

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge der Generalanwältin vom 19.01.2012 – C-59/11

Generalanwältin Juliane Kokott

ECLI:EU:C:2012:28

Keine Entscheidung des Gerichtshofs. Dieses Dokument ist ein unabhängiger Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof. Der Gerichtshof ist daran nicht gebunden und kann anders entscheiden.

Ergebnis: Vorschlag an den Gerichtshof

Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden: Das in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2002/55/EG niedergelegte Verbot, Saatgut von Sorten zu verkaufen, die nicht nachweislich unterscheidbar, beständig und hinreichend homogen sind sowie gegebenenfalls einen befriedigenden landeskulturellen Wert besitzen, ist wegen Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, der unternehmerischen Freiheit gemäß Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der Freiheit des Warenverkehrs nach Art. 34 AEUV sowie des Grundsatzes der Gleichbehandlung nach Art. 20 der Charta der Grundrechte ungültig. Die Prüfung des Vorabentscheidungsersuchens hat dagegen nichts ergeben, was die Gültigkeit der übrigen Bestimmung der Richtlinie 2002/55/EG sowie der Richtlinie 98/95/EG, der Richtlinie 2002/53/EG und der Richtlinie 2009/145/EG in Frage stellen würde.

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT vom 19. Januar 2012 (Rechtssache C-59/11 Association Kokopelli gegen Graines Baumaux SAS (Vorabentscheidungsersuchen der Cour d'appel de Nancy [Frankreich]) „Landwirtschaft — Gültigkeit — Richtlinie 2002/55/EG — Gemüse — Verkehr mit Saatgut — Verbot, Saatgut von Sorten in Verkehr zu bringen, die nicht amtlich zugelassen und im Sortenkatalog registriert sind — Internationaler Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft — Grundsatz der Verhältnismäßigkeit — Unternehmerische Freiheit — Warenverkehr — Gleichbehandlung“ I – Einleitung

1 Bekanntlich werden in der europäischen Landwirtschaft immer weniger Pflanzensorten angebaut. Viele traditionelle Sorten gehen verloren oder werden nur noch in Samenbanken für die Nachwelt aufbewahrt. Stattdessen dominieren wenige Sorten die Felder, deren einzelne Exemplare einander anscheinend auch noch besonders ähnlich sind.

2 Aus diesem Grund geht die biologische Vielfalt in der Landwirtschaft massiv zurück. Es ist nicht auszuschließen, dass dadurch künftig Sorten fehlen werden, die sich etwa dem Klimawandel oder neuen Krankheiten besser anpassen könnten als die heute vorherrschenden Sorten. Und schon heute wird die Auswahl des Endverbrauchers bei Agrarprodukten eingeschränkt.

3 Man würde denken, dass diese Entwicklung primär durch die wirtschaftlichen Interessen der Landwirte angetrieben wird, die nach Möglichkeit die ertragsstärksten Sorten verwenden.

4 Der vorliegende Fall zeigt jedoch, dass die Beschränkung biologischer Vielfalt in der europäischen Landwirtschaft zumindest auch auf Regelungen des Unionsrechts beruht. Saatgut für die meisten landwirtschaftlich genutzten Pflanzenarten darf nämlich nur in Verkehr gebracht werden, wenn die Sorte amtlich zugelassen ist. Die Zulassung setzt voraus, dass die Sorte unterscheidbar, beständig und hinreichend homogen ist. Teilweise ist zusätzlich die Ertragsstärke – ein „befriedigender landeskultureller Wert“ – nachzuweisen. Für viele „alte Sorten“ sind diese Nachweise nicht zu erbringen. Daher stellt sich die Frage, ob diese Einschränkung des Handels mit Saatgut gerechtfertigt ist. II – Rechtlicher Rahmen A – Der Internationale Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft

5 Der Rat hat mit Beschluss vom 24. Februar 2004 (

6 Art. 5 Abs. 1 des Internationalen Vertrags nennt die wichtigsten Maßnahmen: „5.1. Nach Maßgabe der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Vertragsparteien fördert jede Vertragspartei einen integrierten Ansatz zur Erforschung, Erhaltung und nachhaltigen

Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft und wird insbesondere, sofern angebracht, ... c) die Bemühungen von Bauern und ortsansässigen Gemeinschaften um On-farm-Bewirtschaftung und -Erhaltung ihrer pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft gegebenenfalls fördern oder unterstützen; ...“

7 Art. 6 des Internationalen Vertrags nennt weitere Maßnahmen: „6.1. Die Vertragsparteien erarbeiten geeignete politische und rechtliche Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft und erhalten diese Maßnahmen aufrecht. 6.2. Die nachhaltige Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft kann zum Beispiel folgende Maßnahmen umfassen: a) die Verfolgung einer gerechten Landwirtschaftspolitik, die gegebenenfalls die Entwicklung und Erhaltung vielfältiger landwirtschaftlicher Betriebssysteme fördert, welche die nachhaltige Nutzung der landwirtschaftlichen biologischen Vielfalt und anderer natürlicher Ressourcen verbessern; ... d) die Erweiterung der genetischen Basis von Nutzpflanzen und die Ausweitung der Variationsbreite genetischer Vielfalt, die den Bauern zur Verfügung steht; e) gegebenenfalls die Förderung der erweiterten Nutzung lokaler und lokal angepasster Nutzpflanzen, Sorten und unzureichend genutzter Arten; ... g) die Prüfung und gegebenenfalls die Anpassung der Züchtungsstrategien und der Vorschriften zur Sortenzulassung und Saatgutverteilung.“

8 Art. 9 des Internationalen Vertrags spricht die Rechte der Bauern an und sieht in Abs. 2 bestimmte Maßnahmen vor: „Die Vertragsparteien vereinbaren, dass die nationalen Regierungen für die Verwirklichung der Rechte der Bauern im Zusammenhang mit pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft verantwortlich sind. Entsprechend ihren Bedürfnissen und Prioritäten soll jede Vertragspartei, sofern angebracht und nach Maßgabe ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften, Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Rechte der Bauern ergreifen; hierzu gehören a) der Schutz des traditionellen Wissens, das für pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft von Belang ist; b) das Recht auf gerechte Teilhabe an den Vorteilen, die sich aus der Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft ergeben; c) das Recht auf Mitwirkung an Entscheidungen auf nationaler Ebene über Fragen im Zusammenhang mit der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft.“ B – Das Unionsrecht

9 Saatgut betreffende Fragen werden in verschiedenen Richtlinien geregelt. Diese Regelungen wurden für Gemüsesaatgut erstmals 1970 erlassen (1. Die Richtlinie 2002/55/EG

10 Die Sorten, um die es im Ausgangsverfahren geht, unterliegen weitgehend oder sogar ausschließlich der Richtlinie 2002/55/EG des Rates vom 13. Juni 2002 über den Verkehr mit Gemüsesaatgut (

11 Art. 3 Abs. 1 der Gemüserichtlinie verbietet, Saatgut in Verkehr zu bringen, dessen Sorte nicht amtlich zugelassen ist: „Die Mitgliedstaaten schreiben vor, dass Gemüsesaatgut nur anerkannt, als Standardsaatgut kontrolliert und in den Verkehr gebracht werden darf, wenn seine Sorte in mindestens einem Mitgliedstaat amtlich zugelassen ist.“

