

Дело C-290/23

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда**

**Дата на постъпване в Съда:**

8 май 2023 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Германия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

6 април 2023 г.

**Ищец и въззивник:**

Европейска агенция по химикали (ЕЧА)

**Ответник и въззиваем:**

B-GmbH

**Предмет на главното производство**

Административна такса съгласно Регламент (ЕО) № 340/2008

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Тълкуване на член 299, първа алинея ДФЕС, член 13, параграф 4 и член 11, параграф 3 от Регламент № 340/2008, член 267 ДФЕС

**Преюдициални въпроси**

1. Трябва ли член 299, първа алинея, първа част от изречението от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) да се тълкува в смисъл, че същият се прилага само за решения, постановени от Съвета, от Комисията или от Европейската централна банка, или се прилага и по отношение на решенията на Европейската агенция по химикали, с които се събира административна такса по член 13, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 340/2008 на Комисията от 16 април 2008 година относно таксите и

плащанията, дължими на Европейската агенция по химикалите по силата на Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH)?

2. Ако решението на Европейската агенция по химикали за събиране на такава административна такса не представлява изпълнително основание:

трябва ли член 13, параграф 4, трета алинея във връзка с член 11, параграф 3, втора алинея от Регламент (ЕО) № 340/2008 да се тълкува в смисъл, че е изключено предявяването на осъдителен иск за плащане на административната такса?

### **Цитирани разпоредби на правото на Съюза**

членове 256 и сл., 299 ДФЕС;

Регламент (ЕО) № 340/2008 на Комисията от 16 април 2008 година относно таксите и плащанията, дължими на Европейската агенция по химикалите в съответствие с Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH) (ОВ L 107, 2008 г., стр. 6), членове 11 и 13;

Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH), за създаване на Европейска агенция по химикали, за изменение на Директива 1999/45/ЕО и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 793/93 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1488/94 на Комисията, както и на Директива 76/769/ЕИО на Съвета и директиви 91/155/ЕИО, 93/67/ЕИО, 93/105/ЕО и 2000/21/ЕО на Комисията (ОВ L 396, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 60, стр. 3), членове 74 и 94

### **Цитирани разпоредби на националното право**

Verwaltungsgerichtsordnung (Административнопроцесуален кодекс, наричан по-нататък „VwGO“), член 40

### **Кратко представяне на фактите и производството**

- 1 Ищецът иска чрез предявяване на осъдителен иск ответникът да бъде осъден да заплати административна такса по член 13, параграф 4 от Регламент № 340/2008.
- 2 Ищецът — Европейската агенция по химикали със седалище в Хелзинки, Финландия — е орган на Европейския съюз със собствена правосубектност.

Агенцията е създадена с Регламент № 1907/2006. Тя отговаря за управлението и осъществяването на техническите, научните и административните аспекти на този регламент и за гарантирането на съгласуваност в тази област (дъл X, член 75 и сл. от посочения регламент). Регламентът налага по-специално различни задължения за регистриране на производителите и вносителите на химикали.

