

Processo C-256/23

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

20 de abril de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (Alemanha)

Data da decisão de reenvio:

11 de abril de 2023

Demandante:

Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA)

Demandada:

Hallertauer Hopfenveredelungsges. m.b.H.

Proc. n.º RN 7 K 19.925

Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg

No processo de contencioso administrativo instaurado por

Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA)

[Omissis]

– Demandante –

[Omissis]

contra

Hallertauer Hopfenveredelungsges. m.b.H.

[Omissis]

– Demandada –

[Omissis]

em que é interveniente:

Governo da Baixa Baviera

enquanto representante do interesse público

[Omissis]

que tem por objeto

a imposição de taxas administrativas ao abrigo do Regulamento REACH relativo às taxas

o Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg (Tribunal Administrativo da Baviera de Regensburg, Alemanha), Sétima Secção, proferiu, sem realização de audiência,

em 11 de abril de 2023

a seguinte

Decisão:

- I. Suspende-se a instância.
- II. Submetem-se ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões prejudiciais, ao abrigo do artigo 267.º TFUE:
 1. Deve o artigo 94.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1907/2006, nos termos do qual uma decisão da Agência é passível de recurso para o Tribunal Geral da União Europeia, ser interpretado no sentido de que a executoriedade das decisões da Agência também pode ser objeto de recurso?
 2. Em caso de resposta negativa à primeira questão, deve o artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE, ser interpretado no sentido de que é aplicável não só aos atos adotados pelo Conselho, pela Comissão ou pelo Banco Central Europeu, mas também às decisões da Agência Europeia dos Produtos Químicos que imponham um emolumento administrativo?
 3. Em caso de resposta afirmativa à segunda questão, deve o artigo 299.º, segundo parágrafo, TFUE, ser interpretado no sentido de que a remissão para as normas de processo civil do Estado-Membro diz respeito não só às normas processuais mas também às regras que regulam a competência?

Fundamentação:

I.

O processo tem por objeto um direito ao pagamento de um emolumento administrativo por um registo ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1907/2006.

A demandante é uma Agência da União Europeia com sede em Helsínquia. A demandante tem competência para a gestão e a execução dos aspetos técnicos, científicos e administrativos do Regulamento (CE) n.º 1907/2006.

O Regulamento (CE) n.º 1907/2006 estabelece regras destinadas a aumentar a competitividade da indústria química na União Europeia e a proteger a saúde humana e o ambiente dos riscos que possam ser causados pelos produtos químicos.

Os fabricantes e importadores de substâncias químicas estão sujeitos a uma obrigação de registo por força do Regulamento (CE) n.º 1907/2006. O registo está sujeito ao pagamento de emolumentos administrativos e taxas cujo montante é determinado em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 340/2008. O montante dos emolumentos administrativos depende da dimensão da empresa.

Em 16 de novembro de 2010, a demandada apresentou um pedido de registo à demandante (número de registo: 01-2119485821-32-0037) e pediu a aplicação, na qualidade de microempresa, de taxas e emolumentos administrativos reduzidos,.

Em 2013, a demandante verificou as informações da demandada relativas à dimensão da empresa. Nesse contexto, por carta de 31 de maio de 2013, a demandante informou a demandada de que as pequenas e médias empresas podem solicitar uma redução das taxas e dos emolumentos. Para o efeito, é necessário apresentar provas sobre a dimensão da empresa. Na falta de apresentação dessas provas, a redução não pode ser tida em consideração.

Em 20 de novembro de 2013, a demandante adotou a Decisão SME (2013) 4439 e notificou-a à demandada. Nessa decisão, a demandante determinou que a demandada não tinha direito a obter uma redução dos emolumentos administrativos. Por conseguinte, deve ser cobrado um emolumento administrativo adicional no montante de 9 950,00 EUR. Essa decisão continha informações sobre as vias de recurso disponíveis, que permitiam à [demandada] interpor recurso para o Tribunal Geral da União Europeia no prazo de dois meses a contar da receção da decisão.

Por carta de 22 de novembro de 2013, a demandante enviou à demandada a fatura para pagamento do emolumento administrativo no montante de 9 950,00 EUR, exigível a partir de 22 de dezembro de 2013, conforme previsto na Decisão SME (2013) 4439.

Por carta de 22 de dezembro de 2013, a demandante emitiu um aviso relativo ao pagamento pendente. Foi fixada como data de vencimento 20 de fevereiro de 2014.

A demandada não pagou o emolumento administrativo nem interpôs para o Tribunal Geral da União Europeia recurso da Decisão SME (2013) 4439, de 20 de novembro de 2013.

