende virkning af en hjemvisningskendelse bortfalder undtagelsesvis i tilfælde af alvorlige og åbenbare overtrædelser af lovgivningen eller åbenbar fejlagtighed. Dette er tilfældet, hvis hjemvisningen hviler på en tilsidesættelse af grundlæggende processuelle principper eller på vilkårlige betragtninger. En sådan vilkårlighed foreligger, hvis der i groft omfang er set bort fra gældende ret, og den opfattelse, der gøres gældende, savner ethvert sagligt grundlag, således at hjemvisningen i uacceptabel grad er i strid med det forfatningsretlige princip om retten til domstolsprøvelse ved en domstol, der er oprettet ved lov, som fastsat i forfatningens artikel 101, stk. 1, andet punktum.

Den forelæggende ret skal dermed prøve, om der kan anlægges forvaltningsretligt søgsmål i det konkrete tilfælde. Der kan anlægges forvaltningsretligt søgsmål, hvis en særlig bestemmelse, som fastsætter denne retsvirkning, finder anvendelse (positiv særhenvisning), eller hvis betingelserne i den generelle bestemmelse i § 40, stk. 1, første punktum, i lov om forvaltningsretssager er opfyldt, og tvisten ikke udtrykkeligt er henvist til en anden jurisdiktion (negativ særhenvisning).

I henhold til § 40, stk. 1, første punktum, i lov om forvaltningsretssager kan der anlægges forvaltningsretligt søgsmål i alle offentligretlige tvister, som ikke er af forfatningsretlig karakter, for så vidt som tvisterne ikke ved en forbundslov eller en delstatslov udtrykkeligt er henvist til en anden ret.

Ifølge den forelæggende ret er det relevante kriterium for bedømmelsen af, om der kan anlægges forvaltningsretligt søgsmål, karakteren af det retsforhold, som sagsøgeren har gjort gældende som argument for sin påstand. Retsforholdet skal fastslås på grundlag af sagsøgerens påstand og de faktiske omstændigheder, der er gjort gældende som begrundelse herfor. Der skal således lægges vægt på tvistens

genstand, dvs. det processuelle krav, som fastlægges nærmere ved anvendelse af de faktiske omstændigheder, der er gjort gældende (anbringender).

I den foreliggende sag har sagsøgeren rejst krav om betaling af en administrationsafgift, som er forfalden og ikke kan anfægtes, på 9 950,00 EUR i henhold til forordning (EF) nr. 340/2008. Sagsøgeren har derfor nedlagt påstand om gennemførelse af betalingsforpligtelsen i henhold til reglerne om fuldbyrdelse.

Spørgsmålet om, hvorvidt der kan anlægges forvaltningsretligt søgsmål i fuldbyrdesprocedurer, afhænger af retsaktens oprindelse. Den materielle karakter af det krav, der søges fuldbyrdet, er ikke relevant, idet genstanden for fuldbyrdesproceduren ikke er prøvelsen af et materielt krav, men derimod gennemførelsen heraf med statens magtmidler.

Forvaltningsdomstolens kompetence i fuldbyrdesprocedurer er udelukkende fastsat i § 167 i lov om forvaltningsretssager, der som *lex specialis* fortrænger den generelle bestemmelse i § 40, stk. 1, første punktum, i lov om forvaltningsretssager. Ifølge den herskende opfattelse kan det udledes af § 167 i lov om forvaltningsretssager, at bestemmelsen er retningsgivende for, hvor der kan anlægges søgsmål. Særhenvisningen i § 167 i lov om forvaltningsretssager forudsætter en eksigibel retsakt udstedt i en forvaltningsretlig sag som omhandlet i § 168, stk. 1, i lov om forvaltningsretssager. Ifølge den forelæggende ret er denne forudsætning ikke opfyldt i den konkrete sag, eftersom sagsøgeren kun har pålagt sagsøgte en forpligtelse til at betale, uden at der forinden er gennemført en retssag. Der er ikke truffet retsafgørelse om, hvorvidt der overhovedet er opstået et materielt krav på betaling på grundlag af forordning (EF) nr. 340/2008. Sagsøgeren har alene begrundet betalingskravet med sin afgørelse SME (2013) 4439 af 20. november, der nu er endelig.

Artikel 94, stk. 1, i [forordning (EF) nr. 1907/2006] udgør muligvis en negativ særhenvisning med den konsekvens, at der ikke kan anlægges forvaltningsretligt søgsmål, og at *Verwaltungsgericht Regensburg* (forvaltningsdomstolen i Regensburg) ikke må træffe afgørelse om søgsmålet.

