

**Mål C-256/23**

**Begäran om förhandsavgörande**

**Datum för ingivande:**

20 april 2023

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (Tyskland)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

11 april 2023

**Klagande:**

Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa)

**Motpart:**

Hallertauer Hopfenveredelungsges. m.b.H.

---

**Az. RN 7 K 19.925**

**Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg**

I det förvaltningsrättsliga målet

**Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa)**

[utelämnas]

– klagande –

[utelämnas]

mot

**Hallertauer Hopfenveredelungsges. m.b.H.**

[utelämnas]

– motpart –

[utelämnas]

intervenient:

**Niederbayerns regering**

**som företrädar samhällsintresset**

[utelämnas]

angående

indrivning av administrativa avgifter i enlighet med förordning nr 1907/2006 (Reach-förordningen)

meddelar sjunde avdelningen vid Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (Bayerns förvaltningsdomstol i Regensburg) utan att muntlig förhandling har hållits

**den 11 april 2023**

följande

**B e s l u t**

- I. Förfarandet vilandeförklaras.
- II. Till Europeiska unionens domstol hänskjuts i enlighet med artikel 267 FEUF följande frågor för förhandsavgörande:
  1. Ska artikel 94.1 i förordning (EG) nr 1907/2006, i enlighet med vilken talan kan väckas mot ett beslut av kemikaliemyndigheten vid Europeiska unionen tribunal, tolkas så, att även verkställigheten av kemikaliemyndighetens beslut kan bli föremål för en talan?
  2. För den händelse att den första frågan ska besvaras nekande: Ska artikel 299 första stycket FEUF tolkas så, att den inte är tillämplig endast på akter som utfärdats av rådet, kommissionen eller Europeiska centralbanken utan även på Europeiska kemikaliemyndighetens avgöranden, vilka medför en administrativ avgift?
  3. För den händelse att den andra frågan ska besvaras jakande: Ska artikel 299 andra stycket FEUF tolkas så, att hänvisningen till medlemsstatens civilprocessrättsliga regler inte endast avser förfarandebestämmelser utan även bestämmelser om behörighet?

**S k ä l:****I.**

Föremål för förfarandet är ett betalningskrav som avser en administrativ avgift för en registrering i enlighet med förordning (EG) nr 1907/2006.

Klaganden är ansvarig för handläggning, och i vissa fall utförande, av tekniska, vetenskapliga och administrativa frågor i samband med förordning (EG) nr 1907/2006.

I förordning (EG) nr 1907/2006 finns bestämmelser om höjande av konkurrensförmågan inom den kemiska industrin i Europeiska unionen samt om skydd för människors hälsa och miljön mot de risker som kan uppkomma genom kemikalier.

Producenter och importörer av kemiska ämnen omfattas av en registreringsplikt i enlighet med förordning (EG) nr 1907/2006. För registreringen ska administrativa och andra avgifter erläggas, vars storlek ska fastställas i enlighet med förordning (EG) nr 340/2008. De administrativa avgifternas storlek är avpassad efter företagets storlek.

Den 16 november 2010 inkom motparten med en registreringsansökan (Nr. 01-2119485821-32-0037) till klaganden och begärde i egenskap av mikroföretag nedsatta administrativa och andra avgifter.

Klaganden kontrollerade år 2013 motpartens uppgifter i fråga om företagets storlek. I detta sammanhang framhöll klaganden för motparten genom skrivelse av den 31 maj 2013 att små och medelstora företag kan göra anspråk på nedsatta avgifter. För detta krävs ett styrkande av företagets storlek. Om inte sådan dokumentation framläggs kan ingen nedsättning ske.

Den 20 november 2013 utfärdade klaganden beslut SME (2013) 4439 och tillställde motparten detta. I detta beslut konstaterade klaganden att motparten inte var berättigad till nedsättning av den administrativa avgiften. Av denna anledning fakturerades en tillkommande administrativ avgift till ett belopp av 9 950,00 euro. Beslutet innehöll en anvisning om besvärstid och rättsmedel, enligt vilken motparten inom två månader från det att beslutet mottagits kunde väcka talan vid Europeiska unionens tribunal.

Genom skrivelse av den 22 november 2013 översände klaganden till motparten den i beslut SME (2013) 4439 angivna fakturan på betalning av den administrativa avgiften till ett belopp av 9 950,00 euro och med förfallodatum den 22 december 2013.

Genom skrivelse av den 22 december 2013 påminde klaganden om den utestående betalningen. Förfallodatum hade nu flyttats till den 20 februari 2014.

Motparten betalade inte den administrativa avgiften och väckte inte heller talan vid Europeiska unionens tribunal mot beslut SME (2013) 4439 av den 20 november 2013.

Den 15 maj 2019 väckte klaganden talan vid Verwaltungsgericht Regensburg (Förvaltningsdomstolen i Regensburg) och yrkade att motparten skulle betala klaganden 9 950,00 euro.