- 3 На основание член 74, параграф 1 от Регламент № 1907/2006 Комисията приема Регламент № 340/2008, в членове 11 и 13 от който се съдържат правила по-специално относно административната такса, както и относно намалението на таксите и плащанията.
- 4 През 2010 г. ответникът подава заявление за регистрация съгласно Регламент № 1907/2006, като посочва, че е средно предприятие по смисъла на Препоръка 2003/361/ЕО. От сведенията на ищеца обаче става ясно, че ответникът не е представил в определения срок нужните доказателства.
- 5 В резултат от това на 9 август 2016 г. ищецът приема решение SME (2016) 3729, в което констатира, че ответникът няма право на прилаганото за средни предприятия намаление на таксите за своята регистрация съгласно Регламент № 1907/2006 и следователно дължи разликата между вече заплатената такса и таксата за големи предприятия съгласно член 13, параграф 4 от Регламент № 340/2008. Наред с това ищецът установява, че ответникът трябва да заплати административна такса, равна на 2,5 пъти финансовата печалба, която е получил от това, че при регистрацията е подал невярна информация за размера на предприятието. В приложената фактура от 9 август 2016 г. е определена административна такса в размер на 17 437,00 евро. Към решение SME (2016) 3729 е приложена информация за съществуващите средства за правна защита, в която се посочва, че съгласно член 94, параграф 1 от Регламент № 1907/2006 във връзка с член 263 ДФЕС може да бъде подадена жалба пред Общия съд на Европейския съюз за съдебен контрол на законосъобразността на това решение в срок от два месеца, считано от получаването на решението.
- 6 Ответникът не обжалва Решение SME (2016) 3729, но въпреки неколкото напомняния от страна на ищеца не заплаща исканата сума.
- 7 В резултат от това на 16 май 2019 г. ищецът предявява иск пред Verwaltungsgericht Halle (Административен съд Хале, Германия) с искане ответникът да бъде осъден да му заплати сумата от 17 437 евро.
- 8 Verwaltungsgericht (Административен съд) отхвърля иска като недопустим. Той мотивира решението си, като по същество посочва, че не е налице предвидената в член 40 от VwGO възможност за производство по административен ред. Той отбелязва, че всъщност в случая става въпрос не за акт на германски публичноправен орган, а за т.нар. пряко прилагане на правото на Съюза. Определянето на административни такси по член 13,

параграф 4 от Регламент № 340/2008 представлява пряк властнически акт на орган на ЕС. От член 299 ДФЕС по-специално не произтича компетентност на германските органи или съдилища. Според него този член не посочва административните решения на самите европейски агенции като изпълнителни основания. Тъй като изброяването в член 299 ДФЕС е изчерпателно, тези решения не могат да се включат в обхвата на тази разпоредба по тълкувателен път. От принципа на „*effet utile*“ също не може да се изведе право (а още по-малко задължение) на националните юрисдикции да предоставят на европейските агенции правомощия, които не са им признати съгласно правото на Съюза. Ето защо член 94 от Регламент № 1907/2006 във връзка с член 263 ДФЕС дава възможност единствено на физическите лица да предприемат действия срещу мерките на ищеца. Нито Регламент № 1907/2006, нито Регламент № 340/2008 признават на ищеца правото да налага изпълнението или „да изпълнява принудително“ по исков ред своите административни решения както пред европейските, така и пред националните юрисдикции. Що се отнася до делегирането на правомощия за вземане на решения на непосочени в Договора образувания, каквото е ищецът, в практиката си, създадена с дело *Mecon* от 1958 г., Съдът на Европейския съюз е развил критерий, който впоследствие е обсъждан под наименованието „институционално равновесие“. Съгласно този критерий делегирането на компетентност може да се отнася само до „точно определени изпълнителни правомощия“, чието упражняване се контролира „изцяло“ от Европейската комисия. Според *Verwaltungsgericht* (Административен съд) от текста на Регламент № 340/2008 (член 13, параграф 4 във връзка с член 11, параграф 3) обаче може да се приеме, че като възможност за ответно действие при неплащане в определения срок на таксите и плащанията е предвидено само отхвърлянето на заявлението, което поражда задължението за плащане на такса. Правото на ищеца да предяви иск на национално равнище за постановяване на изпълнението би му предоставило допълнителни правомощия; това обаче трябва да се направи на европейско равнище.

- 9 *Verwaltungsgericht* (Административен съд) е допуснал въззивната жалба на ищеца срещу решението си.

#### **Основни доводи на страните в главното производство**

- 10 Ищецът твърди по същество, че публичноправните норми от значение за разрешаването на спора в случая са разпоредби на правото на Съюза, а именно на Регламент № 340/2008, и по-специално член 13, параграф 4 от него. *Verwaltungsgericht* (Административен съд) бил длъжен да изчерпи възможностите, дадени от националното процесуално право, за да способства за полезния ефект („*effet utile*“) на правото на Европейския съюз. Така, Регламент № 1907/2006 предвиждал в член 94, параграф 1, че решенията на Агенцията могат да бъдат оспорени пред Общия съд на Европейския съюз или пред Съда на Европейския съюз. От друга страна,

основополагащите норми не предвиждали никаква възможност за ищеца да предяви иск срещу физически или юридически лица пред Общия съд на Европейския съюз или пред Съда на Европейския съюз, за да претендира изпълнение на тяхно задължение по силата на решенията, които са адресирани до тях. Ищецът нямал и компетентност, която би му дала право на принудително изпълнение на неговите решения срещу германски юридически лица.