I henhold til artikel 94, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1907/2006 kan en sag indbringes for Unionens retsinstanser i henhold til [nu] artikel 263 TEUF for at anfægte en afgørelse truffet af Klageudvalget eller i tilfælde, hvor der ikke kan påklages til udvalget, af agenturet. Afgørelse SME (2013) 4439 af 20. november 2013 kan ikke påklages til udvalget i henhold til artikel 91, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1907/2006, idet agenturets afgørelse er baseret på artikel 13, stk. 4, i forordning (EF) nr. 340/2008.

I henhold til den udtrykkelige ordlyd af artikel 94, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1907/2006 kan et søgsmål ved Unionens retsinstanser kun antages til realitetsbehandling, hvis det er anlagt for at anfægte en afgørelse truffet af agenturet. Det er en betingelse for, at der foreligger en anfægtelse i denne bestemmelses forstand, at en fysisk eller juridisk person, som er forpligtet til at

betale en afgift, anlægger søgsmål. I den foreliggende sag er det imidlertid agenturet, der søger domstolsbeskyttelse over for sagsøgte, som er forpligtet til at betale afgift.

Sagsøgeren er af den opfattelse, at artikel 94, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1907/2006 ikke finder anvendelse i en sådan situation. Forordning (EF) nr. 1907/2006 fastsætter ganske vist et retsmiddel. Denne bestemmelse giver imidlertid ikke sagsøgeren mulighed for at anlægge søgsmål med påstand om opfyldelse af betalingsforpligtelsen. Sagsøgeren er heller ikke bemyndiget til at fuldbyrde afgørelsen over for juridiske personer i Tyskland.

Sagsøgte er derimod af den opfattelse, at Unionens retsinstanser er kompetente med hensyn til fuldbyrdelsen af EU-retlige foranstaltninger. Der er fastsat omfattende regler vedrørende muligheden for at anlægge søgsmål i artikel 94, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1907/2006. Der bør ikke sondres mellem fastsættelsen af en administrationsafgift og gennemførelsen af denne afgift. Det er ikke plausibelt, at en sådan kunstig opsplitning er mulig, idet artikel 94, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1907/2006 tilsigter en omfattende kontrol med sagsøgerens administrative handlinger som EU-myndighed.

Den forelæggende ret tilslutter sig sagsøgtes argumenter og er af den opfattelse, at der i henhold til artikel 94, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1907/2006 er adgang til at anlægge sag ved Unionens retsinstanser. Ud over sagsøgtes argumentation støttes synspunktet om, at Unionens retsinstanser er kompetente, af det forhold, at en foranstaltning iværksat af en offentlig myndighed – her i form af en afgørelse om administrationsafgifternes størrelse – udføres direkte af agenturet. Der foreligger således en direkte fuldbyrdelse af EU-retten. Kun i tilfælde, hvor EU-retlige administrative handlinger udføres af nationale myndigheder (indirekte fuldbyrdelse af EU-retten), er der derimod adgang til at anlægge sag ved de tyske forvaltningsdomstole, eftersom der foreligger en retsakt fra en tysk offentlig myndighed. Derfor synes det hensigtsmæssigt, at suveræne afgørelser truffet af et agentur som EU-organ i fuldt omfang kan prøves af Unionens retsinstanser.

Endvidere taler bestemmelsen i artikel 299, stk. 4, TEUF, hvorefter Den Europæiske Unions Domstol har enekompetence med hensyn til udsættelse af fuldbyrdelsen og tvister om, hvorvidt det materielle krav fortsat består, for, at Unions retter er kompetente. For at sikre en ensartet retsanvendelse inden for EU bør ikke kun udsættelsen af fuldbyrdelsen, men hele fuldbyrdelsesproceduren – med undtagelse af artikel 299, stk. 4, andet punktum, TEUF – kunne prøves af Unionens retsinstanser.

Såfremt Den Europæiske Unions Domstol besvarer det første præjudicielle spørgsmål således, at artikel 94, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1907/2006 skal fortolkes således, at også eksigibiliteten af afgørelser truffet af agenturet kan gøres til genstand for søgsmål, anmoder den forelæggende ret om oplysninger om, hvorvidt og i hvilken form den verserende forvaltningsretssag skal hjemvises til Retten eller Den Europæiske Unions Domstol. Den nationale lovgivning

indeholder kun bestemmelser om hjemvisning til nationale retter i andre jurisdiktioner.

b) Det andet præjudicielle spørgsmål

Såfremt Den Europæiske Unions Domstol besvarer det første præjudicielle spørgsmål benægtende, ønskes det derfor oplyst, om agenturets afgørelse udgør en retsakt, der kan tvangsfuldbyrdes, som omhandlet i artikel 299, stk. 1, TEUF.

