



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 19. ledna 2012¹

Věc C-59/11

**Association Kokopelli
proti
Graines Baumaux SAS**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Cour d'appel de Nancy (Francie)]

„Zemědělství — Platnost — Směrnice 2002/55/ES — Zelenina — Uvádění osiva na trh — Zákaz uvádět na trh osivo odrůd, které nejsou úředně povoleny a zapsány do katalogu odrůd — Mezinárodní smlouva o rostlinných genetických zdrojích pro výživu a zemědělství — Zásada proporcionality — Svoboda podnikání — Pohyb zboží — Rovné zacházení“

I – Úvod

1. V evropském zemědělství se jak známo pěstuje stále méně odrůd rostlin. Četné tradiční odrůdy mizí anebo jsou pro budoucnost uchovávány již jen v semenných bankách. Namísto nich převládá na polích jen několik odrůd, jejichž jednotlivé exempláře jsou si navíc, jak se zdá, velmi podobné.
2. Z tohoto důvodu dochází ke značnému úbytku biologické rozmanitosti v zemědělství. Nelze vyloučit, že v důsledku tohoto vývoje budou napříště chybět odrůdy, které by se mohly lépe přizpůsobit například klimatickým změnám nebo novým chorobám než dnes převažující odrůdy. Navíc již v současné době má koncový spotřebitel omezenou možnost výběru zemědělských výrobků.
3. Mohlo by se zdát, že tento vývoj je podněcován především hospodářskými zájmy zemědělců, kteří podle možností využívají odrůdy s největšími výnosy.
4. Projednávaná věc však ukazuje, že omezování biologické rozmanitosti v evropském zemědělství vychází přinejmenším též z úpravy unijního práva. Osivo většiny zemědělsky využívaných druhů rostlin smí totiž být uváděno na trh pouze tehdy, je-li daná odrůda úředně povolena. Povolení předpokládá, že tato odrůda je odlišná, stálá a dostatečně uniformní. Zčásti je navíc nutné prokázat výnosnost – „dostatečnou krajinnou nebo užitnou hodnotu“. Pro mnoho „starých odrůd“ tyto důkazy nelze podat. Vystává tudíž otázka, zda je toto omezení obchodu s osivem důvodné.

¹ — Původní jazyk: němčina.

II – Právní rámec

A – Mezinárodní smlouva o rostlinných genetických zdrojích pro výživu a zemědělství

5. Rozhodnutím ze dne 24. února 2004² schválila Rada uzavření Mezinárodní smlouvy o rostlinných genetických zdrojích pro výživu a zemědělství³ (dále jen „mezinárodní smlouva“).

6. Článek 5 odst. 1 mezinárodní smlouvy uvádí nejvýznamnější opatření:

„5.1. Každá ze smluvních stran v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy[,] a kde je to vhodné, ve spolupráci s dalšími smluvními stranami bude podporovat integrovaný přístup k výzkumu, uchování a trvalému užívání rostlinných genetických zdrojů pro výživu a zemědělství, a zejména:

[...]

- c) propagovat, popřípadě podporovat snahy zemědělců a místních společenství na svých pozemcích hospodářsky využívat a uchovávat rostlinné genetické zdroje pro výživu a zemědělství;

[...]

7. Článek 6 mezinárodní smlouvy uvádí další opatření:

„6.1 Smluvní strany koncipují a uplatňují vhodnou politiku a právní opatření podporující trvale udržitelné využívání rostlinných genetických zdrojů pro výživu a zemědělství.

6.2. Trvale udržitelné využívání rostlinných genetických zdrojů pro výživu a zemědělství může zahrnovat například tato opatření:

- a) provádění spravedlivé zemědělské politiky, která, pokud je to vhodné, podporuje rozvoj a udržování rozmanitosti zemědělských systémů, které zlepšují trvale udržitelné využívání zemědělské biologické rozmanitosti a dalších přírodních zdrojů,

[...]

- d) rozšiřování genetické základny plodin a zvyšování rozsahu biologické rozmanitosti, která je zemědělcům k dispozici,

- e) ve vhodných případech podporu širšího využívání místních a místně přizpůsobených plodin, odrůd a méně využívaných druhů,

[...]

- g) přezkoumávání, popřípadě přizpůsobování šlechtitelských strategií a předpisů, týkajících se uvádění odrůd do oběhu a distribuce osiva.“

2 — Úř. věst. L 378, s. 1.

3 — Úř. věst. 2004, L 378, s. 3.

8. Článek 9 mezinárodní smlouvy se věnuje právům zemědělců a v odstavci 2 stanoví určitá konkrétní opatření:

„Smluvní strany souhlasí, že za uplatňování práv zemědělců ve vztahu k rostlinným genetickým zdrojům pro výživu a zemědělství nesou zodpovědnost vlády států. V souladu se svými potřebami a prioritami by každá smluvní strana měla v souladu se svou národní legislativou přijmout opatření na ochranu a podporu práv zemědělců, včetně:

- a) ochrany tradičních znalostí týkajících se rostlinných genetických zdrojů pro výživu a zemědělství;
- b) práva na spravedlivý podíl z přínosů vyplývajících z využívání rostlinných genetických zdrojů pro výživu a zemědělství; a
- c) práva účastnit se rozhodování na národní úrovni v záležitostech vztahujících se k uchovávání a trvale udržitelnému využívání rostlinných genetických zdrojů pro výživu a zemědělství.“

B – *Unijní právo*

9. Otázky týkající se osiva jsou upraveny v různých směrnících. Tyto právní úpravy byly pro osivo zeleniny poprvé vydány v roce 1970⁴ a pro jiné zemědělsky využívané druhy již v roce 1966⁵. Dnes však platí níže uvedená ustanovení, k jejichž revizi provádí Komise v současné době slyšení⁶.

1. Směrnice 2002/55/ES

10. Odrůdy, o které se jedná v původním řízení, se řídí ve značné míře nebo dokonce výlučně směrnici Rady 2002/55/ES ze dne 13. června 2002 o uvádění osiva zeleniny na trh⁷ (dále jen „směrnice o zelenině“).

11. Článek 3 odst. 1 směrnice o zelenině zakazuje uvádět na trh osivo, jehož odrůda nebyla úředně povolena:

„Členské státy stanoví, že uznávat, kontrolovat jako standardní osivo a uvádět na trh lze pouze osivo zeleniny, jehož odrůda byla úředně povolena v jednom nebo více členských státech.“

12. Článek 4 odst. 1 směrnice o zelenině upravuje povolování:

„Členské státy zajistí, aby byly povoleny pouze odrůdy, které jsou odlišné, stálé a dostatečně uniformní.

U čekanky kořenové musí odrůda vykazovat dostatečnou krajinnou nebo užitnou hodnotu.

13. Článek 4 odst. 3 směrnice o zelenině obsahuje ustanovení k ochraně spotřebitele potravin, které se získávají z těchto odrůd:

„Je-li však osivo určité odrůdy určeno k použití jako potravina nebo složka potravin ve smyslu nařízení (ES) č. 258/97, nesmějí tyto potraviny nebo složky potravin:

— představovat nebezpečí pro spotřebitele,

4 — Články 3 a 4 směrnice Rady 70/458/EHS ze dne 29. září 1970 o uvádění osiva zeleniny na trh (Úř. věst. L 225, s. 7).

5 — Viz směrnice Rady 66/400/EHS ze dne 14. června 1966 o uvádění osiva řepy na trh (Úř. věst. 125, s. 2290), směrnice Rady 66/401/EHS ze dne 14. června 1966 o uvádění osiva pícnin na trh (Úř. věst. 125, s. 2298; Zvl. vyd. 03/01, s. 55) a směrnice Rady 66/402/EHS ze dne 14. června 1966 o uvádění osiva obilovin na trh (Úř. věst. 125, s. 2309; Zvl. vyd. 03/01, s. 66).

6 — Relevantní dokumenty, jakož i stanoviska různých orgánů a zájmových skupin se nacházejí na internetové stránce Komise http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/evaluation/index_en.htm, naposledy navštívené dne 16. ledna 2012.

7 — Úř. věst. L 193, s. 33; Zvl. vyd. 03/36 s. 313.

