Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
TAMARA ĆAPETA
föredraget den 4 juli 2024[1]

**Mål C-370/23**

**Mesto Rimavská Sobota**
**mot**
**Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky**

(begäran om förhandsavgörande från Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens högsta domstol, Slovakien))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Förordning (EU) nr 995/2010 – Timmer och trävaror – Begreppen ’verksamhetsutövare’ och ’utsläppande på marknaden’”

## I. Inledning

1. Mesto Rimavská Sobota (nedan kallad klaganden) är en kommun i floddalen i Slovenské rudohorie (Slovakiska malmbergen) i södra Slovakien. Klaganden förvaltar en kommunal skog.

2. I juni 2018 sålde klaganden en viss mängd timmer till en juridisk person och påfördes senare böter av den behöriga myndigheten för att inte ha haft ett system för tillbörlig aktsamhet i enlighet med kraven i den slovakiska timmerlagen,[2] vilken genomför förordning (EU) nr 995/2010 (timmerförordningen).[3]

3. Klaganden överklagade böterna till de slovakiska domstolarna och hävdade bland annat att kommunen, i samband med den aktuella transaktionen, inte agerade i egenskap av verksamhetsutövare i den mening som avses i timmerförordningen, och att den därmed inte omfattas av skyldigheten avseende tillbörlig aktsamhet som följer av förordningen.

[1] Originalspråk: engelska.

[2] 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 (lag nr 113/2018 om utsläppande av timmer och trävaror på den inre marknaden och om ändring och komplettering av lag nr 280/2017 om beviljande av bistånd och stöd till jordbruk och landsbygdsutveckling och om ändring av lag nr 292/2014 om samfinansiering från de europeiska struktur- och investeringsfonderna och om ändring och komplettering av vissa lagar) (nedan kallad den slovakiska timmerlagen).

[3] Europaparlamentets och rådets förordning av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden (EUT L 295, 2010, s. 23) (nedan kallad timmerförordningen).

## II. Bakgrund och tolkningsfrågan

4. Den 11 juni 2018 ingick klaganden ett avtal om försäljning av timmer med MK&MK Holz, s.r.o. (nedan kallad köparen).

5. Enligt handlingarna i det nationella målet sålde klaganden, i överensstämmelse med villkoren i avtalet, en angiven volym timmer (uttryckt i kubikmeter) till köparen. Enligt samma avtal skulle köparen ”genomföra” timmeravverkningen fram till den 31 december 2018. I avtalet reglerades även särskilda skiften (skogs)mark i den kommunala skogen Rimavská Sobota där avverkningen skulle ske. Klagandens anställda skulle utöva tillsyn över köparens avverkning av träden och mäta de avverkade volymerna för att säkerställa att avtalsvillkoren följdes. I utbyte mot den överenskomna mängden timmer skulle köparen betala klaganden ett fast pris per kubikmeter timmer, inklusive moms.

6. Enligt den hänskjutande domstolen sålde klaganden också timmer till fysiska personer på ett liknande sätt, som brännved. [4]

7. I sitt beslut av den 25 juni 2019, som fattades på grundval av det tidigare beslutet från Slovenská lesnícko-drevárska inšpekcia (Slovakiska skogs- och timmerinspektionen), fann Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens ministerium för jordbruk och landsbygdsutveckling, Slovakien) (nedan kallat ministeriet) att klaganden hade gjort sig skyldig till en administrativ överträdelse enligt den slovakiska timmerlagen, genom att i egenskap av verksamhetsutövare ha underlåtit att upprätthålla ett system för tillbörlig aktsamhet för att förhindra att timmer eller trävaror från olaglig avverkning släpps ut på den inre marknaden för första gången. Inspektionen beslutade om böter på 2 000 euro.

8. Klaganden överklagade böterna till Krajský súd v Banskej Bystrici (Regiondomstolen, Banská Bystrica, Slovakien). Den domstolen ogillade talan.

9. I överklagandet till Najvyšší Správny súd Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens högsta förvaltningsdomstol, Slovakien) (nedan kallad den hänskjutande domstolen) hävdar klaganden att kommunen inte är verksamhetsutövare i den mening som avses i timmerförordningen.

10. Enligt definitionen av ”verksamhetsutövare” i artikel 2 c i timmerförordningen är det varje fysisk eller juridisk person som släpper ut timmer eller trävaror på marknaden.

