



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 19. januára 2012¹

Vec C-59/11

**Association Kokopelli
proti
Graines Baumaux SAS**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Cour d'appel de Nancy (Francúzsko)]

„Poľnohospodárstvo — Platnosť — Smernica 2002/55/ES — Zelenina — Obchodovanie s osivom —
Zákaz uvádzať do obehu odrody osiva, ktoré nie sú úradne schválené a zapísané do katalógu odrôd —
Medzinárodná zmluva o genetických zdrojoch rastlín pre výživu a poľnohospodárstvo —
Zásada proporcionality — Sloboda podnikania — Pohyb tovaru — Rovnosť zaobchádzania“

I – Úvod

1. Ako je známe, v európskom poľnohospodárstve sa pestuje čoraz menej odrôd rastlín. Veľa tradičných odrôd mizne alebo sú zachované iba v bankách semien, ktoré sú určené pre nasledujúce generácie. Namiesto toho na poliach prevláda len niekoľko odrôd, ktorých jednotlivé exempláre sú si navyše zjavne veľmi podobné.
2. Z uvedeného dôvodu v poľnohospodárstve dochádza k masívnemu poklesu biologickej rozmanitosti. Nie je možné vylúčiť, že to v budúcnosti povedie k tomu, že budú chýbať odrody, ktoré by sa napríklad dokázali prispôsobiť klimatickým zmenám alebo novým chorobám lepšie ako odrody, ktoré prevládajú dnes. A už v súčasnosti má koncový spotrebiteľ obmedzený výber poľnohospodárskych výrobkov.
3. Mohlo by sa zdať, že primárnou príčinou tohto vývoja sú hospodárske záujmy poľnohospodárov, ktorí v rámci možností využívajú odrody s najvyššími výnosmi.
4. Prejednávaná vec však ukazuje, že obmedzenie biologickej rozmanitosti je v európskom poľnohospodárstve spôsobené prinajmenšom aj predpismi práva Únie. V prípade väčšiny odrôd rastlín, ktoré sa využívajú v poľnohospodárstve, môže byť osivo uvedené do obehu, len pokiaľ je daná odroda úradne schválená. Podmienkou schválenia je, že ide o odlišnú, stálu a dostatočne homogénnu odrodu. Čiastočne je okrem toho nutné preukázať výnosnosť – „uspokojivú hospodársku hodnotu“. V prípade mnohých „tradičných odrôd“ sa predloženie týchto dôkazov nevyžaduje. Vzniká preto otázka, či je toto obmedzenie obchodu s osivom opodstatnené.

¹ — Jazyk prednesu: nemčina.

II – Právny rámec

A – Medzinárodná zmluva o genetických zdrojoch rastlín pre výživu a poľnohospodárstvo

5. Rozhodnutím z 24. februára 2004² Rada schválila uzavretie Medzinárodnej zmluvy o genetických zdrojoch rastlín pre výživu a poľnohospodárstvo³ (ďalej len „medzinárodná zmluva“).

6. Článok 5 ods. 1 medzinárodnej zmluvy uvádza najdôležitejšie opatrenia:

„5.1. Každá zmluvná strana musí podľa vnútroštátnej legislatívy a v spolupráci s inými zmluvnými stranami, ak je to možné, podporovať integrovaný prístup k skúmaniu, uchovávaniu a trvalo udržateľnému využívaniu rastlinných genetických zdrojov pre výživu a poľnohospodárstvo a najmä primerane

...

c) propagovať alebo podporovať, ak je to možné, úsilie farmárov a miestnych komún, riadiť a uchovávať na farmách ich rastlinné genetické zdroje pre výživu a poľnohospodárstvo;

...“

7. V článku 6 medzinárodnej zmluvy sú uvedené ďalšie opatrenia:

„6.1. Zmluvné strany rozpracujú a dodržiavajú patričnú politiku a zákonné opatrenia, ktoré podporujú trvalo udržateľné využívanie rastlinných genetických zdrojov pre výživu a poľnohospodárstvo.

6.2. Trvalo udržateľné využívanie rastlinných genetických zdrojov pre výživu a poľnohospodárstvo môže zahŕňať také opatrenia ako:

a) presadzovanie čestných poľnohospodárskych politík, ktoré primerane podporujú rozvoj a udržiavanie rôznych systémov farmárčenia, ktoré posilňujú trvalo udržateľné využívanie poľnohospodárskej biodiverzity a iných prírodných zdrojov;

...

d) rozširovanie genetickej základne plodín a zvyšovanie rozsahu genetickej diverzity, ktorú majú k dispozícii farmári;

e) primerané podporovanie rozšíreného využívania miestnych a miestne prispôbených plodín, odrôd a nedostatočne využívaných druhov;

...

g) revidovanie a primerané prispôbovanie šľachtiteľských stratégií a predpisov týkajúcich sa povoľovania odrody a distribúcie semien.“

2 – Ú. v. EÚ L 378, s. 1.

3 – Ú. v. EÚ L 378, s. 3.

8. Článok 9 medzinárodnej zmluvy sa venuje právam farmárov a v odseku 2 stanovuje určité opatrenia:

„Zmluvné strany súhlasia s tým, že zodpovednosť za zrealizovanie práv farmárov, tak ako sa vzťahujú na rastlinné genetické zdroje pre výživu a poľnohospodárstvo, leží na národných vládach. V súlade s ich potrebami a prioritami by mala každá zmluvná strana primerane a tak, ako to zapadá do jej vnútroštátnej legislatívy, prijímať opatrenia na ochranu a podporovanie práv farmárov vrátane

- a) ochrany tradičných poznatkov dôležitých pre rastlinné genetické zdroje pre výživu a poľnohospodárstvo;
- b) práva zúčastňovať sa na spravodlivom delení sa o výhody, ktoré vyplývajú z využívania rastlinných genetických zdrojov pre výživu a poľnohospodárstvo;
- c) práva zúčastňovať sa na vnútroštátnej úrovni na rozhodovaní o záležitostiach týkajúcich sa uchovávaní a trvalo udržateľného využívania rastlinných genetických zdrojov pre výživu a poľnohospodárstvo.“

B – Právo Únie

9. Otázky, ktoré súvisia s osivom, sú upravené v rôznych smerniciach. Tieto úpravy boli pre osivo zelenín prvýkrát schválené v roku 1970⁴ a pre iné odrody, ktoré sa využívajú v poľnohospodárstve, už v roku 1966⁵. Dnes však platia ustanovenia uvedené nižšie, ku ktorých revízii Komisia v súčasnosti organizuje vypočutia.⁶

1. Smernica 2002/55/ES

10. Odrody, o ktoré ide v konaní vo veci samej, podliehajú v rozsiahlej miere alebo dokonca výlučne smernici Rady 2002/55/ES z 13. júna 2002 o obchodovaní s osivom zelenín⁷ (ďalej len „smernica o zelenine“).

11. Článok 3 ods. 1 smernice o zelenine zakazuje uvádzať do obehu osivo, ktorého odroda nie je úradne schválená:

„Členské štáty ustanovia, že osivo zeleniny nemožno certifikovať, kontrolovať ako štandardné osivo a uvádzať ho do obehu, pokiaľ príslušná odroda nie je úradne schválená v jednom alebo viacerých členských štátoch.“

12. Článok 4 ods. 1 smernice o zelenine upravuje schvaľovanie:

„Členské štáty zabezpečia, aby sa odroda registrovala, len ak je odlišná, stála a dostatočne vyrovnaná.

V prípade priemyselnej čakanky, odrody musia byť uspokojivej vhodnosti na pestovanie a použitie.“

4 — Články 3 a 4 smernice 70/458/EHS Rady z 29. septembra 1970 o obchodovaní s osivom zelenín (Ú. v. ES L 225, s. 7).

5 — Pozri smernicu 66/400/EHS Rady zo 14. júna 1966 o obchodovaní s osivom repy (Ú. v. ES L 125, s. 2290), smernicu 66/401/EHS Rady zo 14. júna 1966 o obchodovaní s osivom krmovín (Ú. v. ES L 125, s. 2298) a smernicu 66/402/EHS Rady zo 14. júna 1966 o obchodovaní s osivom obilnín (Ú. v. ES L 125, s. 2309).

6 — Relevantné dokumenty aj stanoviská rôznych orgánov a záujmových skupín možno nájsť na jednej zo stránok Komisie, http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/evaluation/index_en.htm, naposledy navštívená 16. januára 2012.

7 — Ú. v. ES L 193, s. 33; Mim. vyd. 03/036, s. 313.

