



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА J. КОКОТТ
представено на 19 януари 2012 година¹

Дело C-59/11

Association Kokopelli
срещу
Graines Baumaux SAS

(Преюдициално запитване, отправено от Cour d'appel de Nancy (Франция))

„Селско стопанство — Валидност — Директива 2002/55/ЕО — Зеленчукови култури — Търговия със семена — Забрана за търговия със семена от сортове, които не са официално признати и вписани в каталога на сортовете — Международен договор за растителни генетични ресурси за прехрана и земеделие — Принцип на пропорционалност — Свобода на стопанската инициатива — Движение на стоки — Равно третиране“

I – Въведение

1. Както е известно, в европейското селско стопанство се отглеждат все по-малък брой сортове растения. Много традиционни сортове изчезват или все още се съхраняват само в банки за семена за бъдещите поколения. Вместо това по полетата преобладават малък брой сортове, отделните екземпляри от които дори изглежда, че си приличат особено.
2. Поради тази причина биологичното разнообразие в селското стопанство драстично намалява. Не е изключено като последица от това в бъдеще да липсват сортове, които например биха могли по-добре да се приспособяват към изменението на климата или към нови болести, отколкото преобладаващите понастоящем сортове. Освен това, що се отнася до селскостопанските продукти, изборът на крайния потребител днес вече е ограничен.
3. Би могло да се приеме, че основната движеща сила на това развитие са икономическите интереси на селскостопанските производители, които използват по възможност най-високопродуктивните сортове.
4. Настоящият случай показва обаче, че ограничаването на биологичното разнообразие в европейското селско стопанство се дължи най-малкото и на разпоредби на правото на Съюза. Всъщност семената от повечето растителни видове, използвани за селскостопански цели, могат да бъдат търгувани само ако сортът е официално признат. Признаването предполага сортът да е различим, стабилен и достатъчно хомогенен. Освен това отчасти е необходимо да бъде доказано наличието на продуктивност, тоест на „задоволителни биологични и стопански качества“. За много „стари сортове“ не е необходимо да се представят тези доказателства. Поради това възниква въпросът дали е обосновано посоченото ограничение на търговията със семена.

¹ — Език на оригиналния текст: немски.

II – Правна уредба

A – *Международният договор за растителни генетични ресурси за прехрана и земеделие*

5. С Решение от 24 февруари 2004 г.² Съветът одобрява сключването на Международния договор за растителни генетични ресурси за прехрана и земеделие³ (наричан по-нататък „Международният договор“).

6. Член 5, параграф 1 от Международния договор посочва основните мерки:

„5.1. Всяка договаряща страна, в зависимост от националното си законодателство и в сътрудничество с други договарящи страни, когато е уместно, поддържа интегриран подход към проучването, съхранението и устойчивото използване на растителни генетични ресурси за прехрана и земеделие, и по-специално при необходимост:

[...]

в) насърчава или подкрепя, [доколкото] е уместно, усилията на местни земеделски стопани и общини да управляват и опазват [на място] в стопанството своите растителни генетични ресурси за прехрана и земеделие;

[...]“

7. Член 6 от Международния договор предвижда допълнителни мерки:

„6.1. Договарящите страни разработват и поддържат подходяща политика и правни мерки, които подпомагат устойчивото използване на растителните генетични ресурси за прехрана и земеделие.

6.2. Устойчивото използване на растителни генетични ресурси за прехрана и земеделие може да включва мерки като:

а) водене на справедлива селскостопанска политика, която при необходимост поощрява развитието и поддържането на различни системи на земеделие, усилващи устойчивото използване на биологичното разнообразие в селското стопанство и други естествени ресурси;

[...]

г) разширяване на генетичната база на културните растения и увеличаване обхвата на генетичното разнообразие на разположение на земеделските стопани;

д) насърчаване при необходимост на разширеното използване на местни и приспособени на местно ниво културни растения, сортове и [недостатъчно използвани] видове;

[...]

ж) преразглеждане и, при необходимост, приспособяване на стратегиите и нормативните разпоредби в растениевъдството, отнасящи се до [одобрение] на сортове и разпределение на семена.“

2 — ОВ L 378, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 37, стр. 167.

3 — ОВ L 378, 2004 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 37, стр. 169.

8. Член 9 от Международния договор се отнася до правата на земеделските стопани и в параграф 2 предвижда определени мерки:

„Договарящите страни приемат, че националните правителства носят отговорността за реализиране на правата на земеделските стопани, свързани с растителните генетични ресурси за прехрана и земеделие. В съответствие със своите потребности и приоритети всяка договаряща страна следва, ако е уместно и според своето национално законодателство, да приложи мерки за защита и подкрепяне на правата на земеделските стопани, включително:

- a) защита на традиционните знания, свързани с растителните генетични ресурси за прехрана и земеделие;
- b) правото на справедливо участие в поделяне на ползите от оползотворяване на растителните генетични ресурси за прехрана и земеделие; и
- в) правото на участие във взимането на решения на национално равнище, свързани с опазването и устойчивото използване на растителните генетични ресурси за прехрана и земеделие.“

Б – Правна уредба на Съюза

9. Различни директиви уреждат въпросите относно семената. Подобни разпоредби са приети за първи път през 1970 г., що се отнася до семената от зеленчукови култури⁴, и още през 1966 г.⁵, що се отнася до сортовете, използвани за селскостопански цели. Понастоящем обаче се прилагат долупосочените разпоредби, във връзка с чието преразглеждане Комисията провежда консултации в момента⁶.

1. Директива 2002/55/ЕО

10. Семената, предмет на спора по главното производство, попадат в голяма степен или дори изключително в обхвата на Директива 2002/55/ЕО на Съвета от 13 юни 2002 година относно търговията със семена от зеленчукови култури⁷ (наричана по-нататък „Директивата за зеленчуковите култури“).

11. Член 3, параграф 1 от Директивата за зеленчуковите култури забранява да се търгува със семена от сорт, който не е официално признат:

„Държавите членки предвиждат, че семена от зеленчукови култури не могат да бъдат сертифицирани, контролирани като стандартни семена и търгувани, освен ако сортът не е официално признат в [поне] една [...] държав[а] членк[а].“

4 — Членове 3 и 4 от Директива 70/458/ЕИО на Съвета от 29 септември 1970 г. относно търговията със семена от зеленчукови култури (ОВ L 225, стр. 7).

5 — Вж. Директива 66/400/ЕИО на Съвета от 14 юни 1966 г. относно търговията със семена от цвекло (ОВ 125, стр. 2290), Директива 66/401/ЕИО на Съвета от 14 юни 1966 г. относно търговията със семена от фуражни култури (ОВ 125, стр. 2298; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 1, стр. 40) и Директива 66/402/ЕИО на Съвета от 14 юни 1966 г. относно търговията със семена от зърнени култури (ОВ 125, стр. 2309; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 1, стр. 53).

6 — Релевантните документи и становища на различни публични органи и заинтересовани групи могат да бъдат намерени на уебсайта на Комисията, http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/evaluation/index_en.htm, посетен последно на 16 януари 2012 г.

7 — ОВ L 193, стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 43, стр. 171.

12. Член 4, параграф 1 от Директивата за зеленчуковите култури урежда признаването:

„Държавите членки гарантират, че един сорт се признава само ако е различим, стабилен и достатъчно хомогенен.

В случая на индустриалната цикория сортът трябва да притежава задоволителн[и биологични и стопански качества].“

13. Член 4, параграф 3 от Директивата за зеленчуковите култури съдържа правила относно защитата на потребителите на храни, произведени от сортовете:

„От друга страна, в случаите, когато получен от растителен вид материал е предназначен за употреба като храна или хранителна съставка, попадаща в приложното поле на Регламент (ЕО) № 258/97, тази храна или хранителна съставка не трябва да:

- представлява опасност за потребителя,
- подвежда потребителя,
- се различава от храни или хранителни съставки, които замества[...] до такава степен, че нормалната им консумация би породила неблагоприятни хранителни последици за потребителя.“

14. Член 4, параграф 4 от Директивата за зеленчуковите култури предвижда облекчено признаване в интерес на запазването на генофонда от растителни видове. Условието за това следва да определи Комисията в съответствие с член 44, параграф 2 и член 46, параграф 2.

