

## Дело C-370/23

## Преюдициално запитване

## Дата на постъпване в Съда:

13 юни 2023 г.

## Запитваща юрисдикция:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Словакия)

## Дата на акта за преюдициално запитване:

26 април 2023 г.

## Жалбоподател:

Mesto Rimavská Sobota

## Отвeтник:

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky

[...]

[име на съда, номер на делото]

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Върховен административен съд на Словашката република), след като разгледа в съдебно заседание касационната жалба на **Mesto Rimavská Sobota** (град Рима̀вска Сoбoтa; жалбоподател) със седалище [...] Рима̀вска Сoбoтa, [...] [адрес, идентификационен номер], представляван от адвокатска кантора [...] [данни на адвоката], срещу решението на Krajský súd v Banskej Bystrici (Окръжен съд Банска Бистрица, Словакия) [...] [номер на делото] от 13 май 2020 г. по жалбата, с която жалбоподателят иска да се упражни контрол за законосъобразност на решение [...] [номер на преписката] от 25 юни 2019 г. на **Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky** (Министерство на земеделието и развитието на селските райони на Словашката република; отивник) със седалище [...] [адрес] Братислава,

о п р е д е л и:

- I.** Спира производството [...] [*правно основание в националното право*].
- II.** На основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз **отправя** до Съда на Европейския съюз **следния преюдициален въпрос:**

*Трябва ли член 2, буква б) от Регламент (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година за определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал, да се тълкува в смисъл, че пускане на дървен материал на пазара е и продажбата на необработен дървен материал или на дърва за горене по смисъла на приложение № 1 към Регламента срещу възнаграждение, ако по силата на договора този дървен материал се добива от купувача съгласно инструкциите на продавача и под негов надзор?*

### **М о т и в и**

- 1 Касационният съд отправя до Съда на Европейския съюз преюдициално запитване за тълкуването на член 2, букви б) и в) от Регламент (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година за определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал (наричан по-нататък „Регламентът“).

#### **I.**

#### **Спорът в главното производство и ходът на производството пред националните съдилища**

- 2 С решение на ответника [...] [*номер на преписката*] от 25 юни 2019 г. (наричано по-нататък „решението на ответника“) във връзка с решение на Slovenská lešnicko-drevárska inšpekcia (Словашки инспекторат по горите и дърводобива, Словакия) [...] [*номер*] от 10 април 2019 г. (наричано по-нататък „решението на инспектората“) ответникът налага на жалбоподателя имуществена санкция в размер на 2 000 евро на основание член 17, параграф 5, буква б) на Zákon č. 113/2018 Z. z. o uvádzaní dreva a výrobkov z dreva na vnútorný trh a o zmene a doplnení zákona č. 280/2017 Z. z. o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka a o zmene zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (Закон № 113/2018 за пускането на дървен материал и изделия от дървен материал на вътрешния пазар и за изменение и допълнение Закон № 280/2017 за подпомагането и субсидирането на земеделието и селските райони и за изменение на Закон № 292/2014 за съфинансирането от европейските структурни и инвестиционни фондове и за изменение и допълнение на някои закони), съответно изменен (наричан по-нататък „Законът за дървения материал“), за извършването на

административно нарушение по член 17, параграф 1, буква с) от Закона за дървения материал, изразяващо се в това, че жалбоподателят в качеството си на оператор не е прилагал система за надлежна проверка в съответствие с член 4, параграфи 1, 2 и 3 от Закона за дървения материал. Освен това на жалбоподателя е разпоредено да предприеме коригиращи действия.