Em 15 de maio de 2019, a demandante intentou no Verwaltungsgericht Regensburg (Tribunal Administrativo de Regensburg) uma ação contra a demandada em que pede o pagamento da quantia de 9 950,00 EUR.

II.

As disposições pertinentes do direito da União são as seguintes:

Artigo 274.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia com base no Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1.12.2009 (versão consolidada publicada no *Jornal Oficial da União Europeia* C 115 de 9 de maio de 2008, p. 47), com a última redação que lhe foi dada pelo Ato Relativo às Condições de Adesão da República da Croácia e às Adaptações do Tratado da União Europeia, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (*Jornal Oficial da União Europeia* L 112/21 de 24 de abril de 2012) com efeitos a partir de 1 de julho de 2013, a seguir «TFUE»

Sob reserva da competência atribuída pelos Tratados ao Tribunal de Justiça da União Europeia, os litígios em que a União seja parte não estão excluídos da competência dos tribunais nacionais.

Artigo 288.º TFUE

1. *Para exercerem as competências da União, as instituições adotam regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres.*
2. *O regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.*
3. *A diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios.*
4. *A decisão é obrigatória em todos os seus elementos. Quando designa destinatários, só é obrigatória para estes.*
5. *As recomendações e os pareceres não são vinculativos.*

Artigo 299.º TFUE

1. *Os atos do Conselho, da Comissão ou do Banco Central Europeu que imponham uma obrigação pecuniária a pessoas que não sejam Estados constituem título executivo.*

2. *A execução é regulada pelas normas de processo civil em vigor no Estado em cujo território se efetuar. A ordem de execução é aposta, sem outro controlo além da verificação da autenticidade do título, pela autoridade nacional que o Governo de cada um dos Estados-Membros designará para o efeito e de que dará conhecimento à Comissão e ao Tribunal de Justiça da União Europeia.*

3. *Após o cumprimento destas formalidades a pedido do interessado, este pode promover a execução, recorrendo diretamente ao órgão competente, em conformidade com a legislação nacional.*

4. *A execução só pode ser suspensa por força de uma decisão do Tribunal. No entanto, a fiscalização da regularidade das medidas de execução é da competência dos órgãos jurisdicionais nacionais.*

Artigo 74.º do 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), a seguir «Regulamento (CE) n.º 1907/2006»

1. *As taxas exigidas em conformidade com o o artigo 6.º, n.º 4, o artigo 7.º, n.ºs 1 e 5, o artigo 9.º, n.º 2, o artigo 11.º, n.º 4, o artigo 17.º, n.º 2, o artigo 18.º, n.º 2, o artigo 19.º, n.º 3, o artigo 22.º, n.º 5, o artigo 62.º, n.º 7, e o artigo 92.º, n.º 3, são especificadas num regulamento da Comissão aprovado nos termos do artigo 133.º, n.º 3, até 1 de junho de 2008.*

2. *Não é exigido o pagamento de nenhuma taxa pelo registo de uma substância numa quantidade situada entre 1 e 10 toneladas se o dossiê do registo contiver todas as informações previstas no Anexo VII.*

3. *A estrutura e o montante das taxas referidas no n.º 1 têm em conta o trabalho que deve ser realizado pela Agência e pela autoridade competente por força do presente regulamento e são fixados a um nível que possa assegurar que as receitas resultantes, em combinação com outras fontes de receitas da Agência nos termos do n.º 1 do artigo 96.º, sejam suficientes para cobrir o custo dos serviços prestados. As taxas fixadas pelos registos têm em conta o trabalho que seja nos termos do Título VIII. Nos casos previstos no artigo 6.º, n.º 4, no artigo 7.º, n.ºs 1 e 5, no artigo 9.º, n.º 2, no artigo 11.º, n.º 4, no artigo 17.º, n.º 2, e no artigo 18.º, n.º 2, a estrutura e o montante das taxas têm em conta a faixa da quantidade da substância a*

registar. Em todos os casos é fixada uma taxa reduzida para as PME. No caso previsto no artigo 11.º, n.º 4, a estrutura e o montante das taxas têm em conta o facto de a informação ter ou não sido apresentada em conjunto ou separadamente. No caso de um pedido apresentado ao abrigo do artigo 10.º, alínea a), xi), a estrutura e o montante das taxas têm em conta o trabalho realizado pela Agência para avaliar a justificação.

4. O regulamento a que se refere o n.º 1 especifica em que circunstâncias uma parte das taxas é transferida para a autoridade competente do Estado-Membro em questão.

