SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT CHRISTINE STIX-HACKL

vom 8. Oktober 2002 [1]

I — Einleitung

1. Im vorliegenden Verfahren geht es um die Frage, ob das Gemeinschaftsrecht einer nationalen Vorschrift entgegensteht, die den Anbau von Hanf verbietet, d. h. eines Erzeugnisses, für das eine gemeinsame Marktorganisation besteht.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht*

1. *Primärrecht*

2. Aus Artikel 32 Absätze 2 EG und 3 EG ergibt sich, dass auf die in Anhang I aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes Anwendung finden, soweit in den Artikeln 33 EG bis 38 EG nicht etwas anderes bestimmt ist. Zu den auf landwirtschaftliche Erzeugnisse anwendbaren Vorschriften gehören auch die Artikel 28 EG und 30 EG.

3. Nach Artikel 32 Absatz 3 EG sind die Erzeugnisse, für welche die Artikel 33 EG bis 38 EG gelten, in der Liste des Anhangs I des EG-Vertrags aufgeführt. Diese Liste enthält unter Nummer 57.01 den Eintrag „Hanf (Cannabis sativa), roh, geröstet, geschwungen, gehechelt oder anders bearbeitet, jedoch nicht versponnen; Werg und Abfälle (einschließlich Reissspinnstoff)".

2. *Abgeleitetes Recht*

a) Verordnung (EWG) Nr. 1308/70

4. Auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens war die — mehrfach geänderte — Verordnung (EWG) Nr. 1308/70 des Rates vom 29. Juni 1970 über die gemeinsame Marktorganisation für Flachs und Hanf [2] anzuwenden. Deren

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 146, S. 1.

Artikel 4 Absatz 1 sah in der hier maßgeblichen Fassung u. a. Folgendes vor:

„Für in der Gemeinschaft erzeugten Flachs und Hanf wird eine Beihilfe eingeführt.

Die Beihilfe für Hanf wird jedoch nur dann gewährt, wenn der Hanf aus Saatgut von Sorten stammt, die bestimmte noch festzulegende Garantien hinsichtlich des Gehalts des geernteten Erzeugnisses an rauscherzeugenden Stoffen bieten.

..."

„Der steigende Drogenverbrauch in der Gemeinschaft ist eine Gefahr für die Volksgesundheit.

Der Hanfstängel enthält in bestimmten Fällen gewisse rauscherzeugende Substanzen. Andererseits ist der gemeinschaftliche Hanfanbau in bestimmten Regionen der Gemeinschaft von nicht geringem Interesse. Um zu vermeiden, dass die vorgenannte Gefahr durch den gemeinschaftlichen Hanfanbau sowie durch die Einfuhren von Rohhanf und Hanfsaaten vergrößert wird, ist die Gewährung der Beihilfe gemäß Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1308/70 des Rates vom 29. Juni 1970 über die gemeinsame Marktorganisation für Flachs und Hanf, zuletzt geändert durch die Beitrittsakte von 1979, auf Sorten zu beschränken, die ausreichende Garantien für die Volksgesundheit bieten und die Einfuhr von Hanf und Hanfsaaten zu verbieten, die keine solchen Garantien bieten."

b) Verordnung (EWG) Nr. 619/71

5. Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1308/70 wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 1430/82 des Rates vom 18. Mai 1982 über einschränkende Maßnahmen bei der Einfuhr von Hanf und Hanfsaaten und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1308/70 hinsichtlich Hanf[3], eingefügt. Deren erster und zweiter Erwägungsgrund lauten:

6. Die Grundregeln für die Gewährung einer Beihilfe für Flachs und Hanf wurden, gestützt insbesondere auf Artikel 4 der Verordnung Nr. 1308/70, mit der Verordnung (EWG) Nr. 619/71 des Rates vom 22. März 1971 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung einer Beihilfe für Flachs und Hanf[4] fixiert. Deren Artikel 3 Absatz 1 sah in der für den verfahrens-

3 — ABl. L 162, S. 27.

