Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
19 päivänä tammikuuta 2012 [1]

Asia C-59/11

Association Kokopelli
vastaan
Graines Baumaux SAS

(Cour d'appel de Nancyn (Ranska) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Maatalous — Pätevyys — Direktiivi 2002/55/EY — Vihannekset — Siementen pitäminen kaupan — Kielto pitää kaupan sellaisten lajikkeiden siemeniä, joita ei ole hyväksytty virallisesti eikä merkitty lajikeluetteloon — Elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivaroja koskeva kansainvälinen sopimus — Suhteellisuusperiaate — Elinkeinovapaus — Tavaroiden vapaa liikkuvuus — Yhdenvertainen kohtelu

I Johdanto

1. Eurooppalaisessa maataloudessa viljellään tunnetusti yhä vähemmän eri kasvilajikkeita. Monet perinteiset lajikkeet häviävät, tai niitä säilytetään enää ainoastaan siemenpankeissa jälkipolvia varten. Viljelyaloja hallitsevat sen sijaan ainoastaan muutamat lajikkeet, joiden yksittäiset yksilöt ilmeisesti ovat myös erityisen samankaltaisia.

2. Tästä syystä biologinen monimuotoisuus vähenee erittäin voimakkaasti maataloudessa. On mahdollista, ettei tulevaisuudessa ole siksi enää lajikkeita, jotka esimerkiksi voisivat sopeutua ilmastonmuutokseen tai uusiin kasvitauteihin paremmin kuin nykyisin vallalla olevat lajikkeet. Loppukäyttäjän valinnanvaraa maataloustuotteissa rajoitetaan jo nyt.

3. Voitaisiin ajatella, että kehityksen taustalla ovat ensisijaisesti viljelijöiden, jotka käyttävät mahdollisuuksien mukaan tuottavampia lajikkeita, taloudelliset edut.

4. Käsiteltävä asia kuitenkin osoittaa, että biologisen monimuotoisuuden rajoittaminen eurooppalaisessa maataloudessa perustuu ainakin myös unionin oikeuden säännöksiin. Useimpien maataloudessa käytettävien kasvilajikkeiden siemeniä saa nimittäin pitää kaupan vain, jos lajike on hyväksytty virallisesti. Hyväksyntä edellyttää, että lajike on erotettava, pysyvä ja riittävän yhtenäinen. Joidenkin lajikkeiden kohdalla on lisäksi osoitettava niiden tuottavuus – lajikkeen on oltava "viljelyn ja käytön kannalta riittävän arvokas". Monien "vanhojen lajikkeiden" yhteydessä tätä ei tarvitse osoittaa. Näin ollen herää kysymys, onko tällainen siementen kaupan rajoittaminen perusteltua.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivaroja koskeva kansainvälinen sopimus*

5. Neuvosto hyväksyi 24.2.2004 tekemällään päätöksellä [2] elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivaroja koskevan kansainvälisen sopimuksen [3] (jäljempänä kansainvälinen sopimus) tekemisen.

6. Kansainvälisen sopimuksen 5 artiklan 1 kohdassa mainitaan tärkeimmät toteutettavat toimenpiteet:

”5.1 Kukin sopimuspuoli edistää kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti ja tarvittaessa yhteistyössä muiden sopimuspuolten kanssa yhtenäistä lähestymistapaa elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivarojen kartoittamisessa, suojelussa ja kestävässä käytössä sekä erityisesti ja soveltuvin osin:

– –

c) kannustaa tai tukee silloin kuin se on perusteltua maanviljelijöiden ja paikallisten yhteisöjen toimia omien elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivarojensa ylläpitämiseksi ja suojelemiseksi tilalla;

– –”

7. Kansainvälisen sopimuksen 6 artiklassa mainitaan muita toteutettavia toimenpiteitä:

”6.1. Sopimuspuolet laativat ja soveltavat tarkoituksenmukaisia toimintalinjoja ja oikeudellisia ohjauskeinoja, jotka edistävät elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivarojen kestävää käyttöä.

6.2. Elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivarojen kestävä käyttö voi sisältää seuraavia toimenpiteitä:

a) sellaisen oikeudenmukaisen maatalouspolitiikan noudattaminen, joka soveltuvin osin edistää maatalouden biologisen monimuotoisuuden ja muiden luonnonvarojen kestävää käyttöä suosivien erilaisten viljelymenetelmien kehittämistä ja ylläpitoa;

– –

d) viljelykasvien geeniperustan laajentaminen ja maanviljelijöiden käytettävissä olevan geneettisen materiaalin monimuotoisuuden lisääminen;

e) paikallisten tai paikallisiin olosuhteisiin sopeutuneiden viljelykasvien, lajikkeiden ja vähän käytettyjen lajien käytön lisäämisen edistäminen tarpeen mukaan;

– –

g) jalostusstrategioiden sekä lajikkeiden markkinoille laskemista ja siemenkauppaa koskevien säädösten tarkastelu ja tarvittaessa tarkistaminen.”

2 — EUVL L 378, s. 1.

3 — EUVL 2004, L 378, s. 3.

8. Kansainvälisen sopimuksen 9 artikla koskee viljelijöiden oikeuksia, ja sen 2 kohdassa määrätään tietyistä toimenpiteistä seuraavaa:

”Sopimuspuolet sopivat, että elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivaroja koskevien maanviljelijöiden oikeuksien toteuttaminen kuuluu kansallisille hallituksille. Kunkin sopimuspuolen olisi tarpeidensa ja painopistealueidensa mukaan soveltuvin osin ja kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti toteutettava toimenpiteitä maanviljelijöiden oikeuksien suojaamiseksi ja edistämiseksi. Näitä toimenpiteitä ovat muun muassa:

a) elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivarojen kannalta merkityksellisen perinteisen tiedon suojaaminen;

b) oikeus osallistua tasapuolisesti elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivarojen käytöstä koituvien hyötyjen jakamiseen; sekä

c) oikeus osallistua elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivarojen suojelua ja kestävää käyttöä koskevaan kansalliseen päätöksentekoon.”

B *Unionin oikeus*

9. Siemeniä koskevia kysymyksiä säännellään eri direktiiveissä. Näitä säännöksiä annettiin vihannesten siemenistä ensimmäisen kerran vuonna 1970 [4] ja muiden maataloudessa käytettävien kasvilajikkeiden siemenistä jo vuonna 1966. [5] Nykyisin ovat kuitenkin voimassa jäljempänä mainitut direktiivit, joiden tarkistamisesta komissio järjestää parhaillaan kuulemistilaisuuksia. [6]

1. Direktiivi 2002/55/EY

10. Pääasiassa kyseessä olevat lajikkeet kuuluvat pääosin tai jopa yksinomaan vihannesten siementen pitämisestä kaupan 13.6.2002 annetun neuvoston direktiivin 2002/55/EY [7] (jäljempänä vihannesdirektiivi) soveltamisalaan.

11. Vihannesdirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa kielletään siementen pitäminen kaupan, jos lajiketta ei ole virallisesti hyväksytty:

”Jäsenvaltioiden on säädettävä, että vihannesten siemeniä voidaan varmentaa, tarkastaa vakiosiemeninä ja pitää kaupan ainoastaan, jos lajike on virallisesti hyväksytty vähintään yhdessä jäsenvaltiossa.”

12. Vihannesdirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään hyväksymisestä seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että lajike hyväksytään ainoastaan, jos se on erotettava, pysyvä ja riittävän yhtenäinen.

Teollisuussikurin osalta lajikkeen on oltava viljelyn ja käytön kannalta riittävän arvokas.”

4 — Vihannesten siementen pitämisestä kaupan 29.9.1970 annetun neuvoston direktiivin 70/458/ETY (EYVL L 225, s. 7) 3 ja 4 artikla.

5 — Ks. juurikkaiden siementen pitämisestä kaupan 14.6.1966 annettu neuvoston direktiivi 66/400/ETY (EYVL 125, s. 2290), rehukasvien siementen pitämisestä kaupan 14.6.1966 annettu neuvoston direktiivi 66/401/ETY (EYVL 125, s. 2298) ja viljakasvien siementen pitämisestä kaupan 14.6.1966 annettu neuvoston direktiivi 66/402/ETY (EYVL 125, s. 2309).

6 — Asian kannalta merkitykselliset asiakirjat sekä eri viranomaisten ja sidosryhmien lausunnot ovat saatavilla komission internetsivustolla osoitteessa http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/evaluation/index_en.htm, tarkistettu viimeksi 16.1.2012.

7 — EYVL L 193, s. 33.

13. Vihannesdirektiivin 4 artiklan 3 kohdassa säädetään kuluttajan suojelemisesta kasvilajikkeista valmistettavilta elintarvikkeilta seuraavaa:

”Jos kasvilajikkeesta saatuja siemeniä kuitenkin aiotaan käyttää asetuksen (EY) N:o 258/97 soveltamisalaan kuuluvana elintarvikkeena tai elintarvikkeen ainesosana; tällainen elintarvike tai elintarvikkeen ainesosa ei saa:

— aiheuttaa vaaraa kuluttajalle,

— harhauttaa kuluttajaa,

— siinä määrin erota niistä elintarvikkeista ja elintarvikkeiden ainesosista, jotka niillä on tarkoitus korvata, että niiden tavanomainen käyttö aiheuttaisi ravitsemuksellista haittaa kuluttajalle.”

14. Vihannesdirektiivin 4 artiklan 4 kohdassa säädetään mahdollisuudesta poiketa mainituista hyväksymisperusteista kasvien geenivarojen suojelemiseksi. Komissio vahvistaa edellytykset poikkeamiselle 44 artiklan 2 kohdan ja 46 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

15. Vihannesdirektiivin 5 artiklassa määritellään erotettavuus, pysyvyys ja yhtenäisyys seuraavasti:

”1. Lajike on erotettava riippumatta siitä, onko lajikkeen syntymiseen johtanut alkuperäinen vaihtelu ollut keinotekoista tai luonnollista, jos se voidaan yhden tai useamman lajikkeen merkittävän ominaisuuden perusteella selvästi erottaa kaikista muista yhteisössä tunnetuista lajikkeista.

