

Sag C-370/23**Anmodning om præjudiciel afgørelse****Dato for indlevering:**

13. juni 2023

Forelæggende ret:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Slovakiet)

Afgørelse af:

26. april 2023

Sagsøger:

Mesto Rimavská Sobota

Den anden part i sagen:

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky

[...]

[rettens navn, sagsnummer]

AFGØRELSE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har i sagen: **Mesto Rimavská Sobota** (kommunen Rimavská Sobota som sagsøger) med hjemsted i [...] Rimavská Sobota, [...] [adresse, identifikationsnummer] repræsenteret af advokatfirmaet [...], [oplysninger om advokaten] mod **Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky** (ministeriet for landbrug og udvikling af landdistrikter i Den Slovakiske Republik); den anden part i sagen med hjemsted i [...] [adresse] Bratislava; til prøvelse af afgørelse fra den anden part i sagen [...] [sagsnummer] af 25. juni 2019, i forbindelse med behandling af kassationsanken iværksat af sagsøgeren til prøvelse af dom af 13. maj 2020 afsagt af Krajský súd v Banskej Bystrici (regional ret i Banská Bystrica) [...] [sagsnummer]

truffet følgende afgørelse:

- I.** Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol) [...] [*henvisning til national lovgivning*] **udsætter** sagen.
- II.** Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol) **forelægger** i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde **følgende præjudicielle spørgsmål** for Den Europæiske Unions Domstol:

Skal artikel 2, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 995/2010 af 20. oktober 2010 om fastsættelse af krav til virksomheder, der bringer træ og træprodukter i omsætning, fortolkes således, at denne bestemmelse også omfatter salg af rå træ eller brænde som omhandlet i bilag 1 til nævnte forordning, hvis køberen i henhold til aftalen foretager fældningen under vejledning og opsyn fra sælgeren?

Begrundelse

- 1 Kassationsdomstolen forelægger Den Europæiske Unions Domstol anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 2, litra b) og c), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 995/2010 af 20. oktober 2010 om fastsættelse af krav til virksomheder, der bringer træ og træprodukter i omsætning (herefter »forordningen«).

I.**Hovedsagens genstand og retsforhandlingerne i hovedsagen**

- 2 På grund af afgørelse af 10. april 2019 fra Slovenská lesnícko-drevárska inšpekcia (det slovakiske skov- og træinspektorat) [...] [*nummer*] (herefter »førsteinstansens afgørelse«) blev sagsøgeren ved afgørelse [...] [*sagsnummer*] af 25. juni 2019 (herefter »afgørelse fra den anden part i sagen«), af den anden part i sagen pålagt en bøde på 2 000 EUR i henhold til artikel 17, stk. 5, litra b), i 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 (lov nr. 113/2018 om markedsføring af træ og træprodukter på det indre marked og ændring af lov nr. 280/2017 om ydelse af støtte og tilskud til landbrug og udvikling af landdistrikter og ændring af lov nr. 292/2014 om finansielle bidrag fra de europæiske struktur- og investeringsfonde og om ændring af visse love som ændret) (herefter »loven om træ«) for at have begået en administrativ lovovertrædelse efter artikel 17, stk. 1,

litra c), i loven om træ som følge af, at sagsøgeren, der er en virksomhed, angiveligt ikke har anvendt due diligence-ordningen i henhold til artikel 4, stk. 1, 2 og 3, i loven om træ. Sagsøgeren blev ligeledes pålagt at træffe afhjælpende foranstaltninger.

