

# Nova Uredba EU o proizvodih, ki ne povzročajo krčenja gozdov

## Glavne obveznosti za države članice EU

---

**Pravna izjava o omejitvi odgovornosti:**

Noben del besedila v tem dokumentu ni pravni nasvet in nobene izjave v tem dokumentu z nobenega vidika in v nobenem primeru ne gre jemati kot zavezujočo trditev prava. Vsebina tega dokumenta je namenjena izključno splošnemu informiranju. Samo na podlagi tega dokumenta se ne smejo sprejemati ukrepi. Organizacija ClientEarth si prizadeva, da bi zagotovila točne informacije, vendar pri tem ne daje nobenega jamstva, niti izrecnega niti implicitnega, glede njihove točnosti. Prav tako organizacija ClientEarth ne prevzema nobene odgovornosti za kakršne koli odločitve, sprejete na podlagi tega dokumenta.

## Contents

<b>1</b>	<b>Glavne ugotovitve .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Ozadje.....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Države članice EU morajo v šestih mesecih imenovati enega ali več pristojnih organov .....</b>	<b>3</b>
	<b>3.1 Pristojni organi morajo imeti »ustrezna pooblastila« .....</b>	<b>3</b>
	<b>3.2 Pristojni organi morajo imeti »funkcionalno neodvisnost« .....</b>	<b>4</b>
	<b>3.3 Pristojni organi morajo imeti ustrezna sredstva .....</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Obveznosti držav članic, ki jih je treba izpolniti v 18 mesecih .....</b>	<b>11</b>
	<b>4.1 Države članice morajo določiti pravila o kaznih.....</b>	<b>11</b>
	<b>4.2 Kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne .....</b>	<b>12</b>
	<b>4.3 Države članice morajo sprejeti »vse potrebne ukrepe« za izvajanje svojih nacionalnih pravil o kaznih .....</b>	<b>13</b>
	<b>4.4 Sposobnost izvajanja in uvedbe »začasnih ukrepov« .....</b>	<b>14</b>
	<b>4.5 Pooblastila carinskih organov za nadzorovanje pošiljk zadevnih proizvodov in začasno ustavitve njihove sprostitve .....</b>	<b>15</b>
	<b>4.6 Zagotoviti je treba, da nacionalna pravila omogočijo dostop do upravnih ali sodnih postopkov .....</b>	<b>15</b>
	<b>4.7 Priprava letnega načrta za preverjanje skladnosti .....</b>	<b>16</b>
<b>5</b>	<b>Pooblastilo za izterjavo stroškov izvršbe.....</b>	<b>16</b>
<b>6</b>	<b>Dodatne nove obveznosti za države članice – najpomembnejše po 18 mesecih .....</b>	<b>16</b>

## 1 Glavne ugotovitve

- a) Nova Uredba EU o proizvodih, ki ne povzročajo krčenja gozdov, ki sta jo uradno sprejela Evropski parlament in Svet, je v veljavo stopila 29. junija 2023.
- b) Države članice EU bodo Uredbo morale začeti izvajati in izvrševati v svojih sodnih pristojnostih, njihove obveznosti pa bodo v skladu z novo Uredbo precej obsežnejše od tistih, ki jih prinaša trenutna Uredba EU o lesu.
- c) Vsaka država članica bo morala izvesti zakonodajno reformo, s katero bo dopolnila svojo obstoječo nacionalno strukturo izvrševanja. To predvideva bodisi reformo obstoječih izvršilnih organov, ki bi se jim s tem zagotovila dodatna sredstva, pooblastila in neodvisnost, bodisi ustanovitev novih agencij, ki bodo izpolnjevale zahteve Uredbe. To je treba storiti **v šestih mesecih** od začetka uporabe Uredbe.
- d) Države članice bodo verjetno morale posodobiti tudi svojo strukturo izvrševanja, pri čemer imamo v mislih nacionalna pravila o kaznih in zmogljivosti nacionalnih organov pregona ter carinskih organov, in sicer njihovo zmogljivost za izvrševanje novih predpisov ter sodelovanje z izvršilnimi in carinskimi organi v drugih državah članicah ter z Evropsko komisijo. To bi bilo treba storiti **v osemnajstih mesecih** od začetka uporabe Uredbe (ko se bodo začele uporabljati določbe, ki veljajo za gospodarske subjekte).
- e) Pri izvajanju omenjenih zakonodajnih reform bi morale države članice predvideti tudi dodatne obveznosti v zvezi z izvajanjem in izvrševanjem Uredbe, ki bodo še posebej pomembne, ko se bodo začele uporabljati določbe v zvezi s komercialnimi gospodarskimi subjekti, vključno z zahtevami za izmenjavo informacij, spremljanje in poročanje.

## 2 Ozadje

Evropski parlament in Svet evropske unije sta 19. aprila in 16. maja 2023 sprejela končno besedilo nove Uredbe o omogočanju dostopnosti nekaterih primarnih in drugih proizvodov, povezanih s krčenjem in degradacijo gozdov, na trgu Unije in njihovem izvozu iz Unije, krajše Uredbe EU o proizvodih, ki ne povzročajo krčenja gozdov (**»Uredba«**). Končna uradna različica je stopila v veljavo 29. junija, 20 dni po objavi v Uradnem listu Evropske unije.

Z novo Uredbo si EU prizadeva, da izdelki, ki jih uporabljamo v EU, ne glede na to, kje so proizvedeni, ne bi prispevali h krčenju in degradaciji gozdov na globalni ravni. Novi predpisi prinašajo velik napredek glede na obstoječe predpise EU o trgovini z nezakonito posekanim lesom – Uredba EU o lesu (**»EUTR«**), čemur bodo morali slediti tudi izvršilni organi v državah članicah EU, ki bodo morali poskrbeti za njihovo upoštevanje in izvrševanje.

Države članice bodo morale začeti obveznosti izpolnjevati od dneva začetka veljavnosti Uredbe, zaradi česar se lahko zgodi, da bodo nekatere morale hitro ukrepati, da bi zagotovile zahtevani izvedbeni okvir. Najbolj pereča obveznost je imenovanje ene ali več agencij, odgovornih za izvrševanje Uredbe, ki bodo delovale kot »pristojni organi«. Pri tem bodo morale države članice poskrbeti za to, da bo njihov

nacionalni zakonodajni okvir pristojnim organom zagotovil ustrezna pooblastila, vire in funkcionalno neodvisnost. Države članice bodo morale določiti tudi nacionalna pravila o kaznih za neskladnost in zagotoviti primeren zakonodajni okvir, ki bo olajšal sodelovanje med organi, kot to zahteva Uredba.

Uredba obenem vključuje tudi številne ključne strukturne izboljšave, katerih namen je olajšati enotno uporabo in izvrševanje po vsej EU, zaradi česar bodo morale države članice pospešiti usklajevanje izvrševanja na svojem ozemlju in po vsej EU.

V kratkem informativnem pregledu so predstavljene te nove zahteve, s katerimi želimo pojasniti ukrepe, ki jih bodo morale države članice EU izvesti v prvih 18 mesecih od začetka izvajanja Uredbe. Obenem želimo z njimi države članice podpreti, da se ustrezno pripravijo za izvajanje in izvrševanje Uredbe.

### **3 Države članice EU morajo v šestih mesecih imenovati enega ali več pristojnih organov**

Člen 14 državam članicam EU nalaga zakonsko obveznost, da »imenujejo enega ali več pristojnih organov, odgovornih za izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz Uredbe«. Države članice morajo Komisijo obvestiti o imenovanih pristojnih organih, in sicer v šestih mesecih od začetka veljavnosti Uredbe.

Tako kot v primeru Uredbe EU o lesu morajo države članice Komisijo obvestiti o vseh spremembah imenovanih pristojnih organov, Komisija pa bo v skladu s tem na svoji spletni strani objavila seznam pristojnih organov (člena 14(2) in 3).

Vendar pa člen 14(4) nove Uredbe v nasprotju z Uredbo EU o lesu določa dodatna merila, ki jih morajo izpolnjevati pristojni organi v državi članici; slednji morajo imeti »ustrezna pooblastila, funkcionalno neodvisnost in sredstva za izpolnjevanje obveznosti iz [3. poglavja]« Uredbe (ki podrobno določa obveznosti pristojnih organov).

Obveznosti držav članic, da svojim pristojnim organom zagotovijo ustrezna pooblastila, funkcionalno neodvisnost in sredstva, so med seboj povezane (npr. pogoji v zvezi s sredstvi ali pristojnostmi lahko ogrozijo funkcionalno neodvisnost), vse pa so nepogrešljive, če želimo, da pristojni organi izpolnjujejo zahteve, ki izhajajo iz Uredbe. Posamezne zahteve so opisane spodaj.