13. Článok 4 ods. 3 smernice o zelenine upravuje schvaľovanie a obsahuje ustanovenia na ochranu spotrebiteľov potravín, ktoré sa získavajú z odrôd:

„Pokiaľ je však materiál odvodený od odrody určený na potravinové využitie alebo na prísady do potravín, na ktoré sa vzťahuje nariadenie (ES) č. 258/97, tieto potraviny alebo prísady nesmú:

- predstavovať nebezpečenstvo pre spotrebiteľov,
- zavádzať spotrebiteľa,
- líšiť sa od potravín alebo prísad, ktoré majú nahradiť v takej miere, že ich normálna spotreba by bola nutričnou nevýhodou pre spotrebiteľa.“

14. Článok 4 ods. 4 smernice o zelenine upravuje zjednodušené schválenie v záujme uchovania genetických zdrojov rastlín. Jeho podmienky má podľa článku 44 ods. 2 a článku 46 ods. 2 stanoviť Komisia.

15. Článok 5 smernice o zelenine definuje znaky odlišnosti, stálosti a homogénnosti:

„1. Odroda sa považuje za odlišnú, či už je jej pôvod prirodzený alebo umelý alebo pôvodná odroda, z ktorej bola odvodená, je jasne odlišná v jednom alebo viacerých dôležitých znakoch od akejkoľvek inej odrody známej v Spoločenstve.

...

2. Odroda sa považuje za stálu, ak po opakovanom množení alebo zvláštnom množiteľskom cykle alebo na konci každého cyklu (v prípadoch, keď šľachtiteľ definoval konkrétny cyklus množenia alebo zvláštny množiteľský cyklus) stále zodpovedá popisu jej základných znakov.

3. Odroda sa považuje za dostatočne vyrovnanú, ak sú rastliny, ktoré ju tvoria, podobné alebo geneticky zhodné, čo sa znakov, braných ako celok, posudzovaných pre tieto potreby týka, s výnimkou veľmi malého množstva odchýlok, pričom sa prihliada na charakteristické znaky reprodukčných systémov daných rastlín.“

16. Smernica o zelenine nadobudla podľa článku 52 účinnosť v dvadsiaty deň po jej uverejnení v úradnom vestníku, to znamená 9. augusta 2002. Keďže konsolidovala ustanovenia predchádzajúcich smerníc, kde už uplynuli lehoty na prevzatie, nestanovila nijakú ďalšiu lehotu na prevzatie.

2. Smernica 2009/145/ES

17. Smernica Komisie 2009/145/ES z 26. novembra 2009, ktorou sa stanovujú určité výnimky pre schvaľovanie krajových odrôd a odrôd zeleniny, ktoré sa tradične pestovali v určitých oblastiach a regiónoch a sú ohrozené genetickou eróziou, a odrôd zeleniny, ktoré nemajú vlastnú hodnotu pre komerčné pestovanie plodín, ale sú vyšľachtené na pestovanie v určitých podmienkach, a pre uvádzanie osiva týchto krajových odrôd a odrôd na trh⁸ (ďalej len „smernica o výnimkách“), vychádzala z článku 4 ods. 4, článku 44 ods. 2 a článku 46 ods. 2 smernice o zelenine.

8 — Ú. v. EÚ L 312, s. 44.

18. Článok 1 ods. 1 smernice o výnimkách upravuje, na ktoré odrody sa majú vzťahovať výnimky:

„Pokiaľ ide o druhy zeleniny, na ktoré sa vzťahuje smernica 2002/55/ES, touto smernicou sa stanovujú niektoré výnimky týkajúce sa zachovania in situ a trvalo udržateľného využívania genetických zdrojov rastlín prostredníctvom pestovania a uvádzania na trh:

- a) na zápis krajových odrôd a odrôd zeleniny, ktoré sa tradične pestovali v určitých oblastiach a regiónoch a ktorým hrozí genetická erózia, do národných katalógov odrôd jednotlivých druhov zeleniny, ako sa stanovuje v smernici 2002/55/ES, ďalej len ‚odrody na zachovanie genofondu‘;
- b) na zápis odrôd, ktoré nemajú vlastnú hodnotu pre komerčné pestovanie plodín, ale sú vyšľachtené na pestovanie v určitých podmienkach, do katalógov uvedených v písm. a), ďalej len ‚odrody vyšľachtené na pestovanie v určitých podmienkach‘, a
- c) na uvádzanie osiva takýchto odrôd na zachovanie genofondu a odrôd vyšľachtených na pestovanie v určitých podmienkach na trh.“

19. Podstatné podmienky schválenia odrôd na zachovanie genofondu vyplývajú z článku 4 smernice o výnimkách:

„1. Aby mohla byť krajová odroda alebo odroda uvedená v článku 1 ods. 1 písm. a) schválená ako odroda na zachovanie genofondu, musí byť zaujímavá z hľadiska zachovania genetických zdrojov rastlín.

2. Odchylne od článku 1 ods. 2 smernice 2003/91/ES môžu členské štáty prijať svoje vlastné ustanovenia, pokiaľ ide o odlišnosť, stálosť a vyrovnanosť odrôd na zachovanie genofondu.

...“

20. Články 13 a 14 smernice o výnimkách stanovujú, že osivo odrôd na zachovanie genofondu môže byť len vo výnimočných prípadoch vyprodukované a uvedené na trh mimo regiónu pôvodu.

21. Odrody na zachovanie genofondu môžu byť podľa článku 15 smernice o výnimkách uvedené na trh len vo veľmi obmedzenom množstve:

„Každý členský štát zabezpečuje, aby množstvo osiva každej odrody na zachovanie genofondu ročne uvádzané na trh neprekročilo množstvo potrebné na produkciu zeleniny na počte hektárov stanovených pre príslušné druhy v prílohe I.“

22. Výmery stanovené v prílohe I predstavujú v závislosti od druhu 10, 20 alebo 40 hektárov.

23. Článok 22 smernice o výnimkách upravuje podmienky schválenia pre odrody, ktoré boli vyšľachtené na pestovanie v určitých podmienkach:

„1. Aby mohla byť odroda schválená ako odroda vyšľachtená na pestovanie v určitých podmienkach podľa článku 1 ods. 1 písm. b), nesmie mať táto odroda vlastnú hodnotu pre komerčné pestovanie plodín, ale musí byť vyšľachtená na pestovanie v určitých podmienkach.

Odroda sa považuje za odrodu vyšľachtenú na pestovanie v určitých podmienkach, ak bola vyšľachtená na pestovanie v určitých agrotechnických, klimatických alebo pedologických podmienkach.

2. Odchylne od článku 1 ods. 2 smernice 2003/91/ES môžu členské štáty prijať svoje vlastné ustanovenia, pokiaľ ide o odlišnosť, stálosť a vyrovnanosť odrôd vyšľachtených na pestovanie v určitých podmienkach.“

24. Podľa článku 36 ods. 1 smernice o výnimkách mala byť táto smernica prevzatá do 31 decembra 2010.

3. Smernica 2003/91/ES

25. Smernica Komisie 2003/91/ES zo 6. októbra 2003, ktorou sa ustanovujú vykonávacie opatrenia na účely článku 7 smernice Rady 2002/55/ES týkajúcej sa znakov, ktoré musia byť splnené ako minimum pri skúškach, a minimálnych podmienok na skúšanie určitých odrôd druhov zelenín⁹, spomínaná v smernici o výnimkách, spresňuje v článku 1 ods. 2 požiadavky na odlišnosť, homogénnosť a stálosť odrôd, pričom odkazuje na určité dokumenty Úradu Spoločenstva pre rastlinné odrody a Medzinárodnej únie pre ochranu práv nových odrôd rastlín. Obe organizácie sa zaoberajú ochranou duševného vlastníctva k odrodám rastlín.

4. Smernica 2002/53/ES

26. Smernica Rady 2002/53/ES z 13. júna 2002 o spoločnom katalógu odrôd poľnohospodárskych rastlinných druhov¹⁰ (ďalej len „smernica o spoločnom katalógu odrôd“) stanovuje pre poľnohospodárske úžitkové rastliny, ktoré spadajú pod rôzne smernice, ale smernica o zelenine sa na ne vzťahuje, spoločnú úpravu schvaľovania odrôd. V predmetnom prípade sú zaujímavé cukrová a krmná repa podľa smernice Rady 2002/54/ES z 13. júna 2002 o obchodovaní s osivom repy¹¹ (ďalej len „smernica o repe“).

27. Článok 1 ods. 1 smernice o spoločnom katalógu odrôd vymedzuje jej pôsobnosť takto:

„Táto smernica sa týka povoľovania zápisu do spoločného katalógu odrôd poľnohospodárskych rastlinných druhov tých odrôd repy, krmovín, obilnín, zemiakov, olejnín a priadnych rastlín, s ktorých osivom možno obchodovať podľa ustanovení smerníc, ktoré sa v uvedenom poradí týkajú osiva repy (2002/54/ES)...“

28. Článok 1 ods. 2 smernice o spoločnom katalógu odrôd upravuje základ spoločného katalógu odrôd:

„Spoločný katalóg odrôd sa zostaví na základe národných katalógov členských štátov.“

29. Článok 3 ods. 1 smernice o spoločnom katalógu odrôd stanovuje zriadenie národných katalógov:

„Každý členský štát zriadi jeden alebo viacero katalógov úradne registrovaných odrôd pre certifikáciu a obchodovanie na jeho území. ...“

30. Podmienky na zaregistrovanie odrody sú upravené v článku 4 ods. 1 smernice o spoločnom katalógu odrôd:

„Členské štáty zabezpečia, aby sa odroda registrovala, len ak je odlišná, stála a dostatočne vyrovnaná. Odroda musí mať uspokojivú hospodársku hodnotu.“

9 — Ú. v. EÚ L 254, s. 11; Mim. vyd. 03/040, s. 109.