- 3 Den anden part i sagen har gjort gældende, at sagsøgeren, som er en kommune, er en juridisk person som omtalt i artikel 1, stk. 1, i zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (lov nr. 369/1990 om kommunesystemet) med ændringer, der på de betingelser, der er fastsat i loven, selvstændigt driver økonomisk virksomhed med egen formue og indtægter. Derfor er sagsøgeren en organisation, der er etableret i forretningsøjemed eller som vil kunne drive virksomhed.
- 4 Den anden part i sagen, der traf afgørelse i første instans, har påpeget, at de indhentede kvitteringer viser, at sagsøgeren ved direkte salg solgte brænde til fysiske personer [...]. Disse kvitteringer vedrørte formularerne »*tilladelse til egenproduktion af træ*« og »*L4 43 Træoprindelsesdokument*«, som specificerede træsorten - brænde og den tilsvarende mængde. Den anden part i sagen har gjort gældende, at eftersom det var det første salg af brænde, var det irrelevant, hvem der i sidste ende købte træet. Såfremt genstanden for sagsøgerens virksomhed var træ/brænde, er det den anden part i sagens opfattelse, at det er uden betydning ved vurderingen af sagsøgeren som en virksomhed, hvem der erhverver varer solgt på denne måde, eller om salg af allerede fældet træ eller stående træ med ret til efterfølgende fældning, finder sted.
- 5 Den anden part i sagen har endvidere gjort gældende, at der i den administrative sags akter også findes en erklæring om det offentlige udbud af »*salg af stående træ*« samt en kopi af købsaftalen [...] [*nummer*], som sagsøgeren underskrev [...] [*dato*] med [...] [...] [*køberens navn*] som køber, hvorimod det af artikel II. stk. 1, fremgår, at formålet med aftalen er sælgerens (sagsøgerens) forpligtelse til at »*sælge træ*« og ifølge artikel II. stk. 2, forpligter sælgeren sig til at sætte køberen i stand til at »*gennemføre logning*«. Det følger af aftalens øvrige bestemmelser, at fældning skulle have været efterfulgt af en »*opmåling af træmassen*« overværet af sagsøgerens ansatte, det vil sige, at sagsøgeren også udførte andre aktiviteter i forbindelse med salg og markedsføring af træet efter gennemførelse af fældningen. Aftalens genstand var råtræ. Også i denne sag var den anden part i sagen af den opfattelse, at det var uden betydning, hvem der foretog fældningen, så længe salgsgenstanden kun var træ. Sagsøgeren havde derfor ifølge den anden part i sagen status som en virksomhed.
- 6 Da sagsøgeren som virksomhed ikke på korrekt vis har anvendt due diligence-ordningen, har den anden part i sagen konkluderet, at sagsøgeren begik en administrativ lovovertrædelse efter artikel 17, stk. 1, litra c), i loven om træ, og derfor blev sagsøgeren pålagt en bøde.
- 7 Sagsøgeren indgav en administrativ klage over afgørelsen fra den anden part i sagen, hvor sagsøgeren gjorde indsigelse mod, at så længe kommunen solgte stående træ sammen med hugstrettigheder, var sagsøgeren ikke en virksomhed.

Sagsøgeren fastholdt endvidere, at kommunen aldrig havde været involveret i distribution af træ eller træprodukter, og den anvendte dem ej heller i sin virksomhed. Sagsøgeren havde derfor efter egen opfattelse ikke status som en virksomhed, var ikke underlagt de forpligtelser, der følger af artikel 4, stk. 1, 2 og 3, i loven om træ, og kunne derfor heller ikke straffes for overtrædelse af disse. Sagsøgeren påberåbte sig i den forbindelse scenario 10a i Kommissionens meddelelse C (2016) af 12. juni¹ 2016, som indeholder de såkaldte scenarieeksempler, der definerer en virksomhed/person, hvorefter:

»Ejeren af skov Z overdrager retten til at fælde stående træ på Z's grund til virksomhed A med henblik på distribution eller anvendelse inden for A's erhvervsaktiviteter.

> A bliver en virksomhed, når den fælder træ med henblik på distribution eller anvendelse i forbindelse med sine erhvervsaktiviteter«.

- 8 Ved dom [...] [sagsnummer] af 13. maj 2020 afviste Krajský súd v Banskej Bystrici (regional ret i Banská Bystrica) (herefter »forvaltningsdomstolen«) sagsøgerens administrative klage. I den pågældende sag fandt forvaltningsdomstolen, at det var væsentligt at fastslå, om sagsøgeren havde status som en virksomhed, der i henhold til artikel 4 stk. 2, i forordningen er forpligtet til at anvende en due diligence-ordning som omhandlet i artikel 6 i forordningen. Under hensyntagen til det forhold, at salgsgenstanden i de sager, som forvaltningsmyndighederne har afgjort, var træ, fandt forvaltningsdomstolen, at det ud fra en vurdering af sagsøgeren som en virksomhed, er uden betydning om et sådant træ sælges stående (med køberen, der forestår fældningen) eller om det først sælges efter fældningen. Under alle omstændigheder drejer det sig om den første markedsføring af træ, det vil sige levering af træ på enhver måde og uanset salgsteknik med henblik på distribution eller anvendelse som led i erhvervsvirksomhed. Salgsgenstanden var brænde som omhandlet i forordningens bilag 1.
- 9 Scenario 10a i Kommissionens meddelelse C (2016) er ifølge forvaltningsdomstolen kun en anbefaling og kan ikke anvendes på Den Slovakiske Republiks område, i det omfang, hvor det ikke er i overensstemmelse med national lovgivning. I den af sagsøgeren valgte salgsmode har køberen end ikke de grundlæggende dokumenter, der muliggør oprettelse og indholdsmæssigt korrekt anvendelse af due diligence-ordningen, fordi køberen ikke er opført som skovforvalter i de relevante registre i henhold til skovloven. At overdrage ansvaret for at anvende en passende due diligence-ordning til køberen ville derfor modvirke formålet med forordningen og loven om træ. Såfremt sagsøgeren faktisk havde solgt retten til at fælde stående træer, ville køberen blive skovforvalter, som

