

Zadeva C-256/23

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

20. april 2023

Predložitveno sodišče:

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (Nemčija)

Datum predložitvene odločbe:

11. april 2023

Tožeča stranka:

Evropska agencija za kemikalije (ECHA)

Tožena stranka:

Hallertauer Hopfenveredelungsges. m.b.H.

Številka zadeve: RN 7 K 19.925

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (bavarsko upravno sodišče v Regensburgu, Nemčija)

V upravnem sporu

Evropska agencija za kemikalije (ECHA)

[...] (ni prevedeno)

– tožeča stranka –

[...] (ni prevedeno)

proti

Hallertauer Hopfenveredelungsges. m.b.H.

[...] (ni prevedeno)

– tožena stranka –

[...] (ni prevedeno)

ob udeležbi

Regierung von Niederbayern (vlada Spodnje Bavarske, Nemčija)

kot zastopnice javnega interesa

[...] (ni prevedeno)

zaradi

uveljavljanja upravnih pristojbin v skladu z Uredbo o pristojbinah in taksah (REACH)

sedmi senat Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (bavarsko upravno sodišče v Regensburgu) brez opravljene ustne obravnave izdaja

11. aprila 2023

ta

s k l e p:

I. Postopek se prekine.

II. Sodišču Evropske unije se na podlagi člena 267 PDEU v predhodno odločanje predložijo ta vprašanja:

1. Ali je treba člen 94(1) Uredbe (ES) št. 1907/2006, v skladu s katerim se lahko na Sodišču Evropske unije vloži tožba, s katero se izpodbija odločitev Agencije, razlagati tako, da se lahko s tožbo izpodbija tudi izvršljivost odločitev Agencije?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen: Ali je treba člen 299, prvi odstavek, PDEU razlagati tako, da se ne uporablja le za akte, ki jih sprejmejo Svet, Komisija ali Evropska centralna banka, temveč tudi za odločitve Evropske agencije za kemikalije, s katerimi je bila naložena upravna taksa?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen: Ali je treba člen 299, drugi odstavek, PDEU razlagati tako, da se napotitev na pravila civilnega postopka, ki veljajo v državni članici, ne nanaša le na postopkovna pravila, ampak tudi na pravila o pristojnosti?

Obrazložitev:

I.

Predmet postopka je zahtevek za plačilo upravne takse zaradi registracije v skladu z Uredbo (ES) št. 1907/2006.

Tožeča stranka je agencija Evropske unije s sedežem v Helsinkih. Tožeča stranka je odgovorna za upravljanje in izvajanje tehničnih, znanstvenih in upravnih vidikov Uredbe (ES) št. 1907/2006.

V Uredbi (ES) št. 1907/2006 so pravila za spodbujanje konkurenčnosti kemične industrije v Evropski uniji in varovanje zdravja ljudi in okolja pred tveganji zaradi kemikalij.

Za proizvajalce in uvoznike kemikalij velja obveznost registriranja v skladu z Uredbo (ES) št. 1907/2006. Za registracijo je treba plačati upravne takse in pristojbine, katerih višina se določi v skladu z Uredbo (ES) št. 340/2008. Višina upravnih taks se določi glede na velikost podjetja.

Tožena stranka je 16. novembra 2010 pri tožeči stranki vložila registracijsko dokumentacijo (registracijska št.: 01-2119485821-32-0037) in kot mikropodjetje uveljavljala pravico do znižanih pristojbin in upravnih taks.

Tožeča stranka je leta 2013 preverila navedbe tožene stranke o velikosti podjetja. V zvezi s tem je tožeča stranka v dopisu z dne 31. maja 2013 toženo stranko opozorila, da lahko mala in srednje velika podjetja uveljavljajo znižanje pristojbin in taks. Za to morajo predložiti dokazila o velikosti podjetja. Brez predložitve teh dokazil znižanje ni mogoče.

Tožeča stranka je 20. novembra 2013 izdala odločbo SME (2013) 4439 in jo vročila toženi stranki. V tej odločbi je tožeča stranka ugotovila, da tožena stranka ni upravičena do znižanja upravne takse. Zato je treba zaračunati dodatno upravno takso v znesku 9950 EUR. Ta odločba je vsebovala pravni pouk, v skladu s katerim lahko tožena stranka v dveh mesecih od prejema odločbe vloži tožbo pri Splošnem sodišču Evropske unije.

Tožeča stranka je z dopisom z dne 22. novembra 2013 toženi stranki posredovala račun, predviden v odločbi SME (2013) 4439, za plačilo upravne takse v znesku 9950 EUR, ki zapade v plačilo 22. decembra 2013.

Tožeča stranka je z dopisom z dne 22. decembra 2013 opomnila na neporavnano obveznost. Kot datum zapadlosti je bil sedaj naveden 20. februar 2014.

Tožena stranka ni niti plačala upravne takse niti ni pri Splošnem sodišču Evropske unije vložila tožbe zoper odločbo SME (2013) 4439 z dne 20. novembra 2013.