## II.

De relevanta unionsrättsliga bestämmelserna lyder som följer:

I artikel 274 i fördraget om Europeiska unionens arbetssätt i dess lydelse enligt Lissabonfördraget, som trädde i kraft den 1 december 2009 (konsoliderad version offentliggjord i EUT C 115, 2008, s. 47), senast ändrat genom akterna om villkoren för Republiken Kroatians anslutning och om anpassning av fördraget om Europeiska unionen, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 112, 2012) med verkan från den 1 juli 2013, nedan kallat FEUF, föreskrivs följande:

*Utom i de fall där Europeiska unionens domstol är behörig enligt fördragen ska tvister i vilka unionen är part inte på denna grund vara undantagna från de nationella domstolarnas behörighet.*

I artikel 288 FEUF föreskrivs följande:

*När institutionerna utövar unionens befogenheter ska de anta förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden.*

*En förordning ska ha allmän giltighet. Den ska till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat.*

*Ett direktiv ska med avseende på det resultat som ska uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.*

*Ett beslut är till alla delar bindande. Om ett beslut anger till vem eller vilka det riktar sig, är det bindande endast för dessa.*

*Rekommendationer och yttranden ska inte vara bindande.*

I artikel 299 FEUF föreskrivs följande:

*Akter antagna av rådet, kommissionen eller Europeiska centralbanken som medför betalningsskyldighet för andra än stater ska vara verkställbara.*

*Verkställigheten ska följa de civilprocessrättsliga regler som gäller i den medlemsstat inom vars territorium den sker. Beslutet om att verkställighet*

*ska ske ska bifogas avgörandet utan andra formaliteter än kontroll av avgörandets äkthet genom den nationella myndighet som varje medlemsstats regering ska utse för detta ändamål samt meddela kommissionen och Europeiska unionens domstol.*

*När dessa formaliteter uppfyllts på begäran av den berörda parten, får denne fullfölja verkställigheten enligt den nationella lagstiftningen genom att hänskjuta ärendet direkt till den behöriga myndigheten.*

*Verkställigheten får skjutas upp endast genom beslut av domstolen. Domstolarna i de berörda staterna ska dock vara behöriga beträffande klagomål om att verkställigheten inte genomförs på regelrätt sätt.*

I artikel 74 i 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), nedan kallad förordning nr 1907/2006, föreskrivs följande:

*1. De avgifter som krävs enligt artiklarna 6.4, 7.1, 7.5, 9.2, 11.4, 17.2, 18.2, 19.3, 22.5, 62.7 och 92.3 skall anges i en kommissionsförordning antagen i enlighet med förfarandet i artikel 133.3 senast den 1 juni 2008.*

*2. Ingen avgift behöver betalas för en registrering av ett ämne i en mängd mellan 1 och 10 ton om registreringsunderlaget innehåller den fullständiga informationen enligt bilaga VII.*

*3. De avgifter som avses i punkt 1 skall till storlek och struktur utformas med hänsyn till det arbete som i denna förordning krävs av kemikaliemyndigheten och den behöriga myndigheten och skall fastställas till en nivå som garanterar att intäkterna i kombination med andra inkomstkällor som kemikaliemyndigheten har i enlighet med artikel 96.1 är tillräckliga för att täcka kostnaden för tillhandahållna tjänster. Registreringsavgifterna skall fastställas med tanke på det arbete som eventuellt utförs enligt avdelning VI.*

*För artiklarna 6.4, 7.1, 7.5, 9.2, 11.4, 17.2 och 18.2 skall avgifternas struktur och storlek fastställas med tanke på mängdintervallet för det ämne som registreras.*

*I samtliga fall skall en nedsatt avgift tillämpas för små och medelstora företag.*

*För artikel 11.4 skall avgifternas struktur och storlek fastställas med tanke på huruvida information har lämnats gemensamt eller separat.*

*För en begäran enligt artikel 10 a xi skall avgifternas struktur och storlek fastställas med tanke på det arbete som krävs av kemikaliemyndigheten för att bedöma om begäran är motiverad.*

*4. I den förordning som avses i punkt 1 skall det anges under vilka omständigheter en andel av avgifterna skall överföras till den berörda medlemsstatens behöriga myndighet.*

*5. Kemikaliemyndigheten får ta ut avgifter för andra tjänster som den tillhandahåller.*

Artikel 94 i förordning nr 1907/2006 föreskrivs följande:

*1. Talan får väckas vid förstainstansrätten eller vid domstolen i enlighet med artikel 230 i fördraget för att angripa ett beslut som fattats av överklagandenämnden eller, i de fall det inte finns någon möjlighet att överklaga till överklagandenämnden, av kemikaliemyndigheten*

*2. Om kemikaliemyndigheten inte har fattat något beslut får en passivitetstalan väckas vid förstainstansrätten eller vid domstolen i enlighet med artikel 232 i fördraget.*

*3. Kemikaliemyndigheten skall vidta erforderliga åtgärder för att rätta sig efter förstainstansrättens eller domstolens dom.*

