

Věc C-290/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

8. května 2023

Předkládající soud:

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

6. dubna 2023

Žalobkyně a navrhovatelka v odvolacím řízení:

Evropská agentura pro chemické látky (ECHA)

Žalovaná a odpůrkyně v odvolacím řízení:

B-GmbH

Předmět původního řízení

Administrativní poplatek podle nařízení (ES) č. 340/2008

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad čl. 299 prvního pododstavce SFEU, čl. 13 odst. 4 a čl. 11 odst. 3 nařízení č. 340/2008 a článku 267 SFEU

Předběžné otázky

1. Musí být čl. 299 první pododstavec první část věty Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) vykládán v tom smyslu, že se použije výlučně na rozhodnutí, která přijala Rada, Komise nebo Evropská centrální banka, nebo platí rovněž pro rozhodnutí Evropské agentury pro chemické látky o výběru administrativního poplatku podle čl. 13 odst. 4 nařízení Komise (ES) č. 340/2008 ze dne 16. dubna 2008 o poplatcích a platbách Evropské agentury pro chemické

látky podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (REACH)?

2. Není-li rozhodnutí Evropské agentury pro chemické látky o výběru administrativního poplatku podkladem pro výkon rozhodnutí:

Musí být čl. 13 odst. 4 třetí pododstavec nařízení (ES) č. 340/2008 ve spojení s jeho čl. 11 odst. 3 druhým pododstavcem vykládán v tom smyslu, že má být vyloučeno podání žaloby na plnění směřující k zaplacení administrativního poplatku?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Článek 256 a násl., jakož i článek 299 SFEU

Nařízení Komise (ES) č. 340/2008 ze dne 16. dubna 2008 o poplatcích a platbách Evropské agentury pro chemické látky podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (REACH) (Úř. věst. 2008, L 107, s. 6), články 11 a 13

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES (Úř. věst. 2006, L 396, s. 1, a oprava Úř. věst. 2007, L 136, s. 3), články 74 a 94

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Verwaltungsgerichtsordnung (soudní řád správní, dále jen „VwGO“), § 40

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Žalobkyně se žalobou na plnění domáhá toho, aby žalované byla uložena povinnost zaplatit administrativní poplatek podle čl. 13 odst. 4 nařízení č. 340/2008.
- 2 Žalobkyně, Evropská agentura pro chemické látky se sídlem v Helsinkách, Finsko, je institucí Evropské unie s vlastní právní subjektivitou. Byla zřízena nařízením č. 1907/2006. Jejím úkolem je řízení a provádění technických, vědeckých a administrativních aspektů a zajištění jednotnosti v těchto aspektech (hlava X, článek 75 a násl. tohoto nařízení). Uvedené nařízení ukládá výrobcům a dovozcům chemických látek mimo jiné různé registrační povinnosti.

