

Zaak C-256/23

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

20 april 2023

Verwijzende rechter:

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

11 april 2023

Verzoekende partij:

Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA)

Verwerende partij:

Hallertauer Hopfenveredelungsges. m.b.H.

Doss. RN 7 K 19.925

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg

In het bestuursrechtelijk geschil

Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA)

[OMISSIS]

– verzoekster –

[OMISSIS]

tegen

Hallertauer Hopfenveredelungsges. m.b.H.

[OMISSIS]

– verweerster –

[OMISSIS]

in aanwezigheid van:

Regierung von Niederbayern

als vertegenwoordiger van het algemeen belang

[OMISSIS]

op grond van

beroep op vergoedingen voor administratieve kosten krachtens de REACH-verordening

geeft de Zevende kamer van het Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg (bestuursrechter van eerste aanleg Regensburg, Duitsland), zonder mondelinge behandeling

op 11 april 2023

de volgende

beslissing:

- I. De behandeling van de zaak wordt geschorst.
- II. Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden krachtens artikel 267 VWEU de volgende vragen voorgelegd met het verzoek om een prejudiciële beslissing:
 1. Moet artikel 94, lid 1, van verordening (EG) nr. 1907/2006, op grond waarvan bij het Gerecht van de Europese Unie beroep kan worden ingesteld tegen een beslissing van het Agentschap, aldus worden uitgelegd dat ook ter zake van de uitvoerbaarheid van beslissingen van het Agentschap beroep kan worden ingesteld?
 2. Voor zover de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord: Moet artikel 299, eerste alinea, VWEU aldus worden uitgelegd dat het niet alleen van toepassing is op besluiten van de Raad, de Commissie of de Europese Centrale Bank, maar ook op beslissingen van het Europees Agentschap voor chemische stoffen waarbij een vergoeding voor administratieve kosten wordt opgelegd?
 3. Voor zover de tweede vraag bevestigend moet worden beantwoord: Moet artikel 299, tweede alinea, VWEU aldus worden uitgelegd dat de verwijzing naar de bepalingen van burgerlijke rechtsvordering van de lidstaat niet alleen betrekking heeft op procedureregels, maar ook op bevoegdheidsregels?

Motivering:

I.

Voorwerp van het geding is een vordering tot betaling van een vergoeding voor administratieve kosten voor een registratie op grond van verordening (EG) nr. 1907/2006.

Verzoekster is een agentschap van de Europese Unie, gevestigd te Helsinki. Verzoekster is verantwoordelijk voor het beheer en de uitvoering van de technische, wetenschappelijke en administratieve aspecten van verordening (EG) nr. 1907/2006.

Verordening (EG) nr. 1907/2006 bevat regels om het concurrentievermogen van de chemische industrie in de Europese Unie te vergroten en de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de risico's die chemische stoffen kunnen opleveren.

Fabrikanten en importeurs van chemische stoffen zijn krachtens verordening (EG) nr. 1907/2006 registratieplichtig. Voor de registratie moeten vergoedingen voor administratieve kosten en overige vergoedingen worden betaald, waarvan het bedrag wordt vastgesteld overeenkomstig verordening (EG) nr. 340/2008. De hoogte van de vergoedingen voor administratieve kosten is afhankelijk van de omvang van de onderneming.

Op 16 november 2010 heeft verweerster bij verzoekster een registratiedossier ingediend (registratienummer: 01-2119485821-32-0037), waarbij zij als micro-onderneming aanspraak maakte op lagere vergoedingen en vergoedingen voor administratieve kosten.

In 2013 heeft verzoekster de informatie van verweerster over de omvang van de onderneming getoetst. In dit verband heeft verzoekster verweerster bij brief van 31 mei 2013 meegedeeld dat kleine en middelgrote ondernemingen aanspraak kunnen maken op een vermindering van vergoedingen. Daartoe moeten bewijsstukken worden overgelegd betreffende de omvang van de onderneming. Zonder overlegging van dit bewijs kan een vermindering niet in overweging worden genomen.

Op 20 november 2013 heeft verzoekster beslissing SME (2013) 4439 vastgesteld en aan verweerster betekend. In deze beslissing stelde verzoekster dat verweerster geen aanspraak kon maken op vermindering van de vergoeding voor administratieve kosten. Daarom moest een extra vergoeding voor administratieve kosten van 9.950,00 EUR in rekening worden gebracht. Deze beslissing ging vergezeld van een vermelding van beroepstermijn en rechtsmiddelen, volgens welke [verweerster] binnen twee maanden na ontvangst van de beslissing beroep kon instellen bij het Gerecht van de Europese Unie.

Bij brief van 22 november 2013 heeft verzoekster aan verweerster de factuur toegezonden voor de betaling van de vergoeding voor administratieve kosten ten bedrage van 9.950,00 EUR, te voldoen op 22 december 2013, zoals aangekondigd in beslissing SME (2013) 4439.

Bij brief van 22 december 2013 heeft verzoekster herinnerd aan de openstaande betaling. De vervaldatum werd thans gesteld op 20 februari 2014.

Verweerster heeft de vergoeding voor administratieve kosten niet betaald en heeft bij het Gerecht van de Europese Unie ook geen beroep ingesteld tegen beslissing SME (2013) 4439 van 20 november 2013.

Op 15 mei 2019 heeft verzoekster beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Regensburg en vordert zij van verweerster betaling van 9 950,00 EUR.

II.

