



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Sjette Afdeling)

2. oktober 2014*

»REACH — gebyr for registrering af et stof — nedsættelse, som indrømmes mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder — fejl i erklæringen om virksomhedens størrelse — afgørelse, der pålægger en administrationsafgift — proportionalitet«

I sag T-177/12,

Spraylat GmbH, Aix-la-Chapelle (Tyskland), ved advokat K. Fischer,

sagsøger,

mod

Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) ved M. Heikkilä, A. Iber og C. Schultheiss, som befuldmægtigede, bistået af advokat M. Kuschewsky,

sagsøgt,

støttet af:

Europa-Kommissionen, først ved D. Düsterhaus og E. Manhaeve, derefter ved B. Eggers og M. Manhaeve, som befuldmægtigede,

intervenient,

angående en påstand om annullation af faktura nr. 10030371, udstedt af ECHA den 21. februar 2012, hvorved den administrationsafgift, sagsøgeren skulle betale, blev fastsat, og subsidiært annullation af ECHA's afgørelse SME (2012) 1445 af 15. februar 2012, hvorved det fastslås, at sagsøgeren ikke opfylder betingelserne for en nedsættelse af gebyret for små virksomheder, og hvorved sagsøgeren pålægges en administrationsafgift,

har

RETTEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, S. Frimodt Nielsen, og dommerne F. Dehousse (refererende dommer) og A.M. Collins,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. maj 2014,

* Processprog: tysk

afsagt følgende

Dom

Tvistens baggrund

- 1 Den 29. november 2010 registrerede selskabet Spraylat Boya Sanayi ve Ticaret Sirketi (herefter »Spraylat Boya«) med hjemsted i Tyrkiet et stof i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF (EUT L 396, s. 1).
- 2 Ved registreringen af det omhandlede stof var Spraylat Boya repræsenteret af sagsøgeren, Spraylat GmbH, i henhold til bestemmelserne i artikel 8 i forordning nr. 1907/2006. Under registreringsproceduren oplyste sagsøgeren, at Spraylat Boya var en »lille« virksomhed som omhandlet i Kommissionens henstilling af 6. maj 2003 om definitionen af mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder (EUT L 124, s. 36). Denne erklæring gjorde det muligt for Spraylat Boya at drage fordel af en nedsættelse af det gebyr, der skal ledsage alle registreringsansøgninger i henhold til artikel 6, stk. 4, i forordning nr. 1907/2006. I henhold til samme forordnings artikel 74, stk. 1, er gebyrets størrelse fastsat i Kommissionens forordning (EF) nr. 340/2008 af 16. april 2008 om gebyrer og afgifter til Det Europæiske Kemikalieagentur i henhold til forordning (EF) nr. 1907/2006 (EUT L 107, s. 6). Bilag I til forordning nr. 340/2008 indeholder oplysninger om de gebyrer, der skal betales for registreringsansøgninger i henhold til artikel 6 i forordning nr. 1907/2006, og de nedsættelser, som kan indrømmes mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder. Kan en fysisk eller juridisk person, der hævder at være berettiget til gebyr- eller afgiftsnedsættelse eller gebyrfritagelse, ikke dokumentere sin ret til en sådan nedsættelse eller fritagelse, opkræver Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) i henhold til artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 340/2008 det fulde gebyr eller den fulde afgift med tillæg af en administrationsafgift. Med henblik herpå vedtog ECHA's bestyrelse den 12. november 2010 afgørelse MB/D/29/2010 om klassificering af de tjenester, for hvilke der skal opkræves afgift. Det fremgår af denne afgørelses artikel 2 og af tabel 1 heri, at administrationsafgiften, som er omhandlet i artikel 13, stk. 4, i forordning nr. 340/2008, er 20 700 EUR for en stor virksomhed, 14 500 EUR for en mellemstor virksomhed, 8 300 EUR for en lille virksomhed og 2 070 EUR for en mikrovirksomhed.
- 3 Den 1. december 2010 betalte sagsøgeren den af ECHA udstedte faktura nr. 10024214 på 480 EUR. Dette beløb svarede til det gebyr, der ifølge bilag I til forordning nr. 340/2009 i den affattelse, som fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, skulle betales af en lille virksomhed i forbindelse med en fælles indsendelse for stoffer i mængdeintervallet 1 til 10 ton.
- 4 Den 27. september 2011 udvalgte ECHA sagsøgeren til at indgå i et udsnit af virksomheder med henblik på en kontrol af, om deres erklæringer om at være små eller mellemstore virksomheder, var korrekte. Sagsøgeren blev i denne forbindelse anmodet om at fremlægge en række dokumenter.
- 5 Efter en udveksling af dokumenter og e-mails mellem ECHA og sagsøgeren, medgav sagsøgeren, at henset til de relevante kriterier, der skulle anvendes, og efter de af sagsøgte foretagne kontroller, var sagsøgerens oprindelige erklæring om at være en lille virksomhed forkert, og at Spraylat Boya burde have været angivet som en stor virksomhed. Sagsøgeren oplyste også, at selskabet var rede til at betale det gebyr, der skal betales for en stor virksomhed.