4 — ABl. L 72, S. 2.

gegenständlichen Sachverhalt maßgeblichen Fassung [5] u. a. Folgendes vor:

„... Die Beihilfe wird nur für Hanf gewährt, der nach der Kornbildung geerntet wird und aus zertifiziertem Saatgut von Sorten stammt, die in einer nach dem Verfahren des Artikels 12 der Verordnung (EWG) Nr. 1308/70 aufzustellenden Liste aufgeführt sind. In diese Liste werden nur Sorten aufgenommen, bei denen ein Mitgliedstaat durch Analyse festgestellt hat, dass das Gewicht von THC (Tetrahydrocannabinol) im Vergleich zum Gewicht einer Probe mit konstantem Gewicht folgende Prozentsätze nicht übersteigt:

— 0,3 % für die Beihilfegewährung in den Wirtschaftsjahren 1998/1999 bis 2000/2001;

— 0,2 % für die Beihilfegewährung in den nachfolgenden Wirtschaftsjahren."

c) Verordnung (EG) Nr. 1673/2000

7. Die Verordnung (EG) Nr. 1673/2000 des Rates vom 27. Juli 2000 über die gemeinsame Marktorganisation für Faserflachs und -hanf [6] legt die ab dem Wirtschaftsjahr 2001/2002 geltenden Regeln fest. Ihr Artikel 1 Absatz 3 bestimmt, dass diese Verordnung unbeschadet der in der Verordnung Nr. 1251/1999 vorgesehenen Maßnahmen gilt.

8. Artikel 13 der Verordnung Nr. 1673/2000 hebt mit Wirkung vom 1. Juli 2001 u. a. die Verordnungen Nr. 1308/70 und Nr. 619/71 auf. Artikel 16 bestimmt, dass die Verordnungen Nr. 1308/70 und Nr. 619/71 noch in Bezug auf die Wirtschaftsjahre 1998/1999, 1999/2000 und 2000/2001 gelten, also bis 30. Juni 2001.

B — *Nationales Recht*

9. Nach § 1 Narkotikastrafflag [1968:64] (Betäubungsmittelstrafgesetz) ist es untersagt, ohne die erforderliche Genehmigung Betäubungsmittel anzubauen oder auf andere Weise damit umzugehen.

5 — In der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1420/98 des Rates vom 26. Juni 1998 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 619/71 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung einer Beihilfe für Flachs und Hanf (ABl. L 190, S. 7).

6 — ABl. L 193, S. 16.

10. Gemäß § 6 des Narkotikastrafflag ist bei Betäubungsmitteln, die Gegenstand einer Straftat waren, die Einziehung anzuordnen.

11. Nach Anlage 1 zur Förordning [1992:1554] om kontroll av narkotika (Betäubungsmittelkontrollverordnung) handelt es sich bei den oberirdischen Teilen aller angebauten Pflanzen der Gattung Cannabis (mit Ausnahme des Samens), aus denen das Harz nicht extrahiert wurde und unabhängig davon, unter welcher Bezeichnung sie vorkommen, um Betäubungsmittel. Auf den Gehalt von Tetrahydrocannabinol (THC) kommt es in diesem Zusammenhang nicht an.

12. Nach § 2 des Lag (1992:860) om kontroll av narkotika (Betäubungsmittelkontrollgesetz) dürfen Betäubungsmittel — außer für medizinische oder wissenschaftliche Zwecke oder aus einem besonders begründeten öffentlichen Interesse — insbesondere nicht eingeführt, erzeugt, ausgeführt, zum Verkauf angeboten oder besessen werden.

13. Für die Erzeugung, einschließlich des Anbaus, von Betäubungsmitteln bedarf es gemäß §§ 4 und 8 des Betäubungsmittelkontrollgesetzes einer Genehmigung durch das schwedische Läkemedelsverk (Amt für Heilmittel).

III — Sachverhalt und Ausgangsverfahren

14. Herr Ulf Hammarsten baute im Frühjahr 2001 auf seinem Gut in Schweden so genannten Industriehanf an. Die Anbaufläche umfasste etwa 1 ha. Die Pflanzen wurden nach schwedischem Betäubungsmittelrecht beschlagnahmt.

15. Im Verfahren vor dem Halmstads Tingsrätt hat der Staatsanwalt die Einziehung des beschlagnahmten Cannabis beantragt. Dies hat die Frage aufgeworfen, ob das schwedische Recht, wonach alle Pflanzen der Gattung Cannabis, also auch so genannter Industriehanf, als Betäubungsmittel angesehen und damit von den Straf- und Einziehungsbestimmungen des Betäubungsmittelstrafgesetzes erfasst werden, gegen Gemeinschaftsrecht, insbesondere gegen Artikel 28 EG, verstößt.