Tožeča stranka je 15. maja 2019 pri Verwaltungsgericht Regensburg (upravno sodišče v Regensburgu, Nemčija) vložila tožbo in od tožene stranke zahteva plačilo zneska 9950 EUR.

II.

Upoštevne določbe prava Unije so:

Člen 274 Pogodbe o delovanju Evropske unije na podlagi Lizbonske pogodbe, ki je začela veljati 1. decembra 2009 (prečiščena različica je objavljena v UL 2008, C 115, str. 47, z dne 9. maja 2008), nazadnje spremenjena z Aktom o pogojih pristopa Republike Hrvaške in prilagoditvah Pogodbe o Evropski uniji, Pogodbe o delovanju Evropske unije in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (UL 2012, L 112, z dne 24. aprila 2012) z učinkom od 1. julija 2013, v nadaljevanju: PDEU

Spori, v katerih je ena od strank Unija, niso izvzeti iz pristojnosti sodišč držav članic, razen kjer je bila pristojnost s Pogodbama dodeljena Sodišču Evropske unije.

Člen 288 PDEU

- (1) *Za izvajanje pristojnosti Unije institucije sprejemajo uredbe, direktive, sklepe, priporočila in mnenja.*
- (2) *Uredba se splošno uporablja. Zavezujoča je v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.*
- (3) *Direktiva je za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod.*
- (4) *Sklep je v celoti zavezujoč. Če določa tiste, na katere je naslovljen, je zavezujoč samo zanje.*
- (5) *Priporočila in mnenja niso zavezujoča.*

Člen 299 PDEU

- (1) *Akti Sveta, Komisije ali Evropske centralne banke, ki nalagajo denarno obveznost osebam, so izvršilni naslov; to ne velja za države.*
- (2) *Izvršbo urejajo pravila civilnega postopka, ki veljajo v državi, na ozemlju katere se opravi izvršba. Nacionalni organ, ki ga v ta namen določi vlada vsake od držav članic ter o tem obvesti Komisijo in Sodišče, priloži odločbi potrdilo o njeni izvršljivosti, pri čemer ni potrebna nobena druga formalnost razen preveritve pristnosti odločbe.*

(3) *Ko so te formalnosti na zahtevo zadevne stranke izpolnjene, lahko ta preide na izvršbo v skladu z nacionalnim pravom tako, da zadevo predloži neposredno pristojnim organom.*

(4) *Izvršba se lahko odloži le z odločbo Sodišča. Vendar so za nadzor nad pravilnostjo izvršilnih dejanj pristojna sodišča zadevne države.*

Člen 74 Uredbe (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), v nadaljevanju: Uredba št. 1907/2006

(1) *Pristojbine, ki se zahtevajo v skladu s členi 6(4), 7(1) in (5), 9(2), 11(4), 17(2), 18(2), 19(3), 22(5), 62(7) in 92(3), so podrobno navedene v uredbi Komisije, sprejeti v skladu s postopkom iz člena 133(3) do 1. junija 2008.*

(2) *Za registracijo snovi v količini med 1 in 10 tonami, za katere registracijska dokumentacija vsebuje popolne informacije v Prilogi VII, pristojbine ni treba plačati.*

(3) *Pri sestavi in znesku pristojbin iz odstavka 1 se upošteva delo, ki ga morata opraviti Agencija in pristojni organ za izvedbo te uredbe, določita pa se v taki višini, da z njimi povezani prihodki, v kombinaciji z drugimi viri prihodkov Agencije v skladu s členom 96(1), zadostujejo za pokritje stroškov opravljenih storitev. Pri pristojbinah za registracijo se upošteva delo, ki se morda lahko opravi v skladu z naslovom VI. V členih 6(4), 7(1) in (5), 9(2), 11(4), 17(2) in 18(2) se pri sestavi in znesku pristojbin upošteva količinski razpon snovi, ki je v postopku registracije. V vseh primerih se za MSP določi zmanjšana pristojbina. V členu 11(4) se pri sestavi in znesku pristojbin upošteva, ali so bile informacije predložene skupaj ali ločeno. V primeru zahtevka na podlagi člena 10(a)(xi) se pri sestavi in znesku pristojbin upošteva delo, ki ga mora opraviti Agencija v zvezi s presojo utemeljitve.*

(4) *V Uredbi iz odstavka 1 so podrobno navedene okoliščine, v katerih se bo delež pristojbin prenesel na ustrezen pristojni organ države članice.*

(5) *Agencija lahko zahteva tudi takse za druge storitve, ki jih zagotavlja.*

Člen 94 Uredbe št. 1907/2006

(1) *Na Sodišču prve stopnje [Splošnem sodišču] ali na Sodišču se lahko v skladu s členom 230 Pogodbe vložijo*

tožba, s katero se izpodbija odločitev, ki jo je sprejela komisija za pritožbe oziroma

Agencija v primeru odločitev, zoper katere se ni mogoče pritožiti pri komisiji za pritožbe.