Pomembno je, da države članice pred imenovanjem pristojnega organa v skladu s členom 14 zagotovijo, da ima zadevni organ pooblastila, sredstva in neodvisnost, ki so potrebni za izvajanje in izvrševanje Uredbe. V večini držav članic bo to najverjetneje terjalo določene zakonodajne reforme (npr. spremembo obstoječe primarne ali sekundarne zakonodaje, s čimer se enemu ali več obstoječim organom za izvrševanje podelijo ustrezna pooblastila, sredstva in neodvisnost za izpolnjevanje vloge »pristojnega organa« oziroma sprejetje nove primarne ali sekundarne zakonodaje za ustanovitev novega organa, ki bo imel to vlogo), kar zna prinesiti mnogo izzivov v šestmesečnem roku. Zato bi se morale države članice čim prej začeti pripravljati na izpolnjevanje te obveznosti.

#### **3.1 Pristojni organi morajo imeti »ustrezna pooblastila«**

Države članice morajo zagotoviti, da bodo imeli njihovi pristojni organi »ustrezna pooblastila« za izpolnjevanje svojih obveznosti po Uredbi.

Čeprav izraz »ustrezna pooblastila« ni bil formalno obravnavan v sodni praksi EU, lahko iz nje povzamemo nekaj smernic o zahtevah držav članic EU glede ustreznega prenosa uredb in direktiv EU v

nacionalne pravne okvire.<sup>1</sup> V tem kontekstu bi bilo treba zahtevo, da morajo imeti izvajalski organi »ustrezna pooblastila«, razlagati tako, da ta državam članicam nalaga stalno obveznost, po kateri morajo države članice v *celoti in aktivno* izvajati Uredbo.

To bi pomenilo zadostna pooblastila za preiskovanje in izvrševanje, da se dosežeta verodostojna uporaba in izvrševanje Uredbe tako na papirju kot v praksi, pa tudi ustrezna pooblastila za samoupravljanje, ki zagotavljajo »funkcionalno neodvisnost« pri izvajanju teh regulativnih funkcij.

V skladu s tem bi morala obveznost držav članic, da svojim pristojnim organom podelijo »ustrezna pooblastila«, vključevati naslednja pooblastila:

- a) za opravljanje nalog, *izrecno* opisanih v 3. poglavju Uredbe, in sicer:
  - i.) preverjanje skladnosti gospodarskih subjektov in trgovcev, zlasti brez predhodnega opozorila (členi 16–19);
  - ii.) sprejemanje takojšnjih začasnih ukrepov, vključno z zasegom zadevnih proizvodov ali začasno prekinitvijo dajanja na trg oziroma začasno ustavitvijo trgovanja ali izvoza s trga Unije, če so bile ugotovljene morebitne kršitve (člen 23);
  - iii.) sodelovanje s pristojnimi organi in carinskimi organi drugih držav članic in s Komisijo (člena 21 in 27);
  - iv.) da od gospodarskih subjektov in trgovcev zahteva, da v primeru neskladnosti izvedejo popravne ukrepe (člen 24);
  - v.) izvajanje nadzora na carinski meji in usklajevanje s carinskimi organi (člen 26) in
  - vi.) sprejemanje ukrepov kot odziv na utemeljene pomisleke (člen 31);
- b) za izvajanje implicitno zahtevanih ukrepov za opravljanje teh nalog, na primer ustrezna pooblastila za dostop, inšpekcijske preglede, preiskavo in zaseg ter tudi pooblastila za prisilno razkritje dokumentov z namenom izvedbe pregledov, ki jih predvidevata člena 18 in 19, ter
- c) za zagotovitev, da se te naloge lahko izvajajo neodvisno (obravnavano v oddelku 3.2 spodaj).

## 3.2 Pristojni organi morajo imeti »funkcionalno neodvisnost«

Pristojni organi morajo imeti pri izpolnjevanju svojih obveznosti v skladu z Uredbo »funkcionalno neodvisnost«. To v praksi pomeni, da mora zakonodajni okvir v vsaki državi članici poleg tega, da zagotavlja formalno in dejansko neodvisnost pristojnega organa pri izvrševanju nalog, zagotoviti tudi, da upravljanje, pristojnosti in dostop do sredstev, ki jih ima pristojni organ, posredno ali neposredno ne vplivajo na to neodvisnost. V zvezi s tem bi bilo treba sprejeti strukturne zaščitne ukrepe, s katerimi bi

<sup>1</sup> Glejte na primer sodbo Sodišča z dne 14. decembra 1971 v zadevi *Politi s.a.s. proti Ministrstvu za finance Republike Italije*, zadeva 43-71, ECLI:EU:C:1971:122, sodbo Sodišča z dne 5. februarja 1963 v zadevi *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, zadeva 26-62, ECLI:EU:C:1963:1, sodbo Sodišča z dne 4. decembra 1974 v zadevi *Yvonne van Duyn v Home Office*, zadeva 41-74, ECLI:EU:C:1974:133, sodbo Sodišča z dne 8. julija 1987 v zadevi *Komisija Evropskih skupnosti proti Republiki Italiji*, zadeva 262/85, ECLI:EU:C:1987:340, in sodbo Sodišča z dne 11. julija 2002 v zadevi *Marks & Spencer plc v Commissioners of Customs & Excise*, zadeva C-62/00, ECLI:EU:C:2002:435. Glejte tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Geelhoeda z dne 26. aprila 2005 v zadevi Komisija Evropskih skupnosti proti Irski, zadeva C-494/01, ECLI:EU:C:2004:546, zlasti odstavka 26 in 27.

zagotovili, da vladni nadzor ali nadzor pristojnega organa (npr. glede postopkov odločanja, proračuna, osebja, sredstev ali upravljanja) ne ogroža njegove funkcionalne neodvisnosti.

»Funkcionalna neodvisnost« je skupna bistvena zahteva za nacionalne organe, odgovorne za izvajanje in/ali izvrševanje zakonodaje EU,<sup>2</sup> toda kaj točno to pomeni?

K sreči nam lahko tu pomaga sodna praksa Sodišča Evropske unije (»SEU«), ki pojasnjuje pomen besedne zveze »funkcionalna neodvisnost« in njene praktične implikacije.

## Odsotnost zunanjih vplivov, bodisi neposrednih bodisi posrednih

Sodišče Evropske unije je v številnih odločitvah zelo jasno navedlo, da je bistvena zahteva za funkcionalno neodvisnost pristojnega organa naslednja:

*nacionalni regulativni organ mora opravljati svoje regulativne naloge, **ne da bi bil izpostavljen zunanjim vplivom.***

(Sodba z dne 11. junija 2020, President Slovenske republike,<sup>3</sup> odstavek 33, poudarek dodan.)

Sodišče Evropske unije je večkrat potrdilo, da splošna zahteva po neodvisnem opravljanju regulativnih funkcij pomeni:

*status, ki zagotavlja, da lahko zadevni organ **deluje popolnoma svobodno** v razmerju do tistih organov, v zvezi s katerimi je treba zagotoviti njegovo neodvisnost, **in je zaščiten pred kakršnimi koli navodili ali zunanjimi vplivi.***

(Sodba z dne 2. septembra 2021 v zadevi Evropska komisija proti Zvezni republiki Nemčiji.<sup>4</sup> odstavek 108, poudarek dodan, pri čemer se sklicuje na Prezidenta Slovenske republike,<sup>5</sup> odstavek 32, ki se sklicuje na sodbo z dne 13. junija 2018 v zadevi Evropska komisija proti Republiki Poljski,<sup>6</sup> odstavek 67).

Da bi se izognili dvomu, zunanji vpliv vključuje tako vpliv javnih kot zasebnih subjektov.<sup>7</sup>

Sodna praksa Sodišča EU o uporabi Direktive o osebnih podatkih (Direktiva 95/46/ES), ki zahteva, da nacionalni organi za varstvo podatkov »pri izvajanju nalog, ki so jim zaupane, delujejo popolnoma samostojno« (člen 28), obenem pojasnjuje tudi zahtevo po neodvisnosti pri izvajanju regulativnih funkcij

<sup>2</sup> Glejte na primer: člen 26(1) evropske Uredbe o upravljanju podatkov (Uredba (EU) 2022/868), ki določa, da so imenovani pristojni nacionalni organi »pravno ločeni in funkcionalno neodvisni od vseh ponudnikov storitev posredovanja podatkov ali priznane organizacije za altruizem podatkov«; člen 57(4) Direktive o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo (Direktiva (EU) 2019/944), ki zahteva, da so imenovani nacionalni regulativni organi pri izvajanju regulativnih nalog, ki so jim dodeljene z navedeno direktivo in povezano zakonodajo, pravno ločeni in funkcionalno neodvisni od drugih javnih ali zasebnih subjektov; člen 39(4) Direktive o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom (Direktiva 2009/73/ES), ki določa, da so imenovani nacionalni organi pri opravljanju regulativnih nalog, ki so jim dodeljene v skladu z navedeno direktivo in povezano zakonodajo, pravno ločeni in delujejo neodvisno od katerega koli drugega javnega ali zasebnega subjekta; člen 22 Direktive o varnosti na železnicah (Direktiva (EU) 2016/798), ki določa, da so imenovani nacionalni preiskovalni organi »funkcionalno neodvisni od nacionalnega varnostnega organa [Agencije Evropske unije za železnice] in od katerega koli železniškega regulatornega organa«.