16. Bei dem beschlagnahmten Cannabis handelt es sich um so genannten Industriehanf. Diese Cannabisart ist nach Auffassung des Tingsrätt als landwirtschaftliches Erzeugnis anzusehen und unterliege den Vorschriften der gemeinsamen Organisation der Märkte für Flachs und Hanf, die zur Fasererzeugung angebaut werden. Das EG-Recht lasse daher den Anbau von Hanf unter bestimmten Voraussetzungen zu, wobei es sich um genehmigte Sorten handelt, deren THC-Gehalt 0,3% (0,2% vom Wirtschaftsjahr 2001/2002 an) nicht übersteigt.

IV — Vorlagefragen

17. Das Halmstads Tingsrätt unterbrach das Verfahren und legte dem Gerichtshof folgende Fragen vor:

1. Erlaubt es Artikel 28 des Römischen Vertrages, dass ein Mitgliedstaat den aufgrund von EG-Verordnungen zulässigen Anbau von und anderweitigen Umgang mit so genanntem Industriehanf verbietet?

2. Wenn die Frage verneint wird: Kann unter Hinweis auf Artikel 30 des Römischen Vertrages dennoch eine Ausnahme gemacht werden, so dass ein solches Verbot nicht gegen EG-Recht verstößt?

3. Wenn die Frage verneint wird: Kann das schwedische Verbot aus einem anderen Grund gerechtfertigt werden?

V — Vorbringen der Beteiligten

A — *Schwedische Regierung*

18. Die schwedische Regierung bringt vor, dass der freie Warenverkehr ein grundlegendes Prinzip der Gemeinschaft darstelle und dass selbst die gemeinschaftliche Regelung betreffend Industriehanf auf dieses Prinzip gestützt sei. Die betreffende gemeinsame Marktorganisation sehe kein Verbot mengenmäßiger Beschränkungen vor, weshalb die Artikel 28 EG und 30 EG für die Frage der Vereinbarkeit der schwedischen Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht einschlägig seien.

19. Im vorliegenden Fall seien die Kriterien des Urteils Keck und Mithouard[7] erfüllt. Das bedeute, dass Artikel 28 EG einem Verbot wie dem der schwedischen Regelung nicht entgegenstehe. Diese Vorschrift habe allein den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen zum Ziel und bezwecke nicht die Regelung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten. Des Weiteren sei sie auf schwedische Er-

7 — Urteil vom 24. November 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-267/91 und C-268/91 (Keck und Mithouard, Slg. 1993, I-6097).

zeuger wie Importeure unterschiedslos anwendbar.

20. Sollte die verfahrensgegenständliche Regelung dennoch als von Artikel 28 EG verbotene Maßnahme zu qualifizieren sein, sei sie mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar, weil sie für die Erreichung des angestrebten Zweckes erforderlich sei.

21. Die schwedische Regierung macht darauf aufmerksam, dass Cannabis sowohl in Liste I als auch in Liste IV der „Einzigen Suchgiftkonvention" aus 1961 angeführt sei. Liste IV enthalte diejenigen Substanzen, die den strengsten Kontrollmaßnahmen zu unterliegen haben. Dieses Übereinkommen lege bloß Mindeststandards fest und die Staaten hätten die Befugnis, strengere Regeln zu erlassen, die bis zum Verbot reichen könnten. Nach dem Übereinkommen komme es auch nicht auf den THC-Gehalt an. Der Anbau zu industriellen Zwecken sei nicht erfasst.

22. Sicherlich stünden für den Anbau von Industriehanf Beihilfen zu und sei dieser Anbau nach Gemeinschaftsrecht erlaubt. Doch verfolge das Landwirtschaftsrecht der EG, insbesondere die gemeinsame Marktorganisation, ein anderes Ziel als die schwedische Regelung. Letztere solle ein hohes Niveau des Gesundheitsschutzes sicherstellen, wie es in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe p EG vorgesehen sei.

23. Nach Auffassung der schwedischen Regierung erhöhe der Anbau von Industriehanf in Schweden das Risiko des Anbaus von Hanf mit hohem THC-Gehalt erheblich, weil man die verschiedenen Sorten mit bloßem Auge nicht unterscheiden könne, sondern dafür Laboranalysen benötige. Des Weiteren wiesen erst die reifen Pflanzen den Maximalgehalt auf. Daher sei es ein Leichtes, den Anbau illegaler Pflanzen zu verschleiern. Desgleichen könne die Regelung betreffend Industriehanf die Akzeptanz für andere Sorten erhöhen.