- 6 Den 15. februar 2012 fremsendte ECHA afgørelse SME (2012) 1445 (herefter »den anfægtede afgørelse«) til sagsøgeren. I afgørelsen oplyste ECHA sagsøgeren om, at Spraylat Boya skulle anses for en stor virksomhed, og at ECHA ville sende en faktura til selskabet, der dækkede forskellen mellem det gebyr, der oprindeligt var blevet betalt, og det endeligt skyldige gebyr samt en faktura vedrørende en tilsvarende administrationsafgift.
- 7 Den 21. februar 2012 udstedte ECHA faktura nr. 10030371 på 20 700 EUR for betaling af administrationsafgiften (herefter »den anfægtede faktura«).
- 8 Den 7. marts 2012 udstedte ECHA faktura nr. 10030369 på 720 EUR, der dækkede forskellen mellem det gebyr, der oprindeligt blev betalt, og det endeligt skyldige gebyr, dvs. et gebyr på 1 200 EUR.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 9 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. april 2012 har sagsøgeren anlagt denne sag.
- 10 Ved afgørelse truffet af Rettens præsident den 15. maj 2012 blev sagen henvist til Femte Afdeling.
- 11 Ved kendelse afsagt den 4. september 2012 af formanden for Femte Afdeling efter høring af sagens parter fik Kommissionen tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for ECHA's påstande.
- 12 Ved afgørelse truffet af rettens præsident den 25. januar 2013 blev sagen omfordelt til Anden Afdeling og til en ny refererende dommer.
- 13 Efter at sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, er den refererende dommer blevet knyttet til Sjette Afdeling, som sagen herefter er blevet henvist til.
- 14 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Sjette Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.
- 15 Den 2. april 2014 blev ECHA, som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse, der er omhandlet i artikel 64 i Rettens procesreglement, opfordret til at svare på visse af de argumenter, som sagsøgeren havde fremsat i replikken. ECHA har imødekommet denne anmodning inden for den fastsatte frist.
- 16 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten under retsmødet den 14. maj 2014.
- 17 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
 - Den anfægtede faktura annulleres.
 - Som foreløbig foranstaltning annulleres den anfægtede afgørelse.
 - ECHA tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 18 ECHA har nedlagt følgende påstande:
 - Frifindelse, og den anfægtede afgørelse stadfæstes.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 19 Kommissionen har nedlagt påstand om, at ECHA frifindes.

