

**Cauza C-370/23****Cerere de decizie preliminară****Data depunerii:**

13 iunie 2023

**Instanța de trimitere:**

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Slovacia)

**Data deciziei de trimitere:**

26 aprilie 2023

**Recurent:**

Mesto Rimavská Sobota

**Intimat:**

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky

---

[omissis]

[denumirea instanței, referința cauzei]

**ORDONANȚĂ**

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Curtea Administrativă Supremă a Republicii Slovacă, Slovacia) în cauza introdusă de **Mesto Rimavská Sobota** (Orașul Rimavská Sobota, denumit în continuare „recurentul”) cu sediul [omissis] Rimavská Sobota, [omissis] [adresa, numărul de identificare], reprezentat de cabinetul de avocatură [omissis] [numele avocatului], împotriva Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale al Republicii Slovacă, Republica Slovacă; intimat) cu sediul [omissis] [adresa] Bratislava, în procedura de control al legalității deciziei intimatului [omissis] [numărul procedurii] din 25 iunie 2019, judecarea recursului formulat de recurent împotriva hotărârii Krajský súd v Banskej Bystrici (Curtea Regională din Banská Bystrica, Slovacia) [omissis] [numărul procedurii] din 13 mai 2020,

**hotărăște:**

- I.** Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Curtea Administrativă Supremă a Republicii Slovace) **suspendă** procedura [omissis] [indicarea temeiului juridic din dreptul național].
- II.** În temeiul articolului 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Curtea Administrativă Supremă a Republicii Slovace) **adrează** Curții de Justiție a Uniunii Europene **următoarea întrebare preliminară:**

*Articolul 2 litera (b) din Regulamentul (UE) nr. 995/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 de stabilire a obligațiilor operatorilor care introduc pe piață lemn și produse din lemn trebuie interpretat în sensul că introducerea pe piață a lemnului constituie, de asemenea, o vânzare cu titlu oneros de lemn brut sau de lemn de foc în sensul anexei la acest regulament, în cazul în care, în conformitate cu un contract, recoltarea lemnului este efectuată de către cumpărător pe baza instrucțiunilor și sub supravegherea vânzătorului?*

### Motivare

- 1 Instanța de recurs a sesizat Curtea de Justiție a Uniunii Europene cu o cerere de decizie preliminară privind interpretarea articolului 2 literele (b) și (c) din Regulamentul (UE) nr. 995/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 octombrie 2010 de stabilire a obligațiilor care revin operatorilor care introduc pe piață lemn și produse din lemn (denumit în continuare „regulamentul”).

#### I.

### Litigiul principal și desfășurarea procedurii în fața instanțelor naționale

- 2 Prin decizia intimatului [omissis] [numărul procedurii] din 25 iunie 2019 (denumită în continuare „decizia intimatului”), împreună cu decizia Slovenská lesnícko – drevárska inšpekcia (Inspekția Pădurilor și a Industriei Forestiere din Slovacia) [omissis] intimatul a aplicat recurentului o amendă de 2 000 de euro în temeiul articolului 17 alineatul 5 litera b) din 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 (Legea nr. 113/2018 privind introducerea lemnului și a produselor din lemn pe piața internă și de modificare și completare a Legii nr. 280/2017 privind ajutoarele și subvențiile pentru agricultură și dezvoltare rurală și de modificare a Legii nr. 292/2014 privind finanțarea acordată din fondurile structurale și de investiții europene și de modificare și completare a anumitor legi), cu modificările ulterioare (denumită în continuare „Legea privind lemnul”) pentru săvârșirea unei alte încălcări administrative potrivit articolului 17 alineatul 1 litera c) din Legea privind lemnul, pe care recurentul ar fi săvârșit-o întrucât nu a aplicat, în calitate de operator, un sistem „due diligence” în

conformitate cu articolul 4 alineatele 1, 2 și 3 din Legea privind lemnul. De asemenea, s-a dispus luarea de măsuri corective de către recurent.

