

**Predmet C-290/23**

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda**

**Datum podnošenja:**

8. svibnja 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Njemačka)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

6. travnja 2023.

**Tužitelj i žalitelj:**

Europska agencija za kemikalije (ECHA)

**Tuženik i druga stranka u žalbenom postupku:**

B-GmbH

**Predmet glavnog postupka**

Administrativna pristojba predviđena Uredbom (EZ) br. 340/2008

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

Tumačenje članka 299. stavka 1. UFEU-a te članka 13. stavka 4. i članka 11. stavka 3. Uredbe br. 340/2008, članak 267. UFEU-a

**Prethodna pitanja**

1. Treba li članak 299. stavak 1. prvi dio rečenice Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) tumačiti na način da se primjenjuje isključivo na odluke koje su donijeli Vijeće, Komisija ili Europska središnja banka ili se primjenjuje i na odluke Europske agencije za kemikalije kojima je određena administrativna pristojba u skladu s člankom 13. stavkom 4. Uredbe Komisije (EZ) br. 340/2008 od 16. travnja 2008. o naknadama i pristojbama plativima Europskoj agenciji za kemikalije u skladu s Uredbom (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH)?

2. Ako odluka Europske agencije za kemikalije o naplati takve administrativne pristojbe nije izvršiva:

Treba li članak 13. stavak 4. treći podstavak u vezi s člankom 11. stavkom 3. drugim podstavkom Uredbe (EZ) br. 340/2008 tumačiti na način da treba isključiti kondemnatornu tužbu radi isplate administrativne pristojbe?

### **Navedene odredbe prava Unije**

Članak 256. i sljedeći članci i članak 299. UFEU-a;

Članci 11. i 13. Uredbe Komisije (EZ) br. 340/2008 od 16. travnja 2008. o naknadama i pristojbama plativima Europskoj agenciji za kemikalije u skladu s Uredbom (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) (SL 2008., L 107, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 25., str. 283.);

Članci 74. i 94. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ (SL 2006., L 396, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 23., str. 3. i ispravak SL 2017., L 135, str. 46.)

### **Navedene odredbe nacionalnog prava**

Članak 40. Verwaltungsgerichtsordnung (Zakonik o upravnim sporovima, u daljnjem tekstu: VwGO)

### **Kratki prikaz činjeničnog stanja i postupka**

- 1 Kondemnatornom tužbom tužitelj zahtijeva da se tuženiku naloži plaćanje administrativne pristojbe na temelju članka 13. stavka 4. Uredbe br. 340/2008.
- 2 Tužitelj, Europska agencija za kemikalije, sa sjedištem u Helsinkiju, u Finskoj, tijelo je Europske unije s pravnom osobnošću. Osnovan je Uredbom br. 1907/2006. Nadležan je za upravljanje i provođenje tehničkih, znanstvenih i upravnih aspekata Uredbe te osiguravanje usklađenosti u tom području (glava X., članak 75. i sljedeći članci Uredbe). Uredbom se, među ostalim, proizvođačima i uvoznicima kemikalija uvode različite obveze registracije.
- 3 Komisija je na temelju članka 74. stavka 1. Uredbe br. 1907/2006 donijela Uredbu br. 340/2008, koja u člancima 11. i 13. sadržava odredbe o, među ostalim, upravnoj pristojbi te smanjenju naknada i pristojbi.

