Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
R. NORKUS
представено на 22 май 2025 година [1]

Дело C-117/24

JYSK Kereskedelmi Kft.
срещу
Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal

(Преюдициално запитване от Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд, Унгария)

„Преюдициално запитване — Околна среда — Задължения на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал — Използване, поддръжка и оценка на система за надлежна проверка — Обхват — Достъп на оператор до система, поддържана от неговото дружество майка“

1. Настоящото преюдициално запитване се отнася до тълкуване на разпоредбите на член 4, параграфи 2 и 3 във връзка член 6, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 995/2010 [2]. Всъщност в настоящия случай Съдът следва да се произнесе по обхвата на задълженията на оператор, който пуска за пръв път дървен материал и изделия, получени от такъв дървен материал, на вътрешния пазар, и по-специално когато този оператор е част от група дружества.

I. Правна уредба

A. Регламент (ЕС) № 995/2010

2. Член 1 от Регламент (ЕС) № 995/2010, озаглавен „Предмет“, гласи следното:

„Настоящият регламент определя задълженията на операторите, които пускат за пръв път дървен материал и изделия от дървен материал на вътрешния пазар, както и задълженията на търговците“.

3. Член 2 от този регламент е озаглавен „Определения“ и предвижда:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[…]

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година за определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал (ОВ L 295, 2010 г., стр. 23).

б) „пускане на пазара“ означава доставка с всякакви средства, независимо от използваната техника на продажба, на дървен материал или изделия от дървен материал за пръв път на вътрешния пазар с цел дистрибуция или употреба в процеса на търговска дейност, срещу заплащане или безплатно. […]

в) „оператор“ означава всяко физическо или юридическо лице, което пуска на пазара дървен материал или изделия от дървен материал;

[…]“.

4. Съгласно член 4 от посочения регламент, озаглавен „Задължения на операторите“:

„1. Забранява се пускането на пазара на незаконно добит дървен материал или на изделия, получени от такъв дървен материал.

2. Операторите извършват надлежна проверка, когато пускат на пазара дървен материал или изделия от дървен материал. За тази цел те използват рамка от процедури и мерки, наричана по-долу „система за надлежна проверка“, която е предвидена в член 6.

3. Всеки оператор поддържа и извършва редовна оценка на системата за надлежна проверка, която използва, освен когато операторът използва система за надлежна проверка, установена от организация за мониторинг, посочена в член 8. Като основа на системата за надлежна проверка може да се използват съществуващите съгласно националното законодателство системи за надзор, както и всеки доброволен механизъм за надзор, който отговоря на изискванията на настоящия регламент“.

5. Член 6 от същия регламент е озаглавен „Системи за надлежна проверка“ и предвижда:

„1. Системата за надлежна проверка, посочена в член 4, параграф 2, съдържа следните елементи:

а) мерки и процедури, осигуряващи достъп до следната информация относно доставките от оператора на дървен материал или изделия от дървен материал, които са пуснати на пазара:

– описание, включително търговското наименование и вида изделие, както и обичайното наименование на вида дърво и, когато е приложимо, неговото пълно научно наименование,

– държава на дърводобив, и, когато е приложимо:

i) поднационален регион, в който дървеният материал е добит; както и

ii) концесия за дърводобив,

– количество (изразено в обем, тегло или брой единици),

– наименование и адрес на доставчика на съответния оператор,

– наименование и адрес на търговеца, на когото са доставени дървеният материал и изделията от дървен материал,

– документи или друга информация, посочваща съответствието на този дървен материал и на тези изделия от дървен материал с приложимото законодателство;

б) процедури за оценка на риска, даващи на оператора възможност да анализира и извършва оценка на риска от пускане на пазара на незаконно добит дървен материал или на изделия от такъв дървен материал.

В рамките на тези процедури се взема предвид информацията, посочена в буква а), както и съответните критерии за оценка на риска, включително:

– осигуряването на съответствие с приложимото законодателство, което може да включва системи за сертифициране или други проверени системи [от трето лице], при които се оценява съответствието с приложимото законодателство,

– разпространението на незаконния добив на конкретни дървесни видове,

– разпространението на незаконния дърводобив или незаконните практики в държавата на дърводобив и/или поднационален регион на дърводобив, в който е добит дървеният материал, включително отчитане на случаите на разпространение на въоръжен конфликт,

– санкциите, наложени от Съвета за сигурност на ООН или Съвета на Европейския съюз по отношение на вноса или износа на дървен материал,

– сложността на веригата на доставка на дървен материал и на изделия от дървен материал;

в) освен когато рискът, установен в хода на процедурите за оценка на риска, посочени в буква б), е незначителен — процедури за ограничаване на риска, състоящи се от набор от подходящи и пропорционални мерки и процедури за реално намаляване на този риск и които могат да включват изискването на допълнителна информация или документи и/или изискването за извършване на проверка от трето лице.

[…]“.

6. Член 7 от Регламент № 995/2010 е озаглавен „Компетентни органи“ и параграф 1 от него предвижда:

„Всяка държава членка определя един или повече компетентни органи, които да отговарят за прилагането на настоящия регламент.

[…]“.

7. Член 8 от този регламент е озаглавен „Организации за мониторинг“ и гласи:

„1. Организациите за мониторинг:

а) поддържат и извършват редовна оценка на система за надлежна проверка, предвидена в член 6, и предоставят на операторите правото да я използват;

б) проверяват правилното използване от страна на тези оператори на тяхната система за надлежна проверка;

в) предприемат необходимите действия, в случай че даден оператор не използва правилно тяхната система за надлежна проверка, включително уведомяват компетентните органи в случай на съществено или системно неизпълнение от страна на оператора.

[…]“.

8. Член 10 от посочения регламент е озаглавен „Проверки на операторите“ и предвижда:

„1. Компетентните органи извършват проверки, за да установят дали операторите спазват изискванията, предвидени в членове 4 и 6.