I artikel 13 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) (EUT L 107, 2008, s. 6), nedan kallad förordning (EG) nr 340/2008, föreskrivs följande:

*1. En fysisk eller juridisk person som gör gällande en rätt till nedsatt avgift enligt artiklarna 3–10 ska underrätta kemikaliemyndigheten om detta vid inlämnandet av den registrering, uppdatering av registrering, begäran, anmälan, ansökan, omprövningsrapport eller det överklagande som ger upphov till avgiften.*

*2. En fysisk eller juridisk person som gör gällande en rätt till avgiftsbefrielse enligt artikel 74.2 i förordning (EG) nr 1907/2006 ska underrätta kemikaliemyndigheten om detta vid inlämnandet av registreringsanmälan.*

*3. Kemikaliemyndigheten får när som helst kräva bevis för att villkoren för avgiftsnedsättning eller avgiftsbefrielse är uppfyllda.*

*4. Om en fysisk eller juridisk person som gör gällande en rätt till avgiftsnedsättning eller avgiftsbefrielse inte kan bevisa att han eller hon har*



*rätt till en sådan nedsättning eller befrielse, ska kemikaliemyndigheten ta ut full avgift och en administrativ avgift.*

*Om en fysisk eller juridisk person som gör gällande en rätt till avgiftsnedsättning redan har betalat en nedsatt avgift men inte kan bevisa att han eller hon har rätt till en sådan nedsättning, ska kemikaliemyndigheten ta ut mellanskillnaden för full avgift och en administrativ avgift.*

De tillämpliga nationella bestämmelserna lyder som följer:

Artikel 101 i Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tysklands grundlag) av den 23 maj 1949 (BGBl. s.1), senast ändrad genom lag av den 19 december 2022 (BGBl. I s. 2478), nedan kallad GG har följande lydelse:

- 1) Undantagsdomstolar är inte tillåtna. Ingen får berövas möjligheten att få sin talan prövad av behörig domstol.*
- 2) En domstol för ett visst sakområde får inrättas endast genom lagstiftning.*

I 17a § i Gerichtsverfassungsgesetz (domstolslagen) i dess uppdaterade lydelse enligt meddelande av den 9 maj 1975 (BGBl. I s. 1077), senast ändrad genom artikel 5 i lag av den 19 december 2022 (BGBl. I s. 2606), nedan kallad GVG, föreskrivs följande:

- 1) Om en domstol lagkraftätagande förklarar att den talan som anhängiggjorts vid denna kan tas upp till prövning är övriga domstolar bundna av detta avgörande.*
- 2) Om den talan som anhängiggjorts inte kan tas upp till prövning ska domstolen efter att ha hört parterna meddela detta ex officio och samtidigt förvisa målet till den domstol som är behörig i enlighet med befintlig möjlighet till rättslig prövning. Om flera domstolar är behöriga ska ärendet förvisas till den domstol som käranden eller sökanden väljer eller, om inget sådant val träffas, till den domstol som den första domstolen väljer. Beslutet ska med avseende på möjligheten till rättslig prövning vara bindande för den domstol till vilken målet har förvisats.*
- 3) Om det anhängiggjorda ärendet kan tas upp till prövning kan den berörda domstolen meddela detta på förhand. Den ska på förhand fatta ett avgörande om en part invänder mot möjligheten till rättslig prövning.*
- 4) Beslut enligt punkterna 2 och 3 får meddelas utan muntlig förhandling. Detta ska dock motiveras. Beslutet kan omgående överklagas i enlighet med bestämmelserna i respektive tillämplig processlag. Parterna får överklaga ett beslut av en regional överdomstol till Federala högsta domstolen endast*

*om detta har beviljats i beslutet. Ett överklagande kan prövas om den rättsliga frågan är av principiell vikt eller om domstolen avviker från det avgörande som meddelats av Federala högsta domstolen eller av de federala högsta domstolarnas gemensamma utskott. Federala högsta domstolen är bunden av ett beslut om att överklagandet kan tas upp till prövning.*

*5) Den domstol som avgör frågan om rättsmedel mot ett beslut i sak ska inte pröva om ärendet kan tas upp till prövning.*

*6) Punkterna 1–5 gäller på motsvarande sätt för de domstolar som är behöriga att döma i civilrättsliga förfaranden, förfaranden i familjemål respektive mål som avser frivillig rättsvård.*

I 40 § i Verwaltungsgerichtsordnung (rättegångsregler för förvaltningsdomstolarna) i deras ändrade lydelse enligt meddelande av den 19 mars 1991 (BGBl. I s. 686), senast ändrad genom artikel 1 i lag av den 14 mars 2023 (BGBl. 2023 I nr 71), nedan kallad VwGO, föreskrivs följande:

*1) Rätten till förvaltningsrättslig prövning står öppen i alla offentligrättsliga tvister som inte är författningsrättsliga, om inte ett mål genom federal lag uttryckligen tilldelas en annan domstol, varvid offentligrättsliga tvister i förvaltningsärenden som faller under en delstats lagstiftning får tilldelas en annan domstol även i enlighet med denna lagstiftning.*