De relevante bepalingen van het Unierecht zijn te vinden in:

artikel 274 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie krachtens het Verdrag van Lissabon, in werking getreden op 1 december 2009 (geconsolideerde versie bekendgemaakt in PB C 115 van 9 mei 2008, blz. 47), laatstelijk gewijzigd bij de Akte betreffende de voorwaarden voor de toetreding van de Republiek Kroatië en de aanpassing van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB EU L 112/21 van 24 april 2012) m.i.v. 1 juli 2013, hierna: „VWEU”

Bij gebreke van bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens de Verdragen zijn geschillen waarin de Unie partij is, niet uit dien hoofde onttrokken aan de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties.

Artikel 288 VWEU

Teneinde de bevoegdheden van de Unie te kunnen uitoefenen, stellen de instellingen verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen vast.

Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.

Een besluit is verbindend in al zijn onderdelen. Indien de adressaten worden vermeld, is het alleen voor hen verbindend.

Aanbevelingen en adviezen zijn niet verbindend.

Artikel 299 VWEU

De besluiten van de Raad, de Commissie of de Europese Centrale Bank welke voor natuurlijke of rechtspersonen, met uitzondering van de staten, een geldelijke verplichting inhouden, vormen executoriale titel.

De tenuitvoerlegging geschiedt volgens de bepalingen van burgerlijke rechtsvordering die van kracht zijn in de staat op het grondgebied waarvan zij plaatsvindt. De formules van tenuitvoerlegging wordt, zonder andere controle dan de verificatie van de authenticiteit van de titel, aangebracht door de nationale autoriteit die door de regering van elke lidstaat daartoe wordt aangewezen. Van de aanwijzing geeft zij kennis aan de Commissie en aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Nadat de bedoelde formaliteiten op verzoek van de belanghebbende zijn vervuld, kan deze de tenuitvoerlegging volgens de nationale wetgeving voortzetten door zich rechtstreeks te wenden tot de bevoegde instantie.

De tenuitvoerlegging kan niet worden geschorst dan krachtens een beschikking van het Hof. Evenwel behoort het toezicht op de regelmatigheid van de wijze van tenuitvoerlegging tot de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties.

Artikel 74 van verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PB 2006, L 396, blz. 1); hierna: „verordening nr. 1907/2006”.

1. *De krachtens artikel 6, lid 4, artikel 7, leden 1 en 4, artikel 9, lid 2, artikel 11, lid 4, artikel 17, lid 2, artikel 18, lid 2, artikel 19, lid 3, artikel 22, lid 5, artikel 62, lid 7, en artikel 92, lid 3, vereiste vergoedingen worden vastgesteld in een verordening van de Commissie die uiterlijk op 1 juni 2008 volgens de in artikel 133, lid 3, bedoelde procedure wordt aangenomen.*

2. *Voor registratie van een stof in een hoeveelheid tussen 1 en 10 ton behoeft geen vergoeding te worden betaald indien het registratiedossier de volledige informatie in bijlage VII bevat.*

3. *De structuur en de hoogte van de in lid 1 bedoelde vergoedingen worden zo bepaald dat rekening wordt gehouden met de in het kader van deze verordening vereiste werklast voor het Agentschap en de bevoegde*

instantie, en de opbrengsten ervan in combinatie met andere inkomstenbronnen van het Agentschap overeenkomstig artikel 96, lid 1, toereikend zijn om de kosten van de verrichte diensten te dekken. Bij het bepalen van de vergoedingen voor registratie wordt rekening gehouden met de werkzaamheden die overeenkomstig titel VI kunnen worden verricht. In het geval van artikel 6, lid 4, artikel 7, leden 1 en 5, artikel 9, lid 2, artikel 11, lid 4, artikel 17, lid 2, en artikel 18, lid 2, wordt bij het bepalen van de structuur en de hoogte van de vergoedingen rekening gehouden met de hoeveelheidsklasse van de te registreren stof. In alle gevallen wordt er een lagere vergoeding voor kleine en middelgrote ondernemingen vastgesteld. In het geval van artikel 11, lid 4, wordt bij de specificatie en de hoogte van de vergoedingen rekening gehouden met de gezamenlijke dan wel afzonderlijke indiening van de informatie. In geval van een verzoek overeenkomstig artikel 10 bis, onder xi), wordt bij het bepalen van de structuur en de hoogte van de vergoedingen rekening gehouden met de werklast van het Agentschap voor de beoordeling van de verantwoording.

4. In de in lid 1 bedoelde verordening is bepaald in welke omstandigheden een deel van de vergoedingen aan de bevoegde instantie van de betrokken lidstaat wordt overgedragen.

5. Het Agentschap kan kosten aanrekenen voor de andere van zijn geleverde diensten.

Artikel 94 van verordening nr. 1907/2006

1. Tegen beslissingen van de kamer van beroep of, bij ontbreken van recht op beroep bij de kamer, tegen beslissingen van het Agentschap, kan bij het Gerecht van eerste aanleg of het Hof van Justitie beroep worden ingesteld overeenkomstig artikel 230 van het Verdrag.

2. Ingeval het Agentschap nalaat een besluit te nemen, kan bij het Gerecht van eerste aanleg of het Hof van Justitie een beroep wegens nalaten worden ingesteld overeenkomstig artikel 232 van het Verdrag.

3. Het Agentschap treft de noodzakelijke maatregelen om aan het arrest van het Gerecht van eerste aanleg of het Hof van Justitie te voldoen.