15. Член 5 от Директивата за зеленчуковите култури дефинира характеристиките за различимост, стабилност и хомогенност:

„1. Един сорт се счита за различим, ако независимо от произхода на изходния материал — изкуствен или естествен — се отличава ясно по една или повече важни характеристики по отношение на всеки друг известен в Общността сорт.

[...]

2. [Един] сорт се счита за стабилен, ако след последователно размножаване или в края на всеки цикъл (когато селекционерът е определил конкретен цикъл за размножаване), той продължава да отговаря на описанието на основните му характеристики.

3. Един сорт се счита за достатъчно хомогенен, ако с изключение на някои малки отклонения растенията, участващи в неговия състав, при отчитане на отличителните признаци на репродуктивните им системи, са сходни или генетично идентични със съвкупността от характеристиките за този показател.“

16. Съгласно член 52 от нея Директивата за зеленчуковите култури влиза в сила на двадесетия ден след публикуването ѝ в Официален вестник, тоест на 9 август 2002 г. Тъй като консолидира разпоредби от предхождащи я директиви с изтекъл срок на транспониране, директивата не определя допълнителен срок за транспониране.

2. Директива 2009/145/ЕО

17. Директива 2009/145/ЕО на Комисията от 26 ноември 2009 година за предоставяне на някои дерогации относно признаването на зеленчукови местни видове и сортове, които са традиционно отглеждани в определени местности и райони и са застрашени от генетична ерозия, и на зеленчукови сортове без истинска стойност за производството на търговски култури, но развивани с цел отглеждане при специални условия, както и относно търговията със семена от посочените местни видове и сортове⁸ (наричана по-нататък „Директивата за дерогациите“) е приета на основание на член 4, параграф 4, член 44, параграф 2 и член 46, параграф 2 от Директивата за зеленчуковите култури.

18. Член 1, параграф 1 от Директивата за дерогациите определя по отношение на кои сортове следва да бъдат предвидени дерогации:

„По отношение на зеленчуковите видове, попадащи в обхвата на Директива 2002/55/ЕО, с настоящата директива се определят някои дерогации във връзка със съхраняването *in situ* и устойчивото използване на генофонда от растителни видове чрез производството и търговията:

- а) за признаване за включване в националните каталози на сортовете от зеленчуковите видове, както е предвидено в Директива 2002/55/ЕО, на местните видове и сортове, които са традиционно отглеждани в определени местности и региони и са застрашени от генетична ерозия, наричани по-долу „сортове за съхранение“, и
- б) за признаване за включване в каталозите, упоменати в буква а), на сортове без истинска стойност за производството на търговски култури, но развивани с цел отглеждане при специални условия, наричани по-долу „сортове, развивани с цел отглеждане при специални условия“, и
- в) за търговията със семена от такива сортове за съхранение и сортове, развивани с цел отглеждане при специални условия.“

19. Основните условия за признаването на сортовете за съхранение произтичат от член 4 от Директивата за дерогациите:

„1. За да бъде признат като сорт за съхранение, местният вид или сорт, посочен в член 1, параграф 1, буква а), трябва да представлява интерес за опазване на генофонда от растителни видове.

2. Чрез дерогация от член 1, параграф 2 от Директива 2003/91/ЕО държавите членки могат да приемат свои собствени разпоредби по отношение на различимостта, стабилността и хомогенността на сортовете за съхранение.

[...]“

20. Членове 13 и 14 от Директивата за дерогациите предвиждат, че семената от сортовете за съхранение могат да се произвеждат и търгуват само по изключение извън региона на произход.

⁸ — ОВ L 312, стр. 44.

21. Съгласно член 15 от Директивата за дерогациите сортовете за съхранение могат да се търгуват само в много ограничено количество:

„Всяка държава членка гарантира, че за всеки сорт за съхранение търгуваното годишно количество не надвишава количеството, необходимо за производство на зеленчуци на броя хектари, определени в приложение I за съответните видове.“

22. Определените в приложение I площи според конкретния вид са 10, 20 или 40 хектара.

23. Член 22 от Директивата за дерогациите съдържа условията за признаване на сортове, развивани с цел отглеждане при специални условия:

„1. За да бъде признат даден сорт за развиван с цел отглеждане при специални условия, както е посочено в член 1, параграф 1, буква б), той трябва да бъде без истинска стойност за производството на търговски култури, но развиван с цел отглеждане при специални условия.

Даден сорт се счита за развиван с цел отглеждане при специални условия, ако е развиван с цел отглеждане при специални агротехнически, климатични или почвени условия.

2. Чрез дерогация от член 1, параграф 2 от Директива 2003/91/ЕО държавите членки могат да приемат свои собствени разпоредби по отношение на различимостта, стабилността и хомогенността на сортовете, развивани с цел отглеждане при специални условия.“

24. Съгласно член 36, параграф 1 от Директивата за дерогациите тя е трябвало да бъде транспонирана до 31 декември 2010 г.

3. Директива 2003/91/ЕО

25. Посочена в Директивата за дерогациите Директива 2003/91/ЕО на Комисията от 6 октомври 2003 година относно установяването на мерки за прилагане на член 7 от Директива 2002/55/ЕО на Съвета по отношение на минимално изискваните характеристики, които следва да бъдат обхванати от изследването, и минималните условия за изследване на някои сортове зеленчукови видове⁹ уточнява в член 1, параграф 2 изискванията по отношение на различимостта, хомогенността и стабилността на сортовете, като препраща към определени документи на Службата на Общността за сортовете растения и на Международния съюз за закрила на новите сортове растения. И двете организации се занимават със защитата на интелектуалната собственост върху сортовете растения.

4. Директива 2002/53/ЕО

26. Директива 2002/53/ЕО на Съвета от 13 юни 2002 година относно общия каталог на сортовете от земеделски растителни видове¹⁰ (наричана по-нататък „Директивата за каталога на сортовете“) установява общи правила относно признаването на сортовете от земеделски култури, попадащи в обхвата на различни директиви, но не и на Директивата за зеленчуковите култури. От значение в случая са захарното и фуражното цвекло по смисъла на Директива 2002/54/ЕО на Съвета от 13 юни 2002 година относно търговията със семена от цвекло¹¹ (наричана по-нататък „Директивата за цвеклото“).

9 — ОВ L 254, стр. 11; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 101.

10 — ОВ L 193, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 43, стр. 139.

11 — ОВ L 193, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 43, стр. 150.

27. Член 1, параграф 1 от Директивата за каталога на сортовете определя нейното приложно поле:

„Настоящата директива се отнася до признаването за вписване в общия каталог на сортовете от земеделски растителни видове на тези сортове от цвекло, [...], посевен или посадъчен материал от които може да бъде предлаган на пазара съобразно разпоредбите на директивите, отнасящи се съответно до търговията със семена от цвекло (2002/54/ЕО) [...]“

28. Член 1, параграф 2 от Директивата за каталога на сортовете определя базата на общия каталог на сортовете:

„Общият каталог на сортовете от земеделски растителни видове се съставя на базата на националните каталози на държавите членки.“

29. Член 3, параграф 1 от Директивата за каталога на сортовете предвижда съставянето на национални каталози на сортовете:

„Всяка държава членка създава един или повече каталози [на] сортовете, официално признати за сертифициране и търговия на нейната територия. [...]“

30. Условието за признаване на сортовете са установени в член 4, параграф 1 от Директивата за каталога на сортовете:

„Държавите членки гарантират, че даден сорт е признат само когато той е различим, стабилен и достатъчно хомогенен. Сортът трябва да бъде със задоволителни биологични и стопански качества.“

31. Член 5 от Директивата за каталога на сортовете определя условията за признаване подобно на член 5 от Директивата за зеленчуковите култури, но освен това в параграф 4 уточнява какво следва да се разбира под „задоволителни биологични и стопански качества“:

