Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
TAMARA ĆAPETA
4 päivänä heinäkuuta 2024[1]

Asia C-370/23

Mesto Rimavská Sobota
vastaan
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky

(Ennakkoratkaisupyyntö – Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ylin hallintotuomioistuin, Slovakia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ympäristö – Asetus (EU) N:o 995/2010 – Puutavara ja puutuotteet – Toimijan ja markkinoille saattamisen käsitteet

I Johdanto

1. Mesto Rimavská Sobota (jäljempänä kantaja) on kunta, joka sijaitsee Slovenské rudohorien (Slovakian malmivuoret) jokilaaksossa eteläisessä Slovakiassa. Se hallinnoi kunnallista metsää.

2. Kantaja myi kesäkuussa 2018 tietyn määrän puutavaraa oikeushenkilölle, ja toimivaltainen viranomainen määräsi sille myöhemmin sakon, koska kantajalla ei ollut käytössä Slovakian puutavaralaissa,[2] jolla pannaan täytäntöön asetus (EU) N:o 995/2010,[3] edellytettävää asianmukaisen huolellisuuden järjestelmää.

3. Kantaja, joka riitauttaa kyseisen sakon Slovakian tuomioistuimissa, väittää muun muassa, että se ei toimi puutavara-asetuksessa tarkoitettuna toimijana kyseisen liiketoimen yhteydessä eikä siihen pitäisi näin ollen soveltaa mainitusta asetuksesta johtuvaa asianmukaista huolellisuutta (”due diligence”) koskevaa velvollisuutta.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] Tuen ja subventioiden myöntämisestä maatalouden ja maaseudun kehittämisen alalla annetun lain nro 280/2017 muuttamisesta ja täydentämisestä, Euroopan rakenne- ja investointirahastojen rahoitusosuudesta ja tiettyjen lakien muuttamisesta, sellaisina kuin ne ovat muutettuina, annetun lain nro 292/2014 muuttamisesta sekä puutavaran ja puutuotteiden markkinoille saattamisesta ja maataloudelle myönnettävistä avustuksista ja tuista annettu laki nro 113/2018 (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, jäljempänä Slovakian puutavaralaki).

[3] Puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta 20.10.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2010, L 295, s. 23; jäljempänä puutavara-asetus).

II Asian tausta ja ennakkoratkaisukysymys

4. Kantaja teki 11.6.2018 MK&MK Holz, s.r.o:n (jäljempänä ostaja) kanssa sopimuksen puutavaran myynnistä.

5. Kansallisen tuomioistuimen asiakirja-aineiston mukaan kantaja myi kyseisen sopimuksen ehtojen mukaisesti ostajalle tietyn määrän (joka oli ilmaistu kuutiometreinä) puutavaraa. Saman sopimuksen mukaan ostajan oli ”suoritettava” puunkorjuu 31.12.2018 mennessä. Sopimuksessa määrättiin myös Rimavská Sobotan kunnallisessa metsässä sijaitsevista tietyistä metsäpalstoista, joilla puunkorjuu oli määrä suorittaa. Kantajan työntekijöiden oli tarkoitus valvoa ostajan tekemää puunkaatoa ja mitata korjatut puumäärät, jotta varmistetaan sopimusehtojen täyttäminen täysimääräisesti. Vastikkeena sovitun puutavaramäärän vastaanottamisesta ostajan oli tarkoitus maksaa kantajalle arvonlisäveron sisältävä kiinteä hinta per kuutiometri puutavaraa.

6. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kantaja myös myi vastaavalla tavalla puutavaraa luonnollisille henkilöille polttopuuksi. [4]

7. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (Slovakian maatalous- ja maaseudun kehittämisministeriö; jäljempänä maatalousministeriö), joka tukeutui Slovenská lesnícko-drevárska inšpekcian (Slovakian metsän- ja puutavarantarkastusvirasto) aiempaan päätökseen, totesi 25.6.2019 antamassaan päätöksessä, että kantaja oli syyllistynyt Slovakian puutavaralain mukaiseen hallinnolliseen rikkomukseen, koska sillä toimijana ei ollut käytössään asianmukaisen huolellisuuden järjestelmää sen estämiseksi, että laittomasti korjattua puutavaraa tai puutuotteita saatetaan ensimmäisen kerran sisämarkkinoille. Se määräsi kantajalle 2 000 euron suuruisen sakon.

8. Kantaja riitautti sakon Krajský súd v Banskej Bystricissä (alueellinen tuomioistuin, Banská Bystrica, Slovakia) nostamassaan kanteessa. Kyseinen tuomioistuin hylkäsi kanteen.