*2) För anspråk av ekonomisk art grundade på en uppoffring för det gemensamma bästa och på offentligrättsligt handhavande samt för skadeståndsanspråk som är grundade på ett åsidosättande av offentligrättsliga förpliktelser som inte vilar på ett offentligrättsligt avtal står möjligheten till rättslig prövning vid de allmänna domstolarna öppen; detta gäller inte tvister om ersättningsanspråk och storleken av dessa inom ramen för artikel 14.1 andra meningen i Grundgesetz [grundlagen]. De särskilda bestämmelserna om offentlig anställning samt de särskilda bestämmelserna om möjligheten till rättslig prövning av anspråk till följd av inkomstförluster på grund av återkallande av rättsstridiga administrativa åtgärder berörs inte.*

I 167 § VwGO föreskrivs följande:

*1) Om inte annat föreskrivs i denna lag regleras verkställigheten i tillämpliga delar i bok 8 i Zivilprozessordnung [civilprocesslagen]. Verkställande domstol är domstolen i första instans.*

*2) Domar i mål om överklagande med yrkande om upphävande eller föreläggande kan förklaras vara interimistiskt verkställbara endast i fråga om rättegångskostnader.*



1 168 § VwGO föreskrivs följande:

1) Verkställighet ska ske i fråga om följande:

1. Lagakraftvunna domstolsavgöranden och interimistiskt verkställbara domstolsavgöranden.
2. Interimistiska förelägganden.
3. Inför domstol ingångna förlikningar.
4. Beslut om fastställande av rättegångskostnader.
5. Skiljedomar som meddelats av offentligrättsliga skiljedomstolar, vilka förklarats verkställbara under förutsättning att avgörandet om verkställbarhet har vunnit laga kraft eller förklarats interimistiskt verkställbart.

2) I indrivningssyfte kan berörda parter på begäran tillställas en kopia av domen utan angivelse av de faktiska omständigheterna och utan domskäl men med samma rättsverkningar som vid delgivning av en fullständig dom.

I 173 § VwGO föreskrivs följande:

Om det i denna lag inte anges några bestämmelser om förfarandet är *Gerichtsverfassungsgesetz* [domstolslagen] och *Zivilprozeßordnung* [civilprocesslagen], vilket inbegriper 278 § punkt 5 och 278a §, tillämpliga, om detta inte är uteslutet på grund av de principiella skillnaderna mellan de båda rättegångsformerna; Bok 6 i *Zivilprozessordnung* är inte tillämplig. Bestämmelserna i avdelning 17 i *Gerichtsverfassungsgesetz* är tillämpliga, varvid dock *Oberverwaltungsgericht* [förvaltningsöverdomstolen] träder i stället för *Oberlandesgericht* [den regionala överdomstolen], *Bundesverwaltungsgericht* [Federala högsta förvaltningsdomstolen] träder i stället för *Bundesgerichtshof* [Federala högsta domstolen] och *Verwaltungsgerichtsordnung* [rättegångsregler för förvaltningsdomstolarna] träder i stället för *Zivilprozessordnung* [civilprocesslagen]. Domstol i den mening som avses i 1062 § i *Zivilprozeßordnung* är behörig *Verwaltungsgericht* [förvaltningsdomstol], och domstol i den mening som avses i 1065 § i *Zivilprozeßordnung* är behörig *Oberverwaltungsgericht*.

I 753 § i *Zivilprozessordnung* (civilprocesslagen) i dess uppdaterade lydelse enligt meddelande av den 5 december 2005 (BGBl. I s. 3202; 2006 I s. 431; 2007 I s. 1781), senast ändrad genom artikel 19 i lag av den 22 februari 2023 (BGBl. 2023 I nr 51), nedan kallad ZPO, föreskrivs följande:

- 1) Verkställigheten ska, om den inte är tilldelad domstolarna, utföras av utsökningsmyndigheten, som ska utföra denna för fordringsägarens räkning.

2) *Fordringsägaren kan för verkställighetsuppdraget begära bistånd av berört tjänsteställe. Den exekutor som utsetts av tjänstestället ska anses företräda fordringsägaren.*

3) *Förbundsministeriet för rättsliga frågor och konsumentskydd bemyndigas att genom förordning som ska underställas Förbundsrådet för godkännande upprätta obligatoriska formulär för verkställighetsuppdraget. För elektroniskt ingivna uppdrag kan särskilda formulär upprättas.*

4) *Ansökningar och förklaringar från parterna, vilka ska inges skriftligt, samt upplysningar, yttranden, utlåtanden, översättningar och förklaringar från tredje part, vilka ska inges skriftligt, kan inges till utökningsmyndigheten i elektronisk form. För elektroniskt ingivna handlingar är 130a § tillämplig och för förordningar som utfärdas i enlighet härmed även 298 § i tillämpliga delar. Tysklands regering kan genom förordning i enlighet med 130a § punkt 2 andra meningen fastställa särskilda tekniska ramvillkor för översändande och behandling av elektroniskt ingivna handlingar i förfaranden som verkställs av utökningsmyndigheten.*