¹ Oversætterens note: dette er Kommissionens meddelelse af 12.2.2016, C(2016) 755 endelig

blandt andet også ville blive forpligtet til at føre skovdriftsprotokoller og andre tilhørende optegnelser, hvilket imidlertid ikke er tilfældet.

- 10 Sagsøgeren har iværksat en kassationsanke til prøvelse af den appellerede dom. Sagsøgeren er af den opfattelse, at den af ham valgte metode til at sælge stående træer, hvor køberen forestår fældningen, ikke svarer til begrebet »at bringe [træ] i omsætning« i henhold til artikel 2, litra b), i forordningen, og derfor har sagsøgeren ikke status som »virksomhed« i henhold til artikel 2, litra c), i forordningen. Samtidig henviste sagsøgeren igen til scenario 10a i Kommissionens meddelelse C (2016), som ifølge sagsøgeren skulle finde anvendelse i hans sag, og ifølge hvilket sagsøgeren ikke skal klassificeres som en virksomhed.
- 11 Samtidig har sagsøgeren gentagne gange kassationsdomstolen om udsættelse af behandling af kassationsanken og om at den forelægger Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af forordningens artikel 2, litra c), fordi tvisten i hovedsagen netop vedrører fortolkningen af forordningen.
- 12 I forbindelse med sagsøgerens kassationsanke har den anden part i sagen i det væsentligste fastholdt de argumenter, denne havde lagt til grund for sin afgørelse. Den anden part i sagen har understreget, at de personer, der købte træ fra sagsøgeren, ikke engang havde de grundlæggende dokumenter, der dannede grundlag for etablering og opretholdelse af due diligence-ordningen. Kun sagsøgeren som skovforvalter (siden sagsøgeren ikke havde overdraget retten til at fælde træer til en tredjepart) har adgang til og fører forskellige registre i henhold til zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch (lov nr. 326/2005 om skove) med senere ændringer (herefter »skovloven«), og er registreret som skovforvalter i henhold til den pågældende lov, hvilket muliggør rådigheden over de dokumenter, der er nødvendige for at anvende due diligence-ordningen. Såfremt retten til at fælde stående træer faktisk blev overdraget, sådan som sagsøgeren har gjort gældende, skulle køberen være blevet skovforvalter med dertil hørende rettigheder og pligter, hvilket ikke skete i den pågældende sag. Den anden part i sagen har nedlagt påstand om, at kassationsdomstolen forkaster sagsøgerens kassationsanke.

II.

EU-retten

- 13 Ifølge forordningens artikel 2, litra b) og c),:

b) »bringe i omsætning«: enhver form for første levering, uanset hvilken salgsmetode der anvendes, af træ og træprodukter på det indre marked med henblik på distribution eller anvendelse som led i erhvervsvirksomhed, mod eller uden vederlag. Dette omfatter også levering ved hjælp af fjern kommunikationsteknik som defineret i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF af 20. maj 1997 om forbrugerbeskyttelse i forbindelse med aftaler

vedrørende fjernsalg (3). Levering på det indre marked af træprodukter fremstillet af træ eller træprodukter, der allerede er bragt i omsætning på det indre marked, betragtes ikke som at »bringe i omsætning«;

c) »virksomhed«: enhver fysisk eller juridisk person, der bringer træ eller træprodukter i omsætning; [...].

- 14 Ifølge artikel 4, stk. 2, i forordningen *»Virksomhederne skal udvise den fornødne omhu, når de bringer træ og træprodukter i omsætning. Med henblik herpå skal de anvende et sæt procedurer og foranstaltninger, i det følgende benævnt en »due diligence-ordning«, som anført i artikel 6«.*
- 15 Ifølge artikel 19, stk. 1, i forordningen *»Medlemsstaterne fastsætter regler for, hvilke sanktioner der skal anvendes ved overtrædelse af bestemmelserne i denne forordning, og træffer alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de iværksættes«.*

III.