2. Проверките по параграф 1 се извършват по план, който периодично се преразглежда, въз основа на подход, отчитащ риска. Освен това проверки може да се извършват, когато даден компетентен орган разполага със съответна информация, включително въз основа на основателна загриженост, изразена от трети лица, относно спазването на настоящия регламент от страна на определен оператор.

3. Проверките по параграф 1 може да включват, наред с другото:

а) преглед на системата за надлежна проверка, включително на процедурите за оценка на риска и за ограничаване на риска;

б) преглед на документация и данни, удостоверяващи правилното функциониране на системата и процедурите за надлежна проверка;

в) проверки на случаен принцип, включително одиторски проверки на място.

[…]“.

Б. Регламент за изпълнение № 607/2012

9. Член 5 от Регламент за изпълнение № 607/2012[3] е озаглавен „Съхраняване на документация от операторите“ и предвижда:

„1. Информацията относно доставките от оператора съгласно член 6, параграф 1, буква а) от Регламент [№ 995/2010], както и относно прилагането на процедури за намаляване на

[3] Регламент за изпълнение на Комисията от 6 юли 2012 година за подробните правила относно системата за надлежна проверка, както и честотата и характера на проверките на организациите за мониторинг съгласно Регламент (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал (ОВ L 177, 2012 г., стр. 16).

риска, се документира чрез подходящи записи, които се съхраняват в продължение на 5 години и се предоставят на разположение на компетентния орган за проверки.

2. При прилагането на системата си за надлежна проверка операторите трябва да са в състояние да демонстрират как събраната информация е проверена въз основа на критериите за риска, предвидени в член 6, параграф 1, буква б) от Регламент [№ 995/2010], как е взето решение относно мерките за намаляване на риска и как операторът е определил степента на риска“.

II. Фактите по главното производство, отправеният преюдициален въпрос и производството пред Съда

10. JYSK Kereskedelmi Kft (наричано по-нататък „JYSK Унгария“) е дружество, учредено по унгарското право, което търгува с дървен материал и изделия от дървен материал и като такова внася дървен материал и изделия от дървен материал от трети държави. То е притежавано изцяло от дружеството майка LLG A/S (наричано по-нататък „дружеството майка“), вписано в Дания и осъществяващо дейност в областта на продажбата на изделия от дървен материал. JYSK Унгария извършва операции по внос самостоятелно, без намесата на дружеството майка.

11. През 2023 г. Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (Национална агенция за безопасност на хранителната верига) (наричана по-нататък „Националната агенция“), която е компетентният орган, отговарящ за прилагането на Регламент № 995/2010 в Унгария, извършва проверка в помещенията на JYSK Унгария, при която наред с другото проверява дали последното разполага със система за надлежна проверка (наричана по-нататък „СНП“) в съответствие с този регламент. При проверката се установява, че JYSK Унгария използва СНП, разработена от неговото дружество майка и основаваща се на анализи на риска, извършени както от последното, така и от Preferred by Nature, организация за мониторинг по смисъла на член 8 от посочения регламент. Дружеството майка има многобройни дъщерни дружества в Европа, като всички те използват същата СНП.

12. С решение от 26 май 2023 г. Националната агенция установява нарушение на Регламент № 995/2010 от страна на JYSK Унгария, налага му глоба и му нарежда да създаде собствена СНП, с мотива, че не разполага със СНП, установена от негово име и създадена изрично във връзка с извършваната от него дейност, или че не използва СНП, установена от организация за мониторинг по смисъла на член 8 от Регламент № 995/2010.

13. JYSK Унгария оспорва това решение пред Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд, Унгария), който е запитващата юрисдикция в настоящото дело, като твърди, че поддържаната от дружеството майка СНП може да се разглежда като негова собствена система. Регламент № 995/2010 налагал само задължението за използване на СНП, а не за създаване на такава.

14. От своя страна Националната агенция счита, че самият оператор по смисъла на Регламент № 995/2010 е длъжен да поддържа СНП. Доколкото дружеството майка възлага на дъщерните си дружества самостоятелни задачи като вносители, какъвто е случаят с JYSK

Унгария, което самò осъществява самостоятелно директен внос в Съюза, този регламент налагал на дъщерните дружества и следователно по-специално на JYSK Унгария да поддържат собствена СНП.

15. В този контекст запитващата юрисдикция иска да установи какъв е обхватът на задължението, което операторът има в рамките на предвидената в Регламент № 995/2010 СНП, и по-специално дали за изпълнението на това задължение е достатъчно операторът да използва СНП за събиране на данни и за оценка и ограничаване на риска по отношение на дървения материал и изделията от дървен материал, пускани за пръв път от този оператор на вътрешния пазар, или напротив, такъв оператор трябва да разполага със СНП, установена от негово име и създадена изрично във връзка с извършваната от него дейност.

16. Запитващата юрисдикция отбелязва, че с оглед на самостоятелния характер на дейността на JYSK Унгария самото то, в качеството си на оператор по смисъла на Регламент № 995/2010, има задължения във връзка със СНП. Освен това запитващата юрисдикция уточнява, че при проверка на германското дъщерно дружество на дружеството майка компетентният орган, отговарящ за прилагането на този регламент в Германия, е счел, че това дъщерно дружество е изпълнило задълженията си във връзка със СНП, като е използвало системата, поддържана от дружеството майка.

17. При тези условия Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 4, параграфи 2 и 3 във връзка с член 6, параграф 1 от Регламент [№ 995/2010] да се тълкува в смисъл, че е в съответствие с тези разпоредби операторът да има достъп до посочените в член 6, параграф 1 от този регламент елементи на [СНП], която се поддържа и за която се извършва оценка от неговото дружество майка или се използва от това дружество и е установена от организация за мониторинг по смисъла на член 8 [от този регламент]?“.

18. Актът за преюдициално запитване от 1 февруари 2024 г. постъпва в секретариата на Съда на 14 февруари 2024 г. Писмени становища представят Националната агенция, ответникът в главното производство, унгарското и испанското правителство, както и Европейската комисия. Тези заинтересовани страни, както и жалбоподателят и ответникът в главното производство участват и в съдебното заседание, проведено на 26 февруари 2025 г.