„Биологичните и стопански качества на сорта се считат за задоволителни, ако сравнен[...] с други сортове, включени в сортовия каталог на въпросната държава членка, представлява[...] със своите качества, взети заедно, поне по отношение на [производството] в даден район, ясно подобрение на отглеждането или на използването на реколтата, или на използването на продуктите, произведени от дадената култура. Когато са налице други, по-важни характеристики, по-маловажните могат да бъдат пренебрегнати.“

5. Директива 98/95/ЕО

32. Директива 98/95/ЕО на Съвета от 14 декември 1998 година за изменение, по отношение на консолидирането на вътрешния пазар, генетично модифицираните растителни сортове и растителните генетични ресурси, на директиви 66/400/ЕИО, 66/401/ЕИО, 66/402/ЕИО, 66/403/ЕИО, 69/208/ЕИО, 70/457/ЕИО и 70/458/ЕИО относно търговията със семена от цвекло, фуражни култури, зърнени култури, посадъчен материал от картофи, семена от маслодайни и влакнодайни култури и зеленчуци и относно общия каталог на сортовете от земеделски растителни видове¹² (наричана по-нататък „Директивата за изменение“) предвижда правни основания, които да позволят, в рамките на законодателството за търговията със семена, съхранението чрез използване *in situ* на сортове, застрашени от генетично разпадане

12 — ОВ L 25, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 26, стр. 184).

(съображение 17). Комисията е имала възможност да приеме съответни правила в рамките на процедура по комитология. Понастоящем тези правила се съдържат в Директивата за зеленчуковите култури, Директивата за цвеклото и Директивата за каталога на сортовете и поради това са отменени при тяхното приемане.

III – Факти и преюдициално запитване

33. Association Kokopelli (наричана по-нататък „Kokopelli“) е неправителствена организация и продава семена от така наречените „стари сортове“, които отчасти не са признати по смисъла на Директивата за зеленчуковите култури. Graines Baumaux SAS (наричано по-нататък „Graines Baumaux“), предприятие за търговия със семена, установява, че Kokopelli предлага 461 непризнати сорта, поради което през 2005 г. предявява иск за обезщетение за вреди от нелоялна конкуренция. Graines Baumaux иска по-конкретно да му бъде изплатено обезщетение за вреди в предварително фиксиран размер от 50 000 EUR, както и да бъде преустановена рекламата на тези сортове. В първоинстанционното производство Tribunal de Grande Instance Nancy присъжда на Graines Baumaux обезщетение за вреди в размер на 10 000 EUR и отхвърля иска в останалата му част.

34. Kokopelli обжалва пред Cour d'appel Nancy. В рамките на това производство на Съда е поставен следният преюдициален въпрос:

„Действителни ли са Директивата за изменение, Директивата за каталога на сортовете, Директивата за зеленчуковите култури и Директивата за дерогациите с оглед на следните основни права и принципи на Европейския съюз, а именно за свободното упражняване на стопанска дейност, пропорционалност, равенство или за недопускане на дискриминация, за свободното движение на стоки, и с оглед на задълженията, поети съгласно Международния договор за растителни генетични ресурси за прехрана и земеделие, по-специално поради това че налагат ограничения за производството и търговията със стари семена и стар посадъчен материал?“

35. В производството вземат участие, като представят писмени становища по делото, Graines Baumaux, Kokopelli, Френската република, Кралство Испания, Съветът на Европейския съюз и Европейската комисия. Съдебно заседание не е провеждано.

IV – Правен анализ

A – По допустимостта на преюдициалното запитване

36. Graines Baumaux изразява съмнения по отношение на допустимостта на преюдициалното запитване. Валидността на посочените директиви била без значение за изхода на делото по главното производство, тъй като в него ставало въпрос за спазването на разпоредбите на френското право, които транспонират директивите. Тъй като Съдът не отговаря на хипотетични въпроси¹³, запитването било недопустимо.

37. В отговор на това твърдение следва да се приеме, че дори и разглежданите разпоредби от директивите да са невалидни, това не би довело със сигурност до отпадане на извършеното от Kokopelli нарушение на френското законодателство за транспониране. Докато обаче съществува презумпция за тяхната валидност¹⁴, националните юрисдикции трудно биха могли да поставят

13 — Вж. напр. Решение от 15 септември 2011 г. по дело Gueye (C-483/09 и C-1/10, Сборник, стр. I-8263, точка 40).

14 — Решение от 13 февруари 1979 г. по дело Granaria (101/78, Recueil, стр. 623, точка 4), Решение от 5 октомври 2004 г. по дело Комисия/Гърция (C-475/01, Recueil, стр. I-8923, точка 18) и Решение от 12 февруари 2008 г. по дело Centre d'exportation du livre français (C-199/06, Сборник, стр. I-469, точка 59).

под въпрос и валидността на законодателството за транспониране¹⁵. Обратно, ако директивите са невалидни, валидността на законодателството за транспониране също се поставя под въпрос. Възможно е например да се нарушава свободното движение на стоки, предвидено в член 34 ДФЕС, ако сред спорните семена фигурират и семена с произход от други държави членки. Поради това Съдът отговаря на подобни въпроси¹⁶.

Б – По предмета на преюдициалното запитване

38. Cour d'appel Nancy иска да се установи дали са валидни четири директиви, съдържащи редица правила относно търговията със семена. Те определят по-специално при какви условия сортовете се признават и включват в националните каталози на сортовете или в Общия каталог на сортовете, забраняват продажбата на семена от непризнати сортове, но също така уреждат контрола и качеството на семената, както и опаковките за продажба. Във всички области съществуват „ограничения за производството и търговията със стари семена и посадъчен материал“, чиято валидност би следвало да се разгледа съгласно формулировката на поставения преюдициален въпрос.

39. Спорът по главното производство обаче е със значително по-ограничен предмет. Свежда се до оплакването, че Kokopelli продава семена от непризнати сортове растения. Kokopelli не претендира неговите сортове да са били включени в каталог и изрично посочва, че не поставя под въпрос правилата относно качеството на семена¹⁷. Макар Kokopelli да оспорва правилата относно опаковките за продажба¹⁸, няма основание да се приеме, че тези разпоредби са предмет на спора по главното производство.

40. Следователно предмет на анализ трябва да бъде само забраната за търговия със семена от непризнати сортове.

41. Според жалбата, подадена от Graines Baumaux пред първа инстанция, Kokopelli разпространява 461 непризнати сорта на зеленчукови култури. Установено е, че тези сортове попадат в преобладаващата си част, вероятно дори изцяло, в обхвата на третата директива, посочена от Cour d'appel, а именно Директивата за зеленчуковите култури. Поради това по-нататък ще се концентрирам върху тази директива.

42. В това отношение следва да се разгледа предвиденото в член 3, параграф 1 от Директивата за зеленчуковите култури задължение на държавите членки да предвидят, че семена от зеленчукови култури могат да бъдат търгувани само ако сортът е официално признат в поне една държава членка.

43. Разпоредбите относно признаването се съдържат главно в членове 4 и 5 от Директивата за зеленчуковите култури. Съгласно тези правила семената могат да бъдат търгувани само когато е прието за установено, че сортът е различим, стабилен и достатъчно хомогенен. В случая на индустриалната цикория сортът трябва освен това да притежава задоволителни биологични и стопански качества.

15 — Относно контрола върху правото за транспониране от гледна точка на националното конституционно право вж. Решение от 22 юни 2010 г. по дело Melki и Abdeli (C-188/10 и C-189/10, Сборник, стр. I-5667, точка 56).

16 — Вж. фактите по главните производства, по които са постановени съответно Решение от 14 декември 2004 г. по дело Arnold André (C-434/02, Recueil, стр. I-11825, точка 20), Решение от 12 юли 2005 г. по дело Alliance for Natural Health и др. (C-154/04 и C-155/04, Recueil, стр. I-6451, точка 21), Решение от 6 декември 2005 г. по дело ABNA и др. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04, Recueil, стр. I-10423, точки 17, 22 и сл. и точка 34) и Решение от 1 март 2011 г. по дело Association Belge des Consommateurs Test-Achats и др. (C-236/09, Сборник, стр. I-773, точка 12).