5) *130d § gäller i tillämpliga delar.*

I 764 § ZPO föreskrivs följande:

1) *För beslut om verkställighetsåtgärder, vilka tilldelas en domstol, och för bistånd vid sådana är distriktsdomstolarna behöriga såsom verkställande domstolar.*

2) *Verkställande domstol ska vara den distriktsdomstol i vars domkrets verkställigheten ska ske eller har skett, om inte annan distriktsdomstol anges i lag.*

3) *Verkställande domstolar ska fatta sina avgöranden i form av beslut.*

Tillkännagivandet av den 3 februari 1961 av behörigheten för utfärdande av beslut om att verkställighet ska ske med avseende på beslut som fattats av organ inom Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen, Bundesgesetzblatt, år 1961, del II, s. 50, nedan kallat tillkännagivandet av den 3 februari. 1961, har följande lydelse:

*För utfärdande av beslut om att verkställighet ska ske, i enlighet med artikel 192 andra stycket i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen av den 5 och 20 mars 1957 (Bundesgesetzbl. II s. 753, 1014), är förbundsjustitieministern behörig.*

### III.

1. Bayerisches Verwaltungsgerichts avgörande är avhängigt tolkningen av unionsrätten, särskilt artikel 94 i förordning (EG) nr 1907/2006 och artikel 299 FEUF. Innan ett avgörande fattas angående talan ska därför målet vilandeförklaras, och i enlighet med artikel 267 första stycket b och artikel 267 andra stycket FEUF ska ett förhandsavgörande inhämtas från Europeiska unionens domstol.

a) Den första tolkningsfrågan

Genom den första tolkningsfrågan vill den hänskjutande domstolen få svar på om det föreligger möjlighet till rättslig prövning vid unionsdomstolarna, om ett unionsorgan begär verkställighet av en betalningsskyldighet på grundval av ett lagakraftvunnet avgörande

En tysk domstol vid vilken talan har väckts får avgöra ärendet i sak, och därmed avgöra om talan är grundad, endast om möjligheten till rättslig prövning står öppen och om de övriga förutsättningarna för ett avgörande i sak föreligger. I Tyskland finns fem fristående domstolar: allmänna domstolar med behörighet för civilrättsliga och straffrättsliga ärenden, arbetsdomstolar, socialdomstolar, skattedomstolar och förvaltningsdomstolar.

Den domstol vid vilken talan har väckts ska ex officio pröva om ärendet kan tas upp till prövning inom den valda domstolstypen. Om ärendet har kategoriserats som ett förvaltningsmål trots att detta enligt 40 § VwGO och de uttryckliga eller indirekta särskilda hänvisningarna inte stämmer ska den förvaltningsdomstol vid vilken talan har väckts i enlighet med 17a § punkt 2 GVG förvisa målet till den domstol som är behörig för detta i första instans. Den domstol till vilket ett mål har förvisats får varken återförvisa ärendet till den hänskjutande domstolen eller hänvisa detta till en annan domstolstyp.

Enligt 17a § 4 första meningen GVG ska förvisning av ett ärende ske genom ett beslut. Enligt 17a § 2 tredje meningen GVG är beslutet om förvisning vad avser val av domstolstyp bindande för den domstol till vilken målet har förvisats.

Undantagsvis uteblir den bindande verkan av ett beslut om förvisningen vilar på allvarliga och uppenbara lagöverträdelser eller en uppenbar felaktighet. Så är fallet om förvisningen är grundad på ett åsidosättande av elementära förfarandepprinciper eller på godtyckliga överväganden. Sådant godtycke föreligger vid grov feltolkning av rättsläget och om den uppfattning som redovisats saknar varje saklig grund, så att förvisningen på icke längre godtagbart sätt kränker den författningsrättsliga principen om rätt till behörig domstol i enlighet med artikel 101.1 andra meningen GG.

Den hänskjutande domstolen ska därför undersöka om en förvaltningsrättslig prövning står öppen i det konkreta fallet. En förvaltningsrättslig prövning kan ske om antingen en specialbestämmelse är tillämplig genom vilken denna rättsföljd föreskrivs (uttrycklig särskild hänvisning) eller om förutsättningarna i den allmänna bestämmelsen i 40 § 1 första meningen VwGO föreligger och tvisten

inte uttryckligen hänvisas till en annan typ av domstol (indirekt särskild hänvisning).

Enligt 40 § punkt 1 första meningen VwGO står möjligheten till rättslig prövning vid förvaltningsdomstolarna öppen i alla offentligrättsliga tvister som inte är författningsrättsliga, såvitt dessa tvister inte genom federal lag eller delstatslag uttryckligen är hänvisade till en annan domstol.