III. Анализ

19. С въпроса си запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали практиката на дъщерно дружество да има достъп до предвидените в член 6, параграф 1 от Регламент № 995/2010 елементи на СНП, която се поддържа и за която се извършва оценка от неговото дружество майка или е установена от организация за мониторинг по смисъла на член 8 и се използва от това дружество майка, е в съответствие с изискванията, произтичащи от този регламент. Ето защо тя иска да установи какъв е обхватът на посочените в член 4, параграфи 2 и 3 от този регламент задължения на операторите. По-конкретно, тя има съмнения дали член 4, параграфи 2 и 3 и член 6, параграф 1 от същия регламент изискват от операторите да разполагат със СНП, установена от тяхно име и създадена изрично във връзка с извършваната от тях дейност.

20. Следва да се отбележи, че в правото на Съюза липсва определение на понятието „СНП“, което е в центъра на въпроса, отправен от запитващата юрисдикция до Съда в настоящото дело. В това отношение член 4, параграф 2 от Регламент № 995/2010 предвижда, че това е рамка от процедури и мерки, чиито критерии са изброени в член 6, параграф 1 от този регламент. Така от това може да се заключи, при тълкуването на тези членове във връзка един с друг, че става въпрос за етапен метод, с който операторите могат да идентифицират и ограничат риска от пускане на пазара на незаконно добит дървен материал или на изделия, получени от такъв дървен материал. В документа с насоки на Комисията относно Регламента на ЕС за дървесината [4] се добавя, че този документиран и проверен етапен метод включва проверки и в рамките на бизнес процес има за цел да постигне резултат, съвместим с преследваните цели.

21. При все това в съдебното заседание е уточнено, че дъщерното дружество, на което дружеството майка е предоставило на разположение създадената от последното СНП, има достъп до всички нейни елементи по смисъла на член 6, параграф 1 от Регламент № 995/2010 и че дружеството майка извършва по-специално оценката и ограничаването на риска за своето дъщерно дружество. Ето защо, за да дам полезен отговор на поставения от запитващата юрисдикция въпрос, при разглеждането на обхвата на задълженията на операторите по член 4, параграфи 2 и 3 и член 6, параграф 1 от този регламент ще взема предвид тези уточнения.

22. Съгласно постоянната съдебна практика, при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза трябва да се вземат предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част [5].

А. Езиково тълкуване

23. Що се отнася до формулировката на разглежданите разпоредби, член 4, параграф 2 от Регламент № 995/2010 гласи, че за да извършват надлежна проверка, когато пускат на пазара дървен материал или изделия от дървен материал, операторите „използват“ СНП. Параграф 3 от този член предвижда, че всеки оператор „поддържа и извършва редовна оценка на [СНП], която използва, освен когато операторът използва [СНП], установена от организация за мониторинг, посочена в член 8“.

24. В самото начало следва да се отбележи, че видно от формулировката на член 4, параграфи 2 и 3, на операторите, които пускат за пръв път дървен материал и изделия от дървен материал на пазара, се налагат два вида задължения: от една страна, задължението да използват СНП, и от друга страна, задължението да я поддържат и оценяват [6].

25. Първото задължение, отнасящо се до използването на СНП, е уточнено в посочения член 4, параграф 2, който изрично препраща към член 6 от Регламент № 995/2010, в който са посочени елементите, които трябва да съдържа СНП. От тълкуването на тези членове във връзка един с друг е видно, че задължението за използване на СНП е неразривно

[4] Известие на Комисията от 12 февруари 2016 г. —Указателен документ относно Регламента на ЕС за дървесината C(2016) 755 final. Този документ, който може да бъде квалифициран като „soft law“ или като правно необвързващи правила, все пак представлява полезна препратка за целите на изпълнението и прилагането на Регламент № 995/2010.

[5] Решение от 5 септември 2024 г., W. GmbH (C-67/23, EU:C:2024:680, т. 70).

[6] Това тълкуване се налага, от една страна, поради самата структура на член 4 от Регламент № 995/2010, който разграничава задълженията в параграфи 2 и 3, и от друга страна, поради различната терминология, използвана за описание на тези задължения, както беше посочено в тази точка от настоящото заключение.

свързано с предприемането на подходящи мерки, основаващи се на елементите, съставляващи тази СНП. В това отношение тези мерки трябва: i) да предоставят на оператора достъп до информация относно дървения материал и изделията от дървен материал, които той пуска на пазара; ii) да му дадат възможност въз основа на тази информация да анализира и извършва оценка на риска от пускане на пазара на незаконно добит дървен материал или на изделия от такъв дървен материал; iii) да му дадат възможност да ограничи този риск, ако той не е незначителен [7].

26. Освен това задължението за използване на СНП има пряко отношение към нейното съдържание, а именно конкретните елементи, от които се състои и които логично могат да се променят в зависимост от специфичната търговска дейност на всеки оператор. Следва да се добави, че с оглед на формулировката на тези елементи, посочени в член 6, параграф 1 от Регламент № 995/2010, според мен СНП трябва да е свързана с търговската дейност, чрез която операторът пуска на пазара дървен материал или изделия от дървен материал. Тези елементи трябва да позволяват по-специално да се оцени и ограничи специфичният риск, породен от тази дейност [8].

27. От друга страна, съгласно текста на член 4, параграф 3 от Регламент № 995/2010 второто задължение, свързано с поддържането и извършването на оценка на СНП, се прилага за самата рамка, в която са включени елементите на СНП. Следователно поради редовните оценки, които налага, това задължение, в сравнение със задължението, посочено в член 4, параграф 2 от този регламент, засяга по-общо самото функциониране на СНП като метод [9], който логично трябва да бъде приспособен към търговската дейност на оператора.