– –

2. Lajike on pysyvä, jos se peräkkäisten lisäysten jälkeen tai jokaisen jakson lopulla, kun jalostaja on määritellyt erityisen lisäysjakson, pysyy määriteltyjen olennaisten ominaisuuksiensa mukaisena.

3. Lajike on riittävän yhtenäinen, jos siihen kuuluvat kasvit, lukuun ottamatta harvinaisia muunnoksia, ovat kasvien lisäysjärjestelmän erityispiirteet huomioon ottaen [samankaltaisia] tai geneettisesti [samanlaisia] tätä varten huomioon otettujen ominaisuuksien osalta.”

16. Vihannesdirektiivi tuli sen 52 artiklan mukaisesti voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se oli julkaistu virallisessa lehdessä, eli 9.8.2002. Koska vihannesdirektiivillä konsolidoitiin aiemmin annettuja direktiivejä, joiden täytäntöönpanon määräaika oli jo päättynyt, siinä ei vahvistettu erillistä täytäntöönpanon määräaikaa.

2. Direktiivi 2009/145/EY

17. Sellaisten maatiaiskantojen ja -lajikkeiden, joita on perinteisesti kasvatettu erityisissä paikallisissa ja alueellisissa olosuhteissa ja joita uhkaa geneettinen köyhtyminen, sekä lajikkeiden, joilla ei ole varsinaista merkitystä kaupallisen viljelytuotannon kannalta mutta jotka on kehitetty erityisiä kasvuolosuhteita varten, hyväksymiseen ja siementen kaupan pitämiseen tehtävistä poikkeuksista 26.11.2009 annettu komission direktiivi 2009/145/EY[8] (jäljempänä poikkeusdirektiivi) perustuu vihannesdirektiivin 4 artiklan 4 kohtaan, 44 artiklan 2 kohtaan ja 46 artiklan 2 kohtaan.

8 — EUVL L 312, s. 44.

18. Poikkeusdirektiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädetään siitä, mihin lajikkeisiin poikkeuksia on tarkoitus soveltaa, seuraavaa:

”Tässä direktiivissä vahvistetaan direktiivin 2002/55/EY soveltamisalaan kuuluvia vihanneslajeja koskevat in situ -suojeluun ja kasvigeenivarojen kestävään käyttöön viljelemällä ja pitämällä kaupan liittyvät poikkeukset, jotka koskevat

a) perinteisesti erityisissä paikallisissa ja alueellisissa olosuhteissa viljeltyjen maatiaiskantojen ja -lajikkeiden, joita uhkaa geneettinen köyhtyminen, jäljempänä ’suojeltavat lajikkeet’, hyväksymistä kansallisiin vihanneslajien lajikeluetteloihin direktiivin 2002/55/EY mukaisesti; sekä

b) sellaisten lajikkeiden, joilla ei ole varsinaista merkitystä kaupallisen viljelytuotannon kannalta mutta jotka on kehitetty erityisiä kasvuolosuhteita varten, jäljempänä ’erityisiä kasvuolosuhteita varten kehitetyt lajikkeet’, hyväksymistä a alakohdassa tarkoitettuihin lajikeluetteloihin; sekä

c) edellä tarkoitettujen suojeltavien lajikkeiden ja erityisiä kasvuolosuhteita varten kehitettyjen lajikkeiden siementen kaupan pitämistä.”

19. Suojeltavien lajikkeiden hyväksymisen keskeiset edellytykset käyvät ilmi poikkeusdirektiivin 4 artiklasta:

”1. Jotta 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu maatiaiskanta tai -lajike voidaan hyväksyä suojeltavana lajikkeena, sillä on oltava merkitystä kasvigeenivarojen säilyttämisen kannalta.

2. Poiketen siitä, mitä direktiivin 2003/91/EY 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, jäsenvaltiot voivat antaa omia säännöksiä suojeltavien lajikkeiden erotettavuuden, pysyvyyden ja yhtenäisyyden osalta.

_ _”

20. Poikkeusdirektiivin 13 ja 14 artiklassa säädetään, että suojeltavien lajikkeiden siemeniä voidaan ainoastaan poikkeuksellisesti tuottaa ja pitää kaupan niiden alkuperäalueen ulkopuolella.

21. Poikkeusdirektiivin 15 artiklan nojalla suojeltavia lajikkeita voidaan pitää kaupan ainoastaan hyvin rajoitetusti:

”Jokaisen jäsenvaltion on varmistettava, että vuosittain kaupan pidettävien siementen määrä kunkin suojeltavan lajikkeen osalta ei ylitä kyseisen lajin vihannesten tuotantoon liitteessä II vahvistetun hehtaarimäärän viljelyyn tarvittavaa määrää.”

22. Liitteessä I vahvistetut hehtaarimäärät ovat lajin mukaan joko 10, 20 tai 40 hehtaaria.

23. Poikkeusdirektiivin 22 artiklaan sisältyvät erityisiä kasvuolosuhteita varten kehitettyjä lajikkeita koskevat hyväksymisedellytykset:

”1. Jotta lajike voidaan hyväksyä 1 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna erityisiä kasvuolosuhteita varten kehitettynä lajikkeena, sillä ei saa olla varsinaista merkitystä kaupallisen viljelytuotannon kannalta, vaan sen on oltava kehitetty erityisiä kasvuolosuhteita varten.

Lajiketta on pidettävä erityisiä kasvuolosuhteita varten kehitettynä lajikkeena, jos se on kehitetty viljeltäväksi erityisissä ilmasto-, maaperä- ja maatalousteknisissä olosuhteissa.

2. Poiketen siitä, mitä direktiivin 2003/91/EY 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, jäsenvaltiot voivat antaa omia säännöksiä erityisiä kasvuolosuhteita varten kehitettyjen lajikkeiden erotettavuuden, pysyvyyden ja yhtenäisyyden osalta.

_ _”

24. Poikkeusdirektiivin 36 artiklan 1 kohdan nojalla direktiivi oli pantava täytäntöön viimeistään 31.12.2010.

3. Direktiivi 2003/91/EY

25. Poikkeusdirektiivissä mainitun, täytäntöönpanotoimenpiteistä neuvoston direktiivin 2002/55/EY 7 artiklan soveltamiseksi tarkastuksissa vähintään käsiteltävien ominaisuuksien sekä eräiden vihanneslajien lajiketarkastuksissa vaadittavien vähimmäisedellytysten osalta 6.10.2003 annetun komission direktiivin 2003/91/EY[9] 1 artiklan 2 kohdassa täsmennetään vaatimukset lajikkeiden erotettavuudelle, pysyvyydelle ja yhtenäisyydelle viittaamalla yhteisön kasvilajikeviraston ja kansainvälisen uusia kasvilajikkeita suojaavan liiton tiettyihin asiakirjoihin. Molemmat organisaatiot käsittelevät kasvilajikkeita koskevien teollis- ja tekijänoikeuksien suojaa.

4. Direktiivi 2002/53/EY

26. Viljelykasvilajien yleisestä lajikeluettelosta 13.6.2002 annetussa neuvoston direktiivissä 2002/53/EY[10] (jäljempänä lajikeluettelodirektiivi) vahvistetaan lajikkeiden hyväksymistä koskevat yhteiset säännökset maatalouden hyötykasveille, jotka kuuluvat eri direktiivien – eivät kuitenkaan vihannesdirektiivin – soveltamisalaan. Käsiteltävässä asiassa kiinnostavia ovat juurikkaiden siementen pitämisestä kaupan 13.6.2002 annetussa neuvoston direktiivissä 2002/54/EY[11] (jäljempänä juurikasdirektiivi) tarkoitetut sokeri- ja rehujuurikkaat.

27. Lajikeluettelodirektiivin 1 artiklan 1 kohdassa määritellään direktiivin soveltamisala seuraavasti:

”Tämä direktiivi koskee juurikas[lajikkeiden] – – hyväksymistä sellaisten viljelykasvilajien yleiseen lajikeluetteloon, joiden siemeniä tai kasveja voidaan pitää kaupan juurikkaiden siementen osalta direktiivin 2002/54/EY – – mukaisesti.”

28. Lajikeluettelodirektiivin 1 artiklan 2 kohdassa säädetään yleisen lajikeluettelon perustasta seuraavaa:

”Yleinen lajikeluettelo laaditaan jäsenvaltioiden kansallisten luetteloiden perusteella.”

29. Lajikeluettelodirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään kansallisten lajikeluettelojen laadinnasta seuraavaa:

”Jokaisen jäsenvaltion on laadittava yksi tai useampi luettelo sellaisista lajikkeista, jotka on virallisesti hyväksytty varmennettaviksi ja pidettäviksi kaupan sen alueella. – –”

30. Lajikkeiden hyväksymisedellytykset vahvistetaan lajikeluettelodirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa seuraavasti:

”Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että lajike hyväksytään ainoastaan, jos se on erotettava, pysyvä ja riittävän yhtenäinen. Lajikkeella on oltava tyydyttävä viljely- ja käyttöarvo.”

9 — EUVL L 254, s. 11.
10 — EUVL L 193, s. 1.
11 — EYVL L 193, s. 12.

31. Lajikeluettelodirektiivin 5 artiklassa määritellään hyväksymisedellytykset samaan tapaan kuin vihannesdirektiivin 5 artiklassakin, mutta sen 4 kohdassa todetaan lisäksi selvästi, mitä tyydyttävällä viljely- ja käyttöarvolla on ymmärrettävä:

”Lajikkeen viljely- ja käyttöarvo on tyydyttävä, jos se kyseisen jäsenvaltion luetteloon hyväksyttyihin muihin lajikkeisiin verrattuna merkitsee kaikilta ominaisuuksiltaan ainakin yhden määrätyn alueen tuotannolle tuntuvaa parannusta joko viljelyksessä, kasvustojen käyttötavoissa tai niistä peräisin olevien tuotteiden käytössä. Tiettyjen ominaisuuksien heikkoudet voidaan korvata muilla edullisilla ominaisuuksilla.”