17 — Точка 146 от представеното писмено становище.

18 — Пак там, точка 147 и сл.

44. Тези условия представляват проблем за използването на посочените в преюдициалния въпрос „старите семена“ дотолкова, доколкото Kokopelli и Комисията¹⁹ твърдят, че много от непризнатите сортовете не са в състояние да ги изпълнят. Това се потвърждава от Директивата за дерогациите, отнасящи се до семената от зеленчукови култури, тъй като съгласно съображение 2 от нея тя е приета с цел да позволи отглеждането и търговията с определени сортове дори когато не отговарят на общите изисквания.

45. Според Kokopelli генотипът на „старите сортове“, с които той търгува, е в по-малка степен еднакъв, отколкото генотипът на признатите сортове. Поради тази причина е възможно различно развитие на „старите сортове“ в зависимост от условията на околната среда, което означава, че те не са стабилни. Освен това отделните екземпляри растения от съответните популации са в по-малка степен сходни. Следователно, при сравняването им, тези сортове не са хомогенни като признатите сортове²⁰.

46. Следователно трябва да се провери дали съдържащата се в член 3, параграф 1 от Директивата за зеленчуковите култури забраната за търговия със семена от сортове, за които не може да се докаже, че са различни, стабилни и достатъчно хомогенни и при необходимост, че притежават и задоволителни биологични и стопански качества, е съвместима с посочените в преюдициалното запитване норми от по-висок ранг.

47. В това отношение най-напред ще разгледам Международния договор за растителни генетични ресурси (по този въпрос вж. подраздел В.1 по-нататък), след това принципа на пропорционалност (по този въпрос вж. подраздел В.2 по-нататък), по-нататък свободното упражняване на стопанска дейност (по този въпрос вж. подраздел В.3 по-нататък) и свободното движение на стоки (по този въпрос вж. подраздел В.4 по-нататък) и накрая принципа на равно третиране (по този въпрос вж. подраздел В.5 по-нататък).

48. Комисията приема едва през 2009 г. директивата, посочена на последно място от Cour d'appel, а именно Директивата за дерогациите относно семената от зеленчукови култури, като срокът за транспониране е изтекъл на 31 декември 2010 г. Предвид факта, че главното производство е образувано още през 2005 г., тази директива вероятно е без значение за претендираното обезщетение за вреди. Възможно е обаче тя да е от значение за преценката дали в бъдеще Kokopelli трябва да преустанови да рекламира непризнати семена. Следователно трябва да се провери дали Директивата за дерогациите ще доведе до промяна на изводите, до които се стига след анализа на член 3, параграф 1 от Директивата за зеленчуковите култури (по този въпрос вж. подраздел В.2, буква в), in fine по-нататък).

49. Директивата, посочена на второ място от Cour d'appel, е Директивата за каталога на сортовете. Тя следва да се има предвид само ако сред деветте сорта цвекло, посочени от Graines Baumaux в списъка със спорните зеленчукови сортове²¹, е също захарно или фуражно цвекло, попадащо в обхвата на Директивата за цвеклото, която не е посочена в преюдициалното запитване. В материалите по делото не се съдържат данни за това, като доводите на Graines Baumaux и Kokopelli също не допускат подобен извод. Не може обаче напълно да се изключи възможността в главното производство да се стигне също и до въпроса

19 — Точка 95 от становището на Комисията.

20 — Вж. Food Chain Evaluation Consortium. Evaluation of the Community acquis on the marketing of seed and plant propagating material (S&PM). http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/evaluation/s_pm_evaluation_finalreport_en.pdf (2008), p. 78, 168 sq.

21 — Според жалбата на Graines Baumaux, подадена пред първата инстанция — стр. 25 и сл. от приложенията към представеното пред Съда писмено становище, — това са пет сорта „betteraves“ и четири сорта „navets“.

за валидността на Директивата за каталога на сортовете. За да не се наложи Cour d'appel да отправя ново запитване в този случай²², в заключение ще проверя дали изводът относно Директивата за зеленчуковите култури следва да се приложи към Директивата за каталога на сортовете (по този въпрос вж. раздел Г по-нататък).

50. Посочената на първо място от Cour d'appel директива, а именно Директивата за изменение, повече не е в сила след приемането на Директивата за зеленчуковите култури и на Директивата за каталога на сортовете. Освен това тя съдържа само правните основания за приемане на дерогиращи разпоредби, които никога не са прилагани по време на действието ѝ. Поради това не е необходимо да бъде разглеждана.

В – По член 3, параграф 1 от Директивата за зеленчуковите култури

1. По Международния договор за растителни генетични ресурси за прехрана и земеделие

51. Международният договор за растителни генетични ресурси за прехрана и земеделие, съгласно неговия член 1, има за цел по-конкретно опазването и устойчивото развитие на растителните генетични ресурси за прехрана и земеделие. Kokorelli счита, че договорът не допуска предвиждането на разпоредби относно признаването на сортовете.

52. Съдът преценява валидността на вторичното право от гледна точка на всички норми на международното право, ако са изпълнени две условия. Първо, Съюзът трябва да е обвързан от тези норми и второ, Съдът може да пристъпи към разглеждане на въпроса за валидността на дадена правна уредба от гледна точка на международен договор само ако естеството и структурата на този договор го допускат и освен това разпоредбите му са безусловни и достатъчно точни по съдържанието си²³.

53. Без проблем може да се приеме, че тъй като е договаряща страна, Съюзът е обвързан от Международния договор. Не е необходимо в настоящия случай Съдът да се произнася по въпроса дали естеството и структурата на този договор допускат преценка на вторичното право²⁴. Всъщност този договор не съдържа нито една разпоредба, която би била безусловна и достатъчно точна по съдържанието си, за да постави под въпрос валидността на правилата на Съюза относно търговията със семена.

54. Член 5 от Международния договор предвижда предприемането на мерки „в зависимост от националното [...] законодателство“ и „при необходимост“. Съгласно член 6 се разработват и поддържат „подходящи мерки“. Следва списък с възможни примери за подобни мерки. Следователно двете разпоредби предоставят право на държавите да преценят какви мерки да бъдат предприети във всеки конкретен случай. Тези разпоредби не ограничават свободата на действие, с която разполага Съюзът при определяне на правилата за търговията със семена.

55. Член 9 от Международния договор се отнася до правата на земеделските стопани. Той предвижда, че в съответствие със своите потребности и приоритети, всяка договаряща страна следва, ако е уместно и според своето национално законодателство, да приложи мерки. Тази разпоредба също не налага конкретно задължение, което е безусловно и достатъчно точно по своето съдържание.

22 — Решение от 6 декември 2005 г. по дело Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, Recueil, стр. I-10513, точка 19 и сл.).

23 — Решение от 3 юни 2008 г. по дело Itertanko и др. (C-308/06, Сборник, стр. I-4057, точка 43 и сл.) и Решение от 21 декември 2011 г. по дело The Air Transport Association of America и др. (C-366/10, Сборник, стр. I-13755, точка 51 и сл.).

24 — По този въпрос вж. моето заключение, представено на 6 октомври 2011 г. по дело Transport Association of America и др. (C-366/10, Сборник, стр. I-13755, точка 68 и сл.).

56. Международният договор не съдържа други релевантни разпоредби.

57. Следователно след анализ на Международния договор не се установяват никакви обстоятелства, които да поставят под въпрос валидността на член 3, параграф 1 от Директивата за зеленчуковите култури.

2. По принципа на пропорционалност

58. Забраната за търговия със семена от непризнати сортове може обаче да е непропорционална.

59. Принципът на пропорционалността, който е част от общите принципи на правото на Съюза, изисква актовете на институциите на Съюза да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, следвани от разглежданата правна уредба, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели²⁵.

60. Що се отнася до съдебния контрол за спазването на посочените в предходната точка условия, следва да се признае широко право на преценка на законодателя на Съюза в областите, които предполагат той да направи избор от политическо, икономическо и социално естество и в които е призван да извършва комплексни преценки. Единствено явно неподходящият характер на приета в тази област мярка с оглед на целта, която компетентните институции възнамеряват да постигнат, може да засегне законосъобразността на подобна мярка²⁶.