Retlige bemærkninger

- 20 Sagsøgeren har gjort fem anbringender gældende til støtte for sin påstand. Det første anbringende vedrører tilsidesættelse af forordning nr. 1907/2006 og nr. 340/2008. Det andet anbringende vedrører tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Med det tredje anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet. Med det fjerde anbringende har sagsøgeren påberåbt sig en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og af princippet om god forvaltningsskik. Med det femte anbringende gøres det gældende, at der er sket en ulovlig delegation af beføjelser til ECHA.
- 21 Det skal indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren med sine påstande har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse og den anfægtede faktura skal annulleres. Eftersom den anfægtede afgørelse ikke angiver samtlige de væsentlige vilkår for sagsøgerens pligter, navnlig ikke størrelsen af administrationsafgiften, udgør den anfægtede faktura i det foreliggende tilfælde det dokument, hvorved ECHA i detaljer fastlagde det beløb, som sagsøgeren skal betale. Den anfægtede faktura udgør dermed en retsakt, der er bebyrdende for sagsøgeren, og som kan være genstand for et annulationssøgsmål ved Retten (jf. i denne retning kendelse af 8.3.2012, Octapharma Pharmazeutika mod EMA, T-573/10, EU:T:2012:114, præmis 45).
- 22 Det skal ligeledes indledningsvis bemærkes, at set i lyset af de argumenter, der er fremført i forbindelse med første til fjerde anbringende, har sagsøgeren reelt rejst en ulovlighedsindsigelse vedrørende afgørelse MB/D/29/2010, hvilket sagsøgeren bekræftede under retsmødet. Under retsmødet oplyste ECHA og Kommissionen i øvrigt, at det var sådan, at de havde opfattet sagsøgerens argumenter, hvilket er blevet tilført retsbogen. Af ECHA's skrivelser fremgår det desuden, at myndigheden tog stilling til de argumenter, som sagsøgeren havde anført i denne forbindelse.
- 23 Det skal bemærkes, at ifølge artikel 277 TEUF »kan hver part i en retstvist, der angår en almen gyldig retsakt vedtaget af en institution, et organ, et kontor eller et agentur under Unionen, over for [Unionens retsinstanser] påberåbe sig de i artikel 263, stk. 2, nævnte grunde og gøre gældende, at retsaktens ikke kan finde anvendelse«.
- 24 Artikel 277 TEUF er i henhold til fast retspraksis udtryk for et almindeligt princip, hvorefter hver part i en retssag med henblik på at opnå annulation af en retsakt, som berører den pågældende umiddelbart og individuelt, er berettiget til at anfægte gyldigheden af tidligere retsakter fra institutionerne, som er hjemmel for den anfægtede retsakt, også selv om parten ikke var beføjet til i medfør af artikel 263 TEUF at anlægge direkte søgsmål til prøvelse af de nævnte retsakter, hvis retsvirkninger parten således er omfattet af, uden at have været i stand til at anlægge sag om ophævelse af dem (jf. dom af 11.12.2012, Sina Bank mod Rådet, T-15/11, Sml., EU:T:2012:661, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 25 Den i artikel 277 TEUF omhandlede ulovlighedsindsigelse skal fortolkes vidt, således at den kan anvendes på alle generelle retsakter (dom af 26.10.1993, Reinarz mod Kommissionen, T-6/92 og T-52/92, Sml., EU:T:1993:89, præmis 56). Indsigelsen skal ligeledes omfatte retsakter, der, selv om de ikke udgør retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse, har en direkte retlig forbindelse til denne (jf. i denne retning dom af 13.12.2006, FNCBV m.fl. mod Kommissionen, T-217/03 og T-245/03, Sml., EU:T:2006:391, præmis 250 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 I den foreliggende sag er afgørelse MB/D/29/2010 en almen gyldig retsakt, idet den finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og har retsvirkninger over for generelt og abstrakt afgrænsede personkredse (jf. i denne retning kendelse af 4.6.2012, Eurofer mod Kommissionen, T-381/11, Sml., EU:T:2012:273, præmis 29), hvilket parterne var enige om under retsmødet.