12 Art. 4 Abs. 1 der Gemüserichtlinie regelt die Zulassung: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass eine Sorte nur zugelassen wird, wenn sie unterscheidbar, beständig und hinreichend homogen ist. Bei Wurzelichorie muss die Sorte einen befriedigenden landeskulturellen Wert besitzen.“

13 Art. 4 Abs. 3 der Gemüserichtlinie enthält Regelungen zum Schutz der Verbraucher von Lebensmitteln, die aus den Sorten gewonnen werden: „Wenn jedoch Saat- oder Pflanzgut einer Sorte zur Verwendung als Lebensmittel oder Lebensmittelzutat im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 258/97 bestimmt ist, dürfen diese Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten — keine Gefahr für den Verbraucher darstellen; — den Verbraucher nicht irreführen; — sich von Lebensmitteln oder Lebensmittelzutaten, die sie ersetzen sollen, nicht so unterscheiden, dass ihr normaler Verzehr für den Verbraucher Ernährungsmängel mit sich brächte.“

14 Art. 4 Abs. 4 der Gemüserichtlinie sieht eine erleichterte Zulassung im Interesse der Erhaltung pflanzengenetischer Ressourcen vor. Die Voraussetzungen dafür soll die Kommission gemäß Art. 44 Abs. 2 und Art. 46 Abs. 2 festlegen.

15 Art. 5 der Gemüserichtlinie definiert die Merkmale der Unterscheidbarkeit, der Beständigkeit und der Homogenität: „(1) Eine Sorte ist unterscheidbar, wenn sie sich ohne Rücksicht darauf, ob das Ausgangsmaterial, aus dem sie entstanden ist, künstlichen oder natürlichen Ursprungs ist, durch ein oder mehrere wichtige Merkmale deutlich unterscheidet von jeder anderen in der Gemeinschaft bekannten Sorte. (2) Eine Sorte ist beständig, wenn sie nach ihren aufeinander folgenden Vermehrungen oder, wenn der Züchter einen besonderen Vermehrungszyklus festgelegt hat, am Ende eines jeden Zyklus in ihren wesentlichen Merkmalen ihrem Sortenbild entspricht. (3) Eine Sorte ist hinreichend homogen, wenn die Pflanzen, aus denen sie sich zusammensetzt – von wenigen Abweichungen abgesehen –, unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Vermehrung der Pflanzen in Bezug auf alle zu diesem Zweck festgelegten Merkmale ähnlich oder in genetischer Hinsicht identisch sind.“

16 Die Gemüserichtlinie trat nach Art. 52 am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft, also am 9. August 2002. Da sie Bestimmungen von Vorgängerrichtlinien konsolidierte, deren Umsetzungsfristen bereits abgelaufen waren, setzte sie keine zusätzliche Umsetzungsfrist fest. 2. Die Richtlinie 2009/145/EG

17 Die Richtlinie 2009/145/EG der Kommission vom 26. November 2009 mit Ausnahmeregelungen für die Zulassung von Gemüselandsorten und anderen Sorten, die traditionell an besonderen Orten und in besonderen Regionen angebaut werden und von genetischer Erosion bedroht sind, sowie von Gemüsesorten, die an sich ohne Wert für den Anbau zu kommerziellen Zwecken sind, aber für den Anbau unter besonderen Bedingungen gezüchtet werden, sowie für das Inverkehrbringen von Saatgut dieser Landsorten und anderen Sorten (

18 Art. 1 Abs. 1 der Ausnahmerichtlinie regelt, für welche Sorten Ausnahmen vorgesehen werden sollen: „Mit dieser Richtlinie werden für die von der Richtlinie 2002/55/EG abgedeckten Gemüsearten gewisse Ausnahmeregelungen in Bezug auf die In-situ-Erhaltung und nachhaltige Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen durch Anbau und Inverkehrbringen festgelegt, und zwar: a) für die Zulassung zur Aufnahme von Landsorten und anderen Sorten, die traditionell an besonderen Orten und in besonderen Regionen angebaut werden und von genetischer Erosion bedroht sind, nachstehend ‚Erhaltungssorten‘, in die nationalen Sortenkataloge für Gemüsearten gemäß der Richtlinie 2002/55/EG und b) für die Zulassung zur Aufnahme von Sorten, die an sich ohne Wert für den Anbau zu kommerziellen Zwecken sind, aber für den Anbau unter besonderen Bedingungen gezüchtet werden, nachstehend ‚für den Anbau unter besonderen Bedingungen gezüchtete Sorten‘, in die unter Buchstabe a genannten Kataloge und c) für das Inverkehrbringen von Saatgut solcher Erhaltungssorten und für den Anbau unter besonderen Bedingungen gezüchteten [sic] Sorten.“

19 Die wesentlichen Voraussetzungen für die Zulassung von Erhaltungssorten ergeben sich aus Art. 4 der Ausnahmerichtlinie: „(1) Damit eine Landsorte oder andere Sorte gemäß Art. 1 Abs. 1 Buchst. a als Erhaltungssorte zugelassen werden kann, muss sie hinsichtlich der Erhaltung pflanzengenetischer Ressourcen von Interesse sein. (2) Abweichend von Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2003/91/EG können die Mitgliedstaaten eigene Vorschriften in Bezug auf Unterscheidbarkeit, Beständigkeit und Homogenität der Erhaltungssorten erlassen. ...“

20 Art. 13 und 14 der Ausnahmerichtlinie sehen vor, dass das Saatgut von Erhaltungssorten nur ausnahmsweise außerhalb der Ursprungsregion erzeugt und in Verkehr gebracht werden darf.

21 Erhaltungssorten dürfen nach Art. 15 der Ausnahmerichtlinie nur in sehr begrenzter Menge in Verkehr gebracht werden: „Jeder Mitgliedstaat stellt sicher, dass die Menge des pro Jahr in Verkehr gebrachten Saatguts einer jeden Erhaltungssorte die Menge nicht übersteigt, die zur Erzeugung von Gemüse auf der in Anhang I für die entsprechenden Arten festgelegten Anzahl an Hektaren erforderlich ist.“

22 Die in Anhang I festgelegten Zahlen betragen je nach Art entweder 10, 20 oder 40 Hektar.

23 Art. 22 der Ausnahmerichtlinie enthält die Zulassungsvoraussetzungen für Sorten, die für den Anbau unter bestimmten Bedingungen gezüchtet wurden: „(1) Damit eine Sorte als für den Anbau unter bestimmten Bedingungen gemäß Art. 1 Abs. 1 Buchst. b zugelassen werden kann, darf sie an sich keinen Wert für den Anbau zu kommerziellen Zwecken haben, aber für den Anbau unter besonderen Bedingungen gezüchtet werden. Eine Sorte gilt als für den Anbau unter besonderen Bedingungen gezüchtete Sorte, wenn sie zum Anbau unter besonderen agrotechnischen, klimatischen oder pedologischen Bedingungen gezüchtet wurde. (2) Abweichend von Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2003/91/EG können die Mitgliedstaaten eigene Vorschriften in Bezug auf Unterscheidbarkeit, Beständigkeit und Homogenität von zum Anbau unter besonderen Bedingungen gezüchteten Sorten erlassen.“