Artikel 13 van verordening (EG) nr. 340/2008 van de Commissie van 16 april 2008 betreffende de aan het Europees Agentschap voor chemische stoffen te betalen vergoedingen krachtens verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) (PB L 107, blz. 6), hierna: „verordening (EG) nr. 340/2008”

1. Een natuurlijke of rechtspersoon die aanspraak maakt op een lagere vergoeding krachtens de artikelen 3 tot en met 10, stelt het Agentschap hiervan in kennis bij de indiening van de registratie, de aanpassing van de

registratie, het verzoek, de kennisgeving, het herbeoordelingsverslag, de aanvraag of het beroep waarvoor de vergoeding moet worden betaald.

2. Een natuurlijke of rechtspersoon die aanspraak maakt op een vrijstelling van vergoeding overeenkomstig artikel 74, lid 2, van verordening (EG) nr. 1907/2006, stelt het Agentschap hiervan bij de indiening van de registratie in kennis.

3. Het Agentschap kan te allen tijde om bewijsstukken verzoeken ter staving dat aan de voorwaarden voor een lagere vergoeding of vrijstelling van vergoeding is voldaan.

4. Wanneer een natuurlijke of rechtspersoon die aanspraak maakt op een lagere vergoeding of een vrijstelling van vergoeding, zijn recht op verlaging of vrijstelling niet kan aantonen, brengt het Agentschap de volledige vergoeding in rekening, vermeerderd met een vergoeding voor administratieve kosten. Wanneer een natuurlijke of rechtspersoon die aanspraak heeft gemaakt op een lagere vergoeding, deze reeds heeft betaald, doch het recht daarop niet kan aantonen, brengt het Agentschap de rest van de volledige vergoeding in rekening, vermeerderd met een vergoeding voor administratieve kosten. Artikel 11, leden 2, 3 en 5, is van overeenkomstige toepassing.

De relevante bepalingen van het nationale recht zijn als volgt:

Art. 101 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (grondwet voor de Bondsrepubliek Duitsland) van 23 mei 1949 (BGBl. blz.1), laatstelijk gewijzigd bij wet van 19 december 2022 (BGBl. I blz. 2478), hierna: „GG”

1. Speciale rechterlijke instanties zijn niet toegestaan. Niemand kan tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent.

2. Rechterlijke instanties voor bijzondere onderwerpen kunnen alleen bij wet worden ingesteld.

§ 17 a Gerichtsverfassungsgesetz (wet op de rechterlijke organisatie) in de op 9 mei 1975 gepubliceerde versie (BGBl. I blz. 1077), laatstelijk gewijzigd bij artikel 5 van de wet van 19 december 2022 (BGBl. I blz. 2606), hierna: „GVG”

(1) Wanneer een rechter met kracht van gewijsde heeft verklaard dat de tak van de rechterlijke macht waartoe hij behoort bevoegd is, zijn de andere rechterlijke instanties aan deze beslissing gebonden.

(2) Ingeval van onbevoegdheid van de tak van de rechterlijke macht waartoe hij behoort, verklaart de rechter dit ambtshalve, nadat de partijen zijn gehoord, en verwijst hij het geschil tegelijkertijd naar de bevoegde rechter van de toelaatbare procedure. Indien meer dan één rechter bevoegd is, wordt verwezen naar de door de eiser of verzoeker te kiezen rechter of,

bij gebreke van een keuze, naar de door de rechter aangewezen rechter. De beslissing is bindend voor de rechter naar wie de zaak is verwezen, wat betreft de bevoegde tak van de rechterlijke macht.

(3) De rechter kan vooraf verklaren dat de tak van de rechterlijke macht waartoe hij behoort bevoegd is. Hij beslist vooraf als een partij de bevoegdheid betwist.

(4) De beslissing krachtens de leden 2 en 3 kan zonder mondelinge behandeling worden genomen. Deze dient te worden gemotiveerd. Tegen de beslissing kan onmiddellijk beroep worden ingesteld overeenkomstig de bepalingen van het toepasselijke reglement van orde. Tegen een beslissing van de hogere rechterlijke instantie van een deelstaat kunnen de betrokken partijen slechts beroep instellen bij de hoogste rechterlijke instantie van de Bondsrepubliek indien dit in de beslissing is toegestaan. Het beroep wordt toegestaan indien de rechtsvraag van fundamenteel belang is of indien de rechter afwijkt van de beslissing van een van de hoogste Duitse federale rechterlijke instanties of van de gemeenschappelijke kamer van de hoogste Duitse federale rechterlijke instanties. De hoogste federale rechterlijke instantie is gebonden aan de toelating van het beroep.

(5) De rechter waarbij beroep tegen een beslissing ten gronde wordt ingesteld, onderzoekt niet of de tak van de rechterlijke macht waartoe hij behoort bevoegd is.

(6) De leden 1 tot en met 5 zijn van overeenkomstige toepassing op de rechterlijke instanties die bevoegd zijn voor burgerlijke geschillen, familiezaken en zaken op het gebied van oneigenlijke rechtspraak in hun onderlinge verhouding.

§ 40 Verwaltungsgerichtsordnung (wetboek bestuursprocesrecht) in de op 19 maart 1991 gepubliceerde versie (BGBl. I blz. 686), laatstelijk gewijzigd bij artikel 1 van de wet van 14 maart 2023 (BGBl. 2023 I blz. 71), hierna: „VwGO”

(1) Een beroep op de bestuursrechter is mogelijk in alle publiekrechtelijke geschillen van niet-constitutionele aard, tenzij de geschillen door het federale recht uitdrukkelijk aan een andere rechterlijke instantie zijn toegewezen; publiekrechtelijke geschillen op het gebied van het recht van de deelstaten kunnen ook krachtens het recht van de betrokken deelstaat aan een andere rechterlijke instantie worden toegewezen.