- 27 Afgørelse MB/D/29/2010 har desuden en direkte retlig forbindelse med den anfægtede afgørelse og den anfægtede faktura, eftersom den i bilag I fastsætter de administrative afgifters størrelse i forhold til virksomhedens størrelse.
- 28 Endelig er der ingen holdepunkter for at antage, at sagsøgeren var berettiget til at anlægge et direkte søgsmål i medfør af artikel 263 TEUF til prøvelse af afgørelse MB/D/29/2010, hvilket parterne i øvrigt heller ikke har gjort gældende.
- 29 Heraf følger, at sagsøgeren kan rejse spørgsmål om lovligheden af afgørelse MB/D/29/2010 som et led i den foreliggende sag.
- 30 Retten finder det hensigtsmæssigt først at undersøge sagsøgerens andet anbringende om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, eftersom sagsøgeren i forbindelse hermed har gjort gældende, at afgørelse MB/D/29/2010 er ulovlig.
- 31 Ifølge sagsøgeren står administrationsafgiften på 20 700 EUR ikke i et rimeligt forhold til den af ECHA leverede ydelse. Fastsættelsen af denne afgift er følgelig i strid med proportionalitetsprincippet. Under retsmødet gjorde sagsøgeren gældende, at vurderingen af en eventuel tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet skal foretages på baggrund af sagsøgerens situation, og at der er en enorm forskel på et gebyr på 1 000 eller 2 000 EUR og et beløb på mere end 20 000 EUR i administrationsafgift. Sagsøgeren har desuden gjort gældende, at det slet ikke var i selskabets interesse at afgive urigtige oplysninger over for ECHA, blot for at gebyret skulle blive et par hundrede euro lavere.
- 32 ECHA har for så vidt angår sagsøgerens opfattelse af, at administrationsafgiften i artikel 2 og tabel 1 i afgørelse MB/D/29/2010 tilsidesætter proportionalitetsprincippet, gjort gældende, at denne administrative afgift er egnet til at opnå målet om at dække omkostningerne i forbindelse med en kontrol af små og mellemstore virksomheders erklæringer, og at afgifterne ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målet. Under retsmødet har ECHA desuden gjort gældende, at gebyret i gennemsnit var 20 000 EUR. Forskellen mellem gebyret og administrationsafgiften er således ikke stort. ECHA har ligeledes præciseret, at formålet med administrationsafgiften er, at de virksomheder, der registrerer et stof, indgiver korrekte oplysninger. Virksomhederne bør ikke gives noget incitament til at afgive urigtige oplysninger på grund af administrationsafgiftens størrelse.
- 33 Det følger af fast retspraksis, at proportionalitetsprincippet hører til EU-retten almindelige grundsætninger og indeholder et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes med en EU-retlig bestemmelse, skal være egnede til at nå det lovlige mål, der forfølges, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (dom af 8.6.2010, Vodafone m.fl., C-58/08, Sml., EU:C:2010:321, præmis 51). Når udstederen af den anfægtede retsakt har et vidt skøn, vil en sådan foranstaltning i øvrigt kun kunne kendes ulovlig, såfremt den er åbenbart uegnet i forhold til det forfulgte mål (jf. dom af 9.9.2010, Usha Martin mod Rådet og Kommissionen, T-119/06, Sml., EU:T:2010:369, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 I det foreliggende tilfælde præciserer 11. betragtning til forordning nr. 340/2008, at »[i]ndsendelse af urigtige oplysninger bør modvirkes ved, at [ECHA] pålægger en administrationsafgift, og at medlemsstaterne pålægger en præventiv bøde, hvis dette er hensigtsmæssigt«. Det følger af denne betragtning, at pålæggelsen af en administrationsafgift bidrager til at opnå målet om at modvirke, at virksomhederne indsender urigtige oplysninger. Det fremgår imidlertid også af denne betragtning, at administrationsafgiften ikke skal sidestilles med en bøde.