5. A Agência pode cobrar emolumentos por outros serviços que preste.

Artigo 94.º do Regulamento (CE) n.º 1907/2006

1. Pode ser interposto recurso para o Tribunal de Primeira Instância e o Tribunal de Justiça, em conformidade com o artigo 230.º do Tratado, de uma decisão da Câmara de Recurso ou, nos casos em que a Câmara não tiver competência para se pronunciar, da Agência.

2. Se a Agência se abster de tomar uma decisão, pode ser proposta uma ação por omissão no Tribunal de Primeira Instância ou no Tribunal de Justiça, em conformidade com o artigo 232.º do Tratado.

3. A Agência toma as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Primeira Instância ou do Tribunal de Justiça.

Artigo 13.º 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) (JO 2008, L 107, p. 6), a seguir «Regulamento (CE) n.º 340/2008»

1. As pessoas singulares ou coletivas que aleguem ter direito a redução de taxas ou emolumentos, nos termos dos artigos 3.º a 10.º, informam desse facto a Agência aquando da apresentação do registo, da atualização do registo, do pedido, da notificação, do relatório de revisão ou do recurso, que deem origem a pagamento de taxa.

2. As pessoas singulares ou coletivas que aleguem ter direito a dispensa de taxa, nos termos do n.º 2 do artigo 74.º do Regulamento (CE) n.º 1907/2006, informam desse facto a Agência aquando da apresentação do registo.

3. A qualquer momento pode a Agência solicitar os comprovativos das condições a que se aplicam a redução de taxas ou emolumentos ou a dispensa de taxa.

4. *Se uma pessoa singular ou coletiva invocar o direito a beneficiar de redução ou dispensa de taxa sem o poder comprovar, a Agência cobrará não só a taxa ou o emolumento completos mas também um emolumento administrativo. Se uma pessoa singular ou coletiva tiver pago taxas ou emolumentos reduzidos por ter invocado o direito a beneficiar dessa redução sem o poder comprovar, a Agência cobrará a diferença em relação à taxa ou ao emolumento completos, bem como um emolumento administrativo. O disposto nos n.ºs 2, 3 e 5 do artigo 11.º é aplicável com adaptações, a cada caso.*

As disposições pertinentes do direito nacional são as seguintes:

Artigo 101.º da Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Lei Fundamental da República Federal da Alemanha), de 23 de maio de 1949 (BGBl. I p. 1), com a última redação que lhe foi dada pela Lei de 19 de dezembro 2022 (BGBl. I p. 2478), a seguir «GG»

1. *São proibidos os tribunais de exceção. Ninguém pode ser privado do seu juiz legal.*
2. *Os tribunais para matérias especiais só podem ser instituídos por lei.*

§ 17a da Gerichtsverfassungsgesetz (Lei da Organização Judiciária), na versão publicada em 9 de maio de 1975 (BGBl. I p. 1077), com a última redação que lhe foi dada pelo artigo 5.º da Lei de 19 de dezembro de 2022 (BGBl. I p. 2606), a seguir «GVG»

1. *Se um tribunal, por decisão definitiva, tiver declarado admissível a ação nele intentada, os outros tribunais ficam vinculados a essa decisão.*
2. *Se a ação intentada for inadmissível, o tribunal declara-o oficiosamente após audição das partes e, simultaneamente, remete o processo ao tribunal competente para conhecer da ação admissível. Se vários tribunais forem competentes, o processo é remetido ao tribunal escolhido pelo demandante ou pelo recorrente ou, na falta de escolha, ao que for designado pelo tribunal. A decisão vincula o tribunal para o qual foi remetido o litígio no que respeita às vias de recurso.*
3. *Se a ação intentada for admissível, o tribunal pode declará-lo a título preliminar. O tribunal decide a título preliminar quando uma parte impugne a admissibilidade da ação.*
4. *A decisão prevista nos n.ºs 2 e 3 pode ser proferida sem realização de audiência. Deve ser fundamentada. É possível recorrer imediatamente da decisão, em conformidade com as disposições processuais aplicáveis. As partes só podem interpor recurso de uma decisão do tribunal regional superior para o tribunal superior federal desde que a decisão o admita. O recurso deve ser admitido se a questão de direito for de importância*

fundamental ou se o tribunal se desviar da decisão de um tribunal superior federal ou das secções reunidas dos tribunais superiores federais. A admissão do recurso é vinculativa para o tribunal superior federal.

5. O tribunal que aprecia um recurso interposto de uma decisão sobre o mérito da causa não examina a admissibilidade da ação intentada.

6. Os n.ºs 1 a 5 são aplicáveis, com as devidas adaptações, aos coletivos competentes em matéria civil, familiar e de jurisdição voluntária.