61. Тази стандартна формулировка на Съда не трябва да се тълкува в смисъл, че трябва единствено да се прецени дали мярката има подходящ характер, или че само ако е изпълнено това изискване, следва да се провери дали е налице явен недостатък. Напротив, с тази формулировка се има предвид, че целта на проверката е да се прецени дали мярката е явно непропорционална²⁷. В това отношение трябва да бъдат взети предвид всичките три степени на проверката за пропорционалност²⁸.

62. Освен това, дори и при наличието на такова (широко) правомощие, законодателят на Съюза е длъжен да основе своя избор на обективни критерии. Нещо повече, при преценката на тежестите, свързани с различни възможни мерки, той трябва да анализира дали с оглед на преследваните цели възприетата мярка може да оправдае негативните, дори значителни за някои оператори, икономически последици²⁹.

25 — Решение от 12 юли 2001 г. по дело Jipres и др. (C-189/01, Recueil, стр. I-5689, точка 81), Решение от 7 юли 2009 г. по дело S.P.C.M. и др. (C-558/07, Сборник, стр. I-5783, точка 41) и Решение от 8 юли 2010 г. по дело Afton Chemical (C-343/09, Сборник, стр. I-7027, точка 45 и цитираната съдебна практика).

26 — Вж. Решение по дело S.P.C.M. и др. (посочено в бележка под линия 25, точка 42) и Решение по дело Afton Chemical (посочено в бележка под линия 25, точка 46).

27 — Решение по дело S.P.C.M. и др. (посочено в бележка под линия 25, точка 71).

28 — Вж. анализа в Решение по дело S.P.C.M. и др. (посочено в бележка под линия 25, точка 44 и сл. във връзка с целите и подходящия характер на мярката, точка 59 и сл. във връзка с необходимия характер, както и точка 64 и сл. във връзка с претеглянето на неблагоприятните последици и целите).

29 — Решение от 16 декември 2008 г. по дело Arcelor Atlantique и Lorraine и др. (C-127/07, Сборник, стр. I-9895, точка 58), Решение от 8 юни 2010 г. по дело Vodafone и др. (C-58/08, Сборник, стр. I-4999, точка 53) и Решение от 12 май 2011 г. по дело Люксембург/Парламент и Съвет (C-176/09, Сборник, стр. I-3727, точка 63).

а) По преследваните със забраната цели и по нейния подходящ характер с оглед постигането на тези цели

63. Съгласно съображения 2—4 от Директивата за зеленчуковите култури с правилата относно признаването на сортовете се цели да се увеличава селскостопанската производителност. Както Комисията правилно подчертава, съгласно член 39, параграф 1, буква а) ДФЕС това е цел на общата селскостопанска политика.

64. Наред с това забраната за продажба закриля купувачите срещу закупуването на семена от сортове, които не са различни, стабилни и достатъчно хомогенни и при необходимост, не притежават задоволителни биологични и стопански качества, тоест продуктивност.

65. Забраната за продажба на семена от непризнати сортове несъмнено може да насърчи постигането на тези две цели. Тя осигурява в голяма степен, че купувачите, тоест по-специално селскостопанските производители, ще получат само семена, които са с установените при признаването характеристики.

66. Когато даден сорт е *различим, стабилен* и достатъчно *хомогенен*, купувачите на семената могат да разчитат по-специално на това, че ще получат очакваните добиви. Тази надеждност е основно условие за оптималното използване на селскостопанските ресурси. Ако, както е предвидено по отношение на индустриалната цикория, дори са доказани задоволителни биологични и стопански качества³⁰, освен това може да се очаква и определена продуктивност.

67. Обратно, ако посочените характеристики на семената не са установени, купувачите купуват, така да се каже, „слепешката“. Те трябва да разчитат на информацията на продавача за вида на продукцията, която следва да се добие от семената. Дали тази информация е вярна, по правило те ще разберат най-рано няколко месеца по-късно, когато от семената се развият растения, вероятно дори едва след като узреят плодовете. Ако тогава се окаже, че растенията не съответстват на очакванията, реструктурирането на съответния цикъл на отглеждане повече няма да бъде възможно. Това би се отразило неблагоприятно на производителността.

68. Освен това при въвеждането на забраната за търговия със семена от непризнати сортове е възможно все още да не е съществувало в достатъчна степен професионално производство на семена с високи стандарти за продуктивност. Не трябва да се изключва обстоятелството, че по онова време е било необходимо строго регламентиране, за да елиминира конкуренцията от страна на „търговците с ниски цени“ и да се позволи изграждането на солидни структури.

69. Висока селскостопанска производителност може непряко да допринесе за осигуреност на прехраната и да позволи площите, от които повече няма нужда, да не бъдат обработвани или да бъдат по-екологичното стопанисвани — обстоятелства, които Франция, Комисията и Съветът посочват като допълнителни цели на спорните правила относно търговията. Тези две цели обаче имат много слаба връзка със забраната за продажба на непризнати семена.

70. Освен това от съображение 12 от Директивата за зеленчуковите култури е видно, че целта на общия каталог на сортовете е да се гарантира свободното движение на семена. Тази цел е обхваната от член 3, параграф 3 ДЕС, с който се предвижда установяването на вътрешен пазар. Във връзка с това законодателството в областта на признаването на сортовете може да допринесе за постигането на тази цел, доколкото държавите членки имат основание да считат, че законосъобразно предлаганите в други държави членки семена отговарят и на националните изисквания.

30 — Вж. определението за тези качества в член 5, параграф 4 от Директивата за каталога на сортовете.

71. Накрая, член 4, параграф 3 от Директивата за зеленчуковите култури може да бъде тълкуван в смисъл, че признаването на сортовете също има за цел защитата на крайните потребители на произведените храни, а именно от рискове за здравето им и от въвеждането им в заблуждение. Отчитането на тези цели при признаването на сортовете може да допринесе за тяхното осъществяване.

72. На последно място, като цел на правилата за търговия Комисията посочва и здравното състояние на семената, посочено в дванадесето съображение от Директива 66/402, която предхожда паралелна директива относно семената от фуражни култури. Възможно е посочените в преюдициалното запитване директиви също да съдържат правила, обслужващи тази цел. Не става ясно обаче по какъв начин правилата относно признаването на сортовете биха допринесли за постигането на тази цел. Условиата за признаване нямат никаква връзка със здравното състояние на растенията. Ето защо тази цел не може да бъде взета предвид във връзка с тяхното обосноваване.

б) По необходимостта

73. На пръв поглед биха могли да се изразят съмнения по отношение на необходимостта от забрана за търговия със семена от непризнати сортове. Всъщност посочените цели могат да бъдат постигнати с далеч по-малко ограничителни задължения за етикетиране³¹. Ако на купувача на семената е известно, че сортът не отговаря на изискванията на каталога на сортовете, той може да не ги купува или използва. В резултат на това биха били избегнати неблагоприятните последици за производителността и би била осигурена защитата на потребителите.

74. Широкообхватно осъществяване на целите обаче не е достатъчно, за да се изключи необходимостта. Дадена мярка е вече необходима, ако по-малко ограничителното средство е по-малко ефективно. Настоящият случай е именно такъв.

75. Всъщност задълженията за етикетиране и за предупреждаване не биха гарантирали в еднаква степен, че купувачите получават само семена, които отговарят на условията за признаване. Не би следвало да се изключва възможността, въпреки това купувачите да са в заблуждение относно качеството на семената или поради други причини, например поради цената, като вследствие на рекламата или по свое убеждение използват семена, които не отговарят на условията за признаване. Въпросът дали по-широкообхватното — в незначителна степен — осъществяване на нормативните цели чрез предвиждане на спорната забрана в случая е достатъчно условие, за да бъде обоснована тя, не е въпрос относно необходимостта, а трябва да се разгледа в рамките на претеглянето на неблагоприятните последици и целите.

