

Processo C-290/23**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

8 de maio de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Tribunal Administrativo Regional Superior do *Land* Saxónia-Anhalt, Alemanha)

Data da decisão de reenvio:

6 de abril de 2023

Demandante e recorrente:

Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA)

Demandada e recorrida:

B-GmbH

Objeto do processo principal

Emolumento administrativo ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 340/2008

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação dos artigos 299.º, primeiro parágrafo, TFUE, 13.º, n.º 4, e 11.º, n.º 3, do Regulamento n.º 340/2008, 267.º TFUE

Questões prejudiciais

1. Deve o artigo 299.º, primeiro parágrafo, *in initio*, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) ser interpretado no sentido de que é exclusivamente aplicável a decisões adotadas pelo Conselho, pela Comissão ou pelo Banco Central Europeu, ou é o mesmo igualmente aplicável a decisões da Agência Europeia dos Produtos Químicos, de cobrança do emolumento

administrativo nos termos do artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 340/2008 da Comissão, de 16 de abril de 2008, relativo a taxas e emolumentos a pagar à Agência Europeia dos Produtos Químicos nos termos do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (REACH)?

2. Caso a decisão da Agência Europeia dos Produtos Químicos relativa à cobrança do referido emolumento administrativo não constitua um título executivo:

Deve o artigo 13.º, n.º 4, terceiro parágrafo, em conjugação com o artigo 11.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 340/2008 ser interpretado no sentido de que não é permitida uma ação de condenação no pagamento do emolumento administrativo?

Disposições do direito da União invocadas

Artigos 256.º e seg., 299.º TFUE;

Regulamento (CE) n.º 340/2008 da Comissão, de 16 de abril de 2008, relativo a taxas e emolumentos a pagar à Agência Europeia dos Produtos Químicos nos termos do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (REACH) (JO 2008, L 107, p. 6), artigos 11.º e 13.º;

Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (REACH), que cria a Agência Europeia dos Produtos Químicos, que altera a Diretiva 1999/45/CE e revoga o Regulamento (CEE) n.º 793/93 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1488/94 da Comissão, bem como a Diretiva 76/769/CEE do Conselho e as Diretivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE da Comissão (JO 2006, L 396, p. 1, e retificação no JO 2007, L 136, p. 3), artigos 74.º e 94.º

Disposições de direito nacional invocadas

Verwaltungsgerichtsordnung (Código de Processo Administrativo, a seguir «VwGO»), § 40

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 A recorrente pretende, através da ação de condenação, que a recorrida seja condenada a pagar um emolumento administrativo nos termos do artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 340/2008.
- 2 A recorrente, a Agência Europeia dos Produtos Químicos, com sede em Helsínquia, na Finlândia, é um organismo da União Europeia dotado de

personalidade jurídica, criado pelo Regulamento n.º 1907/2006. É responsável pela gestão e execução dos aspetos técnicos, científicos e administrativos do Regulamento e por assegurar a harmonização de todos esses aspetos (título X, artigos 75.º e seg. do Regulamento). O Regulamento sujeita os fabricantes e os importadores de produtos químicos, designadamente, a diversas obrigações de registo.