- 4 Tuženik je 2010. podnio registraciju na temelju Uredbe br. 1907/2006, navodeći da je srednje poduzeće u smislu Preporuke 2003/361/EZ. Međutim, prema tužiteljevim navodima tuženik nije u propisanim rokovima dostavio potrebne dokaze o tome.
- 5 Tužitelj je zatim 9. kolovoza 2016. donio Odluku SME (2016) 3729 u kojoj je utvrdio da tuženik nema pravo na smanjenje naknade za registraciju koja je Uredbom br. 1907/2006 predviđena za srednja poduzeća te je u skladu s člankom 13. stavkom 4. Uredbe br. 340/2008 stoga dužan platiti razliku između naknade za velika poduzeća i već plaćene naknade. Osim toga, tužitelj je utvrdio da je tuženik morao platiti administrativnu pristojbu koja je 2,5 puta veća od financijske koristi koju je ostvario jer je prilikom registracije naveo neistinite informacije o veličini poduzeća. Na priloženom računu od 9. kolovoza 2016. zaračunana je administrativna pristojba u iznosu od 17 437,00 eura. Odluci SME (2016) 3729 priložena je uputa o pravnom lijeku, u kojoj se navodi da se na temelju članka 94. stavka 1. Uredbe br. 1907/2006 u vezi s člankom 263. UFEU-a može u roku od dva mjeseca od primitka odluke pokrenuti postupak pred Općim sudom Europske unije radi preispitivanja zakonitosti te odluke.
- 6 Tuženik nije pokrenuo postupak protiv Odluke SME (2016) 3729, ali unatoč nekoliko podsjetnika tužitelja nije platio traženi iznos.
- 7 Tužitelj je zatim 16. svibnja 2019. podnio Verwaltungsgerichtu Halle (Upravni sud u Halleu, Njemačka) tužbu kojom je tražio da se tuženiku naloži da mu isplati iznos od 17 437 eura.
- 8 Upravni sud odbacio je tužbu kao nedopuštenu. Kao obrazloženje je u biti naveo da je vođenje upravnog spora isključeno na temelju članka 40. VwGO-a. Naime, ocijenio je da u predmetnom slučaju nije riječ o aktu njemačke javne vlasti, nego o takozvanoj izravnoj provedbi prava Unije. Utvrdio je da određivanje administrativnih naknada na temelju članka 13. stavka 4. Uredbe br. 340/2008 predstavlja izravno izvršavanje europskih javnih ovlasti. Smatrao je da nadležnost njemačkih tijela odnosno sudova osobito ne proizlazi iz članka 299. UFEU-a. Istaknuo je da u tom članku nije navedeno da su izvršive vlastite upravne odluke europskih agencija. Budući da je popis iz članka 299. UFEU-a taksativan, te se odluke prema njegovu mišljenju ne mogu ni tumačenjem obuhvatiti tom odredbom. Naveo je da ni iz načela „effet utile” ne može proizlaziti ovlast (a još manje obveza) nacionalnih sudova da europskim agencijama dodijele nadležnosti koje im nisu priznate pravom Unije. Pojasnio je da se tako člankom 94. Uredbe br. 1907/2006 u vezi s člankom 263. UFEU-a pojedincima jedino omogućuje da osporavaju tužiteljeve mjere. Presudio je da se ni Uredbom br. 1907/2006 ni Uredbom br. 340/2008 tužitelju ne dodjeljuje ovlast da putem tužbe, bilo pred europskim sudovima bilo pred nacionalnim sudovima, provede odnosno „izvrši” odluke koje je donio u okviru vlastite uprave. Napomenuo je da je u pogledu delegiranja ovlasti za donošenje odluka tijelima koja nisu obuhvaćena Ugovorima, kao što je tužitelj, Sud Europske unije u svojoj presudi Meroni iz 1958. utvrdio kriterij o kojem se zatim raspravljalo u vezi s pojmom „institucionalna ravnoteža”.

Istaknuo je da se prema tom kriteriju delegiranje ovlasti može odnositi isključivo na „jasno određene provedbene ovlasti”, čije izvršavanje „u potpunosti” nadzire Europska komisija. Međutim, u skladu s tekstom Uredbe br. 340/2008 (članak 13. stavak 4. u vezi s člankom 11. stavkom 3.), valja prema njegovu mišljenju smatrati da je, kao mogući odgovor na nepravodobno plaćanje naknada i pristojbi zaračunanih na temelju te uredbe, predviđeno – isključivo – odbijanje zahtjeva za koji se plaća naknada. Ocijenio je da bi se pravom na podnošenje tužbe na nacionalnoj razini radi ostvarivanja njegovih prava tužitelju dodijelile dodatne ovlasti. Međutim, to bi prema njegovu mišljenju trebalo učiniti na europskoj razini.

- 9 Upravni sud odobrio je tužiteljevu žalbu podnesenu protiv njegove presude.