Den hänskjutande domstolen anser att relevant anknytningskriterium för en bedömning av om en förvaltningsrättslig prövning kan ske är arten av det påstådda rättsförhållandet i klagandens sakframställning, vilket utgör grunden för talan. Rättsförhållandet ska fastställas på grundval av yrkandet och det anförda sakförhållande som ligger till grund för detta. Det som ska beaktas är således föremålet för tvisten, det vill säga det processuella yrkandet, vilket mer ingående fastställs genom de faktiska sakförhållanden som anføres som motivering (grunden för talan).

I förevarande fall begär klaganden betalning av en förfallen och slutligt fastställd administrativ avgift till ett belopp av 9 950,00 euro i enlighet med förordning (EG) nr 340/2008. klagandens ansökan avser därför verkställighet av betalningsskyldigheten i enlighet med verkställighetsrätten.

Huruvida en förvaltningsrättslig prövning får ske i fråga om verkställighet är avhängigt av varifrån exekutionstiteln kommer. Avgörande är inte den materialrättsliga karaktären i det krav som ska verkställas, eftersom föremålet för indrivningsförfarandet inte längre är förefintligheten av ett materiellt anspråk, utan verkställigheten av detta med statliga maktmedel.

Förvaltningsdomstolarnas behörighet för indrivningsförfaranden regleras uteslutande genom 167 § VwGO, som i egenskap av *lex specialis* har företräde framför den allmänna bestämmelsen i 40 § punkt 1 första meningen VwGO. Enligt rådande uppfattning framgår det av 167 § VwGO att denna bestämmelse är avgörande med avseende på möjligheten till rättslig prövning. För en särskild tilldelning enligt 167 § VwGO förutsätts en exekutionstitel grundad på ett förvaltningsrättsligt förfarande i enlighet med 168 § punkt 1 VwGO. Den hänskjutande domstolen anser att denna förutsättning inte föreligger i förevarande fall, eftersom klaganden är skyldig att betala motparten utan ett föregående rättsligt förfarande. Huruvida det överhuvudtaget har uppstått ett materialrättsligt betalningskrav på grundval av förordning (EG) nr 340/2008 har inte slagits fast i domstol. klaganden har motiverat betalningskravet enbart genom sitt beslut SME (2013) 4439 av den 20 november 2013, vilket inte längre kan överklagas.

Artikel 94.1 i förordning (EG) nr 1907/2006 skulle kunna utgöra en indirekt särskild hänvisning med den verkan att en förvaltningsrättslig prövning inte kan göras och att Verwaltungsgericht Regensburg inte är behörig att avgöra målet.

Enligt artikel 94.1 i förordning (EG) nr 1907/2006 får talan väckas vid unionsdomstolarna i enlighet med artikel 263 FEUF för att angripa ett beslut som

fattats av överklagandenämnden eller, i de fall det inte finns någon möjlighet att överklaga till överklagandenämnden, av kemikaliemyndigheten. Beslut SME (2013) 4439 av den 20 november 2013 är inte ett avgörande som kan överklagas i enlighet med artikel 91.1 i förordning (EG) nr 1907/2006, eftersom kemikaliemyndighetens beslut grundar sig på artikel 13.4 i förordning (EG) nr 340/2008.

I enlighet med vad som uttryckligen anges i artikel 94.1 i förordning (EG) nr 1907/2006 får talan vid unionsdomstolarna väckas endast om ett beslut av kemikaliemyndigheten angrips. För ett angripande i enlighet med denna bestämmelse krävs att en fysisk eller juridisk person som är skyldig att erlägga en avgift väcker talan. I förevarande fall är det emellertid kemikaliemyndigheten som begär domstolsskydd mot den avgiftsskyldiga motparten.

klaganden anser att artikel 94.1 i förordning (EG) nr 1907/2006 inte är tillämplig i en sådan fallkonstellation. Visserligen föreskrivs ett rättsmedel i artikel 94 i förordning (EG) nr 1907/2006. Genom denna bestämmelse ges dock inte klaganden någon möjlighet att väcka talan om uppfyllelse av betalningsskyldigheten. Inte heller har klaganden befogenhet att verkställa beslutet mot juridiska personer i Tyskland.

Motparten anser däremot att det är unionsdomstolen som är behörig i fråga om verkställighet av unionsrättsliga åtgärder. Möjligheten till rättslig prövning regleras utförligt i artikel 94.1 i förordning (EG) nr 1907/2006. Någon åtskillnad kan inte göras mellan fastställelsen av en administrativ avgift och indrivningen av denna. En sådan konstlad uppdelning bör inte förekomma, eftersom artikel 94.1 i förordning (EG) nr 1907/2006 syftar till en omfattande kontroll av klagandens administrativa förfaranden i sin egenskap av unionsmyndighet.