11. I artikel 2 b i timmerförordningen anges vidare att ”utsläppande på marknaden” avser leverans för första gången, oberoende av leveranssätt och försäljningsteknik, av timmer och trävaror på den inre marknaden för distribution eller användning i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis.

12. I detta avseende hävdar klaganden att enligt villkoren i avtalet är det köparen som ”släpper ut trävaror på marknaden för första gången”, eftersom det är köparen som avverkar timret i fråga. Det är därför köparen och inte klaganden som agerar i egenskap av verksamhetsutövare för denna särskilda typ av transaktion och som därmed omfattas av skyldigheten avseende tillbörlig aktsamhet enligt timmerförordningen. Klaganden hävdar i enlighet därmed att kommunen inte kan klandras för att inte ha infört ett system för tillbörlig aktsamhet.

[4] Jag bör dock tillägga att vi saknar information om dessa transaktioner, med undantag av den begränsade redogörelsen för dem i den hänskjutande domstolens beslut.

13. Ministeriet anser dock att eftersom klaganden sålde timret direkt till en tredje part utan att överföra samtliga rättigheter som enligt slovakisk rätt följer av ställningen som skogsförvaltare, är endast klaganden föremål för skyldigheten att upprätthålla de särskilda register som krävs enligt Zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch (lag nr 326/2005 om skogsbruk), i dess ändrade lydelse, för att införa ett system för tillbörlig aktsamhet.

14. Mot denna bakgrund beslutade Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens högsta förvaltningsdomstol) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 2 b i [förordning nr 995/2010] tolkas så, att även försäljning mot betalning av obearbetat virke eller brännved i den mening som avses i bilaga 1 till denna förordning utgör utsläppande av timmer på marknaden, när avverkningen av timret i enlighet med avtalet utförs av köparen enligt säljarens riktlinjer och under dennes tillsyn?”

15. Den ungerska och den slovakiska regeringen samt Europeiska kommissionen har ingett skriftliga yttranden. De två sistnämnda parterna yttrade sig även muntligt vid förhandlingen som ägde rum den 15 maj 2024.

## III. Bedömning

16. Mitt förslag till avgörande är uppdelat på följande sätt. Jag kommer först att ta ställning till den slovakiska regeringens farhågor beträffande om det aktuella målet kan tas upp till prövning (A). Därefter kommer jag att ta mig an den tolkning som begärs av den hänskjutande domstolen (B). I samband med denna tolkning kommer jag kort att redogöra för det system som inrättas genom timmerförordningen (B.1), innan jag förklarar varför jag – vid den typen av arrangemang som är aktuellt i förevarande mål – anser att klaganden har ställning som verksamhetsutövare (B.2).

### *A. Upptagande till prövning*

17. Den slovakiska regeringen har uttryckt betänkligheter beträffande om begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning. Den menar att tolkningsfrågan, såsom den har formulerats av den hänskjutande domstolen, kräver att domstolen *tillämpar* timmerförordningen på omständigheterna i målet vid den nationella domstolen. Den slovakiska regeringen menar dock inte att domstolen inte ska pröva begäran, men anser att tolkningsfrågan bör omformuleras så att den mer allmänt avser en *tolkning* av timmerförordningen.

18. Jag är inte övertygad om att den hänskjutna tolkningsfrågan behöver omformuleras. Frågan, såsom den har framställts för domstolen, tar redan hänsyn till den arbetsfördelning som fastställs i artikel 267 första stycket FEUF, mellan *tolkningen* av unionsrätten (vilket i sista hand ankommer på domstolen) och *tillämpningen* av samma rättsregler (vilket är de nationella domstolarnas uppgift).

19. Tolkningsfrågan kan därmed besvaras enligt sin lydelse, även om ett ändamålsenligt svar till den hänskjutande domstolen – såsom kommer att visas nedan – innehåller ytterligare tolkning av andra delar av timmerförordningen, och inte bara av dess artikel 2 b.

## *B. Prövning i sak*

### *1. Placering av timmerförordningen i sitt sammanhang*

20. I handlingsplanen för skogslagstiftningens efterlevnad, styrelseformer och handel (FLEGT) från 2003[5] anges ”det växande problemet med olaglig skogsavverkning och den därmed sammanhängande handeln” vara en av kommissionens prioriteringar.[6]

21. I syfte att minska olaglig skogsavverkning och timmerproduktion och därmed förknippad skogsförstörelse och avskogning, ledde FLEGT-handlingsplanen fram till två viktiga rättsakter: Flegtförordningen[7] och timmerförordningen.