- 3 Intimatul a arătat că recurentul, în calitate de comună, este o persoană juridică în sensul articolului 1 alineatul 1 din 1 zákon č. 369/1990 Zb. oobec zriadení (Legea nr. 369/1990 privind sistemul comunal), cu modificările ulterioare, care, în condițiile stabilite prin lege, își administrează ea însăși patrimoniul și propriile venituri. Prin urmare, aceasta nu este o organizație care nu a fost constituită în vederea exercitării unei activități economice sau care nu a putut desfășura o activitate economică.
- 4 Intimatul și-a exprimat acordul cu autoritatea de primă instanță și a subliniat că probele obținute, produse de casa de marcat, au arătat că recurentul a vândut lemn de foc unor persoane fizice prin vânzări directe [omissis]. Aceste probe produse de casa de marcat se refereau la formularele „*permis de producție independentă de lemn*” și „*L4 43 Dovada originii lemnului*”, în care sunt specificate tipul de lemn - lemn de foc - și volumul relevant. Intimatul și-a exprimat poziția potrivit căreia, întrucât este vorba de o primă vânzare de lemn de foc, nu este relevant cine a recoltat în cele din urmă lemnul. Aceasta apreciază că, în măsura în care comerțul recurentului a avut ca obiect lemn/lemn pentru foc, este lipsit de relevanță, în vederea calificării recurentului, să se știe cine recoltează produsul astfel vândut și dacă există o vânzare de lemn recoltat deja sau de lemn pe picior, dar cu dreptul de a-l exploata ulterior.
- 5 Intimatul a susținut, de asemenea, faptul că dosarul administrativ conține și un anunț de licitație publică pentru „*vânzarea de masă lemnoasă pe picior*” și o copie a contractului de vânzare [omissis] [numărul], pe care recurentul l-a semnat [omissis] [data] cu [omissis] [numele cumpărătorului] cu cumpărătorul, în timp ce în art. II alineatul 1, se indică faptul că obiectul contractului este obligația vânzătorului (solicitantul) de a „*vinde masa lemnoasă*”, iar conform articolului II alineatul 2, vânzătorul s-a angajat să permită cumpărătorului să „*exploateze lemnul*”. Din celelalte prevederi ale contractului reiese că, după recoltarea lemnului, „*masa lemnoasă*” trebuia realizată în prezența angajaților recurentului, cu alte cuvinte chiar și după recoltarea lemnului, recurentul efectuase și alte operațiuni legate de vânzarea și de introducerea pe piață a lemnului. Acest contract avea ca obiect lemnul brut. Din nou, intimatul a considerat că nu era relevant cine a recoltat lemnul dacă doar lemnul a făcut obiectul vânzării. În consecință, în opinia sa, recurentul avea calitatea de operator.
- 6 Întrucât recurentul, în calitate de operator, nu a aplicat în mod corect sistemul „*due diligence*”, intimatul a concluzionat că recurentul a săvârșit o contravenție în conformitate cu articolul 17 alineatul 1 litera c) din Legea privind lemnul și i-a aplicat, pe acest temei, o amendă.
- 7 Recurentul a formulat o cale de atac administrativă împotriva deciziei intimatului, în care a susținut că, din moment ce vindea lemn pe picior, inclusiv dreptul de a obține acest lemn, nu avea calitatea de operator. În același timp, aceasta a

considerat că nu a distribuit niciodată lemn sau produse din lemn și nici nu le-a utilizat în cadrul activităților sale comerciale. În consecință, potrivit recurentului, acesta nu avea calitatea de operator și nu era supus obligațiilor prevăzute la articolul 4 alineatele 1, 2 și 3 din Legea privind lemnul, și nici nu putea fi sancționat pentru nerespectarea acestor obligații. În această privință, recurentul a făcut referire la scenariul 10a din Comunicarea C(2016) a Comisiei din 12 iunie 2016<sup>1</sup>, care conține exemple de scenarii în care o întreprindere/o persoană este considerată operator, potrivit căreia:

*„Proprietarul de pădure Z vinde întreprinderii A dreptul de a recolta arbori pe picior de pe proprietatea lui Z, pentru a-i distribui sau folosi prin intermediul societății deținute de A.*