Den hänskjutande domstolen ansluter sig till vad motparten hävdar och finner att möjligheten till rättslig prövning vid unionsdomstolarna i enlighet med artikel 94.1 i förordning (EG) nr 1907/2006 står öppen. För behörighet för unionsdomstolarna talar förutom motpartens argument att en förvaltningsåtgärd – här i form av ett avgörande angående storleken av den administrativa avgiften – direkt vidtas av ett unionsorgan. Följaktligen föreligger här ett fall av direkta insatser för att upprätthålla unionsrätten. Endast i fall där unionsrättsliga administrativa förfaranden sker genom nationella myndigheter (indirekta insatser för att upprätthålla unionsrätten) kan däremot en rättslig prövning utföras vid de tyska förvaltningsdomstolarna, eftersom det föreligger en rättsakt från den tyska offentliga makten. Därför förefaller det i sak riktigt att i full utsträckning låta unionsdomstolarna pröva ett unionsorgans beslut i dess egenskap av offentlig unionsmyndighet.

För att unionsdomstolarna är behöriga talar vidare bestämmelsen i artikel 299 fjärde stycket FEUF, enligt vilken Europeiska unionens domstol är ensam behörig att uppskjuta en verkställighet samt när det gäller tvister angående den fortsatta förekomsten av det materiella anspråket. För att säkerställa en sådan enhetlig



rättstillämpning inom unionen borde inte endast uppskjutandet av verkställigheten utan – med undantag för artikel 299 fjärde stycket andra meningen FEUF – hela verkställighetsförfarandet kunna prövas av unionsdomstolarna.

För den händelse att EU-domstolen besvarar den första tolkningsfrågan på så sätt att artikel 94.1 i förordning (EG) nr 1907/2006 ska tolkas så, att talan kan väckas även mot verkställighet av kemikaliemyndighetens beslut utber sig den hänskjutande domstolen anvisningar om och, i förekommande fall, i vilken form som det anhängiga förvaltningsrättsliga målet ska hänskjutas till tribunalen eller EU-domstolen. I den nationella lagstiftningen anges endast bestämmelser om förvisning till nationella domstolar vid en annan domstolstyp.

b) Den andra tolkningsfrågan

För den händelse att Europeiska unionens domstol besvarar den första tolkningsfrågan nekande behöver det klargöras om kemikaliemyndighetens beslut är en exekutionstitel i den mening som avses i artikel 299 första stycket FEUF.

Enligt artikel 299 andra stycket FEUF ska verkställigheten följa de civilprocessrättsliga regler som gäller i den medlemsstat inom vars territorium den sker.. Denna bestämmelse gäller i enlighet med lydelsen av artikel 299 första stycket FEUF emellertid endast för akter antagna av rådet, kommissionen eller Europeiska centralbanken som medför betalningsskyldighet.

Visserligen innehåller inte artikel 299 första stycket FEUF någon begränsning i fråga om vilket slag av akt som berörs utan är tillämplig på alla akter som medför betalningsskyldighet (dom av den 16 juli 2020, ADR Center SpA/kommissionen, C-584/17, ECLI:EU:C:2020:576, punkt 51). Emellertid gäller artikel 299 FEUF i enlighet med sin lydelse endast för betalningsförelägganden från rådet, kommissionen eller Europeiska centralbanken. Uttryckligen omfattas inte verkställighet av betalningsförelägganden från andra unionsorgan, exempelvis byråer.

På grund av den ställning som artikel 299 första stycket FEUF har samt i enlighet med dess ändamål och syfte skulle denna bestämmelse även kunna tolkas så, att verkställighet av betalningsförelägganden från andra europeiska myndigheter ska ske i enlighet med respektive medlemsstats civilprocesslag (generaladvokatens förslag till avgörande vid sammanträdet den 7 november 2019 i målet ADR Center SpA/kommissionen, C-584/17; ECLI:EU:C:2019:941, punkt 44).

För en vid tolkning av artikel 299 FEUF, enligt vilken även betalningsförelägganden från kemikaliemyndigheten omfattas, talar dessutom att varken förordning nr 1907/2006 eller förordning (EG) nr 340/2008 innehåller några särskilda bestämmelser om verkställighet. Vid ett närmare påseende har kemikaliemyndigheten visserligen befogenhet att uppbära administrativa och andra avgifter. Den förfogar dock inte över medel för att verkställa slutgiltiga beslut om administrativa och andra avgifter. För att unionsrätten ska få full verkan



behöver unionsorganen ha möjligheter till tvångsindrivning av de förelägganden som de utfärdar.

I avsaknad av särskilda bestämmelser om verkställighet i förordning (EG) nr 1907/2006 och förordning nr 340/2008 bör bestämmelsen om verkställighet i artikel 299 FEUF tillämpas.

I artikel 299 andra stycket första meningen FEUF hänvisas till de civilprocessrättsliga regler som gäller i den medlemsstat inom vars territorium verkställigheten ska ske. I Förbundsrepubliken Tyskland följer inom civilrättsliga mål föreskriven verkställighet bestämmelserna i bok 8 i ZPO (794 § och följande paragrafer ZPO).