(2) Voor goederenrechtelijke vorderingen die voortvloeien uit opofferingen ten behoeve van het algemeen belang en uit publiekrechtelijke bewaarneming, alsmede voor vorderingen tot schadevergoeding wegens schending van publiekrechtelijke verplichtingen die niet op een publiekrechtelijke overeenkomst berusten, staat een beroep op de gewone rechter open; dit geldt niet voor geschillen over het bestaan en het bedrag van een vordering tot compensatie in de zin van artikel 14, lid 1, tweede zin,

van de Duitse grondwet. De bijzondere bepalingen van het ambtenarenrecht en inzake de procedure bij verrekening van geldelijke nadelen als gevolg van de intrekking van onwettige bestuurshandelingen blijven onverlet.

§ 167 VwGO

(1) Tenzij in deze wet anders is bepaald, is het achtste boek van het Duitse wetboek van burgerlijke rechtsvordering van overeenkomstige toepassing op de tenuitvoerlegging. De voor de tenuitvoerlegging bevoegde rechter is de rechter van eerste aanleg.

(2) De beslissingen ter zake van een vordering tot nietigverklaring [Anfechtungsklage] of tot verkrijging van een rechterlijk bevel [Verpflichtungsklage] kunnen slechts bij voorraad uitvoerbaar worden verklaard ten aanzien van de kosten.

§ 168 VwGO

(1) Tenuitvoergelegd worden

- 1. definitieve en bij voorraad uitvoerbare rechterlijke beslissingen,*
- 2. voorlopige maatregelen,*
- 3. gerechtelijke schikkingen,*
- 4. beschikkingen inzake vaststelling van de kosten,*
- 5. scheiderechterlijke uitspraken van publiekrechtelijke scheidsgerechten die uitvoerbaar zijn verklaard, mits de beslissing over de uitvoerbaarheid definitief is geworden of bij voorraad uitvoerbaar is verklaard.*

(2) Met het oog op de tenuitvoerlegging kunnen aan de partijen op hun verzoek afschriften van de uitspraak zonder vermelding van de feiten en zonder motivering worden verstrekt, waarvan de betekening dezelfde gevolgen heeft als de betekening van een volledige uitspraak.

§ 173 VwGO

Voor zover deze wet geen bepalingen betreffende de procedure bevat, zijn de wet op de rechterlijke organisatie en het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, met inbegrip van § 278, lid 5, en § 278a van overeenkomstige toepassing indien de fundamentele verschillen tussen beide soorten procedures zich daar niet tegen verzetten; boek 6 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering is niet van toepassing. De bepalingen van titel zeventien van de wet op de rechterlijke organisatie zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat het Oberlandesgericht (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaten) wordt vervangen door het Oberverwaltungsgericht (hoogste bestuursrechter van de deelstaten), het Bundesgerichtshof (hoogste federale rechter in burgerlijke en

strafzaken) door het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter) en het wetboek van burgerlijke rechtsvordering door het wetboek bestuursprocesrecht. Rechter in de zin van § 1062 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering is de bevoegde bestuursrechter, rechter in de zin van § 1065 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering is de bevoegde hoogste bestuursrechter van de deelstaten.

§ 753 Zivilprozessordnung (wetboek van burgerlijke rechtsvordering) in de op 5 december 2005 gepubliceerde versie (BGBl. I blz. 3202), laatstelijk gewijzigd bij artikel 19 van de wet van 22 februari 2023 (BGBl. 2023 I blz. 51), hierna: „ZPO”

(1) Tenzij de tenuitvoerlegging aan de rechterlijke instanties is opgedragen, wordt de tenuitvoerlegging uitgevoerd door gerechtsdeurwaarders die deze in opdracht van de schuldeiser uitvoeren.

(2) De schuldeiser kan zich voor de verlening van de opdracht tot tenuitvoerlegging laten bijstaan door de griffie. De door de griffie ingeschakelde deurwaarder wordt geacht door de schuldeiser te zijn ingeschakeld.

(3) Het Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (ministerie van Justitie en Consumentenbescherming) is bevoegd om bij wettelijk besluit met instemming van de Bundesrat bindende formulieren voor de opdracht in te voeren. Voor elektronisch ingediende opdrachten kunnen speciale formulieren worden verstrekt.

(4) Schriftelijk in te dienen aanvragen en verklaringen van partijen alsmede schriftelijk in te dienen informatie, verklaringen, adviezen van deskundigen, vertalingen en verklaringen van derden kunnen als elektronisch document bij de gerechtsdeurwaarder worden ingediend. § 130a, de op grond daarvan gegeven wettelijke besluiten en § 298 zijn van overeenkomstige toepassing op het elektronische document. De Bondsregering kan in het wettelijk besluit krachtens § 130a, lid 2, tweede zin, bijzondere technische randvoorwaarden vaststellen voor de verzending en de verwerking van elektronische documenten in het kader van gedwongen tenuitvoerlegging door gerechtsdeurwaarders.

(5) § 130d is van overeenkomstige toepassing.