- uvádět spotřebitele v omyl,
- se natolik lišit od potravin nebo složek potravin, které mají nahrazovat, že by jejich běžná spotřeba způsobila spotřebiteli nedostatky ve výživě.“

14. Článek 4 odst. 4 směrnice o zelenině stanoví postup zjednodušeného povolování v zájmu zachování genetických zdrojů rostlin. Podmínky tohoto postupu stanoví Komise podle čl. 44 odst. 2 a čl. 46 odst. 2.

15. Článek 5 směrnice o zelenině definuje znaky odlišnosti, stálosti a uniformity:

„1. Odrůda je odlišná, bez ohledu na umělý nebo přirozený původ počáteční odchylky, z níž vznikla, pokud se v jednom nebo více významných znacích zřetelně liší od jiných odrůd známých ve Společenství.

[...]

2. Odrůda je stálá, pokud po opakovaném množení nebo, pokud pěstitel stanovil zvláštní rozmnožovací cyklus, na konci každého cyklu nadále odpovídá vymezení svých podstatných odrůdových znaků.

3. Odrůda je dostatečně uniformní, jsou-li si rostliny, které ji tvoří, bez ohledu na řídké odchylky, podobné nebo z genetického hlediska identické ve všech za tímto účelem stanovených znacích, s přihlédnutím ke zvláštnostem rozmnožování rostlin.“

16. Směrnice o zelenině vstoupila podle článku 52 v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v Úředním věstníku Evropských společenství, tzn. dne 9. srpna 2002. Jelikož konsolidovala ustanovení předchozích směrnic, jejichž lhůty pro provedení do vnitrostátních právních řádů již uplynuly, nestanovila dodatečnou lhůtu pro provedení.

2. Směrnice 2009/145/ES

17. Směrnice Komise 2009/145/ES ze dne 26. listopadu 2009, kterou se stanovují některé odchylky pro povolování krajových odrůd zeleniny a odrůd zeleniny, které se tradičně pěstují v určitých místech a oblastech a jsou ohroženy genetickou erozí, a odrůd zeleniny, které samy o sobě nemají hodnotu pro obchodní pěstování zeleniny, ale jsou vyšlechtěny pro pěstování za zvláštních podmínek, a pro uvádění osiva těchto odrůd na trh⁸ (dále jen „směrnice o odchylkách“) vycházela z čl. 4 odst. 4, čl. 44 odst. 2 a čl. 46 odst. 2 směrnice o zelenině.

18. Článek 1 odst. 1 směrnice o odchylkách upravuje, pro které odrůdy mají být stanoveny výjimky:

„Pokud jde o druhy zeleniny, na které se vztahuje směrnice 2002/55/ES, tato směrnice stanoví některé odchylky týkající se zachování *in situ* a trvalého využívání genetických zdrojů rostlin prostřednictvím pěstování a uvádění na trh

- a) pro povolování k zařazení krajových odrůd a odrůd, které se tradičně pěstují v určitých místech a oblastech a jsou ohroženy genetickou erozí, do národních katalogů odrůd druhů zeleniny podle směrnice 2002/55/ES, dále jen „uchovávané odrůdy“, a

⁸ — Úř. věst. L 312, s. 44.

- b) pro povolování k zařazení odrůd, které samy o sobě nemají hodnotu pro obchodní pěstování zeleniny, ale jsou vyšlechtěny pro pěstování za zvláštních podmínek, do katalogů uvedených v písmeně a), dále jen „odrůdy vyšlechtěné pro pěstování za zvláštních podmínek“, a
- c) pro uvádění osiva těchto uchovávaných odrůd a odrůd vyšlechtěných pro pěstování za zvláštních podmínek [sic!] na trh.“

19. Základní podmínky pro povolování uchovávaných odrůd vyplývají z článku 4 směrnice o odchylkách:

„1. Aby mohla být krajová odrůda nebo odrůda podle čl. 1 odst. 1 písm. a) povolena jako uchovávaná odrůda, musí mít význam s ohledem na zachování genetických zdrojů rostlin.

2. Odchylně od čl. 1 odst. 2 směrnice 2003/91/ES mohou členské státy přijmout vlastní předpisy týkající se odlišnosti, stálosti a uniformity uchovávaných odrůd.

[...]“

20. Články 13 a 14 směrnice o odchylkách stanoví, že osivo uchovávané odrůdy smí být pouze výjimečně produkováno a uváděno na trh mimo oblast původu.

21. Uchovávané odrůdy smějí být podle článku 15 směrnice o odchylkách uváděny na trh jen ve velmi omezeném množství:

„Každý členský stát zajistí, aby množství osiva ročně uváděného na trh v případě každé uchovávané odrůdy nepřesáhlo množství potřebné k produkci zeleniny na počtu hektarů stanoveném pro příslušné druhy v příloze I.“

22. Výměry stanovené v příloze I činí podle druhu buďto 10, 20 nebo 40 hektarů.

23. Článek 22 směrnice o odchylkách obsahuje podmínky povolení pro odrůdy, které jsou šlechtěny pro pěstování za zvláštních podmínek:

„1. Aby mohla být odrůda povolena jako odrůda vyšlechtěná pro pěstování za zvláštních podmínek podle čl. 1 odst. 1 písm. b), nesmí mít tato odrůda sama o sobě žádnou hodnotu pro obchodní pěstování zeleniny, ale musí být vyšlechtěna pro pěstování za zvláštních podmínek.

Odrůda je považována za odrůdu vyšlechtěnou pro pěstování za zvláštních podmínek, byla-li vyšlechtěna pro pěstování za zvláštních klimatických, půdních či agrotechnických podmínek.

2. Odchylně od čl. 1 odst. 2 směrnice 2003/91/ES mohou členské státy přijmout vlastní předpisy týkající se odlišnosti, stálosti a uniformity odrůd vyšlechtěných pro pěstování za zvláštních podmínek.“

24. Podle svého čl. 36 odst. 1 musela být směrnice o odchylkách provedena do vnitrostátních právních řádů do 31. prosince 2010.

3. Směrnice 2003/91/ES

25. Směrnice Komise 2003/91/ES ze dne 6. října 2003 – zmiňovaná ve směrnici o odchylkách –, kterou se stanoví prováděcí opatření k článku 7 směrnice Rady 2002/55/ES, pokud jde o minimum znaků, na které se vztahují zkoušky, a minimální podmínky pro zkoušení určitých odrůd druhů zeleniny⁹,

9 — Úř. věst. L 254, s. 11; Zvl. vyd. 03/40 s. 109.

upřesňuje v čl. 1 odst. 2 požadavky na odlišnost, stálost a uniformitu odrůd s odkazem na určité dokumenty Odrůdového úřadu Společenství a Mezinárodní unie pro ochranu nových odrůd rostlin. Obě organizace se zabývají ochranou duševního vlastnictví k odrůdám rostlin.

4. Směrnice 2002/53/ES

26. Směrnice Rady 2002/53/ES ze dne 13. června 2002 o Společném katalogu odrůd druhů zemědělských rostlin¹⁰ (dále jen „směrnice o katalogu odrůd“) stanoví společné úpravy povolování odrůd druhů zemědělských užitkových rostlin, na něž se vztahují různé směrnice, nikoli však směrnice o zelenině. V projednávané věci je relevantní cukrová a krmná řepa podle směrnice Rady 2002/54/ES ze dne 13. června 2002 o uvádění osiva řepy na trh¹¹ (dále jen „směrnice o řepě“).