<sup>3</sup> Zadeva C-378/19, ECLI:EU:C:2020:462. V tej zadevi so obravnavali izvajanje direktive EU o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo (Direktiva 2009/72/ES), v skladu s katero morajo biti nacionalni organi med drugim pravno ločeni in funkcionalno neodvisni od katerega koli drugega javnega ali zasebnega subjekta, vodstveno osebje pristojnega organa pa mora delovati neodvisno od tržnih in vladnih interesov.

<sup>4</sup> Zadeva C-718/18, ECLI:EU:C:2021:662.

<sup>5</sup> Zadeva C-378/19, ECLI:EU:C:2020:462.

<sup>6</sup> Sodba z dne 13. junija 2018, zadeva C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430.

<sup>7</sup> Glejte na primer sodbo z dne 2. septembra 2021 v zadevi Evropska komisija proti Zvezni republiki Nemčiji, zadeva C-718/18, ECLI:EU:C:2021:662, odstavek 109.

(z drugimi besedami: neodvisno delovanje). Sodišče Evropske unije je na primer pri uporabi te zahteve v svoji odločitvi z dne 9. marca 2010 v zadevi Komisija Evropskih skupnosti proti Zvezni republiki Nemčiji<sup>8</sup> zapisala, da je treba upoštevati tako neposreden kot *posreden* vpliv javnih organov in deležnikov zasebnega sektorja.<sup>9</sup>

V tej zadevi je Sodišče razsodilo, da morajo organi pregona:

*biti samostojni, tako da lahko svoje naloge izvajajo brez zunanjega vpliva. Ta samostojnost ne izključuje le vsakršnega vpliva nadziranih organov [tj. subjektov na trgu], temveč tudi **kakršno koli navodilo in drug zunanji vpliv, bodisi neposreden bodisi posreden, ki bi lahko ogrožal navedene organe pri izvajanju njihove naloge.*** (odstavek 30, poudarek dodan)

Čeprav je v zakonodaji EU v teh zadevah zahteva po neodvisnosti izražena na različne načine (npr. popolna neodvisnost pri izvajanju regulativnih funkcij) ali poleg »funkcionalne neodvisnosti« vključuje tudi druge zahteve (npr. zahtevo po pravni ali organizacijski neodvisnosti, neodvisnosti pri sprejemanju odločitev ali odsotnost konflikta interesov zaposlenih v organu), **je glavno merilo, ki ga uporablja Sodišče Evropske unije, ali je zadevni organ lahko izvedel svoje regulativne funkcije svobodno in brez zunanjega vpliva** – torej s funkcionalno neodvisnostjo.

V tem kontekstu bi morala sodna praksa Sodišča Evropske unije glede *neodvisnosti pri izvajanju regulativnih funkcij* vplivati na uporabo zahteve po *funkcionalni neodvisnosti* v členu 14 Uredbe.

Na podlagi zgornje sodne prakse bi bilo treba člen 14 tolmačiti na način, da morajo države članice zagotoviti, da so pristojni organi pri izvajanju svojih regulativnih funkcij *neodvisni od kakršnega koli neposrednega ali posrednega zunanjega vpliva* javnih ali zasebnih deležnikov.

Vendar pa funkcionalna neodvisnost v praksi terja več kot zgolj uradne izjave o neodvisnosti v statutu pristojnega organa. Dejstvo je namreč, da lahko različni institucionalni in organizacijski dejavniki neposredno ogrozijo funkcionalno neodvisnost organa, razen če so predvidena ustrezna varovala. Tem dejavnikom se bomo posvetili v nadaljevanju.

## Funkcionalna neodvisnost v teoriji in praksi

Države članice morajo poleg zaščite pristojnega organa pred zunanjimi vplivi poskrbeti tudi za zagotavljanje funkcionalne neodvisnosti v praksi, kar dosežejo z regulativnim okvirom, ki velja za pristojni organ. Tega »je treba preučiti z vidika ustreznih nacionalnih predpisov kot celote«,<sup>10</sup> kar vključuje širši institucionalni in pravni okvir organa. Še posebej načelih izjav v regulatornem okvirju, kot je tista, da mora organ »delovati neodvisno«, ne gre jemati kot suho zlato.

Pravna praksa Sodišča Evropske unije nas je naučila, da lahko kljub uradni funkcionalni neodvisnosti na papirju umanjkanje institucionalne neodvisnosti ogrozi funkcionalno neodvisnost organa na račun uradnih ter neuradnih institucionalnih ureditev. To se na primer zgodi takrat, ko je organ pregona del širše institucije, torej če je podrejen organu ministra ali pa je del ministrstva, pri čemer so njegove odločitve, dejavnosti, zaposleni, upravljanje, proračun ipd. podvrženi institucionalnemu nadzoru (kar

<sup>8</sup> Sodba z dne 9. marca 2010, zadeva C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125.

<sup>9</sup> Sodišče Evropske unije je to stališče potrdilo s svojo sodbo z dne 16. oktobra 2012 v zadevi Evropska komisija proti Avstriji, zadeva C-614/10, ECLI:EU:C:2012:631, v kateri je obravnavalo isto vprašanje in pojasnilo, da je treba prepričati vsak vpliv, tako neposreden kot posreden, ki lahko »usmerja odločitve nadzornega organa« (odstavek 43).

<sup>10</sup> Sodba z dne 13. junija 2018 v zadevi Evropska komisija proti Republiki Poljski, zadeva C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430, odstavek 71.

nacionalni organi pregona pogosto so). Seveda pa se lahko vzpostavijo potrebne zaščite, s katerimi preprečimo pretiran vpliv.

Čeprav je odločitev glede strukture in organizacije nacionalnih organov v domeni držav članic in zahteve po neodvisnosti ne prepovedujejo vključitve organov pregona kot take v zadevna ministrstva, je Sodišče Evropske unije poudarilo, da morajo države članice sprejeti »vse potrebne ukrepe, da **zagotovijo**, da se izpolnijo zahteve po neodvisnosti (sodba z dne 13. junija 2018 v zadevi Evropska komisija proti Republiki Poljski,<sup>11</sup> odstavek 103, poudarek dodan). To pomeni tudi, da je treba zagotoviti, da so institucionalni nadzor ali diskrecijska pooblastila nad organom predmet zavezujočih postopkovnih jamstev, ki »preprečujejo tveganje za navzkrižje interesov«, ki nastane pri izvajanju regulativnih funkcij organa ali njegovih zaposlenih (odstavka 86 in 96).

## Strogi postopki za imenovanje in razrešitev uradnikov organa

Posebno področje, kjer lahko pomanjkanje institucionalne neodvisnosti ogrozi funkcionalno neodvisnost, je postopek imenovanja in razrešitve zaposlenih in višjih uradnikov organa. V zvezi s tem Sodba Evropske unije z dne 13. junija 2018 Evropska komisija proti Republiki Poljski<sup>12</sup> (omenjena zgoraj) jasno pove, da »široka svoboda pri imenovanju in razrešitvi« uradnikov organa pregona, ki je priznana ministru, »sama po sebi vpliva na neodvisnost« uradnikov organa, kadar so v igri interesi subjekta v državni lasti ali pod državnim nadzorom, ki ga nadzoruje ta minister (poglavje 87). Sodišče je v nadaljevanju izpostavilo, da četudi zadevna direktiva EU ni omejila širokih diskrecijskih pooblastil držav članic glede imenovanja in razrešitve uradnikov nacionalnih organov, za katere je zahtevana neodvisnost, mora ta diskrecijska pooblastila bodisi »strogo regulirati zakonodaja« bodisi jih je treba izvajati »na podlagi objektivnih kriterijev, ki so jasno in izčrpno naštetja in preverljiva« (odstavek 86).

Sodišče Evropske unije je leta 2020 v zadevi Prezident Slovenske republike<sup>13</sup> potrdilo, da zahteve po neodvisnosti:

*vladam držav članic ne prepovedujejo imenovanja in razrešitve vodje nacionalnega regulativnega organa. To pooblastilo za imenovanje in razrešitev pa je treba izvajati tako, da se zagotovi neodvisnost tega organa, kar pomeni, da se spoštujejo vse zahteve, določene v relevantni zakonodaji EU. (Odstavka 39 in 40, poudarek dodan)*

Kar zadeva avtonomijo držav članic glede organizacija in strukture njihovih organov pregona, imajo države članice proste roke pri določanju postopkov imenovanja in razrešitve uradnikov organa, pod pogojem, da ti postopki niti posredno niti neposredno, niti v teoriji niti v praksi ne ogrozijo funkcionalne neodvisnosti organa.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Sodba z dne 13. junija 2018, zadeva C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430.

<sup>12</sup> Sodba z dne 13. junija 2018, zadeva C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430.

<sup>13</sup> Zadeva C-378/19, ECLI:EU:C:2020:462.