10 — Ú. v. ES L 193, s. 1; Mim. vyd. 03/036, s. 281.

11 — Ú. v. ES L 193, s. 12; Mim. vyd. 03/036, s. 292.

31. Článok 5 smernice o spoločnom katalógu odrôd definuje podmienky schválenia rovnako ako článok 5 smernice o zelenine, ale okrem toho v odseku 4 vysvetľuje, čo sa má rozumieť pod „uspokojivou hospodárskou hodnotou“:

„Hospodárska hodnota sa považuje za uspokojivú, ak jej celková kvalita v porovnaní s ostatnými odrodami zapísanými v katalógu príslušného členského štátu zabezpečí, aspoň pokiaľ ide o jej produkciu v ktoromkoľvek danom regióne, výrazné zlepšenie buď z hľadiska pestovania, alebo využitia rastlín alebo výrobkov z nich odvodených. V prípade, ak sa vyznačujú inými lepšími vlastnosťami, jednotlivé menej kvalitné vlastnosti sa nemusia brať do úvahy.“

5. Smernica 98/95/ES

32. Smernica Rady 98/95/ES zo 14. decembra 1998, ktorou sa vzhľadom na konsolidáciu vnútorného trhu, geneticky modifikované odrody rastlín a genetické zdroje rastlín menia a dopĺňajú smernice 66/400/EHS, 66/401/EHS, 66/402/EHS, 66/403/EHS, 69/208/EHS, 70/457/EHS a 70/458/EHS o obchodovaní s osivom repy, osivom krmovín, osivom obilnín, so sadivom zemiakov, s osivom olejní a priadnych rastlín a s osivom zelenín a o spoločnom katalógu odrôd poľnohospodárskych rastlín¹² (ďalej len „smernica o zmene“), zaviedla právne základy, ktoré mali v rámci legislatívy o obchode s osivom umožniť zachovanie odrôd ohrozených genetickou eróziou ich využívaním in situ (odôvodnenie 17). Príslušné úpravy mohla Komisia schváliť komitologickým postupom. Tieto ustanovenia sú dnes súčasťou smernice o zelenine, smernice o repe a smernice o spoločnom katalógu odrôd, a preto boli pri ich prijímaní zrušené.

III – Skutkový stav a návrh na začatie prejudiciálneho konania

33. Association Kokopelli (ďalej len „Kokopelli“), mimovládna organizácia, predáva osivo tzv. „tradičných odrôd“, ktoré čiastočne nie sú schválené v zmysle smernice o zelenine. Graines Baumaux SAS (ďalej len „Graines Baumaux“), spoločnosť obchodujúca s osivami, identifikovala v ponuke organizácie Kokopelli 461 neschválených odrôd, a preto v roku 2005 podala žalobu z dôvodu nekalej hospodárskej súťaže. Grainex Baumaux požaduje okrem iného paušálnu náhradu škody vo výške 50 000 eur, ako aj zastavenie propagácie týchto odrôd. V prvostupňovom konaní rozhodol Tribunal de grande instance Nancy o náhrade škody pre spoločnosť Graines Baumaux vo výške 10 000 eur a v zostávajúcej časti žalobu zamietol.

34. Kokopelli podala odvolanie na Court d'appel de Nancy. Uvedený súd v tomto konaní položil Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Sú smernice Rady 98/95/ES, 2002/53/ES a 2002/55/ES a smernica Komisie 2009/145 platné z hľadiska nasledujúcich základných práv a zásad Európskej únie, a to práva na slobodný výkon hospodárskej činnosti, zásady proporcionality, rovnosti alebo zákazu diskriminácie, voľného pohybu tovaru a z hľadiska záväzkov prijatých v zmysle medzinárodnej zmluvy o rastlinných genetických zdrojoch pre výživu a poľnohospodárstvo, najmä v rozsahu, v akom ukladajú obmedzenia výroby a uvádzania tradičných osív a sadeníc na trh?“

35. Na konaní sa s písomnými pripomienkami zúčastnili Graines Baumaux, Kokopelli, Francúzska republika, Španielske kráľovstvo, Rada Európskej únie a Európska komisia. Pojednávanie sa nekonalo.

12 — Ú. v. ES L 25, s. 1; Mim. vyd. 03/024, s. 334.

IV – Právne posúdenie

A – O prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania

36. Graines Baumaux má pochybnosti o prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Platnosť uvedených smerníc nemá nijaký vplyv na výsledok konania pred vnútroštátnym súdom, pretože v ňom ide o dodržiavanie tých ustanovení francúzskej právnej úpravy, ktorými boli prevzaté smernice. Keďže Súdny dvor na hypotetické otázky neodpovedá,¹³ návrh na začatie prejudiciálneho konania by v tomto prípade nebol prípustný.

37. S týmto argumentom treba súhlasiť v tom, že porušenie francúzskych opatrení na prebratie práva, ktorého sa dopustila organizácia Kokopelli, by sa určite neodstránilo, ak by boli sporné ustanovenia smernice neplatné. Kým však existuje domnienka o ich platnosti,¹⁴ majú vnútroštátne súdy minimálnu šancu spochybníť platnosť právnej úpravy týkajúcej sa prebratia.¹⁵ Naopak, ak sú smernice neplatné, možno diskutovať aj o právnej úprave týkajúcej sa prebratia. Pokiaľ by sa medzi osivami, ktoré sú predmetom sporu, nachádzal aj tovar z iných členských štátov, mohlo by ísť o obmedzenie voľného pohybu tovaru podľa článku 34 ZFEÚ. Súdny dvor preto na také otázky odpovedá.¹⁶

B – O predmete návrhu na začatie prejudiciálneho konania

38. Cour d'appel de Nancy kladie otázku o platnosti štyroch smerníc, ktoré obsahujú množstvo ustanovení týkajúcich sa uvádzania osiva na trh. Predovšetkým určujú, za akých podmienok sú druhy schválené a zaradené do vnútroštátneho katalógu odrôd alebo do spoločného katalógu odrôd, zakazujú predaj neschválených odrôd, ale upravujú i kontrolu a kvalitu osiva, ako aj predajné balenia. Vo všetkých oblastiach existujú „obmedzenia výroby a uvádzania tradičných osív a sadeníc na trh“, pričom podľa formulácie prejudiciálnej otázky je nutné preskúmať ich platnosť.

39. Konanie vo veci samej má však oveľa užší rozmer. Obmedzuje sa na výhradu, že organizácia Kokopelli predávala osivo tých odrôd rastlín, ktoré nie sú povolené. Kokopelli nežiada o to, aby boli jej odrody zaradené do katalógu, a výslovne uvádza, že nespochybnuje pravidlá upravujúce kvalitu osiva.¹⁷ Kokopelli síce namieta proti úpravám týkajúcim sa predajných balení,¹⁸ ale nie je zrejmé, že by tieto úpravy boli predmetom konania vo veci samej.

40. Je teda nutné preskúmať iba zákaz neuvádzať na trh osivo neschválených odrôd.

41. Podľa žaloby Graines Baumaux v konaní na prvom stupni distribuovala organizácia Kokopelli 461 neschválených odrôd zelenín. Je zrejmé, že uvedené odrody v prevažnej miere, resp. úplne spadajú pod tretiu smernicu, ktorú Court d'appel de Nancy uviedol, teda pod smernicu o zelenine. Ďalej sa teda zameriam na túto smernicu.

13 — Pozri najmä rozsudok z 15. septembra 2011, Gueye, C-483/09 a C-1/10, Zb. s. I-8263, bod 40.

14 — Rozsudky z 13. februára 1979, Granaria, 101/78, Zb. s. 623, bod 4; z 5. októbra 2004, Komisia/Grécko, C-475/01, Zb. s. I-8923, bod 18, a z 12. februára 2008, Centre d'exportation du livre français, C-199/06, Zb. s. I-469, bod 59.

15 — V súvislosti s preskúmaním právnej úpravy, ktorou sa preberá právo Únie, na základe vnútroštátneho ústavného práva, pozri rozsudok z 22. júna 2010, Melki, C-188/10 a C-189/10, Zb. s. I-5667, bod 56.