27. Článek 1 odst. 1 směrnice o katalogu odrůd vymezuje její rozsah působnosti:

„Tato směrnice se vztahuje na zapisování do Společného katalogu odrůd druhů zemědělských rostlin těch odrůd řepy [...] jejichž osivo nebo sadbu lze uvádět na trh podle směrnic o uvádění osiva řepy (2002/54/ES), [...] na trh.“

28. Článek 1 odst. 2 směrnice o katalogu odrůd upravuje základy Společného katalogu odrůd:

„Společný katalog odrůd bude sestaven na základě katalogů členských států.“

29. Článek 3 odst. 1 směrnice o katalogu odrůd vyžaduje sestavení vnitrostátních katalogů odrůd:

„Každý členský stát sestaví jeden nebo více katalogů odrůd úředně povolených pro uznávání a pro uvádění na trh na jeho území. [...]“

30. Podmínky povolení odrůd jsou stanoveny v čl. 4 odst. 1 směrnice o katalogu odrůd:

„Členské státy zajistí, aby byly povoleny pouze odrůdy, které jsou odlišné, stálé a dostatečně uniformní. Odrůdy musí vykazovat dostatečnou krajinnou a užitnou hodnotu.“

31. Článek 5 směrnice o katalogu odrůd definuje podmínky povolení stejně jako článek 5 směrnice o zelenině, ale navíc v odstavci 4 upřesňuje, co je třeba rozumět výrazem „uspokojivá krajinná nebo užitná hodnota“:

„Odrůda vykazuje uspokojivou krajinnou nebo užitnou hodnotu, pokud při srovnání s jinými odrůdami zapsanými do katalogu daného členského státu její celkové vlastnosti nabízejí, alespoň pokud jde o produkci v určitém regionu, jednoznačné zlepšení buď pro pěstování, nebo pro využití výpěstků nebo produktů z nich získaných. Nižší úroveň některých znaků může být vyvážena jinými příznivými znaky.“

5. Směrnice 98/95/ES

32. Směrnice Rady 98/95/ES ze dne 14. prosince 1998, kterou se mění směrnice 66/400/EHS, 66/401/EHS, 66/402/EHS, 66/403/EHS, 69/208/EHS, 70/457/EHS a 70/458/EHS o uvádění osiva řepy, osiva píce, osiva obilovin, sadby brambor, osiva olejnin a přadných rostlin a osiva zeleniny na trh a o Společném katalogu odrůd druhů zemědělských rostlin, a to vzhledem ke konsolidaci vnitřního trhu, geneticky modifikovaných rostlinných odrůd a genetických zdrojů rostlin¹² (dále jen

10 — Úř. věst. L 193, s. 1; Zvl. vyd. 03/36, s. 281.

11 — Úř. věst. L 193, s. 12; Zvl. vyd. 3/36 s. 292.

12 — Úř. věst. 1999, L 25, s. 1; Zvl. vyd. 03/24 s. 334.

„pozměňující směrnice“) vytvořila právní základy, které mají v rámci právních předpisů o uvádění osiva a sadby na trh umožnit zachování odrůd, které jsou ohroženy genetickou erozí, využitím *in situ* (17. bod odůvodnění). Odpovídající úpravy by Komise bývala mohla vydat postupem projednávání ve výborech. Tato ustanovení jsou nyní součástí směrnice o zelenině, směrnice o řepě a směrnice o katalogu odrůd, a byla tudíž při jejich přijetí zrušena.

III – Skutkový stav a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

33. Association Kokopelli (dále jen „Kokopelli“), nevládní organizace, prodává osivo takzvaných „starých odrůd“, jež zčásti nejsou povoleny ve smyslu směrnice o zelenině. Graines Baumaux SAS (dále jen „Graines Baumaux“), podnik působící v odvětví obchodu s osivem, zjistil v nabídce Kokopelli 461 nepovolených odrůd, a podal proto v roce 2005 žalobu pro nekalou soutěž. Graines Baumaux požaduje mimo jiné paušální náhradu škody ve výši 50 000 eur, a rovněž zastavení reklamy propagující tyto odrůdy. V prvním stupni přiznal Tribunal de grande instance Nancy společnosti Graines Baumaux náhradu škody ve výši 10 000 eur a ve zbývajících částech žalobu zamítl.

34. Kokopelli podala opravný prostředek ke Cour d'appel Nancy. V tomto řízení je Soudnímu dvoru kladena následující otázka:

„Jsou pozměňující směrnice, směrnice o katalogu odrůd, směrnice o zelenině a směrnice o odchylkách platné s ohledem na základní práva a zásady Evropské unie, a sice na právo na svobodný výkon hospodářské činnosti, na zásady proporcionality, rovného zacházení nebo zákazu diskriminace, volného pohybu zboží a s ohledem na závazky přijaté podle Mezinárodní smlouvy o rostlinných genetických zdrojích pro výživu a zemědělství, zejména pokud stanoví omezení produkce a uvádění starých odrůd osiv a rostlin na trh?“

35. Řízení se prostřednictvím písemných vyjádření účastnily Graines Baumaux, Kokopelli, Francouzská republika, Španělské království, Rada Evropské unie a Evropská komise. Jednání se nekonalo.

IV – Právní posouzení

A – K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

36. Graines Baumaux má pochybnosti o přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Platnost uvedených směrnic je pro výsledek vnitrostátního řízení bez významu, jelikož se v něm jedná o dodržení ustanovení francouzského práva, kterými se tyto směrnice provádí. Jelikož Soudní dvůr nepodává odpovědi na hypotetické otázky¹³, byla by žádost v tomto případě nepřipustná.

37. K tomuto argumentu je třeba dodat, že porušení francouzských právních předpisů k provedení unijního práva ze strany Kokopelli by nebylo možné bezpečně vyloučit, pokud by dotčená ustanovení směrnic byla neplatná. Pokud se však lze domnívat, že jsou platná¹⁴, mohou v takovém případě vnitrostátní soudy stěžejí zpochybnit právní předpisy k jejich provedení¹⁵. Jsou-li směrnice naopak

13 — Viz například rozsudek ze dne 15. září 2011, Gueye (C-483/09 a C-1/10, Sb. rozh. s. I-8263, bod 40).

14 — Rozsudky ze dne 13. února 1979, Granaria (101/78, Recueil, s. 623, bod 4); ze dne 5. října 2004, Komise v. Řecko (C-475/01, Sb. rozh. s. I-8923, bod 18), a ze dne 12. února 2008, Centre d'exportation du livre français (C-199/06, Sb. rozh. s. I-469, bod 59).

15 — K přezkumu právních předpisů k provedení práva Unie na základě vnitrostátního ústavního práva viz rozsudek ze dne 22. června 2010, Melki (C-188/10 a C-189/10, Sb. rozh. s. I-5667, bod 56).

neplatné, lze diskutovat i o platnosti prováděcích ustanovení. Jestliže se mezi osivem, jež je předmětem sporu, nacházelo i zboží z jiných členských států, mohlo by se jednat ku příkladu o porušení volného pohybu zboží podle článku 34 SFEU. Soudní dvůr proto takovéto otázky zodpovídá¹⁶.

B – K předmětu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

38. Cour d'appel Nancy se dotazuje na platnost čtyř směrnic, které obsahují řadu ustanovení týkajících se uvádění osiva na trh. Zejména určují, za jakých podmínek jsou odrůdy povoleny a zařazovány do vnitrostátních katalogů odrůd nebo do společného katalogu odrůd, zakazují prodej osiva nepovolených odrůd, ale upravují též kontrolu a kvalitu osiva, jakož i maloobchodní balení. Ve všech oblastech existují „omezení výroby a distribuce starého osiva a starých rostlin“, jejichž platnost je podle formulace předběžné otázky třeba přezkoumat.

39. Spor v původním řízení je však vymezen výrazně užším rámcem. Omezuje se na výtku, že společnost Kokopelli prodávala osivo nepovolených odrůd rostlin. Kokopelli nevznáší nárok na zařazení svých odrůd do katalogu a výslovně konstatuje, že nezpochybňuje pravidla týkající se kvality osiva¹⁷. Kokopelli sice napadá úpravu maloobchodních balení¹⁸, ale z toho nevyplývá, že tyto úpravy jsou předmětem původního řízení.

40. Proto musí být zkoumán pouze zákaz uvádět na trh osivo nepovolených odrůd.

41. Podle návrhu Graines Baumaux na zahájení řízení v prvním stupni společnost Kokopelli uvedla na trh 461 nepovolených odrůd zeleniny. Je nesporné, že tyto odrůdy z převážné části, možná dokonce všechny, spadají pod třetí směrnici, kterou zmiňuje Cour d'appel, a sice pod směrnicí o zelenině. Proto se následně soustředím na tuto směrnici.

42. V tomto rozsahu je třeba zkoumat povinnost členských států, stanovenou v čl. 3 odst. 1 směrnice o zelenině, předepsat, že na trh lze uvádět pouze osivo zeleniny, jehož odrůda byla úředně povolena v jednom nebo více členských státech.

43. Úprava povolení se nacházejí především v člancích 4 a 5 směrnice o zelenině. Podle těchto ustanovení smí být osivo uváděno na trh pouze tehdy, je-li jisté, že daná odrůda je odlišná, stálá a dostatečně uniformní. U osiva čekanky kořenové musí odrůda vykazovat dostatečnou krajinnou nebo užitnou hodnotu.