- 3 Na základě čl. 74 odst. 1 nařízení č. 1907/2006 Komise vydala nařízení č. 340/2008, které v člancích 11 a 13 obsahuje ustanovení týkající se mimo jiné administrativního poplatku a snížení poplatků a plateb.
- 4 Žalovaná předložila v roce 2010 registrační dokumentaci podle nařízení č. 1907/2006 a uvedla, že je středně velkým podnikem ve smyslu doporučení 2003/361/ES. Podle informací žalobkyně ale žalovaná nepředložila ve stanovených lhůtách potřebné doklady.
- 5 Žalobkyně proto dne 9. srpna 2016 vydala rozhodnutí SME (2016) 3729, v němž konstatovala, že žalovaná nemá nárok na snížení poplatků za svou registraci podle nařízení č. 1907/2006 pro středně velké podniky, a proto podle čl. 13 odst. 4 nařízení č. 340/2008 dluží rozdíl mezi již zaplaceným poplatkem a poplatkem pro velké podniky. Dále žalobkyně konstatovala, že žalovaná musí zaplatit administrativní poplatek ve výši 2,5násobku finanční výhody, kterou získala tím, že při registraci uvedla nesprávné údaje o velikosti podniku. V příloženém vyúčtování ze dne 9. srpna 2016 byl stanoven administrativní poplatek ve výši 17 437,00 eur. K rozhodnutí SME (2016) 3729 bylo přiloženo poučení o opravných prostředcích, které upozorňovalo na to, že podle čl. 94 odst. 1 nařízení č. 1907/2006 ve spojení s článkem 263 SFEU je možné podat ve lhůtě dvou měsíců po doručení tohoto rozhodnutí žalobu k Tribunálu Evropské unie, aby přezkoumal zákonnost tohoto rozhodnutí.
- 6 Žalovaná nepodala proti rozhodnutí SME (2016) 3729 žalobu, požadovanou částku ale navzdory několika upomínkám ze strany žalobkyně nezaplatila.
- 7 Žalobkyně proto podala dne 16. května 2019 žalobu k Verwaltungsgericht Halle (správní soud v Halle) a navrhuje, aby žalované byla uložena povinnost zaplatit jí částku 17 437 eur.
- 8 Verwaltungsgericht (správní soud) odmítl žalobu jako nepřípustnou. V odůvodnění v zásadě uvedl, že nelze vést správní sporné řízení podle § 40 VwGO. V projednávané věci se totiž nejedná o právní akt německého orgánu veřejné moci, nýbrž o takzvaný přímý výkon unijního práva. Stanovení administrativních poplatků podle § 13 odst. 4 nařízení č. 340/2008 je přímým aktem evropské moci. Příslušnost německých orgánů resp. soudů zejména nevyplývá z článku 299 SFEU. Vlastní správní rozhodnutí evropských agentur nejsou v tomto ustanovení uvedena jako podklady pro výkon rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že výčet v článku 299 SFEU je taxativní, nelze uvedená rozhodnutí zahrnout do tohoto ustanovení cestou výkladu. Oprávnění (a už vůbec ne povinnost) vnitrostátních soudů přiznat evropským agenturám kompetence, které jim nejsou přiznány unijním právem, nelze dovodit ani ze zásady „*effet utile*“. Článek 94 nařízení č. 1907/2006 ve spojení s článkem 263 SFEU tak nabízí pouze možnost jednotlivců postupovat proti opatřením žalobkyně. Nařízení č. 1907/2006 ani nařízení č. 340/2008 nepřiznávají žalobkyni oprávnění prosazovat, resp. „vykonávat“ vlastní správní rozhodnutí cestou žaloby, a to před evropskými ani před vnitrostátními soudy. Pokud jde o delegování rozhodovacích pravomocí na instituce neupravené

Smlouvami, jako je žalobkyně, zavedl Soudní dvůr Evropské unie ve své judikatuře (věc Meroni z roku 1958) kritérium, o němž byly následně vedeny diskuse v rámci „institucionální rovnováhy“. Přenesení pravomocí se podle něj může týkat pouze „přesně vymezených prováděcích pravomocí“, na jejichž výkon „v plném rozsahu“ dohlíží Evropská komise. Podle znění nařízení č. 340/2008 (čl. 13 odst. 4 ve spojení s čl. 11 odst. 3) je ovšem nezbytné vycházet z toho, že jedinou možnou reakcí na nezaplacení poplatků a plateb podle tohoto nařízení ve stanoveném termínu je – výlučně – zamítnutí zpoplatněné žádosti. Právo žalobkyně podat žalobu na výkon rozhodnutí na vnitrostátní úrovni by jí přiznávalo další pravomoci. K tomu by ale muselo dojít na úrovni evropského práva.

- 9 Verwaltungsgericht (správní soud) připustil odvolání žalobkyně proti svému rozsudku.

