

Mål C-290/23

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

8 maj 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Tyskland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

6 april 2023

Klagande:

Europeiska kemikaliemyndigheten (ECHA)

Motpart:

B-GmbH

Saken i det nationella målet

Administrativ avgift enligt förordning (EG) nr 340/2008

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av artikel 299 första stycket FEUF, artikel 13.4 och artikel 11.3 i förordning nr 340/2008 och artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artikel 299.1 första stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) tolkas så, att den endast är tillämplig på beslut som antas av rådet, kommissionen eller Europeiska centralbanken, eller är den också tillämplig på beslut som antas av Europeiska kemikaliemyndigheten, varigenom en administrativ avgift uttagits enligt artikel 13.4 i kommissionens förordning (EG) nr 340/2008 av den 16 april 2008 om de avgifter som ska betalas till Europeiska kemikaliemyndigheten enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr

1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach)?

2. Om Europeiska kemikaliemyndighetens beslut om att ta ut en sådan administrativ avgift inte utgör en exekutionstitel:

Ska artikel 13.4 tredje stycket i förordning (EG) nr 340/2008, jämförd med artikel 11.3 andra stycket i samma förordning, tolkas så, att det inte är möjligt att föra en fullgörelsetalan om betalning av en administrativ avgift?

Anförda unionsbestämmelser

Artikel 256 och följande artiklar, artikel 299 FEUF

Kommissionens förordning (EG) nr 340/2008 av den 16 april 2008 om de avgifter som ska betalas till Europeiska kemikaliemyndigheten enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) (EUT L 107, 2008, s. 6), artiklarna 11, 13

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (EUT L 396, 2006, s. 1, och rättelse i EUT L 136, 2007, s. 3), artiklarna 74, 94

Anförda nationella bestämmelser

Verwaltungsgerichtsordnung (förvaltningsprocesslagen) (VwGO), 40 §

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Klaganden har, genom fullgörelsetalan, yrkat att motparten ska förpliktas att betala en administrativ avgift enligt artikel 13.4 i förordning nr 340/2008.
- 2 Klaganden, Europeiska kemikaliemyndigheten med säte i Helsingfors, Finland, är ett unionsorgan med status som juridisk person. Den inrättades genom förordning nr 1907/2006. Den ansvarar för handläggning och utförande av förordningens tekniska, vetenskapliga och administrativa frågor och för att sörja för enhetlighet på detta område (avdelning X, artikel 75 och följande artiklar i förordningen). Förordningen ålägger tillverkare och importörer av kemikalier bland annat olika registreringskyldigheter.

- 3 På grundval av artikel 74.1 i förordning (EG) nr 1907/2006 antog kommissionen förordning (EG) nr 340/2008, i vilken artiklarna 11 och 13 innehåller bestämmelser om bland annat administrativa avgifter och nedsättning av avgifter.
- 4 År 2010 lämnade motparten in en registreringsanmälan enligt förordning nr 1907/2006 och angav att det var ett medelstort företag i den mening som avses i rekommendation 2003/361/EG. Enligt de uppgifter som klaganden har lämnat har motparten emellertid inte lämnat in den bevisning som krävdes för detta inom den föreskrivna fristen.
- 5 Klaganden antog den 9 augusti 2016 beslut SME (2016) 3729, i vilket det konstaterades att motparten inte hade rätt till en nedsättning av registreringsavgiften enligt förordning nr 1907/2006 för medelstora företag och således var skyldig att betala mellanskillnaden mellan den avgift som redan betalats och avgiften för stora företag, i enlighet med artikel 13.4 i förordning nr 340/2008. Klaganden konstaterade vidare att motparten skulle betala en administrativ avgift som uppgick till 2,5 gånger den ekonomiska fördel som motparten hade fått genom att lämna felaktiga uppgifter om bolagets storlek vid registreringen. I en faktura av den 9 augusti 2016, som bifogades som bilaga, fastställdes den administrativa avgiften till 17 437,00 euro. Beslutet SME (2016) 3729 åtföljdes av information om hur beslutet kunde överklagas, där det angavs att talan för att pröva lagligheten av detta beslut kunde väckas vid Europeiska unionens tribunal inom två månader från mottagandet av beslutet, enligt artikel 94.1 i förordning nr 1907/2006 jämförd med artikel 263 FEUF.
- 6 Motparten överklagade inte beslutet SME (2016) 3729, men betalade inte heller det begärda beloppet, trots flera påminnelser från klaganden.
- 7 Den 16 maj 2019 väckte klaganden talan vid Verwaltungsgericht Halle (förvaltningsdomstol i Halle) och yrkade att motparten skulle förpliktas att till klaganden betala 17 437 euro.
- 8 Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstolen) avvisade talan. Verwaltungsgericht motiverade sitt beslut huvudsakligen med att beslutet inte kunde överklagas till förvaltningsdomstolen enligt 40 § VwGO. I förevarande fall var det nämligen inte fråga om en rättsakt som antagits av en tysk offentlig myndighet, utan om ett så kallat direkt genomförande av unionsrätten. Fastställandet av administrativa avgifter enligt artikel 13.4 i förordning nr 340/2008 utgör en direkt akt från en unionsmyndighet. I synnerhet följer inte tyska myndigheters eller domstolars behörighet av artikel 299 FEUF. Beslut fattade av EU-myndigheter inom ramen för deras egen förvaltning nämns inte där som en exekutionstitel. Eftersom förteckningen i artikel 299 FEUF är uttömmande kunde dessa beslut inte heller omfattas av denna bestämmelse genom tolkning. Principen om ändamålsenlig verkan ger inte heller de nationella domstolarna rätt (och än mindre skyldighet) att ge EU-myndigheter befogenheter som de inte har enligt unionsrätten. Således ger artikel 94 i förordning nr 1907/2006 jämförd med artikel 263 i FEUF endast enskilda personer möjlighet att vidta åtgärder gentemot klagandens åtgärder.