National ret

16 Ifølge artikel 1, stk. 1, litra a), i loven om træ: *»Denne lov [...] regulerer [...] rettigheder og pligter for en virksomhed, der bringer træ og træprodukter i omsætning på det indre marked«.*

17 Ifølge artikel 4, stk. 1, 2 og 3, i loven om træ:

»1) En virksomhed, der bringer træ og træprodukter i omsætning på det indre marked, er forpligtet til at anvende en due-diligence ordning; dette gælder ikke, hvis træet og træprodukterne, der bringes i omsætning på det indre marked, er omfattet af et licenssystem. En due-diligence ordning udarbejdes i papir- eller elektronisk form, inden træ og træprodukter bringes i omsætning på det indre marked.

2) En virksomhed er forpligtet til at opretholde og regelmæssigt evaluere en due diligence-ordning, medmindre det drejer sig om en due-diligence ordning udarbejdet af et overvågningsorgan.

3) En virksomhed, der på det indre marked bringer træ og træprodukter fra træer eller buske fældet på Den Slovakiske Republiks område i omsætning, og som er ejer, administrator eller forvalter af skovarealer i henhold til en særlig regulering, har ret til at fælde træer eller fjerne bevoksninger efter særlige regler, og en person, der er autoriseret til at fælde træer og buske eller en person, der bringer træ og træprodukter i omsætning på det indre marked, er i henhold til due diligence-ordningen forpligtet til at medtage oplysninger, dokumenter og optegnelser i henhold til særlige regler samt oplysninger om

træfældningsprocessen, håndtering af træ og træprodukter, transport og indføring af træ og træprodukter på det indre marked og de tilhørende dokumenter».

- 18 Ifølge artikel 17, stk. 1, litra c), i loven om træ i den version, der var gældende indtil den 31. december 2019:

»En virksomhed begår en anden administrativ lovovertrædelse, hvis [...] den ikke anvender en due diligence-ordning eller ikke opretholder og regelmæssigt evaluerer en due diligence-ordning i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, 2, 3 eller stk. 5 [...]».

- 19 Ifølge § 17, stk. 5, litra b), i loven om træ i den version, der var gældende indtil den 31. december 2019:

»For en yderligere administrativ lovovertrædelse pålægger Tilsynsmyndigheden i henhold til [...] stk. 1, litra b), c) eller d), en bøde på mellem 2 000 euro og 10 000 EUR [...]».

IV.

Kort fremstilling for begrundelsen for forelæggelsen

- 20 På grundlag af de administrative og retlige sagsakter finder kassationsdomstolen, at sagens genstand grundlæggende er en tvist om den sanktionsmekanisme, som den nationale lovgiver har vedtaget på grundlag af bemyndigelsen i henhold til artikel 19, stk. 1, i forordningen. Det drejer sig om en sanktionsprocedure for tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til artikel 4, stk. 2, i forordningen, som sagsøgeren skulle overholde på grund af sin status som virksomhed, som omhandlet i forordningens artikel 2, litra b) og c),. Sagsøgeren har i sagen for forvaltningsdomstolen, såvel som i kassationssagen, i det væsentligste rejst spørgsmålet om, hvorvidt den af ham valgte metode til salg af træ anses som markedsføring af træ som omhandlet i artikel 2, litra b), i forordningen, og følgelig, om der faktisk er tale om en virksomhed som omhandlet i artikel 2, litra c), i forordningen, som er underlagt de forpligtelser, der følger af artikel 4, stk. 2, i forordningen samt den tilhørende sanktionsmekanisme i henhold til artikel 19, stk. 1, i forordningen sammenholdt med artikel 17, stk. 5, litra b), i loven om træ.
- 21 På grundlag af de administrative og retslige dokumenter har kassationsdomstolen fastslået, at sagsøgeren – som kommune – er en territorialt selvejende enhed, som er en selvstændig juridisk person, der beskæftiger sig med forvaltning af sin ejendom (herunder træ). Som led i forvaltning af ejendommen valgte sagsøgeren en model, hvor kommunen mod vederlag solgte træ til fysiske og juridiske personer. Dette blev udført ved at sælge træ/træmateriale i specifikke mængder på grundlag af kontrakter eller gennem direkte salg til fysiske og juridiske personer, hvorved sagsøgeren ikke selv fældede træet, men køberen (enten selv eller ved tredjepart) sørgede for træfældningen. Det fremgår af andre kontraktbestemmelser, samt sagsøgerens udsagn, både i den administrative og retslige proces, at fældning af det solgte træ blev udført af udpegede medarbejdere

hos sagsøgeren (sælgeren), der markerede de konkrete træer, som køberne kunne fælde. Alternativt mærkede de et område, hvor fældningen skulle finde sted, og fældningen blev udført under opsyn af sælgerens ansatte.