Hlavní argumenty účastnic původního řízení

- 10 Žalobkyně v zásadě uvádí, že veřejnoprávní normy relevantní pro rozhodnutí v projednávané věci jsou ustanoveními unijního práva, totiž nařízení č. 340/2008, zejména jeho čl. 13 odst. 4. Verwaltungsgericht (správní soud) je povinen vyčerpat možnosti vnitrostátního procesního práva, a zajistit tak právu Evropské unie praktický účinek („*effet utile*“). Nařízení č. 1907/2006 v čl. 94 odst. 1 proto stanoví, že její rozhodnutí je možné napadnout žalobou u Tribunálu nebo Soudního dvora Evropské unie. Relevantní ustanovení naproti tomu nestanovují možnost, aby žalobkyně podala u uvedených soudů žalobu na fyzické nebo právnické osoby, a domáhala se tak dodržování jejich povinností vyplývajících z rozhodnutí, která jsou těmto osobám určena. Stejně tak jí nejsou přiznány pravomoci, které by ji opravňovaly k výkonu svých rozhodnutí vůči německým právnickým osobám.
- 11 Krom toho unijní zásada loajální spolupráce zakotvená v čl. 4 odst. 3 SEU vyžaduje, aby vnitrostátní soudy umožnily agentuře Evropské unie vymáhat administrativní poplatek stanovený v souladu s unijním právem. Rozsudek Verwaltungsgericht (správní soud) porušuje unijněprávní zásady rovnocennosti a efektivity. Žalobkyni je v Německu prakticky znemožněno uplatňování práv, které jí přiznává čl. 13 odst. 4 nařízení č. 340/2008. Ve srovnatelné situaci týkající se vymáhání správních poplatků německým orgánem veřejné moci by řízení u správního soudu bylo možné. V rozporu s názorem Verwaltungsgericht (správní soud) vychází unijní normotvůrce pochopitelně z toho, že rozhodnutí žalobkyně, jejichž předmětem je uplatňování administrativního poplatku podle čl. 13 odst. 4 nařízení č. 340/2008, mohou být prosazována i v členských státech – v případě potřeby nuceně prostřednictvím jejich soudů. V opačném případě by to, zda podnik administrativní poplatek zaplatí, záviselo pouze na jeho poctivosti. Cíl tohoto ustanovení, totiž bránit poskytování nesprávných informací, by tak nebylo možné prosazovat. Navíc jsou takto znevýhodňovány ty podniky, které se chovají v souladu s právem a stanovený administrativní poplatek zaplatí.

- 12 Žalovaná v zásadě tvrdí, že obecné zásady evropského práva uváděné žalobkyní nemohou být zneužívány k překlenutí údajných mezer v právní úpravě v rozporu s jasným rozdělením pravomocí a nepřímou na úkor jednotlivých hospodářských subjektů. Skutečnost, že žalobkyni nejsou přiznány žádné možnosti výkonu ve vztahu k případným platbám, je vědomým rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady Evropské unie. I kdybychom vycházeli z toho, že projednávaná věc odhalila právní mezeru, bylo by úkolem unijního normotvůrce přijmout v budoucnosti příslušnou právní úpravu a případně ji zahrnout do nařízení č. 1907/2006 nebo 340/2008. Žalobkyně má navíc možnosti, jak postihovat případná porušení norem v případě neuhrazených plateb. Může například rozhodnout, že registraci látek požadovanou žadateli provede až poté, co tito zaplatí příslušné poplatky. Požaduje-li podnik, aby byl klasifikován jako malý nebo střední podnik, lze si navíc představit, že bude takto klasifikován a příslušné rozhodnutí o poplatcích bude vydáno až tehdy, kdy předloží dostatek dokladů. Žalobkyně může sama nastavením své správní praxe dosáhnout účinného prosazování rozhodnutí o poplatcích. Není proto odkázána na příslušnou pomoc německých správních soudů.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 13 Předběžné otázky jsou nezbytné pro vydání rozsudku v odvolacím řízení.
- 14 Na rozdíl od soudu nižšího stupně vychází předkládající soud z toho, že žalobu není možné odmítnout jako nepřijatelnou s odůvodněním, že není možné použít správní sporné řízení podle § 40 odst. 1 VwGO.
- 15 S ohledem na dalekosáhlé pravomoci evropských soudů v oblasti rozhodnutí orgánů veřejné moci sice zpravidla není dána pravomoc vnitrostátních správních soudů. Předmětem sporu ale v projednávané věci není právní akt žalobkyně, proti kterému by se žalované mohlo dostat právní ochrany podáním žaloby na neplatnost podle článku 263, nýbrž nárok na platbu, kterého se žalobkyně domáhá cestou obecné žaloby na plnění a pro jehož výkon usiluje o získání příslušného rozhodnutí proti žalované.
- 16 Ohledně vymezení pravomocí unijních soudů a soudů jednotlivých členských států předkládající soud poukazuje na skutečnost, že v projednávané věci jde o prosazení veřejnoprávní pohledávky instituce Evropské unie, která může na území Spolkové republiky působit v rámci své věcné příslušnosti jako orgán veřejné moci. Toto vymezení se proto řídí článkem 274 SFEU. Ten stanoví, že s výhradou pravomocí přiznaných Soudnímu dvoru Evropské unie Smlouvami nejsou spory, v nichž je Unie stranou, vyňaty z pravomocí vnitrostátních soudů.
- 17 Pravomoc soudů Evropské unie je, jak správně uvedl Verwaltungsgericht (správní soud), taxativně vymezena v článcích 256 a násl. SFEU.
- 18 V oblasti působnosti žalobkyně je relevantní čl. 94 odst. 1 nařízení č. 1907/2006. Podle něj lze žalobou k Tribunálu nebo Soudnímu dvoru Evropské unie napadnout

