

Kohtuasi C-290/23

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

8. mai 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Saksi-Anhaldi liidumaa kõrgeim halduskohus, Saksamaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

6. aprill 2023

Kaebaja ja apellant:

Euroopa Kemikaaliamet (ECHA)

Vastustaja ja vastustaja apellatsioonimenetluses:

B-GmbH

Põhikohtuasja ese

Haldustasu vastavalt määrusele (EÜ) nr 340/2008

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 299 esimese lõigu, määruse nr 340/2008 artikli 13 lõike 4 ja artikli 11 lõike 3 tõlgendamine, ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimused

1. Kas Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 299 esimese lõigu esimese lauset tuleb tõlgendada nii, et seda kohaldatakse üksnes nõukogu, komisjoni või Euroopa Keskpanga otsuste suhtes, või on see kohaldatav ka Euroopa Kemikaaliameti otsuste suhtes, millega on määratud haldustasu komisjoni 16. aprilli 2008. aasta määruse (EÜ) nr 340/2008 (Euroopa Kemikaaliametile vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ)

nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH), makstavate tasude kohta) artikli 13 lõike 4 alusel?

2. Juhul kui Euroopa Kemikaaliameti otsus, millega on määratud haldustasu, ei kujuta endast täitedokumenti:

Kas määruse (EÜ) nr 340/2008 artikli 13 lõike 4 kolmandat lõiku koostoimes artikli 11 lõike 3 teise lõiguga tuleb tõlgendada nii, et välistatud on kohustamiskaebuse esitamine haldustasu sissenõudmiseks?

Viidatud liidu õigusnormid

ELTL artikkel 256 jj, artikkel 299;

Komisjoni 16. aprilli 2008. aasta määrus (EÜ) nr 340/2008 Euroopa Kemikaaliametile vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH), makstavate tasude kohta (ELT 2008, L 107, lk 6), artiklid 11, 13;

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH) ning millega asutatakse Euroopa Kemikaaliamet, muudetakse direktiivi 1999/45/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 793/93 ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1488/94 ning samuti nõukogu direktiiv 76/769/EMÜ ja komisjoni direktiivid 91/155/EMÜ, 93/67/EMÜ, 93/105/EÜ ja 2000/21/EÜ (ELT 2006, L 396, lk 1; parandus ELT 2007, L 136, lk 3), artiklid 74, 94

Viidatud riigisisese õigusnormid

Halduskohtumenetluse seadustik (Verwaltungsgerichtsordnung, edaspidi „VwGO“), § 40

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Esitatud kohustamiskaebusega palub kaebaja kohustada vastustajat tasuma määruse nr 340/2008 artikli 13 lõike 4 alusel määratud haldustasu.
- 2 Kaebaja – Euroopa Kemikaaliamet, mille asukoht on Helsingi (Soome), on Euroopa Liidu asutus ja iseseisev juriidiline isik. See loodi määrusega nr 1907/2006. Ameti pädevuses on määruse tehniliste, teaduslike ja haldusalaste aspektide haldamine ja rakendamine ning järjepidevuse tagamine asjaomases valdkonnas (määruse X jaotis, artikkel 75 jj). Määrusega kehtestatakse keemiliste ainete tootjatele ja importijatele muu hulgas mitmesugused registreerimiskohustused.