9. Najvyšší Správny súd Slovenskej republikyssä (ylin hallintotuomioistuin, Slovakia; jäljempänä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin) nyt vireillä olevassa muutoksenhakumenettelyssä kantaja väittää, ettei se ole puutavara-asetuksessa tarkoitettu toimija.

10. Toimijan määritelmä sisältyy puutavara-asetuksen 2 artiklan c alakohtaan, jonka mukaan ”toimijalla” tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka saattaa puutavaraa tai puutuotteita markkinoille.

11. Saman artiklan b alakohdassa selitetään lisäksi, että ”markkinoille saattamisella” tarkoitetaan myyntimenetelmästä riippumatta kaikkea puutavaran tai puutuotteiden vastiketta vastaan tai vastikkeetta tapahtuvaa ensimmäistä toimittamista sisämarkkinoille liiketoiminnan yhteydessä jakelua tai käyttöä varten.

12. Kantaja väittää tältä osin, että sopimuksen ehtojen mukaisesti ostaja vastaa ”puutuotteiden – – ensimmäisestä toimittamisesta sisämarkkinoille”, koska ostaja korjaa kyseisen puutavaran. Näin ollen toimijana kyseisenlaisessa liiketoimessa toimii ostaja eikä kantaja, ja puutavara-asetuksen mukaista asianmukaista huolellisuutta koskevaa velvollisuutta sovelletaan näin ollen ostajaan. Kantaja väittääkin, ettei sitä voida moittia siitä, ettei se ole käyttänyt asianmukaisen huolellisuuden järjestelmää.

[4] Vaikka – onkin lisättävä – tietomme näistä liiketoimista rajoittuvat ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvään suppeaan selitykseen niiden olemassaolosta.

13. Maatalousministeriö katsoo, että koska kantaja oli myynyt puutavaraa suoraan kolmannelle osapuolelle siirtämättä kuitenkaan Slovakian lainsäädännön nojalla metsänhoitajan asemaan liittyviä kaikkia oikeuksia, vain siihen sovellettiin metsälaissa nro 326/2005 (Zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch), sellaisena kuin se on muutettuna, vaadittavien rekisterien ylläpitämistä koskevaa velvollisuutta asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän käyttöönottamiseksi.

14. Näiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella Najvyšší správny súd Slovenskej republiky päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [asetuksen N:o 995/2010] 2 artiklan b alakohtaa tulkittava siten, että puutavaran markkinoille saattaminen käsittää myös mainitun asetuksen liitteessä 1 tarkoitetun raaka- tai polttopuun myynnin vastiketta vastaan, kun ostaja korjaa puun sopimuksen perusteella myyjän ohjeiden mukaisesti ja valvonnassa?”

15. Kirjallisia huomautuksia esittivät Unkarin ja Slovakian hallitukset sekä Euroopan komissio. Slovakian hallitus ja komissio esittivät myös suullisia lausumia 15.5.2024 pidetyssä istunnossa.

III Asian tarkastelu

16. Ratkaisuehdotukseni rakenne on seuraava. Otan ensin kantaa Slovakian hallituksen esittämiin huolenaiheisiin, jotka liittyvät nyt käsiteltävän kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin (A). Sen jälkeen käsittelen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyytämää tulkintaa (B). Tässä yhteydessä esittelen lyhyesti puutavara-asetuksella luodun järjestelmän (B.1.) ennen kuin selitän, miksi nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa järjestelyssä kantaja on nähdäkseni toimija (B.2).

A Tutkittavaksi ottaminen

17. Slovakian hallitus on ilmaissut epäilyjä ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä. Sen mukaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen muotoilema kysymys edellyttää, että unionin tuomioistuin *soveltaa* puutavara-asetusta pääasian tosiseikkoihin. Slovakian hallitus ei kuitenkaan esitä, että unionin tuomioistuimen olisi jätettävä nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö tutkimatta. Sen sijaan se ehdottaa, että ennakkoratkaisukysymys muotoillaan uudelleen siten, että siinä tiedustellaan yleisemmin puutavara-asetuksen *tulkintaa*.

18. En ole vakuuttunut siitä, että ennakkoratkaisukysymys, sellaisena kuin se on esitettynä, edellyttää uudelleen muotoilemista. Ennakkoratkaisukysymyksessä, sellaisena kuin se on esitetty unionin tuomioistuimelle, kunnioitetaan jo SEUT 267 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrättyä työnjakoa unionin oikeuden *tulkinnan* (joka on viime kädessä unionin tuomioistuimen tehtävä) ja *soveltamisen* (joka on kansallisten tuomioistuinten tehtävä) välillä.