<sup>14</sup> Glejte Prezident Slovenske republike, odstavek 37; sodba z dne 6. marca 2008 v zadevi Comision del Mercado de las Telecomunicaciones v Administración del Estado, zadeva C-82/07, ECLI:EU:C:2008:143, odstavek 24, sodba z dne 6. oktobra 2010 v zadevi Base NV and Others v Ministerraad, zadeva C-389/08, ECLI:EU:C:2010:584; sodba z dne 17. septembra 2015 v zadevi KPN BV v Autoriteit Consument en Markt (ACM), zadeva C-85/14, ECLI:EU:C:2015:610. V teh sodbah je Sodišče Evropske unije razsodilo, da imajo države članice sicer institucionalno avtonomijo, kar zadeva organizacijo in strukturo nacionalnega regulativnega organa, da pa lahko to avtonomijo izvajajo samo ob popolnem spoštovanju ciljev in obveznosti, ki jih nalaga zadevna zakonodaja EU.



## Neodvisno odločanje in izvajanje regulativnih funkcij

Postopki odločanja pristojnega organa, ki potekajo pri izvajanju njegovih regulativnih funkcij, morajo seveda tudi biti neodvisni, če želimo zagotoviti funkcionalno neodvisnost. V zvezi s tem je Sodišče Evropske unije potrdilo, da »neodvisno odločanje« pomeni, da:

*nacionalni regulativni organ v okviru nalog in pooblastil glede zadevne zakonodaje EU odločitve sprejema samostojno na podlagi javnega interesa, da bi zagotovil spoštovanje ciljev te zakonodaje, ne da bi zanj veljala zunanja navodila drugih javnih ali zasebnih organov.*  
(poudarek dodan)

(Sodba z dne 2. septembra 2021 v zadevi Evropska komisija proti Zvezni republiki Nemčiji, odstavek 109, citat Prezident Slovenske republike, odstavek 32 in 33).

Sodišče Evropske unije je leta 2018 v svoji sodbi v zadevi Evropska komisija proti Republiki Poljski<sup>15</sup> (omenjena zgoraj) pojasnilo tudi, da pomanjkanje organizacijske neodvisnosti lahko samo po sebi ogrozi možnost organa za neodvisno odločanje, če regulativne funkcije organa zadevajo interese državnih organov. V tej zadevi je sodišče podalo mnenje, da zadevni organ pri odločanju ni bil neodvisen v skladu z zadevno direktivo EU, saj je bil del odgovornega ministrstva in je pomanjkanje organizacijske neodvisnosti samo po sebi ogrozilo neodvisnost organa pri odločanju »zaradi tveganja za podreditev interesom ministra« (poglavje 107).

Zadnja točka je še posebej pomembna, če imajo države članice oboje – tako določeno raven nadzora nad pristojnim organom kot interes za kateri koli sektor, ki ga ureja Uredba, pri čemer je ta bodisi neposreden (denimo sodelovanje v tem sektorju) bodisi posreden (na primer na račun nadzora ali upravljanja organov, ki so vključeni v vodenje tega sektorja). To je še posebej pomembno, če so pristojni organi pod nadzorom nacionalnih ministrstev za gozdarstvo ali kmetijstvo in če javni organi igrajo vlogo pri upravljanju sektorjev gozdarstva in kmetijstva.

## Formalna odgovornost lahko ščiti funkcionalno neodvisnost

Ključna lekcija za države članice je, da četudi funkcionalna neodvisnost ne terja *nujno* institucionalne, pravne ali organizacijske neodvisnosti (npr. ločen pravni subjekt brez institucionalne ali organizacijske povezave z drugimi organi), lahko pomanjkanje institucionalne, pravne ali organizacijske neodvisnosti neposredno ali posredno ogrozi funkcionalno neodvisnost. Če povemo drugače: vsaka pravna, institucionalna ali organizacijska povezava med pristojnim organom in drugimi zasebnimi ali javnimi deležniki prinaša tveganje za neposreden ali posreden vpliv na izvajanje regulativnih funkcij organa.

To je za države članice pomembna informacija pri razmisleku o tem, kako nadgraditi obstoječi izvedbeni okvir, zmogljivosti in znanje v skladu z EUTR, da bodo izpolnile razširjene odgovornosti in nove obveznosti v skladu z Uredbo. Pomembno je vedeti, da četudi morajo biti pristojni organi funkcionalno neodvisni, Uredba od držav članic ne zahteva ustanovitve popolnoma neodvisnih organov, ki bi bili strukturno in pravno ločeni od obstoječih regulatornih organov ali institucij izvršilne oblasti. Pravzaprav bi bil nekakšen vladni nadzor potreben za to, da pristojni organ sprejme odgovornost za izvajanje regulativnih funkcij.

Bistvenega pomena je, da države članice poskrbijo, da se kakršen koli vladni nadzor izvaja v skladu s cilji in obveznostmi Uredbe ter tako, da ne ogrozi funkcionalne neodvisnosti organa (na primer s

<sup>15</sup> Sodba z dne 13. junija 2018, zadeva C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430.

sprejemanjem strukturnih jamstev, kot so tista v zadevi Evropska komisija proti Republiki Poljski,<sup>16</sup> ki so navedena zgoraj).<sup>17</sup>

V povezavi s tem morajo države članice poskrbeti, da za odločitve, dejavnosti in opustitve njihovih pristojnih organov obstaja učinkovita pravica do pritožbe neodvisnemu administrativnemu ali sodnemu organu v skladu s členom 32 Uredbe. Še zlasti velja, da bi morala nacionalna zakonodaja določati, da ima vsaka oseba, ki predloži utemeljen pomislek v skladu s členom 31, »zadosten interes« pri zahtevi za pregled zakonitosti dejanj, sklepov ali opustitev pristojnega organa v zvezi z utemeljenim pomislekom v členu 32. Ta pravica do ponovnega pregleda zagotavlja pomembno strukturno zaščito za pravilno izvajanje regulativnih funkcij pristojnega organa.

### 3.3 Pristojni organi morajo imeti ustrezna sredstva

Neskladja med državami članicami pri zagotavljanju sredstev za svoje pristojne organe v EUTR so bila velik izziv za enotno uporabo Uredbe po vsej EU. Pri preverjanju ustreznosti EUTR se je na primer izkazalo, da:

*se človeški in finančni viri, ki so na voljo pristojnim organom, med državami članicami zelo razlikujejo [...] Večina držav članic, vključno z glavnimi uvozniki lesa, ima na voljo manj kot 10 ekvivalentov polnega delovnega časa za izvajanje in izvrševanje EUTR. Na primer Belgija, Danska, Finska, Irska, Malta in Nizozemska imajo vsaka od 2 do 3 ekvivalente polnega delovnega časa. [...] Zdi se, da nekatere države namenijo zelo malo sredstev za izvajanje in izvrševanje EUTR glede na število izvajalcev in obseg uvoza.*<sup>18</sup>

Uredba je to strukturno pomanjkljivost naslovila z novo obveznostjo držav članic, v skladu s katero morajo države zagotoviti, da imajo njihovi pristojni organi »sredstva za izpolnjevanje obveznosti, ki jih nalaga Uredba« (člen 14(4)). Zadostni viri so tudi predpogoj, s katerim se pristojnim organom zagotovi funkcionalna neodvisnost ter se jim omogoči izvajanje pooblastil in ukrepov v skladu z Uredbo.

### Funkcionalna neodvisnost zahteva varen dostop do ustreznih sredstev

Čeprav Uredba ne da dodatnega pojasnila glede pojma »sredstva za izpolnjevanje obveznosti«, bo državam članicam pri izpolnjevanju te obveznosti v pomoč Uvodna izjava 64. Ta pravi:

*Države članice bi morale zagotoviti, da so **vedno na voljo ustrezna finančna sredstva** za ustrezno osebje in opremo pristojnih organov. Za učinkovito izvajanje pregledov je **potrebnih veliko virov, zato bi bilo treba zagotoviti takšno raven***

<sup>16</sup> Sodba z dne 13. junija 2018, zadeva C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430.

<sup>17</sup> Glejte sodbo z dne 6. marca 2008 v zadevi Comision del Mercado de las Telecomunicaciones v Administración del Estado, zadeva C-82/07, ECLI:EU:C:2008:143, odstavek 24, sodbo z dne 6. oktobra 2010 v zadevi Base NV in drugi proti Ministerraad, zadeva C-389/08, ECLI:EU:C:2010:584; sodbo z dne 17. septembra 2015 v zadevi KPN BV v Autoriteit Consument en Markt (ACM), zadeva C-85/14, ECLI:EU:C:2015:610. V teh sodbah je Sodišče Evropske unije razsodilo, da imajo države članice sicer institucionalno avtonomijo, kar zadeva organizacijo in strukturo nacionalnega regulativnega organa, da pa lahko to avtonomijo izvajajo samo ob popolnem spoštovanju ciljev in obveznosti, ki jih nalaga zadevna zakonodaja EU.