- 3 Määruse nr 1907/2006 artikli 74 lõike 1 alusel võttis komisjon vastu määruse nr 340/2008, mille artiklid 11 ja 13 sisaldavad muu hulgas haldustasu ning vähendatud määraga tasu reguleerivaid sätteid.
- 4 Vastustaja esitas 2010. aastal määruse nr 1907/2006 alusel registreerimistoimiku ja märkis seejuures, et ta on keskmise suurusega ettevõtja soovitus 2003/361/EÜ tähenduses. Kaebaja esitatud teabest nähtub siiski, et vastustaja ei esitanud selle tõendamiseks ettenähtud tähtjaks nõutavaid dokumente.
- 5 Seepeale võttis kaebaja 9. augustil 2016 vastu otsuse SME(2016) 3729, milles ta tuvastas, et vastustajal ole õigust keskmise suurusega ettevõtjatele määruse nr 1907/2006 kohaselt ette nähtud vähendatud registreerimistasule, mistõttu peab ta kooskõlas määruse nr 340/2008 artikli 13 lõikega 4 tasuma juba makstud tasu ja suurettevõtjatel nõutava tasu vahe. Lisaks tuvastas kaebaja, et vastustaja peab maksma täiendavat haldustasu summas, mis on 2,5 korda suurem rahalisest kasust, mille ta sai registreerimisel ettevõtte suuruse kohta valeandmete esitamisest. Lisas esitatud 9. augusti 2016. aasta arves oli haldustasu suuruseks märgitud 17 437,00 eurot. Otsusele SME(2016) 3729 oli lisatud teave õiguskaitsevahendite kasutamise kohta, milles oli märgitud, et vastavalt määruse nr 1907/2006 artikli 94 lõikele 1 koostoimes ELTL artikliga 263 võib kahe kuu jooksul alates otsuse kättesaamisest esitada Üldkohtule hagi selle otsuse õiguspärasuse kontrollimiseks.
- 6 Vastustaja ei vaidlustanud otsust SME(2016) 3729, kuid jättis nõutud summa hoolimata kaebaja mitmest meeldetuletusest tasumata.
- 7 Kaebaja esitas seepeale 16. mail 2019 Verwaltungsgericht Hallele (Halle halduskohus) kaebuse, millega palus kohustada vastustajat maksma kaebajale 17 437 eurot.
- 8 Halduskohus jättis kaebuse vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata. Oma otsust põhjendas halduskohus sisuliselt sellega, et VwGO § 40 kohane halduskohtusse pöördumise võimalus puudub. Käesoleval juhul ei ole nimelt tegemist Saksa avaliku võimu kandja aktiga, vaid liidu õiguse vahetu täitmisele pööramisega. Haldustasude määramine määruse nr 340/2008 artikli 13 lõike 4 alusel on Euroopa Liidu võimu teostaja otsene akt. Eelkõige ei tulene Saksa ametiasutuste või kohtute pädevus ELTL artiklist 299. Selles artiklis ei ole täitmisele pööratavate dokumentidena nimetatud Euroopa Liidu asutuste iseseisvaid haldusotsuseid. Kuna ELTL artikli 299 loetelu on lõplik, ei saa neid otsuseid ka tõlgendamise teel lugeda hõlmatuks viidatud sättega. Ka *effet utile*-põhimõttest ei tulene liikmesriikide kohtutele õigust (rääkimata kohustusest) anda Euroopa Liidu asutustele volitusi, mida ei ole neile omistatud liidu õigusega. Seega annab määruse nr 1907/2006 artikkel 94 koostoimes ELTL artikliga 263 üksnes isikutele võimaluse kasutada kaebaja meetmete vastu õiguskaitsevahendeid. Kaebajale ei ole määrusega nr 1907/2006 ega määrusega nr 340/2008 antud õigust panna oma iseseisvaid haldusotsuseid maksma või „pöörata täitmisele“ kaebuse esitamisega Euroopa Liidu või liikmesriigi kohtutele. Seoses otsustusõiguse delegeerimisega

sellistele aluslepingutes nimetamata asutustele nagu kaebaja on Euroopa Kohus oma 1958. aasta kohtuotsuses Meroni välja töötanud kriteeriumi, mida on hiljem arutatud märksõna „institutsionaalne tasakaal“ all. Selle kohaselt võib volituste delegerimine puudutada ainult „täpselt piiritletud rakendusvolitusi“, mille teostamise üle teostab „täies ulatuses“ järelevalvet Euroopa Komisjon. Vastavalt määruse nr 340/2008 sõnastusele (artikli 13 lõige 4 koostoimes artikli 11 lõikega 3) tuleb aga lähtuda sellest, et kui viidatud määruse alusel kehtestatud tasud jäetakse ettenähtud tähtaja jooksul tasumata, tuleb tasumist eeldav nõue tingimata rahuldamata jätta. Kui anda kaebajale õigus esitada riigisisisel tasandil kaebus tähendaks kaebajale lisavolituste andmist. See peaks aga toimuma liidu õiguse tasandil.