*> Întreprinderea A devine operator în momentul în care recoltează lemnul pentru a-l distribui sau folosi*

*prin intermediul propriei sale societăți.”*

- 8 Prin hotărârea din 13 mai 2020 (denumită în continuare „hotărârea atacată”), Krajský súd v Banskej Bystrici (Curtea Regională din Banská Bystrica) (denumită în continuare „instanța administrativă”) a respins contestația administrativă formulată de recurent. În speță, instanța administrativă a considerat că este esențial să se stabilească dacă recurentul are calitatea de operator care, în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) din regulament, este obligat să aplice un sistem „due diligence” în sensul articolului 6 din regulament. Ținând seama de faptul că obiectul vânzării era, în cazurile determinate de administrație, lemnul, instanța administrativă a considerat că, din punctul de vedere al calificării drept operator a recurentului, este irelevant dacă acest lemn este vândut pe picior (atunci când recoltarea sa revine cumpărătorului) sau numai după recoltare. În orice caz, este vorba despre prima introducere pe piață a lemnului, respectiv furnizarea lemnului prin orice mijloc și independent de tehnica de vânzare utilizată în scopul distribuției sau al utilizării în cadrul unei activități comerciale. În această privință, obiectul vânzării era lemnul de foc în sensul anexei 1 la regulament.
- 9 Potrivit instanței administrative, scenariul 10a din Comunicarea C(2016) a Comisiei constituie doar o recomandare și nu poate fi aplicat pe teritoriul Republicii Slovace în măsura în care nu corespunde dispozițiilor legislației naționale. Astfel, în modelul de vânzare ales de recurent, cumpărătorul nici măcar nu are documente esențiale care să permită crearea și aplicarea corectă, pe fond, a unui sistem „due diligence”, din moment ce nu este înscris ca gestionar forestier în registrele corespunzătoare în conformitate cu Legea privind pădurile. Transferul răspunderii pentru aplicarea sistemului „due diligence” către cumpărător ar aduce atingere, așadar, obiectivului regulamentului și al Legii privind pădurile. În cazul în care recurentul ar vinde efectiv dreptul de exploatare a lemnului pe picior,

<sup>1</sup> Nota traducătorului: Este vorba despre Comunicarea Comisiei din 12 februarie 2016, C(2016) 755 final.

cumpărătorul ar trebui să devină un gestionar forestier, care ar fi obligat, printre altele, să țină registre de gestionare forestieră și alte registre aferente, ceea ce nu a fost însă cazul.

- 10 Recurentul a formulat recurs împotriva hotărârii atacate. Recurentul apreciază că modul de vânzare a lemnului pe picior pe care l-a ales, în care cumpărătorul colectează lemnul, nu corespunde noțiunii „introducere pe piață” în sensul articolului 2 litera (b) din regulament, astfel încât acesta nu avea nici calitatea de „operator” în sensul articolului 2 litera (c) din regulament. În același timp, recurentul a reiterat scenariul 10a din Comunicarea C (2016) a Comisiei, care, în opinia sa, ar fi aplicabil cazului său și potrivit căruia recurentul nu ar trebui să fie calificat drept operator.
- 11 În același timp, recurentul a solicitat în mai multe rânduri instanței de recurs să suspende judecarea recursului și să adreseze Curții de Justiție a Uniunii Europene o întrebare preliminară privind interpretarea articolului 2 litera (c) din regulament, întrucât este vorba în speță despre un dezacord cu privire la interpretarea regulamentului.
- 12 Intimatul a luat poziție cu privire la recursul recurentului și, în esență, a menținut argumentația prezentată în decizia sa. Comisia a subliniat că operatorii care cumpărau lemn de la recurent nici măcar nu dispuneau de documente esențiale care să permită crearea și aplicarea unui sistem „due diligence”. Numai recurentul, în calitatea sa de gestionar forestier (din moment ce nu a cedat dreptul său de exploatare unui terț), deține și actualizează diferitele registre impuse de zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch (Legea nr. 326/2005 privind pădurile), cu modificările ulterioare (denumită în continuare, în prezenta trimitere, „Legea privind pădurile”), și este înregistrat ca gestionar forestier în conformitate cu această lege, ceea ce îi permite să dispună de documentele necesare pentru aplicarea sistemului „due diligence”. Dacă ar fi existat efectiv o vânzare a dreptului de recoltare a lemnului pe picior, astfel cum reiese din declarația recurentului, cumpărătorul ar fi trebuit să devină gestionar forestier cu drepturile și obligațiile aferente, ceea ce nu este însă cazul în speță. Intimatul solicită instanței de recurs să respingă acțiunea recurentului ca nefondată.

