

Processo C-370/23**Pedido de decisão prejudicial****Data de entrada:**

13 de junho de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Eslováquia)

Data da decisão de reenvio:

26 de abril de 2023

Recorrente:

Mesto Rimavská Sobota

Outra parte no processo:

Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky

[*Omissis*]

[*Designação do órgão jurisdicional, referência do processo*]

DESPACHO

O Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal Administrativo da República Eslovaca, Eslováquia), no processo intentado pela **Mesto Rimavská Sobota** (cidade de Rimavská Sobota; recorrente) com sede em [*omissis*] Rimavská Sobota, [*omissis*] [*endereço, número de identificação*], representada pelo escritório de advogados [*omissis*] [*dados referentes ao advogado*], contra o **Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky** (Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural da República Eslovaca, Eslováquia; recorrido) com sede [*omissis*] [*endereço*], em Bratislava, no processo referente à fiscalização da legalidade da decisão do recorrido no processo [*omissis*] [*número do processo*] de 25 de junho de 2019, ao apreciar o recurso de cassação interposto pela recorrente da decisão do Krajský súd v Banskej Bystrici (Tribunal Regional de Banská Bystrica, Eslováquia) [*omissis*] [*número do processo*] de 13 de maio de 2020,

decidiu o seguinte:

- I. O Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal Administrativo da República Eslovaca) **suspende** o processo [omissis] [indicação do fundamento jurídico no processo nacional].
- II. Nos termos do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal Administrativo da República Eslovaca) **submete** ao Tribunal de Justiça da União Europeia uma **questão prejudicial com o seguinte conteúdo:**

Deve o artigo 2.º, alínea b), do Regulamento (UE) n.º 995/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, que fixa as obrigações dos operadores que colocam no mercado madeira e produtos da madeira, ser interpretado no sentido de que também constitui uma colocação no mercado de madeira uma venda a título oneroso de madeira em bruto ou de lenha na aceção do Anexo I deste regulamento, se, ao abrigo do contrato, a extração da madeira for assegurada pelo comprador com base em instruções do vendedor e sob a sua supervisão?

Fundamentação

- 1 O tribunal de cassação submeteu ao Tribunal de Justiça da União Europeia um pedido de decisão prejudicial que tem por objeto a interpretação do artigo 2.º, alíneas b) e c), do Regulamento (UE) n.º 995/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, que fixa as obrigações dos operadores que colocam no mercado madeira e produtos da madeira (a seguir «regulamento»).

I.

Litígio no processo principal e tramitação do processo nos órgãos jurisdicionais nacionais

- 2 Por decisão do recorrido no processo [omissis] [número do processo], de 25 de junho de 2019 (a seguir «decisão do recorrido»), em conjugação com a decisão da Slovenská lesnícko-drevárska inšpekcia (Inspeção Eslovaca das Florestas e da Silvicultura, Eslováquia) [omissis] [número], de 10 de abril de 2019 (a seguir «decisão de primeira instância»), -o recorrido aplicou ao recorrente uma coima no valor de 2 000 EUR, nos termos do § 17.º, n.º 5, alínea b), da 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 (Lei n.º 113/2018 relativa à colocação de madeira e de produtos da madeira no mercado interno e que altera e completa a Lei n.º 280/2017 relativa à concessão de auxílios e subvenções à agricultura e ao desenvolvimento rural e que altera a Lei n.º 292/2014 relativa ao financiamento concedido pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, que altera e

completa determinadas leis, conforme alterada) (a seguir «Lei da madeira») por ter cometido outra infração administrativa nos termos do § 17.º, n.º 1, alínea c), da Lei da madeira, que alegadamente cometeu por não aplicar, enquanto operador, um sistema de diligência devida em conformidade com o § 4.º, n.ºs 1, 2 e 3, da Lei da madeira, e ordenou-lhe também que tomasse medidas corretivas.