24 Nach Art. 36 Abs. 1 der Ausnahmerichtlinie war sie bis zum 31. Dezember 2010 umzusetzen. 3. Die Richtlinie 2003/91/EG

25 Die in der Ausnahmerichtlinie erwähnte Richtlinie 2003/91/EG der Kommission vom 6. Oktober 2003 mit Durchführungsbestimmungen zu Artikel 7 der Richtlinie 2002/55/EG des Rates hinsichtlich der Merkmale, auf welche sich die Prüfungen mindestens zu erstrecken haben, und der Mindestanforderungen für die Prüfung bestimmter Sorten von Gemüsearten (4. Die Richtlinie 2002/53/EG

26 Die Richtlinie 2002/53/EG des Rates vom 13. Juni 2002 über einen gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten (

27 Art. 1 Abs. 1 der Sortenkatalogrichtlinie bestimmt ihren Anwendungsbereich: „Diese Richtlinie gilt für die Zulassung von Sorten von Betarüben ... zu einem gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten, deren Saat- oder Pflanzgut gemäß den Bestimmungen der Richtlinien über den Verkehr mit Betarübensaatgut (2002/54/EG), ... gewerbsmäßig in den Verkehr gebracht werden darf.“

28 Art. 1 Abs. 2 der Sortenkatalogrichtlinie regelt die Basis des gemeinsamen Sortenkatalogs: „Der gemeinsame Sortenkatalog wird auf der Grundlage der nationalen Kataloge der Mitgliedstaaten aufgestellt.“

29 Art. 3 Abs. 1 der Sortenkatalogrichtlinie sieht die Aufstellung von nationalen Sortenkatalogen vor: „Jeder Mitgliedstaat stellt einen oder mehrere Kataloge der in seinem Gebiet zur Anerkennung und zum Verkehr amtlich zugelassenen Sorten auf. ...“

30 Die Voraussetzungen der Sortenzulassung sind in Art. 4 Abs. 1 der Sortenkatalogrichtlinie niedergelegt: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass eine Sorte nur zugelassen wird, wenn sie unterscheidbar, beständig und hinreichend homogen ist. Die Sorte muss einen befriedigenden landeskulturellen Wert besitzen.“

31 Art. 5 der Sortenkatalogrichtlinie definiert die Zulassungsbedingungen wie Art. 5 der Gemüserichtlinie, stellt aber darüber hinausgehend in Abs. 4 klar, was unter einem „befriedigenden landeskulturellen Wert“ zu verstehen ist: „Eine Sorte besitzt einen befriedigenden landeskulturellen Wert, wenn sie nach der Gesamtheit ihrer Eigenschaften gegenüber anderen Sorten, die zum Katalog des betreffenden Mitgliedstaats zugelassen sind, zumindest für die Erzeugung in einem bestimmten Gebiet, eine deutliche Verbesserung für den Anbau oder für die Verwertung des Ernteguts oder der daraus gewonnenen Erzeugnisse erwarten lässt. Einzelne ungünstige Eigenschaften können durch andere günstige Eigenschaften ausgeglichen werden.“ 5. Die Richtlinie 98/95/EG

32 Die Richtlinie 98/95/EG des Rates vom 14. Dezember 1998 zur Änderung der Richtlinien 66/400/EWG, 66/401/EWG, 66/402/EWG, 66/403/EWG, 69/208/EWG, 70/457/EWG und 70/458/EWG über den Verkehr mit Betarübensaatgut, Futterpflanzensaatgut, Getreidesaatgut, Pflanzkartoffeln, Saatgut von Öl- und Faserpflanzen, Gemüsesaatgut und über den gemeinsamen Sortenkatalog für

landwirtschaftliche Pflanzen, und zwar hinsichtlich der Konsolidierung des Binnenmarkts, genetisch veränderter Sorten und pflanzengenetischer Ressourcen (in situ ermöglichen sollte (17. Erwägungsgrund). Entsprechende Regelungen hätte die Kommission in einem Komitologieverfahren erlassen können. Diese Bestimmungen sind heute Teil der Gemüserichtlinie, der Betarübenrichtlinie und der Sortenkatalogrichtlinie und wurden daher bei deren Erlass aufgehoben. III – Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

33 Association Kokopelli (im Folgenden: Kokopelli), eine Nichtregierungsorganisation, verkauft Saatgut für sogenannte „alte Sorten“, die teilweise nicht im Sinne der Gemüserichtlinie zugelassen sind. Graines Baumaux SAS (im Folgenden: Graines Baumaux), ein Unternehmen des Saatguthandels, identifizierte im Angebot von Kokopelli 461 nicht zugelassene Sorten und erhob daher im Jahr 2005 Klage wegen unlauteren Wettbewerbs. Graines Baumaux fordert u. a. einen pauschalen Schadensersatz in Höhe von 50000 Euro sowie die Einstellung der Werbung für diese Sorten. In erster Instanz sprach das Tribunal de Grande Instance Nancy Graines Baumaux einen Schadensersatz von 10000 Euro zu und wies die Klage im Übrigen ab.

34 Kokopelli legte ein Rechtsmittel zur Cour d'appel Nancy ein. In diesem Verfahren wird dem Gerichtshof die folgende Frage vorgelegt: Sind die Änderungsrichtlinie, die Sortenkatalogrichtlinie, die Gemüserichtlinie und die Ausnahmerichtlinie im Hinblick auf die nachstehenden Grundrechte und -prinzipien der Europäischen Union, nämlich die freie wirtschaftliche Betätigung, die Verhältnismäßigkeit, die Gleichbehandlung oder Nichtdiskriminierung, den freien Warenverkehr, sowie wegen der im Internationalen Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft übernommenen Verpflichtungen – insbesondere soweit sie Zwänge hinsichtlich der Erzeugung und des Vertriebs alten Saatguts und alter Pflanzen einführen – ungültig?

35 Am Verfahren haben sich Graines Baumaux Kokopelli, die Französische Republik, das Königreich Spanien, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission mit Schriftsätzen beteiligt. Eine mündliche Verhandlung fand nicht statt. IV – Rechtliche Würdigung A – Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

36 Graines Baumaux zweifelt an der Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens. Die Gültigkeit der angeführten Richtlinien sei für den Ausgang des innerstaatlichen Verfahrens ohne Bedeutung, da es dort um die Beachtung von Bestimmungen des französischen Rechts gehe, die die Richtlinien umsetzen. Da der Gerichtshof hypothetische Fragen nicht beantwortet (

37 Diesem Vorbringen ist zuzugeben, dass der Verstoß Kokopellis gegen das französische Umsetzungsrecht nicht mit Sicherheit ausgeräumt wäre, wenn die fraglichen Richtlinienbestimmungen ungültig wären. Aber solange ihre Gültigkeit zu vermuten ist (B – Zum Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens

38 Die Cour d'appel Nancy fragt nach der Gültigkeit von vier Richtlinien, die eine Vielzahl von Regelungen über die Vermarktung von Saatgut enthalten. Sie bestimmen insbesondere, unter welchen Bedingungen Sorten zugelassen und in nationale Sortenkataloge oder den Gemeinsamen Sortenkatalog aufgenommen werden, verbieten den Verkauf von Saatgut nicht zugelassener Sorten, regeln aber auch die Kontrolle und die Qualität von Saatgut sowie die Verkaufsverpackungen. In allen Bereichen gibt es „Zwänge hinsichtlich der Erzeugung und des Vertriebs alten Saatguts und alter Pflanzen“, deren Gültigkeit nach der Formulierung der Vorlagefrage zu untersuchen wäre.