(2) Če Agencija ne sprejme odločitve, se lahko v skladu s členom 232 Pogodbe pred Sodiščem prve stopnje [Splošnim sodiščem] ali Sodiščem sprožijo postopki zaradi opustitve ukrepanja.

(3) Agencija mora sprejeti ukrepe, potrebne za upoštevanje sodbe Sodišča prve stopnje [Splošnega sodišča] ali Sodišča.

Člen 13 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) (UL 2008, L 107, str. 6), v nadaljevanju: Uredba (ES) št. 340/2008

(1) Fizična ali pravna oseba, ki trdi, da je upravičena do znižane pristojbine ali takse iz členov 3 do 10, Agencijo o tem obvesti ob predložitvi registracije, posodobljene registracije, zahteve, prijave, vloge, ocene o preverjanju ali pritožbe, za katere je treba plačati pristojbino.

(2) Fizična ali pravna oseba, ki trdi, da je upravičena do opustitve plačila iz člena 74(2) Uredbe (ES) št. 1907/2006, Agencijo o tem obvesti ob predložitvi registracije.

(3) Agencija lahko kadar koli zahteva dokaz, da so izpolnjeni pogoji za znižanje pristojbin ali taks ali za opustitev plačila pristojbine.

(4) Kadar fizična ali pravna oseba, ki trdi, da je upravičena do znižanja ali opustitve pristojbine, ne more dokazati, da ima pravico do takšnega znižanja ali opustitve, Agencija zaračuna polno pristojbino ali takso in tudi upravno takso. Kadar je oseba, ki je trdila, da je upravičena do znižanja, že plačala znižano pristojbino ali takso, vendar ne more dokazati, da ima pravico do takšnega znižanja, Agencija zaračuna preostanek do polne pristojbine ali takse in tudi upravno takso.

Upoštevne določbe nacionalnega prava določajo:

Člen 101 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (ustava Zvezne republike Nemčije) z dne 23. maja 1949 (BGBl. str.1), nazadnje spremenjena z zakonom z dne 19. decembra 2022 (BGBl. I str. 2478), v nadaljevanju: GG

(1) Izredna sodišča so nedopustna. Nikomur se ne sme odvzeti pravice do zakonitega sodnika.

(2) *Specializirana sodišča se lahko ustanovijo le z zakonom.*

Člen 17a Gerichtsverfassungsgesetz (zakon o sodiščih) v različici, ki je bila objavljena 9. maja 1975 (BGBl. I str. 1077), nazadnje spremenjen s členom 5 zakona z dne 19. decembra 2022 (BGBl. I str. 2606), v nadaljevanju: GVG

(1) *Če je sodišče postopek, ki je bil sprožen na tem sodišču, pravnomočno razglasilo za dopustnega, so druga sodišča na to odločitev vezana.*

(2) *Če sproženi postopek ni dopusten, sodišče po zaslišanju strank to razglasi po uradni dolžnosti in zadevo hkrati odstopi sodišču, ki je pristojno za postopek. Če je pristojnih več sodišč, se zadeva odstopi sodišču, ki ga izbere tožeča stranka ali vlagatelj zahtevka, ali, če izbira ni opravljena, tistemu, ki ga določi sodišče. Sklep je za sodišče, ki mu je bila zadeva odstopljena, glede postopka zavezujoč.*

(3) *Če je sprožen postopek dopusten, lahko sodišče to predhodno razglasi. Sodišče mora predhodno odločiti, če katera od strank nasprotuje dopustnosti postopka.*

(4) *Sklep v skladu z odstavkoma 2 in 3 se lahko izda brez ustne obravnave. Mora biti obrazložen. Zoper sklep je dopustna takojšnja pritožba v skladu s določbami poslovnika, ki se uporablja v posameznem primeru. Udeleženci lahko pritožbo zoper sklep višjega deželnega sodišča vložijo pri zveznem vrhovnem sodišču le, če je bila s sklepom dopuščena. Pritožba se dopusti, če je pravno vprašanje načelno pomembno ali če sodišče odstopi od odločitev zveznega vrhovnega sodišča ali skupnega senata zveznih vrhovnih sodišč. Zvezno vrhovno sodišče je vezano na dopustitev pritožbe.*

(5) *Sodišče, ki odloča o pravnem sredstvu zoper odločitev v glavni stvari, ne preverja, ali je postopek dopusten.*

(6) *Odstavki od 1 do 5 smiselno veljajo za medsebojna razmerja sodišč, pristojnih za civilne pravde, družinske zadeve in postopke v nepravdnih zadevah.*

Člen 40 Verwaltungsgerichtsordnung (zakonik o upravnem sporu) v različici, objavljeni 19. marca 1991 (BGBl. I str. 686), nazadnje spremenjen s členom 1 zakona z dne 14. marca 2023 (BGBl. 2023 I točka 71), v nadaljevanju: VwGO