- 3 O recorrido considerou que o recorrente, enquanto município, era uma pessoa coletiva na aceção do § 1.º, n.º 1, da zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (Lei n.º 369/1990 relativa aos municípios), conforme alterada, que, nas condições fixadas pela lei, gere autonomamente o seu património e os seus próprios rendimentos. Por conseguinte, não se trata de uma organização que não foi criada para exercer uma atividade comercial ou que não podia exercer uma atividade comercial.
- 4 Concordando com o órgão de primeira instância, o recorrente indicou que resultava dos comprovativos dos registos de caixa que o recorrente tinha vendido lenha a pessoas singulares por venda direta [*omissis*]. Estes comprovativos dizem respeito aos formulários «Autorização de produção autónoma de madeira» e «L4 43 Prova da origem da madeira», em que são indicados o tipo de madeira – lenha, e o respetivo volume. O recorrido expressou a posição de que como se trata da primeira venda da lenha não tem significado quem procedeu à sua extração. Na sua opinião, uma vez que a colocação no mercado pelo recorrente tinha por objeto a madeira/lenha, é irrelevante, para efeitos da qualificação do recorrente enquanto operador, saber quem procedeu à extração do produto assim vendido e se há venda de madeira já extraída ou de madeira em pé, mas com direito à sua extração posterior.
- 5 O recorrido invocou igualmente o facto de, nos atos administrativos, figurar o anúncio de concurso público relativo à «venda de madeira em pé», bem como uma cópia do contrato de venda [*omissis*] [número] que o recorrente assinou [*omissis*] [data] com [*omissis*] [*omissis*] [nome do comprador] com o comprador, cujo artigo II, n.º 1, indicava que o contrato tem por objeto a obrigação do vendedor (recorrente) de «vender madeira», e nos termos do artigo II, n.º 2, que o vendedor se compromete a permitir ao vendedor a «extração da madeira». Resulta das outras disposições do contrato que, após a extração, deveria ser feita a «medição da massa de madeira» na presença dos funcionários do recorrente, isto é, mesmo após a extração da madeira, o recorrente efetuava ainda outras operações ligadas à venda da madeira e à sua colocação no mercado. Este contrato tinha por objeto madeira em bruto. Mais uma vez, o recorrido considerou que não tinha significado saber quem extraiu a madeira se o objeto da venda era apenas a madeira. Por conseguinte, na sua opinião, o recorrente tinha o estatuto de operador.
- 6 Uma vez que o recorrente, enquanto operador, não aplicou de forma correta o sistema de diligência devida, o recorrido declarou que o recorrente cometeu uma infração administrativa nos termos do § 17.º, n.º 1, alínea c), da Lei da madeira e aplicou-lhe, a esse título, uma coima.

- 7 O recorrente interpôs recurso administrativo da decisão do recorrido, no qual alegou que, como vendia madeira em pé, incluindo o direito de extrair essa madeira, não tinha o estatuto de operador. Ao mesmo tempo, considerou que nunca tinha distribuído madeira nem produtos da madeira nem os tinha utilizado no âmbito da sua atividade comercial. Por conseguinte, na opinião do recorrente, não tinha o estatuto de operador e não estava sujeito às obrigações previstas no § 4.º, n.ºs 1, 2 e 3, da Lei da madeira, e também não podia ser sancionado pelo incumprimento dessas obrigações. A este respeito, o recorrente referiu-se ao cenário 10a da Comunicação C (2016) da Comissão, de 12 de junho¹ de 2016, que contém os chamados *Exemplos de cenários que definem o operador*, segundo o qual:

«O proprietário da floresta Z vende à empresa A o direito de extração da madeira em pé num terreno pertencente a Z para distribuição ou para os fins da atividade da empresa A.

> A empresa A torna-se um operador económico no momento da extração da madeira para distribuição ou para os fins das suas próprias atividades.»

- 8 Por decisão [omissis] [número do processo] de 13 de maio de 2020 (a seguir «decisão impugnada»), o Krajský súd v Banskej Bystrici (Tribunal Regional de Banská Bystrica) (a seguir «tribunal administrativo») negou provimento ao recurso administrativo do recorrente. No processo em apreço, o tribunal administrativo considerou que é essencial determinar se o recorrente tem o estatuto de operador o qual, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, do regulamento, é obrigado a aplicar um sistema de diligência devida na aceção do artigo 6.º do regulamento. Tendo em conta que, nos casos decididos pelos órgãos da administração, a venda tinha por objeto madeira, o tribunal administrativo considerou que, da perspetiva da qualificação como operador do recorrente, é irrelevante que essa madeira seja vendida em pé (quando a sua extração é feita pelo comprador) ou só após a sua extração. Em todo o caso, trata-se da primeira colocação dessa madeira no mercado interno, ou seja, do fornecimento de madeira, por qualquer meio e independentemente da técnica de venda, utilizada para distribuição ou utilização no âmbito de uma atividade comercial. A venda tinha assim por objeto lenha na aceção do anexo 1 do regulamento.
- 9 Na opinião do tribunal administrativo, o cenário 10a da Comunicação C (2016) da Comissão tem apenas carácter de recomendação e não pode ser aplicado no território da República Eslovaca, na medida em que não corresponde à regulamentação da legislação nacional. Isto porque no modelo de venda escolhido pelo recorrente, o comprador nem tem sequer os documentos essenciais que permitem criar e aplicar corretamente um sistema de diligência devida, uma vez que não está inscrito como gestor florestal nos registos adequados em conformidade com a Lei das florestas. A transferência da responsabilidade pela