24. Aus diesen Gründen sei das umfassende Verbot gerechtfertigt. Die schwedische Regierung schlägt deshalb vor, die erste Vorlagefrage zu bejahen, d. h., Artikel 28 EG so auszulegen, dass er dem Verbot nicht entgegensteht. Gegebenenfalls sei auch die zweite Vorlagefrage zu bejahen, d. h., dass gemäß Artikel 30 EG ein solches Verbot erlaubt sei. Im Hinblick auf die auf die ersten beiden Fragen zu gebenden Antworten sei es nicht erforderlich, die dritte Frage

betreffend einen eventuellen anderen Rechtfertigungsgrund zu beantworten.

B — *Kommission*

25. Eingangs weist die Kommission darauf hin, dass sich zwar die Vorlagefragen auf die Artikel 28 EG und 30 EG beziehen, es jedoch angezeigt erscheint, deren Verhältnis zu den Bestimmungen der gemeinsamen Marktorganisation zu untersuchen.

26. Wenn die nationalen Vorschriften sowohl einer gemeinsamen Marktorganisation als auch den Bestimmungen des Vertrages über den Gemeinsamen Markt widersprechen, kommt nach Auffassung der Kommission die von der Rechtsprechung im Fall Pigs and Bacon Commission [8] aufgestellte Regel zur Anwendung, wonach „in einem Rechtsstreit, der einen von einer gemeinsamen Marktorganisation erfassten Agrarsektor betrifft, vorrangig das sich unter diesem Blickwinkel stellende Problem zu prüfen ist, da Artikel 38 Absatz 2 EG-Vertrag [nach Änderung jetzt Artikel 32 Absatz 2 EG] den Vorrang der im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik erlassenen besonderen Bestimmungen vor den allgemeinen Vertragsbestimmungen über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes sicherstellt". Aus Randnummer 23 des Urteils in der Rechtssache Pigs and Bacon Commission ergebe sich, dass es in dem Fall, in dem nationale Maßnahmen mit einer gemeinsamen Marktorganisation nicht vereinbar seien, nicht mehr erforderlich sei, deren Vereinbarkeit mit den Vertragsbestimmungen über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes zu prüfen.

27. Die Kommission macht aber darauf aufmerksam, dass nationale Maßnahmen im Bereich einer gemeinsamen Marktorganisation nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes für unvereinbar mit den Bestimmungen über den freien Warenverkehr erklärt werden können. Den Mitgliedstaaten sei nicht erlaubt, Maßnahmen zu ergreifen, die eine gemeinsame Marktorganisation beeinträchtigen. Die Schaffung einer gemeinsamen Marktorganisation bewirke aber nicht, dass die landwirtschaftlichen Erzeuger jeder nationalen Regelung entzogen seien, die andere Ziele als die gemeinsame Marktorganisation verfolge.

28. Hinsichtlich der Vorlagefragen sei der Kommission zufolge daher vor der Vereinbarkeit der schwedischen Regelung mit den Artikeln 28 EG und 30 EG deren Vereinbarkeit mit der gemeinsamen Marktorganisation zu prüfen.

8 — Urteil vom 26. Juni 1979 in der Rechtssache 177/78 (Pigs and Bacon Commission/McCarren, Slg. 1979, 2161, Randnr. 9).

29. Hinsichtlich der Vereinbarkeit der schwedischen Regelung mit der gemeinsamen Marktorganisation sei auf den relevanten Zeitraum hinzuweisen, in dem sich der Ausgangssachverhalt verwirklicht habe, nämlich das Frühjahr 2001. Ausgehend vom Grundsatz, wonach in einem Strafverfahren, d. h. in casu für Herrn Hammarsten, die jeweils günstigere Regelung zur Anwendung komme, sei nicht nur die damals anwendbare, sondern auch die nachfolgende Gemeinschaftsregelung maßgeblich. Dabei gelangt die Kommission zur Auffassung, dass ein Mitgliedstaat wegen des Bestehens einer gemeinsamen Marktorganisation für ein bestimmtes Erzeugnis dessen Anbau nicht verbieten dürfe.

30. Hinsichtlich der Vorschriften des freien Warenverkehrs vertritt die Kommission die Auffassung, dass Artikel 28 EG einem Mitgliedstaat nicht gestatte, den Anbau erlaubter Sorten zu verbieten.