39 Der Ausgangsrechtsstreit ist jedoch deutlich enger umrissen. Er beschränkt sich auf den Vorwurf, Kokopelli habe Saatgut für Pflanzensorten verkauft, die nicht zugelassen sind. Kokopelli beansprucht nicht die Aufnahme ihrer Sorten in einen Katalog und stellt ausdrücklich fest, dass sie die Regeln über die Qualität von Saatgut nicht in Frage stelle. (

40 Folglich muss nur das Verbot, Saatgut nicht zugelassener Sorten in Verkehr zu bringen, untersucht werden.

41 Nach der Klageschrift von Graines Baumaux in erster Instanz hat Kokopelli 461 nicht zugelassene Gemüsesorten vertrieben. Es steht fest, dass diese Sorten weit überwiegend, vielleicht sogar vollständig unter die dritte von der Cour d'appel genannte Richtlinie, die Gemüserichtlinie, fallen. Daher werde ich mich nachfolgend auf diese Richtlinie konzentrieren.

42 Zu untersuchen ist insoweit die in Art. 3 Abs. 1 der Gemüserichtlinie niedergelegte Pflicht der Mitgliedstaaten, vorzuschreiben, dass Gemüsesaatgut nur in den Verkehr gebracht werden darf, wenn seine Sorte in mindestens einem Mitgliedstaat amtlich zugelassen ist.

43 Die Regelungen über die Zulassung finden sich vor allem in den Art. 4 und 5 der Gemüserichtlinie. Danach darf Saatgut nur in Verkehr gebracht werden, wenn feststeht, dass die Sorte unterscheidbar, beständig und hinreichend homogen ist. Bei Saatgut für Wurzelichorie muss die Sorte zusätzlich einen befriedigenden landeskulturellen Wert besitzen.

44 Diese Bedingungen sind insoweit ein Problem für die Verwendung des in der Vorlagefrage angesprochenen „alten Saatguts“, als Kokopelli und die Kommission (

45 Nach dem Vorbringen von Kokopelli ist das Erbgut der von ihr vertriebenen „alten Sorten“ weniger einheitlich als das Erbgut der zugelassenen Sorten. Daher können sich die „alten Sorten“ in Abhängigkeit von den Umweltbedingungen unterschiedlich entwickeln, sie sind also nicht beständig. Auch sind die einzelnen Pflanzenexemplare in den jeweiligen Beständen einander weniger ähnlich. Die Sorten sind somit nicht vergleichbar homogen wie zugelassene Sorten. (

46 Zu prüfen ist somit, ob das Verbot des Art. 3 Abs. 1 der Gemüserichtlinie, Saatgut von Sorten in Verkehr zu bringen, die nicht nachweisbar unterscheidbar, beständig und hinreichend homogen sind und gegebenenfalls auch einen befriedigenden landeskulturellen Wert besitzen, mit den im Vorabentscheidungsersuchen angeführten höherrangigen Normen vereinbar ist.

47 Insofern werde ich zunächst den Internationalen Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen untersuchen (dazu unter C. 1), anschließend den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (dazu unter C. 2), dann die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung (dazu unter C. 3) und des Warenverkehrs (dazu unter C. 4) sowie schließlich den Grundsatz der Gleichbehandlung (dazu unter C. 5).

48 Die Kommission hat die letzte von der Cour d'appel erwähnte Richtlinie, die Ausnahmerichtlinie für Gemüsesaatgut, erst im Jahr 2009 erlassen und die Umsetzungsfrist endete am 31. Dezember 2010. Da das Ausgangsverfahren bereits im Jahr 2005 eingeleitet wurde, ist diese Richtlinie für den geforderten Schadensersatz voraussichtlich ohne Bedeutung. Allerdings kann sie für die Entscheidung darüber, ob Kokopelli künftig die Werbung für nicht zugelassenes Saatgut unterlassen muss, von Belang sein. Folglich ist zu prüfen, ob die Ausnahmerichtlinie das Ergebnis der Prüfung von Art. 3 Abs. 1 der Gemüserichtlinie ändert (dazu unter C. 2 Buchst. c, am Ende).

49 Die zweite von der Cour d'appel genannte Richtlinie ist die Sortenkatalogrichtlinie. Sie kommt nur in Betracht, wenn unter den neun Rübensorten, die Graines Baumaux in ihrer Aufzählung streitiger Gemüsesorten nennt (

50 Die erste von der Cour d'appel genannte Richtlinie, die Änderungsrichtlinie, ist seit Erlass der Gemüserichtlinie und der Sortenkatalogrichtlinie nicht mehr in Kraft. Darüber hinaus enthält sie nur Rechtsgrundlagen für Ausnahmebestimmungen, die während ihrer Geltung nie verwendet wurden. Daher erübrigt sich ihre Untersuchung. C – Zu Art. 3 Abs. 1 der Gemüserichtlinie 1. Zum Internationalen Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft

51 Der Internationale Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft zielt nach seinem Art. 1 u. a. auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen

für Ernährung und Landwirtschaft ab. Kokopelli vertritt die Auffassung, er stünde den Regelungen über die Sortenzulassung entgegen.

52 Der Gerichtshof prüft die Gültigkeit von Sekundärrecht im Hinblick auf alle völkerrechtlichen Regeln, sofern zwei Voraussetzungen erfüllt sind. Erstens muss die Union an diese Regeln gebunden sein und zweitens kann der Gerichtshof die Gültigkeit einer Regelung nur dann an einem völkerrechtlichen Vertrag messen, wenn dessen Art und Struktur dem nicht entgegenstehen und seine Bestimmungen außerdem inhaltlich unbedingt und hinreichend genau erscheinen. (

53 Die Bindung der Union an den Internationalen Vertrag ist unproblematisch, da sie Vertragspartei ist. Ob seine Art und Struktur einer Prüfung des Sekundärrechts entgegenstehen (

54 Art. 5 des Internationalen Vertrags sieht vor, dass Maßnahmen „nach Maßgabe der innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ und „sofern angebracht“ getroffen werden. Nach Art. 6 werden „geeignete Maßnahmen“ erarbeitet und aufrechterhalten. Es folgt eine Liste möglicher Beispiele für derartige Maßnahmen. Beide Bestimmungen stellen die jeweils zu treffenden Maßnahmen folglich in das Ermessen der Staaten. Der Gestaltungsspielraum der Union bei der Regelung der Vermarktung von Saatgut wird dadurch nicht eingeschränkt.

55 Art. 9 des Internationalen Vertrags betrifft die Rechte der Bauern. Die Vertragsparteien sollen entsprechend ihren jeweiligen Bedürfnissen und Prioritäten, sofern angebracht und nach Maßgabe ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften, Maßnahmen ergreifen. Auch darin liegt keine hinreichend unbedingte und genaue Verpflichtung.