- 3 Nos termos do artigo 74.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1907/2006, a Comissão adotou o Regulamento n.º 340/2006, que, nos seus artigos 11.º e 13.º, prevê normas, designadamente, relativas aos emolumentos administrativos e a reduções de taxas e emolumentos.
- 4 A recorrente pediu em 2010 um registo nos termos do Regulamento n.º 1907/2006 e informou, para esse efeito, que era uma média empresa na aceção da Recomendação 2003/361/CE. Segundo informações da recorrente, a recorrida não apresentou, contudo, as provas necessárias para o efeito dentro dos prazos fixados.
- 5 Subsequentemente, em 9 de agosto de 2016, a recorrente adotou a Decisão SME (2016) 3729, na qual declarou que a recorrente não tem direito a beneficiar da redução das taxas para médias empresas devidas pelo seu registo, nos termos do Regulamento n.º 1907/2006, e, por conseguinte, nos termos do artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 340/2008, é devedora da diferença entre a taxa já paga e a taxa para grandes empresas. Além disso, a recorrente concluiu que a recorrida devia pagar um emolumento administrativo 2,5 vezes superior à vantagem financeira obtida por, no registo, ter prestado falsas declarações relativamente à dimensão da empresa. Numa fatura de 9 de agosto de 2016 junta como anexo, o emolumento administrativo foi fixado em 17 437,00 euros. A Decisão SME (2016) 3729 foi instruída com uma informação sobre a possibilidade de interpor recurso, na qual era salientado que nos termos do artigo 94.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1907/2006, em conjugação com o artigo 263.º TFUE, podia ser interposto recurso no Tribunal da União Europeia no prazo de dois meses a contar da notificação da decisão, a fim de fiscalizar a legalidade da referida Decisão.
- 6 A recorrida interpôs recurso da Decisão SME (2016) 3729, mas não pagou o valor exigido, apesar de diversas vezes instada pela recorrente.
- 7 Consequentemente, em 16 de maio de 2019, a recorrente interpôs recurso no Verwaltungsgericht Halle (Tribunal Administrativo de Halle), pedindo que a recorrida fosse condenada a pagar 17 437 euros à recorrente.
- 8 O Verwaltungsgericht julgou o recurso inadmissível. A título de fundamentação, afirmou, no essencial, que não é admissível recurso administrativo nos termos do § 40 do VwGO, tendo declarado que, com efeito, no caso em apreço, não está em causa um ato jurídico do poder público alemão, mas a denominada aplicação direta do direito da União. A fixação de taxas administrativas ao abrigo do artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 340/2008 constitui um ato direto de autoridade europeia. Declara que, em especial, a competência das autoridades ou

dos órgãos jurisdicionais alemães não resulta do artigo 299.º TFUE. O mesmo não identifica as decisões administrativas próprias das agências europeias como títulos executivos. Uma vez que a enumeração do artigo 299.º TFUE é taxativa, as referidas decisões também não podem ser abrangidas por esta disposição através da interpretação. Do princípio do «*effet utile*» também não é possível retirar qualquer legitimidade (muito menos obrigação) dos órgãos jurisdicionais nacionais para atribuir às agências europeias competências que não lhes são reconhecidas pelo direito da União. Assim, o artigo 94.º do Regulamento n.º 1907/2006, em conjugação com o artigo 263.º TFUE confere apenas aos particulares a possibilidade de deduzirem oposição às medidas da recorrente. Nem o Regulamento n.º 1907/2006 nem o Regulamento n.º 340/2008 reconhecem legitimidade à recorrente para impor as suas próprias decisões administrativas pela via judicial ou para as «executar», nomeadamente, quer perante órgãos jurisdicionais europeus, quer nacionais. No que respeita à delegação de competências decisórias para organismos não abrangidos pelo Tratado, tal como a recorrente, o Tribunal de Justiça, na sua jurisprudência *Meroni*, de 1958, desenvolveu um critério que foi subsequentemente debatido com a menção «*equilíbrio institucional*». Segundo este critério, a delegação de poderes deve apenas incidir sobre «poderes de execução precisamente definidos», cujo exercício é «integralmente» controlado pela Comissão Europeia. No entanto, segundo a redação do Regulamento n.º 340/2008 (artigo 13.º, n.º 4, em conjugação com o artigo 11.º, n.º 3), a única possibilidade de reação a um pagamento extemporâneo das taxas e dos emolumentos cobrados ao abrigo deste Regulamento é o indeferimento do pedido sujeito ao pagamento de uma taxa. O direito da recorrente à ação de execução no plano nacional confere-lhe poderes adicionais. Em contrapartida, tal deverá ocorrer ao abrigo do direito europeu.

- 9 O Verwaltungsgericht admitiu o recurso da recorrente interposto da sua sentença.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 10 A recorrente alega, no essencial, que as normas de direito público controvertidas no caso em apreço são disposições de direito da União, nomeadamente, do Regulamento n.º 340/2008, em especial, do artigo 13.º, n.º 4, do mesmo. Afirma que o Verwaltungsgericht é obrigado a esgotar as possibilidades do direito processual nacional para conferir efeito útil («*effet utile*») ao direito da União Europeia. Assim, o Regulamento n.º 1907/2006 prevê no artigo 94.º, n.º 1, que pode ser interposto recurso das suas decisões para o Tribunal Geral da União Europeia e para o Tribunal de Justiça da União Europeia. Em contrapartida, as normas subjacentes não preveem qualquer possibilidade de a recorrente propor ação contra pessoas singulares ou coletivas no Tribunal Geral ou no Tribunal de Justiça, de condenação no cumprimento da obrigação para elas decorrente das decisões que lhe dizem respeito. Tampouco lhe são conferidas competências que lhe atribuam legitimidade para a execução das suas decisões contra pessoas coletivas alemãs.