19. Kysymykseen voidaan näin ollen vastata sellaisena kuin se on muotoiltu, vaikkakin – kuten jäljempänä osoitetaan – hyödyllinen vastaus ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle edellyttää lisäksi muiden puutavara-asetuksen osien eikä vain sen 2 artiklan b alakohdan tulkitsemista.

B Asiakysymys

1. Puutavara-asetuksen asettaminen asiayhteyteensä

20. Metsälainsäädännön soveltamisen valvontaa, metsähallintoa ja puukauppaa (FLEGT) koskevassa vuoden 2003 toimintasuunnitelmassa [5] ”laittomaan puunkorjuuseen ja puukauppaan liittyvät yhä kasvavat ongelmat” määritettiin yhdeksi komission painopistealueista. [6]

21. Tavoitteena vähentää laitonta puunkorjuuta ja -tuotantoa sekä niihin liittyvää metsien tilan heikentymistä ja metsäkatoa FLEGT-toimintasuunnitelman pohjalta annettiin kaksi keskeistä säädöstä: FLEGT-asetus [7] ja puutavara-asetus.

22. FLEGT-asetuksessa säädetään puutavaran ja puutuotteiden tuonnista Euroopan unioniin maista, joiden kanssa Euroopan unioni tekee tietyntyyppisiä kumppanuussopimuksia. [8] Tätä tarkoitusta varten se ottaa käyttöön ”FLEGT-lupien” järjestelmän. FLEGT-luvat ovat kumppanimaan toimivaltaisten viranomaisten myöntämiä hallinnollisia todistuksia, joilla puutavaraa ja puutuotteita unioniin tuova voi todistaa, että tuotteet, jotka se aikoo saattaa sisämarkkinoille, korjattiin kumppanimaan sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. FLEGT-luvat toisin sanoen todistavat, että tuodut tuotteet ”korjattiin laillisesti”. [9]

[5] Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Metsälainsäädännön soveltamisen valvonta, metsähallinto ja puukauppa (FLEGT) – Ehdotus EU:n toimintasuunnitelmaksi (KOM(2003) 251 lopullinen) (jäljempänä FLEGT-toimintasuunnitelma).

[6] Ks. FLEGT-toimintasuunnitelma, s. 3.

[7] Ks. Euroopan yhteisöön suuntautuvaa puutavaran tuontia koskevan FLEGT-lupajärjestelmän perustamisesta 20.12.2005 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2173/2005 (EUVL 2005, L 347, s. 1; jäljempänä FLEGT-asetus). Yksityiskohtaisista toimenpiteistä FLEGT-asetuksen täytäntöön panemiseksi säädettiin yksityiskohtaisista toimenpiteistä Euroopan yhteisöön suuntautuvaa puutavaran tuontia koskevan FLEGT-lupajärjestelmän perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2173/2005 täytäntöön panemiseksi 17.10.2008 annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 1024/2008 (EUVL 2008, L 277, s. 3).

[8] Tämän ratkaisuehdotuksen laatimishetkellä ainoa voimaan tullut vapaaehtoinen kumppanuussopimus oli tehty Indonesian tasavallan kanssa; ks. Euroopan unionin ja Indonesian tasavallan vapaaehtoinen kumppanuussopimus metsälainsäädännön soveltamisen valvonnasta, metsähallinnosta ja Euroopan unioniin suuntautuvasta puutuotteiden kaupasta (EUVL 2014, L 150, s. 252). Muiden kolmansien maiden kanssa on tehty useita sopimuksia, jotka eivät ole kuitenkaan tulleet vielä voimaan; ks. esim. Euroopan unionin ja Kamerunin tasavallan vapaaehtoinen kumppanuussopimus metsälainsäädännön soveltamisen valvonnasta, metsähallinnosta ja Euroopan unioniin suuntautuvasta puutuotteiden kaupasta (FLEGT) (EUVL 2011, L 92, s. 4) ja Euroopan unionin ja Kongon tasavallan vapaaehtoinen kumppanuussopimus metsälainsäädännön soveltamisen valvonnasta, metsähallinnosta ja Euroopan unioniin suuntautuvasta puutuotteiden kaupasta (FLEGT) (EUVL 2011, L 92, s. 127). Euroopan yhteisön ja Ghanan tasavallan vapaaehtoinen kumppanuussopimus metsälainsäädännön soveltamisen valvonnasta, metsähallinnosta ja yhteisöön suuntautuvasta puutuotteiden kaupasta (EUVL 2010, L 70, s. 3) ei myöskään ole tullut vielä voimaan, mutta neuvottelut sen täytäntöönpanosta vaikuttavat olevan pitkällä; ks. VPA Africa-Latin America, ”Ghana and the EU advance toward FLEGT licensing in their joint effort to combat trade in illegal timber”, saatavilla osoitteessa: https://flegtvpafacility.org/ghana-eu-advance-toward-flegt-licensing-joint-effort-combat-trade-illegal-timber/.