### **Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku**

- 10 Tužitelj u biti tvrdi da su pravila javnopravne odredbe bitne za donošenje odluke u ovom slučaju odredbe prava Unije, odnosno Uredbe br. 340/2008, a posebice njezina članka 13. stavka 4. Upravni sud dužan je prema njegovu mišljenju iscrpiti mogućnosti predviđene nacionalnim postupovnim pravom kako bi osigurao koristan učinak („effet utile”) prava Europske unije. Navodi da je tako člankom 94. stavkom 1. Uredbe br. 1907/2006 predviđeno da se njegove odluke mogu osporavati u postupku pred Općim sudom Europske unije ili Sudom Europske unije. Nasuprot tomu, napominje da se osnovnim pravnim pravilima ne omogućuje tužitelju da protiv fizičkih ili pravnih osoba pokrene postupak pred Općim sudom Europske unije ili Sudom Europske unije radi ispunjavanja njihovih obveza na temelju odluka koje se na njih odnose. Ističe da također nije ovlašten izvršiti svoje odluke protiv njemačkih pravnih osoba.
- 11 Osim toga, pojašnjava da se načelom lojalne suradnje, utvrđenim europskim pravom u članku 4. stavku 3. UEU-a, zahtijeva da su nacionalni sudovi dužni agenciji Europske unije omogućiti izvršenje upravne pristojbe određene u skladu s pravom Unije. Tvrdi da su presudom upravnog suda povrijeđena načela ekvivalentnosti i djelotvornosti, koja su predviđena europskim pravom. Smatra da mu je u Njemačkoj praktički onemogućeno izvršavanje prava dodijeljenih člankom 13. stavkom 4. Uredbe br. 340/2008. Navodi da bi u usporedivoj situaciji u kojoj njemačko tijelo javne vlasti naplaćuje administrativnu pristojbu bilo moguće pokrenuti postupak pred upravnim sudovima. Ističe da, suprotno stajalištu upravnog suda, zakonodavac očito smatra da se tužiteljeve odluke koje se odnose na naplatu administrativne pristojbe na temelju članka 13. stavka 4. Uredbe br. 340/2008 također mogu provesti u državama članicama, prema potrebi i prisilno uz intervenciju sudova država članica. Tvrdi da bi suprotnom isključivo o poštenju poduzetnika ovisilo hoće li potonji platiti upravnu pristojbu. Tako se prema njegovu mišljenju ne može postići cilj te odredbe, sprječavanje podnošenja neistinitih informacija. Osim toga, smatra da bi poduzetnici koji su postupali u skladu s propisima i platili zaračunane administrativne troškove bili u nepovoljnijem položaju.

- 12 Tuženik u biti tvrdi da se opća načela europskog prava koja navodi tužitelj ne smiju zloupotrijebiti kako bi se navodne pravne praznine popunile u suprotnosti s jasnom dodjelom ovlasti i neizravno na štetu pojedinih gospodarskih subjekata. Ističe da je riječ o svjesnoj odluci Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije da se tužitelju ne omogući izvršenje eventualnih pristojbi. Smatra da je, čak i pod pretpostavkom da je u predmetnom sporu utvrđena pravna praznina, zadaća europskog zakonodavca da u budućnosti usvoji odgovarajuće odredbe i uvrsti ih, primjerice, u Uredbu br. 1907/2006 ili Uredbu br. 340/2008. Osim toga, napominje da tužitelj ima na raspolaganju sredstva za sankcioniranje eventualnih povreda u slučaju neplaćanja. Navodi da mu je, primjerice, dopušteno da registracije stvari koje su zatražili podnositelji provede tek nakon što su potonji platili predmetne naknade. Osim toga, ako poduzetnik traži da ga se kvalificira kao malo ili srednje poduzeće (MSP), prema njegovu bi mišljenju bilo moguće to određivanje provesti tek nakon podnošenja dostatnih dokaza i u skladu s njim donijeti odluku o smanjenju naknade. Tvrdi da tužitelj na temelju svoje upravne prakse može sâm učinkovito provesti svoje odluke o naknadama. Stoga smatra da mu u tom pogledu nije potrebna pomoć njemačkih upravnih sudova.

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

- 13 Prethodna pitanja potrebna su za donošenje presude povodom žalbe.
- 14 Za razliku od prvostupanjskog suda, sud koji je uputio zahtjev smatra da se tužba ne može odbaciti kao nedopuštena uz obrazloženje da je vođenje upravnog spora isključeno na temelju članka 40. stavka 1. VwGO-a.
- 15 Točno je da s obzirom na široke nadležnosti dodijeljene europskim sudovima u području odluka kojima se izvršavaju javne ovlasti u pravilu ne postoji nadležnost nacionalnih upravnih sudova. Međutim, u ovom predmetu spor se ne odnosi na tužiteljev akt protiv kojeg je tuženik mogao ostvariti pravnu zaštitu podnošenjem tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, nego pravo na isplatu koje tužitelj potražuje općom kondemnatornom tužbom, za čije izvršenje protiv tuženika želi ishoditi pravnu osnovu.
- 16 Što se tiče razgraničenja nadležnosti između sudova Europske unije i nacionalnih sudova, sud koji je uputio zahtjev ističe da je u predmetnom slučaju riječ o naplati javnopravnog potraživanja tijela Europske unije koje je u okviru svoje stvarne nadležnosti ovlašteno djelovati na području Savezne Republike Njemačke. To je razgraničenje prema tome uređeno člankom 274. UFEU-a. U skladu s tom odredbom, sporovi u kojima je Unija jedna od stranaka nisu na osnovi toga izuzeti iz nadležnosti sudova država članica osim kada je nadležnost dodijeljena Sudu Europske unije Ugovorima.
- 17 Kao što je to pravilno istaknuo Upravni sud, nadležnost sudova Europske unije taksativno je navedena u članku 256. i sljedećim člancima UFEU-a.