## II.

### Dreptul Uniunii

- 13 În conformitate cu articolul 2 literele (b) și (c) din regulament:

*(b) „introducere pe piață” înseamnă furnizarea prin orice mijloace, indiferent de tehnica de vânzare utilizată, de lemn sau de produse din lemn, pentru prima dată pe piața internă, pentru distribuție sau utilizare în cadrul unei activități comerciale, contra cost sau gratuit. Aceasta include, de asemenea, furnizarea prin mijloace de comunicare la distanță, astfel cum sunt definite în Directiva 97/7/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 1997 privind protecția consumatorilor cu privire la contractele la distanță. Furnizarea pe piața internă a*

*produselor din lemn derivate din lemn sau din produse din lemn deja introduse pe piața internă nu reprezintă „introducere pe piață”;*

*(c) „operator” înseamnă orice persoană fizică sau juridică care introduce pe piață lemn sau produse din lemn;*

- 14 *Articolul 4 alineatul (2) din regulament prevede: Operatorii acționează cu prudență atunci când introduc pe piață lemn sau produse din lemn. În acest sens, aceștia utilizează un cadru de proceduri și de măsuri, denumit în continuare „sistem «due diligence»”, astfel cum este prevăzut la articolul 6.*
- 15 *Potrivit articolului 19 alineatul (1) din regulament, „Statele membre stabilesc regimul sancțiunilor care se aplică în cazul încălcării dispozițiilor prezentului regulament și iau toate măsurile necesare asigurării punerii în aplicare a acestora.”*

### III.

#### Dreptul național

- 16 *În temeiul articolului 1 alineatul 1 litera a) din Legea privind lemnul: „Legea reglementează [omissis] drepturile și obligațiile operatorului care introduce pe piața internă lemn și produse din lemn.”*
- 17 *Conform articolului 4 alineatele 1, 2 și 3 din Legea privind lemnul:*
- „1) Operatorul care introduce lemn și produse din lemn pe piața internă trebuie să aplice un sistem „due diligence”; această dispoziție nu se aplică atunci când introduce pe piața internă lemn și produse din lemn care fac obiectul unui regim de acordare de licențe. Sistemul „due diligence” se stabilește pe suport de hârtie sau electronic înainte ca lemnul și produsele din lemn să fie introduse pe piața internă.*
- 2) Operatorul este obligat să aplice și să evalueze cu regularitate sistemul „due diligence”, cu excepția cazului în care este vorba despre un sistem „due diligence” instituit de o organizație de monitorizare.*
- 3) O persoană care introduce pe piața internă lemn și produse derivate din arbori sau din arbuști recoltați pe teritoriul Republicii Slovace și care este proprietarul, administratorul sau gestionarul forestier pe terenurile forestiere, un administrator în conformitate cu dispoziții speciale, o persoană abilitată să recolteze lemnul sau să înlăture lemnul în conformitate cu dispoziții speciale, persoana autorizată pentru tăierea arborilor și a arbuștilor sau persoana care introduce lemn și produse din lemn pe piața internă; aceasta are obligația de a include în sistemul de diligență necesară și informațiile, documentele și registrele cadastrale în conformitate cu dispoziții specifice, precum și informații privind procedura de extracție a pădurilor, tratarea lemnului și a produselor din lemn, transportul și*