5. Direktiivi 98/95/EY

32. Juurikkaiden siementen pitämisestä kaupan annetun direktiivin 66/400/ETY, rehukasvien siementen pitämisestä kaupan annetun direktiivin 66/401/ETY, viljakasvien siementen pitämisestä kaupan annetun direktiivin 66/402/ETY, siemenperunoiden pitämisestä kaupan annetun direktiivin 66/403/ETY, öljy- ja kuitukasvien siementen pitämisestä kaupan annetun direktiivin 69/208/ETY, viljelykasvilajien yleisestä lajikeluettelosta annetun direktiivin 70/457/ETY ja vihannesten siementen pitämisestä kaupan annetun direktiivin 70/458/ETY muuttamisesta sisämarkkinoiden vahvistamisen, geneettisesti muunnettujen kasvilajikkeiden ja kasvien geenivarojen osalta 14.12.1998 annetussa neuvoston direktiivissä 98/95/EY[12] (jäljempänä muutosdirektiivi) otettiin käyttöön oikeusperustoja, joiden oli siementen kaupasta annetun lainsäädännön puitteissa tarkoitus mahdollistaa geneettisen köyhtymisen uhkaamien lajikkeiden säilyttäminen hyödyntämällä niitä alkuperäisillä kasvupaikoillaan (in situ) (johdanto-osan 17 perustelukappale). Komissio olisi voinut antaa vastaavia säännöksiä komiteamenettelyssä. Kyseisenlaiset säännökset sisältyvät nykyisin vihannesdirektiiviin, juurikasdirektiiviin ja lajikeluettelodirektiiviin, ja aiemmat säännökset kumottiin näin ollen mainittujen direktiivien antamisen yhteydessä.

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

33. Association Kokopelli -niminen kansalaisjärjestö (jäljempänä Kokopelli) myy sellaisten niin sanottujen vanhojen lajikkeiden siemeniä, joita ei ole kaikkia hyväksytty vihannesdirektiivissä tarkoitetulla tavalla. Siementen myyntiä harjoittava Graines Baumaux SAS -niminen yhtiö (jäljempänä Graines Baumaux) havaitsi Kokopellin valikoimassa olevan 461 sellaista lajiketta, joita ei ollut hyväksytty, ja nosti tästä syystä sitä vastaan vuonna 2005 kanteen vilpillisen kilpailun perusteella. Graines Baumaux vaati muun muassa arviolta 50 000 euron suuruista vahingonkorvausta ja kyseisten lajikkeiden mainostamisen keskeyttämistä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin, tribunal de grande instance de Nancy, velvoitti Kokopellin maksamaan Graines Baumaux’lle vahingonkorvausta 10 000 euroa ja hylkäsi kanteen muilta osin.

34. Kokopelli valitti tuomiosta cour d’appel de Nancyyn. Tässä menettelyssä unionin tuomioistuimelle esitetään seuraava ennakkoratkaisukysymys:

”Ovatko neuvoston direktiivit 98/95/EY, 2002/53/EY ja 2002/55/EY sekä komission direktiivi 2009/145 päteviä suhteessa seuraaviin Euroopan unionin perusoikeuksiin ja -periaatteisiin, toisin sanoen elinkeinovapauden periaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen, yhdenvertaisuusperiaatteeseen tai syrjintäkiellon periaatteeseen ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteeseen, sekä elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivaroja koskevan kansainvälisen sopimuksen pohjalta annettuihin sitoumuksiin siltä osin kuin niissä asetetaan vanhojen siementen ja taimien tuotantoa ja kaupan pitämistä koskevia vaatimuksia?”

12 — EYVL 1999, L 25, s. 1.

35. Kirjallisia huomautuksia asiassa esittivät Graines Baumaux, Kokopelli, Ranskan tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio. Suullista käsittelyä ei järjestetty.

IV Oikeudellinen arviointi

A *Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen*

36. Graines Baumaux epäilee, voidaanko ennakkoratkaisupyyntö ottaa tutkittavaksi. Mainittujen direktiivien pätevyydellä ei ole sen mukaan merkitystä kansallisen menettelyn lopputuloksen kannalta, koska siinä on kyse direktiivin täytäntöön panemiseksi annettujen Ranskan oikeuden säännösten noudattamisesta. Koska unionin tuomioistuin ei vastaa hypoteettisiin kysymyksiin,[13] ennakkoratkaisupyyntöä ei Graines Baumaux'n mielestä voida ottaa tutkittavaksi.

37. Tästä väitteestä on myönnettävä, ettei Kokopellin Ranskan täytäntöönpanosäännösten rikkomista voitaisi sulkea varmasti pois, jos kyseiset direktiivien säännökset olisivat pätemättömiä. Niin kauan kuin niiden on kuitenkin oletettava olevan päteviä,[14] kansalliset tuomioistuimet voivat tuskin kyseenalaistaa myöskään täytäntöönpanosäännösten pätevyyttä.[15] Jos direktiivit sitä vastoin ovat pätemättömiä, voidaan tarkastella myös täytäntöönpanosäännösten pätevyyttä. Käsiteltävässä asiassa voitaisiin esimerkiksi loukata SEUT 34 artiklassa määrättyä tavaroiden vapaata liikkuvuutta, mikäli riidanalaisten siementen joukossa oli myös muista jäsenvaltiosta peräisin olevia tavaroita. Sen vuoksi unionin tuomioistuin vastaa tällaisiin kysymyksiin.[16]

B *Ennakkoratkaisupyynnön kohde*

38. Cour d'appel de Nancy tiedustelee niiden neljän direktiivin pätevyyttä, joihin sisältyy lukuisia säännöksiä siementen kaupan pitämisestä. Niissä erityisesti määritetään, millä edellytyksillä lajikkeita hyväksytään ja otetaan kansallisiin lajikeluetteloihin tai yleiseen lajikeluetteloon, kielletään sellaisten siementen kaupan pitäminen, joita ei ole hyväksytty, mutta säännellään myös siementen valvontaa ja laatua sekä myyntipakkauksia. Kaikilla näillä aloilla on "vanhojen siementen ja taimien tuotantoa ja kaupan pitämistä koskevia vaatimuksia", joiden pätevyyttä olisi ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodon mukaan tutkittava.

39. Pääasia on kuitenkin selvästi tiukemmin rajattu. Se rajoittuu väitteeseen, jonka mukaan Kokopelli on myynyt sellaisten kasvilajikkeiden siemeniä, joita ei ole hyväksytty. Kokopelli ei vaadi lajikkeidensa ottamista lajikeluetteloon ja toteaa nimenomaisesti, ettei se kyseenalaista siementen laatusääntöjä.[17] Vaikka Kokopelli vastustaakin myyntipakkauksia koskevia säännöksiä,[18] ei ole ilmeistä, että kyseiset säännökset ovat pääasian kohteena.

40. Näin ollen on tutkittava ainoastaan kieltoa pitää kaupan sellaisten lajikkeiden siemeniä, joita ei ole hyväksytty.

13 — Ks. esim. yhdistetyt asiat C-483/09 ja C-1/10, Gueye, tuomio 15.9.2011 (Kok., s. I-8263, 40 kohta).

14 — Asia 101/78, Granaria, tuomio 13.2.1979 (Kok., s. 623, Kok. Ep. IV, s. 393, 4 kohta); asia C-475/01, komissio v. Kreikka, tuomio 5.10.2004 (Kok., s. I-8923, 18 kohta) ja asia C-199/06, Centre d'exportation du livre français, tuomio 12.2.2008 (Kok., s. I-469, 59 kohta).

15 — Ks. täytäntöönpanosäännösten tutkimisesta kansalliseen perustuslakiin nähden yhdistetyt asiat C-188/10 ja C-189/10, Melki, tuomio 22.6.2010 (Kok., s. I-5667, 56 kohta).

16 — Ks. kunkin seuraavan asian tosiseikat: asia C-434/02, Arnold André, tuomio 14.12.2004 (Kok., s. I-11825, 20 kohta); yhdistetyt asiat C-154/04 ja C-155/04, Alliance for Natural Health ym., tuomio 12.7.2005 (Kok., s. I-6451, 21 kohta); yhdistetyt asiat C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04, ABNA ym., tuomio 6.12.2005 (Kok., s. I-10423, 17 kohta, 22 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä 34 kohta) ja asia C-236/09, Association Belge des Consommateurs Test-Achats ym., tuomio 1.3.2011 (Kok., s. I-773, 12 kohta) ja erityisesti kunkin asian tosiseikat.

17 — Kokopellin kirjelmän 146 kohta.

18 — Kirjelmän 147 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

41. Graines Baumaux'n ensimmäisessä oikeusasteessa esittämän kannekirjelmän mukaan Kokopelli on pitänyt kaupan 461:tä sellaista vihanneslajiketta, joita ei ole hyväksytty. On selvää, että nämä lajikkeet kuuluvat suureksi osaksi, ehkä jopa kokonaan, kolmannen Cour d'appelin mainitseman direktiivin eli vihannesdirektiivin soveltamisalaan. Keskityn näin ollen jäljempänä kyseiseen direktiiviin.

42. Tässä yhteydessä on tutkittava vihannesdirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille asetettua velvoitetta säätää, että vihannesten siemeniä voidaan pitää kaupan ainoastaan, jos lajike on virallisesti hyväksytty vähintään yhdessä jäsenvaltiossa.

43. Hyväksymistä koskevat säännökset sisältyvät ennen kaikkea vihannesdirektiivin 4 ja 5 artiklaan. Niiden mukaan siemeniä voidaan pitää kaupan ainoastaan, jos lajike on erotettava, pysyvä ja riittävän yhtenäinen. Teollisuussikurin osalta lajikkeen on lisäksi oltava viljelyn ja käytön kannalta riittävän arvokas.