- 18 U pogledu tužiteljeve nadležnosti relevantan je članak 94. stavak 1. Uredbe br. 1907/2006. Odluka Agencije može se prema toj odredbi osporavati u postupku pred Općim sudom ili Sudom Europske unije u skladu s člankom 263. UFEU-a. To se također odnosi na tužiteljeve odluke kojima je odredio administrativnu pristojbu u skladu s Uredbom br. 340/2008 (vidjeti, na primjer, presudu Suda od 7. ožujka 2018. – T-855/16 – juris). Nasuprot tomu, člankom 256. i sljedećim člancima UFEU-a, a osobito člankom 263. UFEU-a, ne predviđa se nadležnost Općeg suda ili Suda Europske unije u vezi s postupcima poput onog u predmetnom slučaju, koji se odnose na naplatu već zaračunanih pristojbi. Ako u slučaju spora pred Sudom Europske unije ne postoji odredba prava Unije kojom se Sudu Europske unije dodjeljuje takva nadležnost, on nije nadležan za odlučivanje o njemu (vidjeti presudu Suda od 5. rujna 2007. – T-295/05 – juris, napomena 51. i druga upućivanja).
- 19 Zbog toga sud koji je uputio zahtjev smatra da tužitelj može svoje potraživanje ostvarivati pred njemačkim sudom. Osim toga, trebalo bi biti moguće i vođenje upravnog spora na temelju članka 40. stavka 1. VwGO-a jer se čini da je riječ o javnopravnom sporu. Činjenično stanje i pravne posljedice koje iz njega proizlaze temelje se u predmetnom slučaju na europskom javnom pravu, odnosno Uredbi br. 340/2008. Čak i ako se ne bi mogla donijeti odluka u upravnom sporu, tužba se zbog tog razloga ne bi mogla odbaciti kao nedopuštena, nego bi u tom slučaju spor trebalo u skladu s člankom 17.a stavkom 2. GVG-a uputiti nadležnom građanskom sudu.
- 20 Međutim, dopuštenost kondemnatorne tužbe također ovisi o tome ima li tužitelj potreban pravni interes.
- 21 Pravni interes za kondemnatornu tužbu u pravilu ne postoji ako vjerovnik već ima izvršnu ispravu koja se odnosi na tužbeni zahtjev i ako se na temelju nje može jednostavno provesti prisilno izvršenje protiv dužnika. Odlukom od 9. kolovoza 2016. tužitelj je već donio kondemnatornu odluku, koja je konačna (vidjeti presudu Suda od 19. studenoga 2018. – T-494/17 – juris, točku 63.).
- 22 Za postojanje pravnog interesa stoga je bitno ima li tužitelj izvršnu ispravu s obzirom na konačnu odluku koju je donio u pogledu naplate administrativne pristojbe na temelju članka 13. stavka 4. Uredbe br. 340/2008. To u biti ovisi o tome ulaze li takve odluke u područje primjene članka 299. stavka 1. UFEU-a. Sud treba pojasniti prvo prethodno pitanje postavljeno u tom pogledu.
- 23 U skladu s prvim dijelom rečenice članka 299. stavka 1. UFEU-a, akti Vijeća, Komisije ili Europske središnje banke kojima se nameće novčana obveza, osim ako se ona nameće državama, izvršivi su. Izvršenje je prema članku 299. stavku 2. prvoj rečenici UFEU-a uređeno pravilima građanskog postupka koja su na snazi u državi na čijem se državnom području ono provodi. Čak i ako se prvi dio rečenice članka 299. stavka 1. UFEU-a odnosi isključivo na prisilno izvršenje izvršnih isprava koje su donijeli Vijeće, Komisija i Europska središnja banka, sud koji je uputio zahtjev smatra da nije jasno mogu li se izvršiti odluke drugih institucija

