

Cauza C-290/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

8 mai 2023

Instanța de trimitere:

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt (Germania)

Data deciziei de trimitere:

6 aprilie 2023

Reclamantă și apelantă:

Agenția Europeană pentru Produse Chimice (ECHA)

Pârâtă și intimată:

B-GmbH

Obiectul procedurii principale

Taxă administrativă potrivit articolului 4 din Regulamentul (CE) nr. 340/2008

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Interpretarea articolului 299 primul paragraf TFUE, a articolului 13 alineatul (4) și a articolului 11 alineatul (3) din Regulamentul nr. 340/2008, articolul 267 TFUE

Întrebările preliminare

1) Articolul 299 primul paragraf prima teză din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) trebuie interpretat în sensul că se aplică numai deciziilor adoptate de Consiliu, de Comisie sau de Banca Centrală Europeană sau că este incident și în privința deciziilor Agenției Europene pentru Produse Chimice, prin intermediul cărora a fost impusă o taxă administrativă în conformitate cu articolul 13 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 340/2008 al Comisiei din 16 aprilie 2008 privind redevențele și drepturile plătite Agenției

Europene pentru Produse Chimice în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH)?

2) În cazul în care decizia Agenției Europene pentru Produse Chimice privind impunerea unei asemenea taxe administrative nu constituie titlu executoriu:

Articolul 13 alineatul (4) al treilea paragraf coroborat cu articolul 11 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul (CE) nr. 340/2008 trebuie interpretat în sensul că ar trebui exclusă acțiunea în executare privind plata taxei administrative?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolul 256 și următoarele, articolul 299 TFUE;

Regulamentul (CE) nr. 340/2008 al Comisiei din 16 aprilie 2008 privind redevențele și drepturile plătite Agenției Europene pentru Produse Chimice în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH) (JO 2008, L 107, p. 6), articolele 11 și 13;

Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006 privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH), de înființare a Agenției Europene pentru Produse Chimice, de modificare a Directivei 1999/45/CE și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 793/93 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 1488/94 al Comisiei, precum și a Directivei 76/769/CEE a Consiliului și a Directivelor 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE și 2000/21/CE ale Comisiei (JO 2006, L 396, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 60, p. 3), articolele 74 și 94.

Dispoziții naționale invocate

Verwaltungsgerichtsordnung (Codul de procedură administrativă, denumit în continuare „VwGO”), articolul 40

Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Reclamanta solicită printr-o acțiune în executare obligarea pârâtei la plata unei taxe administrative în sensul articolului 13 alineatul (4) din Regulamentul 340/2008.
- 2 Reclamanta, Agenția Europeană pentru Produse Chimice, cu sediul în Helsinki, Finlanda, este un organ al Uniunii Europene cu personalitate juridică proprie. Ea a fost instituită prin Regulamentul nr. 1907/2006. Aceasta este competentă pentru administrarea și punerea în aplicare a aspectelor tehnice, științifice și administrative ale regulamentului, precum și pentru asigurarea coerenței în ceea

ce privește aceste aspecte (articolul 75 și următoarele din titlul X din regulament). În conformitate cu regulamentul, producătorii și importatorii de substanțe chimice au, printre altele, diferite obligații de înregistrare.