mimo jiné rozhodnutí agentury podle článku 263 SFEU. Platí to i pro rozhodnutí žalobkyně, kterými stanovila administrativní poplatek podle nařízení č. 340/2008 (viz například rozsudek Tribunálu ze dne 7. března 2018, T-855/16, juris). Ohledně žalob, jako je žaloba v projednávané věci, které se týkají vymáhání již vyměřených poplatků, naproti tomu články 256 a násl. SFEU, zejména pak článek 263, neobsahují žádné ustanovení zakládající pravomoc Tribunálu nebo Soudního dvora Evropské unie. Je-li Soudnímu dvoru Evropské unie předložen spor, aniž existuje ustanovení unijního práva, které by Soudnímu dvoru Evropské unie přiznávalo odpovídající pravomoc, nemůže o něm rozhodnout (viz usnesení Tribunálu ze dne 5. září 2007, T-295/05, juris, bod 51 a citovaná judikatura).

- 19 Na základě výše uvedeného vychází předkládající soud z toho, že žalobkyně může svou pohledávku uplatnit u německého soudu. Krom toho by mohla být otevřena rovněž možnost správního sporného řízení podle § 40 odst. 1 VwGO, protože se může jednat o veřejnoprávní spor. Skutkový stav a právní důsledky, které z něj vyplývají, je určován evropským veřejným právem, totiž nařízením č. 340/2008. Ani v případě neexistence správních opravných prostředků by nemohla být žaloba z tohoto důvodu odmítnuta jako nepřijatelná, ale spor by pak musel být postoupen příslušnému občanskoprávnímu soudu v souladu s § 17a odst. 2 Gerichtsverfassungsgesetz (zákon o uspořádání soudů).
- 20 Přípustnost žaloby na plnění však závisí rovněž na tom, zda má žalobkyně nezbytný právní zájem.
- 21 Právní zájem u žaloby na plnění obecně není dán tehdy, pokud věřitel již má exekuční titul k pohledávce a na jeho základě ji může bez obtíží vymáhat cestou nuceného výkonu. Žalobkyně svým rozhodnutím ze dne 9. srpna 2016 již vydala správní akt, kterým uplatňuje platební nárok a který je způsobilý nabýt právní moci (viz usnesení Tribunálu ze dne 19. listopadu 2018, T-494/17, juris, bod 63).
- 22 Pro existenci právního zájmu je proto relevantní, zda žalobkyně má v podobě jí přijatého pravomocného rozhodnutí o stanovení administrativního poplatku podle čl. 13 odst. 4 nařízení č. 340/2008 takový exekuční titul. Zda tomu tak je, závisí rozhodujícím způsobem na tom, jestli taková rozhodnutí spadají do oblasti působnosti čl. 299 odst. 1 SFEU. Je tedy nezbytné, aby Soudní dvůr vyjasnil první předběžnou otázku, která se týká tohoto aspektu.
- 23 Podle čl. 299 prvního pododstavce první části věty SFEU jsou akty Rady, Komise nebo Evropské centrální banky, které ukládají peněžité závazek, podkladem pro výkon rozhodnutí. Podle čl. 299 druhého pododstavce první věty SFEU se výkon rozhodnutí řídí předpisy občanského procesního práva státu, na jehož území se provádí. I když čl. 299 první pododstavec první část věty SFEU týká pouze nuceného výkonu exekučních titulů vydaných Radou, Komisí a Evropskou centrální bankou, není podle názoru předkládajícího soudu jednoznačné, že rozhodnutí jiných orgánů Evropské unie zahrnuta nejsou. Tribunál měl v usnesení ze dne 8. března 2012 (T-573/10, bod 43) za to, že nedodržení data splatnosti faktury, kterou Evropská agentura pro léčivé přípravky (EMA) konkrétně