Varken förordning nr 1907/2006 eller förordning nr 340/2008 ger klaganden befogenhet att genomdriva eller få de beslut de fattat inom ramen för sin egna förvaltning ”verkställda” genom att väcka talan, vare sig vid europeiska domstolar eller vid nationella domstolar. När det gäller delegering av beslutsbefogenheter till organ som inte omfattas av fördraget, såsom klaganden, har EU-domstolen i domen i målet Meroni från år 1958 utvecklat ett kriterium som senare har diskuterats under nyckelordet ”institutionell jämvikt”. Enligt detta kan en delegering av befogenheter endast gälla ”exakt definierade verkställande befogenheter”, vars utövande ”fullständigt” kontrolleras av Europeiska kommissionen. Enligt ordalydelsen i förordning nr 340/2008 (artikel 13.4 jämförd med artikel 11.3) ska det emellertid anses att den enda möjlighet att reagera på en underlåtenhet att betala de avgifter som tagits ut enligt denna förordning inom den föreskrivna fristen, är att avvisa den avgiftsbelagda begäran. En rätt för klaganden att väcka talan om genomdrivande på nationell nivå skulle ge klaganden ytterligare befogenheter. Detta borde däremot ha skett på europeisk nivå.

- 9 Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstolen) har godtagit klagandens överklagande av sin dom.

Parternas huvudargument

- 10 Klaganden har i huvudsak gjort gällande att de offentligrättsliga bestämmelser som är i fråga i förevarande mål är unionsrättsliga bestämmelser, nämligen förordning nr 340/2008, och särskilt artikel 13.4 i denna förordning. Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstolen) är dessutom skyldig att uttömma de möjligheter som erbjuds i nationell processrätt för att unionsrätten ska få en praktisk verkan (”ändamålsenlig verkan”). Enligt artikel 94.1 i förordning nr 1907/2006 kan dess beslut överklagas genom talan vid Europeiska unionens tribunal eller Europeiska gemenskapernas domstol. I de underliggande bestämmelserna föreskrivs däremot inte någon möjlighet för klaganden att väcka talan mot fysiska eller juridiska personer vid Europeiska unionens tribunal eller vid Europeiska unionens domstol i syfte att säkerställa att deras skyldighet enligt de beslut som är riktade till dem iakttas. Den har inte heller utrustats med befogenheter som ger den rätt att verkställa dess beslut gentemot tyska juridiska personer.
- 11 Dessutom kräver den unionsrättsliga principen om lojalt samarbete som slås fast i artikel 4.3 FEU att nationella domstolar ska göra det möjligt för en myndighet inom Europeiska unionen att verkställa en administrativ avgift som fastställts i enlighet med unionsrätten. Verwaltungsgerichts (förvaltningsdomstolen) dom strider mot den unionsrättsliga likvärdighetsprincipen och den unionsrättsliga effektivitetsprincipen. Det har i praktiken blivit omöjligt för klaganden att utöva de rättigheter som följer av artikel 13.4 i förordning nr 340/2008 i Tyskland. I en situation med liknande faktiska omständigheter, som avser indrivning av administrativa avgifter av en tysk offentlig myndighet, finns det möjlighet att väcka talan vid förvaltningsdomstol. I motsats till vad Verwaltungsgericht