§ 764 ZPO

(1) Het aan de rechterlijke instanties toegewezen bevelen van tenuitvoerleggingshandelingen en de medewerking daarbij behoren tot de bevoegdheid van de Amtsgerichte (rechter van eerste aanleg) als voor de tenuitvoerlegging bevoegde rechter.

(2) *Tenzij de wet een andere rechter van eerste aanleg aanwijst, is de voor de tenuitvoerlegging bevoegde rechter de rechter van eerste aanleg in wiens arrondissement de tenuitvoerleggingsprocedure plaatsvindt of heeft plaatsgevonden.*

(3) *De beslissingen van de voor de tenuitvoerlegging bevoegde rechter worden bij beschikking gegeven.*

Mededeling inzake de bevoegdheid tot aanbrengen van de formule van tenuitvoerlegging op beslissingen van de organen van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie van 3 februari 1961, Bundesgesetzblatt, jaargang 1961, deel II, blz. 50, hierna: „mededeling van 3 februari 1961”

De federale minister van Justitie is belast met het aanbrengen van de formule van tenuitvoerlegging krachtens artikel 192, tweede alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap van 5 en 20 maart 1957 (Bundesgesetzblatt II, blz. 753, 1014).

III.

1. De beslissing van de bestuursrechter hangt af van de uitlegging van het Unierecht, met name artikel 94 van verordening (EG) nr. 1907/2006 en artikel 299 VWEU. Alvorens op het beroep te beslissen, moet de behandeling van de zaak dus worden geschorst en moet het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267, eerste alinea, onder b), en tweede alinea, VWEU om een prejudiciële beslissing worden verzocht.

a) Eerste prejudiciële vraag

Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of bij de rechterlijke instanties van de Unie beroep kan worden ingesteld wanneer een Europees agentschap de tenuitvoerlegging van een betalingsverplichting vordert op basis van een beslissing waartegen geen beroep kan worden ingesteld.

Een Duitse rechter bij wie beroep is ingesteld, mag alleen een beslissing ten gronde en dus over de gegrondheid van een beroep nemen wanneer de procedure valt onder de bevoegdheid van tak van de rechterlijke macht waartoe hij behoort en aan de overige vereisten voor een beslissing ten gronde is voldaan. Er zijn vijf onafhankelijke jurisdicties in Duitsland: de gewone jurisdictie met civiele en strafrechtelijke jurisdictie, de arbeidsjurisdictie, de sociale jurisdictie, de fiscale jurisdictie en de bestuursrechtelijke jurisdictie.

De rechterlijke instantie waarbij de zaak aanhangig is gemaakt, onderzoekt ambtshalve of de ingestelde procedure valt onder de bevoegdheid van de tak van de rechterlijke macht waartoe hij behoort. Indien een bestuursrechtelijke procedure wordt gevoerd hoewel deze niet openstaat overeenkomstig § 40 VwGO en de bijzondere toewijzingen, dient de geadieerde bestuursrechter het geschil

overeenkomstig § 17a, lid 2, GVG te verwijzen naar de rechterlijke instantie die in eerste aanleg bevoegd is. De rechter waarnaar de zaak is verwezen, kan de zaak niet terugverwijzen naar de verwijzende rechter of verwijzen naar een rechter van een andere jurisdictie.

Overeenkomstig § 17a, lid 4, eerste zin, GVG geschiedt de verwijzing bij beschikking. Ingevolge § 17a, lid 2, derde zin, GVG is de verwijzingsbeschikking voor de rechter naar wie de zaak is verwezen, bindend wat betreft de jurisdictie.

Bij wijze van uitzondering is de bindende werking van een verwijzingsbeschikking niet van toepassing in het geval van ernstige en kennelijke schendingen van het recht of kennelijke onjuistheden. Dit is het geval indien de verwijzing berust op een veronachtzaming van elementaire procedurele beginselen of op willekeurige overwegingen. Van een dergelijke willekeur is sprake wanneer de rechtssituatie op flagrante wijze wordt miskend en het ingenomen standpunt elke objectieve reden ontbeert, zodat de verwijzing op onaanvaardbare wijze afwijkt van het grondwettelijke beginsel van de wettige rechter overeenkomstig artikel 101, lid 1, tweede zin, GG.

De verwijzende rechter moet dus nagaan of in het concrete geval een bestuursrechtelijke procedure mogelijk is. Een bestuursrechtelijke procedure staat open wanneer een bijzondere bepaling relevant is die in dit rechtsgevolg voorziet (zogenoemde „aufdrängende Sonderzuweisung”) of wanneer aan de vereisten van de algemene bepaling in § 40, lid 1, eerste zin, VwGO is voldaan en het geschil niet uitdrukkelijk aan een andere jurisdictie wordt toegewezen (zogenoemde „abdrängende Sonderzuweisung”).

Krachtens § 40, lid 1, eerste zin, VwGO staat de bestuursrechtelijke procedure open voor alle publiekrechtelijke geschillen van niet-grondwettelijke aard, tenzij de geschillen bij federaal of deelstaatrecht uitdrukkelijk aan een andere rechter zijn toegewezen.

De verwijzende rechter is van mening dat het beslissende aanknopingspunt voor de beoordeling of een bestuursrechtelijke procedure openstaat, de aard is van de in het feitelijke betoog van verzoekster gestelde rechtsbetrekking waar de vordering uit voortvloeit. De rechtsbetrekking moet worden vastgesteld op basis van de vordering van verzoekster en de ter ondersteuning daarvan aangevoerde feiten. Van belang is derhalve het voorwerp van het geschil, dat wil zeggen de vordering in rechte, die nader bepaald wordt door de ter ondersteuning aangevoerde feitelijke omstandigheden (grond van de vordering).