56 Andere einschlägige Bestimmungen des Internationalen Vertrags sind nicht ersichtlich.

57 Daher hat die Untersuchung des Internationalen Vertrags nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 3 Abs. 1 der Gemüserichtlinie in Frage stellen könnte. 2. Zum Prinzip der Verhältnismäßigkeit

58 Das Verbot, Saatgut nicht zugelassener Sorten in Verkehr zu bringen, könnte allerdings unverhältnismäßig sein.

59 Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, dürfen die Handlungen der Organe der Union nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die dadurch bedingten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen müssen. (

60 Was die gerichtliche Nachprüfbarkeit der in der vorstehenden Randnummer genannten Voraussetzungen betrifft, verfügt der Unionsgesetzgeber über ein weites Ermessen in einem Bereich, in dem von ihm politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen verlangt werden und in dem er komplexe Prüfungen durchführen muss. Eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme ist nur dann rechtswidrig, wenn sie zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist. (

61 Diese Standardformulierung des Gerichtshofs ist nicht dahin gehend zu verstehen, dass nur die Geeignetheit der Maßnahme zu prüfen wäre oder dass nur bei diesem Kriterium der Maßstab eines offensichtlichen Mangels zur Anwendung käme. Vielmehr soll damit zum Ausdruck gebracht werden, dass die Prüfung sich darauf richtet, ob die Maßnahme offensichtlich unverhältnismäßig (

62 Der Unionsgesetzgeber ist im Übrigen, auch wenn er über eine solche (weite) Befugnis verfügt, verpflichtet, seine Entscheidung auf objektive Kriterien zu stützen. Bei der Prüfung der mit den verschiedenen möglichen Maßnahmen verbundenen Belastungen muss er außerdem untersuchen, ob die mit der gewählten Maßnahme verfolgten Ziele nachteilige wirtschaftliche Folgen, und seien sie beträchtlich, für bestimmte Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen können. (a) Zu den Zielen des Verbots

und zu seiner Geeignetheit, diese Ziele zu erreichen

63 Nach den Erwägungsgründen zwei bis vier der Gemüserichtlinie zielen die Regelungen über die Sortenzulassung darauf ab, die Produktivität der Landwirtschaft zu erhöhen. Wie die Kommission zutreffend betont, ist dies nach Art. 39 Abs. 1 Buchst. a AEUV ein Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik.

64 Daneben schützt das Verkaufsverbot die Abnehmer davor, Saatgut von Sorten zu erwerben, die nicht unterscheidbar, beständig und hinreichend homogen sind sowie gegebenenfalls keinen ausreichenden landeskulturellen Wert – d. h. Ertragskraft – besitzen.

65 Das Verkaufsverbot für Saatgut nicht zugelassener Sorten ist zweifelsohne geeignet, diese beiden Ziele zu fördern. Es stellt weitgehend sicher, dass Abnehmer, also insbesondere Landwirte, nur Saatgut erhalten, das die bei der Zulassung festgestellten Eigenschaften aufweist.

66 Wenn eine Sorte unterscheidbar, beständig und hinreichend homogen ist, können die Abnehmer des Saatguts sich insbesondere darauf verlassen, die gewünschte Frucht zu erzeugen. Diese Verlässlichkeit ist eine Grundvoraussetzung, landwirtschaftliche Ressourcen optimal zu nutzen. Falls, wie bei Wurzelichorie vorgesehen, sogar ein befriedigender landeskultureller Wert nachgewiesen wird (

67 Wenn die genannten Eigenschaften des Saatguts dagegen nicht feststehen, kaufen die Abnehmer gewissermaßen „die Katze im Sack“. Sie müssen sich auf die Angaben des Verkäufers darüber verlassen, welche Fruchtsorte sich aus dem Saatgut entwickeln soll. Ob diese Angaben zutreffen, werden sie in der Regel frühestens einige Monate später herausfinden, wenn sich Pflanzen aus dem Saatgut entwickeln, vielleicht sogar erst, wenn die Früchte reif sind. Zeigt sich dann, dass die Pflanzen nicht den Erwartungen entsprechen, kann der betreffende Anbauzyklus nicht mehr umgestellt werden. Darunter würde die Produktivität leiden.

68 Hinzu kommt, dass bei Einführung des Vermarktungsverbots für Saatgut nicht zugelassener Sorten möglicherweise noch keine ausreichend professionelle Saatgutindustrie mit hohen Ertragsstandards existierte. Es ist nicht auszuschließen, dass damals eine strenge Regulierung nötig war, um die Konkurrenz durch „Billiganbieter“ auszuschalten und den Aufbau seriöser Strukturen zu ermöglichen.

69 Mittelbar kann eine hohe landwirtschaftliche Produktivität zur Ernährungssicherheit beitragen und es erlauben, nicht mehr benötigte Flächen stillzulegen oder umweltfreundlicher zu bewirtschaften, was Frankreich, die Kommission und der Rat als weitere Ziele der streitigen Vermarktungsregelungen anführen. Diese beiden Ziele hängen allerdings nur sehr entfernt mit dem Verkaufsverbot für nicht zugelassenes Saatgut zusammen.

70 Außerdem zeigt der Erwägungsgrund zwölf der Gemüserichtlinie, dass der gemeinsame Sortenkatalog dazu dient, den freien Verkehr von Saatgut zu gewährleisten. Dieses Ziel wird von Art. 3 Abs. 3 EUV umfasst, der die Errichtung des Binnenmarkts vorsieht. Das Sortenzulassungsrecht ist insofern geeignet, zu diesem Ziel beizutragen, als die Mitgliedstaaten davon ausgehen können, dass rechtmäßig in anderen Mitgliedstaaten angebotenes Saatgut auch den Anforderungen im Inland genügt.

71 Art. 4 Abs. 3 der Gemüserichtlinie kann schließlich dahin gehend verstanden werden, dass die Sortenzulassung auch darauf abzielt, die Endverbraucher der erzeugten Lebensmittel zu schützen, nämlich vor Gesundheitsrisiken und vor Irreführung. Die Berücksichtigung dieser Ziele bei der Sortenzulassung kann zu ihrer Verwirklichung beitragen.

72 Die Kommission führt schließlich noch den Gesundheitszustand des Saatguts, der im Erwägungsgrund zwölf der Richtlinie 66/402, der Vorläuferregelung einer Parallelrichtlinie zu Getreidesaatgut, genannt wurde, als Ziel der Vermarktungsregeln an. Es mag auch sein, dass auch die im Vorabentscheidungsersuchen genannten Richtlinien Regelungen enthalten, die diesem Zweck dienen. Es ist jedoch nicht ersichtlich, wie die Regeln über die Sortenzulassung dazu beitragen sollen. Die Zulassungsbedingungen haben keinen Bezug zur Pflanzengesundheit. Daher ist dieses Ziel bei ihrer Rechtfertigung nicht zu berücksichtigen. b) Zur Erforderlichkeit

73 Auf den ersten Blick könnte man an der Erforderlichkeit des Verbots, Saatgut nicht zugelassener Sorten in Verkehr zu bringen, zweifeln. Die genannten Ziele lassen sich nämlich weitgehend durch weniger einschneidende Kennzeichnungspflichten erreichen. (

74 Eine weitgehende Verwirklichung der Ziele reicht jedoch nicht, um die Erforderlichkeit auszuschließen. Eine Maßnahme ist bereits erforderlich, falls das mildere Mittel weniger wirksam ist. Dies ist vorliegend der Fall.