- 11 A recorrente afirma ainda que o princípio de direito europeu da cooperação leal, consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, exige que os órgãos jurisdicionais nacionais permitam que uma agência da União Europeia execute um emolumento administrativo fixado ao abrigo do direito da União. Alega que o acórdão do Verwaltungsgericht viola o princípio de direito europeu da equivalência e o princípio de direito europeu da efetividade. O exercício pela recorrente dos direitos conferidos pelo artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 340/2008, na Alemanha, é tornado impossível na prática. Numa situação de facto semelhante que tenha por objeto a reclamação de emolumentos administrativos por parte de uma autoridade pública alemã, seria possível recurso para os tribunais administrativos. Contrariamente ao entendimento do Verwaltungsgericht, o legislador do Regulamento considera, evidentemente, que também pode ser interposto recurso nos Estados-Membros das decisões da recorrente que tenham por objeto a cobrança de um emolumento administrativo nos termos do artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 340/2008, se necessário, obrigatoriamente mediante recurso aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros. Caso contrário, a questão de saber se uma empresa paga o emolumento administrativo dependeria exclusivamente da sua honestidade. Assim, a finalidade desta disposição, que consiste em impedir a prestação de informações falsas, não pode ser realizada. Além disso, as empresas com uma conduta conforme com a lei e que paguem o emolumento administrativo cobrado seriam prejudicadas.
- 12 A recorrida alega, no essencial, que os princípios gerais de direito europeu referidos pela recorrente não podem ser abusivamente invocados para preencher alegadas lacunas regulamentares em violação de delegações de competências precisas e indiretamente em detrimento de operadores individuais. Afirma que se trata de uma decisão consciente do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, no sentido de não conferir à recorrente quaisquer possibilidades de execução em relação a eventuais emolumentos. Ainda que se considerasse que o presente litígio detetou uma lacuna regulamentar, caberia ao legislador europeu adotar uma regulamentação adequada e, por exemplo, introduzi-la no Regulamento n.º 1907/2006 ou no Regulamento n.º 340/2008. Além disso, a recorrente dispõe de meios de ação para sancionar eventuais violações, em caso de falta de pagamento. Poderia, por exemplo, realizar os registos de substâncias pretendidos pelos requerentes apenas depois do pagamento das respetivas taxas. Além disso, se uma empresa solicitasse a classificação como pequena ou média empresa (PME), seria possível só efetuar esta classificação e proferir a decisão de fixação da taxa depois de terem sido transmitidas provas suficientes. Está nas mãos da recorrente executar com eficácia as suas decisões de fixação das taxas através da configuração da sua prática administrativa. Consequentemente, não depende da ajuda dos tribunais administrativos alemães para esse efeito.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido prejudicial

- 13 As questões prejudiciais são necessárias para a decisão do recurso.

