ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CHRISTINE STIX-HACKL

της 8ης Οκτωβρίου 2002 [1]

I — Εισαγωγή

1. Στην παρούσα διαδικασία πρόκειται για το ζήτημα αν το κοινοτικό δίκαιο αντίκειται σε εθνική διάταξη απαγορεύουσα την καλλιέργεια καννάβεως, δηλαδή ενός προϊόντος για το οποίο υφίσταται κοινή οργάνωση αγοράς.

II — Νομικό πλαίσιο

Α — *Κοινοτικό δίκαιο*

1) *Πρωτογενές δίκαιο*

2. Από το άρθρο 32, παράγραφοι 2 και 3, ΕΚ προκύπτει ότι οι διατάξεις για την εγκαθίδρυση της κοινής αγοράς εφαρμόζονται στα προϊόντα που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι, εφόσον δεν ορίζεται άλλως στα άρθρα 33 έως 38 ΕΚ. Στις εφαρμοστέες στα γεωργικά προϊόντα διατάξεις περιλαμβάνονται επίσης τα άρθρα 28 και 30 ΕΚ.

3. Κατά το άρθρο 32, παράγραφος 3, ΕΚ, τα προϊόντα τα οποία υπάγονται στις διατάξεις των άρθρων 33 μέχρι και 38 απαριθμούνται στον πίνακα του παραρτήματος Ι της Συνθήκης ΕΚ. Ο πίνακας αυτός περιέχει στο σημείο 57.01 την καταχώριση «Κάνναβις (cannabis sativa) ακατέργαστος, μουσκευμένη, αποφλοιωμένη, κτενισμένη ή άλλως κατεργασμένη, αλλά μη νηματοποιημένη· στυπία και απορρίμματα καννάβεως (περιλαμβανομένων και των προερχομένων εκ της ξάνσεως νημάτων, υφασμάτων ή ρακών)».

2) *Παράγωγο δίκαιο*

α) Κανονισμός (ΕΟΚ) 1308/70

4. Στην περίπτωση που αφορά η διαδικασία της κύριας δίκης είχε εφαρμογή ο — κατ' επανάληψη τροποποιηθείς — κανονισμός (ΕΟΚ) 1308/70 του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1970, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του λίνου και της καννάβεως [2]. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού προέβλεπε κατά τη

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 123.

διατύπωσή του που έχει εν προκειμένω σημασία, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

«Θεσπίζεται ενίσχυση για το λίνο και την κάνναβη που παράγονται εντός της Κοινότητος.

Εντούτοις, η ενίσχυση για την κάνναβη χορηγείται μόνον αν έχει παραχθεί από σπόρους ποικιλιών που παρέχουν ορισμένες εγγυήσεις οι οποίες θα πρέπει να προσδιοριστούν, όσον αφορά την περιεκτικότητα του συγκομιζομένου προϊόντος σε ουσίες που προκαλούν μέθη.

[...]»

5. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1308/70 αντικαταστάθηκε με τον κανονισμό 1430/82 του Συμβουλίου, της 18ης Μαΐου 1982, περί περιοριστικών μέτρων για την εισαγωγή καννάβεως και κανναβοσπόρων και περί τροποποίησης του κανονισμού (ΕΟΚ) 1308/70 όσον αφορά την κάνναβη [3]. Η πρώτη και η δεύτερη σκέψη του κανονισμού αυτού έχουν ως εξής:

«Εκτιμώντας:

ότι η ολοένα συχνότερη προσφυγή στα ναρκωτικά στις χώρες της Κοινότητος είναι δυνατόν να θέσει σε κίνδυνο την υγεία των ανθρώπων·

ότι το στέλεχος της καννάβεως περιέχει, σε ορισμένες περιπτώσεις, ορισμένες ουσίες που προκαλούν μέθη· ότι, εξάλλου, η κοινοτική καλλιέργεια καννάβεως παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον σε ορισμένες περιοχές της Κοινότητας· ότι, για να μη λάβει μεγαλύτερες διαστάσεις ο κίνδυνος που αναφέρθηκε προηγουμένως εξαιτίας της κοινοτικής καλλιέργειας καννάβεως καθώς και των εισαγωγών ακατέργαστης καννάβεως και κανναβοσπόρων, πρέπει, αφενός, να περιοριστεί η χορήγηση ενισχύσεως που αναφέρεται στο άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1308/70 του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1970, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του λίνου και της καννάβεως, όπως τροποποιήθηκε τελευταία με την Πράξη Προσχωρήσεως του 1979, στις ποικιλίες που παρέχουν αρκετές εγγυήσεις για την ανθρώπινη υγεία και, αφετέρου, να απαγορευθούν οι εισαγωγές καννάβεως και κανναβοσπόρου που δεν παρέχουν τέτοιες εγγυήσεις.»