- 22 Den valgte metode til handel med træ blev af den anden part i sagen vurderet som at bringe træ på markedet i omsætning som omhandlet i artikel 2, litra b) i forordningen, og sagsøgeren skulle som virksomhed, som omhandlet i artikel 2, litra c), i forordningen, opfylde de forpligtelser, der fremgår af artikel 4, stk. 2, i forordningen. Den anden part i sagen fandt det afgørende i den foreliggende sag, at sagsøgeren ikke overdrog retten til skovhugst og forvaltning på et bestemt område i overensstemmelse med national lovgivning til køberne, men kun solgte træmassen direkte, og træfældningen var køberens ansvar. Hvis sagsøgeren overførte retten til at fælde træ i et bestemt område til køberne, ville de, ifølge den anden part i sagen, blive skovforvaltere registreret i henhold til skovloven (national lovgivning), og de ville kun have tilstrækkeligt med informationer til at kunne opretholde en passende due diligence-ordning, hvis de faktisk var tillagt denne status. Ifølge den anden part i sagen er det, i tilfælde af salg af en bestemt mængde træ, irrelevant i lyset af artikel 2, litra b), i forordningen, hvem der udførte fældningen, idet den, der solgte træ, er en virksomhed, som derved bragte træet i omsætning.
- 23 Sagsøgeren har bestridt den anden part i sagens opfattelse ved at påpege, at den måde, som sagsøgeren valgte at sælge træ på, består i, at kommunen i princippet, på trods af den definerede mængde træ i aftalen, sælger retten til at fælde stående træer, og derfor ikke sælger et fældet træ. Med henvisning til scenario 10a i Kommissionens meddelelse C (2016) af 12. juni² 2016 (punkt [7] i nærværende afgørelse) har sagsøgeren gjort gældende, at en sådan salgsmetode betyder, at kommunen ikke selv bringer træet i omsætning, som omhandlet i artikel 2, litra b), i forordningen, hvorfor kommunen ikke har status som virksomhed efter i artikel 2, litra c), i forordningen. Kun købere, der har fældet det solgte træ, kunne have/havde en sådan status.
- 24 Ved vurderingen af de ovennævnte omstændigheder er det kassationsdomstolens opfattelse, at sagen vedrører fortolkning af EU-retten, nærmere bestemt forordningens artikel 2, litra b) og c),. Kassationsdomstolen er også af den opfattelse, at fortolkning af begrebet »virksomhed« eller »at bringe [træ] i omsætning« i henhold til forordningens artikel 2, litra b) og c), er selvstændig og uafhængig af den nationale lovgivning eller dens antagelser om, hvem bør have status som virksomhed [...] [*gentagelse af det præjudicielle spørgsmål*].
- 25 I forbindelse med behandling af den foreliggende sag har kassationsdomstolen ikke fundet nogen afgørelse fra Domstolen, som er relevant for de stillede spørgsmål eller forordningens artikel 2, litra b) og litra c), og ifølge kassationsdomstolen kan et entydigt svar på de stillede spørgsmål ikke klart udledes af forordningens artikel 2, litra b) og c). Da de omtvistede spørgsmål

² Jf. fodnote 1.

vedrører fortolkning af EU-retten, finder kassationsdomstolen, at det er Domstolen, der har kompetence til at besvare dem.

- 26 Med hensyn til fortolkningen af forordningens artikel 2, litra b) og c), er kassationsdomstolen særligt opmærksom på forordningens funktion og formål, dvs. bekæmpelse af ulovlig skovhugst og indførelse af produkter fra ulovlig skovhugst på det indre marked (1., 3., 15. og 16. betragtning til forordningen). Efter kassationsdomstolens opfattelse er der i den foreliggende sag netop tale om fastlæggelse af rimelige grænser for fortolkningen af artikel 2, litra b) og litra c), på en sådan måde, at der på den ene side ikke ved en målrettet metode for handel med træ sker omgåelse af forordningens formål og betydning, og de forpligtelser, der følger af due diligence-ordningen, og på den anden side undgås en for vidtgående eller overlappende definition af begrebet »virksomhed« i handelsforhold, der også omfatter enheder, for hvilke det ikke er nødvendigt, set i lyset af forordningens formål.

V.

[...]

27 [...]

28 [...]

29 [...]

- 30 Afgørelsen blev truffet af Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol for forvaltningsretlige sager) kammer med stemmeflertallet 3:0.

[...] *[udsættelse af sagen, afstemningsresultater i rettens kammer, appelvejledning]*

Bratislava, den 26. april 2023

[...] *[navne på dommerne]*