[9] Ks. FLEGT-asetuksen 1 artiklan 1 ja 2 kohta, 2 artiklan 10 alakohta ja 4 artiklan 1 kohta sekä johdanto-osan kolmas, kuudes ja seitsemäs perustelukappale.

23. Puutavara-asetus on paljon laajempi väline. Se tuli voimaan 2.12.2010, ja sitä alettiin soveltaa 3.3.2013. [10]

24. Siinä säädetään *kaiken* sen soveltamisalaan kuuluvan puutavaran ja *kaikkien* sen soveltamisalaan kuuluvien puutuotteiden saattamisesta sisämarkkinoille riippumatta siitä, [11] onko ne tuotettu Euroopan unionissa vai ei, ja riippumatta siitä, tuotiinko kyseinen puutavara tai kyseiset puutuotteet FLEGT-kumppanimaasta vai ei.

25. Puutavara-asetuksella ei torjuta laitonta puunkorjuuta sinänsä, mutta sillä pyritään ehkäisemään tällaisia käytäntöjä sääntelemällä markkinoita, joilla käydään kauppaa näin saatavalla puutavaralla ja puutuotteilla Euroopan unionissa. [12]

26. Tätä tarkoitusta varten kyseisessä asetuksessa asetetaan toimijoille kaksi horisontaalista velvollisuutta. [13]

27. Ensimmäisen tälle ryhmälle asetetun velvollisuuden mukaan laittomasti korjatun puutavaran ja tällaisesta puutavarasta valmistettujen puutuotteiden saattaminen markkinoille on kielletty. [14] Toisen velvollisuuden mukaan toimijoiden on noudatettava asianmukaista huolellisuutta saattaessaan puutavaraa ja puutuotteita markkinoille ensimmäistä kertaa. [15]

[10] Puutavara-asetus kumotaan ja korvataan asteittain 30.12.2024 alkaen tiettyjen metsäkatoon ja metsien tilan heikkenemiseen liittyvien hyödykkeiden ja tuotteiden asettamisesta saataville unionin markkinoilla ja viennistä unionista sekä asetuksen (EU) N:o 995/2010 kumoamisesta 31.5.2023 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2023/1115 (EUVL 2023, L 150, s. 206; jäljempänä metsäkatoasetus). Kyseinen asetus annettiin sen jälkeen, kun vuonna 2021 tehdyssä toimivuustarkastuksessa osoittautui, ettei muun muassa puutavara-asetuksella ollut saavutettu sen tavoitteita estää laittomasti korjatun puutavaran saattamista sisämarkkinoille (ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja – Fitness check on Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market (the EU Timber Regulation) and on Regulation (EC) No 2173/2005 of 20 December 2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community (FLEGT Regulation) (SWD(2021) 328 final)). Metsäkatoasetuksessa säädetään yleisestä kiellosta sellaisten tuotteiden saattamiselle unionin markkinoille sekä viemiselle Euroopan unionista, jotka sisältävät tiettyjä hyödykkeitä, kuten naudanlihaa, nahkaa, kaakaovoita, suklaata, valikoituja palmuöljypohjaisia johdannaisia, huonekaluja, painettua paperia ja vaneria, tai joiden ravintona on käytetty edellä mainittuja asianomaisia hyödykkeitä tai jotka on valmistettu käyttäen edellä mainittuja asianomaisia hyödykkeitä, ellei näiden tuotteiden ole osoitettu olevan metsäkatoa aiheuttamattomia ja täyttävän muut aineelliset vaatimukset ja muotovaatimukset (ks. metsäkatoasetuksen 1 artiklan 1 kohta, 2 artiklan 1 kohta ja 3 artikla). Vastaava aloite etenee parhaillaan myös Yhdysvalloissa (ks. 1.12.2023 esitelty lakiehdotus, jonka otsikko on ”Fostering Overseas Rule of law and Environmentally Sound Trade Act of 2023”; saatavilla osoitteessa: https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/3371/text) ja on tehty Yhdistyneessä kuningaskunnassa (ks. liitteen 17 sisällyttäminen vuoden 2021 ympäristölakiin (2021 Environment Act) 12.12.2023; saatavilla osoitteessa: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/30/schedule/17/enacted).

[11] Puutavara-asetuksen aineellisesta soveltamisalasta säädetään sen 2 artiklan a alakohdassa ja liitteessä. Käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, että kyseessä olevat tuotteet kuuluvat liitteen soveltamisalaan.