§ 40 do Verwaltungsgerichtsordnung (Código do Procedimento Administrativo) na versão publicada em 19 de março de 1991 (BGBl. I p. 686), com a última redação que lhe foi dada pelo artigo 1.º da Lei de 14 de março de 2023 (BGBl. 2023 I, n.º 71), a seguir «VwGO»

1. É admissível o recurso administrativo em todos os litígios de direito público que não sejam de natureza constitucional, desde que os litígios não sejam expressamente atribuídos pela lei federal a outro tribunal, podendo também os litígios de direito público no domínio do direito do Land ser atribuídos a outro tribunal pela lei do Land.

2. Podem ser intentadas nos tribunais comuns ações que tenham por objeto direitos patrimoniais resultantes de expropriação por utilidade pública e de atos de custódia de direito público, bem como direitos de indemnização resultantes da violação de obrigações de direito público que não se baseiem num contrato de direito público; isto não é válido no que respeita aos litígios relativos à existência e ao montante de um direito à indemnização do dano no âmbito do artigo 14.º, n.º 1, segunda frase, da Grundgesetz. As disposições especiais do direito da função pública, bem como as relativas às vias de recurso para reparação dos prejuízos pecuniários decorrentes da revogação de atos administrativos ilegais mantêm-se inalteradas.

§ 167 do VwGO

1. Salvo disposição especial da presente lei, a execução rege-se, mutatis mutandis, pelo Livro 8 do Zivilprozeßordnung [Código de Processo Civil]. O tribunal de execução é o tribunal de primeira instância.

2. As decisões relativas aos recursos de anulação podem ser declaradas provisoriamente executórias apenas em relação às despesas.

§ 168 do VwGO

(1). Têm natureza executória os seguintes atos:

1. Decisões judiciais definitivas e decisões executórias provisórias;

2. *Medidas provisórias;*
3. *Transações judiciais;*
4. *Despachos de fixação das despesas;*
5. *Decisões arbitrais de tribunais arbitrais de direito público que tenham sido declaradas executórias, desde que a decisão sobre a executoriedade seja definitiva ou tenha sido declarada provisoriamente executória.*

2. Para efeitos de execução, podem ser entregues às partes, a pedido destas, cópias da decisão, sem os factos e sem a fundamentação, cuja notificação produz os mesmos efeitos que a notificação de uma decisão integral.

§ 173 do VwGO

Na medida em que a presente lei não contenha normas processuais, são aplicáveis, com as devidas adaptações, a Gerichtsverfassungsgesetz e o Zivilprozeßordnung, incluindo o § 278, n.º 5, e o § 278a, se as diferenças fundamentais entre os dois tipos de processo não o excluírem. O Livro 6 do Zivilprozeßordnung não é aplicável. As normas constantes do Título Dezassete da Gerichtsverfassungsgesetz são aplicáveis mutatis mutandis, com a ressalva de que o tribunal regional superior é substituído pelo tribunal administrativo superior, o Supremo Tribunal Federal é substituído pelo Supremo Tribunal Administrativo Federal e o Zivilprozeßordnung é substituído pelo Verwaltungsgerichtsordnung. O tribunal na aceção do § 1062 do Zivilprozeßordnung é o tribunal administrativo competente, o tribunal na aceção do § 1065 do Zivilprozeßordnung é o tribunal administrativo superior competente.

§ 753 do Zivilprozeßordnung, na versão publicada em 5 de dezembro de 2005 (BGBl. I p. 3202; 2006 I p. 431; 2007 I p. 1781), com a última redação que lhe foi dada pelo artigo 19.º da Lei de 22 de fevereiro de 2023 (BGBl. 2023 I, n.º 51), a seguir «ZPO»

- (1) *A execução coerciva, na medida em que não seja atribuída aos tribunais, é efetuada por oficial de justiça, que atua por conta do credor.*
- (2) *O credor pode solicitar a assistência da Secretaria para efeitos de declaração de força executiva. O oficial de justiça mandatado pela Secretaria é considerado como tendo sido mandatado pelo credor.*
- (3) *O Ministério Federal da Justiça e da Defesa dos Consumidores está habilitado a introduzir formulários obrigatórios para o pedido através de decreto regulamentar com o acordo do Bundesrat [Conselho federal, Alemanha]. Podem ser previstos formulários específicos para os pedidos apresentados por via eletrónica.*

(4) *Os pedidos e as declarações das partes a apresentar por escrito, bem como as informações, declarações, pareceres, traduções e declarações de terceiros a apresentar por escrito, podem ser apresentados ao oficial de justiça sob a forma de documento eletrónico. O § 130a, os decretos regulamentares adotados nesta base e o § 298 são aplicáveis, com as devidas adaptações, ao documento eletrónico. O Governo Federal pode, através do decreto regulamentar previsto no § 130a, n.º 2, segunda frase, estabelecer condições-quadro técnicas especiais para a transmissão e o tratamento de documentos eletrónicos em processos de execução coerciva por oficiais de justiça.*