16 — Pozri príslušný skutkový stav rozsudkov zo 14. decembra 2004, Arnold André, C-434/02, Zb. s. I-11825, bod 20; z 12. júla 2005, Alliance for Natural Health a i., C-154/04 a C-155/04, Zb. s. I-6451, bod 21; zo 6. decembra 2005, ABNA a i., C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, Zb. s. I-10423, body 17, 22 a nasl. a 34, ako aj z 1. marca 2011, Association Belge des Consommateurs Test-Achats a i., C-236/09, Zb. s. I-773, bod 12.

17 — Bod 146 jej písomných pripomienok.

18 — Bod 147 a nasl., tamže.

42. V tejto súvislosti je nutné posúdiť povinnosť členských štátov, ktorá je zakotvená v článku 3 ods. 1 smernice o zelenine a stanovuje, že s osivom zeleniny je možné obchodovať, len pokiaľ je jeho odroda úradne schválená aspoň v jednom členskom štáte.

43. Schválenie je upravené predovšetkým v článkoch 4 a 5 smernice o zelenine. Podľa nich sa s osivom môže obchodovať iba v prípade, ak je odroda odlišná, stála a dostatočne vyrovnaná. V prípade priemyselnej čakanky musia byť odrody uspokojivej vhodnosti na pestovanie a použitie.

44. V tejto súvislosti predstavujú uvedené podmienky problém pre použitie „tradičného osiva“, ktorý je naznačený v prejudiciálnej otázke, pretože Kokopelli a Komisia¹⁹ uvádzajú, že tieto podmienky nemôže splniť veľa neschválených odrôd. Dokazuje to smernica o výnimkách v oblasti osiva zelenín, ktorá bola podľa svojho druhého odôvodnenia schválená preto, aby sa umožnilo pestovať a uvádzať na trh určité odrody aj vtedy, ak nespĺňajú všeobecné podmienky.

45. Podľa tvrdení Kokopelli je genotyp „tradičných odrôd“, ktoré táto organizácia predáva, menej jednotný ako genotyp schválených odrôd. „Tradičné odrody“ sa preto môžu v závislosti od podmienok životného prostredia vyvíjať odlišne, to znamená, že nie sú stále. Aj jednotlivé exempláre rastlín v príslušných porastoch sú si menej podobné. Odrody preto nie sú porovnateľne vyrovnané ako schválené odrody.²⁰

46. Preto je nutné posúdiť, či je zákaz upravený v článku 3 ods. 1 smernice o zelenine, podľa ktorého nemožno obchodovať s osivom takých odrôd, ktoré nie sú preukázateľne odlišné, stále a dostatočne vyrovnané, prípadne nedisponujú uspokojivou hospodárskou hodnotou, zlučiteľný s normami vyššej právnej hierarchie uvedenými v návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

47. V tejto súvislosti budem najprv skúmať medzinárodnú zmluvu o rastlinných genetických zdrojoch (C 1 nižšie), potom zásadu proporcionality (C 2), následne slobodu výkonu hospodárskej činnosti (C 3) a pohybu tovaru (C 4) a na záver zásadu rovnosti zaobchádzania (C 5).

48. Smernicu o výnimkách, ktorú Cour d'appel de Nancy uvádza ako poslednú, schválila Komisia až v roku 2009 a lehota na jej prebratie uplynula 31. decembra 2010. Keďže konanie vo veci samej sa začalo už v roku 2005, pokiaľ ide o požadovanú náhradu škody, táto smernica je zrejme irelevantná. Môže mať však význam pri rozhodovaní o tom, či musí Kokopelli v budúcnosti upustiť od propagácie neschváleného osiva. Treba teda preskúmať, či smernica o výnimkách zmení záver o posudzovaní článku 3 ods. 1 smernice o zelenine (záver C 2 písm. c).

49. Druhou smernicou, ktorú Court d'appel uvádza, je smernica o spoločnom katalógu odrôd. Do úvahy prichádza len vtedy, ak sa medzi deviatimi odrodami repy, ktoré Graines Baumaux uvádza vo svojom zozname sporných odrôd zelenín,²¹ nachádza aj cukrová a krmná repa, ktorá nespadá pod smernicu o repe uvedenú v návrhu na začatie prejudiciálneho konania. V spise sa o tom síce nenachádza nijaký dôkaz a v neprospech toho svedčia aj tvrdenia Graines Baumaux a Kokopelli. S absolútnou istotou však nemožno vylúčiť, že v konaní vo veci samej ide aj o platnosť smernice o spoločnom katalógu odrôd. Na to, aby v tomto prípade nebol nutný opätovný návrh Court d'appel,²² na záver posúdim, či možno záver týkajúci sa smernice o zelenine preniesť na smernicu o spoločnom katalógu odrôd (D).

19 — Bod 95 stanoviska Komisie.

20 — Pozri 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 nasl.

21 — Žaloba, ktorú Graines Baumaux podala na prvom stupni, s. 25 a nasl. príloh k jej podaniu (päť odrôd „betteraves“ a štyri odrody „navets“).

22 — Rozsudok zo 6. decembra 2005, Gaston Schul Douane-expediteur, C-461/03, Zb. s. I-10513, bod 19 a nasl.

50. Prvá smernica, ktorú Court d'appel uvádza, smernica o zmene, nie je od vydania smernice o zelenine a smernice o spoločnom katalógu odrôd platná. Okrem toho obsahuje len právny základ úpravy výnimiek, ktorý sa počas jej platnosti nikdy neuplatňoval. Jej analýza sa preto javí ako zbytočná.

C – O článku 3 ods. 1 smernice o zelenine

1. O Medzinárodnej zmluve o genetických zdrojoch rastlín pre výživu a poľnohospodárstvo

51. Cieľom Medzinárodnej zmluvy o genetických zdrojoch rastlín pre výživu a poľnohospodárstvo je podľa jej článku 1 okrem iného zachovanie a trvalo udržateľné využívanie rastlinných genetických zdrojov pre výživu a poľnohospodárstvo. Kokopelli sa domnieva, že medzinárodná zmluva je v rozpore s úpravou schvaľovania odrôd.

52. Súdny dvor posudzuje platnosť sekundárneho práva vo vzťahu k úprave medzinárodného práva verejného, ak sú splnené dve podmienky. Po prvé Únia musí byť týmito pravidlami viazaná a po druhé Súdny dvor môže posudzovať platnosť úpravy vzhľadom na medzinárodnú zmluvu, iba ak tomu nebránia jej charakter a štruktúra a ak sú jej ustanovenia obsahovo bezpodmienečné a dostatočne presné.²³

53. Viazanosť Únie medzinárodnou zmluvou nepredstavuje problém, pretože je jej zmluvnou stranou. V predmetnej veci nemusí Súdny dvor rozhodnúť o tom, či sú charakter a štruktúra medzinárodnej zmluvy prekážkou posúdenia sekundárneho práva.²⁴ Táto zmluva totiž neobsahuje nijaké ustanovenie, ktoré by bolo obsahovo bezpodmienečné a dostatočne presné na to, aby spochybnilo platnosť pravidiel Únie upravujúcich obchodovanie s osivom.

54. Článok 5 medzinárodnej zmluvy stanovuje, že opatrenia sa prijímú „podľa vnútroštátnej legislatívy“ a „najmä primerane“. Podľa článku 6 sa rozpracujú a budú dodržiavať „vhodné opatrenia“. Nasleduje zoznam možných príkladov takýchto opatrení. Podľa oboch ustanovení opatrenia, ktoré sa majú prijať, závisia od voľnej úvahy štátov. Priestor Únie na voľnú úvahu pri úprave obchodovania s osivom teda na základe tohto nie je obmedzený.

55. Článok 9 medzinárodnej zmluvy sa týka práv poľnohospodárov. Zmluvné strany sú v súlade s ich príslušnými potrebami a prioritami, najmä primerane a v súlade s vnútroštátnou legislatívou, povinné prijať opatrenia. Ani to nepredstavuje dostatočne bezpodmienečnú a presnú povinnosť.

56. Nezdá sa, že by vo vzťahu k prejednávanej veci boli relevantné iné ustanovenia medzinárodnej zmluvy.

57. Z analýzy medzinárodnej zmluvy preto nevyplývalo, že by mohla spochybniť platnosť článku 3 ods. 1 smernice o zelenine.

2. O zásade proporcionality

58. Zákaz uvádzať do obehu osivo neschválených odrôd by však mohol byť neprimeraný.

23 — Rozsudky z 3. júna 2008, Intertanko a i., C-308/06, Zb. s. I-4057, bod 43 a nasl., a z 21. decembra 2011, The Air Transport Association of America a i., C-366/10, Zb. s. I-13755, bod 51 a nasl.

24 — K tomu pozri bod 68 a nasl. mojich návrhov k rozsudku The Air Transport Association of America a i., už citovanému v poznámke pod čiarou 23.

