

Zadeva C-290/23

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

8. maj 2023

Predložitveno sodišče:

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Nemčija)

Datum predložitvene odločbe:

6. april 2023

Tožeča stranka in pritožnica:

Evropska agencija za kemikalije (ECHA)

Tožena stranka in nasprotna stranka v pritožbenem postopku:

B-GmbH

Predmet postopka v glavni stvari

Upravna taksa na podlagi Uredbe (ES) št. 340/2008

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Razlaga člena 299, prvi odstavek, PDEU, člena 13(4) in člena 11(3) Uredbe št. 340/2008, člen 267 PDEU

Vprašnji za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 299, prvi odstavek, prvi del stavka, Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) razlagati tako, da se ga uporablja izključno za odločbe, ki so jih sprejeli Svet, Komisija ali Evropska centralna banka, ali pa velja tudi za odločbe Evropske agencije za kemikalije, s katerimi je bilo, v skladu s členom 13(4) Uredbe Komisije (ES) št. 340/2008 z dne 16. aprila 2008 o pristojbinah in taksah, plačljivih Evropski agenciji za kemikalije na podlagi Uredbe (ES) št.

1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH), zahtevano plačilo upravne takse ?

2. Če odločba Evropske agencije za kemikalije o takšni upravni taksi ni izvršilni naslov:

Ali je treba člen 13(4), tretji pododstavek, v povezavi s členom 11(3), drugi pododstavek, Uredbe (ES) št. 340/2008 razlagati tako, da naj dajatvena tožba zaradi plačila upravne takse ne bo dovoljena?

Navedene določbe prava Unije

Člen 256 in naslednji, [člen] 299 PDEU;

Uredba Komisije (ES) št. 340/2008 z dne 16. aprila 2008 o pristojbinah in taksah, plačljivih Evropski agenciji za kemikalije na podlagi Uredbe (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH) (UL 2008, L 107, str. 6), člena 11, 13;

Uredba (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH), o ustanovitvi Evropske agencije za kemikalije ter spremembi Direktive 1999/45/ES ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 793/93 in Uredbe Komisije (ES) št. 1488/94 ter Direktive Sveta 76/769/EGS in direktiv Komisije 91/155/EGS, 93/67/EGS, 93/105/ES in 2000/21/ES (UL 2006, L 396, str. 1, in popravek v UL 2007, L 136, str. 3), člena 74, 94

Navedene nacionalne določbe

Verwaltungsgerichtsordnung (zakon o upravnih sodiščih, v nadaljevanju: VwGO), člen 40

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Tožeča stranka z dajatveno tožbo zahteva, da se toženi stranki naloži plačilo upravne takse iz člena 13(4) Uredbe št. 340/2008.
- 2 Tožeča stranka, Evropska agencija za kemikalije s sedežem v Helsinkih, Finska, je organ Evropske unije s statusom pravne osebe. Ustanovljena je bila z Uredbo št. 1907/2006. Pristojna je za upravljanje in izvedbo tehničnih, znanstvenih in upravnih vidikov te uredbe in za zagotavljanje usklajenosti na tem področju (naslov X, člen 75 in naslednji te uredbe). Uredba proizvajalcem in uvoznikom kemikalij med drugim nalaga različne obveznosti registracije.