28. След това уточнение следва да се отбележи, че разглежданият регламент не дава определение на глаголите „използвам“, „поддържам“ и „оценявам“, употребени за описание на задълженията, които той налага на операторите. Въпреки това тяхното обичайно значение в контекста на пускането на пазара на дървен материал или изделия от такъв дървен материал предполага, че те се отнасят до действията по прилагане, поддържане и преценка на СНП.

29. По-конкретно, Комисията изтъква разликата между *поддръжката* на СНП, която се състои в осигуряване на достъпа до предвидените в член 6 от Регламент № 995/2010 мерки и процедури, което е задължение на операторите, и *установяването* на тази система, което

[7] Член 6, параграф 1 от Регламент № 995/2010. В това отношение според мен е важно да се подчертае, че член 6, параграф 1, букви б) и в), тълкуван във връзка с член 4, параграф 2 от този регламент, се отнася до оценката и ограничаването на *риска* за разлика от оценката на СНП, посочена в член 4, параграф 3 от посочения регламент.

[8] Този извод се налага с оглед на текста на член 6, в който се посочват „[…] [информацията] относно доставките от оператора на дървен материал или изделия от дървен материал, които са пуснати на пазара“ и „процедури за оценка на риска, даващи на оператора възможност да анализира и извършва оценка на риска от пускане на пазара на незаконно добит дървен материал или на изделия от такъв дървен материал“, а именно извършваните от този оператор действия, свързани с търговската дейност по пускане на пазара на такъв дървен материал или изделия от такъв дървен материал.

[9] Според мен целта на задължението, посочено в член 4, параграф 2 от Регламент № 995/2010, е да се избегне конкретният риск от пускане на пазара за пръв път на незаконно добита партида дървен материал и изделия от такъв дървен материал. За сметка на това задължението, предвидено в член 4, параграф 3, има за цел да гарантира по-общо, че СНП, прилагана от оператора за цялата му търговска дейност, е подходяща като метод за предотвратяване на възникването на такива рискове, и по-специално за откриване на слабости в това предотвратяване. С други думи, считам, че задължението, предвидено в член 4, параграф 2, може да се определи като конкретно действие, прилагано към всеки продукт, който е част от търговската дейност на оператора и е обусловено от времева гледна точка от пускането на пазара на тези продукти. Следователно то е отделно действие, доколкото трябва да се извършва при всяко пускане на пазара. Обратно, посоченият член 4, параграф 3 се отнася до действие с общ обхват, което не се прилага към продукта, а към самия метод. Поради това то е периодично.

не е от тяхната компетентност[10]. От своя страна Националната агенция прави разграничение между, от една страна, *установяването*, *прилагането* и *периодичния надзор* на собствена СНП и от друга страна, *използването* на СНП, изрично разработена от организация за мониторинг във връзка със съответната дейност на пазара и чието правилно използване се проверява редовно от тази организация. Освен това, както е видно от преюдициалното запитване, JYSK Унгария е упреквано по-специално, че не разполага със СНП, създадена от негово име и въведена изрично за извършваната от него дейност[11].

30. В това отношение, на първо място, следва да се отбележи, че задължението за установяване на СНП не е нито предвидено, нито определено в Регламент № 995/2010, според който задълженията на операторите по отношение на СНП се изчерпват с нейното използване, поддържане и оценяване[12]. От глаголите „използвам“, „поддържам“ и „оценявам“ не е видно, че те включват създаването на СНП от оператора. Напротив, употребата на израза „[СНП], която използва [операторът]“ в сравнение със „[СНП], установена от организация за мониторинг“ в член 4, параграф 3 от Регламент № 995/2010 позволява да се подчертае разликата между съответните задължения на тези субекти.

31. На второ място съгласно текста на член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент № 995/2010 отговорността за използването, поддръжката и оценката е на операторите. По-специално, що се отнася до задължението за използване на СНП, формулировката, използвана в член 4, параграф 2, според моето разбиране налага безусловно това задължение[13] само на оператора. С други думи, текстът на този член не позволява на оператора да се освободи от това задължение, като го делегира на друго физическо или юридическо лице[14].

32. Доколкото обаче член 4, параграф 2 трябва да се тълкува във връзка с член 6, параграф 1 от Регламент № 995/2010, това съвместно тълкуване, изглежда, предполага известна гъвкавост при прилагането на някои елементи на СНП, посочени във втория член. Що се отнася, от една страна, до елемента на СНП, свързан с предприемането на „мерки и процедури, осигуряващи достъп до информация[, свързана с] дървения материал [и] изделията от дървен материал, които [операторът пуска] на пазара“, следва да се отбележи, че формулировката на член 6, параграф 1, буква а) от Регламент № 995/2010 не позволява да се изключи възможността информацията, до която операторът трябва да има достъп, да бъде събирана от трето лице за сметка на този оператор.

33. От друга страна, що се отнася до елементите на СНП, отнасящи се по същество до „процедурите за оценка на риска“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Регламент № 995/2010, следва да се отбележи, че в буква б), втора алинея, първо тире той предвижда, че един от релевантните критерии за оценка на рисковете, а именно осигуряването на съответствие с приложимото законодателство, може да включва системи за сертифициране или други системи за проверка на трети лица. Що се отнася до „процедурите за ограничаване на риска“ по смисъла на член 6, параграф 1, буква в) от

[10] Правното значение на това разграничение сочи, че е възможно задълженията по Регламент № 995/2010 да бъдат спазени от оператор, ако той използва, поддържа и извършва оценка на СНП, дори тя да е създадена от трето лице. За сметка на това тези задължения не са спазени, ако самият оператор е създал СНП, без обаче да я използва, поддържа или извършва оценка за нея в съответствие с изискванията на този регламент.

[11] Вж. точка 12 от настоящото заключение.

[12] В контекста на настоящото дело, и по-специално с оглед на фактическата обстановка по спора в главното производство, разбирам установяването на СНП в смисъл, че тя е изготвена от самия оператор (без обаче да изключвам възможността да е изготвена от трето лице, което я е разработило от името и/или за сметка на този оператор).