5. *O § 130d é aplicável com as devidas adaptações.*

§ 764 do ZPO

1. *A adoção de atos de execução pelos tribunais e a participação nesses atos são da competência dos Amtsgerichte [tribunais de primeira instância] enquanto tribunais de execução.*
2. *A menos que a lei designe outro Amtsgericht, o tribunal de execução é o Amtsgericht em cuja comarca o processo de execução deva correr ou tenha corrido termos.*
3. *As decisões do tribunal de execução são proferidas por despacho.*

Publicação relativa à competência para aposição da fórmula executória nas decisões das instituições da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica, de 3 de fevereiro de 1961, Bundesgesetzblatt, ano de 1961, Parte II, p. 50, a seguir «Publicação de 3 de fevereiro de 1961»

Tem competência para a aposição da fórmula executória prevista no artigo 192.º, n.º 2, do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, de 5 e 20 de março de 1957 (Bundesgesetzbl. II p. 753, 1014) o Bundesminister der Justiz (Ministro Federal da Justiça).

III.

1. A decisão do tribunal administrativo depende da interpretação do direito da União, em especial do artigo 94.º do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 e do artigo 299.º TFUE. Por conseguinte, há que suspender a instância antes de proferir uma decisão e submeter um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 267.º, n.º 1, alínea b), segundo parágrafo, TFUE.

a) Quanto à primeira questão prejudicial

Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se é possível recorrer aos tribunais da União quando uma agência europeia pretende

obter a execução de uma obrigação pecuniária com base numa decisão irrecorrível.

Um tribunal alemão no qual uma ação tenha sido intentada só pode proferir uma decisão de fundo sobre o processo e, portanto, conhecer de mérito, se for admissível esse meio de recurso e se estiverem preenchidos os outros requisitos para ser proferida uma decisão de mérito. Existem cinco jurisdições autónomas na Alemanha: jurisdição ordinária com competência civil e penal, jurisdição laboral, jurisdição social, jurisdição fiscal e jurisdição administrativa.

O órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se deve examinar oficiosamente a admissibilidade da ação judicial intentada. Se for utilizada a via de recurso administrativa, apesar de esta via de recurso não estar prevista no § 40 do VwGO e nas disposições especiais atributivas ou derogatórias de competência, o tribunal administrativo chamado a pronunciar-se deve remeter o litígio ao órgão jurisdicional competente em primeira instância, em conformidade com o § 17a, n.º 2, da GVG. O tribunal ao qual o processo foi remetido não pode remeter novamente o processo ao tribunal de remessa, nem pode remetê-lo a um tribunal de outra jurisdição.

Segundo o § 17a, n.º 4, primeiro período, da GVG, a remessa é efetuada por meio de despacho. Segundo o § 17a, n.º 2, terceira frase, da GVG, o despacho de remessa vincula o órgão jurisdicional ao qual o litígio foi remetido no que respeita à admissibilidade das vias de recurso.

A título excecional, o efeito vinculativo de um despacho de remessa não se aplica em caso de violações graves e manifestas da lei ou de erros manifestos. É o que se verifica quando a remessa se baseia numa violação de princípios processuais elementares ou em considerações arbitrárias. Essa arbitrariedade existe quando a situação jurídica é manifestamente mal compreendida e a posição adotada é desprovida de fundamento objetivo, pelo que a remessa se afasta de modo inaceitável do princípio constitucional do juiz determinado por lei, previsto no artigo 101.º, n.º 1, segunda frase, da GG.

Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio deve examinar se, no caso concreto, existem vias de recurso administrativas. A via de recurso administrativo é admissível se uma disposição especial prever essa consequência jurídica (atribuição especial) ou se estiverem preenchidos os requisitos da cláusula geral prevista no § 40, n.º 1, primeira frase, do VwGO, e o litígio não for expressamente atribuído a outra jurisdição (atribuição especial).

Segundo o § 40, n.º 1, primeira frase, do VwGO, os tribunais administrativos são competentes para todos os litígios de direito público que não sejam de natureza constitucional, exceto se os litígios forem expressamente atribuídos a outro tribunal pela lei federal ou pela lei do Land.