- 14 Contrariamente à instância *a quo*, o órgão jurisdicional de reenvio considera que não pode ser negado provimento ao recurso com o fundamento de que o mecanismo de recurso administrativo ao abrigo do § 40, n.º 1, do VwGO não é aplicável.
- 15 Considerando as competências alargadas atribuídas aos órgãos jurisdicionais europeus no domínio das decisões soberanas, em regra os tribunais administrativos nacionais não são competentes. No entanto, o objeto do litígio no presente processo não é um ato jurídico da recorrente contra o qual a recorrida pudesse procurar proteção jurídica mediante a proposição de uma ação de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE, tratando-se antes de um direito a um pagamento, invocado pela recorrente através de uma ação de condenação comum, para cuja execução a mesma reclama um título contra a recorrida perante o tribunal.
- 16 Para distinguir a competência dos órgãos jurisdicionais da União Europeia da dos órgãos jurisdicionais de cada Estado-Membro, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha que, no presente caso, está em causa a reclamação de um crédito público de um organismo da União Europeia que pode exercer a autoridade pública no território federal, no âmbito da sua competência material. Assim, esta distinção rege-se de acordo com o artigo 274.º TFUE, segundo o qual sem prejuízo da competência atribuída ao Tribunal de Justiça da União Europeia pelos Tratados, os litígios em que a União seja parte não ficam, por este motivo, subtraídos à competência dos órgãos jurisdicionais nacionais.
- 17 A competência dos órgãos jurisdicionais da União Europeia é, tal como afirma o Verwaltungsgericht, com razão, exhaustivamente descrita nos artigos 256.º e seg. TFUE.
- 18 Para efeitos da competência da recorrente é relevante o artigo 94.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1907/2006, segundo o qual pode ser interposto recurso para o Tribunal Geral e o Tribunal de Justiça, em conformidade com o artigo 236.º TFUE, de uma decisão, designadamente, da Agência. O mesmo também se aplica a uma decisão que imponha o pagamento de um emolumento administrativo nos termos do Regulamento n.º 340/2008 (v., nomeadamente, Acórdão de 7 de março de 2018, T-855/16). Em contrapartida, os artigos 256.º e seg. TFUE, em especial também o artigo 263.º TFUE, não contêm nenhuma norma que sustente a competência do Tribunal Geral ou do Tribunal de Justiça da União Europeia, no que respeita a ações como a presente, nas quais está em causa a execução de emolumentos já cobrados. Se um litígio for presente ao Tribunal de Justiça da União Europeia sem que exista uma norma de direito da União que confira ao Tribunal de Justiça da União Europeia a respetiva competência, este não o poderá decidir (v. TJUE, Despacho de 5 de setembro de 2007, T-295/05, n.º 51, com outras referências).
- 19 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a recorrente pode reclamar o seu crédito perante um órgão jurisdicional alemão. Além disso, o

mecanismo de recurso administrativo ao abrigo do § 40, n.º 1, do VwGO também é aplicável, uma vez que se tratará de um litígio de direito público. A matéria de facto e as consequências jurídicas dela resultantes são marcadas pelo direito público europeu, nomeadamente, pelo Regulamento n.º 340/2008. Ainda que não existisse o mecanismo do recurso administrativo, não poderia ser negado provimento à ação por esse motivo, pelo contrário, nesse caso, o litígio deveria ser remetido para o tribunal cível competente, nos termos do § 17-A, n.º 2, da GVG (Lei da organização judiciária).

- 20 Todavia, a admissibilidade da ação de condenação também depende de saber se a recorrente tem o necessário interesse em agir.
- 21 Em geral, inexistente o interesse em agir numa ação de condenação, se o credor já possuir um título executivo relativo ao pedido formulado na ação e puder facilmente promover a execução contra o devedor. A recorrente já proferiu uma decisão de condenação pela sua Decisão de 9 de agosto de 2016, que é suscetível de ter força de caso julgado (v. TJUE, Despacho de 19 de novembro de 2018, T-494/17, n.º 63).
- 22 Por conseguinte, para que exista interesse em agir importa saber se a recorrente, com a decisão definitiva por ela adotada relativamente à cobrança de um emolumento administrativo nos termos do artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 340/2008, já possui um título administrativo. A questão de saber se assim é depende em grande medida de saber se as decisões desta natureza são abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE. A primeira questão prejudicial colocada a este respeito necessita de ser clarificada pelo Tribunal de Justiça.
- 23 Nos termos do artigo 299.º, primeiro parágrafo, *in initio*, TFUE, os atos do Conselho, da Comissão ou do Banco Central Europeu que imponham uma obrigação pecuniária constituem título executivo. Nos termos do artigo 299.º, segundo parágrafo, primeiro período, TFUE, a execução é regulada pelas normas de processo civil em vigor no Estado em cujo território se efetuar. Apesar de o artigo 299.º, primeiro parágrafo, *in initio*, TFUE dizer apenas respeito à execução obrigatória dos títulos executórios criados pelo Conselho, pela Comissão e pelo Banco Central Europeu, no entender do órgão jurisdicional de reenvio, não é evidente que as decisões de outros órgãos da União Europeia não possam ser executadas. Assim, o Tribunal Geral da União Europeia, num Despacho de 8 de março de 2012 (T-573/10, n.º 43), considerou que o incumprimento de um prazo de pagamento de uma fatura na qual a Agência Europeia de Medicamentos (AEM) fixou em concreto os valores devidos por uma empresa farmacêutica tem como consequência, designadamente, ser possível a execução coerciva do valor em dívida. Um órgão jurisdicional polaco (Sąd Rejonowy dla Warszawy-Mokotowa w Warszawii [Tribunal de Primeira Instância de Varsóvia-Mokotow] submeteu ao Tribunal de Justiça, no processo C-392/20, designadamente, a questão de saber se o artigo 299.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que só é aplicável às decisões tomadas pelo Conselho, pela Comissão ou pelo Banco Central Europeu