(1) *Postopek pred upravnimi sodišči je mogoč glede vseh javnopravnih sporov, razen ustavnopravnih, če spori z zveznim zakonom niso izrecno dodeljeni drugemu sodišču, javnopravni spori s področja deželne zakonodaje pa so lahko dodeljeni drugemu sodišču tudi z deželnim zakonom.*

(2) *Za premoženjskopravne zahtevke iz naslova prikrajšanja zaradi javne koristi in hrambe po javnem pravu ter odškodninske zahtevke zaradi kršitev javnopravnih obveznosti, ki ne temeljijo na pogodbi po javnem pravu, velja*

redni sodni postopek; to ne velja za spore o obstoju in višini odškodnine v okviru člena 14(1), drugi stavek, ustave. To ne vpliva na posebna pravila na področju prava javnih uslužbencev in o postopku v primeru nadomestitve premoženjskih prikrajšanj zaradi protipravnih upravnih aktov.

Člen 167 VwGO

(1) Če ta zakon ne določa drugače, se za izvršbo smiselno uporablja osma knjiga Zivilprozeßordnung (zakonik o civilnem postopku). Izvršilno sodišče je sodišče prve stopnje.

(2) Sodbe na podlagi ničnostnih in tožb za izpolnitev se lahko začasno razglasijo za izvršljive le glede stroškov.

Člen 168 VwGO

(1) Izvršijo se

- 1. pravnomočne in začasno izvršljive sodne odločbe,*
- 2. začasne odredbe,*
- 3. sodne poravnave,*
- 4. sklepi o stroških,*
- 5. arbitražne odločbe arbitražnih sodišč po javnem pravu, ki so bile razglašene za izvršljive, če je odločitev o izvršljivosti pravnomočna ali izrečena za začasno izvršljivo.*

(2) Za namen izvršbe se lahko udeležencem izdajo izvodi sodbe brez dejanskega stanja in obrazložitve, katerih vročitev ima enake učinke kot vročitev popolne sodbe.

Člen 173 VwGO

Če ta zakon nima določb o postopku, se smiselno uporabljata Gerichtsverfassungsgesetz (zakon o sodiščih) in Zivilprozeßordnung (zakonik o civilnem postopku), vključno s členoma 278(5) in 278a, če tega ne izključujejo temeljne razlike obeh vrst postopkov; knjiga 6 zakonika o civilnem postopku se ne uporablja. Določbe naslova 17 zakona o sodiščih se uporabljajo smiselno, pri čemer se Oberlandesgericht (višje deželno sodišče) nadomesti z Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) in zakonik o civilnem postopku nadomesti z zakonikom o upravnem sporu. Sodišče v smislu člena 1062 zakonika o civilnem postopku je pristojno Verwaltungsgericht (upravno sodišče), sodišče v smislu člena 1065 zakonika o civilnem postopku je pristojno Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče).

Člen 753 Zivilprozessordnung (zakonik o civilnem postopku) v različici, objavljeni 5. decembra 2005 (BGBl. I str. 3202; 2006 I str. 431; 2007 I str. 1781), nazadnje spremenjen s členom 19 zakona z dne 22. februarja 2023 (BGBl. 2023 I točka 51), v nadaljevanju: ZPO

(1) *Izvršbo, razen če je dodeljena sodiščem, opravljajo sodni izvršitelji, ki jo izvajajo po nalogu upnika.*

(2) *Upnik lahko pri vložitvi naloga za izvršbo uporabi pomoč sodnega tajništva. Šteje se, da sodni izvršitelj, ki mu nalog izda sodno tajništvo, ravna po nalogu upnika.*

(3) *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (zvezno ministrstvo za pravosodje in varstvo potrošnikov) je pooblaščen, da s soglasjem Bundesrat (zvezni svet) z uredbo predpiše zavezujoče obrazce za nalog. Za naloge, ki se vložijo elektronsko, se lahko predpišejo posebni obrazci.*

(4) *Predlogi in stališča strank, ki se vložijo pisno, ter pojasnila, izjave, izvedenska mnenja, prevodi in stališča tretjih oseb, ki se vložijo pisno, se lahko pri sodnemu izvršitelju vložijo kot elektronski dokumenti. Za elektronski dokument velja člen 130a, na njegovi podlagi izdane uredbe ter smiselno člen 298. Zvezna vlada lahko z uredbo na podlagi člena 130a(2), drugi stavek, določi posebne tehnične okvirne pogoje za posredovanje in obdelovanje elektronskih dokumentov v izvršilnih postopkih s strani sodnih izvršiteljev.*

(5) *Člen 130d velja smiselno.*

Člen 764 ZPO

(1) *Za izvršilna dejanja, dodeljena sodiščem, in sodelovanje pri njih, so pristojna okrajna sodišča kot izvršilna sodišča.*