22. I Flegtförordningen regleras importen av timmer och trävaruprodukter till EU från länder med vilka unionen tecknar särskilda typer av partnerskapsavtal.[8] I detta syfte införs genom förordningen ett system med ”Flegtlicenser”. De är väsentligen administrativa intyg som utfärdas av de behöriga myndigheterna i partnerlandet. Med hjälp av dessa intyg kan en EU-importör av timmer och trävaruprodukter intyga att produkterna som denne vill släppa ut på den inre marknaden har avverkats i enlighet med tillämpliga nationella bestämmelser i partnerlandet. Med andra ord intygar Flegtlicenserna att de importerade produkterna är ”lagligen avverka[de]”.[9]

[5] Se *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Skogslagstiftningens efterlevnad, styrelseformer och handel (FLEGT) – Förslag till en handlingsplan för EU* (KOM(2003) 251 slutlig) (nedan kallad FLEGT-handlingsplanen).

[6] Se FLEGT-handlingsplanen, s. 3.

[7] Se rådets förordning av den 20 december 2005 om upprättande av ett system med Flegtlicenser för import av timmer till Europeiska gemenskapen (EUT L 347, 2005, s. 1) (nedan kallad Flegtförordningen). Tillämpningsföreskrifter för Flegtförordningen fastställdes i kommissionens förordning (EG) nr 1024/2008 av den 17 oktober 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 2173/2005 om upprättande av ett system med Flegtlicenser för import av timmer till Europeiska gemenskapen (EUT L 277, 2008, s. 23).

[8] I skrivande stund är det enda frivilliga partnerskapsavtal som har trätt i kraft det med Indonesien; se frivilligt partnerskapsavtal mellan Europeiska unionen och Republiken Indonesien om skogslagstiftningens efterlevnad, förvaltning av och handel med skog samt import av trävaruprodukter till Europeiska unionen (EUT L 150, 2014, s. 252). Det finns ett antal avtal som har tecknats med andra tredjeländer, men som ännu inte har trätt i kraft; se till exempel det frivilliga partnerskapsavtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Kamerun om skogslagstiftningens efterlevnad, förvaltning av och handel med skog (FLEGT) samt import av trävaruprodukter till unionen (EUT L 92, 2011, s. 4) och det frivilliga partnerskapsavtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Kongo om skogslagstiftningens efterlevnad, förvaltning av och handel med trävaruprodukter riktad till unionen (FLEGT) (EUT L 92, 2011, s. 127). Det frivilliga partnerskapsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Ghana om skogslagstiftningens efterlevnad, förvaltning och handel med trävaruprodukter riktad till gemenskapen (EUT L 70, 2010, s. 3) väntar också på att träda i kraft, men förhandlingarna om dess genomförande förefaller vara långt framskridna; se VPA Africa-Latin America, ”Ghana and the EU advance toward FLEGT licensing in their joint effort to combat trade in illegal timber”, finns på: https://flegtvpafacility.org/ghana-eu-advance-toward-flegt-licensing-joint-effort-combat-trade-illegal-timber/.

[9] Se artiklarna 1.1, 1.2, 2.10 och 4.1 i Flegtförordningen och dess skäl 3, 6 och 7.

23. Timmerförordningen är ett mycket bredare instrument. Den trädde i kraft den 2 december 2010 och började tillämpas från och med den 3 mars 2013. [10]

24. Den reglerar utsläppandet på den inre marknaden av *allt* timmer och *alla* trävaror som omfattas av dess tillämpningsområde, [11] vare sig produktionen har skett i EU eller inte, och oberoende av om timret och trävarorna i fråga har importerats från ett Flegtpartnerland.