[13] В смисъл, че това задължение е свързано с предприемането на мерки въз основа на всички елементи на СНП.

[14] Следва да се отбележи, че страните не спорят, че JYSK Унгария е оператор по смисъла на Регламент № 995/2010, така че съгласно член 4 от този регламент той е длъжен да спазва предвидените в него задължения.

посочения регламент, този член гласи, че те могат да включват изискването за извършване на проверка от трето лице. Следователно формулировката на буква б), втора алинея, първо тире и на буква в), по-специално използването на изразите „може да включва“ и „могат да включват изискването на […] информация […] и/или изискването за извършване на проверка от трето лице“, сочи, че това са възможности, оставени на преценката на операторите, които могат да изберат да бъдат подпомагани от трети лица при прилагането на определени елементи на СНП [15].

34. Ще припомня, че както е уточнено в съдебното заседание, дружеството майка извършва процедурите за оценка и ограничаване на риска за своето дъщерно дружество и му предава резултатите. Въпреки това липсата на изрична забрана информацията, посочена в член 6, параграф 1, буква а) от Регламент № 995/2010, да бъде събирана от трето лице за и/или от името на оператора или операторът да бъде подпомаган в известна степен от трети лица при оценката и ограничаването на риска, предвидени в член 6, параграф 1, букви б) и в), не може да се тълкува — съгласно буквата на този член във връзка с член 4, параграф 2 от посочения регламент — в смисъл, че позволява на операторите да се освободят от задължението си за използване на СНП чрез обикновен достъп до всички елементи на тази СНП, какъвто е настоящият случай. Според мен задължението за използване на СНП по смисъла на член 4, параграф 2 трябва да се тълкува като изискващо от операторите да предприемат подходящи мерки, за да предотвратят пускането на пазара на незаконно добит дървен материал и изделия от такъв дървен материал, което in fine предполага проактивно поведение от страна на оператора.

35. При тези обстоятелства, с оглед на езиковото тълкуване на член 4, параграф 2 във връзка с член 6, параграф 1 от Регламент № 995/2010 не може да се разреши обикновен достъп до елементите на СНП, тъй като това представлява пълно освобождаване на оператора от задължението за използване на СНП по смисъла на тези членове.

36. Що се отнася до второто задължение — за редовно поддържане и извършване на оценка на СНП, макар член 4, параграф 3 от Регламент № 995/2010 да гласи, че това е задължение на „всеки оператор“, той предвижда и изключение, посочено чрез въвеждането му с предлога „освен“, а именно когато операторът използва СНП, установена от организация за мониторинг по смисъла на член 8 от този регламент [16]. Езиковото тълкуване на член 4, параграф 3 сочи, че използването на СНП от дъщерно дружество, когато тази система по същество се поддържа и оценява от дружеството майка, трябва да бъде изключено, тъй като единственото предвидено изключение, изглежда, се отнася до организациите за мониторинг.

37. Нещо повече, що се отнася до хипотезата, при която дъщерно дружество използва СНП, установена от организация за мониторинг, при положение че правото да я използва, е предоставено на дружеството майка, следва да се отбележи, че това положение предполага повече участници, отколкото Регламент № 995/2010 изрично допуска. Подобно положение освен това не е изрично предвидено в член 4, параграфи 2 и 3 и член 6 от посочения регламент.

[15] Това има значително практическо въздействие, особено за операторите, които са юридически лица, още повече за групите дружества, какъвто е настоящият случай.

[16] Според мен това различие, отнасящо се до субекта, върху който пада тежестта на изпълнение на това задължение, е обосновано с оглед на факта, че организацията за мониторинг, която е трето лице спрямо търговската дейност на оператора, следва да отговаря само за „рамката“, в която се включват елементите (вж. т. 27 от настоящото заключение), докато съгласно буквата на разглежданите разпоредби задължението за предприемане на мерки въз основа на тези елементи винаги е на оператора (вж. т. 31 от настоящото заключение).

38. Следователно според мен обхватът на задълженията на операторите, а именно използването на СНП, в смисъл че операторът е отговорен за предприемането на подходящи мерки в съответствие с тази СНП, от една страна, и поддържането и извършването на оценка на тази СНП, чието изпълнение вместо на оператора може да бъде възложено на организация за мониторинг, от друга страна, изрично следва от буквата на член 4, параграфи 2 и 3 и член 6, параграф 1 от Регламент № 995/2010. От това следва също, че тези действия по използване, поддръжка и оценка трябва логично да бъдат свързани с икономическата дейност на оператора.

Б. Контекстуално тълкуване

39. Що се отнася до контекстуалното тълкуване на член 4, параграфи 2 и 3 и член 6, параграф 1 от Регламент № 995/2010, според мен то потвърждава обхвата на задълженията на операторите, изведен от езиковото тълкуване на разглежданите разпоредби.

40. По-специално, от съображение 12 от Регламент № 995/2010 по същество е видно, че предвидените в този регламент специални мерки са насочени към поведението на операторите. Съображение 16 предвижда, че операторите, които внасят дървен материал, предприемат всички подходящи мерки, за да гарантират, че не пускат на вътрешния пазар незаконно добит дървен материал или изделия, получени от такъв дървен материал. Член 2, параграф 2 от Регламент за изпълнение № 607/2012 посочва „задължението на оператора да прилага мерки […], осигуряващи достъп до информацията, посочена в член 6, параграф 1, буква а) от [Регламент № 995/2010] […], по отношение на всяка *пусната от него на пазара* партида дървен материал и изделия от дървен материал“ [17]. Освен това член 5, параграф 1 от този регламент за изпълнение налага на операторите задължението да водят подходящи записи за събраната информация и прилагането на процедурите за намаляване на риска, а член 5, параграф 2 — способността да демонстрират по същество как събраната информация е проверена, как е взето решение относно мерките за намаляване на риска и как е определена степента на риска.