44. Tyto podmínky představují problém pro používání „starého osiva“, o kterém je zmínka v předběžné otázce, v rozsahu, v němž společnost Kokopelli a Komise¹⁹ uvádějí, že mnoho nepovolených odrůd není s to takovéto podmínky splnit. Směrnice o odchylkách pro osivo zeleniny to potvrzuje, neboť podle druhého bodu svého odůvodnění byla vydána proto, aby bylo umožněno pěstování určitých odrůd a jejich uvádění na trh i tehdy, jestliže neodpovídají všeobecným požadavkům.

45. Podle argumentů společnosti Kokopelli je genetický původ „starých odrůd“, které distribuuje, méně jednotný než genetický původ povolených odrůd. Proto se mohou „staré odrůdy“ v závislosti na okolních podmínkách vyvíjet různě, a nejsou tedy stálé. Navíc jsou si jednotlivé exempláře rostlin

16 — Viz skutkový stav rozsudků ze dne 14. prosince 2004, Arnold André (C-434/02, Sb. rozh. s. I-11825, bod 20); ze dne 12. července 2005, Alliance for Natural Health a další (C-154/04 a C-155/04, Sb. rozh. s. I-6451, bod 21); ze dne 6. prosince 2005, ABNA a další (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, Sb. rozh. s. I-10423, body 17, 22 a násl. a 34), a ze dne 1. března 2011, Association Belge des Consommateurs Test-Achats a další (C-236/09, Sb. rozh. s. I-773, bod 12).

17 — Bod 146 jejího vyjádření.

18 — Body 147 a násl.

19 — Bod 95 vyjádření Komise.

v jednotlivých fondech navzájem méně podobné. Uniformita těchto odrůd tudíž není porovnatelná s uniformitou povolených odrůd²⁰.

46. Je proto třeba zkoumat, zda je zákaz stanovený čl. 3 odst. 1 směrnice o zelenině – uvádět na trh osivo odrůd, které nejsou prokazatelně odlišné, stále a dostatečně uniformní a případně vykazují dostatečnou krajinnou nebo užitnou hodnotu – slučitelný s normami vyšší právní síly uváděnými v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

47. V této souvislosti nejprve přezkoumám Mezinárodní smlouvu o rostlinných genetických zdrojích (k tomu viz C. 1), následně zásadu proporcionality (k tomu viz C. 2), poté svobodu výkonu hospodářské činnosti (k tomu viz C. 3) a pohybu zboží (k tomu viz C. 4), a na závěr i zásadu rovného zacházení (k tomu viz C. 5).

48. Komise vydala poslední směrnici zmiňovanou Cour d'appel – směrnici o odchylkách pro osivo zeleniny – teprve v roce 2009, a lhůta pro její provedení uplynula dnem 31. prosince 2010. Jelikož původní řízení bylo zahájeno již v roce 2005, dá se předpokládat, že tato směrnice je pro požadovanou náhradu škody bezpředmětná. Může však mít význam pro rozhodnutí o tom, zda Kokopelli musí do budoucna upustit od propagace nepovoleného osiva. Je tedy třeba zkoumat, zda směrnice o odchylkách mění výsledek přezkumu čl. 3 odst. 1 směrnice o zelenině (k tomu viz C.2 písm. c), *in fine*).

49. Druhou směrnicí uváděnou Cour d'appel je směrnice o katalogu odrůd. Přichází v úvahu pouze v případě, nacházejí-li se mezi devíti odrůdami řepy, které uvádí Graines Baumaux ve svém výčtu sporných odrůd zeleniny²¹, i cukrová nebo krmná řepa, na které se vztahuje směrnice o řepě, jež nebyla v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zmiňována. Ve spisu pro to neexistují žádné indicie a hovoří proti tomu i argumenty společností Graines Baumaux a Kokopelli. Nelze však s jistotou vyloučit, že v původním řízení bude hrát roli i otázka platnosti směrnice o katalogu odrůd. Aby se v této věci vyloučila nutnost nového podání ke Cour d'appel²², závěrem přezkoumám, zda je výsledek, k němuž se dospěje ohledně směrnice o zelenině, nutné přenést i na směrnici o katalogu odrůd (k tomu viz D).

50. První směrnice uváděná Cour d'appel, pozměňující směrnice, pozbyla vydáním směrnice o zelenině a směrnice o katalogu odrůd platnost. Mimoto obsahuje pouze právní základy pro výjimečná ustanovení, jež po dobu její platnosti nebyla nikdy použita. Tím odpadá potřeba jejího zkoumání.

C – K článku 3 odst. 1 směrnice o zelenině

1. K Mezinárodní smlouvě o rostlinných genetických zdrojích pro výživu a zemědělství

51. Mezinárodní smlouva o rostlinných genetických zdrojích pro výživu a zemědělství se podle svého článku 1 zaměřuje mj. na uchování a trvalé užívání rostlinných genetických zdrojů pro výživu a zemědělství. Kokopelli zastává názor, že tato smlouva brání úpravám o povolení odrůd.

52. Soudní dvůr zkoumá platnost sekundárního práva s ohledem na veškerá pravidla mezinárodního práva, jsou-li splněny dvě podmínky. Zaprvé musí být Unie těmito pravidly vázána a zadruhé může Soudní dvůr zkoumat platnost právní úpravy Společenství ve vztahu k mezinárodní smlouvě pouze

20 — Viz 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), s. 78 a 168 a násl.

21 — Žaloba podaná v prvním stupni společností Graines Baumaux, s. 25 a násl. přílohy k jejímu vyjádření: pět odrůd „betteraves“ a čtyři odrůdy „navets“.

22 — Rozsudek ze dne 6. prosince 2005, Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, Sb. rozh. s. I-10513, body 19 a násl.).

v případě, že tomu nebrání povaha ani systematika této smlouvy, a navíc jsou její ustanovení z hlediska svého obsahu bezpodmínečná a dostatečně přesná²³.

53. Vazba Unie na mezinárodní smlouvu nevyvolává problémy, neboť je její smluvní stranou. Otázku, zda její povaha či systematika nebrání zkoumání sekundárního práva²⁴, nemusí Soudní dvůr v projednávané věci řešit. Tato smlouva totiž neobsahuje žádné ustanovení, které by bylo obsahově bezpodmínečné a dostatečně přesné, aby zpochybňovalo platnost právních předpisů Unie ohledně uvádění osiva na trh.

54. Článek 5 mezinárodní smlouvy stanoví, že jsou přijímána opatření „v souladu se vnitrostátními právními předpisy“ a „kde je to vhodné“. Podle článku 6 smluvní strany koncipují a uplatňují „vhodná opatření“. Následuje výčet možných příkladů takovýchto opatření. Obě ustanovení ponechávají tedy opatření, která je třeba přijmout, na volné úvaze států. Prostor Unie pro tvorbu úpravy uvádění osiva na trh tím není omezen.

55. Článek 9 mezinárodní smlouvy se týká práv zemědělců. V souladu se svými potřebami a prioritami by každá smluvní strana měla přijmout opatření v souladu se svou národní legislativou. Také toto neukládá dostatečně bezpodmínečný a přesný závazek.

56. Jiná ustanovení mezinárodní smlouvy dotýkající se projednávané věci nebyla nalezena.

57. Ze zkoumání mezinárodní smlouvy nevyplynulo nic, co by mohlo zpochybnit platnost čl. 3 odst. 1 směrnice o zelenině.

2. K zásadě proporcionality

58. Zákaz uvádět na trh osivo nepovolených odrůd by ovšem mohl být nepřiměřený.

59. Zásada proporcionality, jež je jednou z obecných zásad unijního práva, vyžaduje, aby akty orgánů Společenství nepřekročily meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, s tím, že se rozumí, že nabízí-li se volba mezi více přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nepříznivé následky nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům²⁵.

60. V soudním přezkumu podmínek uvedených v předchozím bodě je namíste přiznat zákonodárci Unie širokou posuzovací pravomoc v oblasti, která s sebou z jeho strany nese volby politické, ekonomické a sociální povahy a v níž má provést komplexní posouzení. V důsledku toho může mít na legalitu takového opatření vliv pouze zjevně nepřiměřený charakter opatření přijatého v této oblasti vzhledem k cíli, který příslušný orgán zamýšlí sledovat²⁶.