- 3 Na podlagi člena 74(1) Uredbe št. 1907/2006 je Komisija sprejela Uredbo št. 340/2008, ki v členih 11 in 13 med drugim vsebuje pravila glede upravnih taks ter znižanja pristojbin in taks.
- 4 Tožena stranka je leta 2010 vložila registracijsko dokumentacijo v skladu z Uredbo št. 1907/2006 in ob tem navedla, da je srednje veliko podjetje v smislu Priporočila 2003/361/ES. Kot izhaja iz navedb tožeče stranke, pa tožena stranka v okviru postavljenih rokov za to ni predložila potrebnih dokazov.
- 5 Tožeča stranka je nato 9. avgusta 2016 sprejela odločbo SME (2016) 3729, v kateri je ugotovila, da tožena stranka ni upravičena do znižanja pristojbin za svojo registracijo na podlagi Uredbe št. 1907/2006 za srednje velika podjetja in je zato dolžna v skladu s členom 13(4) Uredbe št. 340/2008 plačati razliko med že plačano pristojbino in pristojbino za velika podjetja. Poleg tega je tožeča stranka ugotovila, da mora tožena stranka plačati upravno takso v višini 2,5-kratnika premoženjske koristi, ki jo je pridobila s tem, da je ob registraciji podala napačne podatke glede velikosti podjetja. V računu z dne 9. avgusta 2016, ki je bil priložen kot priloga, je bila upravna taksa določena na 17.437,00 EUR. Odločbi SME (2016) 3729 je bil dodan pravni pouk z opozorilom, da je v skladu s členom 94(1) Uredbe št. 1907/2006 v povezavi s členom 263 PDEU dopustno v roku dveh mesecev od vročitve odločbe vložiti tožbo zaradi preizkusa zakonitosti te odločitve pri Splošnem sodišču Evropske unije.
- 6 Tožena stranka ni vložila tožbe zoper odločbo SME (2016) 3729, vendar kljub več opominom tožeče stranke ni plačala zahtevanega zneska.
- 7 Tožeča stranka je nato 16. maja 2019 pri Verwaltungsgericht Halle (upravno sodišče v Halleju, Nemčija) vložila tožbo in zahtevala, da se toženi stranki naloži, da tožeči stranki plača znesek v višini 17.437 EUR.
- 8 Verwaltungsgericht (upravno sodišče) je tožbo zavrglo kot nedopustno. V obrazložitvi je v bistvenem obrazložilo, da v skladu s členom 40 VwGO upravno pravno sredstvo ni dovoljeno. V obravnavanem primeru namreč ne gre za pravni akt nemških organov javne oblasti, temveč za tako imenovano neposredno izvajanje prava Unije. Določitev upravnih pristojbin na podlagi člena 13(4) Uredbe št. 340/2008 je neposredni akt evropskih organov oblasti. Zlasti iz člena 299 PDEU ni razvidna pristojnost nemških organov oziroma sodišč. Tu samoupravne odločitve evropskih agencij niso navedene kot izvršilni naslovi. Ker je naštevanje v členu 299 PDEU izčrpno, teh odločitev tudi z razlago ni mogoče zajeti s to določbo. Tudi iz načela „*effet utile*“ ni mogoče izvesti upravičenja (ali celo dolžnosti) nacionalnih sodišč, da bi evropskim agencijam priznavali pristojnosti, ki jim na podlagi prava Unije niso priznane. Tako člen 94 Uredbe št. 1907/2006 v povezavi s členom 263 PDEU le posameznikom omogoča, da ukrepajo zoper ukrepe tožeče stranke. Tožeči stranki se niti z Uredbo št. 1907/2006 niti z Uredbo št. 340/2008 ne priznava pravice, da bi svoje samoupravne odločitve uveljavljala s tožbo oziroma dosegla njihovo „izvršitev“, in to niti pred evropskima niti pred nacionalnimi sodišči. V zvezi z prenosom

pooblastil za odločanje na organe, ki niso sopogodbeniki, kot je tožeča stranka, je Sodišče Evropske unije v sodbi Meroni iz leta 1958 izoblikovalo merilo, ki je bil nato predmet diskusije pod geslom „institucionalno ravnovesje“. Potemtakem bi se smel prenos pooblastil nanašati le „na jasno omejena izvedbena pooblastila“, katerih izvajanje „v polnem obsegu“ nadzoruje Evropska komisija. Na podlagi besedila Uredbe št. 340/2008 (člen 13(4) v povezavi s členom 11(3)) pa je mogoče izhajati iz tega, da je kot možen odziv na prepozno plačilo pristojbin in taks po tej uredbi – izključno – določena zavrnitev zahteve, za katero je treba plačati pristojbino. S pravico do tožbe se tožeči stranki na nacionalni ravni za uveljavljanje [pravic] priznavajo dodatna pooblastila. To pa bi se moralo zgoditi na ravni evropskega prava.