3. Ответникът приема, че съгласно член 1, параграф 1 от Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (Закон № 369/1990 за организацията на общините), съответно изменен, жалбоподателят в качеството си на община е юридическо лице, което управлява самостоятелно имуществото и приходите си при посочените в закона условия. Следователно той не е организация, която е създадена с нестопанска цел или не може да упражнява стопанска дейност.
4. Съгласявайки се с инспектората, ответникът приема, че от представените касови бележки следва, че жалбоподателят е продавал на физически лица дърва за горене чрез директна продажба [...]. На касовите бележки са посочени формулярите „Разрешение за собствено производство на дървен материал“ и „L4 43 Документ за произхода на дървения материал“, в които са указани видът на дървения материал — дърва за горене, и неговият обем. Ответникът е на мнение, че тъй като става въпрос за първа продажба на дървата за горене, няма значение кой в крайна сметка е добил дървения материал. Той счита, че щом жалбоподателят е търгувал с дървен материал/дърва за горене, за квалификацията му като оператор няма значение кой именно е добивал продаваната по този начин стока, нито дали става дума за продажба на вече добит дървен материал, или на стояща дървесина на корен с правото на по-късен добив на дървения материал.
5. Ответникът също така твърди, че към административната преписка са приложени обявление за публичен търг за „продажба на стояща дървесина на корен“ и копие от договор за продажба [...] [номер], подписан от жалбоподателя на [...] [дата] с [...] [...] [наименование на купувача] купувача, като в член II, параграф 1 е посочено, че предмет на договора е задължението на продавача (жалбоподателя) да „продаде дървесната маса“, а с член II, параграф 2 продавачът се задължава да даде възможност на купувача за „добив на дървения материал“. От следващите клаузи на договора следва, че след добиването ѝ дървесната маса трябва да се „измери“ в присъствието на служители на жалбоподателя, тоест дори след добиването на дървения материал жалбоподателят все още извършва допълнителни действия във връзка с продажбата и пускането на дървения материал на пазара. Предмет на договора е необработен дървен материал. И в този случай ответникът е на мнение, че няма значение кой е добил дървения материал, доколкото предмет на продажбата е самият дървен материал. Затова ответникът смята, че жалбоподателят е имал качеството на оператор.

- 6 Тъй като жалбоподателят в качеството си на оператор не е прилагал редовна система за надлежна проверка, ответникът приема, че жалбоподателят е извършил административното нарушение по член 17, параграф 1, буква с) от Закона за дървения материал, и му налага имуществена санкция.
- 7 Жалбоподателят обжалва решението на ответника, като поддържа, че тъй като е продавал стояща дървесина на корен с правото на дърводобив, не е действал в качеството на оператор. В същото време заявява, че никога не е извършвал дистрибуция на дървен материал или изделия от дървен материал, нито ги е употребявал в процеса на търговската си дейност. Затова жалбоподателят смята, че няма качеството на оператор и не носи задълженията по член 4, параграф 1, 2 и 3 от Закона за дървения материал, поради което не може да бъде санкциониран за неизпълнението на тези задължения. Жалбоподателят се позовава на сценарий 10а от Известие С (2016) на Комисията от 12 юни<sup>1</sup> 2016 г., което съдържа т.нар. примерни сценарии, при които дадено предприятие/лице се счита за оператор; въпросният сценарий гласи:

*„Собственик на гори Z продава на дружество A правото на добив на неотсечени дървета от недвижимите имоти на Z за разпространение или използване в рамките на стопанската дейност на A.*

*> Дружество A става оператор в момента, когато добива дървесината за разпространение или използване в рамките на собствената си стопанска дейност“.*

- 8 С решение от [...] [номер на делото] от 13 май 2020 г. (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“) Krajský súd v Banskej Bystrici (Окръжен съд Банска Бистрица) (наричан по-нататък „административният съд“) отхвърля жалбата на жалбоподателя. Административният съд приема, че същественият въпрос по делото е дали жалбоподателят има качеството на оператор, който в съответствие с член 4, параграф 2 от Регламента е длъжен да прилага система за надлежна проверка по смисъла на член 6 от Регламента. Като взема предвид обстоятелството, че предметът на продажба в установените от административните органи случаи е дървен материал, административният съд приема, че за квалификацията на жалбоподателя като оператор е без значение дали дървеният материал е продаван преди добиването му (когато дърводобивът се извършва от купувача), или след добиването му. Във всеки случай става дума за първо пускане на дървения материал на пазара, тоест за доставка на дървен материал с всякакви средства, независимо от използваната техника на продажба, с цел дистрибуция или употреба в процеса на търговска дейност. Предметът на продажба са дърва за горене по смисъла на приложение № 1 към Регламента.

<sup>1</sup> Б.пр.: става дума за Известие на Комисията от 12 февруари 2016 г., Указателен документ относно Регламента на ЕС за дървесината, С (2016) 755 final.