61. Tuto standardní formulaci Soudního dvora nelze chápat tak, že by měla být zkoumána pouze vhodnost opatření nebo že by se pouze u tohoto kritéria uplatnilo měřítko zjevného nedostatku. Naopak má vyjadřovat, že přezkum směřuje ke zjištění, zda je opatření zjevně nepřiměřené²⁷. Při tom je třeba zohlednit všechny tři stupně přezkumu proporcionality²⁸.

23 — Rozsudky ze dne 3. června 2008, Intertanko a další (C-308/06, Sb. rozh. s. I-4057, body 43 a násl.), a ze dne 21. prosince 2011, The Air Transport Association of America a další (C-366/10, Sb. rozh. s. I-13755, body 51 a násl.).

24 — K tomu viz mé stanovisko ze dne 6. října 2011 ve věci The Air Transport Association of America a další (C-366/10, Sb. rozh. s. I-13755, body 68 a násl.).

25 — Rozsudky ze dne 12. července 2001, Jippes a další (C-189/01, Recueil, s. I-5689, bod 81); ze dne 7. července 2009, S. P. C. M. a další (C-558/07, Sb. rozh. s. I-5783, bod 41), a ze dne 8. července 2010, Afton Chemical (C-343/09, Sb. rozh. s. I-7027, bod 45 a tam citovaná judikatura).

26 — Viz rozsudky uvedené v poznámce pod čarou 25, S. P. C. M. a další, bod 42, jakož i Afton Chemical, bod 46.

27 — Rozsudek S. P. C. M. a další (uvedený v poznámce pod čarou 25, s. 71).

28 — Viz přezkum v rozsudku S. P. C. M. a další (uvedený v poznámce pod čarou 23, body 44 a násl. k cílům a vhodnosti opatření, body 59 a násl. k potřebnosti, jakož i body 64 a násl. k vyvážení nevýhod a cílů).

62. Avšak i navzdory takovéto (široké) pravomoci je zákonodárce Unie povinen založit svoji volbu na objektivních kritériích. Při přezkumu zátěží spojených s nejrůznějšími možnými opatřeními musí mimoto zjišťovat, zda mohou cíle sledované zvoleným opatřením odůvodnit nepříznivé ekonomické následky, a to i velmi značné, pro určité hospodářské subjekty²⁹.

a) K cílům zákazu a ke vhodnosti zákazu pro dosažení těchto cílů

63. Podle druhého až čtvrtého bodu odůvodnění směrnice o zelenině jsou úpravy povolení odrůd zaměřeny na zvýšení produktivity zemědělství. Jak výstižně zdůrazňuje Komise, představuje to podle čl. 39 odst. 1 písm. a) SFEU cíl společné zemědělské politiky.

64. Zákaz prodeje navíc odběratele chrání před nabýváním odrůd, které nejsou odlišné, stále a dostatečně uniformní a případně nevykazují dostatečnou krajinnou nebo užitnou hodnotu, tzn. výnosnost.

65. Zákaz prodeje osiva nepovolených odrůd je bezpochyby vhodný k podpoře obou těchto cílů. Zajišťuje, že odběratelé, a tudíž hlavně zemědělci, obdrží jen osivo, které vykazuje vlastnosti konstatované v povolení.

66. Je-li odrůda *odlišná, stálá a dostatečně uniformní*, mohou se odběratelé osiva spolehnout zejména na to, že vypěstují zamýšlený produkt. Tato spolehlivost je jednou ze základních podmínek optimálního využívání zemědělských zdrojů. Je-li prokázána dokonce uspokojivá krajinná nebo užitná hodnota³⁰, jako je to stanoveno u čekanky průmyslové, je navíc třeba očekávat určitou míru výnosů.

67. Nejsou-li naopak uvedené vlastnosti osiva jisté, kupují odběratelé do určité míry „zajíce v pytli“. Musí se spolehnout na údaje prodejce o tom, jaká odrůda produktu se z tohoto osiva má vyvinout. Zda jsou tyto údaje správné, zjistí zpravidla teprve o několik měsíců později, když se z osiva vyvinou rostliny, a možná teprve tehdy, když uzrají plody. Ukáže-li se potom, že rostliny neodpovídají očekáváním, nelze již dotčený pěstitelský cyklus změnit. Tím by trpěla produktivita.

68. K tomu přibývá skutečnost, že při zavedení zákazu uvádět osivo nepovolených odrůd na trh možná ještě neexistoval dostatečně profesionální průmysl osiva s vysokými standardy výnosů. Nelze vyloučit, že tehdy byla nutná přísná regulace k vyloučení konkurence „subjektů nabízejících laciné zboží“ a k umožnění vybudovat seriózní struktury.

69. Zprostředkovaně může vysoká produktivita zemědělské výroby přispět k zajišťování potravin a umožnit, aby byly nepotřebné plochy ponechány ladem nebo obhospodařovány formou šetrnější k životnímu prostředí, což Francie, Komise a Rada uvádějí jakožto další cíle sporných úprav uvádění na trh. Oba tyto cíle ovšem se zákazem prodeje nepovoleného osiva souvisejí jen velmi vzdáleně.

70. Dvanáctý s odůvodnění směrnice o zelenině navíc ukazuje, že společný katalog odrůd slouží k zajištění volného pohybu osiva. Tento cíl je zahrnut i v čl. 3 odst. 3 SEU, který ustanovuje vytvoření vnitřního trhu. Právní předpisy upravující povolování odrůd jsou tedy s to přispět k tomuto cíli, jelikož členské státy mohou vycházet z předpokladu, že osivo nabízené v souladu právem v jiných členských státech zajisté vyhovuje jejich vnitrostátním požadavkům.

29 — Rozsudky ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další (C-127/07, Sb. rozh. s. I-9895, bod 58), ze dne 8. června 2010, Vodafone a další (C-58/08, Sb. rozh. s. I-4999, bod 53), a ze dne 12. května 2011, Lucembursko v. Parlament a Rada (C-176/09, Sb. rozh. s. I-3727, bod 63).

30 — Viz definici této hodnoty v čl. 5 odst. 4 směrnice o katalogu odrůd.

71. Článek 4 odst. 3 směrnice o zelenině lze konečně chápat v tom smyslu, že povolení odrůd směřuje i k tomu, aby byl chráněn konečný spotřebitel vyráběných potravin, a to před zdravotními riziky a uváděním v omyl. Zohlednění těchto cílů při povolování odrůd může přispět k jejich uskutečnění.

72. Komise konečně navíc uvádí i zdravotní stav osiva, jenž je zmiňován ve dvanáctém bodě odůvodnění směrnice 66/402 – úpravě, která předcházela souběžné směrnici o osivu –, jakožto cíl pravidel pro uvádění na trh. Je možné, že i směrnice uvedené v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce obsahují úpravy, které slouží tomuto cíli. Není však patrné, jak by k tomu měla přispět tato pravidla o povolování odrůd. Podmínky povolení nemají žádný vztah ke zdraví rostlin. Tento cíl proto při jejich odůvodnění nelze zohlednit.

b) K potřebnosti

73. Na první pohled by bylo možné pochybovat o potřebnosti zákazu uvádět na trh osivo nepovolených odrůd. Uvedených cílů lze totiž ve značné míře dosáhnout i prostřednictvím méně drastických povinností označování³¹. Ví-li odběratel osiva, že daná odrůda neodpovídá požadavkům katalogu odrůd, může se rozhodnout, že ji nekoupí nebo nepoužije. Tím by se zamezilo nevýhodám týkajícím se produktivity a ochraně spotřebitele by bylo rovněž učiněno zadost.

74. Uskutečnění cílů v široké míře však nepostačuje k vyloučení potřebnosti. Opatření je potřebné již tehdy, je-li mírnější prostředek méně účinný. V projednávané věci tomu tak je.

75. Povinnosti označování a varování by totiž neskýtaly stejnou míru záruky, že odběratelé obdrží pouze osivo, které splňuje podmínky povolení. Nebylo by možné vyloučit, že odběratelé se budou přesto mýlit ohledně kvality osiva, anebo z jiných důvodů, například z důvodu ceny, reklamy nebo z přesvědčení použijí osivo, které neodpovídá podmínkám povolení. Otázka, zda nepatrně obsáhlejší uskutečnění cílů úpravy v důsledku zmiňovaného zákazu postačuje k jeho odůvodnění, nepředstavuje otázku potřebnosti, nýbrž musí být zkoumána při zvažování nevýhod.