- 11 Освен това принципът на лоялно сътрудничество, залегнал в правото на Съюза и уреден в член 4, параграф 3 ДЕС, задължавал националните юрисдикции да съдействат на агенция на Европейския съюз за принудителното изпълнение на плащането на административна такса, определена съгласно правото на Съюза. Решението на Verwaltungsgericht (Административен съд) нарушавало принципите на равностойност и ефективност на европейското право. Ищецът на практика бил възпрепятстван да упражни в Германия правата, предоставени му от член 13, параграф 4 на Регламент № 340/2008. В подобно положение, което има за предмет изискването на наложени от германски публичноправен орган административни такси, била налице възможност за съдебно производство пред административните съдилища. Обратно на разбирането на Verwaltungsgericht (Административен съд), законодателят очевидно приел, че решенията на ищеца, които имат за предмет изискването на административна такса по член 13, параграф 4 от Регламент № 340/2008, могат да бъдат приведени в изпълнение и в държавите членки — при необходимост принудително с участието на съдилищата на държавите членки. Иначе въпросът дали дадено предприятие заплаща административната такса щял да зависи само от неговата добросъвестност. По този начин целта на тази разпоредба, а именно да се предотврати предоставянето на невярна информация, не можела да се постигне. Освен това предприятията, които спазвали правилата и заплащали начислените административни такси, щели да бъдат в по-неблагоприятно положение.
- 12 Ответникът твърди по същество, че не бива да се злоупотребява с цитираните от ищеца общи принципи на европейското право, за да се запълнят предполагаеми празноти в правната уредба в разрез с предоставената ясна компетентност и непряко в ущърб на отделни икономически оператори. Ставало въпрос за обмислено решение на Европейския парламент и на Съвета на Европейския съюз да не се предвиждат никакви собствени възможности на ищеца за изпълнение по отношение на всякакви плащания. Дори да се предположи, че настоящият правен спор е разкрил празнота в правната уредба, задача на европейския законодател било да приеме съответна правна уредба за в бъдеще и да я добави например в Регламент № 1907/2006 или в Регламент № 340/2008. Освен това ищецът разполагал с възможности за предприемане на действия, за да санкционира евентуални нарушения в случай на неплащане. Така например той можел да направи исканите от заявителите регистрации на вещества едва след като са заплатили съответните такси. Освен това, в

случай че дадено предприятие искало да бъде определено като малко или средно предприятие (МСП), това можело да се направи и съответно да се издаде известие за намалена такса едва след като бъдат представени достатъчно доказателства. Ищецът имал възможност сам да осигури ефективно налагане на изпълнението на известията за такса, като организира административната си практика. Ето защо той не се нуждаел от съответно съдействие от страна на германските административни съдилища.

### **Кратко представяне на мотивите на преюдициалното запитване**

- 13 Отговорите на поставените преюдициални въпроси са необходими за произнасянето на въззивната инстанция.
- 14 За разлика от предходната инстанция, запитващата юрисдикция приема, че искът не може да бъде отхвърлен като недопустим с мотива, че не е налице предвидената в член 40, параграф 1 от VwGO възможност за производство по административен ред.
- 15 С оглед на предоставената широка компетентност на европейските юрисдикции да вземат властнически решения обикновено липсва компетентност на националните административни съдилища. В случая обаче предметът на спора не е акт на ищеца, срещу който ответникът би могъл да получи правна защита, като предяви иск за отмяна на основание член 263 ДФЕС, а претенция за плащане, предявена от ищеца по реда на общия осъдителен иск, за чието принудително изпълнение той иска да се снабди с изпълнителен титул срещу ответника.
- 16 За да разграничи компетентността на юрисдикциите на Съюза от тази на националните съдилища, запитващата юрисдикция посочва, че случаят се отнася до постановяването на изпълнение на публичноправно вземане на орган на Европейския съюз, който може да извършва властнически действия на територията на Федерална република Германия в рамките на своята материална компетентност. Следователно това разграничаване се определя съгласно член 274 ДФЕС. Според тази норма при условията на компетенциите, които Договорите предоставят на Съда на Европейския съюз, споровете по които Съюзът е страна, не могат на това основание да бъдат изключени от компетенциите на националните юрисдикции.
- 17 Както правилно отбелязва Verwaltungsgericht (Административен съд), компетентността на юрисдикциите на Европейския съюз е изчерпателно определена в член 256 и сл. ДФЕС.
- 18 В сферата на компетентност на ищеца е от значение член 94, параграф 1 от Регламент № 1907/2006. Според тази разпоредба може да бъде заведен иск пред Общия съд или пред Съда на Европейския съюз в съответствие с член 263 ДФЕС за оспорване по-специално на решение на Агенцията. Това важи и за решенията на ищеца, с които той определя административна такса