- 9 Според административния съд сценарий 10а от Известие С (2016) на Комисията е само препоръка и не може да се прилага на територията на Словашката република, доколкото не съответства на уредбата в националното законодателство. Всъщност при избора от жалбоподателя модел на продажба купувачът не разполага дори с основните документи, необходими за създаването и правилното по същество прилагане на система за надлежна проверка, тъй като не е вписан като горски стопанин в съответния регистър съгласно Zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch (Закон № 326/2005 за горите), изменен. Следователно прехвърлянето на отговорността за прилагането на система за надлежна проверка върху купувача би накърнило целта на Регламента и на Закона за горите. Ако жалбоподателят действително е продавал правото да се добива стояща дървесина на корен, купувачът е трябвало да стане горски стопанин, а като такъв би бил длъжен, наред с другото, да води горскостопански дневник и други съответни дневници, което обаче не било направено.
- 10 Жалбоподателят подава касационна жалба срещу обжалваното съдебно решение. Той счита, че изборият от него начин на продажба — на стояща дървесина на корен, при което дървеният материал се добива от купувача, не съответства на понятието „*пукане [на дървен материал] на пазара*“ по смисъла на член 2, буква б) от Регламента, поради което той няма качеството на „*оператор*“ по смисъла на член 2, буква в) от Регламента. Същевременно жалбоподателят отново се позовава на сценарий 10а от Известие С (2016) на Комисията, който според него се отнася за неговия случай и сочи, че не следва да бъде квалифициран като оператор.
- 11 Същевременно жалбоподателят неколкратно отправя искания до касационния съд да спре производството по касационната жалба и да отправи преюдициален въпрос до Съда на Европейския съюз относно тълкуването на член 2, буква в) от Регламента, тъй като в случая е налице спор относно тълкуването на Регламента.
- 12 В отговора си на касационната жалба ответникът по същество поддържа доводите, които е изложил в решението си. Подчертава, че закупуващите дървен материал от жалбоподателя лица не разполагат дори с основните документи, необходими за създаването и прилагането на система за надлежна проверка. Единствено жалбоподателят, като горски стопанин (тъй като не е прехвърлил правото на дърводобив на трето лице), разполага със и води различните дневници, изисквани от Закона за горите, и е регистриран като горски стопанин в съответствие с посочения закон, поради което разполага с документите, необходими за прилагането на система за надлежна проверка. Ако действително е била налице продажба на правото да се добива стояща дървесина на корен, както декларира жалбоподателят, купувачът е трябвало да стане горски стопанин с произтичащите от това права и задължения, което обаче в настоящия случай не е направено. Ответникът моли касационната жалба да бъде отхвърлена като неоснователна.



## II.

### Правото на Съюза

13 Съгласно член 2, букви б) и в) от Регламента:

б) „пускане на пазара“ означава доставка с всякакви средства, независимо от използваната техника на продажба, на дървен материал или изделия от дървен материал за пръв път на вътрешния пазар с цел дистрибуция или употреба в процеса на търговска дейност, срещу заплащане или безплатно. Това включва и доставка с всякакви средства за комуникация от разстояние по смисъла на Директива 97/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 1997 г. относно защитата на потребителя по отношение на договорите от разстояние. Доставянето на вътрешния пазар на изделия от дървен материал, получени от дървен материал или от изделия от дървен материал, които вече са пуснати на вътрешния пазар, не представлява „пускане на пазара“;

в) „оператор“ означава всяко физическо или юридическо лице, което пуска на пазара дървен материал или изделия от дървен материал; [...].

14 Съгласно член 4, параграф 2 от Регламента „[о]ператорите извършват надлежна проверка, когато пускат на пазара дървен материал или изделия от дървен материал. За тази цел те използват рамка от процедури и мерки, наричана по-долу „система за надлежна проверка“, която е предвидена в член 6“.

15 Съгласно член 19, параграф 1 от Регламента „[д]ържавите членки установяват система от санкции за нарушаване на разпоредбите на настоящия регламент и вземат всички мерки, за да гарантират прилагането им“.

## III.

### Националното право

16 Съгласно член 1, параграф 1, буква а) от Закона за дървения материал „[т]ози закон [...] урежда [...] правата и задълженията на оператора, който пуска дървен материал и изделия от дървен материал на вътрешния пазар“.