*comercializarea lemnului și a produselor din lemn pe piața internă și documentele aferente.*”

- 18 Conform articolului 17 alineatul 1 litera c) din Legea privind lemnul, în versiunea în vigoare până la 31 decembrie 2019:

*„O persoană săvârșește o altă contravenție în cazul în care [omissis] nu instituie un sistem „due diligence” sau nu aplică în mod corect sistemul „due diligence” și nu îl supune aprecierii prevăzute la articolul 4 alineatul 1, 2, 3 sau alineatul 5 [omissis]”*

- 19 Conform articolului 17 alineatul 5 litera b) din Legea privind lemnul, în versiunea în vigoare până la 31 decembrie 2019:

*„Autoritatea de supraveghere aplică o amendă de la 2 000 EUR la 10 000 EUR [omissis] în cazul săvârșirii unei alte contravenții potrivit [omissis] alineatului 1 litera b), c) sau d).”*

#### IV.

#### **Motivarea trimiterii preliminare**

- 20 Pornind de la dosarul administrativ, precum și de la dosarul judiciar, instanța de recurs constată că litigiul din prezenta cauză privește mecanismul de sancționare adoptat de legiuitorul național în temeiul autorizației acordate la articolul 19 alineatul (1) din Regulament. Este vorba despre o procedură de sancționare pentru încălcarea obligațiilor care decurg din articolul 4 alineatul (2) din regulamentul, pe care recurentul era obligat să le îndeplinească în calitate de operator în sensul articolului 2 literele (b) și (c) din regulamentul. În procedura în fața instanței administrative și în recurs, recurentul a ridicat în esență problema dacă modul de vânzare a lemnului pe care l-a ales putea fi calificat drept comercializare de lemn în sensul articolului 2 litera (b) din regulamentul și, în consecință, dacă poate fi calificat drept operator în sensul articolului 2 litera (c) din regulamentul, supus obligațiilor prevăzute la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul, precum și mecanismului de sancționare aferent, în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) din regulamentul coroborat cu articolul 17 alineatul (5) din Legea privind lemnul.
- 21 Pe baza dosarelor administrativ și judiciar, instanța de recurs a stabilit că recurentul, în calitate de comună, este o colectivitate teritorială, respectiv o persoană juridică autonomă și care dispune de patrimoniul său (inclusiv lemn). În cadrul dispoziției privind bunurile sale, recurentul a ales un model în care vindea, în schimbul unei remunerații, lemn unor persoane fizice și juridice. Acesta proceda prin vânzarea, în contractele încheiate, în mod direct către persoane fizice sau juridice, de lemn/masă lemnoasă de un anumit volum, fără a realiza însă el însuși recoltarea, iar exploatarea lemnului revenea cumpărătorului (fie direct, fie prin terți). Reiese din alte prevederi contractuale, precum și din afirmațiile recurentului în cursul procedurilor atât administrativă, cât și jurisdicțională, că exploatarea lemnului vândut cumpărătorilor se efectua în sensul că lucrătorii

autorizați ai recurentului (vânzători) desemnau arbori specifici pentru tăiere de către cumpărători. Cu titlu subsidiar, aceștia au desemnat o zonă de tăiere a lemnului și au efectuat tăierile sub controlul personalului vânzătorului/recurentului.