- 9 Halduskohus andis kaebaja apellatsioonkaebusele menetlusloa.

Põhikohtuasja poolte peamised väited

- 10 Kaebaja väidab sisuliselt, et käesoleva asja lahendamise seisukohast määravad avaliku õiguse normid on liidu õigusnormid, nimelt määruse nr 340/2008 sätted, eelkõige selle määruse artikli 13 lõige 4. Halduskohus on kohustatud ammendama riigisisese menetlusõiguse võimalused, et tagada liidu õiguse soovitatav toime (*effet utile*). Määruse nr 1907/2006 artikli 94 lõikes 1 on nimelt sätestatud, et kaebaja otsuste peale võib esitada hagi Üldkohtule või Euroopa Kohtule. Aluseks olevad õigusnormid ei näe kaebajale seevastu ette võimalust esitada Üldkohtule või Euroopa Kohtule hagi füüsiliste või juriidiliste isikute vastu, et kohustada neid täitma neile adresseeritud otsustest tulenevaid kohustusi. Samuti ei ole kaebajal mingeid volitusi, mis annaksid talle õiguse pöörata oma otsused täitmisele Saksa juriidiliste isikute suhtes.
- 11 Lisaks leiab kaebaja, et ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte nõuab, et liikmesriigi kohtud peavad võimaldama Euroopa Liidu asutusel liidu õiguse alusel määratud haldustasu täitmisele pöörata. Halduskohtu otsus rikub liidu õiguses sätestatud võrdvärsuse põhimõtet ja liidu õiguses sätestatud tõhususe põhimõtet. Kaebajale on tehtud praktiliselt võimatuks kasutada määruse nr 340/2008 artikli 13 lõikega 4 antud õigusi Saksamaal. Võrreldavas olukorras, milles oleks tegemist Saksa avaliku võimu kandja määratud haldustasuga, oleks halduskohtusse pöördumise võimalus olemas. Vastupidi halduskohtu eeldusele lähtub määruse andja enesestmõistetavalt sellest, et kaebaja otsuseid, mille ese on haldustasu määramine määruse nr 340/2008 artikli 13 lõike 4 alusel, saab jõustada ka liikmesriikides – vajaduse korral paratamatult liikmesriikide kohtute poole pöördumise kaudu. Vastasel juhul sõltuks küsimus, kas ettevõtja maksab haldustasu, üksnes tema aususest. Kõnealuse sätte eesmärki hoida ära valeandmete esitamine, ei oleks võimalik sel viisil saavutada. Lisaks oleksid seaduslikult käituvad ja määratud haldustasu maksvad ettevõtjad ebasoodsamas olukorras.