17 Съгласно член 4, параграфи 1, 2 и 3 от Закона за дървения материал:

„1) Операторът, който пуска дървен материал и изделия от дървен материал на вътрешния пазар, е длъжен да прилага система за надлежна проверка; това изискване не се прилага, когато операторът пуска на вътрешния пазар дървен материал и изделия от дървен материал, които са предмет на лицензионен режим. Системата за надлежна проверка се

въвежда на хартиен или електронен носител преди пускането на дървения материал и изделията от дървен материал на вътрешния пазар.

2) Оператора е длъжен да поддържа и да извършва редовна оценка на системата за надлежна проверка, освен ако не е налице система за надлежна проверка, въведена от организация за мониторинг.

3) Операторът, който пуска на вътрешния пазар дървен материал и изделията от дървен материал, получени от добити на територията на Словашката република дървета или храсти, и е собственик, управител или стопанин на гора в горски територии, управител въз основа на специален закон, лице с право на дърводобив или премахване на горски насаждения съгласно специален закон, лице с право да изсича дървета и храсти или лице, което пуска дървен материал и изделията от дървен материал на вътрешния пазар, е длъжен да включва в системата за надлежна проверка информацията, документите и вписванията съгласно специални закони, както и информацията относно реда за добиване на дървения материал, обработване на дървения материал и изделията от дървен материал, транспортиране и пускане на дървения материал и изделията от дървен материал на вътрешния пазар и свързаните с това документи“.

18 Съгласно член 17, параграф 1, буква с) от Закона за дървения материал в редакцията му отпреди 31 декември 2019 г.:

„Операторът извършва административно нарушение, ако [...] няма система за надлежна проверка или не поддържа и не извършва редовна оценка на системата за надлежна проверка съгласно член 4, параграф 1, 2, 3 или 5...“.

19 Съгласно член 17, параграф 5, буква б) от Закона за дървения материал в редакцията му отпреди 31 декември 2019 г.:

„За извършването на административно нарушение по [...] параграф 1, букви б), с) или д) надзорният орган налага глоба или имуществена санкция в размер от 2 000 евро до 10 000 евро...“.

#### IV.

#### Мотиви за отправяне на преюдициалните въпроси

20 Въз основа на преписката както от административното, така и от съдебното производство касационният съд приема, че спорът по настоящото дело се отнася до санкционния механизъм, приет от националния законодател въз основа на овластяващата разпоредба на член 19, параграф 1 от Регламента. Делото се отнася до налагането на санкции за неспазване на задълженията по член 4, параграф 2 от Регламента, които жалбоподателят е бил длъжен да изпълнява в качеството си на оператор по смисъла на член 2, букви б) и в) от Регламента. Както пред първоинстанционния административен съд, така и в

касационното производство жалбоподателят по същество повдига въпроса дали избраният от него начин на продажба на дървения материал може да се квалифицира като пускане на дървен материал на пазара по смисъла на член 2, буква б) от Регламента и съответно дали той действително е оператор по смисъла на член 2, буква в) от Регламента и като такъв носи задълженията по член 4, параграф 2 от Регламента и попада под действието на свързания с тях санкционен механизъм съгласно член 19, параграф 1 от Регламента във връзка с член 17, параграф 5, буква в) от Закона за дървения материал.