[12] Sen sääntelemineen, mikä on ”laitonta puunkorjuuta”, jätetään nimittäin jäsenvaltioille ja kolmansille maille (kumppanimaat mukaan lukien), joista puutavara-asetuksen soveltamisalaan kuuluvat puutavara ja puutuotteet ovat peräisin. Ks. puutavara-asetuksen 2 artiklan f ja g alakohta.

[13] Täydellisyyden vuoksi on korostettava, että siinä asetetaan velvoitteita myös kauppaa käyvälle, jolla puutavara-asetuksen 2 artiklan d alakohdan mukaan tarkoitetaan ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa kaupallista toimintaa myymällä tai ostamalla sisämarkkinoilla sisämarkkinoille jo saatettua puutavaraa tai puutuotteita”. Kyseisen asetuksen 5 artiklan mukaan kauppaa käyvillä on velvoite jäljittää kyseessä olevat puutavara ja puutuotteet, niiden on toisin sanoen voitava yksilöidä henkilöt, jotka *ovat toimittaneet* niille asianomaisen puutavaran tai asianomaiset puutuotteet, ja henkilöt, joille *ne ovat toimittaneet* tällaisia tuotteita.

[14] Ks. puutavara-asetuksen 4 artiklan 1 kohta, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 12 perustelukappaleen kanssa. Ks. yleisesti kyseisestä kiellosta Geraets, D. ja Natens, B., ”Governing through trade in compliance with WTO law: a case study of the European Union Timber Regulation”, teoksessa Wouters, J., Marx, A., Geraets, D. ja Natens, B. (toim.), *Global Governance through Trade*, Edward Elgar, Cheltenham, 2015.

[15] Ks. puutavara-asetuksen 4 artiklan 2 kohta, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 16 perustelukappaleen kanssa.

28. Tällaisen asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän, jonka voivat kehittää joko toimijat itse tai valvontaorganisaatio,[16] on sisällettävä kolme osatekijää: ensinnäkin toimenpiteet ja menettelyt, joiden tarkoituksena on saada tietoja puutavaran ja puutuotteiden alkuperästä ja laillisuudesta;[17] toiseksi riskinarviointimenettelyt, joilla voidaan analysoida ja arvioida sitä riskiä, että laittomasti korjattua puutavaraa tai sellaisesta puutavarasta valmistettuja puutuotteita saatetaan markkinoille;[18] ja kolmanneksi tapauksissa, joissa havaitut riskit ovat vähäistä suurempia, riskinvähentämismenettelyt, jotka ovat riittäviä ja oikeasuhteisia näiden riskien tosiasialliseksi vähentämiseksi.[19]

2. Kuka on toimija käsiteltävässä asiassa?

29. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää lähinnä tulkitsemaan toimijan käsitettä voidakseen ratkaista, määrättiinkö kantajalle asianmukaisesti sakko sen vuoksi, ettei sillä ollut käytössä asianmukaisen huolellisuuden järjestelmää.

30. Puutavara-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan siinä asetettu velvollisuus noudattaa asianmukaista huolellisuutta koskee ainoastaan ”toimijoita”.[20]

31. Tämä velvollisuus asetetaan sisämarkkinoille saatetun puutavaran ja puutuotteiden kohtuullisen jäljitettävyyden mahdollistamiseksi[21] ja siten laittomasti korjatun puutavaran kaupan estämiseksi.

32. Tämä velvollisuus kuvastaa lisäksi puutavara-asetuksen tavoitetta, joka on sen johdanto-osan 31 perustelukappaleen mukaan laittoman puunkorjuun ja siihen liittyvän kaupan vastainen toiminta. Tätä tarkoitusta varten puutavara-asetuksessa asetetaan erityisiä velvoitteita toimijoille ja kauppaa käyville.[22]

[16] Ks. puutavara-asetuksen 8 artikla. Komissio on tietääkseni katsonut yhteensä 12 valvontaorganisaation täyttävän puutavara-asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa säädetyt vaatimukset, jotta ne voivat toimia ”valvontaorganisaatioina”. Ks. puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 995/2010 9 artiklan mukainen ilmoitus (EUVL 2015, C 384, s. 4).

[17] Ks. puutavara-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohta ja johdanto-osan 17 perustelukappale.

[18] Ks. puutavara-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohta ja johdanto-osan 16 ja 17 perustelukappale.

[19] Ks. puutavara-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta ja johdanto-osan 16 ja 17 perustelukappale.