- 12 Vastustaja väidab sisuliselt, et liidu õiguse üldpõhimõtteid, millele kaebaja viitab, ei tohi kuritarvitada selleks, et pädevuse selget jaotust rikkudes ja kaudselt üksikute ettevõtjate kahjuks kõrvaldada väidetavaid lünki õigusnormides. Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu on teadlikult otsustanud, et seoses võimalike tasudega ei anta kaebajale mingeid täitmisele pööramise võimalusi. Isegi kui eeldada, et käesolev kohtuasi on näidanud lünka õigusnormides, oleks liidu seadusandja ülesanne võtta edaspidiseks vastu asjaomane õigusnorm ja lisada see näiteks määrusesse nr 1907/2006 või määrusesse nr 340/2008. Samuti on kaebajal võimalus näha võimalike rikkumiste puhul ette sanktsioonid, juhul kui tasu jäetakse maksmata. Näiteks võib kaebaja aineid, mille registreerimist taotlejad taotleavad, registreerida alles siis, kui taotlejad on asjaomased tasud tasunud. Samuti on kaebajal juhul, kui ettevõtja taotleb enda liigitamist väikese või keskmise suurusega ettevõtjaks (VKE), võimalik teha see liigitamine ja väljastada vähendatud määraga tasu otsus alles siis, kui on esitatud piisavad tõendid. Kaebaja saab oma halduskorra kujundamise kaudu oma maksuotsuseid tõhusalt jõustada. Seega ei ole ta sõltuv Saksa halduskohtute asjaomasest kaasabist.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 13 Eelotsuse küsimused on apellatsioonikohtu otsuse tegemiseks vajalikud.
- 14 Erinevalt madalama astme kohtust eeldab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kaebust ei saa jätta vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata põhjusel, et VwGO § 40 lõike 1 alusel puudub võimalus pöörduda halduskohtusse.
- 15 Arvestades seda, et avaliku võimu kandjate otsuste puhul on pädevus ulatuslikult antud liidu kohtutele, ei ole liikmesriikide halduskohtud üldjuhul pädevad. Käesoleva asja esemeks ei ole aga mitte kaebaja antud akt, mille vastu oleks vastustaja saanud kasutada õiguskaitset ELTL artikli 263 kohase tühistamishagi esitamisega, vaid kaebaja üldise kohustamiskaebusega esitatud maksenõue, mille täitmisele pööramiseks vastustaja suhtes soovib kaebaja saada täitedokumenti.
- 16 Mis puudutab liidu kohtute pädevuse piiritlemist liikmesriikide kohtute pädevusest, siis juhib eelotsusetaotluse esitanud kohus tähelepanu sellele, et käesolevas asjas on tegemist sellise Euroopa Liidu asutuse avalik-õigusliku nõude jõustamisega, kes võib Saksamaa Liitvabariigi territooriumil – oma sisulise pädevuse raames – tegutseda avaliku võimu kandjana. Kõnealune piiritlemine põhineb seega ELTL artiklil 274. Viidatud artikkel sätestab, et kui pädevus ei ole aluslepingutega antud Euroopa Liidu Kohtule, ei loeta vaidlusküsimusi, mille üheks pooleks on liit, sel põhjusel olevaks väljaspool liikmesriikide kohtute pädevust.
- 17 Liidu kohtute pädevus on – nagu on halduskohus õigesti märkinud – ELTL artiklis 256 ja sellele artiklile järgnevatel artiklites lõplikult loetletud.