Europske unije. Tako je Opći sud Europske unije u rješenju od 8. ožujka 2012. (T-573/10, t. 43.) utvrdio da nepoštovanje roka za plaćanje na računu kojim je Europska agencija za lijekove (EMA) odredila točan iznos potraživanja prema farmaceutskom poduzeću ima za posljedicu, među ostalim, to da se dugovani iznos može prisilno izvršiti. U predmetu C-392/20 poljski sud (Sad Rejonowy dla Warszawy-Mokotawa w Warszawie (Općinski sud u Varšavi-Mokotówu, Poljska)) uputio je Sudu Europske unije, među ostalim, pitanje treba li članak 299. UFEU-a tumačiti na način da se primjenjuje isključivo na odluke Vijeća, Komisije ili Europske središnje banke (ESB) ili i na tužiteljeve odluke kojima je određena dodatna administrativna naknada. Međutim, nakon što je postupak brisan zbog obustave, na to pitanje nije odgovoreno. Iz razmatranja iznesenih u mišljenju nezavisne odvjetnice J. Kokott od 7. studenoga 2019. u predmetu C-584/17 (juris – točka 40.) proizlazi da se na pitanje mogu li odluke koje su europske agencije donijele u okviru vlastite uprave biti izvršive u smislu članka 299. UFEU-a ne može dati nedvosmislen niječan odgovor, kako se čini da smatra upravni sud. Nezavisna odvjetnica istaknula je u tom pogledu da se u vezi sa žaliteljevom argumentacijom ponajprije postavlja pitanje znači li činjenica da se u članku 299. UFEU-a navode samo akti Vijeća, Komisije i ESB-a da akti drugih institucija ili ostalih tijela Unije zapravo ne mogu biti izvršivi u smislu članka 299. UFEU-a ako to nije izričito utvrđeno primarnim pravom, primjerice člankom 280. UFEU-a u pogledu presuda Suda Europske unije, a Sud, koliko je vidljivo, još nije odgovorio na to pitanje.

- 24 Osim toga, u slučaju da tužiteljeve odluke o naplati takve administrativne pristojbe nisu izvršive i da stoga postoji pravni interes za kondemnatornu tužbu, sud koji je uputio zahtjev drugim prethodnim pitanjem želi utvrditi treba li članak 13. stavak 4. treći podstavak u vezi s člankom 11. stavkom 3. drugim podstavkom Uredbe br. 340/2008 tumačiti na način da treba isključiti kondemnatornu tužbu radi isplate administrativne pristojbe.
- 25 U skladu s člankom 13. stavkom 4. trećim podstavkom Uredbe, među ostalim se stavak 3. članka 11. primjenjuje *mutatis mutandis*. Tom se odredbom određuje da, ako se plaćanje (naknada ili drugih pristojbi) ne izvrši prije isteka roka predviđenoga stavkom 2., Agencija utvrđuje drugi rok za plaćanje. Ako se plaćanje ne izvrši prije isteka toga drugog roka, zahtjev se odbija. Zakonodavac prema tome smatra da se zahtjev fizičke ili pravne osobe za registraciju ili pružanje neke druge tužiteljeve administrativne ili profesionalne usluge može odbiti i ako je u cijelosti zaračunana naknada odnosno pristojba i/ili administrativna pristojba u skladu s člankom 13. stavkom 4. Uredbe br. 340/2008, tako da bi tužitelj mogao od podnositelja zahtjeva zahtijevati predujam kako bi osigurao ostvarivanje prava na plaćanje administrativne pristojbe. Isto tako, za razliku od, primjerice, članka 10. stavka 3. Uredbe Vijeća br. 297/95 od 10. veljače 1995. o naknadama koje se plaćaju Europskoj agenciji za ocjenu lijekova (EMA), u Uredbi br. 340/2008 ne navodi se izričito da bi tužitelj u slučaju nepravodobnog plaćanja pristojbe također mogao pokrenuti sudski postupak. U svakom slučaju, okolnost da Uredbom (EZ) br. 340/2008 nije izričito predviđena mogućnost da tužitelj podnese tužbu mogla bi značiti da je zakonodavac Unije

nedvojbeno taksativno uredio posljedice neplaćanja naknada i pristojbi (vidjeti presudu Bayerisches Verwaltungsgerichta (Upravni sud Bavorske, Njemačka) od 18. prosinca 2017. – 20 BV 16.2024 – juris, točku 20.). Međutim, na pitanje je li zbog toga isključena mogućnost da tužitelj podnese kondemnatornu tužbu u slučaju neplaćanja administrativne pristojbe, osobito u vezi s već izvršenom registracijom ili drugim administrativnim ili profesionalnim uslugama, ne može se nedvojbeno odgovoriti, nego ga Sud treba pojasniti.

RADNI DOKUMENT