75 Kennzeichnungs- und Warnpflichten würden nämlich nicht gleichermaßen gewährleisten, dass die Abnehmer nur Saatgut erhalten, das die Zulassungsbedingungen erfüllt. Es wäre nicht auszuschließen, dass die Abnehmer sich trotzdem über die Qualität des Saatguts irren oder aus anderen Gründen, z. B. aufgrund des Preises, wegen Werbemaßnahmen oder aus Überzeugung, Saatgut verwenden, das nicht den Zulassungsbedingungen entspricht. Ob die – geringfügig – weiter reichende Verwirklichung von Regelungszielen durch das in Rede stehende Verbot ausreicht, um dieses zu rechtfertigen, ist keine Frage der Erforderlichkeit, sondern bei der Abwägung der Nachteile mit den Zielen zu untersuchen.

76 Allerdings ist die Verknüpfung der Sortenzulassung mit einem Verbot, nicht zugelassene Sorten in Verkehr zu bringen, nicht erforderlich, um den freien Verkehr mit Saatgut im Binnenmarkt zu ermöglichen. (Union kein Verbot erlassen. Vielmehr würde Art. 16 Abs. 1 der Gemüserichtlinie ausreichen, der den unionsweiten freien Verkehr der Sorten gewährleistet, die den Zulassungsbedingungen genügen.

77 Auch sind die Zulassungsregelungen nicht erforderlich, um Endverbraucher von aus den Sorten gewonnenen Lebensmitteln zu schützen. Dieses Ziel wird bereits durch das Lebensmittelrecht gewährleistet, etwa die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (c) Zur Abwägung der Vor- und Nachteile (Angemessenheit)

78 Somit ist zu prüfen, ob die Nachteile des Verkaufsverbots im Hinblick auf die Ziele, die landwirtschaftliche Produktivität zu fördern und die Abnehmer des Saatguts zu schützen, offensichtlich unangemessen sind. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob der Unionsgesetzgeber bei Ausübung seines Ermessens versucht hat, einen Ausgleich zwischen diesen Zielen auf der einen Seite und den wirtschaftlichen Interessen der Wirtschaftsteilnehmer auf der anderen Seite zu gewährleisten. (

79 Nachfolgend werde ich zunächst zeigen, dass der Gesetzgeber bis zum Erlass der Ausnahmerichtlinie für Gemüse keine Anstalten unternommen hat, die widerstreitenden Interessen auszugleichen, und anschließend, dass die Nachteile der Regelung auch offensichtlich außer Verhältnis zu ihren Vorteilen stehen. Abschließend untersuche ich, ob die Berücksichtigung der Ausnahmerichtlinie zu einem anderen Ergebnis führt. Zum Bemühen des Gesetzgebers, die betroffenen Interessen auszugleichen

80 Das Verbot, Saatgut nicht zugelassener Sorten in Verkehr zu bringen, beruht nach den Erwägungsgründen der zu untersuchenden Richtlinie und dem Vorbringen der meisten Beteiligten im vorliegenden Verfahren auf dem Gedanken, dass die verfolgten Ziele im Interesse der Wirtschaftsteilnehmer liegen. Eine hohe Produktivität und der Schutz vor Saatgut von Sorten, die nicht den Zulassungsbedingungen genügen, entsprechen dem wirtschaftlichen Interesse vieler Landwirte.

81 Die Regelung betrifft allerdings auch die Interessen von Wirtschaftsteilnehmern und Verbrauchern, die nicht primär an einer hohen Produktivität und Standardprodukten interessiert sind. Zugleich wird das Interesse der Allgemeinheit an der genetischen Vielfalt von landwirtschaftlichen Sorten berührt.

82 Wirtschaftsteilnehmer, deren Interesse sich nicht vorrangig auf Produktivität richtet, werden durch das bestehende System erheblich eingeschränkt. Saatgutproduzenten, Saatguthändler, Landwirte, aber auch die Nutzer landwirtschaftlicher Produkte können keine Sorten verwenden, die andere Eigenschaften haben als zugelassene Sorten. Wenn eine nicht zugelassene Sorte etwa anders schmeckt als die zugelassenen Sorten oder unter bestimmten Anbaubedingungen einen besseren Ertrag liefert, so kann sie trotzdem nicht angeboten werden. Auch Bemühungen um eine Weiterentwicklung von nicht

zugelassenen Sorten zu Sorten, die den Zulassungsbedingungen genügen, werden erschwert.

83 Zugleich wird die Auswahl der Verbraucher begrenzt. Sie erhalten weder Zugang zu Lebensmitteln oder anderen Produkten aus Sorten, die nicht den Zulassungsbedingungen entsprechen, noch können sie sie selbst – etwa in ihren eigenen Gärten – anbauen.

84 Die Beschränkung der Landwirte auf zugelassene Sorten reduziert schließlich die genetische Vielfalt auf den europäischen Feldern, da weniger Sorten angebaut werden und die Bestände dieser Sorten geringere genetische Unterschiede zwischen den einzelnen Exemplaren aufweisen. (

85 Die biologische Vielfalt wird zwar nicht ausdrücklich in den Verträgen als Ziel europäischer Politik genannt, doch hat sich die Union insbesondere durch das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (

86 Samenbanken und ein räumlich beschränkter Anbau können zwar dazu beitragen, die nicht zugelassenen Sorten zu erhalten, doch hängen derartige Maßnahmen typischerweise von staatlicher Finanzierung ab. Eine wirtschaftliche Nutzung der nicht zugelassenen Sorten würde dagegen ihre Erhaltung deutlich robuster absichern und auch praktisch zu größerer biologischer Vielfalt im Anbau führen.

87 Es ist nach den Erwägungsgründen und dem Vorbringen der Beteiligten, insbesondere des Rates und der Kommission, nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber diese Interessen bis zum Erlass der Ausnahmerichtlinie für Gemüse berücksichtigt hätte. Schon daher erscheint die Regelung offensichtlich unverhältnismäßig. Zur Abwägung der Nachteile und Ziele

88 Sollte der Gesetzgeber trotzdem eine – nicht dokumentierte – Abwägung vorgenommen haben, so hätte er das Ziel eines angemessenen Verhältnisses zwischen Nachteilen und Zielen offensichtlich verfehlt.

89 Die Vorteile des Verkaufsverbots gegenüber weniger einschneidenden Maßnahmen, etwa Kennzeichnungspflichten, beschränken sich – wie oben gezeigt (

90 Dagegen ist nicht zu befürchten, dass die europäische Landwirtschaft den Zugang zu qualitativ hochwertigem Saatgut verliert. Denn die Landwirte können auch ohne ein Verbot, nicht zugelassene Sorten in Verkehr zu bringen, die Sorten verwenden, die im Sortenkatalog aufgeführt sind und daher den Anforderungen genügen. Wegen der Ertragsqualitäten der zugelassenen Sorten ist auch kein spürbarer Verdrängungswettbewerb durch nicht zugelassene Sorten zu erwarten.