41. От този контекст, който според моето разбиране също изисква проактивно поведение от страна на оператора, ясно следва, че тежестта на задълженията по Регламент № 995/2010 пада върху операторите във връзка с тяхната търговска дейност по пускане за пръв път на дървен материал или изделия от дървен материал на вътрешния пазар. Следователно от това според мен може да се заключи, че важният елемент е ефективността на установената с този регламент система за защита, която има за цел да предотврати търговията с незаконно добит дървен материал. Логично, нейната ефективност няма да бъде гарантирана, ако използваната СНП не е съобразена с икономическата дейност на оператора, т.е. ако не се основава на информация, отнасяща се до неговата икономическа дейност.

42. В това отношение, ако се приеме, както обяснява JYSK Унгария в съдебното заседание, че СНП е съобразена с търговската му дейност, в смисъл че информацията, събирана от дружеството майка за неговото дъщерно дружество, действително се отнася до закупените от последното продукти и че оценката и ограничаването на риска се извършват въз основа на тази информация, което запитващата юрисдикция трябва да провери, следва да се подчертае, че не самият оператор по смисъла на Регламент № 995/2010, т.е. дъщерното дружество, а неговото дружество майка използва СНП по смисъла на член 4, параграф 2

[17] Курсивът е мой.

във връзка с член 6, параграф 1 от този регламент. Всъщност именно дружеството майка предприема мерки въз основа на всички тези елементи на СНП, като дъщерното дружество само има достъп до тези елементи.

43. Както обаче е видно от точки 40 и 41 от настоящото заключение, контекстът, в който се вписват член 4, параграфи 2 и 3 и член 6, параграф 1, според мен не позволява на оператора да се освободи от това задължение, като прехвърли цялото му изпълнение на друго физическо или юридическо лице. Всъщност, без да се засяга известна гъвкавост при прилагането на някои елементи на СНП [18], операторът остава обвързан със задължението да я използва, както е описана в точки 25, 26 и 34 от настоящото заключение, което предполага проактивно поведение от негова страна.

44. В настоящия случай дъщерно дружество, което извършва самостоятелна търговска дейност, не може, без да наруши установената с Регламент № 995/2010 система, да прехвърли вземането на решения и по-общо — проактивното поведение, като например оценката на риска и предприемането на мерки за неговото ограничаване, на своето дружество майка, което също извършва самостоятелна търговска дейност. Тази система налага на оператора, в случая — това дъщерно дружество, задължението да приспособи поведението си, за да предотврати пускането за пръв път на незаконно добит дървен материал или изделия от такъв дървен материал на вътрешния пазар.

45. Следва обаче да се отбележи, че Регламент № 995/2010 предвижда възможност за освобождаване на оператора от задължението за поддържане и редовна оценка на СНП, при условие че той използва СНП, установена от организация за мониторинг [19]. Въпреки това от контекста, в който се вписват член 4, параграфи 2 и 3 и член 6, параграф 1 от този регламент, ясно следва, че това освобождаване се отнася само до задължението за редовна поддръжка и оценка. За сметка на това задължението за използване на СНП винаги пада върху оператора [20].

46. Член 8 от Регламент 995/2010, както сочи заглавието му, урежда организациите за мониторинг и предвижда, че те могат да осигурят поддръжката и извършването на оценка на предоставена от тях на оператора СНП. Параграф 2 от този член налага конкретни условия по отношение на дадена организация, за да може да поиска да бъде призната за организация за мониторинг [21]. Всъщност строгият контрол на функциите по поддръжка и извършване на оценка на СНП от образувание, различно от самия оператор, произтича от отговорността, свързана с тази задача, а именно да се гарантира, че прилаганият метод предотвратява пускането за пръв път на незаконно добит дървен материал или изделия от такъв дървен материал на вътрешния пазар. Този подход е обоснован от значението, което се придава на предотвратяването на незаконната сеч. Освен това посоченият член 8, параграф 1 изисква от организациите да проверяват правилното използване от операторите на тяхната СНП и да предприемат действия в случай на неправилното ѝ използване.

[18] Вж. точки 32 и 33 от настоящото заключение.

[19] Член 4, параграф 3 от Регламент № 995/2010.

[20] Всъщност, както предвижда член 8, параграф 1, буква а) от Регламент № 995/2010, организациите за мониторинг „поддържат и извършват редовна оценка на [СНП], предвидена в член 6, и предоставят на операторите правото да я използват“.

[21] По същество това са условия, свързани с юридическата правосубектност и законното установяване в Съюза, с уменията и способността за изпълнение на специфични функции, както и с липсата на конфликт на интереси при изпълнението на тези функции.

47. В това отношение може да се постави въпросът дали в настоящия случай може да се направи аналогия между организация за мониторинг и дружество майка, което поддържа и извършва оценка на СНП, използвана от неговото дъщерно дружество [22]. Безспорно от практическа гледна точка не може да се изключи, че всеки субект в рамките на група дружества би могъл, с оглед на финансовите интереси на групата, да създаде СНП и да предостави правото на ползване на друг субект в същата група, като същевременно се ангажира с нейната поддръжка и оценка, подобно на организация за мониторинг. Важно е обаче изискванията към първия субект да не са по-малко строги от предвидените в член 8, параграф 2 от Регламент № 995/2010 за организациите, които желаят да бъдат признати за организации за мониторинг.

48. С основание може да се постави въпросът дали в рамките на група дружества субектът, който предвид своята компетентност и своя капацитет има право да поддържа и оценява СНП подобно на организация за мониторинг, би уведомил ефективно компетентните органи за всяко значително или системно неизпълнение на задълженията от страна на субект от групата, на който е предоставил правото да използва тази СНП [23]. Това е още по-несигурно, тъй като тези субекти принадлежат към една и съща стопанска единица поради тесните връзки в рамките на групата. Всъщност такова уведомяване на компетентните органи би могло in fine да доведе до санкция, която може да засегне финансовите интереси на тази единица като цяло. При тези обстоятелства фактът да се допусне, че в настоящия случай дружество майка може да поддържа и оценява СНП на негово дъщерно дружество, може да доведе, с оглед на търговската логика с цел реализиране на печалба, до заобикаляне на установената с Регламент № 995/2010 система.