59. Zásada proporcionality, ktorá je súčasťou všeobecných zásad práva Únie, totiž vyžaduje, aby akty verejných inštitúcií neprekračovali hranice toho, čo je primerané a potrebné na uskutočnenie legitímnych cieľov sledovaných predmetnou právnou úpravou, pričom ak sa ponúka výber medzi viacerými primeranými opatreniami, treba sa prikloniť k najmenej obmedzujúcemu, a spôsobené zásahy nesmú byť neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom.²⁵

60. Čo sa týka súdneho preskúmania podmienok uvedených v predchádzajúcom bode, zákonodarcovi Únie treba priznať širokú mieru voľnej úvahy v oblasti, v ktorej sa predpokladá prijatie politických, hospodárskych a sociálnych rozhodnutí z jeho strany a v rámci ktorej sa vyžaduje vykonanie komplexného hodnotenia zákonodarcom. Opatrenie prijaté pre túto oblasť je nezákonné iba vtedy, ak je zjavne neprimerané na dosiahnutie cieľa, ktorý príslušná inštitúcia sleduje.²⁶

61. Túto štandardnú formuláciu Súdneho dvora nemožno chápať v tom zmysle, že by bolo potrebné posúdiť len vhodnosť opatrenia bez toho, aby sa v prípade tohto kritéria uplatnilo meradlo zjavného nedostatku. Práve naopak, vyjadruje sa ním to, že posúdenie sa zameriava na to, či je opatrenie zjavne neprimerané²⁷. Pritom je nutné zohľadniť všetky tri stupne posudzovania proporcionality.²⁸

62. Normotvorca Únie, aj keď disponuje takou (širokou) právomocou, je povinný založiť svoje rozhodnutie na objektívnych kritériách. Pri posudzovaní záťaže, ktorá je spojená s rôznymi možnými opatreniami, musí preskúmať, či majú ciele, ktoré zvolené opatrenie sleduje, negatívne hospodárske následky, a ak sú tieto následky veľké, či ich v prípade určitých hospodárskych subjektov možno odôvodniť.²⁹

a) O cieľoch zákazu a jeho vhodnosti na dosiahnutie týchto cieľov

63. Podľa odôvodnení 2 až 4 smernice o zelenine účelom pravidiel upravujúcich schvaľovanie odrôd je zvýšenie poľnohospodárskej produktivity. Ako Komisia správne zdôrazňuje, podľa článku 39 ods. 1 písm. a) ZFEÚ ide o cieľ spoločnej poľnohospodárskej politiky.

64. Zákaz predaja navyše chráni odberateľov pred nákupom osiva odrôd, ktoré nie sú odlišné, stále a dostatočne vyrovnané, prípadne nemajú dostatočnú hospodársku hodnotu, t. j. výnosnosť.

65. Zákaz predaja osiva neschválených odrôd je nepochybne vhodný na podporu oboch uvedených cieľov. V rozsiahlej miere zabezpečuje, aby odberatelia, čiže predovšetkým poľnohospodári, získali len také osivo, ktoré disponuje vlastnosťami zistenými pri jeho schválení.

66. Ak je odroda *odlišná, stála a dostatočne vyrovnaná*, odberatelia osiva sa môžu spoľahnúť predovšetkým na to, že vypestujú požadované plody. Uvedená spoľahlivosť je základnou podmienkou optimálneho využívania poľnohospodárskych zdrojov. Pokiaľ sa preukazuje, ako je to stanovené v prípade priemyselnej čakanky, dokonca aj hospodárska hodnota,³⁰ treba okrem toho očakávať aj určitú výnosnosť.

25 — Rozsudky z 12. júla 2001, Jippes a i., C-189/01, Zb. s. I-5689, bod 81; zo 7. júla 2009, S.P.C.M. a i., C-558/07, Zb. s. I-5783, bod 41, a z 8. júla 2010, Afton Chemical, C-343/09, Zb. s. I-7027, bod 45 a citovaná judikatúra.

26 — Pozri rozsudky S.P.C.M. a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 24, bod 42, ako aj Afton Chemical, už citovaný v poznámke pod čiarou 24, bod 46.

27 — Rozsudok S.P.C.M. a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 24, bod 71.

28 — Pozri posúdenie v rozsudku S.P.C.M. a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 24, bod 44 a nasl. k cieľom a vhodnosti opatrenia, bod 59 a nasl. k nevyhnutnosti, ako aj bod 64 a nasl. k posúdeniu nevýhod a cieľov.

29 — Rozsudky zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a i., C-127/07, Zb. s. I-9895, bod 58; z 8. júna 2010, Vodafone a i., C-58/08, Zb. s. I-4999, bod 53, a z 12. mája 2011, Luxembursko/Parlament a Rada, C-176/09, Zb. s. I-3727, bod 63.

30 — Pozri definíciu tejto hodnoty v článku 5 ods. 4 smernice o spoločnom katalógu odrôd.

67. Ak naproti tomu nie sú uvedené vlastnosti osiva isté, odberatelia kupujú v istom zmysle „mačku vo vreci“. Musia sa spoľahnúť na informácie predajcu o tom, aký druh plodiny má z osiva vyrásť. Či sú dané informácie správne, zistia najskôr o niekoľko mesiacov, keď z osiva vyrastú rastliny, ba možno až vtedy, keď dozrejú plody. Ak sa potom ukáže, že rastliny nesplnili očakávania, zmena príslušného produkčného cyklu už nie je možná. Negatívne to ovplyvní produktivitu.

68. Navyše v čase zavedenia zákazu obchodovania s osivom neschválených odrôd ešte zrejme neexistoval dostatočne profesionálny semenársky priemysel s vysokým štandardom výnosov. Nedá sa vylúčiť, že na to, aby sa vylúčila konkurencia zo strany „lacných predajcov“ a umožnilo sa pestovanie seriózných štruktúr, bola v tom čase nutná prísna úprava.

69. Vysoká poľnohospodárska produktivita môže nepriamo prispieť k potravinovej bezpečnosti a umožniť, aby sa nevyužívané plochy prestali používať alebo obhospodarovali ekologickejšie, čo Francúzsko, Komisia a Rada uvádzajú ako ďalšie ciele sporných ustanovení o uvádzaní na trh. Oba uvedené ciele totiž so zákazom predaja neschválených odrôd súvisia len vzdialene.

70. Okrem toho odôvodnenie 12 smernice o zelenine dokazuje, že spoločný katalóg odrôd slúži na zabezpečenie voľného pohybu osiva. Tento cieľ je obsahom článku 3 ods. 3 ZEÚ, ktorý upravuje vznik vnútorného trhu. Právne predpisy o schvaľovaní odrôd sú v tejto súvislosti schopné prispieť k uvedenému cieľu, pretože členské štáty môžu vychádzať z toho, že osivo, ktoré sa v súlade so zákonom ponúka v iných členských štátoch, spĺňa aj požiadavky v tuzemsku.

71. Článok 4 ods. 3 smernice o zelenine možno v konečnom dôsledku chápať v tom zmysle, že účelom schvaľovania odrôd je aj ochrana koncových spotrebiteľov vyprodukovaných potravín, a to pred zdravotnými rizikami a pred uvedením do omylu. Zohľadnenie týchto cieľov pri schvaľovaní odrôd môže napomôcť ich splnenie.

72. Komisia napokon uvádza ako cieľ pravidiel upravujúcich obchodovanie aj zdravotný stav osiva, ktorý bol uvedený v dvanástom odôvodnení smernice 66/402, v úprave predchádzajúcej paralelnej smernici o osive obilnín. Je možné, že aj smernice uvedené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania obsahujú ustanovenia, ktoré slúžia na tento účel. Nie je však zrejmé, ako k tomu majú prispieť pravidlá schvaľovania odrôd. Podmienky schválenia nijako nesúvisia so zdravím rastlín. Pri ich odôvodnení preto nie je nutné zohľadniť tento cieľ.

b) O nevyhnutnosti

73. Na prvý pohľad by sa dalo pochybovať o nevyhnutnosti zákazu uvádzať do obehu osivo neschválených odrôd. Uvedené ciele totiž možno v širokom meradle dosiahnuť prostredníctvom menej obmedzujúcich povinností označovania.³¹ Ak odberateľ osiva vie, že odroda nespĺňa požiadavky katalógu odrôd, môže sa rozhodnúť, že si ju nekúpi alebo nepoužije. Zabráni sa tým nevýhodám v oblasti produktivity a zároveň sa zabezpečí ochrana spotrebiteľa.

74. Rozsiahla realizácia cieľov však nepostačuje na vylúčenie nevyhnutnosti. Opatrenie je nevyhnutné už vtedy, keď je miernejší prostriedok menej účinný. O takýto prípad ide aj v prejednávanej veci.

31 — Pozri aj štvrtý z piatich scenárov, ktoré Komisia vo svojom konzultačnom dokumente predložila na prediskutovanie reformy systému, nazvaný 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 nasl.).