25. I timmerförordningen hanteras inte olaglig avverkning som sådan, men syftet med förordningen är att motarbeta sådan verksamhet genom att reglera marknaden för handel med det framställda timret och de framställda trävarorna i EU. [12]

26. I detta syfte föreskrivs i förordningen två horisontella skyldigheter för verksamhetsutövare. [13]

27. Den första skyldigheten för den gruppen är förbudet mot att släppa ut olagligt avverkat timmer eller trävaror som härrör från sådant timmer på marknaden för första gången. [14] Den andra skyldigheten är användningen av ett system för tillbörlig aktsamhet innan timmer eller trävaror släpps ut på marknaden för första gången. [15]

28. Ett sådant system för tillbörlig aktsamhet, vilket kan utformas antingen av verksamhetsutövarna själva eller av en övervakningsorganisation, [16] ska omfatta tre delar: för det första, åtgärder och förfaranden för att spåra timrets och trävarornas ursprung och laglighet, [17]

[10] Från och med den 30 december 2024 kommer timmerförordningen att upphävas och gradvis ersättas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 om tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010 (EUT L 150, 2023, s. 206) (nedan kallad avskogningsförordningen). Denna förordning antogs efter att en kontroll av ändamålsenligheten 2021 hade avslöjat att målen med bland annat timmerförordningen, att förhindra att olagligt avverkat timmer släpps ut på den inre marknaden, inte hade uppnåtts (se arbetsdokument från kommissionens avdelningar – kontroll av ändamålsenligheten av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden (timmerförordningen) och av rådets förordning (EG) nr 2173/2005 av den 20 december 2005 om upprättande av ett system med Flegtlicenser för import av timmer till Europeiska gemenskapen (Flegtförordningen) (SWD(2021) 328 final). I avskogningsförordningen föreskrivs ett allmänt förbud mot utsläppande på marknaden, inbegripet export från EU, av produkter som innehåller, har utfodrats eller har producerats med användning av vissa råvaror, däribland kött från nötkreatur, läder, kakaosmör, choklad, vissa derivat baserade på palmolja, möbler, tryckt papper och plywood, om inte produkterna visas vara avskogningsfria och uppfyller andra väsentliga och formella krav (se artiklarna 1.1, 2.1 och 2.3 i avskogningsförordningen). Liknande initiativ håller också på att tas fram i Förenta staterna (se lagförslaget som presenterades den 1 december 2023, Fostering Overseas Rule of law and Environmentally Sound Trade Act of 2023 (2023 års lag om främjande av internationell rättsstatlighet och miljöriktig handel); finns på: https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/3371/text) och har genomförts i Förenade kungariket (se schedule 17 som infördes i 2021 Environment Act (2021 års miljölag) den 12 december 2023; finns på: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/30/schedule/17/enacted).

[11] Timmerförordningens materiella tillämpningsområde anges i dess artikel 2 a liksom i dess bilaga. Det är ostridigt i det nu aktuella målet att de berörda produkterna omfattas av bilagans tillämpningsområde.

[12] Det ankommer på medlemsstaterna och de tredjeländer (inbegripet partnerländer) från vilka det timmer och de trävaror som omfattas av timmerförordningens tillämpningsområde härrör att reglera vad som avses med ”olaglig avverkning”. Se artikel 2 f och 2 g i timmerförordningen.

[13] Jag bör för fullständighetens skull påpeka att det också finns skyldigheter för ”handlare”, vilka i artikel 2 d i timmerförordningen definieras som ”varje fysisk eller juridisk person som i samband med kommersiell verksamhet säljer eller köper på den inre marknaden timmer eller trävaror som redan släppts ut på den inre marknaden”. Enligt artikel 5 i den förordningen är handlare skyldiga att spåra timret och trävarorna i fråga, vilket innebär att de ska kunna identifiera de personer som har *levererat* det relevanta timret och de relevanta trävarorna till dem, liksom de personer till vilka *de har levererat* sådana produkter.

[14] Se artikel 4.1 i timmerförordningen, jämförd med dess skäl 12. Se, generellt, om detta förbud, Geraets, D. och Natens, B., ”Governing through trade in compliance with WTO law: a case study of the European Union Timber Regulation” i Wouters, J., Marx, A., Geraets, D. och Natens, B. (red.), *Global Governance through Trade*, Edward Elgar, Cheltenham, 2015.

[15] Se artikel 4.2 i timmerförordningen, jämförd med dess skäl 16.

[16] Se artikel 8 i timmerförordningen. Så vitt jag vet har kommissionen ansett att sammanlagt tolv övervakningsorganisationer uppfyller kraven för att verka som ”övervakningsorganisationer” i enlighet med artikel 8.2 i timmerförordningen. Se offentliggörandet i enlighet med artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden (EUT C 384, 2015, s. 4).