- 18 Kaebaja pädevusvaldkonnas on asjakohane määruse nr 1907/2006 artikli 94 lõige 1. Viidatud sätte kohaselt võib ameti otsuse vaidlustamiseks esitada Üldkohtule või Euroopa Kohtule hagi vastavalt ERTL artiklile 263. Seda saab teha ka kaebaja nende otsuste vaidlustamiseks, millega kaebaja nõudis määruse nr 340/2008 alusel haldustasu (vt nt Üldkohtu 7. märtsi 2018. aasta otsus T-855/16 – *juris*). Sedalaadi hagide puhul, mille puhul on tegemist juba määratud tasude sissenõudmisega, ei sisalda ERTL artikkel 256 ja sellele artiklile järgnevad artiklid, eelkõige ka ERTL artikkel 263 seevastu ühtegi sätet, mis annaks pädevuse Üldkohtule või Euroopa Kohtule. Kui Euroopa Kohtusse pööratakse kohtuasjaga, mille puhul puudub Euroopa Kohtule asjaomast pädevust andev liidu õigusnorm, ei saa Euroopa Kohus selles asjas otsust teha (vt Üldkohtu 5. septembri 2007. aasta määrus T-295/05 – *juris*, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 19 Seda arvestades lähtub eelotsusetaotluse esitanud kohus sellest, et kaebaja saab oma nõude maksmapanekuks pöörduda Saksa kohtu poole. Lisaks on tõenäoliselt olemas ka VwGO § 40 lõike 1 kohane halduskohtusse pöördumise võimalus, sest tegemist on avalik-õigusliku vaidlusega. Kohtuasja asjaolud ja selle õiguslikud tagajärjed tulenevad Euroopa Liidu avalikust õigusest, nimelt määrusest nr 340/2008. Isegi kui halduskohtusse pöördumise võimalus peaks puuduma, ei saaks kaebust sel põhjusel vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata jätta, vaid sellisel juhul tuleks kohtuasi vastavalt kohtukorralduse seaduse (Gerichtsverfassungsgesetz, edaspidi „GVG“) § 17a lõikele 2 saata pädevasse tsiviilkohtusse.
- 20 Kohustamiskaebuse vastuvõetavus sõltub siiski ka sellest, kas kaebajal on olemas vajalik õiguskaitsehuvi.
- 21 Kohustamiskaebuse puhul õiguskaitse vajadus üldjuhul puudub, kui võlausaldajal on nõude kohta juba olemas täitedokument ja selle alusel saab ta võlgniku vastu hõlpsasti algatada täitemenetluse. Oma 9. augusti 2016. aasta otsusega on kaebaja juba teinud täitmiseotsuse, mis võib muutuda lõplikuks (vt Üldkohtu 19. novembri 2018. aasta määrus T-494/17 – *juris*, punkt 63).
- 22 Seega on õiguskaitsehuvi olemasolu seisukohast oluline, kas kaebaja lõplikku otsust, millega määras kaebaja määruse nr 340/2008 artikli 13 lõike 4 alusel haldustasu, saab pidada täitedokumendiks. Vastus sellele sõltub otsustaval määral sellest, kas sedalaadi otsused kuuluvad ERTL artikli 299 esimese lõigu kohaldamisalasse. Selle kohta esitatud esimest eelotsuse küsimust peab selgitama Euroopa Kohus.
- 23 Vastavalt ERTL artikli 299 esimese lõigu esimesele lausele saab nõukogu, komisjoni või Euroopa Keskpanga õigusakte, mis panevad rahalise kohustuse, täitmisele pöörata. Vastavalt ERTL artikli 299 teise lõigu esimesele lausele reguleerivad täitmist selles riigis kehtivad tsiviilkohtumenetluse normid, mille territooriumil täitmine aset leiab. Isegi kui ERTL artikli 299 esimese lõigu esimeses lauses viidataks ainult nõukogu, komisjoni ja Euroopa Keskpanga poolt

loodud täitedokumentidele, ei saa eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul üheti mõistetavalt väita, et muude Euroopa Liidu asutuste otsuseid täitmisele pöörata ei saa. Näiteks Üldkohus sedastas 8. märtsi 2012. aasta määruses (T-573/10, punkt 43), et sellises arves nimetatud maksetähtaja järgimata jätmine, millega Euroopa Ravimiamet (EMA) nõudis ravimiettevtjalt sisse üksikasjalikult välja toodud summad, toob muu hulgas kaasa võimaluse tasuda tulev summa täitmisele pöörata. Kohtuasjas C-392/20 esitas Poola kohus (Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie (Varssavi-Mokotówi rajoonikohus Varssavis)) Euroopa Kohtule muu hulgas küsimuse, kas ELTL artiklit 299 tuleb tõlgendada nii, et seda kohaldatakse üksnes nõukogu, komisjoni või Euroopa Keskpanga (EKP) otsuste suhtes või ka kaebaja otsuste suhtes, millega kehtestatakse täiendav haldustasu. See küsimus jäi siiski vastuseta, kuna kohtuotsuse tegemise vajaduse äralangemise tõttu menetlus lõpetati. Ka kohtujurist Kokotti 7. novembri 2019. aasta ettepanekus kohtuasjas C-584/17 (*juris* – punkt 40) esitatud selgitustest nähtub, et küsimusele, kas Euroopa Liidu asutuste iseseisvad haldusotsused võivad olla täitmisele pööratavad otsused ELTL artikli 299 tähenduses, ei saa vastata eitavalt sellise kindlusega, nagu ilmselt eeldas halduskohus. Kohtujurist märkis viidatud punktis, et apellandi väited tekitavad esmalt küsimuse, kas tõsiasi, et ELTL artiklis 299 on nimetatud üksnes nõukogu, komisjoni ja Euroopa Keskpanga õigusakte, tähendab seda, et liidu teiste institutsioonide või muude asutuste õigusaktid ei saa juhul, kui esmases õiguses sõnaselge säte – nagu on ELTL artiklis 280 sätestatud Euroopa Liidu Kohtu otsuste suhtes – puudub, tegelikult olla ELTL artikli 299 alusel täitmisele pööratavad, ja sellele küsimusele ei ole Euroopa Kohus teadaolevalt veel vastanud.