stanovila výši pohledávek vůči farmaceutické společnosti, má mimo jiné za následek, že je ohledně dlužné částky možný nucený výkon. Polský soud (Sad Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie [Okresní soud Varšava-Mokotów]) předložil Soudnímu dvoru Evropské unie ve věci C-392/20 mimo jiné otázku, zda má být článek 299 SFEU vykládán v tom smyslu, že se použije výlučně na rozhodnutí přijatá Radou, Komisí nebo Evropskou centrální bankou (ECB), nebo zda platí rovněž pro rozhodnutí žalobkyně, kterými uložila dodatečný administrativní poplatek. Otázka ovšem zůstala nezodpovězena poté, co věc byla z důvodu zastavení řízení vymazána z rejstříku. Rovněž z výkladu ve stanovisku generální advokátky J. Kokott ze dne 7. listopadu 2019 ve věci C-584/17 (juris, bod 40) vyplývá, že otázku, zda vlastní administrativní rozhodnutí evropských agentur mohou být vykonatelnými rozhodnutími ve smyslu článku 299 SFEU, nelze zodpovědět tak jednoznačně, jak se zjevně domníval Verwaltungsgericht (správní soud). Generální advokátka v něm uvedla, že argumentace navrhovatelky předně nastoluje otázku, zda skutečnost, že článek 299 SFEU uvádí pouze akty Rady, Komise a ECB, znamená, že akty jiných orgánů a ostatních subjektů Unie bez explicitního zakotvení v primárním právu – jako např. v článku 280 SFEU pro rozsudky Soudního dvora Evropské unie – skutečně nemohou být vykonatelnými rozhodnutími na základě článku 299 SFEU, a že Soudní dvůr tuto otázku podle všeho dosud nezodpověděl.

- 24 Navíc se předkládající soud pro případ, že rozhodnutí žalobkyně o stanovení takového administrativního poplatku podkladem pro výkon rozhodnutí nejsou, a je tedy dán právní zájem na žalobě na plnění, druhou předběžnou otázkou táže, zda čl. 13 odst. 4 třetí pododstavec nařízení č. 340/2008 ve spojení s jeho čl. 11 odst. 3 druhým pododstavcem musí být vykládán v tom smyslu, že má být vyloučena žaloba na plnění směřující k zaplacení administrativního poplatku.
- 25 Podle uvedeného čl. 13 odst. 4 třetího pododstavce se mimo jiné čl. 11 odst. 3 použije přiměřeně. Podle tohoto ustanovení není-li úhrada (poplatku nebo jiných plateb) provedena před uplynutím lhůty stanovené v odstavci 2, agentura stanoví druhou lhůtu pro úhradu. Není-li úhrada provedena ani před uplynutím této druhé lhůty, agentura žádost zamítne. Normotvůrce proto vychází z toho, že žádost fyzické nebo právnické osoby o registraci nebo provedení jiného administrativního či odborného úkonu žalobkyně je možné zamítnout i tehdy, pokud byl celý poplatek nebo celá platba nebo administrativní poplatek podle čl. 13 odst. 4 nařízení č. 340/2008 uložen, nebyl ale zaplacen, takže žalobkyně může požadovat, aby žadatel nejprve provedl úhradu, a tak zajistila prosazení nároku na zaplacení administrativního poplatku. Nařízení č. 340/2008, na rozdíl třeba od čl. 10 odst. 3 nařízení Rady č. 297/95 ze dne 10. února 1995 o poplatcích, které se platí Evropské agentuře pro hodnocení léčivých přípravků (EMA), neobsahuje žádné výslovné ustanovení o tom, že žalobkyně má možnost obrátit se na soud v případě, že poplatek není včas zaplacen. Skutečnost, že nařízení (ES) č. 340/2008 možnost podání žaloby žalobkyní každopádně výslovně nestanoví, by mohla znamenat, že unijní normotvůrce upravil důsledky neuhrazení poplatků a plateb taxativně [viz Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Bavorský správní soudní dvůr), rozsudek ze dne 18. prosince 2017, 20 BV 16.2024, juris, bod 20]. Otázku,

zda je žalobkyni za těchto okolností odepřeno, aby u již provedených registrací nebo jiných administrativních nebo odborných úkonů při nezaplacení administrativního poplatku podala žalobu na plnění, ale nelze zodpovědět jednoznačně a je nezbytné její vyjasnění Soudním dvorem.

PRACOVNÍ DOKUMENT