76. При все това осигуряването на свободното движение на семена във вътрешния пазар не изисква признаването на сортовете да бъде обвързано от забрана за търговия с непризнати семена³². Дори да се приеме, че защитата на селското стопанство от семена от непризнати сортове обосновава ограниченията на търговията на национално равнище³³, Съюзът не би бил длъжен да налага никаква забрана. Напротив, достатъчен е член 16, параграф 1 от Директивата за зеленчуковите култури, който гарантира в целия Съюз свободното движение на сортове, отговарящи на условията за признаване.

31 — Вж. също четвъртия от петте сценария, поставени за обсъждане от Комисията в нейния консултативен документ относно реформата на системата, озаглавен „Options and Analysis of possible Scenarios for the Review of the EU Legislation on the Marketing of Seed and Plant Propagating Material“ (http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/evaluation/docs/15042011_options_analysis_paper_en.pdf, p. 12 sq.).

32 — Вж. по-горе, точка 70.

33 — Съображенията относно съразмерността, изложени по-долу в точка 88 и сл. и анализът относно свободното движение на стоки, вж. по-долу, точка 112 и сл., позволяват да бъдат изразени съмнения в това отношение.

77. Правилата относно признаването не са необходими също за защитата на потребителите на храни, произведени от съответните сортове. Постигането на тази цел вече е гарантирано по силата на правото в областта на храните, например на Регламент (ЕО) № 178/2002³⁴, който за тази цел съдържа значително по-прецизни разпоредби.

в) По претеглянето на ползите и недостатъците (съразмерност)

78. Следователно е необходимо да се провери дали неблагоприятните последици от забраната за продажба са явно несъразмерни с оглед на целите за насърчаване увеличаването на селскостопанската производителност и за защита на купувачите на семена. В това отношение следва да се провери дали при упражняването на правото си на преценка законодателят на Съюза е взел мерки да постигне известно равновесие между тези цели, от една страна, и икономическите интереси на операторите, от друга³⁵.

79. По-нататък най-напред ще покажа, че до приемането на Директивата за дерогациите, отнасящи се до зеленчуковите култури, законодателят не е предприел нищо с оглед на балансирането на противоположните интереси, а след това — че неблагоприятните последици от правната уредба са също така явно несъразмерни с ползите от нея. В заключение ще разгледам въпроса дали, ако се вземе предвид Директивата за дерогациите, няма да се стигне до друг извод.

По усилията на законодателя за балансиране на засегнатите интереси

80. От съображенията на разглежданата директива и от доводите на повечето страни по делото следва, че забраната за търговия със семена от непризнати сортове се основава на идеята, че преследваните цели са в интерес на икономическите оператори. Високата производителност и защитата на семена от сортове, които не отговарят на условията за признаване, съответстват на икономическия интерес на много селскостопански производители.

81. Правната уредба обаче засяга и интересите на икономическите оператори и потребителите, за които висока производителност и стандартни продукти не са от първостепенен интерес. Същевременно се засяга общият интерес за наличие на генетичното многообразие на селскостопанските сортове.

82. *Икономическите оператори*, чиито интереси не са насочени приоритетно към производителността, в значителна степен са ограничени от съществуващата система. Производителите на семена, търговците на семена, селскостопанските производители, но също така и ползвателите на селскостопански продукти не могат да използват сортове с различни характеристики от признатите сортове. Въпреки че даден непризнат сорт може да има малко по-различен вкус от признатите сортове или при определени условия на отглеждане да е по-продуктивен, този сорт не може да бъде предлаган на пазара. Затруднени са също и усилията за усъвършенстване на непризнатите сортове, които се предприемат с цел да се получат сортове, отговарящи на условията за признаване.

34 — Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 година за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 68).

35 — Решение по дело Afton Chemical (посочено в бележка под линия 25, точка 56); вж. също Решение по дело S.P.C.M. и др. (посочено в бележка под линия 25, точка 64 и сл.) и Решение от 9 ноември 2010 г. по дело Volker и Markus Schecke (C-92/09 и C-93/09, Сборник, стр. I-11063, точки 77 и 81), както и съдебната практика, посочена в бележка под линия 29.

83. Същевременно е ограничен изборът на *потребителите*. Те нито получават достъп до храни или други продукти, произведени от сортове, които не отговарят на условията за признаване, нито могат самите те да отглеждат тези сортове, например в собствените си градини.

84. Ограничаването на селскостопанските производители до признати сортове в крайна сметка намалява *генетичното разнообразие* по европейските полета, тъй като се отглеждат по-малко сортове и популациите на тези сортове се характеризират с по-незначителни генетични различия между отделните екземпляри³⁶.

85. Макар биологичното разнообразие да не е изрично посочено в Договорите като цел на европейската политика, Съюзът е поел ангажимент за запазването му, по-специално по силата на Конвенцията за биологичното разнообразие³⁷, като Съдът също вече го е признал за годна за защита легитимна цел³⁸. Що се отнася по-конкретно до селското стопанство, тази цел е призната с Международния договор за растителни генетични ресурси за прехрана и земеделие.

86. Банките за семена и отглеждането на ограничена географска територия могат наистина да допринесат за поддържането на непризнати сортове, но такива мерки обикновено зависят от наличието на финансиране от страна на държавата. За разлика от това, стопанската експлоатация на непризнатите сортове би осигурила тяхното поддържане по много по-стабилен начин и също на практика би допринесла за по-голямо биологично разнообразие при отглеждането.

87. От съображенията на разглежданата директива и от доводите на страните, по-специално на Съвета и на Комисията, не изглежда законодателят да е отчитал тези интереси до момента, в който е приета Директивата за дерогациите, отнасящи се за зеленчуковите култури. Дори само поради тази причина правната уредба изглежда явно непропорционална.

По претеглянето на неблагоприятните последици и целите

88. В случай че въпреки това законодателят е извършил — недокументирано — претегляне, той очевидно е пропуснал да вземе предвид целта за съразмерност на неблагоприятните недостатъци с целите.

89. Ползите от забраната за продажба спрямо по-малко ограничителни мерки, например задължения за етикетирание, по същество се свеждат, както бе посочено по-горе³⁹, до предотвратяване на използването по погрешка на непризнати семена. Този риск би бил все пак ограничен, ако се изискваха достатъчно ясни предупреждения.

90. От друга страна, няма причина за опасения, че европейското селско стопанство ще загуби достъпа до висококачествени семена. Всъщност и при липсата на забрана за търговия с непризнати сортове селскостопанските производители могат да използват сортове, които са включени в каталога на сортовете и следователно отговарят на изискванията. Предвид продуктивността на признатите сортове, също няма причина да се очаква, че търговията с непризнати сортове ще доведе осезаемо изместване на конкуренти от пазара.

36 — Вж. по-горе, точка 45.

37 — ОВ L 309, 1993 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 8, стр. 104.

38 — Решение от 3 декември 1998 г. по дело *Bluhme* (C-67/97, *Rescueil*, стр. I-8033, точка 33).

39 — Вж. по-горе, точка 75.

91. Освен това междувременно са създадени норми в областта на закрилата на сортовете⁴⁰, които в допълнителна степен стимулират отглеждането на високопродуктивни сортове. Условието за закрилата на сортовете са подобни на тези за признаването на сортовете за вписване в каталога на сортовете. Поради тази причина секторът за професионално производство на семена едва ли има нужда да бъде закрилян от конкуренцията на непризнати сортове.

92. Според Съвета друга полза от забраната за предлагането на пазара се състои в това, че се предотвратява изобщо използването на непризнати семена. Възможно било тези семена да са вредни или да не гарантират оптимално селскостопанско производство. Тълкувам този довод в смисъл, че в случай на необходимост селскостопанските производители следва фактически да бъдат принудени, дори против волята си, да използват продуктивни сортове. С това обаче се предоставя много ограничена полза, тъй като по принцип селскостопанските производители следва да решат кои сортове да отглеждат. Те биха могли също изцяло да се откажат да обработват земите си.

93. За разлика от това, неблагоприятните последици от забраната за търговия с непризнати семена са сериозни. Те засягат, както беше изложено по-горе, свободата на стопанската инициатива, потребителите на селскостопански продукти и биологичното разнообразие в селското стопанство.