In de onderhavige zaak vordert verzoekster betaling van een verschuldigde en onbetwistbare vergoeding voor administratieve kosten van 9 950,00 EUR op grond van verordening (EG) nr. 340/2008. De vordering van verzoekster is derhalve gericht op het afdwingen van de betalingsverplichting krachtens het recht inzake tenuitvoerlegging.

Of een bestuursrechtelijke procedure openstaat in tenuitvoerleggingszaken hangt af van de oorsprong van de titel. Het materiële karakter van de ten uitvoer te leggen vordering is niet relevant, omdat het voorwerp van de tenuitvoerleggingsprocedure niet langer de vaststelling van een materiële vordering is, maar het afdwingen ervan met behulp van machtsmiddelen van de staat.

De bevoegdheid van de bestuursrechter inzake tenuitvoerleggingsprocedures wordt uitsluitend bepaald door § 167 VwGO, die als *lex specialis* in de plaats treedt van de algemene bepaling in § 40, lid 1, eerste zin, VwGO. Volgens de heersende opvatting kan uit § 167 VwGO worden afgeleid dat de bepaling beoogt te vast te leggen op welke rechter een beroep kan worden gedaan. De bijzondere toewijzing van § 167 VwGO vereist een executoriale titel uit een bestuursrechtelijke procedure op grond van § 168, lid 1, VwGO. Volgens de verwijzende rechter is deze voorwaarde in het concrete geval niet vervuld, aangezien verzoekster verweerder tot betaling verplicht zonder voorafgaande gerechtelijke procedure. Of er überhaupt een materiële vordering tot betaling op grond van verordening (EG) nr. 340/2008 is ontstaan, is niet door een rechter uitgemaakt. Verzoekster baseert de vordering tot betaling uitsluitend op haar beslissing SME (2013) 4439 van 20 november 2013, waartegen geen beroep meer mogelijk is.

Artikel 94, lid 1, van verordening (EG) nr. [1907/2006] zou een „abdrängende Sonderzuweisung” (specifieke toewijzing van bevoegdheid aan een andere tak van de rechterlijke macht) kunnen zijn, met als gevolg dat geen bestuursrechtelijke procedure openstaat en de bestuursrechter van Regensburg niet over het beroep mag beslissen.

Overeenkomstig artikel 94, lid 1, van verordening (EG) nr. 1907/2006 kan tegen beslissingen van de kamer van beroep of, bij ontbreken van recht op beroep bij de kamer, tegen beslissingen van het Agentschap, bij de rechterlijke instanties van de Unie beroep worden ingesteld overeenkomstig [het huidige] artikel 263 van het Verdrag. Beslissing SME (2013) 4439 van 20 november 2013 is geen besluit waartegen beroep kan worden ingesteld krachtens artikel 91, lid 1, van verordening (EG) nr. 1907/2006, omdat de beslissing van het Agentschap is gebaseerd op artikel 13, lid 4, van verordening (EG) nr. 340/2008.

Volgens de uitdrukkelijke bewoordingen van artikel 94, lid 1, van verordening (EG) nr. 1907/2006 is een beroep bij de rechterlijke instanties van de Unie slechts ontvankelijk indien beroep is ingesteld tegen een beslissing van het Agentschap. Voor een beroep in de zin van deze bepaling is vereist dat een natuurlijke of rechtspersoon die verplicht is een vergoeding te betalen, beroep instelt. In het onderhavige geval is het echter het Agentschap dat rechtsbescherming vraagt tegen de betalingsplichtige verweerder.

Verzoekster is van mening dat in een dergelijke constellatie artikel 94, lid 1, van verordening (EG) nr. 1907/2006 niet van toepassing is. Het is weliswaar juist dat

artikel 94 van verordening (EG) nr. 1907/2006 voorziet in een rechtsmiddel. Deze norm biedt verzoekster echter niet de mogelijkheid de nakoming van de betalingsverplichting te vorderen. Verzoekster was evenmin bevoegd om de beslissing tegen rechtspersonen in Duitsland ten uitvoer te leggen.

Verweerster is daarentegen van mening dat de rechterlijke instanties van de Unie verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van Unierechtelijke maatregelen. Het beroep op de rechter is uitvoerig geregeld in artikel 94, lid 1, van verordening (EG) nr. 1907/2006. Er kan geen onderscheid worden gemaakt tussen de vaststelling van een vergoeding voor administratieve kosten en het afdwingen ervan. Een dergelijke kunstmatige opsplitsing ligt niet voor de hand, aangezien artikel 94, lid 1, van verordening (EG) nr. 1907/2006 een alomvattende controle van de bestuurshandelingen van verzoekster als instelling van de Unie beoogt.

De verwijzende rechter is het eens met hetgeen verweerster heeft aangevoerd en is van oordeel dat overeenkomstig artikel 94, lid 1, van verordening (EG) nr. 1907/2006 een beroep op de rechterlijke instanties van de Unie mogelijk is. Naast het argument van verweerster pleit het feit dat een soevereine maatregel – in casu in de vorm van een besluit over het bedrag van de vergoedingen voor administratieve kosten – rechtstreeks door een agentschap wordt uitgevoerd, voor de bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de Unie. Dit is dus een geval van rechtstreekse uitvoering van het Unierecht. Alleen in gevallen waarin door nationale autoriteiten bestuurlijke handelingen krachtens het Unierecht worden verricht (indirecte uitvoering van het Unierecht), staat daarentegen een beroep op de Duitse bestuursrechter open, aangezien het om een besluit van de Duitse overheid gaat. Daarom lijkt het passend soevereine besluiten van een agentschap als instelling van de Unie volledig door de Europese rechterlijke instanties te laten toetsen.