44. Kyseiset edellytykset ovat sikäli ongelmallisia ennakkoratkaisukysymyksessä mainittujen "vanhojen siementen" käytön kannalta kuin Kokopelli ja komissio [19] toteavat, etteivät monet sellaiset lajikkeet, joita ei ole hyväksytty, voi täyttää niitä. Vihannesten siemeniä koskeva poikkeusdirektiivi vahvistaa tämän, koska sen johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan direktiivi annettiin tiettyjen lajikkeiden viljelyn ja kaupan pitämisen mahdollistamiseksi, vaikka ne eivät täyttäisikään yleisiä vaatimuksia.

45. Kokopellin mukaan sen myymien "vanhojen lajikkeiden" perimä on epäyhtenäisempi kuin hyväksyttyjen lajikkeiden perimä. "Vanhat lajikkeet" voivat siksi kehittyä ympäristöolosuhteiden mukaan eri tavalla eivätkä siis ole pysyviä. Myös kulloisenkin kannan yksittäiset kasviyksilöt eivät ole keskenään yhtä samankaltaisia. Lajikkeet eivät ole siten yhtä yhtenäisiä kuin hyväksytyt lajikkeet. [20]

46. Näin ollen on tutkittava, onko ennakkoratkaisupyynnössä mainittujen ylemmänasteisten oikeussääntöjen kanssa yhteensopiva vihannesdirektiivin 3 artiklan 1 kohtaan sisältyvä kielto pitää kaupan sellaisten lajikkeiden siemeniä, jotka eivät ole todistettavasti erotettavia, pysyviä ja riittävän yhtenäisiä, ja tapauksen mukaan, jotka eivät myöskään ole viljelyn ja käytön kannalta riittävän arvokkaita.

47. Tutkin tässä yhteydessä aluksi kasvigeenivaroja koskevaa kansainvälistä sopimusta (jäljempänä C. 1 kohta) ja sen jälkeen suhteellisuusperiaatetta (jäljempänä C. 2 kohta), elinkeinovapautta (jäljempänä C. 3 kohta), tavaroiden vapaata liikkuvuutta (jäljempänä C. 4 kohta) ja lopuksi yhdenvertaisen kohtelun periaatetta (jäljempänä C. 5 kohta).

48. Komissio antoi viimeisen Cour d'appelin mainitseman direktiivin eli poikkeusdirektiivin vasta vuonna 2009, ja sen täytäntöönpanon määräaika päättyi 31.12.2010. Koska pääasia pantiin vireille jo vuonna 2005, poikkeusdirektiivillä ei todennäköisesti ole merkitystä vaaditun vahingonkorvauksen kannalta. Se voi kuitenkin olla merkityksellinen sen ratkaisemiselle, onko Kokopellin jatkossa pidätyttävä mainostamasta sellaisten lajikkeiden siemeniä, joita ei ole hyväksytty. Näin ollen on tutkittava, muuttaako poikkeusdirektiivi vihannesdirektiivin 3 artiklan 1 kohdan tutkinnan tulosta (jäljempänä C. 2 kohdan c alakohta, lopussa).

19 — Komission kirjallisten huomautusten 95 kohta.

20 — Ks. 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 ja 168–.

49. Toinen Cour d'appelin mainitsema direktiivi on lajikeluettelodirektiivi. Se tulee kyseeseen vain, jos Graines Baumaux'n riidanalaisten vihanneslajikkeiden luettelossa [21] mainitsemien yhdeksän juurikaslajikkeen joukossa on myös sokeri- tai rehujuurikkaita, jotka kuuluvat ennakkoratkaisupyynnössä mainitsematta jätetyn juurikasdirektiivin soveltamisalaan. Siitä ei ole viitteitä asiakirja-aineistossa, eivätkä myöskään Graines Baumaux'n ja Kokopellin lausumat tue sitä. Ei kuitenkaan voida sulkea täysin varmasti pois sitä, että pääasiassa on kyse myös lajikeluettelodirektiivin pätevyydestä. Jotta Cour d'appelin ei tarvitsisi esittää uutta ennakkoratkaisupyyntöä tässä asiassa, [22] tutkin lopuksi sitä, onko vihannesdirektiivin tutkinnan tulosta sovellettava lajikeluettelodirektiiviin (jäljempänä D kohta).

50. Ensimmäinen Cour d'appelin mainitsema direktiivi eli muutosdirektiivi ei ole ollut enää voimassa vihannes- ja lajikeluettelodirektiivin antamisesta lähtien. Lisäksi siihen sisältyy ainoastaan oikeusperustoja poikkeussäännöksille, joita ei käytetty kertaakaan direktiivin soveltamisen aikana. Muutosdirektiiviä ei siten ole tarpeen tutkia.

C *Vihannesdirektiivin 3 artiklan 1 kohta*

1. Elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivaroja koskeva kansainvälinen sopimus

51. Elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivaroja koskevan kansainvälisen sopimuksen tavoitteena on sen 1 artiklan mukaan muun muassa elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivarojen suojelu ja kestävä käyttö. Kokopelli katsoo, että sopimus on esteenä lajikkeiden hyväksymistä koskeville säännöksille.

52. Unionin tuomioistuin selvittää johdetun oikeuden pätevyyden kaikkien kansainvälisen oikeuden sääntöjen valossa edellyttäen, että kahta edellytystä noudatetaan. Ensinnäkin näiden sääntöjen on oltava unionia sitovia, ja toiseksi unionin tuomioistuin voi tutkia unionin säännöstön pätevyyden kansainvälisen sopimuksen valossa yksinomaan silloin, kun tämä ei ole tämän sopimuksen luonteen eikä sen yleisen rakenteen vastaista ja kun lisäksi sen määräykset ovat sisältönsä puolesta ehdottomia ja riittävän täsmällisiä. [23]

53. Se, että kansainvälinen sopimus sitoo unionia, ei ole ongelmallista, koska unioni on sopimuspuoli. Unionin tuomioistuimen ei tarvitse käsiteltävässä asiassa ratkaista, ovatko sopimuksen luonne ja yleinen rakenne esteenä johdetun oikeuden tutkimiselle. [24] Kansainväliseen sopimukseen ei nimittäin sisälly sellaista määräystä, joka olisi sisältönsä puolesta ehdoton ja riittävän täsmällinen siementen kaupan pitämistä koskevien unionin säännösten pätevyyden kyseenalaistamiseksi.

54. Kansainvälisen sopimuksen 5 artiklassa määrätään, että sopimuspuolet toteuttavat toimenpiteitä ”kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti” ja ”soveltuvin osin”. Sopimuksen 6 artiklan mukaan sopimuspuolet laativat ja soveltavat ”tarkoituksenmukaisia toimintalinjoja”. Tämän jälkeen artiklassa luetellaan mahdollisia esimerkkejä tällaisista toimenpiteistä. Molemmissa määräyksissä jätetään näin ollen kulloinkin toteutettavat toimenpiteet sopimusvaltioiden harkintavaltaan. Sopimuksella ei rajoiteta unionin liikkumavaraa siementen kaupan pitämisen sääntelyssä.

21 — Graines Baumaux'n ensimmäisessä oikeusasteessa esittämä kannekirjelmä, sen kirjallisten huomautusten liitteiden s. 25 ja sitä seuraava sivu: viisi betteraves-nimistä lajiketta ja neljä navets-nimistä lajiketta.

22 — Asia C-461/03, Gaston Schul Douane-expediteur, tuomio 6.12.2005 (Kok., s. I-10513, 19 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

23 — Asia C-308/06, Intertanko ym., tuomio 3.6.2008 (Kok., s. I-4057, 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja asia C-366/10, The Air Transport Association of America ym., tuomio 21.12.2011 (Kok., s. I-13755, 51 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

24 — Ks. tästä 6.10.2011 esittämäni ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 23 mainitussa asiassa The Air Transport Association of America ym., ratkaisuehdotuksen 68 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

55. Kansainvälisen sopimuksen 9 artikla koskee viljelijöiden oikeuksia. Sen mukaan sopimuspuolten olisi tarpeidensa ja painopistealueidensa mukaan soveltuvin osin ja kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti toteutettava toimenpiteitä. Myöskään kyseiseen määräykseen ei sisälly riittävän ehdotonta ja täsmällistä velvoitetta.

56. Muut kansainvälisen sopimuksen määräykset eivät vaikuta merkityksellisiltä.

57. Kansainvälisen sopimuksen tutkinnassa ei ole näin ollen ilmennyt seikkoja, jotka voisivat kyseenalaistaa vihannesdirektiivin 3 artiklan 1 kohdan pätevyyden.

2. Suhteellisuusperiaate

58. Kielto pitää kaupan sellaisten lajikkeiden siemeniä, joita ei ole hyväksytty, saattaa kuitenkin olla suhteellisuusperiaatteen vastainen.