- 3 În temeiul articolului 74 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1907/2006, Comisia a adoptat Regulamentul nr. 340/2008 care, la articolele 11 și 13, conține dispoziții referitoare, printre altele, la taxa administrativă, precum și la reducerea redevențelor și a drepturilor.
- 4 Pârâta a depus în anul 2010 un dosar de înregistrare în conformitate cu Regulamentul nr. 1907/2006 și a indicat că este o întreprindere mijlocie în sensul Recomandării 2003/361/CE. Potrivit indicațiilor reclamantei, pârâta nu a depus însă, în termenele stabilite, dovezile necesare în acest scop.
- 5 Astfel, la 9 august 2016, reclamanta a emis Decizia SME (2016) 3729, prin care a constatat că, pentru înregistrarea sa în conformitate cu Regulamentul nr. 1907/2006, pârâta nu beneficiază de reducerea redevențelor pentru întreprinderile mijlocii și că, prin urmare, în temeiul articolului 13 alineatul (4) din Regulamentul nr. 340/2008, datorează diferența dintre redevența plătită deja și redevența pentru întreprinderile mari. De asemenea, reclamanta a constatat că pârâta este obligată la plata unei taxe administrative în cuantum egal cu de 2,5 ori avantajul financiar obținut ca urmare a faptului că la înregistrare a furnizat date false privind dimensiunea întreprinderii. Într-o factură anexată din 9 august 2016, taxa administrativă a fost fixată la 17 437,00 euro. La Decizia SME (2016) 3729 a fost anexată o filă informativă privind căile de atac, în care se indica faptul că, potrivit articolului 94 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1907/2006 coroborat cu articolul 263 TFUE, în termen de două luni de la primirea deciziei, se poate solicita, printr-o acțiune în fața Tribunalului Uniunii Europene, controlul legalității acestei decizii.
- 6 Pârâta nu a formulat acțiune împotriva Deciziei SME (2016) 3729, dar nici nu a plătit, în pofida mai multor somații, suma solicitată.
- 7 Drept urmare, la 16 mai 2019, reclamanta a formulat acțiune la Verwaltungsgericht Halle (Tribunalul Administrativ din Halle) și a solicitat obligarea pârâtei la plata către reclamantă a sumei de 17 437 de euro.
- 8 Verwaltungsgericht a respins acțiunea ca inadmisibilă. În motivare, a arătat în esență că, potrivit articolului 40 din VwGO, acțiunea în contencios administrativ este inadmisibilă împotriva acestei decizii. În speță, nu este vorba despre un act de putere al statului german, ci despre o așa-numită executare directă a dreptului Uniunii. Fixarea taxelor administrative în temeiul articolului 13 alineatul (4) din Regulamentul nr. 340/2008 a reprezentat un act direct adoptat în exercitarea competențelor Uniunii. Din articolul 299 TFUE în special, nu rezultă competența autorităților sau instanțelor germane. Acesta nu menționează că deciziile administrative proprii ale agențiilor europene sunt titluri executorii. Întrucât enumerarea de la articolul 299 TFUE este exhaustivă, aceste decizii nu pot fi

incluse în această dispoziție nici pe calea interpretării. Nici din principiul „efet util” nu se poate desprinde dreptul (și cu atât mai puțin obligația) instanțelor naționale de a conferi agențiilor europene competențe care nu le-au fost recunoscute prin dreptul Uniunii. Astfel, articolul 94 din Regulamentul nr. 1907/2006 coroborat cu articolul 263 TFUE oferă particularilor numai posibilitatea de a contesta măsurile reclamantei. Nici Regulamentul nr. 1907/2006, nici Regulamentul nr. 340/2008 nu autorizează reclamanta să își pună în aplicare sau să „execute” deciziile administrative proprii printr-o acțiune în fața instanțelor europene sau naționale. În legătură cu delegarea competențelor decizionale ale organelor care nu au fost instituite prin tratat, așa cum este reclamanta, în jurisprudența rezultată din cauza Meroni din 1958, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a creat un criteriu analizat ulterior ca „echilibru instituțional”. Potrivit acestuia, delegarea competenței nu poate avea ca obiect decât „competențe de executare precis definite” al căror uz este „în întregime” controlat de Comisie. Potrivit modului de redactare a Regulamentului nr. 340/2008 [articolul 13 alineatul (4) coroborat cu articolul 11 alineatul (3)], este necesar să se considere că singura reacție posibilă prevăzută pentru neefectuarea în termen a plății redevențelor și a drepturilor datorate în temeiul acestui regulament este numai respingerea cererii pentru care se datorează redevențe. Dacă reclamanta ar avea la nivel național dreptul de a-și invoca pretențiile pe cale de acțiune, i s-ar conferi atribuții suplimentare. Acest drept ar trebui să fie conferit la nivelul dreptului Uniunii.

- 9 Verwaltungsgericht a autorizat apelul formulat de reclamantă împotriva hotărârii sale.

Argumentele esențiale ale părților din procedura principală

- 10 Reclamanta invocă în esență că normele de drept public în discuție în speță sunt dispoziții de drept al Uniunii, respectiv cele ale Regulamentului nr. 340/2008, în special ale articolului 13 alineatul (4) din acesta. Verwaltungsgericht este obligat să epuizeze toate posibilitățile din dreptul procesual național pentru a asigura efectul practic („efet utile”) al dreptului Uniunii Europene. Astfel, Regulamentul nr. 1907/2006 prevede la articolul 94 alineatul (1) că deciziile pot fi atacate printr-o acțiune la Tribunalul Uniunii Europene sau la Curtea de Justiție a Uniunii Europene. În schimb, normele incidente nu prevăd nicio posibilitate pentru reclamantă de a chema în judecată persoanele fizice sau juridice în fața Tribunalului Uniunii Europene sau a Curții de Justiție a Uniunii Europene pentru respectarea obligației cuprinse în deciziile care le sunt adresate. Acestea nu îi sunt conferite nici competențe care să îi permită executarea deciziilor sale împotriva persoanelor juridice germane.
- 11 Totodată, principiul european al cooperării loiale, consacrat la articolul 4 alineatul (3) TUE, impune ca instanțele naționale să faciliteze unei agenții a Uniunii Europene executarea unei taxe administrative fixate în temeiul dreptului Uniunii. Hotărârea Verwaltungsgericht încalcă principiile de drept european ale