49. В допълнение, в случай че дъщерно дружество използва СНП, установена от организация за мониторинг, при положение че правото на ползването ѝ е предоставено на дружеството майка, следва да се подчертае, че това положение може да бъде проблематично. Всъщност, когато организация за мониторинг разреши на оператор да използва СНП, тя поема конкретни задължения, които няма при липсата на такова споразумение и по-общо, когато дори не е запозната с такова използване. Следователно такава конфигурация, изглежда, е несъвместима със системата, установена с Регламент № 995/2010.

B. Телеологично тълкуване

50. Що се отнася до телеологичното тълкуване, следва да се припомни, че целта на Регламент № 995/2010 е борбата с незаконната сеч и свързаната с нея търговия [24]. Следователно, като акт, насочен към опазването на околната среда, този регламент преследва по-общо цели, различни от преследваните от дружествата.

51. В това отношение следва да се отбележи, че макар в търговската дейност да са важни възможността за извършване на трансгранични дейности, приспособяването към пазарните условия и намирането на пазарни възможности — откъдето произтича интересът към създаването на група дружества, която от икономическа гледна точка е благоприятна за тази дейност — подобни съображения според мен не са релевантни в областта на опазването на околната среда, за която става въпрос в настоящия случай.

[22] При условие че това използване по смисъла, описан в точки 25, 26 и 34 от настоящото заключение, е установено.

[23] В съответствие със задълженията на организациите за мониторинг по член 8, параграф 1, буква б) от Регламент № 995/2010.

[24] Съображение 31 от Регламент № 995/2010.

52. Вярно е всъщност, че връзката между опазването на околната среда и развитието на предприятията трябва да се възприема така, че да не се възпрепятства излишно растежът на последните на вътрешния пазар. Например следва да се избягва налагането на операторите на ненужна административна тежест за създаване на нови СНП, ако те вече използват системи, отговарящи на изискванията на Регламент № 995/2010[25]. От основно значение са и предоставянето на техническа помощ на малките и средните предприятия и улесняването на обмена на информация, за да им се помогне да изпълняват екологичните си задължения по посочения регламент[26]. При все това съображенията, свързани с интересите на дружествата, по-специално финансовите ползи, които те извличат от използването на една и съща СНП, не следва по никакъв начин да имат предимство пред екологичните съображения, нито да освобождават операторите от задължението да извършват надлежна проверка в съответствие с изискванията на посочения регламент.

53. В това отношение мерките, въведени с Регламент № 995/2010, са насочени към постигането на резултат, съответстващ на преследваните с този регламент цели. Всъщност операторите „предприемат необходимите стъпки, за да гарантират, че на вътрешния пазар не се пускат незаконно добит дървен материал и изделия, получени от такъв дървен материал […] чрез система от мерки и процедури, за да намалят до минимум риска от пускане на вътрешния пазар на незаконно добит дървен материал и изделия, получени от такъв дървен материал“[27]. С други думи, в рамките на своята търговска дейност операторите са длъжни да постигнат конкретен резултат, а именно да намалят риска от пускане на пазара на незаконно добит дървен материал и изделия от такъв дървен материал до незначително ниво. Следователно задължението за извършване на надлежна проверка по член 4, параграфи 2 и 3 и член 6, параграф 1 от Регламент № 995/2010 е сходно със задължението за постигане на резултат.

54. От една страна, задължението за използване на СНП трябва да се счита за изпълнено, когато операторът е в състояние да докаже, че това използване му е позволило да постигне желания резултат, като посочи как събраната информация е проверена въз основа на критериите за риска, предвидени в член 6, параграф 1, буква б) от този регламент, как е взето решение относно мерките за намаляване на риска и как операторът е определил степента на риска[28].

55. От друга страна, задължението за поддръжка и извършване на редовна оценка на СНП, с оглед на постигането на очакваните резултати, може да се счита за изпълнено, когато с помощта на съответните документи се докаже, че са извършени редовни проверки от самия оператор или от организация за мониторинг[29], за да се провери правилното функциониране на СНП в съответствие с Регламент № 995/2010.

[25] Съображение 18 от Регламент № 995/2010.

[26] Съображение 25 от Регламент № 995/2010.

[27] Съображение 16 от Регламент № 995/2010.

[28] Член 5, параграф 2 от Регламент за изпълнение № 607/2012.

[29] Що се отнася до организациите за мониторинг, следва да се отбележи, че те на свой ред подлежат на редовни проверки от компетентните органи съгласно член 8, параграф 4 от Регламент № 995/2010.

56. Това заключение се подкрепя от обстоятелството, че нарушението на забраната за пускане на вътрешния пазар на незаконно добит дървен материал или на изделия от такъв дървен материал се наказва със санкции, предвидени от държавите членки [30]. Санкциите обаче са насочени към операторите по смисъла на Регламент № 995/2010, тъй като именно върху тях тежат наложените от този регламент задължения.

57. При все това Комисията обяснява, че генезисът на Регламент № 995/2010 свидетелства за желанието на операторите да се предостави известна гъвкавост при избора на СНП. От предложението за този регламент е видно, че макар първоначално европейският законодател да е искал да наложи по-строго задължение на операторите, а именно създаването на СНП [31], това желание е било изоставено в хода на законодателния процес, като на операторите е била оставена възможност да избират между собствена система, СНП, предоставена от организация за мониторинг, и система, предоставена от трето лице [32].