[20] Puutavara-asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa selitetään, että ”toimijoiden on noudatettava asianmukaista huolellisuutta (’due diligence’) saattaessaan puutavaraa ja puutuotteita markkinoille. Tätä varten toimijoiden on käytettävä 6 artiklassa tarkoitettua menettelyistä ja toimenpiteistä muodostuvaa järjestelmää, jäljempänä ’asianmukaisen huolellisuuden järjestelmä’.” Saman asetuksen 6 artiklassa puolestaan säädetään merkityksellisin osin, että ”edellä 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun asianmukaisen huolellisuuden järjestelmän on sisällettävä seuraavat osatekijät: – – b) riskinarviointimenettelyt, joilla toimija voi analysoida ja arvioida sitä riskiä, että laittomasti korjattua puutavaraa tai sellaisesta puutavarasta valmistettuja puutuotteita saatetaan markkinoille. Menettelyissä on otettava huomioon a alakohdassa tarkoitetut tiedot ja muun muassa seuraavat asiaankuuluvat riskinarviointiperusteet: – sovellettavan lainsäädännön noudattamista koskeva varmistus, joka voi sisältää sertifiointijärjestelmän tai muita kolmannen osapuolen järjestelmiä, joilla tarkastetaan, että sovellettavaa lainsäädäntöä noudatetaan, – tiettyjen puulajien laittoman puunkorjuun levinneisyys, – laittoman puunkorjuun tai laittomien käytäntöjen levinneisyys puunkorjuumaassa ja/tai maan sisäisellä alueella, josta puutavara on korjattu, sekä aseellisen konfliktin levinneisyyden harkinta – –”.

[21] Korostan tässä yhteydessä ilmaisua ”kohtuullinen”, sillä kuten puutavara-asetuksen johdanto-osan 15 perustelukappaleessa selitetään, puutavaran ja puutuotteiden aiotulla jäljitettävyydellä pyrittiin samanaikaisesti välttämään markkinatoimijoihin kohdistuvia tarpeettomia hallinnollisia rasitteita.

[22] Kauppaa käyvän käsitteellä tarkoitetaan puutavara-asetuksen 2 artiklan d alakohdan mukaan ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa kaupallista toimintaa myymällä tai ostamalla sisämarkkinoilla sisämarkkinoille jo saatettua puutavaraa tai puutuotteita”.

33. Toimijoille asetetut velvollisuudet eroavat kuitenkin kauppaa käyville asetetuista velvollisuuksista. Kauppaa käyvien on voitava yksilöidä henkilöt, jotka ovat toimittaneet niille puutavaraa tai puutuotteita, ja tarvittaessa henkilöt, joille ne ovat toimittaneet tällaisia tuotteita,[23] kun taas toimijoilla on velvollisuus noudattaa asianmukaista huolellisuutta.[24]

34. Kun puutavara-asetuksen 2 artiklan b ja c alakohtaa luetaan yhdessä, käy ilmi, että toimija on henkilö, joka vastaa puutavaran tai puutuotteiden vastiketta vastaan tai vastikkeetta tapahtuvasta *ensimmäisestä* toimittamisesta sisämarkkinoille liiketoiminnan yhteydessä jakelua tai käyttöä varten.

35. Näin ollen se, mikä erottaa toimijan kauppaa käyvästä puutavara-asetusta sovellettaessa, ei ole se seikka, että ne toimittavat puutavaraa tai puutuotteita sisämarkkinoilla – ne molemmat tekevät näin. Erottava piirre on se, että toimija on henkilö, joka on *ensimmäinen* puutavaran ja puutuotteiden toimitusketjussa sisämarkkinoilla, kun taas kauppaa käyvät myyvät tai ostavat puutavaraa tai puutuotteita, jotka on *jo* saatettu sisämarkkinoille.

36. Tästä seuraa, että määräävä tekijä määritettäessä sitä, kuka on puutavara-asetuksessa tarkoitettu toimija, on se kohta puutavaran ja puutuotteiden kaupan ketjussa, jossa nämä tuotteet saatetaan ensimmäisen kerran sisämarkkinoille.

37. Tältä osin voidaan erottaa kaksi tilannetta: ensinnäkin se, jossa puutavara ja puutuotteet ovat peräisin kolmannessa maassa sijaitsevasta pystypuustosta, joka tuodaan sitten Euroopan unioniin ja saatetaan sisämarkkinoille (raakapuuna tai siitä saatuina tuotteina), ja toiseksi se, jossa puutavaraa ja puutuotteita tuotetaan Euroopan unionissa sijaitsevasta pystypuustosta ja saatetaan sisämarkkinoille.