echivalenței și efectivității. Reclamanta este oprită practic să își exercite în Germania drepturile conferite prin articolul 13 alineatul (4) din Regulamentul nr. 340/2008. Într-o situație de fapt comparabilă, în care un organism al statului german și-ar putea invoca [dreptul la plata] taxelor administrative, există dreptul la acțiune în fața tribunalelor administrative. Contrar ipotezei Verwaltungsgericht, autorul regulamentului pornește bineînțeles de la premisa că deciziile reclamantei care au ca obiect invocarea unui taxe administrative în conformitate cu articolul 13 alineatul (4) din Regulamentul nr. 340/2008 pot fi executate și în statele membre, dacă este necesar, prin constrângere, cu concursul instanțelor din statele membre. În caz contrar, problema dacă o întreprindere plătește sau nu taxa administrativă ar depinde numai de onestitatea acesteia. Obiectivul acestei prevederi, și anume de a preveni furnizarea de informații false, nu ar putea fi pus astfel în aplicare. În plus, ar fi dezavantajate acele întreprinderi care respectă legea și plătesc taxa administrativă impusă.

- 12 Pârâta invocă în esență că principiile generale din dreptul Uniunii, menționate de reclamantă, nu pot fi folosite în mod abuziv în scopul de a umple preținsele lacune legislative într-un mod contrar atribuirii clare a competențelor și cu efect direct în sarcina operatorilor economici individuali. Este vorba despre o decizie conștientă a Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene de a nu conferi reclamantei nicio posibilitate proprie de executare în privința eventualelor drepturi. Chiar dacă s-a considera că prezentul litigiu a revelat o lacună legislativă, este sarcina legiuitorului european de a adopta în viitor o dispoziție corespunzătoare pe care să o introducă de exemplu în Regulamentul nr. 1907/2006 sau în Regulamentul nr. 340/2008. Reclamanta dispune în plus de posibilități de acțiune pentru a sancționa eventualele încălcări în cazul neefectuării plăților. Ea ar avea de exemplu posibilitatea de a realiza înregistrările substanțelor cerute de solicitanți numai după ce aceștia au plătit redevențele respective. Atunci când o întreprindere solicită clasificarea ca întreprindere mică sau mijlocie (IMM), ar fi în plus posibilă realizarea acestei clasificări și emiterea unei decizii corespunzătoare privind o redevență redusă după depunerea unor dovezi suficiente. Prin stabilirea unei practici administrative corespunzătoare, reclamanta are ea însăși posibilitatea să își pună în aplicare efectiv deciziile privind redevențele. Ea nu depinde deci de concursul tribunalelor administrative germane.

Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare

- 13 Întrebările preliminare sunt necesare pentru pronunțarea deciziei de apel.
- 14 Spre deosebire de prima instanță, instanța de trimitere consideră că acțiunea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă cu motivarea că articolul 40 alineatul (1) din VwGO nu prevede acțiunea în contencios administrativ împotriva acestei decizii.
- 15 Ținând seama de întinderea competențelor atribuite instanțelor Uniunii în legătură cu deciziile de putere, tribunalele administrative naționale sunt de regulă necompetente. În speță, obiectul litigiului nu este un act al reclamantei împotriva

căruia pârâta ar fi putut beneficia de protecție jurisdicțională prin introducerea unei acțiuni în anulare în conformitate cu articolul 263 TFUE, ci un drept de plată invocat de reclamantă printr-o acțiune în executare generală, pentru a cărei executare ea dorește să obțină un titlu împotriva pârâtei.