- 22 Intimatul a considerat modul de comercializare a lemnului ales de recurent ca fiind o introducere pe piață a lemnului în sensul articolului 2 litera (b) din regulament și, în opinia sa, recurentul, în calitate de operator în sensul articolului 2 litera (c) din regulament, ar fi trebuit să respecte obligațiile care decurg din articolul 4 alineatul (2) din regulament. Intimatul arată că este relevant în speță tocmai faptul că recurentul nu ceda cumpărătorilor drepturile de exploatare și de exploatare pe un anumit amplasament, în conformitate cu dreptul național, ci vindea direct lemnul și că recoltarea lemnului revenea cumpărătorului. Potrivit intimatului, în cazul în care recurentul cedează cumpărătorilor dreptul de a exploata lemnul pe un anumit teren, cumpărătorii ar fi devenit gestionari forestieri, supuși înregistrării în temeiul Legii privind pădurile (legii naționale) și ar dispune, exclusiv pe baza acestui statut, de un grad de informare suficient pentru a putea aplica sistemul „due diligence”. În opinia intimatului, dacă există o vânzare a unui anumit volum de lemn, este irelevant, în raport cu articolul 2 litera (b) din regulament, să se știe cine a recoltat lemnul, operatorul fiind cel care a vândut lemnul și l-a introdus astfel pe piață.
- 23 Recurentul contestă această poziție a intimatului, susținând că modul de vânzare a lemnului pe care l-a ales constă în esență în faptul că, în pofida definiției contractuale a volumului de lemn, acesta vinde dreptul de exploatare a lemnului pe picior și, prin urmare, nu mai vinde lemnul recoltat. Referindu-se la scenariul 10a din Comunicarea C(2016) a Comisiei din 12 iunie 2016<sup>2</sup> [punctul [7] din prezenta ordonanță], recurentul susține că o astfel de modalitate de vânzare implică faptul că nu introduce el însuși lemnul pe piață în sensul articolului 2 litera (b) din regulament și, prin urmare, nu are calitatea de operator în sensul articolului 2 litera (c) din regulament. Numai cumpărătorii care au colectat lemnul vândut ar putea avea/au această calitate.
- 24 Ținând seama de elementele prezentate mai sus, instanța de recurs consideră că în speță este vorba despre un litigiu privind interpretarea dreptului Uniunii, mai precis a articolului 2 literele (b) și (c) din regulament. Instanța de recurs consideră de asemenea că interpretarea noțiunilor „operator” sau „introducere [a lemnului] pe piață” în sensul articolului 2 literele (b) și (c) din regulament este autonomă, independentă de dispozițiile dreptului național sau de principiile enunțate în acestea în ceea ce privește problema de a ști cine trebuie să aibă calitatea de operator. [omissis] [repetarea întrebării preliminare]
- 25 În cadrul prezentei cauze, instanța de recurs nu a găsit nicio decizie a Curții de Justiție a Uniunii Europene care să se refere la întrebările adresate sau la articolul 2 literele (b) și (c) din regulament și, potrivit instanței de recurs, nu este

<sup>2</sup> A se vedea nota de subsol nr. 1.



posibil nici să se deducă în mod expres din modul de redactare a articolului 2 literele (b) și (c) din regulament un răspuns univoc la întrebările adresate. Dat fiind că întrebările în litigiu privesc interpretarea dreptului Uniunii, instanța de recurs apreciază că Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă să răspundă la acestea.

- 26 Din punctul de vedere al interpretării articolului 2 literele (b) și (c) din regulament, instanța de recurs subliniază în special funcția și obiectivul regulamentului, și anume combaterea exploatării forestiere ilegale și a comercializării pe piața internă a produselor fabricate din lemn recoltat ilegal [considerentele (1), (3), (15) și (16) ale regulamentului]. Potrivit instanței de recurs, este vorba tocmai despre a stabili în mod rezonabil limitele interpretării articolului 2 literele (b) și (c) din regulament, astfel încât, pe de o parte, prin alegerea deliberată a modului de comercializare a lemnului (vânzarea de lemn), să nu se eludeze obiectivul și sensul regulamentului, precum și obligațiile care decurg din sistemul „due diligence” și, pe de altă parte, să nu existe o extindere excesivă sau repetată a noțiunii de operator în relațiile comerciale la operatorii pentru care acest lucru nu este necesar în raport cu obiectivul regulamentului.

V.

[omissis]

27 [omissis]

28 [omissis]

29 [omissis]

- 30 Ordonanța a fost adoptată de camera Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Curtea Supremă Administrativă a Republicii Slovace) cu o majoritate de 3 voturi la 0.

[omissis] [*suspendarea procedurii, rezultatul votului camerei tribunalului, informare cu privire la căile de atac*]

Bratislava, 26 aprilie 2023

[omissis] [*numele judecătorilor*]