O órgão jurisdicional de reenvio considera que o critério de conexão pertinente para apreciar a existência de uma via de recurso administrativa é a natureza da

relação jurídica alegada pela demandante na exposição de factos na qual assenta a petição. A relação jurídica deve ser determinada com base no pedido do autor e nos factos apresentados em seu apoio. Por conseguinte, deve ser tido em conta o objeto do litígio, ou seja, o pedido processual, que é definido pelos factos invocados em apoio do pedido (fundamento do pedido).

No caso em apreço, a demandante pede o pagamento de um emolumento administrativo exigível e incontestável no montante de 9 950,00 EUR ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 340/2008. O pedido da demandante visa, portanto, obter a execução da obrigação pecuniária ao abrigo da lei em matéria de execução.

A existência da via de recurso administrativa em casos de execução depende da origem do título. A natureza substantiva do crédito a executar é irrelevante porque o objeto do processo de execução já não é a verificação de um crédito substantivo, mas a sua execução com os meios de poder do Estado.

A competência dos tribunais administrativos para decidir dos processos de execução é exclusivamente determinada pelo § 167 do VwGO, que, enquanto *lex specialis*, substitui a cláusula geral prevista no § 40, n.º 1, primeira frase, do VwGO. Segundo a opinião dominante, resulta do § 167 do VwGO que esta disposição se destina a determinar a via de recurso. A atribuição especial de competência na aceção do § 167 do VwGO pressupõe um título executivo resultante de um processo de contencioso administrativo ao abrigo do § 168, n.º 1, do VwGO. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, este requisito não está preenchido no caso concreto, uma vez que a demandante pede o pagamento pela demandada sem um processo judicial prévio. A questão de saber se existe um direito substantivo ao pagamento com base no Regulamento (CE) n.º 340/2008 ainda não foi objeto de uma decisão judicial. A demandante baseia o seu pedido de pagamento unicamente na sua decisão SME (2013) 4439, de 20 de novembro de 2013, que já não é suscetível de recurso.

O artigo 94.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 poderia ser uma disposição especial derogatória, com a consequência de que não existiria a via de recurso administrativa e o Tribunal Administrativo de Regensburg não poderia pronunciar-se sobre o recurso.

Segundo o artigo 94.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1907/2006, pode ser interposto recurso para os tribunais da União, em conformidade com o atual artigo 263.º TFUE, de uma decisão da Câmara de Recurso ou da Agência, nos casos em que a Câmara não tenha competência para se pronunciar. A Decisão SME (2013) 4439, de 20 de novembro de 2013, não é uma decisão passível de recurso de acordo com o artigo 91.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1907/2006, uma vez que a decisão da Agência se baseia no artigo 13.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 340/2008.

Com base na redação expressa do artigo 94.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1907/2006, o recurso para os tribunais da União só é admissível se for

impugnada uma decisão da Agência. O recurso, na aceção da presente disposição, implica a propositura de uma ação por uma pessoa singular ou coletiva obrigada ao pagamento de um emolumento. Ora, no caso em apreço, é a Agência que procura proteção jurisdicional contra a demandada obrigada ao pagamento do emolumento.

A demandante considera que, neste caso, o artigo 94.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1907/2006, não é aplicável. É certo que o Regulamento (CE) n.º 1907/2006 prevê, no seu artigo 94.º, uma via de recurso. No entanto, esta norma não oferece à demandante a possibilidade de intentar uma ação judicial para obter o cumprimento da obrigação pecuniária. A demandante também não tem competência para executar a decisão contra pessoas coletivas na Alemanha.

Em contrapartida, a demandada considera que a execução de atos de direito da União é da competência do juiz da União. A via de recurso é inteiramente regulada pelo artigo 94.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1907/2006. Não deve haver distinção entre a fixação de um emolumento administrativo e a sua execução. Esta divisão artificial é inverosímil, uma vez que o artigo 94.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1907/2006, visa um controlo integral da ação administrativa da demandante enquanto autoridade da União.

O órgão jurisdicional de reenvio concorda com as alegações da demandada e entende que, em conformidade com o artigo 94.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1907/2006, é possível recorrer aos tribunais da União. Em complemento da argumentação da demandada, milita a favor da competência dos órgãos jurisdicionais da União o facto de uma medida soberana — no caso em apreço sob a forma de uma decisão sobre o montante dos emolumentos administrativos — ser executada diretamente por uma agência. Trata-se, portanto, de um caso de aplicação direta do direito da União. Em contrapartida, só nos casos em que as autoridades nacionais tomam medidas administrativas ao abrigo do direito da União (aplicação indireta do direito da União) é que é possível recorrer aos tribunais administrativos alemães, uma vez que se trata de um ato jurídico que emana da autoridade pública alemã. Por conseguinte, afigura-se adequado que as decisões soberanas de uma agência, enquanto instituição da União, sejam integralmente sujeitas a fiscalização pelos tribunais europeus.