¹ Nota do tradutor: trata-se da Comunicação da Comissão de 12 de fevereiro de 2016, C(2016) 755 final.

aplicação do sistema de diligência devida para o comprador prejudicaria, por conseguinte, o objetivo do regulamento e da Lei da madeira. Se efetivamente o recorrente tivesse vendido o direito de extrair madeira em pé, o comprador teria de se tornar gestor da floresta, o qual seria obrigado, entre outros, a manter registos da gestão florestal e outros registos conexos, o que não sucedeu.

- 10 O recorrente interpôs recurso de cassação da decisão impugnada. O recorrente é de opinião que o modo de venda da madeira em pé que escolheu, em que é o comprador que extrai a madeira, não corresponde ao conceito de «*colocação [de madeira] no mercado*» na aceção do artigo 2.º, alínea b), do regulamento, pelo que o recorrente também não tem qualidade de «*operador*» na aceção do artigo 2.º, alínea c), do regulamento. Ao mesmo tempo, o recorrente voltou a indicar o cenário 10a da Comunicação C(2016) da Comissão, que, em seu entender, seria aplicável ao seu caso e segundo o qual o recorrente não devia ser qualificado de operador.
- 11 Simultaneamente, o recorrente pediu várias vezes que o tribunal de cassação suspendesse a instância relativa ao recurso de cassação e submetesse ao Tribunal de Justiça da União Europeia uma questão prejudicial sobre a interpretação do artigo 2.º, alínea c), do regulamento, visto que no processo em apreço está em causa um litígio relativo à interpretação do regulamento.
- 12 O recorrido respondeu ao recurso de cassação interposto pelo recorrente e manteve, no essencial, a argumentação apresentada na sua decisão. Sublinhou que os operadores que compram madeira ao recorrente nem sequer dispõem dos documentos essenciais que permitem criar e aplicar corretamente um sistema de diligência devida. Só o recorrente, enquanto gestor florestal (uma vez que não cedeu o seu direito de exploração a um terceiro), dispõe e mantém atualizados os diferentes registos exigidos pela zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch (Lei n.º 326/2005 relativa às florestas), conforme alterada (a seguir, no presente reenvio, «Lei das florestas»), e está registado como gestor florestal em conformidade com esta lei, o que lhe permite dispor dos documentos necessários à aplicação do sistema de diligência devida. Se efetivamente o recorrente tivesse vendido o direito de extração de madeira em pé, conforme resulta da declaração do recorrente, o comprador teria de se tornar gestor da floresta, com os direitos e obrigações que lhe estão associados, o que, no entanto, não sucedeu no processo em apreço. O recorrido pede que seja negado provimento ao recurso de cassação interposto pelo recorrente por ser infundado.

II.

Direito da União

- 13 Nos termos do artigo 2.º, alíneas b) e c), do regulamento, entende-se por:

b) «Colocação no mercado», o fornecimento por qualquer meio, independentemente da técnica de venda utilizada, de madeira ou produtos da madeira pela primeira vez no mercado interno para distribuição ou utilização no

âmbito de uma atividade comercial, a título oneroso ou gratuito. Inclui também o fornecimento mediante técnicas de comunicação à distância na aceção da Diretiva 97/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 1997, relativa à proteção dos consumidores em matéria de contratos à distância. O fornecimento no mercado interno de produtos da madeira derivados de madeira ou de produtos da madeira já colocados no mercado interno não constitui «colocação no mercado»;

c) «Operador», qualquer pessoa singular ou coletiva que coloque no mercado madeira ou produtos da madeira; [...].

14 *Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do regulamento, [o]s operadores devem exercer a diligência devida quando colocarem madeira ou produtos da madeira no mercado. Para esse efeito, devem recorrer a um conjunto de procedimentos e medidas, adiante designado por «sistema da diligência devida», estabelecido no artigo 6.º*

15 *Nos termos do artigo 19.º, n.º 1, do regulamento, [o]s Estados-Membros estabelecem as regras relativas às sanções aplicáveis às infrações ao presente regulamento e tomam todas as medidas necessárias para assegurar a sua aplicação.*

III.