- 35 Denne fortolkning af formålene med forordning nr. 340/2008 bekræftes af forarbejderne til afgørelse MB/D/29/2010. Det fremgår således af begrundelserne til det udkast til afgørelse, som blev fremsendt til ECHA's bestyrelse til brug for dets møde den 22. og 23. juni 2010, at administrationsafgiften »ikke har karakter af en bøde«. Bøder henhører under medlemsstaternes kompetence og kan være »betydeligt højere end den økonomiske fordel, der opnås ved indsendelse af urigtige oplysninger«.
- 36 Henset til disse omstændigheder, og uden at det i den foreliggende sag er nødvendigt at afgøre, om ECHA kunne overvælte alle omkostningerne ved kontrollen på de virksomheder alene, som havde afgivet fejlagtige oplysninger om deres størrelse, eller om ECHA rådede over en skønsbeføjelse ved fastlæggelsen af administrationsafgiften, skal det fastslås, at administrationsafgiften som sagsøgeren i det foreliggende tilfælde blev pålagt, er åbenlyst uforholdsmæssig i forhold til det mål, som forordningen forfølger.
- 37 Det fremgår nemlig af oplysningerne i sagen, at det gebyr, som sagsøgeren ifølge tillægsfaktura nr. 10030369, der blev tilstillet sagsøgeren den 7. marts 2012, i sidste ende skulle betale, var på 1 200 EUR. Det fremgår ligeledes af denne tillægsfaktura, at sagsøgerens urigtige oplysning om dets størrelse havde indebåret, at sagsøgeren betalte 720 EUR mindre i gebyr til ECHA.
- 38 Beløbet på 20 700 EUR i administrationsafgift, som sagsøgeren er pålagt, er således i det foreliggende tilfælde 17 gange højere end det gebyr, som sagsøgeren havde skullet betale for at registrere det pågældende stof. Det var desuden 28 gange højere end det ovenfor nævnte beløb i tillægsfakturaen, som sagsøgeren havde kunnet nøjes med at betale på grundlag af de forkerte oplysninger. I den foreliggende sag var administrationsafgiften således ifølge de kriterier, som ECHA selv henviser til i forarbejderne til afgørelse MB/D/29/2010 (jf. præmis 35 ovenfor), »betydeligt højere« end den økonomiske fordel, sagsøgeren ville have kunnet opnå ved at indsende urigtige oplysninger.
- 39 På denne baggrund må det fastslås, at formålene med forordningen ikke kan begrunde de negative økonomiske følger for sagsøgeren i det omfang, som er angivet ovenfor. Afgørelse MB/D/29/2010 går – således som den anvendes på sagsøgeren og med hensyn til sit omfang – klart ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde det formål, der tilstræbes med administrationsafgiften, nemlig at modvirke indsendelsen af urigtige oplysninger, uden at den omhandlede afgift får karakter af en bøde.
- 40 ECHA's øvrige argumenter kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.
- 41 Det er navnlig ikke relevant for vurderingen af sagsøgerens særlige situation, at en virksomheds forkerte oplysninger om dens størrelse i visse tilfælde kan gøre det muligt for virksomheden at unddrage sig betalingen af et gebyr, der er meget højere end gebyret i det foreliggende tilfælde.
- 42 Hvad angår det argument, som ECHA har fremført i sine skriftlige indlæg og under retsmødet, hvorefter ECHA i det væsentlige er forpligtet til at overvælte alle omkostninger, der er forbundet med den omhandlede kontrol, kan det ikke begrunde den administrationsafgift, som sagsøgeren er pålagt, og som er åbenbart uforholdsmæssig. For det første følger størrelsen af administrationsafgiften i det foreliggende tilfælde nemlig af den særlige metode, som ECHA har valgt med henblik på beregningen af denne afgift. ECHA har således besluttet, at samtlige omkostninger i forbindelse med kontrollen af et større udvalg af virksomheder udelukkende skulle bæres af de virksomheder, som havde afgivet urigtige oplysninger, i forhold til deres størrelse. Der er således intet grundlag for at antage, at der i den foreliggende sag ikke skulle findes en løsning, som indebærer, at proportionalitetsprincippet kan overholdes i forhold til sagsøgeren, og som gør det muligt at opfylde forordningens formål. For det andet modsiges ECHA's argument af forarbejderne til afgørelse MB/D/29/2010 (jf. præmis 35 ovenfor), hvori det er præciseret, at ECHA bærer »samtlige omkostninger« ved de foretagne kontroller, hvis det viser sig, at der ikke var afgivet urigtige oplysninger. Det skal for øvrigt for det tredje bemærkes, at artikel 96, stk. 1, i forordning nr. 1907/2006 bestemmer, at ECHA's indtægter

ikke alene består af de gebyrer, som virksomhederne betaler, men også af et tilskud fra Unionen opført i Den Europæiske Unions almindelige budget (sektionen vedrørende Kommissionen) og af eventuelle frivillige bidrag fra medlemsstaterne.

- 43 Under hensyn til det ovenstående skal sagsøgerens andet anbringende derfor tages til følge, for så vidt som sagsøgeren hermed har gjort gældende, at afgørelse MB/D/29/2010 er ulovlig. Det skal således fastslås, at afgørelse MB/D/29/2010 ikke finder anvendelse, og at sagsøgerens påstande tages til følge, hvorfor den anfægtede afgørelse og den anfægtede faktura annulleres, uden at det er fornødent at tage stilling til de øvrige anbringender.

Sagens omkostninger

- 44 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da ECHA har tabt sagen, bør det pålægges ECHA at betale sagens omkostninger.
- 45 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer de institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Følgelig bærer Kommissionen, som er indtrådt i sagen til støtte for ECHA, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Sjette Afdeling):

- 1) **Afgørelse SME (2012) 1445, vedtaget af Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) den 15. februar 2012, og faktura nr. 10030371, udstedt af ECHA den 21. februar 2012, annulleres.**
- 2) **ECHA bærer sine egne omkostninger og betaler Spraylat GmbH's omkostninger.**
- 3) **Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.**

Frimodt Nielsen

Dehousse

Collins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. oktober 2014.

Underskrifter