75. Povinnosti označiť a upozorniť by totiž v rovnakom rozsahu nezaručili, že odberatelia dostanú len osivo, ktoré spĺňa podmienky na schválenie. Nebolo by možné vylúčiť, že pokiaľ ide o kvalitu osiva, odberatelia sa napriek tomu pomýlia alebo z iných dôvodov, napríklad na základe ceny, reklamných praktík alebo z presvedčenia použijú osivo, ktoré nespĺňa podmienky na schválenie. To, či – nepatrne – rozsiahlejšia realizácia cieľov úpravy prostredníctvom spomínaného zákazu postačuje na odôvodnenie uvedeného, nie je otázka nevyhnutnosti, ale toho, aby sa nevýhody posudzovali podľa cieľov.

76. Spojenie schválenia odrôd so zákazom neuvádzať do obehu odrody, ktoré neboli schválené, však nie je nutné na to, aby sa umožnil voľný pohyb osiva na vnútornom trhu.³² Ak by sa aj ochranou poľnohospodárstva pred osivami neschválených odrôd odôvodňovali vnútroštátne obmedzenia obchodu,³³ nemusela by Únia prijímať nijaký zákaz. Práve naopak, stačil by článok 16 ods. 1 smernice o zelenine, ktorý v rámci Únie zaručuje voľný pohyb odrôd, ktoré spĺňajú podmienky na schválenie.

77. Úpravy schvaľovania nie sú potrebné ani na to, aby bol koncový spotrebiteľ chránený pred potravinami, ktoré sú z odrôd vyrobené. Tento cieľ zaručuje už potravinové právo, napríklad nariadenie (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín,³⁴ ktoré v tejto oblasti obsahuje oveľa presnejšie ustanovenia.

c) O zvažení výhod a nevýhod (primeranosť)

78. Treba teda zvážiť, či sú nevýhody zákazu predaja zjavne neprimerané v súvislosti s cieľmi podporovať poľnohospodársku produkciu a chrániť odberateľov osiva. V tejto súvislosti je nutné posúdiť, či sa zákonodarca Únie pri využití svojej voľnej úvahy pokúsil zabezpečiť rovnováhu medzi cieľmi na jednej strane a hospodárskymi záujmami hospodárskych subjektov na strane druhej.³⁵

79. Ďalej najprv ukážem, že zákonodarca až do schválenia smernice upravujúcej výnimky pre zeleninu nevytvoril nijaké inštitúty, ktoré by vyrovnávali protichodné záujmy, a napokon, že nevýhody úpravy sú v zjavnom nepomere k výhodám. Na záver preskúmam, či rešpektovanie smernice o výnimkách vedie k inému záveru.

O snahe zákonodarcu vyrovnáť dotknuté záujmy

80. Zákaz uvádzať do obehu osivo odrôd, ktoré neboli schválené, je v zmysle odôvodnení analyzovanej smernice a podľa tvrdení väčšiny účastníkov konania založený na myšlienke, že sledované ciele sú v záujme hospodárskych subjektov. Vysoká produktivita a ochrana pred osivom odrôd, ktoré nespĺňajú podmienky na schválenie, sú v súlade s hospodárskymi záujmami mnohých poľnohospodárov.

81. Úprava sa však dotýka aj záujmov tých hospodárskych subjektov a spotrebiteľov, ktorí primárne nemajú záujem o vysokú produktivitu a štandardné výrobky. Zároveň je dotknutý záujem verejnosti o genetickú rozmanitosť poľnohospodárskych odrôd.

32 — Pozri bod 70 nižšie.

33 — Pochybnosti o tom zakladajú úvahy o primeranosti uvedené, v bode 88 a nasl. nižšie, ako aj posúdenie voľného pohybu tovaru v bode 112 a nasl. nižšie.

34 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín (Ú. v. ES L 31, s. 1; Mim. vyd. 15/006, s. 463).

35 — Rozsudok Afton Chemical, už citovaný v poznámke pod čiarou 24, bod 56; pozri aj rozsudky S.P.C.M. a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 24, bod 64 a nasl., a z 9. novembra 2010, Volker a Markus Schecke, C-92/09 a C-93/09, Zb. s. I-11063, body 77 a 81, ako aj odkazy uvedené v poznámke pod čiarou 28.

82. Existujúci systém výrazne obmedzuje *hospodárske subjekty*, ktorých prvoradým záujmom nie je produktivita. Výrobcovia osiva, obchodníci s osivom, poľnohospodári, ale aj používatelia poľnohospodárskych výrobkov nemôžu používať odrody, ktoré sa vyznačujú inými vlastnosťami ako schválené odrody. Ani ak má neschválená odroda inú chuť ako schválená odroda alebo za určitých pestovateľských podmienok prináša lepšie výnosy, nemôže byť ponúkaná. Aj snahy zmeniť neschválené odrody šľachtením na odrody, ktoré splnia podmienky schválenia, sú náročnejšie.

83. Zároveň je obmedzený výber na strane *spotrebiteľov*. Tí nemajú prístup ani k potravinám či výrobkom z odrôd, ktoré nevyhovujú podmienkam schválenia, a nemôžu ich ani sami pestovať, napríklad vo svojich vlastných záhradách.

84. Obmedzenie poľnohospodárov na schválené odrody v konečnom dôsledku znižuje *genetickú rozmanitosť* na európskych poliach, pretože sa pestuje menej odrôd a kultúry týchto odrôd vykazujú menšie genetické rozdiely medzi jednotlivými exemplármi.³⁶

85. V zmluvách sa síce biologická rozmanitosť výslovne nespomína ako cieľ európskej politiky, ale Únia sa predovšetkým v Dohovore o biologickej diverzite³⁷ zaviazala, že ju bude chrániť, a aj Súdny dvor ju už uznal ako cieľ, ktorý si zaslúži ochranu.³⁸ Osobitne pre oblasť poľnohospodárstva je tento cieľ chránený Medzinárodnou zmluvou o rastlinných genetických zdrojoch pre výživu a poľnohospodárstvo.

86. Banky osív a priestorovo obmedzené pestovanie síce môžu prispieť k zachovaniu neschválených odrôd, ale opatrenia takého druhu zvyčajne závisia od štátnych financií. Hospodárske využívanie neschválených odrôd by naproti tomu vo výraznej miere zaistilo ich zachovanie a z praktického hľadiska by viedlo aj k väčšej biologickej rozmanitosti pri pestovaní.

87. Z odôvodnení a tvrdení účastníkov, najmä Rady a Komisie, nie je zrejmé, či do obdobia schválenia smernice upravujúcej výnimky pre zeleninu zákonodarca reflektoval uvedené záujmy. Už na základe toho sa zdá, že ide o zjavne neprimeranú úpravu.

O posúdení nevýhod a cieľov

88. Ak by zákonodarca napriek tomu vykonal – nezdokumentované – posúdenie, zjavne by nedosiahol cieľ primeraného vzťahu medzi nevýhodami a cieľmi.

89. Výhody zákazu predaja v porovnaní s menej radikálnymi opatreniami, napríklad povinnosťou označovania, sú obmedzené – ako bolo uvedené vyššie³⁹ – v podstate na to, aby sa zabránilo chybnému použitiu neschválených odrôd. Uvedené riziko by však bolo veľmi obmedzené, ak by boli predpísané dostatočne jasné výstrahy.

90. Naproti tomu nie je dôvod na obavy, že európske poľnohospodárstvo stratí prístup k osivu vysokej kvality. Poľnohospodári totiž môžu aj bez zákazu uvádzať do obehu neschválené odrody používať odrody, ktoré sú uvedené v katalógu odrôd, a teda spĺňajú podmienky. V dôsledku kvality výnosov schválených odrôd sa nedá očakávať ani citeľná konkurencia neschválených odrôd vedúca k vytlačaniu schválených odrôd.

36 — Pozri bod 45 vyššie.

37 — Ú. v. ES L 309, 13. 12. 1993, s. 3; Mim. vyd. 11/019, s. 128.

38 — Rozsudok z 3. decembra 1998, Bluhme, C-67/97, Zb. s. I-8033, bod 33.

39 — Pozri bod 75 vyššie.

91. Okrem toho medzičasom vzniklo právo k odrodám rastlín⁴⁰, ktoré vytvára ďalšie podnety na pestovanie odrôd s vysokými výnosmi. Ochrana odrôd má rovnaké podmienky ako zaradenie odrôd do katalógu odrôd. Profesionálny sektor osív je preto len sotva odkázaný na ochranu pred konkurenciou neschválených odrôd.

92. Rada zastáva názor, že ďalšou výhodou zákazu uvádzania na trh je to, že sa úplne zabráni používaniu neschváleného osiva. Takéto osivo by mohlo byť škodlivé alebo by nemuselo zabezpečiť optimálnu poľnohospodársku produkciu. Toto tvrdenie chápem v tom zmysle, že poľnohospodári majú byť v prípade nevyhnutnosti aj proti svojej vôli fakticky nútení používať produktívne odrody. V tom je však iba minimálna výhoda, lebo je v zásade úlohou poľnohospodárov, aby sa rozhodli, aké odrody budú pestovať. Využívania svojich polí by sa mohli aj úplne vzdať.