Direito nacional

16 *Nos termos do § 1, n.º 1, alínea a), da Lei da madeira, [a] presente lei regula [...] os direitos e obrigações do operador que colocar madeira e produtos da madeira no mercado interno.*

17 *Nos termos do § 4, n.ºs 1, 2 e 3, da Lei da madeira:*

1) O operador que coloca madeira e produtos da madeira no mercado interno é obrigado a aplicar um sistema de diligência devida; tal não se aplica se colocar no mercado interno madeira e produtos da madeira sujeitos a um regime de licenciamento. O sistema de diligência devida deve ser estabelecido em suporte papel ou eletrónico antes de a madeira e os produtos da madeira serem colocados no mercado interno.

2) O operador é obrigado a aplicar e avaliar regularmente o sistema de diligência devida, exceto se se tratar de um sistema de diligência devida estabelecido por uma organização de supervisão.

3) Um operador que coloca no mercado interno madeira e produtos derivados de árvores ou arbustos extraídos no território da República Eslovaca e que seja proprietário, administrador ou gestor florestal em terrenos florestais, um administrador nos termos de disposições específicas, uma pessoa habilitada a extrair madeira ou a retirar a madeira em conformidade com disposições

específicas, uma pessoa habilitada a abater árvores e arbustos ou uma pessoa que coloca madeira e produtos derivados da madeira no mercado interno é obrigada a incluir igualmente no sistema de diligência devida as informações, os documentos e os registos nos termos das disposições específicas e as informações referentes ao processo de extração de madeira, ao tratamento da madeira e dos produtos da madeira, ao transporte e introdução da madeira e dos produtos da madeira no mercado interno, e os documentos conexos.

- 18 Nos termos do § 17.º, n.º 1, alínea c), da Lei da madeira, na redação em vigor até 31 de dezembro de 2019:

«O operador comete outra infração administrativa se [...] não instituir um sistema de diligência devida ou não aplicar corretamente o sistema de diligência devida e não o submeter à apreciação prevista no § 4.º, n.ºs 1, 2, 3 ou 5 [...].»

- 19 Nos termos do § 17.º, n.º 5, alínea b), da Lei da madeira na redação em vigor até 31 de dezembro de 2019:

«A autoridade de supervisão aplica uma coima de 2 000 a 10 000 EUR [...] em caso de prática de outra infração administrativa nos termos [...] do n.º 1, alíneas b), c) ou d).»

IV.

Quanto à fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 20 Baseando-se na informação constante dos autos administrativos e também judiciais, o tribunal de cassação observa que o litígio no presente processo diz respeito a um mecanismo de sanção adotado pelo legislador nacional com base na habilitação conferida pelo artigo 19.º, n.º 1, do regulamento. Trata-se de um processo sancionatório relativo à aplicação de uma sanção pela violação das obrigações decorrentes do artigo 4.º, n.º 2, do regulamento que o recorrente estava obrigado a cumprir na sua qualidade de operador na aceção do artigo 2.º, alíneas b) e c), do regulamento. No processo administrativo e também no processo de cassação, o recorrente suscitava, em substância, a questão de saber se o modo de venda da madeira que escolheu podia ser qualificado de colocação de madeira no mercado na aceção do artigo 2.º, alínea b), do regulamento e, por conseguinte, se constituía efetivamente um operador na aceção do artigo 2.º, alínea c), do regulamento, sujeito às obrigações decorrentes do artigo 4.º, n.º 2, do regulamento e do mecanismo de sanções com elas relacionado nos termos do artigo 19.º, n.º 1, do regulamento em conjugação com o § 17.º, n.º 5, alínea b), da Lei da madeira.
- 21 Com base nos autos administrativos e judiciais, o tribunal de cassação declarou que o recorrente, enquanto município, é uma autarquia local, uma pessoa coletiva independente que dispõe do seu património (incluindo da madeira). No âmbito da disposição do seu património, o recorrente escolheu um modelo no qual vendia, a título oneroso, madeira a pessoas singulares e coletivas. A este respeito, vendeu, nos contratos celebrados, quer por venda direta a pessoas singulares ou coletivas,

madeira num determinado volume, sem no entanto proceder ele próprio à extração, sendo esta feita pelo comprador (autonomamente ou com assistência de terceiros). Resulta de outras cláusulas contratuais, bem como das declarações do recorrente prestadas tanto nos processos administrativos como no processo judicial, que a extração da madeira vendida aos compradores era efetuada da seguinte forma: os funcionários habilitados a tal pelo recorrente (vendedor) designavam as árvores específicas para abate pelos compradores. A título subsidiário, demarcaram a zona de abate de madeira e o abate foi feito sob supervisão dos funcionários do vendedor/recorrente.