76. Spojení povolování odrůd se zákazem uvádět na trh nepovolené odrůdy není ovšem nezbytné k tomu, aby byl umožněn volný pohyb osiva na vnitřním trhu³². I v případě, že by si ochrana zemědělství před osivem nepovolených odrůd vyžádala potřebu vnitrostátních překážek obchodu³³, nemusela by *Unie* vydávat žádný zákaz. Naopak, podmínkám povolení by vyhovoval čl. 16 odst. 1 směrnice o zelenině, který zajišťuje volný pohyb odrůd v Unii.

77. Právní úprava povolování není nezbytná ani k ochraně koncových spotřebitelů před potravinami vyrobenými z dotýčných odrůd. Tento cíl je zajišťován již potravinářským právem, například nařízením (ES) č. 178/2002³⁴, které obsahuje výrazné přesnější pravidla.

31 — Viz též čtvrtý z pěti scénářů, jež předkládá Komise k debatě ve svém konzultačním dokumentu k reformě systému, „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, s. 12 a násl.).

32 — Viz výše, bod 70.

33 — Níže v bodech 88 a násl. uvedené úvahy k přiměřenosti a zkoumání volného pohybu zboží, viz níže, body 112 a násl., o tom vyvolávají pochybnosti.

34 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (Úř. věst. L 31, s. 1; Zvl. vyd. 15/06, s. 463).

c) Ke zvážení výhod a nevýhod (přiměřenost)

78. Je tudíž třeba přezkoumat, zda jsou nevýhody zákazu prodeje zjevně nepřiměřené vzhledem k cílům podpory produktivity zemědělství a ochrany odběratelů osiva. V této souvislosti je třeba zkoumat, zda se zákonodárce Unie při výkonu své posuzovací pravomoci pokusil docílit vyváženosti mezi těmito cíli na jedné straně a ekonomickými zájmy hospodářských subjektů na straně druhé³⁵.

79. Následně nejprve ukáži, že zákonodárce až do přijetí směrnice o odchylkách pro zeleninu nepodnikl žádné kroky k vyrovnaní protichůdných zájmů, a poté doložím, že nevýhody právní úpravy jsou i zcela zjevně neúměrné jejich výhodám. Dále budu zkoumat, zda zohlednění směrnice o odchylkách povede k jinému výsledku.

Ke snaze zákonodárce o vyrovnaní dotčených zájmů

80. Zákaz uvádět na trh osivo nepovolených odrůd vychází podle bodů odůvodnění přezkoumávané směrnice a argumentů většiny stran zúčastněných na tomto řízení z myšlenky, že sledované cíle odpovídají zájmům hospodářských subjektů. Vysoká produktivita a ochrana před osivem odrůd, které nevyhovují podmínkám povolení, odpovídá hospodářskému zájmu velkého počtu zemědělců.

81. Úprava, o kterou se jedná, se ovšem týká i zájmů hospodářských subjektů a spotřebitelů, jež se nezajímají hlavně o vysokou produktivitu a standardní produkty. Zároveň je dotčen zájem široké veřejnosti na genetické rozmanitosti zemědělských odrůd.

82. *Hospodářské subjekty*, jejichž zájem se nesoustřeďuje především na produktivitu, jsou stávajícím systémem významně omezovány. Producenti osiva, obchodníci s osivem, zemědělci, ale ani uživatelé zemědělských produktů nemohou užívat odrůdy, které mají jiné vlastnosti než povolené odrůdy. Jestliže nepovolená odrůda například chutná jinak než povolené odrůdy, nebo za určitých pěstitelských podmínek skýtá lepší výnos, nemůže být přesto nabízena. Také snahy o další vývoj nepovolených odrůd s cílem vypěstování odrůd, které vyhovují podmínkám povolení, jsou tím ztěžovány.

83. Zároveň je omezována možnost výběru pro *spotřebitele*. Nemají přístup k potravinám nebo jiným výrobkům z odrůd, které neodpovídají podmínkám povolení, a nemohou tyto odrůdy ani pěstovat sami, např. u sebe na zahradě.

84. Omezování zemědělců na povolené odrůdy v konečném důsledku snižuje *genetickou rozmanitost* na evropských polích, neboť se pěstuje méně odrůd a jejich stavy vykazují drobnější genetické rozdíly mezi jednotlivými exempláři³⁶.

85. Biologická rozmanitost sice ve Smlouvách není výslovně uvedena jako cíl evropské politiky, ale Unie se zavázala k její ochraně, zejména Úmluvou o biologické rozmanitosti³⁷, a také Soudní dvůr ji již uznal za cíl hodný ochrany³⁸. Konkrétně pro zemědělství je tento cíl uznán smlouvou o rostlinných genetických zdrojích pro výživu a zemědělství.

86. Semenné banky a místně omezené pěstování mohou sice přispět k zachování nepovolených odrůd, avšak takováto opatření zpravidla závisí na financování státem. Hospodářské využívání nepovolených odrůd by naproti tomu zajistilo jejich ochranu mnohem výrazněji a prakticky by vedlo i k větší biologické rozmanitosti v rostlinné výrobě.

35 — Rozsudek Afton Chemical (uvedený v poznámce pod čarou 25, bod 56), viz též rozsudky S. P. C. M. a další (uvedený v poznámce pod čarou 25, body 64 a násl.), a ze dne 9. listopadu 2010, Volker a Markus Schecke (C-92/09 a C-93/09, Sb. rozh. s. I-11063, body 77 a 81), a odkazy v poznámce pod čarou 29.

36 — Viz výše, bod 45.

37 — Úř. věst. 1993, L 309, s. 3.

38 — Rozsudek ze dne 3. prosince 1998, Bluhme (C-67/97, Recueil, s. I-8033, bod 33).

87. Z bodů odůvodnění a argumentů zúčastněných, zejména Rady a Komise, nevyplyvá, že zákonodárce by tyto zájmy zohlednil do vydání směrnice o odchylkách pro zeleninu. Již proto se tato úprava zdá být zjevně nepřiměřená.

Ke zvážení nevýhod a cílů

88. Pokud zákonodárce přesto provedl nezdokumentované zvážení, zjevně minul cíl, totiž dosažení přiměřeného poměru mezi nevýhodami a cíli.

89. Výhody zákazu prodeje oproti méně drastickým opatřením, například označovacím povinnostem, se omezují, jak bylo ukázáno výše³⁹, v podstatě na to, aby se zabránilo mylnému použití nepovoleného osiva. Toto riziko by ovšem bylo velmi omezené, kdyby byla předepsána dostatečně jasná varování.

90. Naproti tomu není třeba se obávat, že by evropské zemědělství ztratilo přístup ke kvalitativně vysoce hodnotnému osivu. Zemědělci totiž mohou – i bez zákazu uvádět nepovolené odrůdy na trh – použít odrůdy, které jsou uvedeny v katalogu odrůd, a tudíž vyhovují příslušným požadavkům. Díky kvalitám výnosu povolených odrůd nelze očekávat ani citelnou konkurenci nepovolených odrůd vedoucí k vytěsňování odrůd povolených.

91. Mimoto bylo mezitím vytvořeno odrůdové právo⁴⁰, které vytváří další pobídky pro pěstování odrůd s vysokými výnosy. Ochrana odrůd vykazuje podobné předpoklady jako povolení odrůd pro katalog osiva. Proto je profesionální odvětví osiva sotva odkázáno na ochranu před konkurencí nepovolených odrůd.

92. Rada zastává názor, že další výhodou zákazu uvádění na trh je to, že se vůbec zamezí užívání nepovoleného osiva. Toto osivo může být škodlivé nebo nemusí zaručovat optimální zemědělskou produkci. Těmto argumentům rozumím tak, že zemědělci mají být v případě nezbytnosti nuceni k používání produktivních odrůd i proti své vůli. V tom však spočívá pouze velmi omezená výhoda, neboť rozhodování o tom, které odrůdy budou zemědělci pěstovat, přísluší v zásadě jim. Mohou se také rozhodnout, že svá pole nechají ležet ladem.