(förvaltningsdomstolen) har antagit har lagstiftaren givetvis utgått från att klagandens beslut om indrivning av en administrativ avgift enligt artikel 13.4 i förordning nr 340/2008 även kan genomdrivas i medlemsstaterna – om nödvändigt genom tvångsmedel på rättslig väg i medlemsstaterna. I annat fall, skulle frågan huruvida ett företag betalar den administrativa avgiften endast vara beroende av företagets hederlighet. Syftet med bestämmelsen, nämligen att motverka tillhandahållande av falska uppgifter, kan inte uppnås på detta sätt. Dessutom skulle de företag som uppträdde rättstroget och betalade den administrativa avgift som togs ut missgynnas.

- 12 Motparten har i huvudsak gjort gällande att de allmänna unionsrättsliga principer som klaganden har hänvisat till inte får missbrukas för att fylla påstådda luckor i lagstiftningen i strid med klara befogenhetsfördelningar och indirekt till nackdel för enskilda ekonomiska aktörer. Det rör sig om ett medvetet beslut av Europaparlamentet och Europeiska unionens råd att inte ge klaganden någon egen möjlighet till verkställighet med avseende på eventuella avgifter. Även om det antas att en lucka i lagstiftningen har upptäckts i förevarande tvist, ankommer det på unionslagstiftaren att anta en bestämmelse för framtiden och att införa den i exempelvis förordning nr 1907/2006 eller förordning nr 340/2008. Klaganden har dessutom handlingsmöjligheter att vidta sanktioner mot eventuella överträdelser vid utebliven betalning. Klaganden skulle till exempel ha rätt att genomföra de av sökandena begärda registreringarna av ämnen först när sökandena har betalat de relevanta avgifterna. I den mån ett företag ansöker om att klassificeras som ett litet eller medelstort företag (SMF), skulle det dessutom vara möjligt att göra en sådan kvalificering och utfärda ett beslut om nedsatta avgifter i enlighet därmed så snart som tillräcklig bevisning har ingetts. Klaganden har själv, genom att utforma sin administrativa praxis, möjlighet att på ett effektivt sätt genomdriva sina avgiftsbeslut. Klaganden var följaktligen inte beroende av motsvarande hjälp från de tyska förvaltningsdomstolarna.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 13 Tolkningsfrågorna är nödvändiga för att avgöra ett överklagande mot domen i andra instans.
- 14 Till skillnad från den lägre instansen anser den hänskjutande domstolen att talan inte kan avvisas med motiveringen att beslutet inte kunde överklagas till förvaltningsdomstolen enligt 40 § 1 VwGO.
- 15 Med avseende på den omfattande tilldelningen av befogenheter till europeiska domstolar när det gäller statens beslut saknar de nationella förvaltningsdomstolarna visserligen regelmässigt behörighet. Föremålet för tvisten i förevarande mål är emellertid inte en rättsakt som antagits av klaganden mot vilken motparten hade kunnat få rättsligt skydd genom att väcka en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, utan ett betalningsanspråk som

klaganden har gjort gällande genom en allmän fullgörelsetalan för vars verkställighet klaganden vill få en exekutionstitel mot motparten.