(2) *Za izvršilno sodišče se šteje okrajno sodišče, na območju katerega se je ali bo opravljal izvršilni postopek, če zakon ne določa drugače.*

(3) *Izvršilno sodišče odloča s sklepi.*

Obvestilo o pristojnosti za izdajo potrdila o izvršljivosti za odločitve institucij Evropske gospodarske skupnosti in Evropske atomske skupnosti z dne 3. februarja 1961, Bundesgesetzblatt (zvezni uradni list), letnik 1961, del II, stran 50, v nadaljevanju: Obvestilo z dne 3. februarja 1961

Za izdajo potrdila o izvršljivosti v skladu s členom 192, drugi odstavek, Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti z dne 5. in 20. marca 1957 (Bundesgesetzbl. II str. 753, 1014) je pristojen Bundesminister der Justiz (zvezni minister za pravosodje).

III.

1. Odločitev Verwaltungsgericht (upravno sodišče) je odvisna od razlage prava Unije, zlasti člena 94 Uredbe (ES) št. 1907/2006 in člena 299 PDEU. Pred odločitvijo o tožbi je zato treba postopek prekiniti in na podlagi člena 267, prvi odstavek, točka (b), in drugi odstavek, PDEU pridobiti predhodno odločbo Sodišča Evropske unije.

a) Prvo vprašanje za predhodno odločanje

S prvim vprašanjem želi predložitveno sodišče izvedeti, ali je mogoče začeti sodni postopek na sodiščih Unije, če evropska agencija predlaga izvršitev plačilne obveznosti na podlagi odločitve, ki je ni mogoče izpodbijati.

Nemško sodišče, pri katerem je bila vložena tožba, lahko meritorno odločitev o zadevi in s tem o utemeljenosti tožbe sprejme le, če je mogoče začeti sodni postopek in če so izpolnjeni preostali pogoji za meritorno odločanje. V Nemčiji je pet samostojnih jurisdikcij: redno sodstvo s civilnim in kazenskim sodstvom, delovno sodstvo, socialno sodstvo, finančno sodstvo in upravno sodstvo.

Sodišče, ki odloča o zadevi, po uradni dolžnosti preizkusi dopustnost sproženega postopka. Če je sprožen postopek pred upravnim sodiščem, čeprav ta v skladu s členom 40 VwGO in določujočimi ali izključujočimi posebnimi dodelitvami pristojnosti ni mogoč, mora upravno sodišče, ki odloča o zadevi, spor v skladu s členom 17a(2) GVG odstopiti sodišču, ki je zanj pristojno na prvi stopnji. Sodišče, ki mu je bila zadeva odstopljena, zadeve ne sme vrniti sodišču, ki mu jo je odstopilo, niti je ne sme odstopiti sodišču, pristojnemu za drugo vrsto postopka.

V skladu s členom 17a(4), prvi stavek, GVG se zadeva odstopi s sklepom. Sklep o odstopu je v skladu s členom 17a(2), tretji stavek, GVG glede postopka zavezujoč za sodišče, ki mu je bil spor odstopljen.

Izjemoma sklep o odstopu ni zavezujoč v primeru težkih in očitnih kršitev ali očitne nepravilnosti. Za tak primer gre, kadar odstop temelji na neupoštevanju osnovnih načel postopka ali arbitrarnih preudarkih. Taka arbitrarnost je podana, če je pravni položaj izrazito napačno razumljen in za sprejeto stališče ni nobenega vsebinskega razloga, tako da se odstop nesprejemljivo oddalji od ustavnopravnega načela zakonitega sodnika v skladu s členom 101(1), drugi stavek, GG.

Predložitveno sodišče mora zato preizkusiti, ali je v konkretnem primeru mogoče začeti postopek pred upravnim sodiščem. Postopek pred upravnim sodiščem je mogoč, če je upoštevno specialna pravilo, ki določa takšno pravno posledico (določujoča posebna dodelitev pristojnosti), ali če so izpolnjene zahteve splošne klavzule v skladu s členom 40(1), prvi stavek, VwGO in spor ni izrecno dodeljen drugi jurisdikciji (izključujoča posebna dodelitev pristojnosti).

V skladu s členom 40(1), prvi stavek, VwGO je sodni postopek pred upravnimi sodišči mogoč v vseh javnopravnih sporih, razen ustavnopravnih, če spori z zveznim ali deželnim zakonom niso izrecno dodeljeni drugemu sodišču.

Po mnenju predložitvenega sodišča je upoštevna navezna okoliščina za presojo, ali je mogoč postopek pred upravnimi sodišči, narava pravnega razmerja, kot izhaja iz dejanskih navedb tožeče stranke, na kateri temelji tožbeni zahtevk. Pravno razmerje je treba ugotoviti na podlagi tožbenega zahtevka in dejstev, s katerimi se utemeljuje. Upoštevati je torej treba predmet spora, to je procesni zahtevk, ki ga podrobno opredeljuje dejansko stanje (tožbeni razlog), s katerim se utemeljuje.