59. Unionin oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten pakottava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden. [25]

60. Tuomioistuimien edellisessä kohdassa mainittujen edellytysten osalta suorittamasta valvonnasta on todettava, että unionin lainsäätäjälle on jätettävä laaja harkintavalta alalla, jolla siltä edellytetään poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemistä ja jolla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja. Tähän alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoittelemien päämäärien saavuttamiseen. [26]

61. Tätä unionin tuomioistuimen vakiintunutta ilmaisua ei pidä ymmärtää siten, että olisi tutkittava ainoastaan toimenpiteen soveltuvuutta tai että ainoastaan tämän edellytyksen yhteydessä sovellettaisiin ilmeistä puutteellisuutta koskevaa arviointiperustetta. Sillä on pikemminkin tarkoitus ilmaista, että tutkinta kohdistuu siihen, onko toimenpide ilmeisen suhteeton. [27] Tällöin on otettava huomioon kaikki kolme oikeasuhteisuuden tutkimisen vaihetta. [28]

62. Vaikka unionin lainsäätäjällä onkin tällainen (laaja) harkintavalta, sen on lisäksi perustettava valintansa objektiivisiin kriteereihin. Lisäksi sen on mahdollisiin eri toimenpiteisiin liittyvien vaatimusten arvioinnissa tutkittava, ovatko valitulla toimenpiteellä tavoiteltavat päämäärät omiaan oikeuttamaan tiettyjen toimijoiden osalta jopa huomattavatkin epäedulliset taloudelliset seuraukset. [29]

25 — Asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001 (Kok., s. I-5689, 81 kohta); asia C-558/07, S.P.C.M. ym., tuomio 7.7.2009 (Kok., s. I-5783, 41 kohta) ja asia C-343/09, Afton Chemical, tuomio 8.7.2010 (Kok., s. I-7027, 45 kohta) ja niissä mainittu oikeuskäytäntö.

26 — Ks. edellä alaviitteessä 25 mainitut asia S.P.C.M. ym., tuomion 42 kohta ja asia Afton Chemical, tuomion 46 kohta.

27 — Edellä alaviitteessä 25 mainittu asia S.P.C.M. ym., tuomion 71 kohta.

28 — Ks. edellä alaviitteessä 25 mainittu asia S.P.C.M. ym., tuomion 44 kohta ja sitä seuraavat kohdat, joissa tutkittiin toimenpiteen tavoitteita ja soveltuvuutta, 59 kohta ja sitä seuraavat kohdat, joissa tutkittiin toimenpiteen tarpeellisuutta, sekä 64 kohta ja sitä seuraavat kohdat, joissa punnittiin keskenään haittoja ja tavoitteita.

29 — Asia C-127/07, Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., tuomio 16.12.2008 (Kok., s. I-9895, 58 kohta); asia C-58/08, Vodafone ym., tuomio 8.6.2010 (Kok., s. I-4999, 53 kohta) ja asia C-176/09, Luxemburg v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 12.5.2011 (Kok., s. I-3727, 63 kohta).

a) Kiellon päämäärät ja soveltuvuus näiden päämäärien saavuttamiseen

63. Vihannesdirektiivin johdanto-osan toisen, kolmannen ja neljännen perustelukappaleen mukaan lajikkeiden hyväksymistä koskevilla säännöksillä pyritään lisäämään maatalouden tuottavuutta. Kuten komissio perustellusti korostaa, tämä on SEUT 39 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan yksi yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteista.

64. Lisäksi kaupan pitämistä koskevalla kiellolla suojellaan ostajia sellaisten lajikkeiden siementen ostamiselta, jotka eivät ole erotettavia, pysyviä ja riittävän yhtenäisiä, ja tapauksen mukaan, jotka eivät ole viljelyn ja käytön kannalta riittävän arvokkaita – toisin sanoen tuottavia.

65. Sellaisten siementen, joita ei ole hyväksytty, kaupan pitämistä koskeva kielto soveltuu kiistatta näiden molempien päämäärien edistämiseen. Sillä varmistetaan laajalti se, että ostajat, siis erityisesti maanviljelijät, saavat ainoastaan siemeniä, joilla on hyväksymisen yhteydessä määritetyt ominaisuudet.

66. Kun lajike on *erotettava*, *pysyvä* ja riittävän *yhtenäinen*, siementen ostajat voivat erityisesti luottaa siihen, että siemenistä kasvaa toivotunlainen hedelmä. Tämä luotettavuus on perusedellytys maatalouden varojen optimaaliselle käyttämiselle. Siinä tapauksessa, että lajikkeen osoitetaan jopa olevan viljelyn ja käytön kannalta riittävän arvokas,[30] kuten teollisuussikurin kohdalla säädetään, lajikkeelta odotetaan lisäksi tiettyä tuottavuutta.

67. Jos siementen mainituista ominaisuuksista ei sitä vastoin ole varmuutta, ostajat ostavat tietyllä tavalla ”sian säkissä”. Heidän on luotettava myyjän antamiin tietoihin siitä, mitä hedelmälajikkeita siemenistä kehittyy. Sen, pitävätkö tiedot paikkansa, viljelijät saavat selville yleensä aikaisintaan muutamia kuukausia myöhemmin, kun siemenistä kehittyy kasvi, ja ehkä vasta sitten, kun hedelmät ovat kypsiä. Jos silloin osoittautuu, etteivät kasvit vastaa odotuksia, asianomaiseen kasvukiertoon ei voida enää siinä vaiheessa tehdä muutoksia. Tuottavuus kärsisi siitä.

68. Lisäksi sellaisten lajikkeiden, joita ei ole hyväksytty, siementen kaupan pitämistä koskevan kiellon käyttöönottoajankohtana ei mahdollisesti ollut vielä riittävän ammattimaista siementeollisuutta korkeine tuottovaatimuksineen. On mahdollista, että tiukka sääntely oli tuolloin tarpeen ”halpatuottajien” kilpailun estämiseksi ja luotettavien rakenteiden kehittämisen mahdollistamiseksi.

69. Maatalouden suuri tuottavuus voi välillisesti edistää elintarviketurvaa ja mahdollistaa tarpeettomien alojen poistamisen viljelykäytöstä tai ympäristöystävällisemmän viljelyn, minkä Ranska, komissio ja neuvosto mainitsevat riidanalaisten kaupan pitämistä koskevien säännösten muina päämäärinä. Nämä molemmat päämäärät liittyvät kuitenkin ainoastaan hyvin etäisesti kieltoon pitää kaupan sellaisten lajikkeiden siemeniä, joita ei ole hyväksytty.

70. Vihannesdirektiivin johdanto-osan 12 perustelukappale osoittaa lisäksi, että yleisellä lajikeluettelolla pyritään takaamaan siementen vapaa liikkuvuus. Tämä päämäärä kuuluu SEU 3 artiklan 3 kohdan, jossa määrätään sisämarkkinoiden toteuttamisesta, soveltamisalaan. Lajikkeiden hyväksymistä koskevat säännökset ovat omiaan edistämään kyseisen päämäärän saavuttamista siltä osin kuin jäsenvaltiot voivat olettaa, että toisissa jäsenvaltioissa lainmukaisesti tarjottavat siemenet täyttävät myös vaatimukset kotimaassa.

71. Vihannesdirektiivin 4 artiklan 3 kohta voidaan ymmärtää siten, että lajikkeiden hyväksymisellä pyritään myös suojelemaan tuotettujen elintarvikkeiden loppukäyttäjää, nimittäin terveysvaaroilta ja harhaanjohtamiselta. Näiden päämäärien huomioon ottaminen lajikkeiden hyväksymisen yhteydessä voi edistää niiden toteutumista.

30 — Ks. tämän arvon määritelmä lajikeluettelodirektiivin 5 artiklan 4 kohdassa.

72. Komissio mainitsee vielä kaupan pitämistä koskevien säännösten yhtenä päämääränä siementen terveydentilan, joka mainittiin aiemmin voimassa olleen, viljakasvien siemeniä koskeneen direktiivin 66/402 johdanto-osan 12. perustelukappaleessa. Voi olla, että myös ennakkoratkaisupyynnössä mainittuihin direktiiveihin sisältyy säännöksiä, joilla pyritään tähän päämäärään. Ei ole kuitenkaan nähtävissä, miten lajikkeiden hyväksymistä koskevat säännöt edistäisivät sitä. Hyväksymisedellytykset eivät liity mitenkään kasvien terveyteen. Tätä päämäärää ei sen vuoksi oteta huomioon niiden perusteltavuuden yhteydessä.

b) Tarpeellisuus

73. Ensi näkemältä voitaisiin epäillä sellaisten lajikkeiden, joita ei ole hyväksytty, siementen kaupan pitämistä koskevan kiellon tarpeellisuutta. Mainitut päämäärät voidaan nimittäin suureksi osaksi saavuttaa vähemmän rajoittavilla merkintävelvoitteilla.[31] Kun siementen ostaja tietää, ettei lajike vastaa lajikeluettelon vaatimuksia, hän voi jättää sen ostamatta tai käyttämättä. Näin vältettäisiin tuottavuudelle aiheutuvat haitat ja edistettäisiin kuitenkin kuluttajansuojaa.

74. Toimenpidettä ei kuitenkaan voida pitää tarpeettomana pelkästään sen perusteella, että sen päämäärät toteutuvat suureksi osaksi. Toimenpide on tarpeellinen jo silloin, jos lievempi keino ei ole yhtä tehokas. Tilanne on tämä nyt käsiteltävässä asiassa.

75. Merkintä- ja varoittamisvelvoitteet eivät nimittäin takaisi yhtäläisesti sitä, että ostajat saavat ainoastaan hyväksymisedellytykset täyttäviä siemeniä. Olisi mahdollista, että ostajat erehtyvät siementen laadusta tai käyttävät muista syistä, esimerkiksi hinnan, mainonnan tai luottamuksen perusteella, siemeniä, jotka eivät vastaa hyväksymisedellytyksiä. Se, riittääkö sääntelyn päämäärien – ainoastaan hieman – laajempi toteutuminen kyseessä olevalla kiellolla viimeksi mainitun perustelemiseen, ei liity kiellon tarpeellisuuteen, vaan sitä on tutkittava punnittaessa keskenään kiellon haittoja ja päämääriä.

76. Lajikkeiden hyväksymiseen ei ole kuitenkaan tarpeen yhdistää kieltoa pitää kaupan sellaisia lajikkeita, joita ei ole hyväksytty, siementen vapaan liikkuvuuden mahdollistamiseksi sisämarkkinoilla.[32] Vaikka maatalouden suojeleminen sellaisten lajikkeiden siemeniltä, joita ei ole hyväksytty, oikeuttaisikin kansalliset kaupan rajoitukset,[33] *unionin* ei tarvitsisi asettaa tällaista kieltoa. Tähän tarkoitukseen riittää vihannesdirektiivin 16 artiklan 1 kohta, jossa taataan hyväksymisedellytykset täyttävien lajikkeiden vapaa liikkuvuus unionissa.