(a seguir «BCE»), ou também o é às decisões da Agência Europeia dos Produtos Químicos relativas à aplicação de uma taxa administrativa adicional. Porém, a questão ficou sem resposta depois de o processo ter sido cancelado devido ao cumprimento. Das considerações nas Conclusões da advogada-geral J. Kokott, de 7 de novembro de 2019, no processo C-584/17 (n.º 40) também resulta que a questão de saber se as decisões administrativas das agências europeias podem constituir decisões executórias na aceção do artigo 299.º TFUE não pode ser negada pela clareza aparentemente presumida. A advogada-geral declarou neste ponto que o argumento da recorrente suscita, em primeiro lugar, a questão de saber se o facto de o artigo 299.º TFUE se referir apenas a atos jurídicos do Conselho, da Comissão e do BCE significa que os atos jurídicos das outras instituições ou de outros organismos da União não podem, sem uma base legal de direito primário — como, por exemplo, o artigo 280.º TFUE prevê para os acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia —, efetivamente, constituir títulos executivos na aceção do artigo 299.º TFUE e que esta questão ainda não foi respondida pelo Tribunal de Justiça.

- 24 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, com a segunda questão prejudicial, se, no caso em que as decisões da recorrente relativas à cobrança dos referidos emolumentos administrativos não constituem um título executivo e, por conseguinte, existe interesse em agir no âmbito de uma ação de condenação, o artigo 13.º, n.º 4, terceiro parágrafo, em conjugação com o artigo 11.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 340/2008 deve ser interpretado no sentido de que se deve excluir uma ação de condenação que visa o pagamento do emolumento administrativo.
- 25 Nos termos do artigo 13.º, n.º 4, terceiro parágrafo, do Regulamento, o artigo 11.º, n.º 3 é, designadamente, aplicado com adaptações, a cada caso. Esta norma estabelece que se o pagamento (das taxas ou outros emolumentos) não for efetuado antes de esgotado o prazo previsto no n.º 2, a Agência fixa um segundo prazo de pagamento. Se o pagamento não for efetuado antes de esgotado o segundo prazo, o pedido é rejeitado pela Agência. Por conseguinte, o legislador do Regulamento considera que o pedido de registo ou de realização de outra prestação administrativa ou técnica por parte da recorrente, apresentado por uma pessoa singular ou coletiva, também pode ser indeferido, se a taxa integral ou o emolumento integral e/ou o emolumento administrativo nos termos do artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento n.º 340/2008 tiverem sido cobrados mas não tiverem sido pagos, pelo que a recorrente poderia exigir o seu pagamento antecipado ao requerente, a fim de garantir o cumprimento do direito ao pagamento do emolumento administrativo. O Regulamento n.º 340/2008, contrariamente, por exemplo, ao artigo 10.º, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 297/95 do Conselho de 10 de fevereiro de 1995, relativo às taxas cobradas pela Agência Europeia de Avaliação dos Medicamentos (AEM), não refere expressamente que a recorrente, em caso de falta de pagamento atempado do emolumento, também pode recorrer a um órgão jurisdicional. O facto de o Regulamento (CE) n.º 340/2008 não prever, pelo menos, expressamente, a possibilidade de a recorrente propor ação, poderia significar que o legislador da União regulou de

forma definitiva a falta de pagamento das taxas e emolumentos [v. BayVGH (Tribunal Administrativo Regional Superior da Baviera), Acórdão de 18 de dezembro de 2017, 20 BV 16.2024, n.º 20). No entanto, a resposta à questão de saber se, neste contexto, é vedada à recorrente, em especial, no caso de registos ou outras prestações administrativas ou técnicas, já realizados, a proposição de ação de condenação em caso de falta de pagamento do emolumento administrativo não é clara, e carece de esclarecimento pelo Tribunal de Justiça.

DOCUMENTO DE TRABALHO