[17] Se artikel 6.1 a och skäl 17 i timmerförordningen.

för det andra, riskbedömningsförfaranden som gör det möjligt att analysera och bedöma riskerna för att olagligt avverkat timmer och trävaror som härrör från sådant timmer släpps ut på marknaden, [18] och, för det tredje, i fall där identifierade risker inte är försumbara, riskreducerande åtgärder som är lämpliga och proportionella för att effektivt minimera dessa risker. [19]

*2. Vem är verksamhetsutövare i förevarande mål?*

29. Den hänskjutande domstolen efterfrågar i huvudsak en tolkning av begreppet ”verksamhetsutövare” för att kunna avgöra om det var riktigt att påföra klaganden böter för att inte ha infört ett system för tillbörlig aktsamhet.

30. Enligt artikel 4.2 i timmerförordningen omfattas endast verksamhetsutövare av skyldigheten avseende tillbörlig aktsamhet. [20]

31. Denna skyldighet införs för att göra det möjligt att i rimlig utsträckning spåra timmer och trävaror som släpps ut på den inre marknaden, [21] och därmed att bidra till att förhindra handel med olagligt avverkat timmer.

32. Denna skyldighet speglar dessutom målet med timmerförordningen, vilket enligt dess skäl 31 är att bekämpa olaglig avverkning och den därmed sammanhängande handeln. Detta är anledningen till att timmerförordningen innehåller särskilda skyldigheter för verksamhetsutövare och handlare. [22]

33. Skyldigheterna för verksamhetsutövare skiljer sig emellertid från dem för handlare. Medan handlare är skyldiga att identifiera de personer som har levererat timmer eller trävaror till dem och – i förekommande fall – de personer till vilka de har levererat sådana produkter, [23] omfattas verksamhetsutövare av skyldigheten avseende tillbörlig aktsamhet. [24]

34. Av artikel 2 b jämförd med artikel 2 c i timmerförordningen framgår att en verksamhetsutövare är en person som levererar timmer eller trävaror *för första gången* till den inre marknaden för distribution eller användning i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller gratis.

[18] Se artikel 6.1 b och skälen 16 och 17 i timmerförordningen.

[19] Se artikel 6.1 c och skälen 16 och 17 i timmerförordningen.

[20] I artikel 4.2 i timmerförordningen förklaras att ”[v]erksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden ska visa tillbörlig aktsamhet. I detta syfte ska de tillämpa de förfaranden och åtgärder, nedan kallad ett system för tillbörlig aktsamhet, som anges i artikel 6”. I relevanta delar av artikel 6 i samma förordning anges att ”[d]et system för tillbörlig aktsamhet som avses i artikel 4.2 ska omfatta följande: … b) Riskbedömningsförfaranden som gör det möjligt för verksamhetsutövaren att analysera och bedöma risken för att olagligt avverkat timmer eller trävaror som härrör från sådant timmer släpps ut på marknaden. Dessa förfaranden ska beakta den information som anges i led a samt relevanta riskbedömningskriterier, inklusive – säkerställande av överensstämmelse med tillämplig lagstiftning, vilket kan innefatta certifiering eller andra av tredje part kontrollerade system som omfattar överensstämmelse med tillämplig lagstiftning, – allmän förekomst av olaglig avverkning av specifika trädarter, – allmän förekomst av olaglig avverkning eller praxis i det land och/eller den subnationella region där timret har avverkats, inbegripet hänsyn till förekomst av väpnade konflikter, …”.

[21] Jag bör uppmärksamma ordet ”rimlig” i detta sammanhang, eftersom tanken med spårbarheten av timmer och trävaror – såsom anges i skäl 15 i timmerförordningen – samtidigt är att undvika att belasta marknadsaktörerna med onödiga administrativa bördor.

[22] Begreppet handlare definieras i artikel 2 d i timmerförordningen som ”varje fysisk eller juridisk person som i samband med kommersiell verksamhet säljer eller köper på den inre marknaden timmer eller trävaror som redan släppts ut på den inre marknaden”.

[23] Se artikel 5 i timmerförordningen.

[24] Skyldigheten avseende tillbörlig aktsamhet gäller inte för handlare, vilka i artikel 2 d i timmerförordningen definieras som ”varje fysisk eller juridisk person som i samband med kommersiell verksamhet säljer eller köper på den inre marknaden timmer eller trävaror som redan släppts ut på den inre marknaden”.