58. По мое мнение тази възможност за използване на СНП, предоставена от трето лице, което не е организация за мониторинг, в случая — друго предприятие в рамките на група дружества, все пак не освобождава оператора от задължението му да поддържа и оценява тази СНП, противно на схващането на Комисията. Както беше установено по-горе [33], подобно тълкуване би било в противоречие както с текста, така и с контекста на съответните разпоредби, според които само признати от Комисията и редовно проверявани от компетентните органи на държавите членки организации за мониторинг могат да поемат тези задължения. От това следва, че целта на законодателя да не изисква от операторите да създават СНП, не е отразена в избора му да ги освободи от задължението да поддържат и извършват оценка на използваните от тях СНП. Според мен под „постигане на тази цел“ следва да се разбира възможността за използване на СНП, предвидени в Регламент № 995/2010, като например съществуващи съгласно националното законодателство системи за надзор или доброволни механизми за надзор, при условие че тези системи отговарят на изискванията на този регламент [34], а именно СНП, които по своето естество не са установени от операторите, които ги използват.

59. С оглед на целите на Регламент № 995/2010 тази възможност не може да бъде разбирана като позволяваща само достъп до СНП, предоставена от всяко трето лице, включително такова, принадлежащо към същата група дружества, което поддържа и оценява тази СНП. Освен това заключението, че дъщерното дружество може да има достъп до елементите на установена от организация за мониторинг СНП, чието право на ползване е предоставено на дружеството майка, не може да бъде прието с оглед на целите на този регламент, който се налага поради изложените по-горе причини [35].

[30] Съображение 27, член 4, параграф 1 и член 19 от Регламент № 995/2010.

[31] Вж. член 3, параграф 2 от предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал, COM(2008) 644 окончателен от 17 октомври 2008 г.

[32] Изложение на мотивите на Съвета относно позицията му на първо четене, междуинституционално досие 2008/0198 (COD), 5885/4/10 REV 4 ADD 1.

[33] Вж. точки 24—38 и 40—49 от настоящото заключение.

[34] Член 4, параграфи 3, второ изречение от Регламент № 995/2010.

[35] Задълженията, свързани с извършването на надлежна проверка, са допълнително засилени с приемането на Регламент (ЕС) 2023/1115 на Европейския парламент и на Съвета от 31 май 2023 година за предоставянето на пазара на Съюза и за износа от Съюза на определени стоки и продукти, свързани с обезлесяване и деградация на горите, и за отмяна на Регламент (ЕС) № 995/2010 (ОВ L 150, 2023 г., стр. 206), който вече предвижда, по-специално в член 12, задължение за „създаване“ от операторите на системи за надлежна проверка. Както потвърждава Комисията в съдебното заседание, съгласно новия регламент операторите подлежат на по-строги задължения за надлежна проверка. Тази промяна е обусловена по същество от констатацията за ограничената ефективност на предвидените в Регламент № 995/2010 правила, както по отношение на операторите, така и по отношение на организациите за мониторинг.

60. В допълнение отбелязвам, че запитващата юрисдикция се позовава на положение, което включва, от една страна, дружество майка и от друга страна, негово дъщерно дружество. Струва ми се обаче важно, както вече неколкократно посочих в предходните съображения, че изводите, които трябва да се извлекат от настоящото дело, не трябва да се ограничават само до тази икономическа връзка, обединяваща тези два субекта. В по-общ план, те трябва да се прилагат за всички съществуващи връзки и конфигурации в рамките на групи дружества. Всъщност Регламент № 995/2010 не дава определение на понятието „дружество майка“ (както и на „дъщерно дружество“), а на понятието „оператор“ — в зависимост от извършваната от него търговска дейност, а не в зависимост от икономическите връзки, които той поддържа с други субекти. Ето защо ми се струва, че от правна гледна точка е по-обосновано да се възприеме подход, който не е строго ограничен до връзката „дружество майка — дъщерно дружество“, за да се разгледа този случай, по-специално за целите на доброто правораздаване [36].

61. Накрая, изложените по-горе съображения ми се струват достатъчни, за да се отговори на въпроса, отправен към Съда от запитващата юрисдикция. Поради това не е необходимо да се разглеждат доводите на страните относно това дали националните правила за надлежна проверка попадат в обхвата на по-строгите предпазни мерки по смисъла на член 193 ДФЕС. Този анализ ми се струва още по-малко необходим, тъй като, както е потвърдено в съдебното заседание, Националната агенция обвинява JYSK Унгария, че е нарушило задължението, което има като оператор съгласно член 4, параграф 2 във връзка с член 6, параграф 1 от Регламент № 995/2010.

62. С оглед на изложеното считам, че разпоредбите на член 4, параграфи 2 и 3 във връзка с член 6, параграф 1 от Регламент № 995/2010 трябва да се тълкуват в смисъл, че не е в съответствие с тези разпоредби оператор, който е дружество, принадлежащо към група дружества, да има достъп до посочените в член 6, параграф 1 от този регламент елементи на СНП, която се поддържа и за която се извършва оценка от друго дружество от същата група или която е установена от организация за мониторинг по смисъла на член 8 от посочения регламент и се използва от това друго дружество. Макар да не се изключва възможността за известно съдействие от страна на трето лице при прилагането на елементите на СНП по смисъла на член 6, параграф 1, поведението на оператора трябва да е проактивно при предприемането на мерки в съответствие с тази СНП. Обикновен достъп до елементите на СНП обаче е несъвместим с изискванията, произтичащи от този регламент.

IV. Заключение

63. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставения от Fővárosi Törvényszék (Будапещенски градски съд, Унгария) въпрос, както следва:

„Разпоредбите на член 4, параграфи 2 и 3 във връзка с член 6, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 995/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 20 октомври 2010 година за определяне на задълженията на операторите, които пускат на пазара дървен материал и изделия от дървен материал,

трябва да се тълкуват в смисъл, че

[36] Този подход не противоречи на сентенцията „one case at a time“, а има за цел само да определи елементите с действително правно значение за отговора на отправения до Съда преюдициален въпрос по настоящото дело.

не е в съответствие с тези разпоредби оператор, който е дружество, принадлежащо към група дружества, да има достъп до посочените в член 6, параграф 1 от този регламент елементи на система за надлежна проверка, която се поддържа и за която се извършва оценка от друго дружество от същата група или която е установена от организация за мониторинг по смисъла на член 8 от посочения регламент и се използва от това друго дружество“.