31. Zur zweiten Frage bringt die Kommission vor, dass eine Rechtfertigung über Artikel 30 EG die Verhältnismäßigkeit der nationalen Maßnahme voraussetze, insbesondere dass sie die gemeinsame Marktorganisation nicht beeinträchtige. Schwierigkeiten bei der Kontrolle bildeten keinen tauglichen Rechtfertigungsgrund. Hinsichtlich der Kontrollen verweist die Kommission im Übrigen auf eine von ihr erlassene Verordnung [9].

32. Was eventuelle Widersprüche zwischen dem Vertrag und den Verpflichtungen aus einem internationalen Abkommen betreffe, weist die Kommission darauf hin, dass sich die von Schweden genannte Konvention nicht auf den hier gegenständlichen Industriehanf beziehe.

33. Hinsichtlich des Gesundheitsschutzes macht die Kommission darauf aufmerksam, dass auch die einschlägige gemeinsame Marktorganisation dieses Ziel berücksichtige.

34. Die Kommission schlägt vor, auf die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass ein nationales Verbot des Anbaus von Hanf, das einen anderen Zweck als die gemeinsame Marktorganisation verfolgt, nicht als erforderlich angesehen werden könne, das Leben oder die Gesundheit von Menschen zu schützen, wenn das Verbot Mechanismen der gemeinsamen Markt-

9 — Verordnung (EG) Nr. 1177/2000 vom 31. Mai 2000 (ABl. L 131, S. 38).

organisation beeinträchtigt und weniger restriktive Maßnahmen möglich sind.

35. Die dritte Vorlagefrage hält die Kommission für zu allgemein, weshalb eine Antwort darauf nicht gegeben werden könne.

VI — Würdigung

36. Eingangs ist auf das von der schwedischen Regierung vorgebrachte Argument einzugehen, wonach Schweden aufgrund der „Einzigen Suchtgiftkonvention" völkerrechtlich verpflichtet sei, den Anbau von Hanf zu verbieten. Diesbezüglich ist mit der Kommission zu Recht darauf hinzuweisen, dass das fragliche Übereinkommen auf Cannabis, der zu industriellen Zwecken angebaut wird, keine Anwendung findet.

37. Das Gleiche gilt nach dem auch für Schweden geltenden Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtgiften und psychotropen Stoffen, das in seinem Artikel 3 Absatz 1 lediglich den Anbau zum Zweck der Gewinnung von Suchtgiften verbietet. Artikel 14 dieses Übereinkommens verpflichtet die Vertragsparteien außerdem nur dazu, Maßnahmen zur Verhinderung des unerlaubten Anbaus zu ergreifen, d. h. nicht dazu, jedweden Anbau zu verhindern.

38. Hinsichtlich der Vorlagefragen ist darauf aufmerksam zu machen, dass sich diese zwar ausdrücklich auf die Auslegung des Primärrechts beziehen, aber in ihnen auch ein Hinweis auf das abgeleitete Recht enthalten ist, nämlich auf eine gemeinsame Marktorganisation.

39. Selbst wenn die Fragen in erster Linie auf die Auslegung von primärrechtlichen Vorschriften abzielen, kann es angezeigt sein, zusätzlich oder allenfalls statt dessen andere Vorschriften des Gemeinschaftsrechts auszulegen, und zwar solche, die auf das Ausgangsverfahren anwendbar sind, um dem nationalen Richter eine für die Lösung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits nützliche Antwort zu geben. Dazu ist es zunächst erforderlich, die anwendbaren Rechtsvorschriften zu ermitteln.

40. Hinsichtlich des anwendbaren Gemeinschaftsrechts ist klarzustellen, dass sich das Ausgangsverfahren nur auf Hanf mit einem THC-Gehalt von weniger als 0,3% bezieht, also auf Erzeugnisse, die von einer gemeinsamen Marktordnung erfasst werden. Dass sich die schwedische Regelung auch auf andere Erzeugnisse bezieht, ist nicht Gegenstand des Vor-

lageverfahrens und daher für die Beantwortung der Vorlagefrage ohne Belang.