35. Vad som följaktligen skiljer en verksamhetsutövare från en handlare vid tillämpning av timmerförordningen är inte den omständigheten att de levererar timmer eller trävaror till den inre marknaden – det gör de båda. Den särskiljande faktorn är att verksamhetsutövaren är den *första* personen i leveranskedjan för timmer och trävaror på den inre marknaden, medan handlaren säljer eller köper timmer eller trävaror som *redan* släppts ut på den inre marknaden.

36. Av detta följer att den avgörande omständigheten för att definiera vem som är verksamhetsutövare i den mening som avses i timmerförordningen är i vilket led i den kommersiella kedjan för handel med timmer och trävaror som dessa produkter släpps ut på den inre marknaden för första gången.

37. I detta avseende kan vi skilja mellan två situationer: en där timmer och trävaror kommer från stående träd i ett tredjeland och sedan importeras till EU och släpps ut på den inre marknaden (som obearbetat virke eller härledda produkter), och en annan där timmer och trävaror produceras från stående träd i EU och släpps ut på den inre marknaden.

38. Med tanke på att det första utsläppandet på marknaden för den första kategorin sker när de nationella tullmyndigheterna beslutar om övergång till fri omsättning är det i ett sådant fall importören av timmer och trävaror från tredjeländer som agerar i egenskap av verksamhetsutövare vid tillämpning av artikel 4.2 i timmerförordningen.

39. Det är därför *importören* som måste fullgöra den skyldighet avseende tillbörlig aktsamhet som åligger verksamhetsutövare. Unionslagstiftarens val att låta importören omfattas av skyldigheten avseende tillbörlig aktsamhet är logisk, eftersom importören är den första person som EU kan göra till direkt föremål för verkställbara skyldigheter när timret eller trävarorna i fråga kommer från ett land utanför EU. [25]

40. Om – som i förevarande mål – träden som omvandlas till timmer och trävaror, och den olagliga avverkning som timmerförordningen i slutändan avser att förhindra, är belägna i EU, inleds den kommersiella kedjan för handel med timmer (eller härledda produkter) emellertid när dessa träd avverkas i en medlemsstat.

41. I en sådan situation är verksamhetsutövaren den person som avverkar träden enligt de rättigheter som denne tillerkänns enligt nationell rätt.

42. Följaktligen är det också bara denna person som – inom ramen för systemet för tillbörlig aktsamhet i artikel 4.2 i timmerförordningen – kan slå fast att de produkter som därmed övergår till omsättning är ”lagligt avverkade” (det vill säga att avverkningen har skett i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning, såsom föreskrivs i artikel 2 f i den förordningen).

43. Detta för mig till det nu aktuella målet. Av handlingarna i målet framgår att klaganden, som har rätt att agera som skogsförvaltare enligt slovakisk rätt – vilket bekräftades av den slovakiska regeringen under förhandlingen – sålde en viss mängd timmer till köparen. Man var tvungen att avverka timret, eftersom de aktuella träden ännu inte hade fällts. Avtalet om mängden timmer leder följaktligen till det första utsläppandet på den inre marknaden av produkter som omfattas av timmerförordningens tillämpningsområde, eftersom det är vid denna tidpunkt som den

[25] Importerat timmer eller importerade trävaror kan givetvis redan ha varit i omsättning utanför den inre marknaden under en tid – och kan ha bearbetats flera gånger – och lång tid kan ha passerat mellan den tidpunkt när de aktuella träden avverkades och importen. Innan timret eller trävarorna importeras till EU är unionslagstiftaren dock inte behörig att genom intern reglering påverka handeln med sådant timmer och sådana trävaror.

kommersiella kedjan för timret i fråga inleds. Det är därmed klaganden som agerade som verksamhetsutövare i denna specifika transaktion, och som omfattas av skyldigheten att införa och använda systemet för tillbörlig aktsamhet i artikel 4.2 i timmerförordningen. Klaganden är trots allt den enda person som lagligen kan slå fast att det första utsläppandet på marknaden av produkterna i fråga skedde i enlighet med tillämplig slovakisk lagstiftning.

44. För att fastställa vem som är verksamhetsutövare är det irrelevant vem som fysiskt avverkade träden i fråga. Det är bara verksamhetsutövaren som kan fullgöra skyldigheten avseende tillbörlig aktsamhet att bekräfta avverkningens laglighet, och att delegera avverkningen av träden till en tredje person befriar inte klaganden från denna skyldighet, vilken denne åläggs genom artikel 4.2 i timmerförordningen.