- 21 Въз основа на преписката от административното и от съдебното производство касационният съд установява, че жалбоподателят в качеството си на община е единица на местното самоуправление, която е самостоятелно юридическо лице, което се разпорежда с имуществото си (включително дървения материал). Във връзка с разпореждането с имуществото си жалбоподателят е избрал модел, при който продава дървен материал на физически и юридически лица срещу възнаграждение. В това отношение той възприема следния подход: със сключвани договори или чрез директна продажба продава на физически и юридически лица дървен материал/дървесна маса с определен обем, като добиването на този материал извършва не самият той, а купувачът (лично или чрез трети лица). От следващите договорни клаузи, както и от твърденията на жалбоподателя в хода както на административното, така и на съдебното производство следва, че добивът на дървения материал, продаван на купувачите, е извършван по следния начин: упълномощени служители на жалбоподателя (продавача) маркират конкретни дървета за изсичане от купувачите. В други случаи пък се определя зона за сеч и сечта се извършва под надзора на служители на продавача/жалбоподателя.
- 22 Ответникът счита, че избраният от жалбоподателя начин за търговия с дървения материал представлява пускане на дървен материал на пазара по смисъла на член 2, буква б) от Регламента; според него жалбоподателят в качеството си на оператор по смисъла на член 2, буква в) от Регламента е бил длъжен да изпълнява задълженията по член 4, параграф 2 от Регламента. Ответникът счита, че решаващо значение в настоящия случай има фактът, че жалбоподателят не е прехвърлял на купувачите правото на дърводобив и стопанисване на съответните участъци в съответствие с националното право, а е продавал пряко само дървесната маса, чието добиване е било задача на купувача. Според ответника, ако жалбоподателят беше прехвърлил на купувачите правото на дърводобив в определен участък, купувачите биха станали горски стопани, подлежащи на регистрация съгласно Закона за горите (разпоредбите на националното законодателство), и само поради това си качество биха разполагали с достатъчно информация, за да могат да прилагат система за надлежна проверка. Според ответника, когато е налице продажба на определен обем дървен материал, съгласно член 2, буква б) от Регламента няма значение кой е добил дървения материал — оператор е



онзи субект, който е продал дървесната маса и по този начин я е пуснал на пазара.

- 23 Жалбоподателят оспорва това становище на ответника, като изтъква, че при избора от него начин за продажба на дървения материал, макар в договора да е определен обемът на дървения материал, по същество той продава правото да се добива стояща дървесина на корен, и следователно не продава вече добития дървен материал. Като се позовава на сценарий 10а от Известие С (2016) на Комисията от 12 юни<sup>2</sup> 2016 г. (точка [7] от настоящото определение), жалбоподателят твърди, че при такъв начин на продажба той самият не пуска дървения материал на пазара по смисъла на член 2, буква б) от Регламента и следователно няма качеството на оператор по смисъла на член 2, буква в) от Регламента. Такова качество имат/биха могли да имат само купувачите, които са добили продадения дървен материал.
- 24 Предвид описаните по-горе обстоятелства касационният съд счита, че по делото е налице спор относно тълкуването на правото на Съюза, и по-конкретно на член 2, букви б) и в) от Регламента. Касационният съд също така е на мнение, че понятията „оператор“ и „пускане [на дървен материал] на пазара“ съгласно член 2, букви б) и в) от Регламента подлежат на самостоятелно тълкуване, независимо от разпоредбите на националното законодателство и предвидените в него предпоставки за това кой има и кой няма качеството оператор. [...] [повторение на преюдициалния въпрос]
- 25 При разглеждането на делото касационният съд не намери никакво решение на Съда на Европейския съюз, което да има отношение към поставените въпроси или към член 2, букви б) и в) от Регламента, а според касационния съд не е възможно от текста на член 2, букви б) и в) от Регламента директно да се изведе еднозначен отговор на поставените въпроси. Тъй като спорните въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, касационният съд счита, че компетентен да им отговори е Съдът на Европейския съюз.
- 26 Във връзка с тълкуването на член 2, букви б) и в) от Регламента в контекста на разглежданото дело касационният съд обръща особено внимание на функцията и целта на Регламента, а именно борба с незаконната сеч и с пускането на изделия от незаконно добит дървен материал на вътрешния пазар (съображения 1, 3, 15 и 16 от Регламента). Становището на касационния съд е, че въпросът в случая е именно какви са разумните граници на тълкуването на член 2, букви б) и в) от Регламента, така че, от една страна, да не може чрез целенасочен избор на начина на търговия с дървения материал (продажба на дървен материал) да се заобикалят целта и смисълът на Регламента, както и произтичащите от системата за надлежна проверка задължения, а от друга страна, да не се стига до прекомерно или излишно разширяване на понятието за оператор в търговските отношения, за

<sup>2</sup> Вж. бележка под линия 1.

да обхваща и лица, за които това не е необходимо с оглед на целта на Регламента.

V.

[...]

27 [...]

28 [...]

29 [...]

30 Определението е постановено единодушно от тричленен състав на Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Върховен административен съд на Словашката република).

[...] *[спиране на производството, резултат от гласуването в състава, информация за начините за обжалване]*

Братислава, 26 април 2023 г.

[...] *[имена на съдиите]*