93. Nevýhody zákazu uvádět na trh osivo nepovolené odrůdy jsou oproti tomu závažné. Dotýkají se – jak již zde bylo doloženo – svobody podnikání, spotřebitelů zemědělských produktů i biologické rozmanitosti v zemědělství.

94. Je tedy třeba konstatovat, že nevýhody zákazu uvádět na trh osivo nepovolené odrůdy zjevně převažují nad jeho výhodami.

Ke směrnici o odchylkách

95. Směrnice o odchylkách týkajících se zeleniny by ovšem zpochybnila dosavadní výsledek přinejmenším v období po 31. prosinci 2010, kdyby dostatečně oslabila nevýhody dosavadních pravidel.

96. Již pozměňující směrnice z roku 1998 ukazuje, že zákonodárce seznal nutnost vyvážení zájmů ohledně biologické rozmanitosti. Tato směrnice vytvořila právní základy pro omezené výjimky z přísných podmínek povolení, které byly převzaty do směrnice o zelenině. Před tím, než Komise v roce 2009 tyto výjimky konečně uplatnila přijetím směrnice o odchylkách pro osivo zeleniny, se tato opatření zákazu nedotkla, takže se nezměnilo ani vyvažování zájmů.

39 — Viz výše, bod 75.

40 — V Unii upravený nařízením Rady (ES) č. 2100/94 ze dne 27. července 1994 o odrůdových právech Společenství (Úř. věst. L 227, s. 1; Zvl. vyd. 03/16, s. 390).

97. Směrnicí o odchylkách se ovšem otevírají možnosti uvádět na trh osivo odrůd, jež dosud nemohly být povoleny. Směrnice sice členské státy výslovně nenutí, aby povolily určité odrůdy, ale členské státy musí prostor pro rozhodování, jež tato směrnice otevřela, využívat v souladu se základními právy unijního práva⁴¹. Jsou proto povinny povolit odrůdy, které splňují podmínky směrnice o odchylkách, pokud by právo povolování odrůd bylo v opačném případě nepřiměřené⁴².

98. Je tedy třeba zkoumat, zda směrnice o odchylkách otevírá dostatečný prostor pro použití „starých odrůd“. Směrnice obsahuje úpravy pro dva typy odrůd, jednak pro každou uchovávanou odrůdu, a dále pro „každou odrůdu vyšlechtěnou pro pěstování za zvláštních podmínek“.

99. Povolení uchovávaných odrůd předpokládá podle čl. 4 odst. 2 směrnice o odchylkách i nadále prokázání odlišnosti, stálosti a uniformity. Používání těchto odrůd je navíc výrazně omezeno: podle článků 13 a 14 smí být osivo produkováno a uváděno na trh pouze v oblasti původu a obdobných oblastech. Články 15 a 16 omezují rovněž – ve spojení s přílohou I – množství osiva. V závislosti na druhu nesmí ročně vyrobené a na trh uváděné osivo v případě každé z odrůd přesáhnout množství potřebné k produkci na 10 až 40 hektarech.

100. Kokopelli sice pochybuje o tom, že tyto úpravy zajistí přiměřenou rovnováhu mezi cíli produktivity a ochrany zemědělců na jedné straně, a cíli zachování genetické rozmanitosti v zemědělství na straně druhé. Nelze však již konstatovat, že se výhody systému povolování odrůd nacházejí ve zjevném nepoměru k ovlivnění zájmu na genetické rozmanitosti. V nepatrném množství je nyní umožněno pěstování odrůd zajímavých z hlediska zachování genetických zdrojů rostlin, které však nevyhovují všeobecným podmínkám pro vydání povolení. Pakliže jsou zvláštní požadavky na odlišnost, stálost a uniformitu těchto odrůd chápány a vykládány velkoryse ve smyslu zásady proporcionality, mělo by být povolování „starých odrůd“ v zásadě možné.

101. Tyto předpisy však z důvodu obsažených omezení nesměřují k umožnění hospodářského využívání odrůd, na něž se vztahují. Zájmy hospodářských subjektů a spotřebitelů nejsou proto dostatečně zohledněny.

102. Použití odrůd, které jsou šlechtěny pro pěstování za zvláštních podmínek, je omezováno méně výrazně, avšak platí přísnější podmínky pro jejich povolování. Takováto odrůda nesmí mít podle článku 22 směrnice o odchylkách sama o sobě žádnou hodnotu pro obchodní pěstování zeleniny, ale musí být vyšlechtěna pro pěstování za zvláštních klimatických, půdních či agrotechnických podmínek. Posledně uvedenou podmínku pravděpodobně splňují jen nemnohé „staré odrůdy“. Proto může tato úprava umožnit používání určitých starých odrůd, avšak je koncipována příliš úzce, než aby mohla celkově zajistit proporcionalitu úpravy povolování odrůd.

103. Souhrnně je třeba konstatovat, že i po přijetí směrnice o odchylkách pro zeleninu i nadále existují nevýhody pro hospodářské subjekty a spotřebitele, jimž je bráněno v přístupu k nepovoleným „starým odrůdám“. I nezávisle na nevýhodách pro biologickou rozmanitost jsou ve zjevném nepoměru k výhodám zákazu, aniž se zákonodárce snaží o vyváženost.

41 — Rozsudky ze dne 24. března 1994, Bostock (C-2/92, Recueil, s. I-955, bod 16); ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada („sloučení rodiny“, C-540/03, Sb. rozh. s. I-5769, bod 105), a ze dne 1. července 2010, Speranza (C-35/09, Sb. rozh. s. I-6581, bod 28).

42 — Viz rozsudky ze dne 18. listopadu 1987, Maizena a další (137/85, Recueil, s. 4587, bod 15), a Speranza (uvedený v poznámce pod čarou 41, bod 29).

d) Dílčí závěr

104. Je proto třeba konstatovat, že nevýhody zákazu stanoveného v čl. 3 odst. 1 směrnice o zelenině prodávat osivo odrůd, které nejsou průkazně odlišné, stálé a dostatečně uniformní, popřípadě nevykazují dostatečnou krajinnou nebo užitnou hodnotu, jsou v nepoměru k jeho cílům. Toto ustanovení je tudíž neplatné.

3. Ke svobodnému výkonu hospodářské činnosti

105. Dále je třeba vyjasnit, zda je zákaz slučitelný se základním právem na svobodný výkon hospodářské činnosti.

106. Svobodný výkon hospodářské činnosti je coby svoboda podnikání chráněn článkem 16 Listiny základních práv, která má od Lisabonské smlouvy podle čl. 6. odst. 1 prvního pododstavce SEU stejnou právní sílu jako zakládající smlouvy⁴³. Soudní dvůr uznal toto základní právo již dříve, a to jakožto součást práva na svobodný výkon povolání⁴⁴.

107. Skutečnost, že pravidla uvádění osiva na trh tuto svobodu omezují, je očividná: bez povolení odrůdy nelze uvádět osivo na trh a nelze je nabývat pro pěstitelské účely.

108. Podle článku 52 Listiny základních práv musí být každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto Listinou stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, jsou-li nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu uznávaným Uníí či potřebě ochrany práv a svobod druhého⁴⁵.

109. Odůvodnění zásahů do svobody podnikání musí tudíž vyhovovat požadavkům zásady proporcionality⁴⁶. Jelikož již bylo konstatováno, že zákaz prodeje je nepřiměřený, porušuje v zásadě též základní právo na svobodné podnikání.

110. Při použití zásady proporcionality při odůvodňování omezení svobodného podnikání je ovšem třeba vzít na zřetel, že s jeho cíli nelze vyvažovat všechny nevýhody zákazu prodeje, nýbrž pouze zásah do zkoumaného základního práva, tzn. především všechna omezení pro producenty a výrobce osiva, jakož i pro zemědělce uvedená v bodě 82. I při tomto omezeném vyvažování však dospívám k závěru, že zákaz prodeje je zjevně nepřiměřený.

111. Proto není omezení práva na svobodné podnikání podle článku 16 Listiny prvním odstavcem článku 3 směrnice o zelenině odůvodněné podle čl. 52 odst. 1 Listiny. Toto ustanovení je proto neplatné i z důvodu porušení tohoto základního práva.