77. Hyväksymistä koskevat säännökset eivät ole myöskään tarpeen loppukäyttäjien suojelemiseksi lajikkeista valmistetuilta elintarvikkeilta. Tämän päämäärän saavuttaminen taataan jo elintarvikelainsäädännöllä, esimerkiksi asetuksella (EY) N:o 178/2002,[34] johon sisältyy tältä osin selvästi täsmällisempiä säännöksiä.

31 — Ks. myös neljäs niistä viidestä skenaariosta, joita komissio tarkastelee järjestelmän uudistamista käsittelevässä kuulemisasiakirjassaan ”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 ja sitä seuraava sivu).

32 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 70 kohta.

33 — Jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 88 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa tarkoituksenmukaisuudesta esitetyt pohdinnat sekä jäljempänä 112 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa suoritettu tavaroiden vapaan liikkuvuuden tutkinta herättävät epäilyjä tämän paikkansapitävyydestä.

34 — Elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28.1.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EYVL L 31, s. 1).

c) Etujen ja haittojen punnitseminen (soveltuvuus)

78. Näin ollen on tutkittava, ovatko kaupan pitämistä koskevan kiellon aiheuttamat haitat ilmeisen suhteettomia sen päämääriin eli maatalouden tuottavuuden lisäämiseen ja siementen ostajien suojelemiseen nähden. Tässä yhteydessä on selvitettävä, onko unionin lainsäätäjä harkintavaltaansa käyttäessään pyrkinyt varmistamaan tasapainon yhtäältä näiden päämäärien ja toisaalta toimijoiden taloudellisten intressien välillä. [35]

79. Jäljempänä osoitan ensinnäkin, ettei unionin lainsäätäjä ollut ennen poikkeusdirektiivin antamista ryhtynyt toimiin ristiriitaisten intressien tasapainottamiseksi, ja toiseksi, että sääntelyn haitat ovat myös ilmeisen suhteettomia sen etuihin nähden. Lopuksi tutkin, johtaako poikkeusdirektiivin huomioon ottaminen toisenlaiseen lopputulokseen.

Unionin lainsäätäjän pyrkimys saattaa intressit tasapainoon

80. Kielto pitää kaupan sellaisten lajikkeiden siemeniä, joita ei ole hyväksytty, perustuu tutkittavan direktiivin johdanto-osan perustelukappaleiden ja useimpien asianosaisten ja muiden osapuolten lausumien mukaan siihen ajatukseen, että kiellon päämäärät ovat talouden toimijoiden intressien mukaisia. Suuri tuottavuus ja suojelu sellaisten lajikkeiden siemeniltä, jotka eivät täytä hyväksymisedellytyksiä, ovat useiden viljelijöiden taloudellisten intressien mukaisia.

81. Sääntely koskee kuitenkin myös sellaisten talouden toimijoiden ja kuluttajien intressejä, jotka ei ole kiinnostuneita ensisijaisesti suuresta tuottavuudesta ja tavanomaisista tuotteista. Se loukkaa samalla maataloudessa käytettävien lajikkeiden geneettistä monimuotoisuutta koskevaa yleistä etua.

82. Nykyisessä järjestelmässä asetetaan huomattavia rajoituksia *talouden toimijoille*, joiden intressit eivät kohdistu ensisijaisesti tuottavuuteen. Siementen tuottajat, siementen myyjät, viljelijät mutta myös maataloustuotteiden käyttäjät eivät voi käyttää lajikkeita, joiden ominaisuudet eroavat hyväksyttyjen lajikkeiden ominaisuuksista. Jos lajike, jota ei ole hyväksytty, esimerkiksi maistuu erilaiselta kuin hyväksytyt lajikkeet tai antaa tietyissä viljelyolosuhteissa paremman tuoton, sitä ei voida tästä huolimatta tarjota. Järjestelmä myös vaikeuttaa pyrkimyksiä kehittää lajikkeita, joita ei ole hyväksytty, siten, että ne täyttävät hyväksymisedellytykset.

83. Järjestelmällä myös rajoitetaan *kuluttajien* valinnanvapautta. He eivät voi ostaa sellaisista lajikkeista valmistettuja elintarvikkeita tai muita tuotteita, jotka eivät täytä hyväksymisedellytyksiä, eivätkä voi viljellä näitä lajikkeita itse – esimerkiksi kotipuutarhassa.

84. Viljelijöiden viljelymahdollisuuksien rajaaminen hyväksyttyihin lajikkeisiin vähentää lisäksi *geneettistä monimuotoisuutta* eurooppalaisilla viljelyalueilla, koska viljeltäviä lajikkeita on aiempaa vähemmän ja näiden lajikkeiden kantojen yksittäisten yksilöiden geneettiset erot ovat aiempaa pienempiä. [36]

85. Vaikka biologista monimuotoisuutta ei mainita nimenomaisesti perussopimuksissa eurooppalaisen politiikan tavoitteena, unioni on sitoutunut suojelemaan sitä etenkin biologista monimuotoisuutta koskevassa yleissopimuksessa, [37] ja myös unionin tuomioistuin on jo katsonut sen suojelun arvoiseksi tavoitteeksi. [38] Tämä tavoite on tunnustettu erityisesti maatalouden osalta elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivaroja koskevassa kansainvälisessä sopimuksessa.

35 — Edellä alaviitteessä 25 mainittu asia Afton Chemical, tuomion 56 kohta; ks. myös edellä alaviitteessä 25 mainittu asia S.P.C.M. ym., tuomion 64 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja yhdistetyt asiat C-92/09 ja C-93/09, Volker und Markus Schecke ja Eifert, tuomio 9.11.2010 (Kok., s. I-11063, 77 ja 81 kohta) sekä alaviitteessä 28 mainittu oikeuskäytäntö.

36 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohta.

37 — EYVL 1993, L 309, s. 3.

38 — Asia C-67/97, Bluhme, tuomio 3.12.1998 (Kok., s. I-8033, 33 kohta).

86. Siemenpankit ja alueellisesti rajattu viljely voivat tosin edistää sellaisten lajikkeiden säilymistä, joita ei ole hyväksytty, mutta tällaiset toimenpiteet ovat tyypillisesti riippuvaisia valtion rahoituksesta. Sellaisten lajikkeiden taloudellinen hyödyntäminen, joita ei ole hyväksytty, turvaisi sitä vastoin selvästi voimakkaammin niiden säilymisen ja johtaisi myös käytännössä biologisen monimuotoisuuden lisääntymiseen viljelyssä.

87. Direktiivin johdanto-osan perustelukappaleiden ja asianosaisten ja muiden osapuolten, erityisesti neuvoston ja komission, lausumien perusteella ei ole nähtävissä, että unionin lainsäätäjä olisi ottanut nämä intressit huomioon ennen poikkeusdirektiivin antamista. Sääntely vaikuttaa jo tästä syystä ilmeisen suhteettomalta.

Haittojen ja päämäärien punnitseminen

88. Mikäli unionin lainsäätäjä on kuitenkin punninnut haittoja ja päämääriä – mistä ei ole asiakirjoja –, sen antama sääntely ei ilmeisestikään täytä haittojen ja päämäärien asianmukaista suhdetta koskevaa tavoitetta.

89. Kaupan pitämistä koskevan kiellon edut vähemmän rajoittaviin toimenpiteisiin, esimerkiksi merkintävelvoitteisiin, nähden rajoittuvat – kuten edellä on osoitettu[39] – lähinnä siihen, että sillä estetään käyttämästä erehdyksessä sellaisia siemeniä, joita ei ole hyväksytty. Tämä uhka olisi kuitenkin hyvin pieni, jos pakkauksiin olisi merkittävä riittävän selkeät varoitustekstit.

90. Sitä vastoin ei ole pelättävissä, ettei eurooppalaisessa maataloudessa olisi enää saatavilla korkealaatuisia siemeniä. Viljelijät voivat nimittäin myös ilman sellaisten lajikkeiden, joita ei ole hyväksytty, kaupan pitämistä koskevaa kieltoa käyttää lajikkeita, jotka sisältyvät lajikeluetteloon ja täyttävät siten vaatimukset. Hyväksyttyjen lajikkeiden tuottavuutta koskevan laadun vuoksi ei ole myöskään odotettavissa, että niihin kohdistuisi tuntuvaa markkinoilta syrjäyttämiseen tähtäävää kilpailua sellaisten lajikkeiden taholta, joita ei ole hyväksytty.

91. Sittemmin on lisäksi annettu kasvinjalostajanoikeuksia koskevaa lainsäädäntöä,[40] johon sisältyy lisäkannustimia tuottavien lajikkeiden viljelyyn. Kasvinjalostajanoikeuksille asetetaan samantapaisia edellytyksiä kuin lajikkeiden hyväksymiselle siementen lajikeluetteloon. Ammattimainen siemenala on näin ollen tuskin riippuvainen suojelusta sellaisten lajikkeiden, joita ei ole hyväksytty, kilpailua vastaan.

92. Neuvosto pitää kaupan pitämistä koskevan kiellon etuna myös sitä, että kiellolla estetään ylipäätään sellaisten siementen käyttö, joita ei ole hyväksytty. Tällaiset siemenet voivat sen mukaan olla vahingollisia tai eivät pysty takaamaan parasta mahdollista maataloustuotantoa. Ymmärrän tämän väitteen siten, että viljelijät on tarkoitus pakottaa tarvittaessa myös vastoin heidän tahtoaan käyttämään tosiasiassa tuottavia lajikkeita. Tästä saadaan kuitenkin ainoastaan hyvin vähäistä etua, koska on lähtökohtaisesti viljelijöiden tehtävä päättää, mitä lajikkeita he viljelevät. Viljelijät voisivat tämän seurauksena myös luopua kokonaan viljelyalojensa käytöstä.