<sup>18</sup> Delovni dokument služb Komisije – Preverjanje ustreznosti Uredb EUTR in FLEGT (2021), str. 13, na voljo na povezavi: [https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887\\_en?filename=SWD\\_2021\\_328\\_1\\_EN\\_bilan\\_qualite\\_part1\\_v2.pdf](https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887_en?filename=SWD_2021_328_1_EN_bilan_qualite_part1_v2.pdf).

***stabilnih virov, ki bi ustrezala potrebam izvrševanja v vsakem danem trenutku.*** (poudarek dodan)

Zadeve dodatno pojasni sodba Sodišča Evropske unije iz leta 2018 v zadevi *Evropska komisija proti Republiki Poljski*<sup>19</sup> (omenjena zgoraj), v kateri je Sodišče razsodilo, da čeprav zahteva po »organizacijski neodvisnosti« ne prepoveduje, da bi bil zadevni organ podprt z vladnimi uslužbenci ali proračunom ali da bi moral imeti organ proračun, ki je ločen od zadevnega ministrstva, je kljub temu:

***nujno, da ji je dostop do teh sredstev zagotovljen na podlagi jasnih pravil, ki jih [pristojni minister] ne sme sam spremeniti ... [in] da se temu organu zagotovi neodvisen dostop do finančnih sredstev, ki mu morajo biti priznana za opravljanje njegovih nalog.*** (odstavek 99–100, poudarek dodan)

Navedbe v Uvodni izjavi 64, kot so »veliko virov« in »stabilni viri«, ki so »potrebni« in »vedno na voljo«, prav tako kažejo, da sredstva ne smejo biti zgolj zadostna, temveč morajo biti tudi stabilna in varna, tako da dostop pristojnega organa do virov ni pogojen ali odvisen od zunanega vpliva ali posredovanja. Prav tako noben postopek v zvezi z dodeljevanjem ali pregledom sredstev pristojnega organa načeloma ali v praksi ne bi smel ogroziti zagotovljenega dostopa do teh virov »v določenem trenutku« ali njegove funkcionalne neodvisnosti.

## **Koliko sredstev zadostuje?**

Zadostna sredstva za vsak pristojni organ se določijo predvsem na podlagi dejavnosti, zaposlenih, opreme in zmogljivosti, ki jih ta pristojni organ potrebuje za popolno in učinkovito izpolnjevanje svojih obveznosti v skladu z Uredbo v zadevni državi članici. Pri oceni sredstev je treba upoštevati minimalne letne preglede, ki jih mora pristojni organ opraviti v skladu s členom 16, in ukrepe, potrebne za njihovo izvajanje. Pri oceni minimalnega števila letnih pregledov se posledično upoštevata tudi število gospodarskih subjektov in trgovcev, ki so dejavni v zadevni državi članici, ter količina zadevnih proizvodov, ki se uvažajo, izvažajo ali prodajajo v državi članici.

Natančneje to pomeni, da morajo v skladu s členom 16 pristojni organi preveriti vsaj 1, 3 in 9 % vseh gospodarskih subjektov in trgovcev, ki niso MSP in izvažajo ali dajejo na trg ustrezne proizvode, ki vsebujejo ali so bili proizvedeni z uporabo primarnih proizvodov, proizvedenih na območjih z nizkim, standardnim oziroma visokim tveganjem. Te minimalne zahteve se uporabljajo ločeno za *vsako skupino primarnih proizvodov* (tj. odstotki se uporabljajo ločeno za posamezne proizvode, ki vsebujejo ali so proizvedeni z govedom, kakavom, kavo, palmovim oljem, sojo, kavčukom in lesom: člen 16(11)). Organi morajo preveriti tudi 9 % količine vsakega zadevnega proizvoda, ki vsebuje ali je bil proizveden s primarnim proizvodom, proizvedenim na območju z visokim tveganjem, kar se uporablja tudi ločeno za vsako skupino primarnega proizvoda (člen 16(9)).

Pristojni organi morajo imeti v vsakem trenutku tudi možnost, da izvedejo *ad hoc* preglede, ko prejmejo informacije o morebitni neskladnosti (člen 16(12)), in takoj ukrepajo kot odziv na proizvode, ki pomenijo veliko tveganje za neskladnost, in sicer **preden** so ti dani na trg ali dostopni na njem (člen 17). Sredstva organov morajo biti zadostna, da se ustrezno predvidi in omogoči zmožnost hitrega odzivanja.

<sup>19</sup> Sodba z dne 13. junija 2018, zadeva C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430.

Poleg števila pregledov mora imeti pristojni organ na voljo tudi dovolj finančnih sredstev za zagotavljanje kakovosti pregledov. V praksi to pomeni, da bi moral imeti pristojni organ sredstva za izvajanje terenskih revizij in pregledov na samem mestu, po možnosti tudi v tretjih državah (člen 18(2)(e)).

Pristojni organi bi morali imeti tudi finančna sredstva za dostop do tehničnega in znanstvenega strokovnega znanja, če pregledi vzbujajo pomisleke glede neskladnosti, kar vključuje anatomske, kemične ali DNK-analize ali podatke, pridobljene z opazovanjem Zemlje (člen 18(2)(c) in (d)).

V osnovi Uredba implicitno zahteva, da morajo pristojni organi razpolagati s strokovnim znanjem in izkušnjami ne le na področju lesnega sektorja, temveč tudi na področju sektorjev drugih primarnih proizvodov, ki jih Uredba zadeva. Zato bi moral pristojni organ imeti osebje z ustreznim znanjem, izkušnjami in tehničnim strokovnim znanjem o proizvodnji in trgovanju z vsemi primarnimi proizvodi s področja Uredbe. Samo tako bo organ imel zadostne vire za izpolnjevanje obveznosti iz Uredbe. Pridobitev notranjega tehničnega strokovnega znanja lahko terja dodatna finančna sredstva za usposabljanje in zaposlovanje.

## **4 Obveznosti držav članic, ki jih je treba izpolniti v 18 mesecih**

### **4.1 Države članice morajo določiti pravila o kaznih**

Predpogoj za učinkovito izvrševanje katerega koli zakona je vzpostavitev trdne in celovite nacionalne strukture izvrševanja. Ker se zakonodaja EU izvršuje na nacionalni ravni, Uredba državam članicam nalaga, da določijo nacionalna pravila o kaznih, ki se uporabljajo v primerih neskladnosti, in Komisijo nemudoma obvestijo o teh pravilih (in vseh naknadnih spremembah teh pravil) (člen 25). Čeprav države članice ohranijo precejšnjo diskrecijsko pravico glede oblikovanja teh pravil (in njihovega izvajanja), morajo izpolnjevati več zahtev, ki so navedene v členu 25 ter širše v zakonodaji EU.

Države članice je treba spomniti, da je Evropska komisija 15. decembra 2021 predlagala revizijo Direktive o kaznivih dejanjih zoper okolje (Direktiva 2008/99/ES), katere cilj je izboljšati skladnost z zakonodajo EU o varstvu okolja, tako da se upravne sankcije dopolnijo s kazenskimi sankcijami. Čeprav predlagana revizija te Direktive še ni bila sprejeta, gre pričakovati, da bo nova Uredba EU o proizvodih, ki ne povzročajo krčenja gozdov, vključena na področje uporabe Direktive, države članice pa bodo morale za vsako nezakonito in namerno kršitev člena 3 Uredbe določiti nacionalno kaznivo dejanje.

V pričakovanju revizije Direktive o kaznivih dejanjih zoper okolje lahko države članice že začnejo razmišljati o tem, kako bi v vzpostavitev nacionalnih pravil o kaznih, kot to zahteva Uredba, vključile nacionalno kaznivo dejanje zaradi nespoštovanja člena 3 Uredbe. Leta 2021 je organizacija ClientEarth skupaj s Svetovnim skladom za naravo in Interpolom objavila izčrpna priporočila za vzpostavitev učinkovitih nacionalnih pravil v zvezi s kaznivimi dejanji na področju gozdarstva.

## 4.2 Kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne

Tako kot EUTR tudi ta Uredba zahteva, da so kazni, določene v nacionalnih pravilih, »učinkovite, sorazmerne in odvračilne« (člen 25(2)). Ti pojmi (učinkovitost, sorazmernost in odvračilnost) so tesno povezani, saj se vsi nanašajo na razmerje med težo kaznivega dejanja ter vrsto in stopnjo strogosti kazni. Gre za skupne zahteve za sankcije v skladu z zakonodajo EU. Sodišče Evropske unije je te pojme pojasnilo v številnih primerih,<sup>20</sup> medtem ko so v organizaciji ClientEarth v prejšnjem poročilu raziskali pomen teh zahtev v EUTR in zadevni sodni praksi Sodišča Evropske unije.<sup>21</sup>

V zvezi z Uredbo se lahko te tri zahteve izpeljejo na naslednji način.