93. Nevýhody zákazu uvádzať do obehu osivo neschválených odrôd sú naproti tomu závažné. Týkajú sa – ako sa poukázalo vyššie – slobody podnikania, spotrebiteľov poľnohospodárskych výrobkov a biologickej rozmanitosti v poľnohospodárstve.

94. Preto je nevyhnutné trvať na tom, že nevýhody zákazu neuvádzať do obehu osivo neschválených odrôd zjavne prevažujú nad výhodami tohto zákazu.

O smernici o výnimkách

95. Smernica o výnimkách pre zeleninu by spochybnila doterajší záver, avšak len čo sa týka obdobia od 31. decembra 2010, ak by v dostatočnej miere oslabila nevýhody doterajších predpisov.

96. Už smernica o zmene z roku 1998 dokazuje, že zákonodarca uznal nutnosť vyrovnania záujmov v súvislosti s biologickou rozmanitosťou. Táto smernica zaviedla právny základ pre obmedzené výnimky z prísnych schvaľovacích podmienok, ktoré boli prevzaté do smernice o zelenine. Predtým, ako ich Komisia v roku 2009 napokon uplatnila pri schválení smernice o výnimkách, dané opatrenia sa zákazu netýkali, takže sa nezmenilo ani posúdenie záujmov.

97. Na základe smernice o výnimkách však vznikli možnosti uvádzať do obehu osivo takých odrôd, ktoré dovtedy nemohli byť schválené. Smernica síce nenúti členské štáty, aby schválili určité odrody, ale členské štáty musia využívať možnosti na voľnú úvahu, a to v súlade so základnými právami zakotvenými v práve Únie.⁴¹ Ak by právna úprava schvaľovania odrôd bola inak neprimeraná, sú teda povinné schváliť odrody, ktoré spĺňajú podmienky stanovené v smernici o výnimkách.⁴²

98. Treba teda posúdiť, či smernica o výnimkách poskytuje dostatočný priestor na použitie „tradičných odrôd“. Smernica obsahuje úpravu pre dva druhy odrôd: pre odrody na zachovanie genofondu na jednej strane a pre „odrody vyšľachtené na pestovanie v určitých podmienkach“ na strane druhej.

99. Podmienkou schválenia odrôd na zachovanie genofondu je podľa článku 4 ods. 2 smernice o výnimkách dôkaz o istej minimálnej kvalite, pokiaľ ide o odlišnosť, stálosť a vyrovnanosť. Použitie týchto odrôd je navyše veľmi obmedzené: podľa článkov 13 a 14 sa osivo smie pestovať a uvádzať do obehu iba v regióne pôvodu alebo v regióne porovnateľnom s regiónom pôvodu. Články 15 a 16 v spojení s prílohou I obmedzujú aj množstvo osiva. V závislosti od druhu sa v prípade každej odrody smie na účely pestovania vyprodukovať a do obehu uviesť len osivo postačujúce na 10 až 40 hektárov.

40 — V Únii upravené na základe nariadenia Rady (ES) č. 2100/94 z 27. júla 1994 o právach Spoločenstva k odrodám rastlín (Ú. v. ES L 227, s. 1; Mim. vyd. 03/016, s. 390).

41 — Rozsudky z 24. marca 1994, Bostock, C-2/92, Zb. s. I-955, bod 16; z 27. júna 2006, Parlament/Rada, „Zlúčenie rodiny“, C-540/03, Zb. s. I-5769, bod 105, a z 1. júla 2010, Speranza, C-35/09, Zb. s. I-6581, bod 28.

42 — Pozri rozsudky z 18. novembra 1987, Maizena a i., 137/85, Zb. s. 4587, bod 15, a Speranza, už citovaný v poznámke pod čiarou 40, bod 29.

100. Organizácia Kokopelli síce pochybuje o tom, že tieto úpravy vytvoria vyvážený pomer medzi cieľmi produktivity a ochranou poľnohospodárov na jednej strane a medzi zachovaním genetickej rozmanitosti v poľnohospodárstve na strane druhej. Nie je však už možné konštatovať, že výhody systému schvaľovania odrôd sú v *zjavnom* nepomere k obmedzovaniu záujmu o genetickú rozmanitosť. V minimálnej miere je totiž v súčasnosti možné pestovať odrody, ktoré sú zaujímavé z hľadiska zachovania rastlinných genetických druhov, ale nespĺňajú všeobecné podmienky na získanie schválenia. Aj keď sú osobitné požiadavky na odlišnosť, trvalosť a vyrovnanosť týchto odrôd v zmysle zásady proporcionality stanovené a vykladané naozaj veľkoryso, v zásade musí byť možné aj schvaľovanie „tradičných odrôd“.

101. Tieto úpravy však v dôsledku obmedzení, ktoré obsahujú, nie sú zamerané na to, aby umožnili hospodárske využívanie odrôd, na ktoré sa vzťahujú. Záujmy hospodárskych subjektov a spotrebiteľov preto nie sú dostatočne zohľadnené.

102. Používanie odrôd vyšľachtených na pestovanie v určitých podmienkach je menej obmedzené, ale čo sa týka ich schválenia, predsa platia prísnejšie podmienky. Podľa článku 22 smernice o výnimkách nesmie mať taká odroda vlastnú hodnotu pre komerčné pestovanie a musí byť vyšľachtená na pestovanie v určitých agrotechnických, klimatických alebo pedologických podmienkach. Poslednú uvedenú podmienku spĺňa len niekoľko „tradičných odrôd“. Uvedená úprava má preto umožniť používanie určitých tradičných odrôd, ale je koncipovaná príliš reštriktívne na to, aby sa celkovo zaručila proporcionality úprav schvaľovania odrôd.

103. Súhrnne je nutné konštatovať, že aj po schválení smernice o výnimkách v oblasti zeleniny naďalej existujú nevýhody pre hospodárske subjekty a spotrebiteľov, ktorým sa bráni v prístupe k neschváleným „tradičným odrodám“. Aj nezávisle od nevýhod pre biologickú rozmanitosť sú zjavne v nepomere k výhodám zákazu, bez toho, aby sa zákonodarca usiloval o rovnováhu.

d) Predbežný záver

104. Treba preto konštatovať, že nevýhody zákazu upraveného v článku 3 ods. 1 smernice o zelenine predávať osivo odrôd, ktoré preukázateľne nie sú odlišné, trvalé a vyrovnané, resp. nemajú uspokojivú hospodársku hodnotu, sú v nepomere k jeho cieľom. Toto ustanovenie je preto neplatné.

3. O slobodnom výkone hospodárskej činnosti

105. Ďalej je nutné objasniť, či je zákaz zlučiteľný so základným právom na slobodný výkon hospodárskej činnosti.

106. Slobodný výkon hospodárskej činnosti je ako sloboda podnikania chránený článkom 16 Charty základných práv Európskej únie, ktorá má od nadobudnutia účinnosti Lisabonskej zmluvy podľa článku 6 ods. 1 prvého pododseku ZEÚ rovnakú právnu silu ako Zmluvy.⁴³ Súdny dvor uznal toto základné právo už skôr, a to ako súčasť práva na slobodný výkon povolania.⁴⁴

107. Je zrejmé, že pravidlá obchodovania s osivom obmedzujú túto slobodu. Bez schválenia odrody nie je možné uviesť osivo do obehu a rovnako nie je možné získať ho na účely pestovania.

43 — Rozsudky z 19. januára 2010, Küçükdeveci, C-555/07, Zb. s. I-365, bod 22, a z 22. decembra 2010, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft, C-279/09, Zb. s. I-13849, bod 30.

44 — Rozsudky zo 14. mája 1974, Nold/Komisia, 4/73, Zb. s. 491, bod 14; z 5. októbra 1994, Nemecko/Rada, C-280/93, Zb. s. I-4973, bod 78, a zo 16. novembra 2011, Bank Mellat Iran/Rada, C-548/09 P, Zb. s. I-11381, bod 114.

108. Podľa článku 52 Charty základných práv musí byť akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v Charte ustanovené zákonom a rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd. Za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality možno tieto práva a slobody obmedziť len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných.⁴⁵

109. Odôvodnenie zásahov do slobody podnikania preto musí spĺňať požiadavky zásady proporcionality.⁴⁶ Keďže sa už konštatovalo, že zákaz predaja nie je primeraný, porušuje v zásade aj základné právo na slobodný výkon hospodárskej činnosti.

110. Pri uplatnení zásady proporcionality na odôvodnenie obmedzenia slobodného výkonu hospodárskej činnosti je však nutné rešpektovať, že podľa cieľov sa nemajú posúdiť všetky nevýhody zákazu predaja, ale len porušenie skúmaného základného práva, t. j. predovšetkým obmedzenia vzťahujúce sa na producentov osiva, výrobcov osiva a poľnohospodárov, ktoré sú uvedené v bode 82. Aj pri tomto obmedzenom posúdení som však dospela k záveru, že zákaz predaja je zjavne neprimeraný.