38. Koska ensiksi mainitussa ryhmässä ensimmäinen markkinoille saattaminen tapahtuu silloin, kun kansalliset tulliviranomaiset luovuttavat tuotteet vapaaseen liikkeeseen, tällöin puutavara-asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu toimija on se, joka on tuonut puutavaran ja puutuotteet kolmansista maista.

39. *Maahantuojan* on näin ollen täytettävä toimijoille asetettu velvollisuus noudattaa asianmukaista huolellisuutta. Unionin lainsäätäjän valinta asettaa asianmukaista huolellisuutta koskeva velvollisuus maahantuojalle on looginen, sillä maahantuoja on ensimmäinen henkilö, jolle unionin oikeudessa voidaan asettaa suoraan täytäntöönpanokelpoisia velvoitteita, kun puutavara tai puutuotteet ovat peräisin Euroopan unionin ulkopuolisesta maasta.[25]

40. Jos, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, puut, joista saadaan puutavaraa ja puutuotteita, sijaitsevat Euroopan unionissa ja laiton puukorjuu, jota puutavara-asetuksella pyritään viime kädessä estämään, tapahtuu Euroopan unionissa, puutavaran (tai siitä saatujen tuotteiden) kaupan ketju alkaa näiden puiden kaatamisesta jäsenvaltiossa.

[23] Ks. puutavara-asetuksen 5 artikla.

[24] Velvollisuutta noudattaa asianmukaista huolellisuutta ei aseteta kauppaa käyvälle, jolla puutavara-asetuksen 2 artiklan d alakohdan määritelmän mukaan tarkoitetaan ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa kaupallista toimintaa myymällä tai ostamalla sisämarkkinoilla sisämarkkinoille jo saatettua puutavaraa tai puutuotteita”.

[25] Maahantuotu puutavara tai puutuotteet ovat tietenkin saattaneet olla jo jonkin aikaa liikkeessä sisämarkkinoiden ulkopuolella, ja ne ovat mahdollisesti käyneet läpi useita jalostusvaiheita, jolloin maahantuonnin ajankohta voi olla hyvin kaukana siitä hetkestä, jona kyseiset puut alun perin korjattiin. Ennen kuin puutavara tai puutuotteet tuodaan Euroopan unioniin, unionin lainsäätäjällä ei kuitenkaan ole toimivaltaa vaikuttaa tällaisella puutavaralla ja puutuotteilla käytävään kauppaan sisäisen sääntelyn keinoin.

41. Tässä skenaariossa toimija on henkilö, joka luovuttaa kyseiset puut sille kansallisessa lainsäädännössä annetun oikeuden perusteella.

42. Näin ollen ainoastaan kyseinen henkilö voi myös määrittää puutavara-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisessa asianmukaisen huolellisuuden järjestelmässä, että näin liikkeeseen tulevat tuotteet on ”korjattu lainmukaisesti” (toisin sanoen korjattu sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti, kuten kyseisen asetuksen 2 artiklan f alakohdassa säädetään).

43. Tästä pääsenkin nyt käsiteltävään asiaan. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että kantaja, jolla Slovakian hallitus vahvisti istunnossa olevan Slovakian lainsäädännön nojalla oikeus toimia metsänhoitajana, myi tietyn määrän puutavaraa ostajalle. Kyseinen puutavara oli korjattava, koska asianomaisia puita ei ollut vielä kaadettu. Asianomaisista puumääristä tehty sopimus johtaa näin ollen siihen, että tuotteiden ensimmäinen sisämarkkinoille saattaminen kuuluu puutavara-asetuksen soveltamisalaan, koska kyseisen puutavaran kaupallinen ketju alkaa mainittuna ajankohtana. Siten kantaja toimi kyseisessä liiketoimessa toimijana, ja sillä on puutavara-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukainen velvollisuus käyttää asianmukaisen huolellisuuden järjestelmää. Kantajahan on ainoa henkilö, joka voi laillisesti osoittaa, että kyseiset tuotteet saatettiin ensimmäisen kerran markkinoille sovellettavan Slovakian lainsäädännön mukaisesti.

44. Toimijan määrittämisen kannalta on merkityksetöntä, kuka fyysisesti kaatoi kyseiset puut. Koska ainoastaan toimija voi täyttää asianmukaista huolellisuutta koskevan velvollisuuden varmistaa puunkorjuun laillisuus, puunkorjuun delegoiminen kolmannelle henkilölle ei voi vapauttaa kantajaa sille puutavara-asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa asetetusta velvollisuudesta noudattaa asianmukaista huolellisuutta.