- 16 În legătură cu delimitarea jurisdicției Uniunii de cea națională, instanța de trimitere subliniază faptul că în speță este vorba despre invocarea unei creanțe de drept public, aparținând unui organ al Uniunii Europene, care poate acționa suveran pe teritoriul federal, în limitele competenței sale materiale. Această delimitare ține seama, așadar, de articolul 274 TFUE. Potrivit acestui articol, calitatea de parte a Uniunii nu înlătură competența instanțelor naționale cu privire la litigiile respective, cu excepția cazurilor în care prin tratate competența este atribuită Curții de Justiție a Uniunii Europene.
- 17 Astfel cum în mod întemeiat a reținut Verwaltungsgericht, competența instanțelor Uniunii Europene este enumerată exhaustiv la articolul 256 și următoarele TFUE.
- 18 În domeniul de competență al reclamantei este important articolul 94 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1907/2006. Potrivit acestuia este posibilă, printre altele, atacarea unei decizii a agenției în temeiul articolului 263 TFUE printr-o acțiune introdusă la Tribunalul sau la Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Acest lucru este valabil și în privința deciziilor reclamantei prin care ea a stabilit o taxă administrativă în conformitate cu Regulamentul nr. 340/2008 (a se vedea de exemplu Hotărârea Tribunalului din 7 martie 2018, T-855/16). Pentru acțiunile de natura prezentei, în care este vorba despre invocarea drepturilor impuse deja, articolul 256 și următoarele TFUE, în special articolul 263 TFUE, nu prevăd în schimb competența Tribunalului sau a Curții de Justiție a Uniunii Europene. Dacă Curtea de Justiție a Uniunii Europene este sesizată cu un litigiu și nu există nicio dispoziție de drept al Uniunii care îi conferă competență de judecată corespunzătoare, aceasta nu poate statua (a se vedea Ordonanța Tribunalului din 5 septembrie 2007, T-295/05, punctul 51 și jurisprudența citată).
- 19 În aceste condiții, instanța de trimitere consideră că reclamanta își poate invoca creanța în fața unei instanțe germane. În plus, ar trebui să fie admisibilă și acțiunea în contencios administrativ în conformitate cu articolul 40 alineatul (1) din VwGO, întrucât ar putea fi vorba despre un litigiu de drept public. Situația de fapt și consecințele juridice ce rezultă din ea sunt circumscrise în speță de dreptul public european, respectiv de Regulamentul nr. 340/2008. Chiar dacă nu ar fi deschisă acțiunea în contencios administrativ, acțiunea nu ar putea fi respinsă ca inadmisibilă pentru acest motiv, dimpotrivă, în temeiul articolului 17a alineatul (2) din Gerichtsverfassungsgesetz (Legea privind organizarea judiciară, denumită în continuare „GVG”), litigiul ar trebui trimis în acest caz instanței civile competente.
- 20 Or, admisibilitatea acțiunii în executare depinde și de aspectul dacă reclamanta are interesul necesar pentru exercitarea acțiunii.

- 21 În general, nu este necesară exercitarea unei acțiuni în executare atunci când creditorul deține deja un titlu executoriu pentru creanța invocată și poate obține fără dificultăți pe baza acestuia executarea silită împotriva debitorului. Prin decizia din 9 august 2016, reclamanta a adoptat deja o decizie executorie, care a devenit definitivă (a se vedea Ordonanța Tribunalului din 19 noiembrie 2018, T-494/17, punctul 63).
- 22 Pentru existența unui interes în exercitarea acțiunii este astfel relevant dacă, odată cu decizia definitivă adoptată, referitoare la impunerea unei taxe administrative în conformitate cu articolul 13 alineatul (4) din Regulamentul nr. 340/2008, reclamanta deține deja un titlu executoriu. Pentru un răspuns afirmativ, este determinant dacă deciziile de această natură intră în domeniul de aplicare al articolului 299 primul alineat TFUE. Prima întrebare preliminară adresată în această privință necesită clarificare din partea Curții.
- 23 Potrivit articolului 299 primul paragraf prima teză TFUE, actele Consiliului, ale Comisiei sau ale Băncii Centrale Europene care impun o obligație pecuniară constituie titlu executoriu. Conform articolului 299 al doilea paragraf prima teză TFUE, executarea silită este reglementată de normele de procedură civilă în vigoare în statul pe teritoriul căruia are loc această procedură. Chiar dacă articolul 299 primul paragraf prima teză TFUE se referă numai la executarea silită a titlurilor executorii emise de Consiliu, de Comisie sau de Banca Centrală Europeană, în opinia instanței de trimitere nu este clar dacă executarea este posibilă și pentru deciziile altor instituții ale Uniunii Europene. Astfel, în Ordonanța din 8 martie 2012 (T-573/10, punctul 43), Tribunalul Uniunii Europene a apreciat că nerespectarea unui termen de plată dintr-o factură, prin care Agenția Europeană pentru Medicamente (EMA) a stabilit în detaliu obligațiile de plată ale unei societăți farmaceutice, are drept consecință, printre altele, executarea silită a sumei datorate. O instanță poloneză (Sad Rejonowy dla Warszawy-Mokotawa w Warszawie [Tribunalul Districtual pentru Varșovia-Mokotów]) a adresat Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cauza C-392/20, printre altele, întrebarea dacă articolul 299 TFUE trebuie interpretat în sensul că este aplicabil numai deciziilor adoptate de Consiliu, de Comisie sau de Banca Centrală Europeană sau și deciziilor reclamantei de impunere a unei taxe administrative suplimentare. Întrebarea a rămas însă fără răspuns, deoarece procedura a fost radiată ca urmare a retragerii cererii. Din considerațiile cuprinse în Concluziile avocatei generale Kokott prezentate la 7 noiembrie 2019 în cauza C-584/17 (punctul 40) rezultă de asemenea că la întrebarea dacă deciziile administrative proprii ale agențiilor europene pot fi decizii executorii în sensul articolului 299 TFUE nu se poate răspunde în sens negativ cu vădita claritate prezumată de Verwaltungsgericht. La acest punct, doamna avocată generală a arătat că argumentul recurentei ridică, în primul rând, problema dacă faptul că articolul 299 TFUE menționează doar actele juridice ale Consiliului, ale Comisiei și ale Băncii Centrale Europene înseamnă că actele juridice ale altor instituții, officii sau organe ale Uniunii nu sunt în fapt executorii în temeiul articolului 299 TFUE, dacă acest lucru nu este prevăzut în mod explicit în dreptul primar – astfel cum se prevede la articolul 280 TFUE în