Além disso, a disposição constante do artigo 299.º, n.º 4, TFUE, segundo a qual o Tribunal de Justiça da União Europeia tem competência exclusiva no que respeita à suspensão da execução e aos litígios relativos à manutenção do crédito substantivo, milita a favor da competência dos tribunais da União. A fim de assegurar uma aplicação uniforme do direito na União, não só a suspensão da execução, mas também todo o processo de execução, com exceção do artigo 299.º, n.º 4, segunda frase, TFUE, deve poder ser apreciado pelos tribunais da União.

No caso de o Tribunal de Justiça da União Europeia responder à primeira questão prejudicial no sentido de que o artigo 94.º, n.º 1, do Regulamento (CE)

n.º 1907/2006, deve ser interpretado no sentido de que o carácter executório das decisões da Agência também pode ser objeto de recurso, o órgão jurisdicional de reenvio solicita que lhe seja indicado se o litígio administrativo pendente deve ser remetido ao Tribunal Geral da União Europeia ou ao Tribunal de Justiça da União Europeia, e sob que forma. O direito nacional contém apenas disposições relativas à remessa de outras jurisdições para os órgãos jurisdicionais nacionais.

b) Quanto à segunda questão prejudicial

No caso de o Tribunal de Justiça da União Europeia responder negativamente à primeira questão, importa então esclarecer se a decisão da Agência constitui um título executivo na aceção do artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE.

Segundo o artigo 299.º, n.º 2, TFUE, a execução é regulada pelas normas de processo civil em vigor no Estado em cujo território se efetuar. Contudo, de acordo com a redação do artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE, esta disposição é apenas aplicável a atos do Conselho, da Comissão ou do Banco Central Europeu que imponham uma obrigação pecuniária.

É certo que o artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE, não contém nenhuma restrição quanto à natureza dos atos que estabelecem uma obrigação pecuniária (Acórdão de 16.7.2020, ADR Center SpA/Comissão Europeia, C-584/17, ECLI:EU:C:2020:576, n.º 51). Contudo, segundo a sua redação, o artigo 299.º TFUE apenas se aplica aos títulos de pagamento do Conselho, da Comissão e do Banco Central Europeu. A execução das ordens de pagamento emitidas por outras instituições europeias, como as agências, não está expressamente abrangida.

Dada a sua posição sistemática, bem como o espírito e a finalidade da disposição, o artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE, também pode ser interpretado no sentido de que a execução das ordens de pagamento emitidas por outras autoridades europeias é regida pelo direito processual civil do Estado-Membro em causa (Conclusões da advogada-geral de 7 de novembro de 2019, ADR Center SpA/Comissão Europeia, C-584/17; ECLI:EU:C:2019:941, n.º 44).

Além disso, a favor de uma interpretação lata do artigo 299.º TFUE, segundo a qual também são abrangidas as ordens de pagamento da Agência, milita o facto de nem o Regulamento (CE) n.º 1907/2006 nem o Regulamento (CE) n.º 340/2008 conterem disposições específicas em matéria de execução. Numa análise mais aprofundada, a Agência tem efetivamente competência para cobrar taxas e emolumentos administrativos. No entanto, não dispõe de meios para executar as decisões não suscetíveis de recurso relativas às taxas e aos emolumentos administrativos. Para que o direito da União goze de eficácia plena, as instituições da União devem dispor de meios que lhes permitam fazer valer, por via judicial, os títulos por elas emitidos.

Na falta de regras específicas de execução nos Regulamentos (CE) n.º 1907/2006 e (CE) n.º 340/2008, impõe-se o recurso à disposição relativa à execução prevista no artigo 299.º TFUE.

O artigo 299.º, segundo parágrafo, primeiro período, TFUE, remete para as normas de processo civil do Estado-Membro em cujo território a execução se efetuar. Na República Federal da Alemanha, a execução prevista no processo civil rege-se pelas disposições do Livro 8 do ZPO (§§ 704 e seguintes do ZPO).

Na medida em que a Decisão SME (2013) 4439 constitui um título executivo na aceção do artigo 299.º, primeiro parágrafo, TFUE, a ordem de pagamento deve conter a fórmula executória a pedido da parte que pede a execução coerciva, no caso em apreço, a Agência, ou seja, deve ser declarada executória. Nos termos do artigo 299.º, segundo parágrafo, segunda frase, TFUE, a ordem de execução é aposta pela autoridade nacional que o Governo de cada um dos Estados-Membros designará para o efeito e de que dará conhecimento à Comissão e ao Tribunal de Justiça da União Europeia. Na República Federal da Alemanha, a competência é do Ministro Federal da Justiça (Publicação de 3 de fevereiro de 1961). Uma vez aposta a fórmula executória, a parte que o pretende pode promover a execução, recorrendo diretamente ao órgão competente, em conformidade com a legislação nacional (artigo 299.º, terceiro parágrafo, TFUE). Na República Federal da Alemanha, o órgão de execução competente é o tribunal de execução, ao abrigo do § 764 do ZPO, ou o oficial de justiça, ao abrigo do § 753 do ZPO.