1. *Anwendbares Gemeinschaftsrecht*

41. In diesem Zusammenhang ist an den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsatz zu erinnern, wonach bei Normenkollision die Vorschriften des abgeleiteten Rechts die Vorschriften des Primärrechts verdrängen, d. h., z. B. die Vorschriften einer gemeinsamen Marktorganisation vorrangig anzuwenden sind. Daher ist zuerst zu prüfen, ob der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens unter Vorschriften des abgeleiteten Rechts fällt. Die Reihenfolge der Prüfschritte hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung folgendermaßen formuliert:

„... dass in einem Rechtsstreit, der einen von einer gemeinsamen Marktorganisation erfassten Agrarsektor betrifft, vorrangig das sich unter diesem Blickwinkel stellende Problem zu prüfen ist, da Artikel 38 Absatz 2 EWG-Vertrag den Vorrang der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik erlassenen besonderen Bestimmungen vor den allgemeinen Vertragsbestimmungen über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes sicherstellt" [10].

42. Im Folgenden ist also zu prüfen, ob für das verfahrensgegenständliche Erzeugnis eine gemeinsame Marktordnung besteht, und wenn ja, welche Vorschriften auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens anwendbar sind.

43. Die Grundsätze der für das verfahrensgegenständliche Erzeugnis, also für Industriehanf, geltenden Vorschriften sind der Verordnung Nr. 1308/71 in der im maßgeblichen Zeitraum, d. h. im Frühjahr 2001 geltenden Fassung, zu entnehmen. Einschlägig sind des Weiteren die in der Verordnung Nr. 619/71 festgelegten Voraussetzungen für den Erhalt einer Beihilfe für Industriehanf.

44. Zur rechtlichen Bedeutung von gemeinsamen Marktordnungen für das nationale Recht hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung klargestellt, dass nationale

10 — Urteil in der Rechtssache 177/78 (zitiert in Fußnote 8), Randnr. 9; vgl. auch die Urteile vom 1. April 1982 in den verbundenen Rechtssachen 141/81, 142/81 und 143/81 (Holdijk u. a., Slg. 1982, 1299, Randnr. 12) und vom 6. Oktober 1987 in der Rechtssache 118/86 (Nertsvöderfabriek Nederland, Slg. 1987, 3883, Randnr. 12).

Maßnahmen gemeinsame Marktordnungen nicht beeinträchtigen dürfen [11].

45. Eine solche Beeinträchtigung liegt nun in der Wirkung des Verbots des Anbaus von Industriehanf. Dieses hat nämlich zur Folge, dass die am Anbau Interessierten wegen des Verbots den Anbau unterlassen und so auch um die in Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 619/71 vorgesehene Möglichkeit gebracht werden, für geernteten Industriehanf eine Beihilfe zu erhalten.

46. Hinsichtlich der Erzeugnisse, die unter eine gemeinsame Marktordnung fallen, gelten also diese von der Rechtsprechung entwickelten Vorgaben.

47. Ob die schwedischen Regelungen sich ausschließlich oder nur zum Teil auf Erzeugnisse beziehen, die unter eine solche Marktordnung fallen, ist jedoch eine Frage, die letztlich vom nationalen Richter zu entscheiden ist. Für Industriehanf, um den allein es im Ausgangsverfahren geht, liegt die Antwort jedoch auf der Hand.

11 — Urteile vom 19. März 1998 in der Rechtssache C-1/96 (Compassion in World Farming, Slg. 1998, I-1251, Randnr. 41) und vom 25. November 1986 in der Rechtssache 148/85 (Forest, Slg. 1986, 3449, Randnr. 14).

2. Eventuelle Rechtfertigung eines nationalen Verbots im Lichte des Primärrechts

48. Damit eine nationale Regelung im Lichte des Primärrechts als gerechtfertigt qualifiziert werden kann, ist zunächst erforderlich, dass nicht die Vorschriften des abgeleiteten Rechts, sondern die des Primärrechts anwendbar sind.

49. Im vorliegenden Fall geht es um die eventuelle Anwendbarkeit der Regeln des freien Warenverkehrs, insbesondere der Artikel 28 EG und 30 EG. Zunächst ist zu untersuchen, ob die verfahrensgegenständlichen schwedischen Maßnahmen, d. h. die verschiedenen Verbote und die Beschlagnahme, Maßnahmen gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne von Artikel 28 EG darstellen. Diesbezüglich genügt es, mit der Kommission darauf hinzuweisen, dass das schwedische Regelungswerk insgesamt — auch — den innergemeinschaftlichen Handel von Waren betrifft. So behindern die in Schweden geltenden Verbote betreffend Industriehanf sowie die Beschlagnahme den Handel dieses Produkts, welches in der Fasererzeugung Verwendung findet.