I henhold til artikel 299, stk. 2, TEUF sker tvangsfuldbyrdelsen efter den borgerlige retsplejes regler i den medlemsstat, på hvis område den finder sted. Denne bestemmelse gælder dog i henhold til ordlyden af artikel 299, stk. 1, TEUF kun for de af Rådets, Kommissionens eller Den Europæiske Centralbanks retsakter, der indebærer en forpligtelse til at betale en pengeydelse.

Ganske vist indeholder artikel 299, stk. 1, TEUF ingen begrænsning med hensyn til arten af retsakter, idet bestemmelsen derimod finder anvendelse på alle retsakter, der indebærer en forpligtelse til at betale en pengeydelse (dom af 16.7.2020, ADR Center SpA mod Kommissionen, C-584/17, ECLI:EU:C:2020:576, præmis 51). Imidlertid gælder artikel 299 TEUF i henhold til ordlyden kun for retsakter fra Rådet, Kommissionen og Den Europæiske Centralbank, der indebærer en forpligtelse til at betale en pengeydelse. Fuldbordelse af retsakter fra andre europæiske organer, såsom f.eks. agenturer, der indebærer en forpligtelse til at betale en pengeydelse, er udtrykkeligt ikke omfattet heraf.

Artikel 299, stk. 1, TEUF kan på grund af sin placering og bestemmelsens mening og formål muligvis også fortolkes således, at fuldbordelsen af retsakter fra andre europæiske myndigheder, der indebærer en forpligtelse til at betale en pengeydelse, sker efter den borgerlige retsplejes regler i den relevante medlemsstat (generaladvokatens forslag til afgørelse af 7.11.2019, ADR Center SpA mod Kommissionen, C-584/17; ECLI:EU:C:2019:941, punkt 44).

Det taler desuden for at fortolke artikel 299 TEUF bredt, således at denne bestemmelse omfatter de af agenturets retsakter, der indebærer en forpligtelse til at betale en pengeydelse, at hverken forordning nr. 1907/2006 eller forordning (EF) nr. 340/2008 indeholder specifikke bestemmelser om fuldbordelsen. Ved en nærmere betragtning har agenturet ganske vist beføjelse til at opkræve administrationsafgifter og gebyrer. Det råder imidlertid ikke over midler til at fuldbordende endelige afgørelser om administrationsafgifter og gebyrer. For at sikre EU-rettens effektive virkning er det nødvendigt, at EU's institutioner har mulighed for at tvangsfuldbordende de retsakter, de vedtager.

I mangel af særlige bestemmelser om fuldbordelse i forordning (EF) nr. 1907/2006 og forordning (EF) nr. 340/2008 er det nødvendigt at anvende bestemmelsen om tvangsfuldbordelse i artikel 299 TEUF.

Artikel 299, stk. 2, første punktum, TEUF henviser til den borgerlige retsplejes regler i den medlemsstat, på hvis område fuldbyrdelsen skal finde sted. I Forbundsrepublikken Tyskland sker den i den borgerlige retsplejes regler fastsatte fuldbyrdelse i henhold til bestemmelserne i den civile retsplejelovs ottende bog (den civile retsplejelovs §§ 704 ff.).

Såfremt afgørelse SME (2013) 4439 udgør en retsakt, der indebærer en forpligtelse til at betale en pengeydelse, som omhandlet i artikel 299, stk. 1, TEUF, skal denne retsakt, der indebærer en forpligtelse til at betale en pengeydelse, på rekvirentens – her agenturets – begæring forsynes med en fuldbyrdelsespåtegning, dvs. erklæres eksigibel. Fuldbyrdelsespåtegningen påføres i henhold til artikel 299, stk. 2, andet punktum, TEUF af den nationale myndighed, som hver af medlemsstaternes regeringer har udpeget og anmeldt for Kommissionen og Domstolen. I Forbundsrepublikken Tyskland tilkommer kompetencen hertil forbundsjustitsministeren (bekendtgørelse af 3.2.1961). Efter påførelsen af fuldbyrdelsespåtegningen kan rekvirenten lade tvangsfuldbyrdelsen udføre ved indbringelse for den myndighed, der ifølge den nationale lovgivning er kompetent hertil (artikel 299, stk. 3, TEUF). I Forbundsrepublikken Tyskland er den fuldbyrdende ret som omhandlet i den civile retsplejelovs § 764 eller fogeden som omhandlet i den civile retsplejelovs § 753, det kompetente fuldbyrdelsesorgan.