93. Sellaisten lajikkeiden, joita ei ole hyväksytty, siementen kaupan pitämistä koskevan kiellon haitat ovat sitä vastoin merkittäviä. Ne kohdistuvat – kuten edellä on esitetty – elinkeinovapauteen, maataloustuotteiden kuluttajiin ja biologiseen monimuotoisuuteen maataloudessa.

94. Näin ollen on todettava, että sellaisten lajikkeiden, joita ei ole hyväksytty, siementen kaupan pitämistä koskevan kiellon haitat ovat ilmeisen suuremmat kuin sen edut.

39 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 75 kohta.

40 — Unionissa niitä säännellään yhteisön kasvinjalostajanoikeuksista 27.7.1994 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2100/94 (EYVL L 227, s. 1).

Poikkeusdirektiivi

95. Poikkeusdirektiivi kuitenkin kyseenalaistaisi tutkinnan tähänastisen tuloksen ainakin 31.12.2010 jälkeisen ajan osalta, jos sillä lievennettäisiin riittävästi siihenastisista säännöistä aiheutuneita haittoja.

96. Jo vuodelta 1998 peräisin oleva muutosdirektiivikin osoittaa, että lainsäätäjä oli tunnustanut intressien tasapainottamisen tarpeellisuuden biologisen monimuotoisuuden yhteydessä. Muutosdirektiivissä luotiin oikeusperustoja rajoitetuille poikkeuksille vihannesdirektiiviin sisällytetyistä tiukoista hyväksymisedellytyksistä. Ennen kuin komissio sovelsi näitä poikkeuksia lopulta vuonna 2009 poikkeusdirektiivin antamisen myötä, kyseisillä toimenpiteillä ei kuitenkaan ollut vaikutusta kieltoon, joten myöskään intressien punninnassa ei tapahtunut muutoksia.

97. Poikkeusdirektiivillä annetaan kuitenkin mahdollisuus pitää kaupan sellaisten lajikkeiden siemeniä, joita ei ollut siihen mennessä voitu hyväksyä. Direktiivissä ei tosin nimenomaisesti pakoteta jäsenvaltioita hyväksymään tiettyjä lajikkeita, mutta jäsenvaltioiden on käytettävä direktiivissä annettua liikkumavaraa unionin oikeudessa taattujen perusvapauksien mukaisella tavalla. [41] Jäsenvaltiot ovat näin ollen velvollisia hyväksymään lajikkeet, jotka täyttävät poikkeusdirektiivissä asetetut edellytykset, mikäli lajikkeiden hyväksymistä koskeva lainsäädäntö olisi muutoin suhteeton. [42]

98. Näin ollen on tutkittava, annetaanko poikkeusdirektiivissä riittävästi liikkumavaraa ”vanhojen lajikkeiden” käyttämiselle. Direktiiviin sisältyy säännöksiä kahdenlaisista lajikkeista, joita ovat yhtäältä suojeltavat lajikkeet ja toisaalta ”erityisiä kasvuolosuhteita varten kehitetyt lajikkeet”.

99. Suojeltavien lajikkeiden hyväksyminen edellyttää poikkeusdirektiivin 4 artiklan 2 kohdan nojalla edelleen tiettyjen erotettavuutta, pysyvyyttä ja yhtenäisyyttä koskevien vähimmäisominaisuuksien osoittamista. Suojeltavien lajikkeiden käyttöä on lisäksi rajoitettu merkittävästi: Poikkeusdirektiivin 13 ja 14 artiklan nojalla siemeniä voidaan tuottaa ja pitää kaupan ainoastaan alkuperäalueilla tai niitä vastaavilla alueilla. Sen 15 ja 16 artiklassa, luettuna yhdessä liitteen I kanssa, rajoitetaan myös siementen määrää. Siemeniä voidaan tuottaa ja pitää kaupan vuosittain kunkin lajikkeen osalta ainoastaan 10–40 hehtaarin viljelyalaa varten.

100. Kokopelli epäilee sitä, että näillä säännöksillä saatetaan asianmukaisesti tasapainoon yhtäältä tuottavuutta ja viljelijöiden suojelua koskevat päämäärät ja toisaalta päämäärä säilyttää geneettinen monimuotoisuus maataloudessa. Ei kuitenkaan voida enää todeta, että lajikkeiden hyväksymisjärjestelmän edut olisivat *ilmeisen* suhteettomia geneettistä monimuotoisuutta koskevalle intressille aiheutuvaan haittaan nähden. Nykyisin on nimittäin mahdollista viljellä vähäisiä määriä lajikkeita, jotka ovat kiinnostavia kasvigeenivarojen säilyttämisen kannalta mutta eivät täytä yleisiä hyväksymisedellytyksiä. Jos näiden lajikkeiden erotettavuudelle, pysyvyydelle ja yhtenäisyydelle asetetut erityisvaatimukset ymmärretään ja tulkitaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti laajasti, ”vanhojen lajikkeiden” hyväksymisen pitäisi olla lähtökohtaisesti mahdollista.

101. Säännöksillä ei kuitenkaan niissä säädettyjen rajoitusten vuoksi pyritä mahdollistamaan niiden soveltamisalaan kuuluvien lajikkeiden taloudellista hyödyntämistä. Talouden toimijoiden ja kuluttajien intressejä ei näin ollen oteta huomioon riittävästi.

102. Erityisiä kasvuolosuhteita varten kehitettyjen lajikkeiden käyttöä ei ole rajoitettu yhtä voimakkaasti, mutta niiden hyväksymiselle on asetettu tiukemmat edellytykset. Poikkeusdirektiivin 22 artiklan nojalla tällaisella lajikkeella ei saa olla varsinaista merkitystä kaupallisen viljelytuotannon kannalta ja se on täytynyt kehittää viljeltäväksi erityisissä ilmasto-, maaperä- ja maatalousteknisissä

41 — Asia C-2/92, Bostock, tuomio 24.3.1994 (Kok., s. I-955, 16 kohta); asia C-540/03, parlamentti v. neuvosto, tuomio 27.6.2006 (Kok., s. I-5769, 105 kohta, ns. perheenyhdistämistapaus) ja asia C-35/09, Speranza, tuomio 1.7.2010 (Kok., s. I-6581, 28 kohta).

42 — Ks. asia 137/85, Maizena ym., tuomio 18.11.1987 (Kok., s. 4587, 15 kohta) ja edellä alaviitteessä 41 mainittu asia Speranza, tuomion 29 kohta.

olosuhteissa. Viimeksi mainitun edellytyksen täyttänevät ainoastaan harvat ”vanhat lajikkeet”. Kyseisellä sääntelyllä mahdollistetaan näin ollen tiettyjen vanhojen lajikkeiden käyttö, mutta se on muotoiltu liian suppeasti, jotta sillä taattaisiin kokonaisuutena ottaen lajikkeiden hyväksymistä koskevien säännösten oikeasuhteisuus.

103. Yhteenvetona on todettava, että poikkeusdirektiivin antamisen jälkeenkin kiellosta aiheutuu haittoja talouden toimijoille ja kuluttajille, joita estetään ostamasta ja käyttämästä sellaisia ”vanhoja lajikkeita”, joita ei ole hyväksytty. Myös riippumatta biologiseen monimuotoisuuteen kohdistuvista haitoista edellä mainitut haitat ovat ilmeisen suhteettomia kiellon etuihin nähden, eikä unionin lainsäätäjä ole pyrkinyt tasapainottamaan näitä haittoja ja etuja.

d) Välipäätelmä

104. Näin ollen on todettava, että vihannesdirektiivin 3 artiklan 1 kohtaan sisältyvän kiellon pitää kaupan sellaisten lajikkeiden siemeniä, jotka eivät ole todistettavasti erotettavia, pysyviä ja riittävän yhtenäisiä, ja tapauksen mukaan, jotka eivät ole viljelyn ja käytön kannalta riittävän arvokkaita, haitat ovat suhteettomia sen päämääriin nähden. Säännös on näin ollen pätemätön.

3. Elinkeinovapaus

105. Lisäksi on selvitettävä, onko kielto yhteensopiva elinkeinovapautta koskevan perusoikeuden kanssa.

106. Perusoikeuskirjan, jolla on ollut Lissabonin sopimuksen voimaantulosta lähtien SEU 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla,[43] 16 artiklassa suojataan elinkeinovapautta elinkeinovapautena. Unionin tuomioistuin oli tunnustanut tämän perusoikeuden jo aiemminkin, nimittäin osana ammatinharjoittamisen vapautta.[44]

107. On ilmeistä, että siementen kaupan pitämistä koskevilla säännöksillä rajoitetaan elinkeinovapautta: ellei lajiketta ole hyväksytty, sen siemeniä ei voi pitää kaupan eikä myöskään ostaa viljelyä varten.

108. Perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.[45]

109. Elinkeinovapauden rajoittamisen oikeuttamisperusteen on näin ollen oltava suhteellisuusperiaatteen vaatimusten mukainen.[46] Koska edellä jo todettiin kaupan pitämistä koskeva kielto suhteettomaksi, se loukkaa lähtökohtaisesti myös elinkeinovapautta koskevaa perusoikeutta.

43 — Asia C-555/07, Kücükdeveci, tuomio 19.1.2010 (Kok., s. I-365, 22 kohta) ja asia C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft, tuomio 22.12.2010 (Kok., s. I-13849, 30 kohta).

44 — Asia 4/73, Nold v. komissio, tuomio 14.5.1974 (Kok., s. 491, Kok. Ep. II, s. 293, 14 kohta); asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok., s. I-4973, Kok. Ep. XVI, s. I-173, 78 kohta) ja asia C-548/09 P, Bank Melli Iran v. neuvosto, tuomio 16.11.2011 (Kok., s. I-11381, 114 kohta).