- 9 Verwaltungsgesicht (upravo sodišče) je dopustilo pritožbo tožeče stranke zoper svojo sodbo.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 10 Tožeča stranka v bistvenem trdi, da gre v obravnavanem primeru pri javnopravnih normah, ki so odločilne za spor, za določbe prava Unije, in sicer Uredbe št. 340/2008, zlasti njen člen 13(4). Verwaltungsgesicht (upravno sodišče) je dolžno izčrpati možnosti nacionalnega postopkovnega prava, da bi lahko pripomoglo k temu, da pravo Evropske unije razvije polni učinek („*effet utile*“). Tako Uredba št. 1907/2006 v členu 94(1) določa, da je mogoče zoper njene odločitve vložiti tožbo pri Splošnem sodišču Evropske unije ali pri Sodišču Evropske unije. Obravnavane določbe pa ne omogočajo, da bi tožeča stranka lahko tožila fizične ali pravne osebe pred Splošnim sodiščem Evropske unije ali Sodiščem Evropske unije zaradi upoštevanja svojih obveznosti, kot izhajajo iz nanje naslovljenih odločb. Prav tako nima pristojnosti, na podlagi katerih bi bila upravičena za izvršitev svojih odločb zoper nemške pravne osebe.
- 11 Poleg tega načelo evropskega prava glede lojalnega sodelovanja, ki je določeno v členu 4(3) PEU zahteva, da morajo nacionalna sodišča agenciji Evropske unije omogočiti izvršbo upravne takse, ki je bila določena na podlagi prava Unije. Sodba Verwaltungsgesicht (upravno sodišče) nasprotuje načelom evropskega prava glede enakovrednosti in glede učinkovitosti. Tožeči stranki se dejansko onemogoča, da bi v Nemčiji uveljavljala pravice, ki so ji podeljene s členom 13(4) Uredbe št. 340/2008. Pri primerljivem dejanskem stanju, katerega predmet je uveljavljanje upravnih taks nemškega organa javne oblasti, bi bila podana možnost vložitev pravega sredstva pred upravnimi sodišči. V nasprotju z mnenjem Verwaltungsgesicht (upravno sodišče) zakonodajalec seveda izhaja iz tega, da bi bilo mogoče odločbe tožeče stranke, katerih predmet je uveljavljanje upravne takse iz člena 13(4) Uredbe št. 340/2008, uveljavljati tudi v državah članicah – če je treba prisilno z vključitvijo sodišč držav članic. V nasprotnem primeru bi bilo vprašanje, ali bo podjetje plačalo upravno takso, odvisno le od njegove poštenosti. Cilja te določbe, in sicer, da se prepreči podajanje napačnih informacij, tako ni

mogoče doseči. Poleg tega bi bila podjetja, ki se držijo zakonov in poravnajo zahtevano upravno takso, v slabšem položaju.

- 12 Tožena stranka v bistvenem trdi, da splošnih načel evropskega prava, ki jih je tožeča stranka navedla, ni dovoljeno zlorabiti za to, da bi v nasprotju z jasnimi podelitvami pristojnosti in posredno v škodo posamičnih gospodarskih subjektov zapolnili domnevne pravne praznine. Gre za zavestno odločitev Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije, da tožeči stranki ne priznava nobenih lastnih možnosti uveljavljanja glede morebitnih taks. Četudi bi izhajali iz tega, da je obravnavani spor razkril pravno praznino, bi bila naloga evropskega zakonodajalca, da v prihodnje sprejme ustreznih ureditev in jo na primer vnese v Uredbo št. 1907/2006 ali Uredbo št. 340/2008. Tožeča stranka prav tako razpolaga z možnostmi ukrepanja za sankcioniranje morebitnih kršitev v primeru, da plačila niso opravljena. Ne bi ji bila na primer odvzeta možnost, da bi registracije snovi, ki jih zahtevajo predlagatelji, opravila šele tedaj, ko bi ti plačali zadevne pristojbine. Če podjetje zahteva uvrstitev kot malo ali srednje veliko podjetje (MSP), bi bilo poleg tega možno, da se izvede ta uvrstitev in izda odločba o ustreznosti znižani pristojbini šele, ko so posredovana zadostna dokazila. V rokah tožeče stranke je, da z izoblikovanjem svoje upravne prakse, učinkovito uveljavi svoje odločitve o pristojbinah. Zato posledično ni odvisna od ustrezne pomoči nemških upravnih sodišč.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 13 Vprašnji za predhodno odločanje sta potrebni za izdajo sodbe o pritožbi.
- 14 Drugače, kot sodišče nižje stopnje, predložitveno sodišče izhaja iz tega, da tožbe ni mogoče zavreči kot nedopustne z obrazložitvijo, da na podlagi člena 40(1) VwGO upravno pravno sredstvo ni dovoljeno.
- 15 Glede na obsežne dodelitve pristojnosti evropskim sodiščem na področju odločitev državnih organov, pa praviloma ni podana pristojnost nacionalnih upravnih sodišč. Predmet spora pa tu ni pravni akt tožeče stranke, zoper katerega bi lahko tožena stranka dosegla pravno varstvo z vložitvijo ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, ampak zahtevke za plačilo, ki bi ga tožeča stranka uveljavljala s splošno dajatveno tožbo, in glede katerega želi iztožiti izvršilni naslov proti toženi stranki.
- 16 Za razmejitev pristojnosti jurisdikcije Unije od jurisdikcije posamičnih držav, predložitveno sodišče opozarja na to, da gre v obravnavanem primeru za uveljavljanje javnopravnih terjatev organa Evropske unije, ki sme na območju zvezne države – v okviru svoje stvarne pristojnosti – izvajati oblast. Ta razmejitev tako sledi členu 274 PDEU. Ta določa, da so za spore, v katerih je Unija stranka, če na podlagi pogodb ni podana pristojnost Sodišča Evropske unije, pristojna sodišča posameznih držav.