Voorts is de regeling in artikel 299, vierde alinea, VWEU, volgens welke het Hof van Justitie van de Europese Unie exclusief bevoegd is voor de schorsing van de tenuitvoerlegging en voor geschillen over het voortbestaan van de vordering ten gronde, in het voordeel van een bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de Unie. Met het oog op een uniforme toepassing van het recht binnen de Unie moet niet alleen de schorsing van de tenuitvoerlegging, maar – met uitzondering van artikel 299, vierde alinea, tweede zin, VWEU – de gehele tenuitvoerleggingsprocedure door de rechterlijke instanties van de Unie kunnen worden getoetst.

Voor het geval dat het Hof van Justitie van de Europese Unie op de eerste prejudiciële vraag antwoordt dat artikel 94, lid 1, van verordening (EG) nr. 1907/2006 aldus moet worden uitgelegd dat ook ter zake van de uitvoerbaarheid van besluiten van het Agentschap beroep kan worden ingesteld, verzoekt de verwijzende rechter om aan te geven of en in welke vorm het aanhangige bestuursrechtelijke geschil aan het Gerecht of aan het Hof van Justitie van de Europese Unie moet worden voorgelegd. Het nationale recht bevat alleen

regels voor de verwijzing naar nationale rechterlijke instanties van andere jurisdicties.

b) Tweede prejudiciële vraag

Indien het Hof van Justitie van de Europese Unie de eerste prejudiciële vraag ontkennend beantwoordt, moet vervolgens worden verduidelijkt of de beslissing van het Agentschap een executoriale titel vormt in de zin van artikel 299, eerste alinea, VWEU.

Overeenkomstig artikel 299, tweede alinea, VWEU geschiedt de tenuitvoerlegging volgens de bepalingen van burgerlijke rechtsvordering die van kracht zijn in de staat op het grondgebied waarvan zij plaatsvindt. Volgens de bewoordingen van artikel 299, eerste alinea, VWEU is deze bepaling echter alleen van toepassing op besluiten van de Raad, de Commissie of de Europese Centrale Bank welke een geldelijke verplichting inhouden.

Artikel 299, eerste alinea, VWEU bevat geen enkele beperking wat betreft de aard van de besluiten, maar is van toepassing op alle besluiten waarbij een geldelijke verplichting wordt vastgesteld (arrest van 16 juli 2020, ADR Center SpA/Europese Commissie, C-584/17, EU:C:2020:576, punt 51). Volgens de bewoordingen van artikel 299 VWEU is deze bepaling echter alleen van toepassing op besluiten van de Raad, de Commissie en de Europese Centrale Bank die een geldelijke verplichting inhouden. De tenuitvoerlegging van besluiten van andere Europese instellingen, zoals agentschappen, die een geldelijke verplichting inhouden, valt uitdrukkelijk niet onder deze bepaling.

Artikel 299, eerste alinea, VWEU zou op grond van zijn systematische positie alsmede van zijn doel en strekking ook aldus kunnen worden uitgelegd dat de tenuitvoerlegging van door andere Europese instellingen vastgestelde besluiten die een geldelijke verplichting inhouden, wordt beheerst door het burgerlijk procesrecht van de respectieve lidstaat (conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting op 7 november 2019, ADR Center SpA/Europese Commissie, C-584/17; EU:C:2019:941, punt 44).

Een ruime uitlegging van artikel 299 VWEU, volgens welke ook besluiten van het Agentschap die een geldelijke verplichting inhouden, hieronder vallen, wordt ook ondersteund door het feit dat noch verordening nr. 1907/2006 noch verordening (EG) nr. 340/2008 specifieke voorschriften inzake de tenuitvoerlegging bevat. Bij nadere beschouwing heeft het Agentschap weliswaar de bevoegdheid om vergoedingen voor administratieve kosten en andere vergoedingen op te leggen. Zij beschikt echter niet over de middelen om niet voor beroep vatbare besluiten over de vergoedingen voor administratieve kosten en andere vergoedingen ten uitvoer te leggen. De instellingen van de Unie kunnen slechts ten volle uitvoering geven aan het recht van de Unie als zij beschikken over middelen voor de gedwongen tenuitvoerlegging van de titels die zij in het leven roepen.

Bij gebrek aan specifieke bepalingen inzake tenuitvoerlegging in de verordeningen (EG) nr. 1907/2006 en nr. 340/2008 moet een beroep worden gedaan op de bepaling inzake gedwongen tenuitvoerlegging krachtens artikel 299 VWEU.

Artikel 299, tweede alinea, eerste zin, VWEU verwijst naar de bepalingen van burgerlijke rechtsvordering van de lidstaat op het grondgebied waarvan de tenuitvoerlegging plaatsvindt. In de Bondsrepubliek Duitsland wordt de tenuitvoerlegging in burgerlijke zaken geregeld door de bepalingen van boek 8 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering (§§ 704 e.v. ZPO).