съгласно Регламент № 340/2008 (вж. например Общ съд на Европейския съюз, решение от 7 март 2018 г. — T-855/16 — съдебна практика). От друга страна, в членове 256 и сл. ДФЕС, и по-специално в член 263 ДФЕС, не се съдържат разпоредби, които да установяват компетентност на Общия съд или на Съда на Европейския съюз по отношение на такъв вид искове, свързани с постановяване на изпълнение на плащане на вече начислени такси. Ако спор бъде отнесен до Съда на Европейския съюз, при липсата на разпоредба на правото на Съюза, която му предоставя съответна компетентност, Съдът не може да се произнесе по този спор (вж. Съд на Европейския съюз, определение от 5 септември 2007 г. — T-295/05 — сборник съдебна практика, т. 51 и цитираната съдебна практика).

- 19 В този контекст запитващата юрисдикция приема, че ищецът може да предяви вземането си пред германски съд. Освен това би следвало да е налице и предвидената в член 40, параграф 1 от VwGO възможност за производство по административен ред, тъй като става въпрос за публичноправен спор. В случая фактите и произтичащите от тях правни последици са свързани с европейското публично право, а именно с Регламент № 340/2008. Дори да липсва възможност за производство по административен ред, искът не би могъл да се отхвърли като недопустим на това основание, а по-скоро спорът би трябвало да се върне на компетентния граждански съд в съответствие с член 17а, параграф 2 от Gerichtsverfassungsgesetz (Закон за съдебната власт, „GVG“).
- 20 Допустимостта на осъдителния иск обаче зависи и от това дали ищецът има изисквания правен интерес от защита.
- 21 По принцип липсва правен интерес от защита при осъдителен иск, когато кредиторът вече има изпълнителен титул по отношение на вземането и може лесно да го използва за принудително изпълнение срещу длъжника. С решението си от 9 август 2016 г. ищецът вече е издал акт за подлежащо на изпълнение задължение, станал окончателен (вж. Общ съд на Европейския съюз, определение от 19 ноември 2018 г. — T-494/17 — сборник съдебна практика, т. 63).
- 22 Ето защо наличието на правен интерес от защита зависи от това дали ищецът, като е постановил влязло в сила решение относно събирането на административна такса по член 13, параграф 4 от Регламент № 340/2008, вече разполага с изпълнителен титул. Дали случаят е такъв, зависи основно от това дали такъв вид решения попадат в приложното поле на член 299, първа алинея ДФЕС. За това се отнася първият поставен преюдициален въпрос, който трябва да бъде изяснен от Съда на Европейския съюз.
- 23 Съгласно член 299, първа алинея, първа част от изречението ДФЕС актовете на Съвета, на Комисията или на Европейската централна банка, които налагат парично задължение за субекти, имат изпълнителна сила. Според член 299, втора алинея, първо изречение ДФЕС принудителното изпълнение