Endvidere taler det forhold, at de øvrige betingelser for en fuldbyrdelse er opfyldt, for, at artikel 299 TEUF finder anvendelse. Kun fysiske og juridiske personer kan være adressater for et fuldbyrdelsesdokument som omhandlet i artikel 299 TEUF. Denne betingelse er opfyldt for så vidt angår sagsøgte, som er en privat juridisk person.

I øvrigt er det i henhold til artikel 299 TEUF en betingelse for, at en retsakt kan fuldbyrdes, at der er tale om en retsakt som omhandlet i artikel 288 TEUF. Retsakter i denne bestemmelses forstand er ikke kun abstrakte og generelle retsregler i den afledte EU-ret, såsom forordninger eller direktiver, men også afgørelser. Dette omfatter navnlig afgørelser, der er rettet til adressater, som omhandlet i artikel 288, stk. 4, andet punktum, TEUF, når der er tale om en bindende afgørelse, som har direkte virkning for adressaten. Der foreligger en bindende afgørelse, hvis en foranstaltning har til formål og er egnet til at afføde direkte retligt bindende virkninger, dvs. at tillægge adressaten for en afgørelse rettigheder eller at pålægge vedkommende pligter (dom af 11.11.1981, 60/81, International Business Machines Corporation mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:C:1981:264, præmis 9, af 22.6.2000, C-147/96, Kongeriget Nederlandene mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ECLI:EU:C:2000:335, præmis 25, og kendelse af 8.3.1991, Emerald Meats mod Kommissionen, C-66/91, ECLI:EU:C:1991:110, præmis 26). Også denne betingelse er opfyldt i den foreliggende sag. Agenturets endelige afgørelse pålægger sagsøgte en forpligtelse til at betale en administrationsafgift.

c) Det tredje præjudicielle spørgsmål

Med det tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om henvisningen til den borgerlige retsplejes regler i den stat, på hvis område fuldbyrdelsen finder sted, skal fortolkes bredt. Den tyske borgerlige retsplejes regler regulerer ikke kun proceduren for en almindelig fuldbyrdelsesforanstaltning, men fastlægger også, hvilket fuldbyrdelsesorgan der er kompetent. I Forbundsrepublikken Tyskland kan den fuldbyrdende ret (den civile retsplejelovs § [764]) eller fogeden (den civile retsplejelovs § [753]) være det kompetente fuldbyrdelsesorgan. Såfremt artikel 299 TEUF kan fortolkes således, at denne bestemmelse ikke kun henviser til proceduren for gennemførelse af tvangsfuldbyrdelsen, men også til bestemmelserne om det kompetente fuldbyrdelsesorgan, følger det heraf, til hvilken ret den foreliggende sag skal hjemvises.

2. De spørgsmål, som forelægges Den Europæiske Unions Domstol, har betydning for afgørelsen.

Efter den forelæggende rets foreløbige synspunkt taler meget for, at der ikke kan anlægges søgsmål ved forvaltningsdomstolene. Såfremt Domstolen besvarer det første spørgsmål bekræftende, kan der anlægges søgsmål ved Retten eller Den Europæiske Unions Domstol, således at den forelæggende ret ikke må træffe afgørelse om realiteten. Såfremt Domstolen derimod besvarer det andet og det tredje spørgsmål bekræftende, kan der anlægges søgsmål ved de almindelige domstole.

Hvis sagsøgeren anlægger søgsmål ved forvaltningsdomstolene, selv om dette i henhold til § 40 i lov om forvaltningsretssager og de positive og negative særbestemmelser ikke er muligt, skal den forvaltningsdomstol, for hvilken sagen er indbragt, i henhold til § 173, første punktum, i lov om forvaltningsretssager, sammenholdt med forfatningens § 17a, stk. 2, første punktum, hjemvise sagen til den kompetente ret i en anden jurisdiktion.

En hjemvisning er dermed først mulig, når de præjudicielle spørgsmål er blevet afklaret.

**Afgørelsen er endelig (analogt § 146, stk. 2, i lov om forvaltningsretssager).**

[Udelades]

[Underskrifter]

Bekræftelse af kopiens rigtighed og fuldstændighed

Regensburg, den 14. april 2023

[Udelades]

[Udstedelsesnotat]