50. Hingegen bleiben für den vorliegenden Fall insofern Zweifel an der Anwendbarkeit der Regeln des freien Warenverkehrs bestehen, als das Ausgangsverfahren keine

Hinweise auf ein grenzüberschreitendes Element enthält. Das aber ist nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes [12] Voraussetzung dafür, dass der Gerichtshof Vorlagefragen betreffend die Auslegung von Grundfreiheiten beantworten kann.

51. Die Normen des Primärrechts — in diesem Zusammenhang die Vorschriften betreffend die Rechtfertigung nationaler Maßnahmen — kommen dann zur Anwendung, soweit der zu beurteilende Sachverhalt noch nicht durch Vorschriften des abgeleiteten Rechts geregelt ist. Im vorliegenden Fall setzt das die Erfüllung von folgenden zwei Kriterien voraus: Erstens hat die nationale Regelung ein Ziel zu verfolgen, das vom abgeleiteten Gemeinschaftsrecht nicht erfasst wird. Zweitens hat die nationale Regelung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu entsprechen.

52. Die erste Voraussetzung ist nach der Rechtsprechung so zu verstehen, dass „die Schaffung einer gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte gemäß Artikel 40 des Vertrages nicht [bewirkt], dass die landwirtschaftlichen Erzeuger jeder nationalen Regelung entzogen sind, die andere Ziele als die gemeinsame Organisation verfolgt, die aber, weil sie sich auf die Produktionsbedingungen auswirkt, Umfang und Kosten der nationalen Produktion und damit das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes in diesem Sektor beeinflussen kann. Das Verbot jeder Diskriminierung zwischen den Erzeugern innerhalb der Gemeinschaft, das in Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 des Vertrages ausgesprochen wird, bezieht sich auf die mit der gemeinsamen Organisation verfolgten Ziele und nicht auf die unterschiedlichen Produktionsbedingungen, die sich aus einzelstaatlichen Regelungen allgemeiner Art ergeben, mit denen andere Ziele verfolgt werden“ [13].

53. Wie aus den ersten beiden Erwägungsgründen der Verordnung Nr. 1430/82 hervorgeht, dient bereits die einschlägige Marktordnung dem von der schwedischen Regelung verfolgten Ziel, nämlich dem Gesundheitsschutz. Da es folglich schon an der ersten Voraussetzung fehlt, nämlich daran, dass das nationale Recht ein Ziel verfolgt, das nicht auch vom abgeleiteten Recht verfolgt wird, ist es nicht erforderlich, zu prüfen, ob die schwedische Regelung den drei Voraussetzungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entspricht [14].

54. Hinzuzufügen ist, dass das schwedische Recht ein Verbot vorsieht. Das lässt auf den ersten Blick darauf schließen, dass sich Schweden für eine der am meisten einschneidenden Maßnahmen entschieden hat. Wie die Kommission ausführt, bestünde nämlich auch die Möglichkeit, für den Anbau eine Bewilligung zu verlangen, die auch bestimmte Auflagen vorsehen kann.

12 — Siehe dazu nur das Urteil von 23. Oktober 2001 in der Rechtssache C-510/99 (Tridon, Slg. 2001, I-7777, Randnr. 46) und die dort zitierte Rechtsprechung.

13 — Urteil vom 18. Dezember 1997 in der Rechtssache C-309/96 (Annibaldi, Slg. 1997, I-7493, Randnr. 20).

14 — Siehe dazu meine Schlussanträge vom 6. Dezember 2001 in der Rechtssache C-224/00 (Kommission/Italien, Slg. 2002, I-2965, Nrn. 40 ff.).

VII — Ergebnis

55. Nach alldem wird dem Gerichtshof vorgeschlagen, die Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:

— Die Verordnung (EWG) Nr. 1308/70 des Rates vom 29. Juni 1970 über die gemeinsame Marktorganisation für Flachs und Hanf sowie die Verordnung (EWG) Nr. 619/71 des Rates vom 22. März 1971 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung einer Beihilfe für Flachs und Hanf, sind dahin gehend auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die den nach dieser Marktordnung zulässigen Anbau von Industriehanf verbietet.

— Artikel 28 EG gestattet es einem Mitgliedstaat nicht, den aufgrund dieser gemeinsamen Marktordnung zulässigen Anbau von so genanntem Industriehanf zu verbieten, es sei denn, die nationale Regelung dient einem vom abgeleiteten Recht nicht verfolgten Ziel und entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.