4. K volnému pohybu zboží

112. Zákaz uvádět na trh osivo nepovolených odrůd by navíc mohl být v rozporu s volným pohybem zboží.

43 — Rozsudky ze dne 19. ledna 2010, Küçükdeveci (C-555/07, Sb. rozh. s. I-365, bod 22), a ze dne 22. prosince 2010, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft (C-279/09, Sb. rozh. s. I-13849, bod 30).

44 — Rozsudky ze dne 14. května 1974, Nold v. Komise (4/73, Recueil, s. 491, bod 14); ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada (C-280/93, Recueil, s. I-4973, bod 78), a ze dne 16. listopadu 2011, Bank Melli Iran v. Rada (C-548/09 P, Sb. rozh. s. I-11381, bod 114).

45 — Podobně již rozsudky uvedené v poznámce pod čarou 44. K přezkumu takového odůvodnění viz rozsudek Volker a Markus Schecke (uvedený v poznámce pod čarou 35, body 65 a násled.).

46 — Rozsudky Alliance for Natural Health a další (uvedený v poznámce pod čarou 16, bod 129), a ABNA a další (uvedený v poznámce pod čarou 16, body 87 a násled.), a k ochraně údajů rozsudek Volker a Markus Schecke (uvedený v poznámce pod čarou 35, bod 74).

113. Zákaz množstevních omezení i opatření s rovnocenným účinkem, stanovený v článku 34 SFEU, platí nejen pro vnitrostátní opatření, nýbrž i pro opatření unijních orgánů⁴⁷.

114. Tento zákaz nutně omezuje obchod. Jelikož i toto omezení je odůvodněné pouze tehdy, jestliže vyhovuje zásadě proporcionality⁴⁸, uplatní se i v tomto případě již⁴⁹ rozvedené úvahy.

5. K rovnému zacházení nebo zákazu diskriminace

115. Konečně je třeba přezkoumat slučitelnost se zásadou rovného zacházení, respektive se zákazem diskriminace. Tato zásada, jež byla mezitím zakotvena i v článku 20 Listiny základních práv, vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi bylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno⁵⁰. Rozdílné zacházení může být odůvodněno, pokud je založeno na objektivním a přiměřeném kritériu, to znamená, pokud souvisí s právně přípustným cílem sledovaným dotčenými právními předpisy a pokud je tato rozdílnost přiměřená cíli sledovanému dotčeným zacházením⁵¹. Příslušné právní předpisy musí být tudíž přiměřené ve vztahu k rozdílnostem a podobnostem konkrétních situací⁵².

116. Rozdílné zacházení, o které se jedná v projednávané věci, spočívá v tom, že osivo povolených odrůd smí být prodáváno, zatímco osivo nepovolených odrůd prodáváno být nesmí. Zákaz prodeje vychází ze skutečnosti, že nebyly prokázány podmínky povolení. Neexistence tohoto důkazu představuje rozdíl mezi oběma odrůdami, který by v zásadě odůvodnil i rozdílné zacházení, např. povinnost opatřit osivo nepovolených odrůd zvláštním označením.

117. Nevýhody zákazu prodeje jsou naproti tomu, jak již bylo doloženo, v nepoměru k cílům úpravy. Nerovné zacházení proto není odůvodněné a zákaz je i z důvodu porušení zásady rovného zacházení neplatný.

6. Závěr

118. Jakožto dílčí závěr zbývá uvést, že zákaz stanovený v čl. 3 odst. 1 směrnice o zelenině – prodávat osivo odrůd, které nejsou prokazatelně odlišné, stále a dostatečně uniformní, a případně nevykazují dostatečnou krajinnou nebo užitnou hodnotu – je z důvodu porušení zásady proporcionality, svobody podnikání podle článku 16 Listiny základních práv Evropské unie, volného pohybu zboží podle článku 34 SFEU i zásady rovného zacházení podle článku 20 Listiny neplatný.

D – Ke směrnici o katalogu odrůd

119. Závěrem je třeba zkoumat, zda musí být výsledek přezkumu čl. 3 odst. 1 směrnice o zelenině přenesen na směrnici o katalogu odrůd.

47 — Rozsudky ze dne 17. května 1984, Denkavit Nederland (15/83, Recueil, s. 2171, bod 15), a Alliance for Natural Health a další (uvedený v poznámce pod čarou 16, bod 47).

48 — K přezkumu platnosti sekundárního práva viz rozsudky ze dne 7. února 1985, ADBHU (240/83, Recueil, s. 531, bod 15), a ze dne 25. června 1997, Kieffer a Thill (C-114/96, Recueil, s. I-3629, bod 31), a obecněji rozsudky ze dne 20. září 1988, Komise v. Dánsko (302/86, Recueil, s. 4607, body 11 a – k přiměřenosti – 21); ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Rakousko (C-320/03, Sb. rozh. s. I-9871, body 85 a 90).

49 — Viz výše, bod 110.

50 — Rozsudky ze dne 10. ledna 2006, IATA a ELFAA (C-344/04, Sb. rozh. s. I-403, bod 95), S. P. C. M. a další (uvedený v poznámce pod čarou 25, bod 74), a ze dne 14. září 2010, Akzo Nobel Chemicals a Akros Chemicals v. Komise a další (C-550/07 P, Sb. rozh. s. I-8301, bod 55).

51 — Rozsudek Arcelor Atlantique a Lorraine a další (uvedený v poznámce pod čarou 29, bod 47).

52 — Viz stanovisko generálního advokáta Poiarese Madura ze dne 3. dubna 2008, Huber (C-524/06, Sb. rozh. s. I-9705, bod 7), a mé stanovisko ze dne 8. září 2005, Parlament v. Rada (C-540/03, Sb. rozh. s. I-5769, bod 107 a tam citovaná judikatura), a ze dne 10. března 2009, S. P. C. M. a další (C-558/07, Sb. rozh. s. I-5783, bod 134).

120. Na rozdíl od čl. 3 odst. 1 směrnice o zelenině směrnice o katalogu odrůd výslovně nestanoví, že osivo smí být uváděno na trh pouze tehdy, je-li jeho odrůda úředně povolena.

121. Podle svého čl. 1 odst. 1 směrnice o katalogu odrůd upravuje povolování odrůd, jejichž osivo nebo sadbu lze uvádět na trh. Též čl. 3 odst. 1 se v souvislosti s podmínkami povolení dotýká „odrůd úředně povolených pro [...] uvádění na trh“.

122. Těmto ustanovením směrnice o katalogu odrůd lze rozumět i tak, že na trh lze uvádět pouze osivo povolených odrůd. Takovýto zákaz by byl neplatný ze stejných důvodů jako čl. 3 odst. 1 směrnice o zelenině. Tento výklad však není závazný.

123. Naopak by bylo možné chápat povolení pouze v tom smyslu, že je předpokladem zápisu odrůdy do katalogu a stvrzuje, že byly prokázány podmínky povolení. Tomuto chápání je třeba dát přednost, neboť právní akt Unie musí být podle obecné interpretační zásady vykládán v co největším možném rozsahu způsobem, který nezpochybňuje jeho platnost⁵³.

124. Jelikož je takovýto výklad v souladu se základními právy možný, nepřichází platnost směrnice o katalogu odrůd v úvahu.

V – Závěry

125. Soudnímu dvoru proto navrhuji, aby rozhodl následovně:

- „1) Zákaz, stanovený v čl. 3 odst. 1 směrnice 2002/55/ES, prodávat osivo odrůd, které nejsou prokazatelně odlišné, stálé a dostatečně uniformní, a případně nevykazují dostatečnou krajinnou nebo užitnou hodnotu, je z důvodu porušení zásady proporcionality, svobody podnikání podle článku 16 Listiny základních práv Evropské unie, volného pohybu zboží podle článku 34 SFEU, jakož i zásady rovného zacházení podle článku 20 Listiny neplatný.
- 2) Přezkum žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost ostatních ustanovení směrnice 2002/55/ES, jakož i směrnice 98/95/ES, směrnice 2002/53/ES a směrnice 2009/145/ES.“

⁵³ — Rozsudky ze dne 4. října 2001, *Itálie v. Komise* (C-403/99, Recueil, s. I-6883, bod 37); ze dne 19. listopadu 2009, *Sturgeon a další* (C-402/07 a C-432/07, Sb. rozh. s. I-10923, bod 47), a ze dne 16. září 2010, *Chatzi* (C-149/10, Sb. rozh. s. I-8489, bod 43).