- 16 Vad gäller avgränsningen mellan unionsdomstolens och de nationella domstolarnas behörighet har den hänskjutande domstolen påpekat att det i förevarande fall rör sig om att genomdriva en offentligrättslig fordran som görs gällande av ett unionsorgan som, inom ramen för sin materiella behörighet, får utföra uppgifter som ingår i utövandet av statens suveränitet i Tyskland. Denna avgränsning följer således av artikel 274 FEUF. Enligt denna bestämmelse ska, om Europeiska unionens domstol inte är behörig enligt fördragen, tvister i vilka unionen är part, inte vara undantagna från de nationella domstolarnas behörighet.
- 17 Behörigheten för Europeiska unionens domstolar är - som Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstolen) korrekt har påpekat - uttömmande uppräknad i artikel 256 och följande artiklar FEUF.
- 18 Inom klagandens behörighetsområde är artikel 94.1 i förordning nr 1907/2006 relevant. Enligt denna bestämmelse får bland annat talan väckas vid tribunalen eller vid Europeiska unionens domstol mot ett beslut som fattats av myndigheten enligt artikel 263 FEUF. Detta gäller även för beslut som fattats av klaganden genom vilka denne fastställt en administrativ avgift enligt förordning nr 340/2008 (se till exempel EU-domstolen, dom av den 7 mars 2018, T-855/16). När det gäller talan av detta slag, där det handlar om genomdrivande av redan uttagna avgifter, innehåller artikel 256 och följande artiklar FEUF, särskilt även artikel 263 FEUF, däremot inte någon bestämmelse som ger tribunalen eller Europeiska unionens domstol behörighet. Om en tvist anhängiggörs vid Europeiska unionens domstol utan att det finns en bestämmelse i unionsrätten som ger Europeiska unionens domstol motsvarande behörighet, kan den inte avgöra tvisten (se EU-domstolens beslut av den 5 september 2007, T-295/05, punkt 51 och där anförd rättspraxis).
- 19 Mot denna bakgrund har den hänskjutande domstolen utgått från att klagande kan göra sin fordran gällande vid en tysk domstol. För övrigt kan beslutet även överklagas till förvaltningsdomstol enligt 40 § 1 VwGO, eftersom det rör sig om en offentligrättslig tvist. De faktiska omständigheterna och de rättsliga följderna av dessa karakteriseras här av den europeiska offentliga rätten, nämligen av förordning nr 340/2008. Även om talan inte kunde väckas vid förvaltningsdomstol skulle talan inte kunna avvisas av denna anledning, utan rättstvisten skulle då i stället behöva hänskjutas till den behöriga civilrättsliga domstolen i enlighet med 17a § 2 GVG.
- 20 Huruvida fullgörelsetalan kan tas upp till sakprövning beror följaktligen även på huruvida klaganden har ett berättigat intresse av att få sin sak prövad.
- 21 I allmänhet föreligger det inte något berättigat intresse av att få talan om fullgörelse prövad om fordringsägaren redan har en verkställbar exekutionstitel avseende fordran och med stöd av denna lätt kan inleda ett

verkställighetsförfarande mot gäldenären. Klaganden har genom sitt beslut av den 9 augusti 2016 redan antagit ett kravbesked som kan vinna laga kraft (se, EU-domstolens beslut av den 19 november 2018, T-494/17, punkt 63).