V obravnavani zadevi tožeča stranka zahteva plačilo zapadle in neizpodbojne upravne takse v višini 9950 EUR v skladu z Uredbo (ES) št. 340/2008. Tožbeni zahtevk je torej usmerjen v uveljavitev plačilne obveznosti v skladu z izvršilnim pravom.

Ali je v izvršilnih zadevah mogoč postopek pred upravnimi sodišči, je odvisno od izvora naslova. Materialnopravni značaj zahtevka, ki se izvršuje, ni pomemben, saj predmet izvršilnega postopka ni več odločitev o materialnem zahtevku, temveč njegova izvršitev z oblastnimi sredstvi države.

Pristojnost upravnih sodišč za izvršilni postopek se določi izključno na podlagi člena 167 VwGO, ki kot specialni zakon nadomešča splošno klavzulo iz člena 40(1), prvi stavek, VwGO. Po prevladujočem stališču iz člena 167 VwGO izhaja, da naj bi določba določala sodni postopek. Posebna dodelitev pristojnosti po členu 167 VwGO predpostavlja izvršilni naslov iz postopka pred upravnimi sodišči v skladu s členom 168(1) VwGO. Po mnenju predložitvenega sodišča ta zahteva v konkretnem primeru ni izpolnjena, saj tožeča stranka toženo stranko zavezuje k plačilu, ne da bi pred tem potekal sodni postopek. O tem, ali je materialnopravni zahtevk za plačilo na podlagi Uredbe (ES) št. 340/2008 sploh nastal, sodišče ni odločilo. Tožeča stranka zahtevk za plačilo opira izključno na svojo odločbo SME (2013) 4439 z dne 20. novembra 2013, ki je ni več mogoče izpodbijati.

Člen 94(1) Uredbe (ES) št. 1907/2006 bi lahko bila določba, ki izključuje posebno dodelitev pristojnosti, kar bi pomenilo, da postopek pred upravnimi sodišči ni mogoč in Verwaltungsgericht Regensburg (upravno sodišče v Regensburgu) ne sme odločati o tožbi.

V skladu s členom 94(1) Uredbe (ES) št. 1907/2006 se lahko na sodiščih Unije (zdaj) v skladu s členom 263 PDEU vložijo tožbe, s katero se izpodbija odločitev, ki jo je sprejela komisija za pritožbe oziroma Agencija v primeru odločitev, zoper katere se ni mogoče pritožiti pri komisiji za pritožbe. Pri odločbi SME (2013) 4439 z dne 20. novembra 2013 ne gre za odločitev, zoper katero se lahko vložijo pritožbe, v skladu s členom 91(1) Uredbe (ES) št. 1907/2006, saj odločba Agencije temelji na členu 13(4) Uredbe (ES) št. 340/2008.

Po izrecnem besedilu člena 94(1) Uredbe (ES) št. 1907/2006 je tožba na sodiščih Unije dopustna le, če se izpodbija odločitev Agencije. Izpodbijanje v smislu te določbe zahteva, da tožbo vložijo fizična ali pravna oseba, ki ji je naloženo plačilo takse. V obravnavani zadevi pa je Agencija tista, ki uveljavlja sodno varstvo zoper toženo stranko, ki ji je naloženo plačilo takse.

Tožeča stranka meni, da se v takem položaju člen 94(1) Uredbe (ES) št. 1907/2006 ne uporablja. Uredba (ES) št. 1907/2006 sicer v členu 94 predvideva pravno sredstvo. Ta določba pa naj tožeči stranki ne bi omogočala tožbe za izpolnitev plačilne obveznosti. Prav tako naj tožeča stranka ne bi imela pristojnosti izvršiti odločbo zoper pravno osebo v Nemčiji.

Tožena stranka nasprotno meni, da je za izvršitev ukrepov po pravu Unije pristojno sodišče Unije. Sodni postopek naj bi bil celovito urejen v členu 94(1) Uredbe (ES) št. 1907/2006. Med določitvijo upravne takse in njeno izvršitvijo ne bi smelo biti razlike. Takšna umetna delitev ni dopustna, saj je namen člena 94(1) Uredbe (ES) št. 1907/2006 celovit nadzor nad upravnim ukrepanjem tožeče stranke kot organa Unije.

Predložitveno sodišče se strinja s trditvami tožene stranke in meni, da je v skladu s členom 94(1) Uredbe (ES) št. 1907/2006 mogoče začeti postopek pred sodišči Unije. Poleg navedb tožene stranke v prid pristojnosti sodišč Unije govori tudi okoliščina, da oblastni ukrep – tukaj v obliki odločbe o višini upravne takse – neposredno izvrši Agencija. Zato gre za primer neposrednega izvrševanja prava Unije. Nasprotno je zgolj v primerih, ko upravne ukrepe na podlagi prava Unije sprejmejo nacionalni organi (posredno izvajanje prava Unije), mogoče začeti sodni postopek pred nemškimi upravnimi sodišči, ker gre za pravni akt nemške javne oblasti. Zato se zdi ustrezno, da oblastne odločitve Agencije kot organa Unije celovito preizkusijo evropska sodišča.