111. Obmedzenie práva na slobodný výkon hospodárskej činnosti podľa článku 16 Charty na základe článku 3 ods. 1 smernice o zelenine preto nie je v zmysle článku 52 ods. 1 Charty odôvodnené. Ustanovenie je teda – aj na základe porušenia tohto základného práva – neplatné.

4. O voľnom pohybe tovaru

112. Zákaz uvádzať do obehu osivo odrôd, ktoré neboli schválené, by navyše mohol byť v rozpore s voľným pohybom tovaru.

113. Zákaz kvantitatívnych obmedzení, ako aj opatrení s rovnocenným účinkom uvedený v článku 34 ZFEÚ sa vzťahuje nielen na vnútroštátne opatrenia, ale aj na opatrenia orgánov Únie.⁴⁷

114. Zákaz nevyhnutne obmedzuje obchod. Keďže aj toto obmedzenie je opodstatnené iba v prípade, ak je v súlade so zásadou proporcionality,⁴⁸ platia aj v tejto súvislosti⁴⁹ už uvedené úvahy.

5. O rovnosti zaobchádzania alebo zákaze diskriminácie

115. Na záver je nutné preskúmať zlučiteľnosť so zásadou rovnosti zaobchádzania, resp. so zákazom diskriminácie. Táto zásada, ktorá bola medzičasom zakotvená v článku 20 Charty základných práv, vyžaduje, aby sa s porovnateľnými situáciami nezaobchádzalo rozdielne a aby sa s rôznymi situáciami nezaobchádzalo rovnako, pokiaľ takéto zaobchádzanie nie je objektívne odôvodnené.⁵⁰ Rozdiel

45 — Podobne aj rozsudky už citované v poznámke pod čiarou 43. K posúdeniu takéhoto opodstatnenia pozri rozsudok Volker a Markus Schecke, už citovaný v poznámke pod čiarou 34, bod 65 a nasl.

46 — Rozsudky Alliance for Natural Health a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 129, a ABNA a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 87 a nasl., a k ochrane údajov Volker a Markus Schecke, už citovaný v poznámke pod čiarou 34, bod 74.

47 — Rozsudky zo 17. mája 1984, Denkvit Nederland, 15/83, Zb. s. 2171, bod 15, a Alliance for Natural Health a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 15, bod 47.

48 — O posúdení platnosti sekundárneho práva pozri rozsudky zo 7. februára 1985, ADBHU, 240/83, Zb. s. 531, bod 15, a z 25. júna 1997, Kieffer a Thill, C-114/96, Zb. s. I-3629, bod 31, ako aj všeobecnejšie rozsudky z 20. septembra 1988, Komisia/Dánsko, 302/86, Zb. s. 4607, bod 11, a – o primeranosti – bod 21; z 15. novembra 2005, Komisia/Rakúsko, C-320/03, Zb. s. I-9871, body 85 a 90.

49 — Pozri bod 110 vyššie.

50 — Rozsudky z 10. januára 2006, IATA a ELFAA, C-344/04, Zb. s. I-403, bod 95; S.P.C.M. a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 24, bod 74, ako aj zo 14. septembra 2010, Akzo Nobel Chemicals a Akros Chemicals/Komisia a i., C-550/07 P, Zb. s. I-8301, bod 55.

v zaobchádzaní môže byť odôvodnený, ak je založený na objektívnom a primeranom kritériu, to znamená, ak je v súlade s právne prípustným cieľom sledovaným predmetnou právnou úpravou a tento rozdiel je primeraný cieľu, ktorý príslušné zaobchádzanie sleduje.⁵¹ Predmetná právna úprava teda musí byť v primeranom vzťahu k rozdielom a podobnostiam konkrétnej situácie.⁵²

116. Predmetné rozdielne zaobchádzanie spočíva v tom, že osivo schválených odrôd sa môže predávať, ale osivo neschválených odrôd sa naproti tomu predávať nemôže. Zákaz predaja je založený na tom, že neboli splnené podmienky na schválenie. Absencia uvedeného dôkazu predstavuje rozdiel medzi oboma odrodami, ktorý by v zásade odôvodňoval rozdielne zaobchádzanie, napríklad povinnosť špeciálne označiť osivo neschválených odrôd.

117. Naproti tomu nevýhody uvedeného zákazu predaja, ako už bolo preukázané, sú neprimerané k cieľom úpravy. Rozdielne zaobchádzanie preto nie je odôvodnené a zákaz je aj z dôvodu jeho rozporu so zásadou rovnosti zaobchádzania neplatný.

6. Záver

118. Ako predbežný záver treba konštatovať, že zákaz, ktorý je zakotvený v článku 3 ods. 1 smernice, a to predávať osivo odrôd, ktoré preukázateľne nie sú odlišné, trvalé a dostatočne vyrovnané, prípadne nemajú uspokojivú hospodársku hodnotu, je neplatný z dôvodu porušenia zásady proporcionality, slobody podnikania podľa článku 16 Charty základných práv Európskej únie, voľného pohybu tovaru podľa článku 34 ZFEÚ, ako aj zásady rovnosti zaobchádzania podľa článku 20 Charty.

D – O smernici o spoločnom katalógu odrôd

119. Nakoniec treba posúdiť, či je nevyhnutné uplatniť záver analýzy článku 3 ods. 1 smernice o zelenine na smernicu o spoločnom katalógu odrôd.

120. Smernica o spoločnom katalógu odrôd na rozdiel od článku 3 ods. 1 smernice o zelenine výslovne nestanovuje, že osivo sa smie uvádzať do obehu, len ak je odroda úradne schválená.

121. Podľa článku 1 ods. 1 smernice o spoločnom katalógu odrôd sa táto smernica týka povoľovania zápisu odrôd, ktorých osivo alebo sadivo smie byť v rámci hospodárskej činnosti uvedené do obehu. Článok 3 ods. 1 sa v súvislosti s podmienkami schválenia vzťahuje aj na „odrody, ktoré boli úradne schválené na uvedenie do obehu“.

122. Tieto ustanovenia smernice o spoločnom katalógu odrôd možno vykladať tak, že do obehu smie byť uvedené len osivo schválených odrôd. Taký zákaz by bol neplatný z rovnakých dôvodov ako článok 3 ods. 1 smernice o zelenine. Tento výklad však nie je záväzný.

123. Schválenie by sa skôr dalo chápať len v tom zmysle, že je podmienkou zápisu odrody do katalógu a potvrdením o splnení podmienok schválenia. Tomuto chápaniu treba dať prednosť, pretože právny akt Únie sa má v súlade so všeobecnou zásadou výkladu v rámci možnosti vykladať spôsobom, ktorý nespochybňuje jeho platnosť.⁵³

51 — Rozsudok Arcelor Atlantique a Lorraine a i., už citovaný v poznámke pod čiarou 28, bod 47.

52 — Pozri bod 7 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Póiaros Maduro k rozsudku zo 16. decembra 2008, Huber, C-524/06, Zb. s. I-9705, bod 107 a citovanú judikatúru mojich návrhov k rozsudku z 27. júna 2006, Parlament/Rada, C-540/03, Zb. s. I-5769, ako aj bod 134 mojich návrhov k rozsudku S.P.C.M. a i., už citovanému v poznámke pod čiarou 25.

53 — Rozsudky zo 4. októbra 2001, Taliansko/Komisia, C-403/99, Zb. s. I-6883, bod 37; z 19. novembra 2009, Sturgeon a i., C-402/07 a C-432/07, Zb. s. I-10923, bod 47, a zo 16. septembra 2010, Chatzi, C-149/10, Zb. s. I-8489, bod 43.

124. Keďže uvedený výklad je v súlade so základnými právami možný, neexistujú pochybnosti o platnosti smernice o spoločnom katalógu odrôd.

V – Návrh

125. Súdnemu dvoru preto navrhujem, aby rozhodol takto:

1. Zákaz predávať osivo odrôd, ktoré nie sú preukázateľne odlišné, trvalé a dostatočne vyrovnané, prípadne nemajú uspokojivú hospodársku hodnotu, ktorý je upravený v článku 3 ods. 1 smernice 2002/55/ES, je neplatný z dôvodu porušenia zásady proporcionality, slobody podnikania podľa článku 16 Charty základných práv Európskej únie, zásady voľného pohybu tovaru podľa článku 34 ZFEÚ, ako aj zásady rovnosti zaobchádzania podľa článku 20 Charty základných práv.
2. Z posúdenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania naproti tomu nevyplynulo nič, čo by spochybnilo platnosť ostatných ustanovení smernice 2002/55/ES, ako aj smernice 98/95/ES, smernice 2002/53/ES a smernice 2009/145/ES.