- 22 Frågan huruvida det föreligger ett berättigat intresse av att få saken prövad beror således på huruvida klaganden redan förfogar över en verkställbar exekutionstitel, i form av det slutliga beslut om uttag av en administrativ avgift som den har fattat med stöd av artikel 13.4 i förordning nr 340/2008. Huruvida så är fallet beror huvudsakligen på om sådana beslut omfattas av tillämpningsområdet för artikel 299 första stycket FEUF. Den första frågan som ställs i detta sammanhang kräver ett klagörande från EU-domstolens sida
- 23 Enligt artikel 299 första stycket ska akter antagna av rådet, kommissionen eller Europeiska centralbanken som medför betalningsskyldighet vara verkställbara. Enligt artikel 299 andra stycket första meningen FEUF ska verkställigheten följa de civilprocessrättsliga regler som gäller i den medlemsstat inom vars territorium den sker. Även om artikel 299 första stycket FEUF endast avser verkställighet av exekutionstitlar utfärdade av rådet, kommissionen och Europeiska centralbanken, är det enligt den hänskjutande domstolen inte klart att beslut från andra institutioner inom Europeiska unionen inte kan bli föremål för verkställighet. I ett beslut av den 8 mars 2012 (T-573/10, punkt 43), fann Europeiska unionens domstol således att underlåtenhet att iaktta en betalningsfrist i en faktura genom vilken Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) närmare fastställt fordringsbeloppet gentemot ett läkemedelsföretag bland annat medför att det förfallna beloppet kan drivas in. En polsk domstol (Sad Rejonowy dla Warszawy-Mokotawa w Warszawie (Distriktsdomstolen i Warszawa Mokotów)) har i mål C-392/20 hänskjutit frågan till Europeiska unionens domstol, bland annat om huruvida artikel 299 FEUF ska tolkas så att den endast är tillämplig på beslut som antagits av rådet, kommissionen eller Europeiska centralbanken (ECB) eller även på klagandens beslut om påförande av en ytterligare administrativ avgift. Frågan har emellertid förblivit obesvarad efter det att förfarandet avskrivits med hänvisning till att det saknades anledning att döma i målet. Det framgår också av resonemanget i generaladvokat Kokotts förslag till avgörande av den 7 november 2019 i mål C-584/17 (punkt 40) att frågan om huruvida beslut som fattats inom ramen för europeiska myndigheters egna förvaltning kan vara verkställbara beslut i den mening som avses i artikel 299 FEUF inte kan besvaras nekande med den entydighet som Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstolen) uppenbarligen har antagit. Generaladvokaten konstaterade i detta sammanhang att klagandens argumentation först och främst väcker frågan huruvida det förhållandet att artikel 299 FEUF endast anger akter antagna av rådet, kommissionen och ECB, innebär att akter från unionens andra institutioner eller andra byråer utan uttrycklig primärrättslig förankring, så som till exempel i artikel 280 FEUF med avseende på EU-domstolens domar, inte kan vara verkställbara enligt artikel 299 FEUF och att denna fråga såvitt man kan se har ännu inte besvarats av domstolen.
- 24 För det fall klagandens beslut om uttag av en sådan administrativ avgift inte utgör en exekutionstitel och det således finns ett berättigat intresse av att få talan om

fullgörelse prövad, vill den hänskjutande domstolen genom den andra frågan få klarhet i huruvida artikel 13.4 tredje stycket jämförd med artikel 11.3 andra stycket i förordning nr 340/2008 ska tolkas så, att det inte är möjligt att föra en fullgörelsetalan om betalning av den administrativa avgiften.

- 25 Enligt artikel 13.4 tredje stycket i förordningen ska artikel 11.3 gälla i tillämpliga delar. I bestämmelsen föreskrivs att om betalning av (avgiften) inte sker före utgången av den tidsfrist som anges i punkt 2 ska kemikaliemyndigheten fastställa en ny betalningsfrist. Om betalning inte sker före utgången av den andra tidsfristen ska kemikaliemyndigheten avvisa begäran. Följaktligen har lagstiftaren utgått från att en fysisk eller juridisk persons begäran om registrering eller utförande av någon annan administrativ eller yrkesmässig tjänst av klaganden kan nekas även om hela avgiften och/eller den administrativa avgiften enligt artikel 13.4 i förordning nr 340/2008 har tagits ut men inte betalats, vilket innebär att klaganden skulle kunna kräva att den begärande parten betalar i förskott för att säkerställa att även kravet på betalning av den administrativa avgiften genomdrivs. Till skillnad från till exempel artikel 10.3 i rådets förordning (EG) nr 297/95 av den 10 februari 1995 om de avgifter som skall betalas till Europeiska läkemedelsmyndigheten för värdering av läkemedel innehåller förordning nr 340/2008 inte heller någon uttrycklig hänvisning till att klaganden också har möjlighet att väcka talan vid domstol om avgiften inte betalas i tid. Den omständigheten att det i förordning (EG) nr 340/2008 under alla omständigheter inte uttryckligen föreskrivs någon rätt för klaganden att väcka talan skulle kunna innebära att unionslagstiftaren slutgiltigt har reglerat följderna av utebliven betalning av avgifter (se Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Bayerns förvaltningsöverdomstol, Tyskland) (BayVGh), dom av den 18 december 2017, 20 BV 16.2024, punkt 20). Frågan om klaganden mot denna bakgrund är förhindrad att väcka talan om fullgörelse, i synnerhet när det gäller redan gjorda registreringar eller andra administrativa eller yrkesmässiga tjänster som utförts, i avsaknad av betalning av den administrativa avgiften, kan dock inte besvaras entydigt utan kräver ett klargörande av domstolen.