- 22 O recorrido considerou que o modo de comercialização da madeira escolhido pelo recorrente constituía uma colocação no mercado da madeira na aceção do artigo 2.º, alínea b), do regulamento e, segundo o mesmo, o recorrente, enquanto operador na aceção do artigo 2.º, alínea c), do regulamento, devia ter respeitado as obrigações decorrentes do artigo 4.º, n.º 2, do regulamento. O recorrido considerou decisivo no presente processo precisamente o facto de o recorrente não ceder aos compradores os direitos de extrair e dispor da madeira num determinado terreno, nos termos do direito nacional, mas de vender diretamente apenas a madeira, sendo a sua extração feita pelo comprador. Na opinião do recorrido, se o recorrente cedesse aos compradores o direito de extrair a madeira num determinado terreno, os compradores tornar-se-iam gestores florestais, sujeitos a registo nos termos da Lei das florestas (disposições do direito nacional), dispondo só com base nesse estatuto de um âmbito de informação suficiente para poderem aplicar o sistema de diligência devida. Na opinião do recorrido, se houver venda de um determinado volume de madeira, é irrelevante, à luz do artigo 2.º, alínea b), do regulamento, saber quem extraiu a madeira, constituindo o operador quem fez a venda da madeira e a colocou assim no mercado.
- 23 O recorrente contesta tal ponto de vista do recorrido, indicando que o modo de venda da madeira que escolheu consiste essencialmente em, apesar da definição do volume de madeira no contrato, vender o direito de extrair a madeira em pé e, portanto, não vender a madeira já extraída. Referindo-se ao cenário 10a da Comunicação C (2016) da Comissão, de 12 de junho² de 2016 (n.º [7] do presente despacho), o recorrente declara que esse modo de venda significa que não coloca ele próprio a madeira no mercado na aceção do artigo 2.º, alínea b), do regulamento e, por conseguinte, não tem a qualidade de operador na aceção do artigo 2.º, alínea c), do regulamento. Só os compradores que extraíram a madeira vendida podem/podiam ter esse estatuto.
- 24 Tendo em conta as circunstâncias acima descritas, o tribunal de cassação considera que, no processo em apreço, se trata de um litígio relativo à interpretação do direito da União, mais precisamente do artigo 2.º, alíneas b) e c), do regulamento. O tribunal de cassação entende igualmente que a interpretação dos conceitos de «operador» ou de «colocação [de madeira] no mercado» na

² V. nota-de-rodapé 1.

aceção do artigo 2.º, alíneas b) e c), do regulamento é autónoma e independente das disposições do direito nacional ou dos pressupostos aí enunciados quanto à questão de saber quem deve ter a qualidade de operador [*omissis*] [*repetição da questão prejudicial*].

- 25 Ao apreciar o presente processo, o tribunal de cassação não encontrou nenhum acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia que se refira às questões submetidas ou ao artigo 2.º, alíneas b) e c), do regulamento sendo que, na opinião do tribunal de cassação, também não é possível deduzir expressamente da redação do artigo 2.º, alíneas b) e c), do regulamento uma resposta unívoca às questões submetidas. Uma vez que as questões litigiosas têm por objeto a interpretação do direito da União, o tribunal de cassação considera que é justamente o Tribunal de Justiça da União Europeia que é competente para lhes responder.
- 26 Da perspetiva da interpretação do artigo 2.º, alíneas b) e c), do regulamento, o tribunal de cassação, no processo em apreço, chama a atenção, em especial, para a função e objetivo do regulamento, a saber, o combate à exploração ilegal das florestas e a comercialização no mercado interno de produtos fabricados a partir de madeira extraída ilegalmente (primeiro, terceiro, décimo quinto e décimo sexto considerandos do regulamento). Na opinião do tribunal de cassação, no processo em apreço trata-se, precisamente, de fixar limites razoáveis para a interpretação do artigo 2.º, alíneas b) e c), do regulamento, de modo a que, por um lado, através da escolha deliberada do modo de comercialização da madeira (venda de madeira), não seja contornado o objetivo e o sentido do regulamento, nem as obrigações decorrentes do sistema de devida diligência e, por outro, que não haja extensão excessiva ou repetida do conceito de operador nas relações comerciais aos operadores para os quais isso não é necessário à luz do objetivo do regulamento.

V.

[*Omissis*]

27 [*Omissis*]

28 [*Omissis*]

29 [*Omissis*]

30 O despacho foi adotado por maioria de 3:0 pela Secção do Najvyší správny súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal Administrativo da República Eslovaca).

[*Omissis*] [*suspensão da instância, resultado da votação na secção do tribunal, instrução sobre as vias de recurso*]

Bratislava, 26 de abril de 2023

[*Omissis*] [*nomes dos juízes*]