94. Ето защо следва да се приеме, че неблагоприятните последици от забраната за търговия с непризнати семена имат явен превес над ползите от нея.

По Директивата за дерогациите

95. Директивата за дерогациите, отнасящи се до зеленчуковите култури, действително би поставила под въпрос досегашния извод поне що се отнася до периода след 31 декември 2010 г., ако смекчава в достатъчна степен неблагоприятните последици от досегашните правила.

96. Още от Директивата за изменение от 1998 г. става ясно, че законодателят е осъзнал необходимостта от постигане на баланс на интересите по отношение на биологичното разнообразие. Директивата въвежда правни основания за предоставяне на ограничени дерогации от строгите условия за признаване, които са възпроизведени в Директивата за зеленчуковите култури. Преди Комисията да ги приложи в крайна сметка през 2009 г., приемайки Директивата за дерогациите, отнасящи се до семената от зеленчукови култури, тези мерки обаче не са засягали забраната, поради което не е настъпила и промяна в претеглянето на интересите.

97. Директивата за дерогациите обаче предоставя възможности за търговия със семена от сортове, които досега не е било възможно да бъдат признати. Безспорно Директивата не задължава изрично държавите членки да признаят определени сортове, но държавите членки са длъжни да упражняват предоставена от Директивата свобода на действие в съответствие с предвидените в правото на Съюза основни права⁴¹. От това следва, че те са длъжни да признаят сортовете, които отговарят на условията, предвидени в Директивата за дерогациите, ако се окаже, че нормите в областта на признаването на сортове са непропорционални⁴².

40 — В Съюза тези норми се съдържат в Регламент (ЕО) № 2100/94 на Съвета от 27 юли 1994 година относно правната закрила на Общността на сортовете растения (ОВ L 227, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 15, стр. 197).

41 — Решение от 24 март 1994 г. по дело *Bostock* (C-2/92, Recueil, стр. I-955, точка 16), Решение от 27 юни 2006 г. по дело *Парламент/Съвет* (известно като дело „Събиране на семейството“, C-540/03, Recueil, стр. I-5769, точка 105) и Решение от 1 юли 2010 г. по дело *Speranza* (C-35/09, Сборник, стр. I-658, точка 28).

42 — Вж. Решение от 18 ноември 1987 г. по дело *Maizena* и др. (137/85, Recueil, стр. 4587, точка 15) и Решение по дело *Speranza* (посочено в бележка под линия 41, точка 29).

98. Следователно трябва да се провери дали Директивата за дерогациите предоставя достатъчно възможности за използването на „стари сортове“. Директивата съдържа правила за двата вида сортове, от една страна, за сортовете за съхранение, и от друга, за „сортове, развивани с цел отглеждане при специални условия“.

99. Съгласно член 4, параграф 2 от Директивата за дерогациите признаването на сортовете за съхранение все още предполага, че трябва да е доказано определено минимално качество, що се отнася до различимостта, стабилността и хомогенността. Освен това използването на тези сортове е в значителна степен ограничено: съгласно членове 13 и 14 семената могат да бъдат отглеждани и търгувани само в регионите на произход или в други подобни региони. Членове 15 и 16 във връзка с приложение I също ограничават количеството семена. От всеки сорт годишно могат да бъдат произведени и търгувани само семена за отглеждане на площ от 10 до 40 хектара според вида на съответния сорт.

100. Наистина Kokopelli изразява съмнения, че с тези разпоредби се установява подходящо равновесие между целите за производителност и за защита на селскостопанските производители, от една страна, и за запазването на генетичното многообразие в селското стопанство, от друга. Повече не е възможно обаче да се установи, че ползите от системата на признаване на сортовете са *явно* несъразмерни със засягането на интереса от генетичното многообразие. Всъщност понастоящем е възможно в ограничена степен да се отглеждат сортове, които са от значение за запазването на растителните генетични ресурси, но не отговарят на общите изисквания за признаване. При положение че специалните изисквания по отношение на различимостта, стабилността и хомогенността на тези сортове се възприемат и тълкуват широко, би трябвало по принцип да е възможно признаването на „стари сортове“.

101. Предвид съдържащите се в тях ограничения тези разпоредби обаче нямат за цел да позволят стопанска експлоатация на предвидените в тях сортове. Поради това интересите на икономическите оператори и на потребителите не са взети предвид в достатъчна степен.

102. Използването на сортове, развивани с цел отглеждане при специални условия, е по-слабо ограничено, но за тяхното признаване се прилагат по-строги условия. Съгласно член 22 от Директивата за дерогациите такъв сорт трябва да бъде без истинска стойност за производството на търговски култури и трябва да е развиван с цел отглеждане при специални агротехнически, климатични или почвени условия. На последното условие вероятно отговарят ограничен брой „стари сортове“. Поради тази причина тази разпоредба може и да позволява използването на определени стари сортове, но нейният текст е твърде ограничителен, за да гарантира като цяло пропорционалността на правилата относно признаването на сортове.

103. В обобщение следва да се приеме, че и след приемането на Директивата за дерогациите, отнасящи се до зеленчуковите култури, продължават да съществуват неблагоприятните последици за икономическите оператори и потребителите, чийто достъп до непризнати „стари сортове“ е възпрепятстван. Дори независимо от неблагоприятните последици за биологичното разнообразие, те са явно несъразмерни с ползите от забраната, без законодателят да е положил усилия за постигането на определен баланс.

г) Междинно заключение

104. Ето защо следва да се приеме за установено, че неблагоприятните последици от установената в член 3, параграф 1 от Директивата за зеленчуковите култури забрана за продажба на семена от сортове, за които не е доказано, че са различни, стабилни и достатъчно хомогенни, както и ако е необходимо, че притежават задоволителни биологични и стопански качества, са несъразмерни с целите на тази забрана. Следователно тази разпоредба е невалидна.

3. По свободното упражняване на стопанска дейност

105. По-нататък следва да се изясни дали забраната е съвместима с основното право на свободно упражняване на стопанска дейност.

106. Свободното упражняване на стопанска дейност е защитено като свобода на стопанската инициатива с член 16 от Хартата на основните права, която след Договора от Лисабон съгласно член 6, параграф 1, първа алинея ДЕС има същата юридическа сила като Договорите⁴³. Съдът преди това вече е признал това основно право, по-специално като съставна част от правото на свободно упражняване на професионална дейност⁴⁴.

107. Очевидно е, че правилата относно търговията със семена ограничават тази свобода: без да е признат даденият сорт, не може да се търгува със семената от него и те не могат да бъдат закупвани с цел оглеждане.

108. Съгласно член 52 от Хартата на основните права всяко ограничаване на упражняването на признатите с нея права и свободи трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора⁴⁵.

109. От това следва, че за да се обоснове посегателството срещу свободата на стопанската инициатива, трябва да са изпълнени изискванията на принципа на пропорционалност⁴⁶. Тъй като вече бе установено, че забраната за продажба е непропорционална, по принцип тази забрана нарушава и основното право на свободно упражняване на стопанска дейност.

110. При все това при прилагането на принципа на пропорционалност за целите на обосноваването на дадено ограничение на свободното упражняване на стопанска дейност следва да се има предвид, че не е необходимо да се претеглят всички неблагоприятни последици от забраната за продажба с нейните цели, а само посегателствата срещу разглежданото основно право, тоест преди всичко посочените в точка 82 по-горе ограничения по отношение на производителите на семена, търговците на семена и селскостопанските производители. В рамките на това ограничено претегляне обаче също стигам до извода, че забраната за продажба е явно непропорционална.

111. Ето защо ограничението на правото на свободно упражняване на стопанска дейност по смисъла на член 16 от Хартата с член 3, параграф 1 от Директивата за зеленчуковите култури не е обосновано от гледна точка на член 52, параграф 1 от Хартата.

4. По свободното движение на стоки

112. Освен това забраната за търговия със семена от непризнати сортове би могла да противоречи на свободното движение на стоки.