- a) Kazni bodo »učinkovite«, če bodo:
  - i. enako stroge kot kazni za kršitve nacionalnih zakonov, ki so po naravi in pomenu primerljivi, kot so obstoječi nacionalni zakoni, ki urejajo proizvodnjo in trgovino s prepovedanimi proizvodi;<sup>22</sup> in
  - ii. zadostne v tem pomenu, da se cilj Uredbe doseže kljub kršitvi (tj. da se preprečijo dajanje neskladnih proizvodov na trg EU, njihova dostopnost na njem ali izvoz z njega) in da se preprečijo nadaljnje kršitve.<sup>23</sup>
- b) Kazni bodo »odvračilne«, če bosta njihova stopnja resnosti in tveganje, ki ga predstavljajo za storilce kaznivih dejanj, delovala resnično odvračilno, če bodo gospodarske subjekte in trgovce dovolj spodbudile k izpolnjevanju obveznosti, zapisanih v Uredbi, ter če bo neupoštevanje teh zanje neprivačno z ekonomskega vidika. Zlasti mora nacionalni okvir za kazni prinesiti *dovolj veliko tveganje*, da bodo neskladnosti kaznovane z dovolj strogimi kaznimi, ter zagotoviti, da se gospodarski subjekti in trgovci, ki ne izpolnjujejo zahtev v Uredbi, kaznujejo na način, da bodo v slabšem položaju v primerjavi z gospodarskimi subjekti in trgovci, ki izpolnjujejo zahteve v Uredbi.<sup>24</sup>
- c) Kazni bodo »sorazmerne«, če bodo primerne za doseganje ciljev Uredbe kot odziv na obseg in resnost posamezne neskladnosti, pri tem pa ne bodo presegale tega, kar je potrebno za doseganje teh ciljev. Člen 25(2)(a) prinaša dodatna pojasnila, saj pravi, da morajo biti denarne kazni »v sorazmerju z okoljsko škodo in vrednostjo zadevnih primarnih ali drugih proizvodov«, pri čemer se izračunajo na način, ki zagotavlja, da je zadevni gospodarski subjekt ali trgovec dejansko prikrajšan za gospodarske koristi zaradi neskladnosti, višina teh kazni pa se postopoma zvišuje za ponavljajoče se kršitve. Pri tem

<sup>20</sup> Glejte na primer: sodba z dne 26. septembra 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, odstavek 50; sodba z dne 7. oktobra 2010, Stils Met, C-382/09, EU:C:2010:596, odstavek 44; sodba z dne 8. septembra 2005, Yonemoto, C-40/04, EU:C:2005:519, odstavek 59; sodba z dne 8. junija 1994, Komisija/Združeno kraljestvo, C-382/92, EU:C:1994:233, odstavek 55.

<sup>21</sup> Organizacija ClientEarth (2018), Nacionalne kazni po EUTR: ali so dovolj učinkovite, sorazmerne in odvračilne?, na voljo na povezavi <https://www.clientearth.org/latest/documents/national-eutr-penalties-are-they-sufficiently-effective-proportionate-and-dissuasive/>.

<sup>22</sup> Glejte na primer: sodba z dne 8. septembra 2005, Yonemoto, C-40/04, EU:C:2005:519, odstavek 59; sodba z dne 8. junija 1994, Komisija/Združeno kraljestvo, C-382/92, EU:C:1994:233, odstavek 5.

<sup>23</sup> Glejte sodbo z dne 7. oktobra 2010, Stils Met, C-382/09, EU:C:2010:596, odstavek 44.

<sup>24</sup> Sodišče Evropske unije je večkrat poudarilo, da mora biti strogost kazni sorazmerna z resnostjo kršitev, za katere so bile izrečene, zlasti tako, da se zagotovi resnično odvračilno učinek. Glejte sodbo z dne 25. aprila 2013, Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, odstavek 63. Sodišče je tudi navedlo, da mora nacionalna politika izvrševanja ustvariti resno tveganje za to, da se v primeru kršitve zakonodaje EU uporabijo dovolj stroge kazni. Glejte sodbo z dne 12. julija 2005, Komisija/Francija, C-304/02, EU:C:2005:444, odstavek 37, in sodbo z dne 27. marca 2014, LCL le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, odstavka 50 in 51.

najvišji znesek kazni »znaša najmanj 4 % letnega prometa gospodarskih subjektov ali trgovcev v zadevni državi članici ali državah članicah«.

Čeprav sodna praksa Sodišča Evropske unije pojasni pomen teh pojmov, so se v EUTR sistemi kazni med državami članicami precej razlikovali, tako glede strogosti kot uporabe. Pri pregledu ustreznosti EUTR je bilo ugotovljeno, da se vrste kazni in najvišje kazni med državami članicami zelo razlikujejo: večina držav članic (skupaj 23) uporablja upravne globe in zasege, več kot polovica pa izvaja kazenske globe, zaporne kazni in prekinitev trgovanja (16, 17 oziroma 15 držav članic). Skoraj vsi pristojni organi lahko izdajajo obvestila o sankcijskih ukrepih in uvajajo takojšnje začasne ukrepe, čeprav se razlogi za takšne ukrepe med državami članicami razlikujejo. Možne globe se prav tako zelo razlikujejo, in sicer od 50 EUR do neomejene višine zneska globe.<sup>25</sup>

Namen novih zahtev v Uredbi je zmanjšati tveganje za neenakomerno uporabo kazni v državah članicah. To želimo doseči s seznamom kazni, ki jih morajo vse države članice vključiti v svoja nacionalna pravila (člen 25(2)). V skladu s seznamom je treba vključiti naslednje elemente:

- a) ustrezno visoke globe, ki znašajo najmanj 4 % letnega prometa v zadevni državi članici ali državah članicah, kot je opisano zgoraj;
- b) zaseg neskladnih proizvodov;
- c) zaseg prihodkov, pridobljenih s poslom, ki vključuje neskladne proizvode;
- d) začasna izključitev iz postopkov javnega naročanja in javnega financiranja za do 12 mesecev;
- e) v primeru resnih ali ponavljajočih se kršitev začasna prepoved dajanja na voljo zadevnih primarnih proizvodov ali proizvodov na trg EU ali izvoz z njega;
- f) v primeru resnih ali ponavljajočih se kršitev prepoved uporabe poenostavljenega postopka potrebne skrbnosti v členu 13.

Ta seznam ni popoln in določa minimalne vrste kazni, ki jih lahko države članice dopolnijo.

Obveznost prenosa teh nacionalnih pravil bo začela veljati z začetkom veljavnosti Uredbe. Države članice nimajo izrecnega roka za sprejetje nacionalnih pravil o kaznih, vendar morajo ta pravila implicitno veljati, preden se začnejo uporabljati določbe o gospodarskih subjektih in trgovcih (18 mesecev po začetku veljavnosti Uredbe). Zaradi tega države članice ne bodo imele več kot 18 mesecev časa, da sprejmejo *in začnejo izvajati* svoja nacionalna pravila o kaznih.

### **4.3 Države članice morajo sprejeti »vse potrebne ukrepe« za izvajanje svojih nacionalnih pravil o kaznih**

Poleg tega morajo države članice sprejeti vse potrebne ukrepe, da zagotovijo izvajanje svojih nacionalnih pravil o kaznih (člen 25(1)). To je tekoča obveznost, ki od držav članic zahteva, da dokončajo vsa pripravljala dela, ki so potrebna, da lahko pristojni organi začnejo nalagati kazni za neskladnost na dan, ko se začne Uredba uporabljati za gospodarske subjekte in trgovce (18 mesecev po začetku veljavnosti Uredbe), in da zagotavljajo stalno uporabo teh kazni. To lahko med

<sup>25</sup> Delovni dokument služb Komisije – Preverjanje ustreznosti Uredb EUTR in FLEGT (2021), str. 14, na voljo na povezavi: [https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887\\_en?filename=SWD\\_2021\\_328\\_1\\_EN\\_bilan\\_qualite\\_part1\\_v2.pdf](https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887_en?filename=SWD_2021_328_1_EN_bilan_qualite_part1_v2.pdf).

drugim vključuje dokončanje vseh upravnih ali postopkovnih korakov, ki so potrebni za pravilno izvajanje in izvrševanje nacionalnih pravil o kaznih, vzpostavitev strogih politik izvrševanja, ki pristojnim organom, inšpektorjem, carinikom in drugim organom, vključenim v izvršilne postopke (kot so policija, tožilci in sodniki), pojasnjujejo, kako bi bilo treba uporabljati nacionalna pravila o kaznih, ter za to, da se tem organom podelijo uradna pooblastila in zmožnosti za sodelovanje, koordinacijo in uporabo pravil v praksi.

Za mnoge države članice bo to pomenilo znatno spreminjanje praks izvrševanja glede na EUTR, v skladu s katero se kazni redko naložijo in so relativno nizke v primerjavi z najvišjo razpoložljivo kaznijo.<sup>26</sup>

## 4.4 Sposobnost izvajanja in uvedbe »začasnih ukrepov«

V skladu z Uredbo morajo pristojni organi določiti situacije, v katerih zadevni proizvodi pomenijo tako veliko tveganje za neskladnost, da se od njih zahteva takojšnje ukrepanje, in sicer še **preden** se proizvodi dajo na trg Unije, so na njem dostopni ali se z njega izvozijo (člen 17(1)). Če pristojni organi ugotovijo takšne situacije, morajo sprejeti takojšnje začasne ukrepe v skladu s členom 23, kar pomeni začasno ustavitev dajanja teh proizvodov na trg ali omogočanja njihove dostopnosti na trgu oziroma njihovega izvoza. Člen 23 obenem države članice zavezuje, da morajo pristojnim organom zagotoviti možnost, da slednji sprejmejo takojšnje začasne ukrepe, če se odkrijejo morebitne kršitve Uredbe.