legătură cu hotărârile Curții de Justiție a Uniunii Europene, de exemplu, precum și că această întrebare nu pare să fi primit încă un răspuns din partea Curții.

- 24 În plus, pentru situația în care deciziile reclamantei privind impunerea unei asemenea taxe administrative nu constituie titluri executorii, fiind astfel necesară exercitarea unei acțiuni în executare, prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 13 alineatul (4) al treilea paragraf coroborat cu articolul 11 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 340/2008 trebuie interpretat în sensul că ar trebui exclusă acțiunea în executare privind plata taxei administrative.
- 25 Potrivit articolului 13 alineatul (4) al treilea paragraf din regulament, se aplică *mutatis mutandis*, printre altele, articolul 11 alineatul (3). În conformitate cu această dispoziție, atunci când plata (redevențelor sau a altor drepturi) nu se efectuează înainte de expirarea termenului prevăzut la alineatul (2), Agenția stabilește un al doilea termen de plată. Atunci când plata nu se efectuează înainte de expirarea celui de-al doilea termen, Agenția respinge cererea. Autorul regulamentului consideră astfel că cererea unei persoane fizice sau juridice de înregistrare sau referitoare la un alt serviciu administrativ ori tehnic din partea reclamantei poate fi respinsă și atunci când, deși a fost impusă, redevența sau dreptul și/sau taxa administrativă în conformitate cu articolul 13 alineatul (4) din Regulamentul nr. 340/2008 nu a fost achitată integral, astfel încât reclamanta poate pretinde ca solicitantul să se conformeze pentru a putea asigura și realizarea dreptului la plata taxei administrative. Spre deosebire, de exemplu, de articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul nr. 297/95 al Consiliului din 10 februarie 1995 privind taxele datorate Agenției Europene pentru Evaluarea Medicamentelor (EMA), Regulamentul nr. 340/2008 nu conține nicio referire expresă la faptul că, în cazul neplății dreptului, reclamanta are și posibilitatea de a sesiza instanța. Împrejurarea că Regulamentul (CE) nr. 340/2008 nu prevede, în orice caz nu în mod expres, că reclamanta are posibilitatea de a introduce o acțiune ar putea însemna că legiuitorul Uniunii a reglementat exhaustiv consecințele neplății redevențelor și a drepturilor [a se vedea Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior din Bavaria, denumit în continuare „BayVGH”), hotărârea din 18 decembrie 2017 – 20 BV 16.2024 – juris, punctul 20]. Nu este cert răspunsul la întrebarea dacă, în aceste condiții, reclamanta este oprită să introducă acțiunea în executare, în special în cazul neplății taxei administrative pentru înregistrările realizate deja sau pentru alte servicii administrative ori tehnice, fiind necesară clarificarea Curții.