43 — Решение от 19 януари 2010 г. по дело Küçükdeveci (C-555/07, Сборник, I-365, точка 22) и Решение от 22 декември 2010 г. по дело DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft (C-279/09, Сборник, стр. I-13849, точка 30).

44 — Решение от 14 май 1974 г. по дело Nold/Комисия (4/73, Recueil, стр. 491, точка 14), Решение от 5 октомври 1994 г. по дело Германия/Съвет (C-280/93, Recueil, стр. I-4973, точка 78) и Решение от 16 ноември 2011 г. по дело Bank Melli Iran/Съвет (C-548/09 P, Сборник, стр. I-11381, точка 114).

45 — Вж. в този смисъл и съдебната практика, посочена в бележка под линия 44. Относно анализа на такава обосновка вж. Решение по дело Volker и Markus Schecke (посочено в бележка под линия 35, точка 65 и сл.).

46 — Решение по дело Alliance for Natural Health и др. (посочено в бележка под линия 16, точка 129) и Решение по дело ABNA и др. (посочено в бележка под линия 16, точка 87 и сл.) и относно защитата на данните вж. Решение по дело Volker и Markus Schecke (посочено в бележка под линия 35, точка 74).

113. Предвидената в член 34 ДФЕС забрана за количествени ограничения и мерки с равностоен ефект не се прилага само за национални мерки, но и за мерки, предприети от институциите на Съюза⁴⁷.

114. Забраната неизбежно ограничава търговията. Като се има предвид, че това ограничение е обосновано само ако отговаря на принципа на пропорционалност⁴⁸, изложените вече съображения се прилагат и в това отношение⁴⁹.

5. По равното третиране или недопускането на дискриминация

115. Накрая следва да се провери съвместимостта с принципа на равно третиране или със забраната за дискриминация. Този принцип, който междуременно е прогласен и с член 20 от Хартата на основните права, изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано⁵⁰. Разликата в третирането е обоснована, когато се основава на обективен и разумен критерий, тоест когато е свързана с допустима от закона цел на разглежданото законодателство и когато е съразмерна на целта на съответното третиране⁵¹. Следователно съответното законодателство трябва да е съразмерно на разликите и сходствата в съответното положение⁵².

116. Разглежданото неравно третиране се състои в това, че могат да бъдат търгувани семената от признати сортове, но не и семената от непризнати сортове. Забраната за продажба се основава на обстоятелството, че условията за признаване не са доказани. Липсата на това доказателство съставлява разлика между двата разглеждани сорта, която по принцип би обосновала и разлика в третирането, например задължението за специално етикетирание на семената от непризнати сортове.

117. За разлика от това, както вече беше изложено, неблагоприятните последици от забраната за продажба са несъразмерни с целите на правната уредба. Поради това неравното третиране не е обосновано и забраната също е невалидна поради нарушение на принципа на равно третиране.

6. Заключение

118. Като междинно заключение следва да се приеме, че предвидената в член 3, параграф 1 от Директивата за зеленчуковите култури забрана за продажба на семена от сортове, за които не е доказано, че са различни, стабилни и достатъчно хомогенни, както и ако е необходимо, че притежават задоволителни биологични и стопански качества, е невалидна, тъй като нарушава

47 — Решение от 17 май 1984 г. по дело Denkvit Nederland (15/83, Recueil, стр. 2171, точка 15) и Решение по дело Alliance for Natural Health и др. (посочено в бележка под линия 16, точка 47).

48 — Относно преценката на валидността на вторичното право вж. Решение от 7 февруари 1985 г. по дело ADBHU (240/83, Recueil, стр. 531, точка 15) и Решение от 25 юни 1997 г. по дело Kieffer и Thill (C-114/96, Recueil, стр. I-3629, точка 31), както и в по-общ смисъл Решение от 20 септември 1988 г. по дело Комисия/Дания (302/86, Recueil, стр. 4607, точка 11 и относно съразмерността — точка 21), Решение от 15 ноември 2005 г. по дело Комисия/Австрия (C-320/03, Recueil, стр. I-9871, точки 85 и 90).

49 — Вж. по-горе, точка 110.

50 — Решение от 10 януари 2006 г. по дело IATA и ELFAA (C-344/04, Recueil, стр. I-403, точка 95), Решение по дело S.P.C.M. и др. (посочено в бележка под линия 25, точка 74) и Решение от 14 септември 2010 г. по дело Akzo Nobel Chemicals и Akcros Chemicals/Комисия и др. (C-550/07, Сборник, стр. I-8301, точка 55).

51 — Решение по дело Arcelor Atlantique и Lorraine и др. (посочено в бележка под линия 29, точка 47).

52 — Вж. заключението на генералния адвокат Poiares Maduro, представено на 3 април 2008 г. по дело Huber (C-524/06, Сборник, стр. I-9705, точка 7), както и моето заключение, представено на 8 септември 2005 г. по дело Парламент/Съвет (C-540/03, Recueil, стр. I-5769, точка 107 и цитираната съдебна практика), и Решение от 10 март 2009 г. по дело S.P.C.M. и др. (C-558/07, Сборник, стр. I-5783, точка 134).

принципа на пропорционалност, на свободата на стопанската инициатива по смисъла на член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз, на свободното движение на стоки по смисъла на член 34 ДФЕС, както и на принципа на равно третиране по смисъла на член 20 от Хартата.

Г – По Директивата за каталога на сортовете

119. В заключение следва да се провери дали изводът от анализа на член 3, параграф 1 от Директивата за зеленчуковите култури трябва да бъде приложен към Директивата за каталога на сортовете.

120. За разлика от член 3, параграф 1 от Директивата за зеленчуковите култури, Директивата за каталога на сортовете не предвижда изрично, че семената могат да бъдат търгувани само ако сортът е официално признат.

121. Съгласно член 1, параграф 1 от Директивата за каталога на сортовете тя урежда признаването на сортове, посевен или посадъчен материал от които може да бъде предлаган на пазара. Освен това във връзка с условията за признаване член 3, параграф 1 се позовава на „сортовете, официално признати за търговия“.

122. Възможно е тези разпоредби от Директивата за каталога на сортовете да се тълкуват в смисъл, че могат да бъдат търгувани само семена от признати сортове. Такава забрана би била невалидна поради същите причини като член 3, параграф 1 от Директивата за зеленчуковите култури. Това тълкуване обаче не е задължително.

123. Всъщност признаването би могло да се разбира в смисъл, че то представлява условие за вписването на сорта в каталога и потвърждава, че условията за признаване са доказани. Това тълкуване следва да бъде предпочетено, тъй като общностният акт трябва, доколкото е възможно, да се тълкува по начин, който не поставя под съмнение неговата валидност⁵³.

124. Предвид възможността за такова тълкуване в съответствие с основните права, валидността на Директивата за каталога на сортовете не се поставя под съмнение.

V – Заключение

125. Поради това предлагам на Съда да постанови следното:

„1. Предвидената в член 3, параграф 1 от Директива 2002/55/ЕО забрана за продажба на семена от сортове, за които не е доказано, че са различни, стабилни и достатъчно хомогенни, както и ако е необходимо, че притежават задоволителни биологични и стопански качества, е невалидна, тъй като нарушава принципа на пропорционалност, на свободата на стопанската инициатива по смисъла на член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз, на свободното движение на стоки по смисъла на член 34 ДФЕС, както и на принципа на равно третиране по смисъла на член 20 от Хартата на основните права.

53 — Решение от 4 октомври 2001 г. по дело Италия/Комисия (C-403/99, Recueil, стр. I-6883, точка 37), Решение от 19 ноември 2009 г. по дело Sturgeon и др. (C-402/07 и C-432/07, Сборник, стр. I-10923, точка 47) и Решение от 16 септември 2010 г. по дело Chatzi (C-149/10, Сборник, стр. I-8489, точка 43).

2. За разлика от това, при разглеждането на преюдициалното запитване не се установяват обстоятелства, които да поставят под съмнение валидността на останалите разпоредби от Директива 2002/55/ЕО, както и от Директива 98/95/ЕО, Директива 2002/53/ЕО и Директива 2009/145“.