45 — Vastaavasti jo edellä alaviitteessä 44 mainitut tuomiot. Vrt. tällaisen oikeuttamisperusteen tutkimisesta edellä alaviitteessä 34 mainitut yhdistetyt asiat Volker und Markus Schecke ja Eifert, tuomion 65 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

46 — Edellä alaviitteessä 16 mainitut yhdistetyt asiat Alliance for Natural Health ym., tuomion 129 kohta ja yhdistetyt asiat ABNA ym., tuomion 87 kohta ja sitä seuraava kohta sekä tietosuojasta edellä alaviitteessä 35 mainitut yhdistetyt asiat Volker und Markus Schecke ja Eifert, tuomion 74 kohta.

110. Kun suhteellisuusperiaatetta sovelletaan elinkeinovapauden rajoittamisen oikeuttamisperusteeseen, on kuitenkin otettava huomioon, ettei kiellon päämääriä punnita kaikkien sen haittojen vaan ainoastaan tutkitun perusoikeuden loukkauksen kanssa, toisin sanoen ennen kaikkea edellä 82 kohdassa kuvattujen siementen tuottajiin, siementen valmistajiin ja viljelijöihin kohdistuvien rajoitusten kanssa. Tämän rajoitetunkin punninnan perusteella tulen kuitenkin siihen tulokseen, että kaupan pitämistä koskeva kielto on ilmeisen suhteeton.

111. Perusoikeuskirjan 16 artiklaan perustuvan elinkeinovapauden rajoittaminen vihannesdirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa ei näin ollen ole perusteltua perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla. Kyseinen direktiivin säännös on siten pätemätön myös mainitun perusoikeuden loukkaamisen vuoksi.

4. Tavaroiden vapaa liikkuvuus

112. Kielto pitää kaupan sellaisten lajikkeiden siemeniä, joita ei ole hyväksytty, saattaa lisäksi olla ristiriidassa tavaroiden vapaan liikkuvuuden kanssa.

113. SEUT 34 artiklaan sisältyvä määrällisten rajoitusten ja vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kielto koskee paitsi kansallisia myös unionin toimielinten toimenpiteitä.[47]

114. Kielto rajoittaa väistämättä kauppaa. Koska tämäkin rajoitus on perusteltu vain, jos se on suhteellisuusperiaatteen mukainen,[48] myös tähän pätevät edellä[49] jo esitetyt toteamukset.

5. Yhdenvertainen kohtelu tai syrjintäkielto

115. Lisäksi on tutkittava kiellon yhteensopivuutta yhdenvertaisen kohtelun tai syrjintäkiellon periaatteen kanssa. Tämä nyttemmin perusoikeuskirjan 20 artiklassakin vahvistettu periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella.[50] Erilainen kohtelu on perusteltua, kun se perustuu objektiiviseen ja kohtuulliseen perusteeseen eli kun se vastaa asianomaisessa lainsäädännössä hyväksyttävästi tavoiteltua päämäärää ja kun tämä erilainen kohtelu on oikeassa suhteessa asianomaisella kohtelulla tavoiteltuun päämäärään nähden.[51] Kulloisenkin lainsäädännön on siis oltava oikeassa suhteessa tapausten eroihin ja yhtäläisyyksiin.[52]

116. Käsiteltävässä asiassa erilaista kohtelua on se, että hyväksyttyjen lajikkeiden siemeniä voidaan pitää kaupan toisin kuin sellaisten lajikkeiden siemeniä, joita ei ole hyväksytty. Kaupan pitämistä koskeva kielto perustuu siihen, ettei hyväksymisedellytysten täyttymistä ole osoitettu. Tällaisen näytön puuttuminen on mainittujen kahden lajikeryhmän välinen ero, joka lähtökohtaisesti oikeuttaisi myös erilaisen kohtelun, esimerkiksi velvoitteen varustaa erityisellä merkinnällä sellaisten lajikkeiden siemenet, joita ei ole hyväksytty.

47 — Asia 15/83, Denkavit Nederland, tuomio 17.5.1984 (Kok., s. 2171, 15 kohta) ja edellä alaviitteessä 16 mainitut yhdistetyt asiat Alliance for Natural Health ym., tuomion 47 kohta.

48 — Ks. johdetun oikeuden pätevyyden tutkinnasta asia 240/83, ADBHU, tuomio 7.2.1985 (Kok., s. 531, 15 kohta) ja asia C-114/96, Kieffer ja Thill, tuomio 25.6.1997 (Kok., s. I-3629, 31 kohta) sekä yleisemmin asia 302/86, komissio v. Tanska, tuomio 20.9.1988 (Kok., s. 4607, Kok. Ep. IX, s. 761, 11 kohta ja soveltuvuudesta 21 kohta) ja asia C-320/03, komissio v. Itävalta, tuomio 15.11.2005 (Kok., s. I-9871, 85 ja 90 kohta).

49 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 110 kohta.

50 — Asia C-344/04, IATA ja ELFAA, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-403, 95 kohta); edellä alaviitteessä 25 mainittu asia S.P.C.M. ym., tuomion 74 kohta ja asia C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals v. komissio, tuomio 14.9.2010 (Kok., s. I-8301, 55 kohta).

51 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., tuomion 47 kohta.

52 — Ks. julkisasiamies Poiares Maduron 3.4.2008 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-524/06, Huber, tuomio 16.12.2008 (Kok., s. I-9705, ratkaisuehdotuksen 7 kohta); 8.9.2005 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-540/03, parlamentti v. neuvosto, tuomio 27.6.2006 (Kok., s. I-5769, ratkaisuehdotuksen 107 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja 10.3.2009 esittämäni ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 25 mainitussa asiassa S.P.C.M. ym., ratkaisuehdotuksen 134 kohta.

117. Kuten edellä on jo esitetty, kaupan pitämistä koskevan kiellon haitat ovat sitä vastoin suhteettomia sääntelyn päämääriin nähden. Näin ollen erilainen kohtelu ei ole perusteltua, ja kielto on pätemätön myös yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamisen vuoksi.

6. Päätelmä

118. Välipäätelmänä on todettava, että vihannesdirektiivin 3 artiklan 1 kohtaan sisältyvä kielto pitää kaupan sellaisten lajikkeiden siemeniä, jotka eivät ole todistettavasti erotettavia, pysyviä ja riittävän yhtenäisiä, ja tapauksen mukaan, jotka eivät ole viljelyn ja käytön kannalta riittävän arvokkaita, on pätemätön suhteellisuusperiaatteen, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklaan perustuvan elinkeinovapauden, SEUT 34 artiklaan perustuvan tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja perusoikeuskirjan 20 artiklaan perustuvan yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamisen vuoksi.

D *Lajikeluettelodirektiivi*

119. Lopuksi on tutkittava, onko vihannesdirektiivin 3 artiklan 1 kohdan tutkinnan tulosta sovellettava lajikeluettelodirektiiviin.

120. Vihannesdirektiivin 3 artiklan 1 kohdasta poiketen lajikeluettelodirektiivissä ei nimenomaisesti säädetä, että siemeniä voidaan pitää kaupan ainoastaan, jos lajike on virallisesti hyväksytty.

121. Lajikeluettelodirektiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivi koskee sellaisten lajikkeiden hyväksymistä, joiden siemeniä tai kasveja voidaan pitää kaupan. Myös 3 artiklan 1 kohdassa viitataan hyväksymisedellytysten yhteydessä ”sellaisiin lajikkeisiin, jotka on virallisesti hyväksytty – – pidettäviksi kaupan”.

122. On mahdollista ymmärtää kyseiset lajikeluettelodirektiivin säännökset siten, että kaupan voidaan pitää ainoastaan hyväksyttyjen lajikkeiden siemeniä. Tällainen kielto olisi pätemätön samoista syistä kuin vihannesdirektiivin 3 artiklan 1 kohtakin. Tämä tulkinta ei kuitenkaan ole pakottava.

123. Hyväksyminen voitaisiin pikemminkin ymmärtää ainoastaan siten, että se on edellytys lajikkeen merkitsemiselle luetteloon ja että sillä vahvistetaan hyväksymisedellytysten täyttymisen osoittaminen. Tämä tulkinta on asetettava etusijalle, koska yleisen tulkintaa koskevan periaatteen mukaan unionin tointa on tulkittava niin pitkälle kuin mahdollista tavalla, joka ei aseta sen pätevyyttä kyseenalaiseksi. [53]

124. Koska tällainen perusoikeuksien mukainen tulkinta on mahdollinen, lajikeluettelodirektiivin pätevyyttä ei aseteta kyseenalaiseksi.

V Ratkaisuehdotus

125. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Direktiivin 2002/55/EY 3 artiklan 1 kohtaan sisältyvä kielto pitää kaupan sellaisten lajikkeiden siemeniä, jotka eivät ole todistettavasti erotettavia, pysyviä ja riittävän yhtenäisiä, ja tapauksen mukaan, jotka eivät ole viljelyn ja käytön kannalta riittävän arvokkaita, on pätemätön suhteellisuusperiaatteen, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklaan perustuvan

53 — Asia C-403/99, Italia v. komissio, tuomio 4.10.2001 (Kok., s. I-6883, 37 kohta); yhdistetyt asiat C-402/07 ja C-432/07, Sturgeon ym., tuomio 19.11.2009 (Kok., s. I-10923, 47 kohta) ja asia C-149/10, Chatzi, tuomio 16.9.2010 (Kok., s. I-8489, 43 kohta).

elinkeinovapauden, SEUT 34 artiklaan perustuvan tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja perusoikeuskirjan 20 artiklaan perustuvan yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamisen vuoksi.

2) Ennakkoratkaisupyynnön tutkinnassa ei sitä vastoin ole ilmennyt seikkoja, jotka asettaisivat kyseenalaiseksi direktiivin 2002/55/EY muiden säännösten sekä direktiivin 98/95/EY, direktiivin 2002/53/EY ja direktiivin 2009/145/EY pätevyyden.