- 24 Juhul kui kaebaja otsused haldustasu nõudmise kohta ei ole täitmisele pööratavad, mistõttu on olemas kohustamiskaebuse esitamises väljenduv õiguskaitsevajadus, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teise eelotsuse küsimusega lisaks teada, kas määruse nr 340/2008 artikli 13 lõike 4 kolmandat lõiku koostoimes artikli 11 lõike 3 teise lõiguga tuleb tõlgendada nii, et välistatud on kohustamiskaebuse esitamine haldustasu sissenõudmiseks.
- 25 Vastavalt määruse artikli 13 lõike 4 kolmandale lõigule on artikli 11 lõige 3 kohaldatav analoogia alusel. Viidatud säte näeb ette, et kui tasusid ei ole makstud enne lõikes 2 sätestatud tähtaja lõppemist, määrab amet maksmiseks teise tähtaja. Kui tasusid ei ole makstud enne teise tähtaja lõppemist, jätab amet taotluse rahuldamata. Sellest tulenevalt lähtub määruse andja sellest, et füüsilise või juriidilise isiku taotluse registreerimiseks või kaebaja muu haldus- või ametialase teenuse osutamiseks võib rahuldamata jätta isegi siis, kui tasu ja/või haldustasu on määruse nr 340/2008 artikli 13 lõike 4 alusel määratud, kuid täielikult tasumata, millest tulenevalt võiks kaebaja nõuda taotlejalt ettemakse tegemist, et tagada ka haldustasu tasumise nõude täitmine. Samuti ei sisalda määrus nr 340/2008 – erinevalt näiteks nõukogu 10. veebruari 1995. aasta määruse nr 297/95 Euroopa Ravimihindamisametile makstavate lõivude kohta artikli 10 lõikest 3 – selget viidet sellele, et juhul, kui tasu ei ole õigeaegselt makstud, võib kaebaja pöörduda ka kohtu poole. Asjaolu, et määrus (EÜ) nr 340/2008 ei anna vähemasti sõnaselgelt kaebajale võimalust pöörduda kohtu poole, võiks tähendada, et liidu

seadusandja on tasude maksmata jätmise tagajärjed ammendavalt sätestanud (vt Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Baieri liidumaa kõrgeim halduskohus) 18. detsembri 2017. aasta otsus 20 BV 16.2024 – *juris*, punkt 20). Küsimusele, kas seda arvestades puudub kaebajal eelkõige olukorras, kus juba tehtud registreerimiste või muude haldus- või ametialaste alaste teenuste eest on haldustasu maksmata jäetud, kohustamiskaebuse esitamise võimalus, ei saa aga anda üheti mõistetavat vastust, ja seda küsimust peab selgitama Euroopa Kohus.

TÖÖDOKUMENT