Poleg tega v prid pristojnosti sodišč Unije govori določba člena 299, četrti odstavek, PDEU, v skladu s katero je Sodišče Evropske unije izključno pristojno, kar zadeva odložitev izvršbe in spore o nadaljnjem obstoju materialnega zahtevka. Da bi se zagotovila enotna uporaba prava v Uniji, bi moralo biti sodiščem Unije omogočeno, da preverijo ne le odložitev izvršitve, temveč – z izjemo člena 299, četrti odstavek, drugi stavek, PDEU – celotni izvršilni postopek.

Če Sodišče Evropske unije na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da je treba člen 94(1) Uredbe (ES) št. 1907/2006 razlagati tako, da je predmet tožbe lahko tudi izvršljivost odločb Agencije, predložitveno sodišče naproša za navodilo, ali oziroma v kakšni obliki naj se upravni spor, ki poteka, predloži Splošnemu sodišču Evropske unije ali Sodišču Evropske unije. Nacionalna zakonodaja vsebuje le določbe o odstopu zadeve nacionalnim sodiščem, ki so pristojna za druge vrste postopkov.

b) Drugo vprašanje za predhodno odločanje

Če bo Sodišče Evropske unije na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovorilo nikalno, bo treba pojasniti, ali je odločba Agencije izvršilni naslov v smislu člena 299, prvi odstavek, PDEU.

V skladu s členom 299, drugi odstavek, PDEU izvršbo urejajo pravila civilnega postopka, ki veljajo v državi, na ozemlju katere se opravi izvršba. Vendar se v skladu z besedilom člena 299, prvi odstavek, PDEU to pravilo uporablja le za akte Sveta, Komisije in Evropske centralne banke, ki nalagajo denarno obveznost.

Člen 299, prvi odstavek, PDEU sicer ne vsebuje nobene omejitve glede narave aktov, ampak se uporablja za vse akte, ki nalagajo denarno obveznost (sodba z dne 16. julija 2020, ADR Center SpA/Evropska komisija, C-584/17, ECLI:EU:C:2020:576, točka 51). Vendar pa se glede na besedilo določbe člen 299 PDEU uporablja le za izvršilne naslove za denarne obveznosti, ki jih naložijo Svet, Komisija ali Evropska centralna banka. Izvršitev izvršilnih naslovov za denarne obveznosti, ki jih naložijo druge evropske institucije, ko so na primer agencije, izrecno ni zajeta.

Člen 299, prvi odstavek, PDEU bi se lahko na podlagi sistemske umestitve ter smisla in namena določbe razlagal tudi tako, da se izvršilni naslovi za denarne obveznosti, ki jih naložijo drugi evropski organi, izvršijo po civilnem procesnem pravu vsakokratne države članice (sklepni predlogi generalne pravobranilke na seji 7. novembra 2019, ADR Center SpA/Evropska Komisija, C-584/17; ECLI:EU:C:2019:941, točka 44).

Široki razlagi člena 299 PDEU, po kateri so zajeti tudi izvršilni naslovi za denarne obveznosti, ki jih naloži Agencija, poleg tega pritrjuje tudi dejstvo, da niti Uredba št. 1907/2006 niti Uredba (ES) št. 340/2008 ne vsebujeta posebnih določb o izvršbi. Če pogledamo natančneje, ima sicer Agencija pristojnost za pobiranje upravnih taks in pristojbin. Vendar pa nima ustreznih sredstev, da bi izvrševala odločitve o upravnih taksah in pristojbinah, zoper katere se ni mogoče pritožiti. Da bi se zagotovila polna učinkovitost prava Unije, morajo imeti institucije Unije možnosti za prisilno izvršitev naslovov, ki jih izdajo.

Ker v uredbah (ES) št. 1907/2006 in (ES) št. 340/2008 ni posebnih pravil o izvršbi, je treba uporabiti določbo o izvršbi iz člena 299 PDEU.

Člen 299, drugi odstavek, prvi stavek, PDEU napotuje na pravila civilnega postopka, ki veljajo v državi, na ozemlju katere naj bi se opravila izvršba. V Zvezni republiki Nemčiji izvršbo v civilnem postopku urejajo določbe 8. knjige ZPO (člen 704 in naslednji ZPO).