45. Päinvastainen tarkoittaisi, että puutavaran tai puutuotteiden markkinoille saattaminen voitaisiin erottaa puutavara-asetuksen 4 artiklan 2 kohdasta johtuvasta velvollisuudesta varmistaa kyseisen puunkorjuun laillisuus. Tästä puolestaan saattaa seurata, että puutavaraa ja puutuotteita saatetaan sisämarkkinoille, ilman että näin tekevä tai siitä vastuussa oleva henkilö pystyy osoittamaan toteen puunkorjuun laillisuutta kyseiselle henkilölle asetettujen velvollisuuksien mukaisesti. [26]

[26] Istunnossa keskusteltiin siitä, kuka olisi toimija hypoteettisessa skenaariossa, jossa henkilö kaataa puun ilman lupaa myydäkseen siitä saatavan puutavaran tai puutuotteet sisämarkkinoilla. Toimiiko tämäntyyppisessä skenaariossa puutavara-asetuksen 2 artiklan c alakohdassa tarkoitettuna toimijana metsänhoitaja vai ”puuvaras”? Tämä ei mitä todennäköisimmin ole sellainen skenaario, joka unionin lainsäätäjällä oli mielessään sen antaessa puutavara-asetuksen. Koska tällainen tilanne saattaa kuitenkin syntyä käytännössä, minun ja Slovakian hallituksen näkemyksen mukaisesti puutavara-asetuksessa tarkoitettu toimija olisi edelleen metsänhoitaja eikä puuvaras. Tämä johtuu siitä, että ainoastaan ensiksi mainittu pystyy varmistamaan puunkorjuun laillisuuden ja siten täyttämään puutavara-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisen velvollisuuden noudattaa asianmukaista huolellisuutta. Toisaalta puuvaras ei voisi koskaan täyttää kyseistä velvollisuutta eikä siten pystyisi käynnistämään sitä kaupallista ketjua sisämarkkinoilla, jota puutavara-asetuksella pyritään sääntelemään. Asianmukaista huolellisuutta koskeva velvoite täytettäisiin tällaisessa skenaariossa siten, että metsänhoitaja kirjaa asianmukaisen huolellisuuden järjestelmäänsä muun muassa kuvauksen laittomasti kaadetuista puista ja arvioinnin, jonka mukaan vaarana on, että varastettu puutavara saatetaan laittomasti sisämarkkinoille.

46. Käsiteltävän asian yhteydessä ostajasta voisi tulla toimija vain, jos kantaja olisi myynyt tai siirtänyt puiden hallinnointioikeudet ennen niiden korjuuta. Vain siinä tapauksessa ostaja tekisi päätöksen kaataa puut ja saattaa niistä saatavan puutavaran tai puutuotteet markkinoille.[27] Tästä ei kuitenkaan nähtävästi sovittu käsiteltävässä asiassa, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistettava.

47. Nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevassa tilanteessa kantaja toimi näin ollen toimijana. Kantajalla olisi siten pitänyt olla käytössä asianmukaisen huolellisuuden järjestelmä, jotta varmistetaan muun muassa sovellettavan Slovakian lainsäädännön noudattaminen.

IV Ratkaisuehdotus

48. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Najvyšší správny súd Slovenskej republikyn esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Puutavaraa ja puutuotteita markkinoille saattavien toimijoiden velvollisuuksien vahvistamisesta 20.10.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 995/2010 2 artiklan b alakohtaan sisältyvää markkinoille saattamisen käsitettä

on tulkittava siten, että

se käsittää kyseisen asetuksen liitteessä 1 tarkoitetun raaka- tai polttopuun myynnin vastiketta vastaan, kun ostaja korjaa puun sopimuksen perusteella myyjän ohjeiden mukaisesti ja valvonnassa.

[27] Tämä vaikuttaa myös olevan tilanne, johon komission 12.12.2016 antaman tiedonannon ”EU:n puutavara-asetusta koskeva ohjeasiakirja” (C(2016) 755 final, s. 18 ja 19), skenaario 10 a perustuu. Kyseisessä asiakirjassa todetaan merkityksellisin osin seuraavaa: ”[Skenaarioissa 10 ja 10 a korostuu se seikka, että pystypuusto ei kuulu asetuksen soveltamisalaan. Sopimusjärjestelyjen yksityiskohdista riippuen ’toimija’ voi olla joko metsänomistaja tai yritys, jolla on oikeus korjata puutavaraa liiketoimintansa kautta tapahtuvaa jakelua tai käyttöä varten.] – – Metsänomistaja Z myy yritykselle A oikeuden korjata maaltaan pystypuustoa A:n liiketoiminnan kautta tapahtuvaa jakelua tai käyttöä varten. Yrityksestä A tulee toimija, kun se korjaa puutavaran liiketoiminnassaan tapahtuvaa jakelua tai käyttöä varten.”