45. Motsatsen skulle innebära att utsläppandet på marknaden av timmer eller trävaror skildes från skyldigheten som följer av artikel 4.2 i timmerförordningen, att säkerställa den aktuella avverkningens laglighet. Det i sin tur riskerar att leda till att timmer och trävaror släpps ut på den inre marknaden utan att personen som gör detta, eller som ansvarar för att göra detta, kan visa att avverkningen är laglig, i enlighet med den personens skyldigheter. [26]

46. I förevarande mål skulle köparen kunna vara verksamhetsutövare endast om klaganden sålde eller överförde förvaltningsrättigheterna avseende träden före avverkningen. Bara i en sådan situation skulle beslutet att avverka träden och släppa ut det resulterande timret eller de resulterande trävarorna på marknaden fattas av köparen. [27] Detta förefaller dock inte ha överenskommits i förevarande mål, om inte annat bekräftas av den hänskjutande domstolen.

47. Sammanfattningsvis är det i det aktuella målet klaganden som har agerat i egenskap av verksamhetsutövare. Det är således den personen som skulle ha infört ett system för tillbörlig aktsamhet för att bland annat säkerställa överensstämmelse med tillämplig slovakisk lagstiftning.

[26] Under förhandlingen uppstod en diskussion om vem som skulle vara verksamhetsutövare i ett hypotetiskt scenario där en person fäller ett träd utan tillstånd, i syfte att sälja det resulterande timret eller de resulterande trävarorna på den inre marknaden. I en sådan situation, är det skogsförvaltaren eller timmertjuven som agerar som verksamhetsutövare i den mening som avses i artikel 2 c i timmerförordningen? Detta är troligtvis inte ett scenario som övervägdes av lagstiftaren när denne antog timmerförordningen. Denna situation kan dock givetvis uppstå i praktiken, och i ett sådant fall menar jag, i överensstämmelse med den slovakiska regeringens ståndpunkt, att det fortfarande skulle vara skogsförvaltaren, och inte timmertjuven, som skulle vara verksamhetsutövare vid tillämpning av timmerförordningen. Skälet är att det endast är den förstnämnde som kan säkerställa avverkningens laglighet, och därigenom fullgöra skyldigheten avseende tillbörlig aktsamhet enligt artikel 4.2 i timmerförordningen. Timmertjuven skulle däremot aldrig kunna fullgöra denna skyldighet och kan därmed inte inleda den kommersiella kedja på den inre marknaden som timmerförordningen avser reglera. I en sådan situation skulle skyldigheten avseende tillbörlig aktsamhet fullgöras genom att skogsförvaltaren, i sitt system för tillbörlig aktsamhet, bland annat registrerade en beskrivning av de träd som olagligen hade avverkats, tillsammans med en bedömning att det resulterande stulna timret riskerar att olagligen släppas ut på den inre marknaden.

[27] Detta tycks också vara den situation som kommissionen hade i åtanke i scenario 10a i kommissionens tillkännagivande av den 12 februari 2016, *Vägledning för EU:s timmerförordning* (C(2016) 755 final), s. 18 och 19. I relevanta delar lyder detta dokument enligt följande: ”[I scenarierna 10 och 10a belyser vi att träd på rot inte omfattas av förordningen. Beroende på hur avtalsvillkoren är utformade kan verksamhetsutövaren vara antingen skogsägaren eller det företag som har rätt att avverka timmer för distribution eller användning i den egna verksamheten.] … Skogsägare Z säljer avverkningsrätten för träd på rot på sin fastighet till företag A för distribution eller användning i A:s egen verksamhet. Företag A blir en verksamhetsutövare när det avverkar timret för distribution eller användning i den egna verksamheten.”

## IV. Förslag till avgörande

48. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar tolkningsfrågan från Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens högsta förvaltningsdomstol, Slovakien) på följande sätt:

Begreppet ”utsläppande på marknaden” i artikel 2 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden

ska tolkas så,

att det omfattar försäljning mot betalning av obearbetat virke eller brännved i den mening som avses i bilaga 1 till denna förordning, när avverkningen av det aktuella timret i enlighet med ett avtal om avverkningskoncession utförs av köparen enligt säljarens riktlinjer och under säljarens tillsyn.