Kolikor gre pri odločbi SME (2013) 4439 za izvršilni naslov v smislu člena 299, prvi odstavek, PDEU, je treba na predlog stranke, ki zahteva izvršbo – v obravnavanem primeru Agencija – izvršilni nalog za denarne obveznosti opremiti s potrdilom o izvršljivosti, to je razglasiti za izvršljivega. Potrdilo o izvršljivosti v skladu s členom 299, drugi odstavek, drugi stavek, PDEU izda nacionalni organ, ki ga določi vlada vsake od držav članic ter o tem obvesti Komisijo in Sodišče. V

Zvezni republiki Nemčiji je za to pristojen zvezni minister za pravosodje (obvestilo z dne 3. februarja 1961). Po izdaji potrdila o izvršljivosti lahko stranka, ki zahteva izvršbo, zadevo predloži organu, ki je v skladu z nacionalnim pravom neposredno pristojen (člen 299, tretji odstavek, PDEU). V Zvezni republiki Nemčiji je pristojni izvršilni organ izvršilno sodišče v skladu s členom 764 ZPO ali sodni izvršitelj v skladu s členom 753 ZPO.

V prid uporabi člena 299 PDEU poleg tega govori dejstvo, da so izpolnjeni ostali pogoji za izvršbo. Naslovniki izvršilnega naslova v skladu s členom 299 PDEU so lahko le fizične in pravne osebe. Ta pogoj je glede tožene stranke izpolnjen, saj je pravna oseba zasebnega prava.

Poleg tega člen 299 PDEU določa, da je izvršilni naslov akt v skladu s členom 288 PDEU. Akti v skladu s to določbo niso le abstraktna splošna pravila sekundarnega prava Unije, kot so uredbe ali direktive, temveč tudi sklepi. Med te spadajo zlasti sklepi, ki določajo tiste, na katere so naslovljeni, v skladu s členom 288, četrty odstavek, drugi stavek, PDEU, če gre za zavezujočo odločitev, ki ima neposredne učinke za tiste, na katere je naslovljen. Za zavezujočo odločitev gre, če je ukrep namenjen temu in je za to primeren, da ima neposredne pravne učinke, torej da naslovniku odločitve prizna pravice ali naloži obveznosti (sodba z dne 11. novembra 1981, *International Business Machines Corporation/Komisija Evropskih skupnosti*, 60/81, ECLI:EU:C:1981:264, točka 9; sodba z dne 22. junija 2000, *Kraljevina Nizozemska/Komisija Evropskih skupnosti*, C-147/96, ECLI:EU:C:2000:335, točka 25; sklep z dne 8. marca 1991, *Emerald Meats/Komisija*, C-66/91, ECLI:EU:C:1991:110, točka 26). Tudi ta pogoj je v obravnavani zadevi izpolnjen. Odločba Agencije, ki je ni mogoče izpodbijati, toženo stranko zavezuje k plačilu upravne takse.

c) Tretje vprašanje za predhodno odločanje

S tretjim vprašanjem za predhodno odločanje želi predložitveno sodišče pojasnilo, ali je treba napotitev na pravila civilnega postopka, ki veljajo v državi, na ozemlju katere se opravi izvršba, razumeti celovito. Nemško civilno procesno pravo ne določa le postopka pravilne izvršbe, temveč tudi pristojni izvršilni organ. V Zvezni republiki Nemčiji so pristojni izvršilni organi izvršilno sodišče (člen 754 ZPO) ali sodni izvršitelj (člen 764 ZPO). Če bi se člen 299 PDEU razlagal tako, da ne napotuje le na postopek za uveljavitev izvršbe, temveč tudi na pravila o pristojnem izvršilnem organu, bi iz tega izhajalo, kateremu sodišču bi bilo treba odstopiti obravnavani spor.

2. Vprašanja, ki so bila Sodišču Evropske unije predložena v predhodno odločanje, so pomembna za odločitev.

Po predhodnem mnenju predložitvenega sodišča je mnogo razlogov za to, da postopek pred upravnimi sodišči ni mogoč. Če bi Sodišče Evropske unije na prvo vprašanje odgovorilo pritrdilno, bi bil mogoč postopek na Splošnem sodišču Evropske unije ali Sodišču Evropske unije, kar pomeni, da predložitveno sodišče

ne sme meritorno odločiti. Če pa bi Sodišče Evropske unije pritrdilno odgovorilo na drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje, bi bil mogoč postopek na rednih sodiščih.

Če bo tožeča stranka začela postopek pred upravnimi sodišči, čeprav ta v skladu s členom 40 VwGO in določujočimi ali izključujočimi specialnimi pravili ni mogoča, mora upravno sodišče, pri katerem poteka postopek, spor v skladu s členom 173, prvi stavek, VwGO v povezavi s členom 17a(2), prvi stavek, GVG odstopiti pristojnemu sodišču druge jurisdikcije.

Odstop bo zato mogoč šele takrat, ko bodo vprašanja za predhodno odločanje pojasnjena.

Odločitve ni mogoče izpodbijati (po analogiji člen 146(2) VwGO).

[...] (ni prevedeno)

[podpisi]

Za pravilnost in popolnost prepisa

Regensburg, 14. april 2023

[...] (ni prevedeno)

[zaznamek o odpravkih]

DELOVNI DOKUMENT