Zato bodo morale države članice svojim pristojnim organom omogočiti, da določijo proizvode z visokim tveganjem, preden se ti dajo na trg na njihovem ozemlju, so na njem dostopni ali se z njega izvozijo, ter pooblastiti svoje pristojne organe za sprejem takojšnjih začasnih ukrepov, kot je predvideno v členu 23. Pri uvozu in izvozu to implicitno terja visoko raven koordinacije in izmenjave informacij med pristojnimi organi in carinskimi organi.

Čeprav lahko večina pristojnih organov v EUTR uvaja začasne ukrepe, ti niso obvezni (člen 19(5) EUTR) in se v praksi redko uporabljajo.<sup>27</sup> Pravna podlaga za uporabo začasnih ukrepov v EUTR se med državami članicami razlikuje (od zakonodaje o gospodarjenju z gozdovi, splošnega upravnega prava, kazenskih zakonikov, posebne zakonodaje EUTR do drugih pravnih podlag), tako kot tudi vrste uporabljenih začasnih ukrepov. V zvezi s tem je treba opozoriti, da začasni ukrepi, navedeni v členu 23 Uredbe (zaseg ali začasna ustavitev dajanja na trg Unije ali omogočanja dostopnosti zadevnih proizvodov na njem ter njihovega izvoza z njega), niso izčrpani. Države članice lahko zato pripravijo dodatne takojšnje začasne ukrepe, vendar morajo svojim pristojnim organom dati dovoljenje za to, da lahko ti zasežejo morebitne neskladne proizvode, in jih pooblastiti, da od gospodarskih subjektov in trgovcev zahtevajo začasno ustavitev predlaganih transakcij v zvezi z zadevnimi proizvodi.

<sup>26</sup> Glejte organizacija ClientEarth (2021) Predlagana zakonodaja EU o proizvodih, ki ne povzročajo krčenja gozdov. Kakšne so spremembe v primerjavi z okvirom EUTR?, str. 9. Na voljo na povezavi <https://www.clientearth.org/latest/documents/the-proposed-eu-law-on-deforestation-free-products-what-does-it-include-and-what-is-left-out/>.

<sup>27</sup> Samo Hrvaška, Poljska in Francija niso določile uporabe začasnih ukrepov. Glejte delovni dokument služb Komisije – Preverjanje ustreznosti Uredb EUTR in FLEGT (2021), str. 14. Na voljo na povezavi: [https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887\\_en?filename=SWD\\_2021\\_328\\_1\\_EN\\_bilan\\_qualite\\_part1\\_v2.pdf](https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887_en?filename=SWD_2021_328_1_EN_bilan_qualite_part1_v2.pdf); za obdobje poročanja 2021 so pristojni organi skupaj odredili 23 začasnih zasegov in šest trajnih zasegov. Glejte EUTR: Pregled leta 2021 na ravni Unije – Pregled na podlagi analize informacij o uporabi Uredbe EU o lesu (Uredba EU št. 995/2010), ki so jih predložile države članice, kjer se uporablja EUTR (2022), str. 3. Na voljo na povezavi [https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20Overview%202021\\_743575405.pdf](https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR%20Overview%202021_743575405.pdf).

## **4.5 Pooblastila carinskih organov za nadzorovanje pošiljk zadevnih proizvodov in začasno ustavitve njihove sprostitev**

Pristojni organi imajo končno odgovornost za splošno izvrševanje Uredbe (člen 26(2)), vendar pa morajo tudi nacionalni carinski organi imeti pooblastila za izvajanje nalog v skladu z Uredbo, in sicer nadzor ter inšpekcijske preglede zadevnih produktov na carinski meji. Člen 26(3) določa, da carinski organi »izvajajo kontrole carinskih deklaracij, vloženi v zvezi z zadevnimi proizvodi, ki vstopajo na trg EU ali ga zapuščajo«. Navedeni pregledi se izvajajo v skladu z določbami Carinskega zakonika Unije (Uredba (EU) št. 952/2013).

Dokler se ne vzpostavi »elektronski vmesnik«, ki bo namenjen poenostavitvi usklajevanja med carinskimi organi, pristojnimi organi in Komisijo (omenjen v členu 28), bodo morali gospodarski subjekti in trgovci v svojih carinskih deklaracijah razkriti referenčne številke izjav o potrebni skrbnosti za pošiljke zadevnih proizvodov, carinski organi pa si bodo »izmenjevali informacije in sodelovali« s pristojnimi organi ter te informacije in sodelovanje upoštevali pri odločitvi glede tega, ali se zadevni proizvodi spustijo v EU oziroma izvozijo (člen 26(5)(a)). Dokler se »elektronski vmesnik« ne vzpostavi, bodo morale države članice poskrbeti za to, da se vzpostavijo nacionalni postopki, ki njihovim pristojnim in carinskim organom omogočajo izmenjavo informacij in sodelovanje. Obenem morajo države članice svoje carinske organe pooblastiti za začasno ustavitve sprostitev pošiljk zadevnih proizvodov in tako omogočiti usklajevanje s pristojnimi organi.

Ko bo »elektronski vmesnik« vzpostavljen, bodo lahko pristojni organi »označili« izjave o potrebni skrbnosti za pošiljke zadevnih proizvodov, ki predstavljajo veliko tveganje za neskladnost in ki jih je treba preveriti, preden se sprostijo v EU ali iz nje izvozijo. Carinski organi morajo nato te preglede olajšati tako, da začasno ustavijo sprostitev zadevnih proizvodov, dokler pristojni organ ne izvede pregledov (člen 26(6) – (9)).

## **4.6 Zagotoviti je treba, da nacionalna pravila omogočijo dostop do upravnih ali sodnih postopkov**

Člen 32 Uredbe določa, da ima vsaka oseba z »zadostnim interesom«, kot ga določajo nacionalni pravni predpisi, »dostop do upravnih ali sodnih postopkov« za pregled ukrepov pristojnega organa v določeni državi članici. Naloga držav članic je zagotoviti tak nacionalni pravni okvir, ki omogoča omenjeni dostop do upravnih ali sodnih postopkov v zvezi z ukrepi njihovih pristojnih organov.

To je treba upoštevati pri pravnih reformah, ki jih bodo države članice izvedle pri ustanavljanju svojih pristojnih organov.

V praksi bi moral nacionalni regulativni okvir, ki ureja delovanje posameznega pristojnega organa, izrecno določati, da so odločitve, dejanja in opustitve organa predmet uradnega postopka upravnega ali sodnega pregleda, ki ga lahko sproži vsaka oseba z »zadostnim interesom« (ki je določen v obstoječem nacionalnem sistemu pravnih sredstev). Nacionalni pravni okviri bi morali vključevati tudi pojasnilo o tem, da ima vsaka oseba, ki predloži utemeljen pomislek v skladu s členom 31 Uredbe o krčenju gozdov, »zadosten interes« za začetek postopka upravnega ali sodnega pregleda glede na njen utemeljeni pomislek. V skladu z obveznostmi, ki jim jih nalaga člen 9(4) Aarhuške konvencije, morajo države članice zagotoviti tudi, da je vsak tak postopek pravičen, nepristranski, pravočasen in da ni predrag. Poleg tega morajo države članice zagotoviti tudi ustrezna in učinkovita pravna sredstva, vključno s sodno prepovedjo, kjer je to potrebno.



## 4.7 Priprava letnega načrta za preverjanje skladnosti

Poleg ad hoc pregledov skladnosti morajo pristojni organi v skladu s členom 16(5) Uredbe pripraviti letni načrt pregledov, v katerem so navedeni gospodarski subjekti in trgovci, ki jih je treba preveriti, da se izpolnijo minimalni količinsko opredeljeni cilji za preglede v členu 16(8) – (10) (tj. zahteve po pregledu 1 %, 3 % in 9 % zadevnih proizvodov s poreklom z območij z nizkim, standardnim oziroma visokim tveganjem).

Omenjene letne načrte je treba pripraviti:

- a) na podlagi pristopa, ki temelji na tveganju, in z uporabo nacionalnih meril tveganja, »določenih na podlagi analize tveganja za neskladnosti«, ter ob upoštevanju posebnih meril iz člena 16(3); poleg tega morajo »temeljiti« na merilih za okvirno tveganje, ki jih v skladu s členoma 16(4) in (člen 16(5)) sporoči Komisija, in
- b) na podlagi skupnega števila gospodarskih subjektov in trgovcev, ki so v preteklem letu na trg Unije dali, omogočili dostop ali z njega izvozili zadevne proizvode; poleg tega je treba upoštevati tudi količino takih proizvodov s poreklom z območij z visokim tveganjem (člen 14(11)).