се урежда от разпоредбите на гражданскопроцесуалните норми, които са в сила в държавата членка, на чиято територия то се осъществява. Дори член 299, първа алинея, първа част от изречениетоДФЕС да се отнася само до принудителното налагане на изпълнението на изпълнителни титубли, създадени от Съвета, от Комисията и от Европейската централна банка, според запитващата юрисдикция не става напълно ясно, че решенията, постановени от други органи на Европейския съюз, не подлежат на принудително изпълнение. Така в определение от 8 март 2012 г. (Т-573/10, т. 43) Общият съд на Европейския съюз приема, че последица от неспазването на срок за плащане на фактура, с която Европейската агенция по лекарствата (ЕМА) определя конкретния размер на вземане към фармацевтично предприятие, е по-специално възможността за принудително изпълнение по отношение на дължимата сума. По дело C-392/20 полски съд (Sad Rejonowy dla Warszawy-Mokotawa w Warszawie (Районен съд Варшава — Мокотов, Полша) отправя запитване до Съда на Европейския съюз дали член 299ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага само за решения, постановени от Съвета, Комисията или Европейската централна банка (ЕЦБ), или и за постановени от ищеца решения за налагане на допълнителна административна такса. Въпросът обаче остава без отговор, след като делото е прекратено поради липса на основание за постановяване на съдебно решение по същество. От съображенията, изложени в заключението на генерален адвокат Kokott от 7 ноември 2019 г. по дело C-584/17 (сборник съдебна практика — т. 40), следва, че на въпроса дали административните решения на самите европейски агенции могат да представляват решения с изпълнителна сила по смисъла на член 299ДФЕС, не може да се даде еднозначно отрицателен отговор, както явно приема Verwaltungsgericht (Административен съд). Там генералният адвокат посочва, че на първо място, с довода на жалбоподателката се поставя въпросът дали фактът, че в член 299ДФЕС се посочват само актове на Съвета, на Комисията и на ЕЦБ, означава, че актове на други институции или органи на Съюза в действителност не могат да имат изпълнителна сила съгласно член 299ДФЕС, без изрично да са инкорпорирани в първичното право, както това е направено например за решенията на Съда на Европейския съюз в член 280ДФЕС, и че както изглежда, досега Съдът не е давал отговор на този въпрос.

- 24 Освен това, в случай че постановените от ищеца решения за събиране на такава административна такса не представляват изпълнителни основания и следователно съществува правен интерес от защита за предявяване на осъдителен иск, с втория преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 13, параграф 4, трета алинея във връзка с член 11, параграф 3, втора алинея от Регламент № 340/2008 трябва да се тълкува в смисъл, че е изключено предявяването на осъдителен иск за заплащане на административната такса.
- 25 Съгласно член 13, параграф 4, трета алинея от посочения регламент член 11, параграф 3 по-специално се прилага *mutatis mutandis*. Тази разпоредба предвижда, че ако плащането (на таксите или другите плащания) не е



извършено преди изтичането на срока, предвиден в параграф 2, Агенцията определя втори срок за заплащане. Когато плащането не е извършено преди изтичането на втория срок, Агенцията отхвърля искането. Следователно законодателят приема, че подаденото от физическо или юридическо лице заявление за регистрация или за извършване от страна на ищеца на друга административна или техническа услуга може да бъде отхвърлено и когато е определено да се заплати пълната такса или да се направи/внесе пълното плащане и/или административната такса по член 13, параграф 4 от Регламент № 340/2008, но не е извършено плащане, така че ищецът би могъл да изиска от заявителя да извърши предварително плащане, за да гарантира налагане на изпълнението и на претенцията за плащане на административната такса. Също така, за разлика например от член 10, параграф 3 от Регламент № 297/95 на Съвета от 10 февруари 1995 година относно таксите, дължими на Европейската агенция за оценка на лекарствените продукти (ЕМА), Регламент № 340/2008 не предвижда изрично, че ако таксата не бъде платена в определения срок, ищецът също разполага с възможността да сезира съд. Във всеки случай фактът, че Регламент (ЕО) № 340/2008 не предвижда изрично възможността ищецът да предяви иск, би могъл да означава, че законодателят на Съюза е уредил изчерпателно последиците от неплащането/неизвършването на такси и плащания (вж. BayVGH (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof — Върховен административен съд на провинция Бавария, Германия), решение от 18 декември 2017 г. — 20 BV 16.2024 — т. 20). Въпросът дали в този контекст има пречка ищецът да предяви осъдителен иск при неплащане на административната такса, по-специално в случай на вече извършени регистрации или други административни или технически услуги, не може да получи еднозначен отговор, а трябва да бъде изяснен от Съда.