- 17 Pristojnost sodišč Evropske unije je – kot je Verwaltungsgericht (upravno sodišče) pravilno pojasnilo – izčrpno naštetu v členu 256 in naslednjih PDEU.
- 18 Za pristojnost tožeče stranke je pomemben člen 94(1) Uredbe št. 1907/2006. V skladu z njim je med drugim mogoče zaradi izpodbijanja odločitve agencije v skladu s členom 263 PDEU vložiti tožbo pri Splošnem sodišču ali pri Sodišču Evropske unije. To velja tudi za sklepe tožeče stranke, s katerimi je na podlagi Uredbe št. 340/2008 določila upravno takso (glej na primer sodbo Splošnega sodišča dne 7. marca 2018 – T-855/16 – juris). Za tovrstne tožbe, v katerih gre za uveljavljanje že zahtevanih taks, pa člen 256 in naslednji PDEU, zlasti tudi člen 263 PDEU, ne vsebujejo pravil, ki bi utemeljevala pristojnost Splošnega sodišča ali Sodišča Evropske unije. Če se nek spor predloži Sodišču Evropske unije, ne da bi obstajala določba prava Unije, ki bi Sodišču Evropske unije podeljevala ustrezno pristojnost, to o tem ne more odločati (glej sklep Splošnega sodišča z dne 5. septembra 2007 – T-295/05 – juris točka 51 in navedena sodna praksa).
- 19 Glede na navedeno predložitveno sodišče izhaja iz tega, da tožeča stranka svojo terjatev lahko uveljavlja pred nemškimi sodiščem. Sicer bi moralo biti dopustno tudi upravno pravno sredstvo v skladu s členom 40(1) VwGO, ker naj bi šlo za javnopravni spor. Dejansko stanje in pravne posledice, ki iz njega izhajajo, zaznamuje evropsko javno pravo, in sicer Uredba št. 340/2008. Četudi upravno pravno sredstvo ne bi bilo dovoljeno, tožbe iz tega razloga ne bi bilo mogoče zavreči kot nedopustne, temveč bi moral biti spor potem v skladu s členom 17a(2) GVG (Gerichtsverfassungsgesetz, zakon o organizaciji sodišč) odstopljen pristojnemu civilnemu sodišču.
- 20 Dopustnost dajatvene tožbe pa je odvisna tudi od tega, ali ima tožeča stranka potrebni pravni interes.
- 21 Na splošno ni podan pravni interes za dajatveno tožbo, če upnik že ima izvršilni naslov o tožbenem zahtevku in lahko na njegovi podlagi brez težav vodi izvršbo proti dolžniku. Tožeča stranka je s svojo odločbo z dne 9. avgusta 2016 že izdala dajatveno odločbo, ki je dokončna (glej sklep Splošnega sodišča z dne 19. novembra 2018 – T-494/17 – juris točka 63).
- 22 Za obstoj pravnega interesa je zato pomembno, ali tožeča stranka z dokončno odločbo, ki jo je sprejela o upravni taksi na podlagi člena 13(4) Uredbe št. 340/2008, že razpolaga z izvršilnim naslovom. Ali je tako, je v veliki meri odvisno od tega, ali spadajo odločbe te vrste na področje uporabe člena 299(1) PDEU. V zvezi s tem postavljeno vprašanje v prvem vprašanju za predhodno odločanje terja pojasnilo Sodišča.
- 23 V skladu s členom 299, prvi odstavek, prvi del stavka, PDEU, so akti Sveta, Komisije ali Evropske centralne banke, ki nalagajo denarno obveznost osebam, izvršilni naslov. V skladu s členom 299(2), prvi stavek PDEU, izvršbo urejajo pravila civilnega postopka, ki veljajo v državi, na ozemlju katere se opravi izvršba. Tudi, če se člen 299, prvi odstavek, prvi del stavka, PDEU nanaša le na