Om beslut SME (2013) 4439 är en exekutionstitel i den mening som avses i artikel 299 första stycket FEUF bör på begäran av den berörda parten – här kemikaliemyndigheten – till betalningsföreläggandet fogas ett beslut om att verkställighet ska ske, det vill säga ett beslut genom vilket det anges att föreläggandet är verkställbart. Beslutet om att verkställighet ska ske ska i enlighet med artikel 299 andra stycket andra meningen FEUF utfärdas av den statliga myndighet som utses av regeringen i var och en av medlemsstaterna, vilken ska fastställas av kommissionen och EU-domstolen. I Förbundsrepubliken Tyskland är förbundsjustitieministern ansvarig för detta (tillkännagivandet av den 3 februari 1961). Efter det att beslutet om att verkställighet ska ske har utfärdats kan berörd part direkt hänskjuta ärendet till den myndighet som är behörig i enlighet med nationell rätt (artikel 299 tredje stycket FEUF). I Förbundsrepubliken Tyskland är det behöriga verkställande organet i enlighet med 764 § ZPO den verkställande domstolen och i enlighet med 753 § ZPO utökningsmyndigheten.

För att artikel 299 FEUF ska vara tillämplig talar dessutom att de tillkommande villkoren är uppfyllda. En exekutionstitel i den mening som avses i artikel 299 FEUF kan endast vara riktad till fysiska och juridiska personer. Detta villkor är uppfyllt med avseende på motparten, som är en privaträttslig juridisk person.

Dessutom förutsätts enligt artikel 299 FEUF att exekutionstiteln är en rättsakt i den mening som avses i artikel 288 FEUF. Rättsakter i enlighet med denna bestämmelse är inte endast allmänt hållna och abstrakta rättsakter inom unionens sekundärrätt, såsom förordningar eller direktiv, utan också beslut. Inom denna kategori ryms bland annat de personer som besluten är riktade till i enlighet med artikel 288 fjärde stycket andra meningen FEUF, om det rör sig om ett bindande beslut med direkt verkan för dem som beslutet riktar sig till. Ett beslut är bindande när en åtgärd är avsedd att ha direkt rättsverkan, det vill säga ge rättigheter till dem som det är riktat eller ålägga dessa skyldigheter (dom av den 11 november 1981; 60/81, International Business Machines Corporation/kommissionen, ECLI:EU:C:1981:264, punkt 9, dom av den 22 juni 2000, C-147/96; Konungariket Nederländerna/kommission, ECLI:EU:C:2000:335, punkt 25, och beslut av den 8 mars 1991, Emerald Meats/kommissionen, C-66/91, ECLI:EU:C:1991:110, punkt 26). Även detta villkor är i förevarande fall uppfyllt.

Genom kemikaliemyndighetens slutgiltiga beslut åläggs motparten att erlægga en administrativ avgift.

c) Den tredje tolkningsfrågan

Med sin tredje tolkningsfråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet över om hänvisningen till de civilprocessrättsliga regler som gäller i den stat inom vars territorium verkställigheten sker ska tolkas i vid bemärkelse. I den tyska civilprocessrätten regleras inte endast förfarandet vid en reguljär verkställighetsåtgärd utan det anges även vilket organ som är behörigt verkställighetsorgan. I Förbundsrepubliken Tyskland är de behöriga verkställighetsorganen utsökningsmyndigheten (753 § ZPO) eller den verkställande domstolen (764 § ZPO). Om artikel 299 FEUF ska tolkas så, att det inte endast hänvisas till förfarandet för verkställighet utan även till bestämmelserna om behörigt verkställighetsorgan följer därav till vilken domstol som förevarande mål ska förvisas.

2. De frågor som hänskjutits till Europeiska unionens domstol för ett förhandsavgörande är avgörande för målets utgång.

Enligt den hänskjutande domstolens preliminära åsikt finns det mycket som talar för att det inte föreligger någon möjlighet till rättslig prövning vid förvaltningsdomstolarna. Om EU-domstolen besvarar den första tolkningsfrågan jakande skulle en möjlighet till rättslig prövning vid tribunalen eller EU-domstolen föreligga, varför den hänskjutande domstolen inte får fatta något avgörande i sak. Om EU-domstolen däremot besvarar den andra och den tredje tolkningsfrågan jakande skulle möjligheten till rättslig prövning vid de allmänna domstolarna föreligga.

Om klaganden begär en förvaltningsrättslig prövning, trots att sådan inte föreskrivs enligt 40 § VwGO och de uttryckliga och indirekta särskilda bestämmelserna är den förvaltningsdomstol vid vilken talan har väckts i enlighet med 173 § första meningen VwGO jämförd med 17a § punkt 2 första meningen GVG skyldig att förvisa ärendet till en annan domstolstyp.

Ärendet kan således hänskjutas först efter det att tolkningsfrågorna har besvarats.

**Detta beslut kan (i enlighet med 146 § punkt 2 VwGO) inte överklagas.**

[utelämnas]

[underskrifter]

Härmed intygas att denna utskrift är korrekt och fullständig.

Regensburg den 14 april 2023

[utelämnas] [slutformulering]