91 Darüber hinaus wurde zwischenzeitlich das Sortenschutzrecht (

92 Der Rat vertritt die Auffassung, es sei ein weiterer Vorteil des Vermarktungsverbots, dass die Verwendung nicht zugelassenen Saatguts überhaupt verhindert werde. Dieses Saatgut könne schädlich sein oder keine optimale landwirtschaftliche Produktion gewährleisten. Dieses Vorbringen verstehe ich dahin gehend, dass die Landwirte notfalls auch gegen ihren Willen faktisch zur Nutzung produktiver Sorten gezwungen werden sollen. Darin liegt jedoch nur ein sehr begrenzter Vorteil, da es grundsätzlich Aufgabe der Landwirte ist, darüber zu entscheiden, welche Sorten sie anbauen. Sie könnten auch ganz darauf verzichten, ihre Felder zu nutzen.

93 Die Nachteile des Verbots, Saatgut nicht zugelassener Sorten in Verkehr zu bringen, sind demgegenüber schwerwiegend. Sie betreffen – wie oben dargelegt – die unternehmerische Freiheit, die Verbraucher landwirtschaftlicher Produkte und die biologische Vielfalt in der Landwirtschaft.

94 Somit bleibt festzuhalten, dass die Nachteile des Verbots, Saatgut nicht zugelassener Sorten in Verkehr zu bringen, offensichtlich gegenüber seinen Vorteilen überwiegen. Zur Ausnahmerichtlinie

95 Die Ausnahmerichtlinie für Gemüse würde das bisherige Ergebnis allerdings zumindest für die Zeit seit dem 31. Dezember 2010 in Frage stellen, wenn sie die Nachteile der bisherigen Regeln ausreichend abschwächen würde.

96 Schon die Änderungsrichtlinie aus dem Jahr 1998 zeigt, dass der Gesetzgeber die Notwendigkeit eines Interessenausgleichs im Hinblick auf die biologische Vielfalt erkannt hatte. Diese Richtlinie führte Rechtsgrundlagen für begrenzte Ausnahmen von den strengen Zulassungsbedingungen ein, die in die Gemüserichtlinie übernommen wurden. Bevor die Kommission diese schließlich im Jahr 2009 mit dem Erlass der Ausnahmerichtlinie für Gemüsesaatgut anwandte, ließen diese Maßnahmen aber das Verbot unberührt, so dass sich die Interessenabwägung auch nicht änderte.

97 Mit der Ausnahmerichtlinie werden allerdings Möglichkeiten eröffnet, Saatgut für Sorten in Verkehr zu bringen, die bislang nicht zugelassen werden konnten. Zwar zwingt die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich, bestimmte Sorten zuzulassen, doch müssen die Mitgliedstaaten die von der Richtlinie eröffneten Spielräume in Übereinstimmung mit den Grundrechten des Unionsrechts ausüben. (

98 Folglich ist zu prüfen, ob die Ausnahmerichtlinie ausreichenden Raum für die Verwendung „alter Sorten“ eröffnet. Die Richtlinie enthält Regelungen für zwei Arten von Sorten, einerseits Erhaltungssorten und andererseits „für den Anbau unter besonderen Bedingungen gezüchtete Sorten“.

99 Die Zulassung von Erhaltungssorten setzt nach Art. 4 Abs. 2 der Ausnahmerichtlinie immer noch den Nachweis einer bestimmten Mindestqualität hinsichtlich der Unterscheidbarkeit, Beständigkeit und Homogenität voraus. Außerdem ist die Verwendung dieser Sorten erheblich eingeschränkt: Nach den Art. 13 und 14 darf Saatgut nur in den Ursprungsregionen oder ähnlichen Regionen angebaut und in Verkehr gebracht werden. Auch beschränken die Art. 15 und 16 in Verbindung mit Anhang I die Menge des Saatguts. Je nach Art darf jährlich für jede Sorte nur Saatgut für den Anbau auf 10 bis 40 Hektar erzeugt und in Verkehr gebracht werden.

100 Zwar bezweifelt Kokopelli, dass diese Regelungen einen angemessenen Ausgleich zwischen den Zielen der Produktivität und des Schutzes von Landwirten einerseits sowie der Erhaltung der genetischen Vielfalt in der Landwirtschaft andererseits herstellen. Doch kann nicht mehr festgestellt werden, dass die Vorteile des Systems der Sortenzulassung offensichtlich außer Verhältnis zur Beeinträchtigung des Interesses an genetischer Vielfalt stehen. Denn in geringem Maß ist nunmehr der Anbau von Sorten möglich, die hinsichtlich der Erhaltung pflanzengenetischer Ressourcen von Interesse sind, aber nicht den allgemeinen Anforderungen an eine Zulassung genügen. Und wenn die besonderen Anforderungen an die Unterscheidbarkeit, Beständigkeit und Homogenität dieser Sorten im Sinne des Prinzips der Verhältnismäßigkeit großzügig gefasst und ausgelegt werden, müsste eine Zulassung „alter Sorten“ grundsätzlich möglich sein.

101 Diese Regelungen zielen jedoch aufgrund der enthaltenen Einschränkungen nicht darauf ab, eine wirtschaftliche Nutzung der erfassten Sorten zu ermöglichen. Die Interessen der Wirtschaftsteilnehmer und der Verbraucher werden daher nicht ausreichend berücksichtigt.

102 Die Verwendung von Sorten, die für den Anbau unter besonderen Bedingungen gezüchtet wurden, ist weniger stark eingeschränkt, doch gelten engere Voraussetzungen für ihre Zulassung. Eine solche Sorte darf nach Art. 22 der Ausnahmerichtlinie an sich keinen Wert für den Anbau zu kommerziellen Zwecken haben und muss zum Anbau unter besonderen agrotechnischen, klimatischen oder pedologischen Bedingungen gezüchtet worden sein. Diese letztgenannte Bedingung dürften nur wenige „alte Sorten“ erfüllen. Daher mag diese Regelung die Verwendung bestimmter alter Sorten ermöglichen, doch ist sie zu eng gefasst, um insgesamt die Verhältnismäßigkeit der Regelungen über die Sortenzulassung zu gewährleisten.

103 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass auch nach Erlass der Ausnahmerichtlinie für Gemüse die Nachteile für Wirtschaftsteilnehmer und Verbraucher verbleiben, deren Zugang zu nicht zugelassenen „alten Sorten“ verhindert wird. Auch unabhängig von den Nachteilen für die biologische Vielfalt stehen sie offensichtlich außer Verhältnis zu den Vorteilen des Verbots, ohne dass der Gesetzgeber sich um einen Ausgleich bemüht hätte. d) Zwischenergebnis

104 Daher ist festzustellen, dass die Nachteile des in Art. 3 Abs. 1 der Gemüserichtlinie niedergelegten Verbots, Saatgut von Sorten zu verkaufen, die nicht nachweislich unterscheidbar, beständig und hinreichend homogen sind sowie ggf. einen befriedigenden landeskulturellen Wert besitzen, außer Verhältnis zu seinen Zielen stehen. Diese Bestimmung ist folglich ungültig. 3. Zur freien wirtschaftlichen Betätigung

105 Weiterhin ist zu klären, ob das Verbot mit dem Grundrecht auf freie wirtschaftliche Betätigung vereinbar ist.

106 Die freie wirtschaftliche Betätigung wird als unternehmerische Freiheit durch Art. 16 der Charta der Grundrechte geschützt, die seit dem Vertrag von Lissabon gemäß Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 EUV den gleichen Rang genießt wie die Verträge. (

107 Dass die Vermarktungsregelungen für Saatgut diese Freiheit beschränken, liegt auf der Hand: Ohne Zulassung der Sorte darf man ihr Saatgut nicht in Verkehr bringen und kann es auch nicht erwerben, um es anzubauen.