prisilno izvršitev izvršilnih naslovov, ki so jih ustvarili Svet, Komisija in Evropska centralna banka, po mnenju predložitvenega sodišč ni nedvoumno, da odločitve drugih organov Evropske unije ne bi mogle biti podlaga za izvršbo. Tako je Splošno sodišče Evropske unije v sklepu z dne 8. marca 2012 (T-573/10, točka 43) štelo, da je posledica neupoštevanja plačilnega roka v računu, s katerim je Evropska agencija za zdravila (EMA) podrobneje določila denarne zahtevke proti farmacevtskemu podjetju, med drugim, da je mogoča izvršba za dolgovano vsoto. Poljsko sodišče (Sad Rejonowy dla Warszawy-Mokotawa w Warszawie (okrožno sodišče v Varšavi – Mokotawi)) je Sodišču Evropske unije v zadevi C-392/20 med drugim predložilo vprašanje, ali je treba člen 299 PDEU razlagati tako, da se uporablja le za odločbe, ki jih izdajo Svet, Komisija ali Evropska centralna banka (ECB), ali pa tako, da se uporablja tudi za odločitve tožeče stranke, izdane v zvezi z naložitvijo dodatne upravne takse. Vendar na vprašanje, potem ko je bil postopek črtan zaradi končanja, ni bilo odgovorjeno. Tudi iz obrazložitve v sklepnih predlogih generalne pravobranilke Kokott z dne 7. novembra 2019 v zadevi C-584/17 (juris – točka 40) izhaja, da vprašanja, ali so lahko samoupravne odločitve evropskih agencij izvršljive odločbe v smislu člena 299 PDEU, ni mogoče zanikati tako nedvoumno, kot to očitno domneva Verwaltungsgericht (upravno sodišče). Generalna pravobranilka je na tem mestu pojasnila, da se na podlagi navedb pritožnice najprej postavlja vprašanje, ali pomeni dejstvo, da člen 299 PDEU navaja le pravne akte Sveta, Komisije in ECB, da pravni akti drugih organov ali drugih služb Unije, ki niso izrecno zasidrani v primarnem pravu – kot na primer v členu 280 PDEU za vse sodbe Sodišča Evropske unije – dejansko ne more biti izvršilni naslov v skladu s členom 299 PDEU, in na to vprašanje Sodišče, kolikor je razvidno, še ni odgovorilo.

- 24 Poleg tega želi predložitveno sodišče za primer, da odločitve tožeče stranke o taki upravni taksi niso izvršilni naslov in je zato podan pravni interes za dajatveno tožbo, z drugim vprašanjem za predhodno odločanje izvedeti, ali je treba člen 13(4), tretji pododstavek, v povezavi s členom 11(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 340/2008 razlagati tako, da naj dajatvena tožba zaradi plačila upravne takse ne bo dovoljena.
- 25 V skladu s členom 13(4), tretji pododstavek, Uredbe se med drugim člen 11(3) uporablja smiselno. Ta ureditev določa, da, če plačilo (pristojbin ali drugih taks) ni bilo opravljeno pred potekom roka, navedenem v drugem odstavku, agencija določi drugi rok plačila. Če plačilo ni opravljeno pred potekom drugega roka, agencija zavrne zahtevo. Zakonodajalec potemtakem izhaja iz tega, da je mogoče odkloniti zahtevo fizične ali pravne osebe za registracijo ali izvedbo druge administrativne ali tehnične storitve tožeče stranke tudi tedaj, ko so zahtevali polno pristojbino oziroma polno takso in/ali upravno takso iz člena 13(4) Uredbe št. 340/2008, a te niso bile plačane, tako da bi tožeča stranka lahko zahtevala, da mora vlagatelj zahteve založiti predujem, da bi si lahko zagotovila tudi uveljavljanje zahtevka za plačilo upravne takse. Prav tako Uredba št. 340/2008 – drugače kot na primer člen 10(3) Uredbe Sveta št. 297/95 z dne 10. februarja 1995 o pristojbinah, ki se plačujejo Evropski agenciji za vrednotenje zdravil (EMA) – ne vsebuje izrecnega opozorila, da ima tožeča stranka v primeru, da plačilo takse

ni opravljeno v roku, tudi možnost, da se obrne na sodišče. Okoliščina, da Uredba (ES) št. 340/2008 vsekakor izrecno ne določa možnosti, da bi tožeča stranka lahko vložila tožbo, bi lahko pomenila, da je zakonodajalec posledice neplačila pristojbin taks izčrpno uredil (glej BayVGH (bavarsko vrhovno upravno sodišče, Nemčija), sodba z dne 18. decembra 2017 – 20 BV 16.2024 – juris točka 20). Ni pa mogoče nedvoumno odgovoriti na vprašanje, ali je tožeči stranki ob upoštevanju tega, v primeru neplačila upravne takse onemogočeno vložiti dajatveno tožbo, zlasti pri že opravljenih registracijah ali drugih administrativnih ali tehničnih storitvah, ampak je potrebno pojasnilo Sodišča.

DELOVNI DOKUMENT