V skladu s tem bodo morale države članice letne načrte za preglede uvesti, ko se bodo začele uporabljati določbe v zvezi z gospodarskimi subjekti in trgovci (18 mesecev po začetku veljavnosti Uredbe). Zaradi tega bodo morale države članice razviti tudi svoja nacionalna merila tveganja, torej lasten pristop k pregledom na podlagi tveganj, in zbrati podatke o številu gospodarskih subjektov in trgovcev, ki so »v preteklem letu«, v prvih 18 mesecih uporabe Uredbe, dajali na trg, omogočili dostopnost ter izvažali zadevne proizvode s svojega ozemlja.

## 5 Pooblastilo za izterjavo stroškov izvršbe

Člen 20 državam članicam izrecno dovoljuje, da svoje pristojne organe pooblastijo, da od zadevnega gospodarskega subjekta ali trgovca »izterjajo skupne stroške svojih dejavnosti v zvezi s primeri neskladnosti«. To izrecno vključuje vse stroške »izvedbe preizkusov, shranjevanja in dejavnosti v zvezi z zadevnimi proizvodi, za katere je bilo ugotovljeno, da so neskladni proizvodi, in v zvezi s katerimi je treba sprejeti popravne ukrepe«, lahko pa vključuje tudi druge stroške, nastale v zvezi s primeri neskladnosti.

Države članice, ki želijo izkoristiti to določbo, morajo pripraviti jasna pooblastila in postopke, na podlagi katerih lahko njihov pristojni organ ta postopek uvede v svojem regulatornem okviru.

## 6 Dodatne nove obveznosti za države članice – najpomembnejše po 18 mesecih

Poleg že omenjenih obveznosti, ki jih morajo države članice izpolniti v kratkem roku, obstajajo še druge nove zahteve za države članice in njihove pristojne organe, ki jih je treba omeniti. Te se nanašajo predvsem na to, kako države članice izvajajo in izvršujejo Uredbo, potem ko začnejo

veljati njene določbe o gospodarskih subjektih in trgovcih (18 mesecev po začetku veljavnosti Uredbe).

a) **Izmenjava informacij in sodelovanje z drugimi organi** (člen 21):

Da se zagotovi skladnost z Uredbo, bodo morali pristojni organi znotraj svoje države članice (če je imenovan več kot en pristojni organ) sodelovati s carinskimi organi iz svoje države članice, s pristojnimi organi in carinskimi organi iz drugih držav članic, s Komisijo in po potrebi z upravnimi organi tretjih držav. Pri tem morajo s Komisijo vzpostaviti »upravne dogovore« glede prenosa informacij v zvezi s preiskavami in izmenjavo informacij, potrebnih za izvrševanje Uredbe, s pristojnimi organi drugih držav članic. Prav tako morajo pristojni organi Komisijo in pristojne organe v drugih državah članicah takoj obvestiti, če odkrijejo *kakršne koli morebitne kršitve* ali hude pomanjkljivosti, ki bi lahko vplivale na drugo državo članico, vključno s tem, da omogočijo umik neskladnih proizvodov s trga v drugih državah članicah. Pristojni organi bodo imeli tudi obveznosti sodelovanja in izmenjave informacij v okviru preverjanj skladnosti v skladu s členoma 16(7) in 27 (opisano v nadaljevanju).

b) **Delitev letnih načrtov za preglede in uskladitev izvrševanja** (člena 16(7) in 27):

Poleg izpolnjevanja posebnih zahtev v zvezi s tem, *kako* določijo, katere gospodarske subjekte in trgovce je treba preveriti (v skladu s svojimi letnimi načrti za preglede, pripravljenimi na podlagi pristopa, ki temelji na tveganju in vključuje nekatera obvezna merila tveganja), morajo pristojni organi svoje letne načrte pregledov deliti tudi z drugimi pristojnimi organi in Komisijo. Prav tako morajo izmenjati informacije in se uskladiti z drugimi pristojnimi organi ter Komisijo glede razvoja in uporabe meril tveganja, ki jih uporabljajo pri svojih letnih načrtih pregledov, da bi izboljšali učinkovitost izvrševanja Uredbe. V skladu s členom 27 morajo pristojni organi tudi »tesno sodelovati in si izmenjevati informacije« z drugimi pristojnimi organi, carinskimi organi in Komisijo, da zagotovijo učinkovito izvajanje pregledov v skladu z zahtevami Uredbe.

c) **Letno poročanje o izvajanju in izvrševanju** (člen 22):

Države članice morajo vsako leto do 30. aprila Komisiji poročati o uporabi Uredbe na svojem ozemlju v preteklem letu. To poročilo mora vključevati informacije, navedene v členu 22. To na primer vključuje podrobnosti o opravljenih preverjanjih skladnosti in o vseh popravnihih ukrepih ali naloženih kaznih v primeru neskladnosti.

d) **Omogočen javni dostop do evidenc o pregledih** (člen 16(15)):

Evidence o pregledih, opravljenih v skladu z Uredbo, in poročila o njihovih rezultatih se štejejo za »informacije o okolju« za namene Direktive EU o dostopu javnosti do informacij o okolju (Direktiva 2003/4/ES). V skladu z navedeno Direktivo bodo morale države članice zagotoviti, da bodo njihovi pristojni organi in vsi drugi javni organi, ki razpolagajo z evidencami o pregledih in poročilih o rezultatih, dali te informacije na voljo kateri koli osebi, ki to zahteva, ter da bodo na voljo nacionalna pravila in postopki za lažji dostop javnosti do teh informacij (tj. postopki, s katerimi se zagotovi, da bodo informacije na voljo čim prej ali najpozneje v enem mesecu od veljavne zahteve, da bodo evidence o pregledih in poročila o njihovih rezultatih organizirana tako, da olajšajo javno razširjanje, in da bodo postopoma na

voljo v elektronskih zbirkah podatkov, ki bodo dostopne javnosti, in da bo vsako zavrnitev ali nerazkritje takšnih informacij pregledalo sodišče ali drug neodvisen in nepristranski organ).

e) **Spremljanje vzorcev trgovanja z zadevnimi proizvodi** (člen 15(3)):

Pristojni organi morajo stalno spremljati in si s Komisijo izmenjevati informacije o »vseh pomembnih spremembah v vzorcu trgovanja z zadevnimi izdelki, ki lahko privedejo do izogibanja« tej Uredbi. Predvidoma bi to vključevalo spremljanje informacij, razkritih v izjavah o potrebni skrbnosti, in njihovo primerjavo s podatki iz prejšnjih let, vključno z izhodiščnim letom, preden začne veljati Uredba. To bi lahko na primer vključevalo spremljanje kakršnih koli sprememb števila gospodarskih subjektov in trgovcev, količin zadevnih proizvodov, ki vstopajo na trg in ga zapuščajo na njihovem ozemlju, relativnih količin vsakega zadevnega proizvoda in držav proizvodnje proizvodov, navedenih v izjavah o potrebni skrbnosti.

Nova uredba EU o proizvodih, ki ne povzročajo krčenja gozdov, v primerjavi z obstoječo uredbo EU o lesu vključuje nove in pomembne obveznosti za države članice EU, pri čemer vsaj za nekatere od teh obveznosti velja, da jih morajo države članice izpolniti v razmeroma kratkem času. Zato bi se morale države članice čim prej začeti pripravljati na izpolnjevanje in izvajanje teh obveznosti.

Strokovnjaka:

**Michael Rice**

Vodja oddelka za vrednostne verige,  
trgovino in naložbe

[mrice@clientearth.org](mailto:mrice@clientearth.org)

[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)

**Kaja Blumtritt**

Svetovalka za pravo in politiko

Svetovalka za vrednostne verige, trgovino in  
naložbe

[kblumtritt@clientearth.org](mailto:kblumtritt@clientearth.org)

Prevod: Focus društvo za sonaraven razvoj, junij 2023

Noben del besedila v tem dokumentu ni pravni nasvet in nobene izjave v tem dokumentu z nobenega vidika in v nobenem primeru ne gre jemati kot zavezujočo trditev prava. Vsebina tega dokumenta je namenjena izključno splošnemu informiranju. Samo na podlagi tega dokumenta se ne smejo sprejemati ukrepi. Organizacija ClientEarth si prizadeva, da bi zagotovila točne informacije, vendar pri tem ne daje nobenega jamstva, niti izrecnega niti implicitnega, glede njihove točnosti. Prav tako organizacija ClientEarth ne prevzema nobene odgovornosti za kakršne koli odločitve, sprejete na podlagi tega dokumenta.

**Brussels**

**Beijing**

**Berlin**

**London**

**Warsaw**

**Madrid**

**Los Angeles**

**Luxembourg**

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, a registered non-profit organisation in Luxembourg, ClientEarth ASBL, registered number F11366, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836. ClientEarth is registered on the EU Transparency register number: 96645517357-19. Our goal is to use the power of the law to develop legal strategies and tools to address environmental issues.