Voor zover beslissing SME (2013) 4439 een executoriale titel is in de zin van artikel 299, eerste alinea, VWEU, moet deze op verzoek van de partij die om tenuitvoerlegging verzoekt – in dit geval het Agentschap – worden voorzien van een formule van tenuitvoerlegging, dat wil zeggen uitvoerbaar worden verklaard. Overeenkomstig artikel 299, tweede alinea, tweede zin, VWEU wordt de formule van tenuitvoerlegging aangebracht door de nationale autoriteit die door de regering van elke lidstaat daartoe wordt aangewezen, welke aanwijzing ter kennis wordt gebracht van de Commissie en het Hof van Justitie. In de Bondsrepubliek Duitsland is de federale minister van Justitie hiervoor verantwoordelijk (mededeling van 3 februari 1961). Nadat de formule van tenuitvoerlegging is aangebracht, kan de partij die om de tenuitvoerlegging verzoekt, zich rechtstreeks wenden tot de naar nationaal recht bevoegde instantie (artikel 299, derde alinea, VWEU). In de Bondsrepubliek Duitsland is de voor de tenuitvoerlegging bevoegde rechter krachtens § 764 ZPO of de deurwaarder krachtens § 753 ZPO de bevoegde tenuitvoerleggingsinstantie.

De toepasselijkheid van artikel 299 VWEU wordt ook ondersteund door het feit dat aan de andere vereisten voor tenuitvoerlegging is voldaan. Alleen natuurlijke en rechtspersonen kunnen worden beschouwd als adressaten van een executoriale titel in de zin van artikel 299 VWEU. Aan dit vereiste is in casu voldaan aangezien verweerster een privaatrechtelijke rechtspersoon is.

Bovendien vereist artikel 299 VWEU een besluit in de zin van artikel 288 VWEU als executoriale titel. Besluiten in de zin van deze bepaling zijn niet alleen abstracte algemene voorschriften van afgeleid Unierecht, zoals verordeningen of richtlijnen, maar ook besluiten. Hieronder vallen met name besluiten die zijn gericht tot adressaten overeenkomstig artikel 288, vierde alinea, tweede zin, VWEU, indien het gaat om een bindende beslissing die rechtstreekse gevolgen heeft voor de adressaat. Er is sprake van een bindende beslissing als een maatregel rechtstreekse werking heeft, dat wil zeggen aan de adressaat van een besluit rechten toekent of verplichtingen oplegt (arrest van 11 november 1981; 60/81, International Business Machines Corporation/Commissie van de Europese Gemeenschappen, EU:C:1981:264, punt 9; arrest van 22 juni 2000, C-147/96; Koninkrijk der Nederlanden/Commissie van de Europese Gemeenschappen, EU:C:2000:335, punt 25; beschikking van 8 maart 1991, Emerald Meats/Commissie, C-66/91, EU:C:1991:110, punt 26). Ook aan deze voorwaarde

is in het onderhavige geval voldaan. De niet voor beroep vatbare beslissing van het Agentschap verplicht verweerster tot betaling van een vergoeding voor administratieve kosten.

c) Derde prejudiciële vraag

Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de verwijzing naar de bepalingen van burgerlijke rechtsvordering van de staat op het grondgebied waarvan de tenuitvoerlegging plaatsvindt, ruim moet worden opgevat. Het Duitse burgerlijk procesrecht regelt niet alleen de procedure van een goede tenuitvoerleggingsmaatregel, maar ook de bevoegde tenuitvoerleggingsinstantie. De bevoegde tenuitvoerleggingsinstanties in de Bondsrepubliek Duitsland zijn de voor de tenuitvoerlegging bevoegde rechter (*Vollstreckungsgericht*, § 753 ZPO) of de deurwaarder (*Gerichtsvollzieher*, § 764 ZPO). Indien artikel 299 VWEU aldus zou moeten worden uitgelegd dat niet alleen wordt verwezen naar de tenuitvoerleggingsprocedure, maar ook naar de bepalingen betreffende de bevoegde tenuitvoerleggingsinstantie, volgt daaruit naar welke rechter het onderhavige geschil zou moeten worden verwezen.

2. De prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn relevant voor de beslissing.

Naar het voorlopig oordeel van de verwijzende rechter wijst veel erop dat een beroep op de bestuursrechter niet mogelijk is. Indien het Hof van Justitie van de Europese Unie de eerste vraag bevestigend beantwoordt, is een beroep op het Gerecht of het Hof van Justitie van de Europese Unie mogelijk, zodat de verwijzende rechter geen uitspraak ten gronde kan doen. Indien het Hof van Justitie van de Europese Unie de tweede en de derde vraag daarentegen bevestigend beantwoordt, staat een beroep op de gewone rechter open.

Indien verzoekster een beroep doet op de bestuursrechter, hoewel dit volgens § 40 VwGO en de bijzondere bepalingen niet mogelijk is, moet de geadieerde bestuursrechter de zaak overeenkomstig § 173, eerste zin, VwGO juncto § 17a, lid 2, eerste zin, GVG naar de bevoegde rechter van een andere jurisdictie verwijzen.

Een verwijzing kan dus pas in overweging worden genomen wanneer de prejudiciële vragen zijn opgehelderd.

Tegen de beslissing is geen beroep mogelijk (§ 146, lid 2, VwGO naar analogie).

[OMISSIS]

[handtekeningen]

Voor de juistheid en volledigheid van het afschrift

Regensburg, 14 april 2023

[OMISSIS]

[waarmarking]

WERKDOCUMENT