A aplicabilidade do artigo 299.º TFUE encontra igualmente apoio no facto de estarem preenchidos os restantes requisitos da execução. Só as pessoas singulares e coletivas podem ser consideradas destinatárias de um título executivo na aceção do artigo 299.º TFUE. Esta condição está preenchida no que respeita à demandada, que é uma pessoa coletiva de direito privado.

Por outro lado, o artigo 299.º TFUE, enquanto título executivo, pressupõe a existência de um ato jurídico na aceção do artigo 288.º TFUE. Os atos jurídicos na aceção desta norma não são apenas os princípios jurídicos gerais abstratos do direito derivado da União, como regulamentos ou diretivas, mas também as decisões. Incluem-se aqui, em particular, as decisões que designam os destinatários nos termos do artigo 288.º, quarto parágrafo, segundo período, TFUE, se a decisão for vinculativa e for de efeito direto para o destinatário. Existe uma decisão vinculativa quando uma medida se destina e é suscetível de produzir efeitos jurídicos diretos, ou seja, de conferir direitos ou impor obrigações ao destinatário de uma decisão (Acórdãos de 11 de novembro de 1981, C-60/81, International Business Machines Corporation/Comissão das Comunidades Europeias, ECLI:EU:C:1981:264, n.º 9; de 22 de junho de 2000, C-147/96, Reino dos Países Baixos/Comissão das Comunidades Europeias, ECLI:EU:C:2000:335, n.º 25; Despacho de 8 de março de 1991, Emerald Meats Lda/Comissão das Comunidades Europeias, C-66/91, ECLI:EU:C:1991:110, n.º 26). Este requisito está igualmente preenchido no caso em apreço. A decisão irrecorrível da Agência obriga a demandada ao pagamento de um emolumento administrativo.

c) Quanto à terceira questão prejudicial

Com a terceira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a remissão para as normas de direito processual civil do Estado em cujo território se efetua a execução deve ser entendida em sentido lato. O direito processual civil alemão regula não só o procedimento a seguir para uma medida de execução adequada, mas também o órgão de execução competente. Na República Federal da Alemanha, os órgãos de execução competentes são o tribunal de execução (§ 764 do ZPO) ou o oficial de justiça (§ 753 do ZPO). Se o artigo 299.º TFUE for interpretado no sentido de que remete não só para o processo de execução, mas também para as regras relativas ao órgão de execução competente, é necessário determinar a que órgão jurisdicional deve ser remetido o presente litígio.

2. As questões prejudiciais submetidas ao Tribunal de Justiça da União Europeia são pertinentes para a resolução do litígio.

Segundo o parecer preliminar do órgão jurisdicional de reenvio, muitos elementos militam no sentido de que não é possível recorrer aos tribunais administrativos. Em caso de resposta afirmativa do Tribunal de Justiça da União Europeia à primeira questão, caberia recurso para o Tribunal Geral da União Europeia ou para o Tribunal de Justiça da União Europeia, pelo que o órgão jurisdicional de reenvio não poderia pronunciar-se sobre o mérito da causa. Se, pelo contrário, o Tribunal de Justiça da União Europeia responder afirmativamente às segunda e terceira questões, seria possível recorrer aos órgãos jurisdicionais comuns.

Se a demandante utilizar a via de recurso administrativa, mesmo que esta não esteja disponível ao abrigo do § 40 do VwGO e das normas especiais que a impõem ou substituem, o tribunal administrativo em que o processo for instaurado deve remeter o litígio ao órgão jurisdicional competente de outra jurisdição, em conformidade com o § 173, primeiro período, do VwGO, em conjugação com o § 17a, n.º 2, primeiro período, da GVG.

Por conseguinte, só é possível proceder a um reenvio depois de as questões prejudiciais terem sido esclarecidas.

A decisão não é suscetível de recurso (§146, n.º 2, do VwGO, por analogia).

[Omissis]

[Assinaturas]

Exatidão e cópia integral certificadas

Regensburg, 14 de abril de 2023

[Omissis]

[Nota de emissão de cópia]

DOCUMENTO DE TRABALHO