108 Nach Art. 52 der Charta der Grundrechte muss jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. (

109 Die Rechtfertigung von Eingriffen in die unternehmerische Freiheit muss daher den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit genügen. (

110 Allerdings ist bei der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zur Rechtfertigung einer Beschränkung der freien unternehmerischen Betätigung zu beachten, dass nicht alle Nachteile des Verkaufsverbots mit seinen Zielen abzuwägen sind, sondern nur der Eingriff in das untersuchte Grundrecht, d. h. vor allem die in Nr. 82 dargelegten Einschränkungen für Saatgutproduzenten, Saatguthersteller und Landwirte. Aber auch bei dieser begrenzten Abwägung komme ich zu dem Ergebnis, dass das Verkaufsverbot offensichtlich unverhältnismäßig ist.

111 Daher ist die Beschränkung des Rechts auf freie unternehmerische Betätigung nach Art. 16 der Charta durch Art. 3 Abs. 1 der Gemüserichtlinie nicht gemäß Art. 52 Abs. 1 der Charta gerechtfertigt. Die Bestimmung ist somit auch wegen Verletzung dieses Grundrechts ungültig. 4. Zum freien Warenverkehr

112 Das Verbot, Saatgut nicht zugelassener Sorten in Verkehr zu bringen, könnte darüber hinaus im Widerspruch zur Warenverkehrsfreiheit stehen.

113 Das in Art. 34 AEUV vorgesehene Verbot von mengenmäßigen Beschränkungen sowie von Maßnahmen gleicher Wirkung gilt nicht nur für nationale Maßnahmen, sondern auch für Maßnahmen der Unionsorgane. (

114 Das Verbot beschränkt zwangsläufig den Handel. Da auch diese Beschränkung nur gerechtfertigt ist, wenn sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt (5. Zur Gleichbehandlung oder Nichtdiskriminierung

115 Schließlich ist die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung bzw. dem Diskriminierungsverbot zu prüfen. Dieser mittlerweile auch in Art. 20 der Charta der Grundrechte verankerte Grundsatz verlangt, dass gleiche Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleichbehandelt werden, sofern eine solche Behandlung nicht objektiv gerechtfertigt ist. (

116 Die vorliegende Ungleichbehandlung liegt darin, dass Saatgut zugelassener Sorten verkauft werden darf, Saatgut nicht zugelassener Sorten dagegen nicht. Das Verkaufsverbot beruht darauf, dass die

Zulassungsbedingungen nicht nachgewiesen sind. Das Fehlen dieses Nachweises ist ein Unterschied zwischen beiden Sorten, der grundsätzlich auch eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen würde, z. B. die Verpflichtung, das Saatgut nicht zugelassener Sorten besonders zu kennzeichnen.

117 Die Nachteile eines Verkaufsverbots stehen dagegen, wie bereits dargelegt, außer Verhältnis zu den Zielen der Regelung. Daher ist die Ungleichbehandlung nicht gerechtfertigt und das Verbot auch wegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung ungültig. 6. Ergebnis

118 Als Zwischenergebnis bleibt festzuhalten, dass das in Art. 3 Abs. 1 der Gemüserichtlinie niedergelegte Verbot, Saatgut von Sorten zu verkaufen, die nicht nachweislich unterscheidbar, beständig und hinreichend homogen sind sowie gegebenenfalls einen befriedigenden landeskulturellen Wert besitzen, wegen Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, der unternehmerischen Freiheit gemäß Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der Freiheit des Warenverkehrs nach Art. 34 AEUV sowie des Grundsatzes der Gleichbehandlung nach Art. 20 der Charta ungültig ist. D – Zur Sortenkatalogrichtlinie

119 Abschließend ist zu prüfen, ob das Ergebnis der Prüfung von Art. 3 Abs. 1 der Gemüserichtlinie auf die Sortenkatalogrichtlinie übertragen werden muss.

120 Anders als Art. 3 Abs. 1 der Gemüserichtlinie sieht die Sortenkatalogrichtlinie nicht ausdrücklich vor, dass Saatgut nur in Verkehr gebracht werden darf, wenn seine Sorte amtlich zugelassen ist.

121 Nach Art. 1 Abs. 1 der Sortenkatalogrichtlinie regelt sie die Zulassung von Sorten, deren Saat- oder Pflanzgut gewerbsmäßig in den Verkehr gebracht werden darf. Auch bezieht sich Art. 3 Abs. 1 im Zusammenhang mit den Zulassungsbedingungen auf „zum Verkehr amtlich zugelassene Sorten“.

122 Es ist möglich, diese Bestimmungen der Sortenkatalogrichtlinie so zu lesen, dass nur Saatgut zugelassener Sorten in Verkehr gebracht werden darf. Ein solches Verbot wäre aus den gleichen Gründen ungültig wie Art. 3 Abs. 1 der Gemüserichtlinie. Diese Auslegung ist aber nicht zwingend.

123 Vielmehr könnte man die Zulassung nur dahin gehend verstehen, dass sie Voraussetzung einer Eintragung der Sorte in den Katalog ist und den Nachweis der Zulassungsvoraussetzungen bestätigt. Dies ist vorzuziehen, da ein Rechtsakt der Union nach einem allgemeinen Auslegungsgrundsatz nach Möglichkeit so auszulegen ist, dass seine Gültigkeit nicht in Frage steht. (

124 Da eine solche grundrechtskonforme Auslegung möglich ist, steht die Gültigkeit der Sortenkatalogrichtlinie nicht in Frage. V – Ergebnis

125 Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden: 1. Das in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2002/55/EG niedergelegte Verbot, Saatgut von Sorten zu verkaufen, die nicht nachweislich unterscheidbar, beständig und hinreichend homogen sind sowie gegebenenfalls einen befriedigenden landeskulturellen Wert besitzen, ist wegen Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, der unternehmerischen Freiheit gemäß Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der Freiheit des Warenverkehrs nach Art. 34 AEUV sowie des Grundsatzes der Gleichbehandlung nach Art. 20 der Charta der Grundrechte ungültig. 2. Die Prüfung des Vorabentscheidungsersuchens hat dagegen nichts ergeben, was die Gültigkeit der übrigen Bestimmungen der Richtlinie 2002/55/EG sowie der Richtlinie 98/95/EG, der Richtlinie 2002/53/EG und der Richtlinie 2009/145/EG in Frage stellen würde.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge der Generalanwältin vom 19.01.2012 – C-59/11, ECLI:EU:C:2012:28

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 27.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Originalsprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted.

Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/2012-01-19/c-59-11>