β) Κανονισμός (ΕΟΚ) 619/71

6. Οι βασικοί κανόνες για τη χορήγηση ενισχύσεως για το λίνο και την κάνναβη καθορίστηκαν με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 619/71 του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1971, περί καθορισμού των γενικών κανόνων χορηγήσεως της ενισχύσεως για το λίνο και την κάνναβη [4]. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού προέβλεπε, με τη

3 — ΕΕ L 162, σ. 27.

4 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/006, σ. 147.

διατύπωση που έχει σημασία για την περίπτωση που αφορά η κύρια δίκη[5], μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα:

«[...] Η ενίσχυση χορηγείται μόνο για την κάνναβη η οποία έχει συγκομισθεί μετά τον σχηματισμό των σπόρων και έχει παραχθεί από πιστοποιημένους σπόρους των ποικιλιών που απαριθμούνται στον κατάλογο που καθορίζεται σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 12 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1308/70. Στον κατάλογο αυτό αναγράφονται μόνο ποικιλίες για τις οποίες το κράτος μέλος έχει διαπιστώσει, μετά από ανάλυση, ότι το βάρος της THC (τετραϋδροκανναβιόλης) σε σχέση με το βάρος δείγματος που ανάγεται σε σταθερό βάρος δεν είναι ανώτερο:

— του 0,3 % για τη χορήγηση ενίσχυσης στις περιόδους 1998/1999 έως 2000/2001,

— του 0,2 % για τη χορήγηση ενίσχυσης στις μετέπειτα περιόδους.»

γ) Κανονισμός (ΕΚ) 1673/2000

7. Ο κανονισμός (ΕΚ) 1673/2000 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουλίου 2000, περί κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα του λίνου και της κάνναβης που προορίζονται για την παραγωγή ινών[6], καθορίζει τους κανόνες που ισχύουν από την περίοδο εμπορίας 2001/2002. Το άρθρο 1, παράγραφος 3, ορίζει ότι ο κανονισμός αυτός εφαρμόζεται με την επιφύλαξη των μέτρων που προβλέπονται στον κανονισμό (ΕΚ) 1251/99.

8. Το άρθρο 13 του κανονισμού 1673/2000 καταργεί από 1ης Ιουλίου 2001, μεταξύ άλλων, τους κανονισμούς 1308/70 και 619/71. Το άρθρο 16 ορίζει ότι οι κανονισμοί 1308/70 και 619/71 εξακολουθούν να εφαρμόζονται για τις περιόδους εμπορίας 1998/1999, 1999/2000 και 2000/2001, επομένως μέχρι τις 30 Ιουνίου 2001.

B — *Εθνικό δίκαιο*

9. Κατά το άρθρο 1 του narkotikastrafflag [1968:64] (ποινικού νόμου περί ναρκωτικών), απαγορεύεται η καλλιέργεια ή η κατ' άλλον τρόπο ασχολία με ναρκωτικά χωρίς την απαιτούμενη άδεια.

5 — Ως έχει βάσει του κανονισμού (ΕΚ) 1420/98 του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1998, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 619/71 περί καθορισμού των γενικών κανόνων χορηγήσεως της ενισχύσεως για το λίνο και την κάνναβη (ΕΕ L 190, σ. 7).

6 — ΕΕ L 193, σ. 16.

10. Κατά το άρθρο 6 του narkotikastrafflag, τα ναρκωτικά τα οποία έχουν αποτελέσει αντικείμενο εγκληματικής πράξεως δημεύονται.

11. Κατά το παράρτημα 1 της Förordning [1992:1554] om kontroll av narkotika (κανονιστικής πράξεως περί ελέγχου των ναρκωτικών), αποτελούν ναρκωτικά τα υπέργεια τμήματα όλων των καλλιεργούμενων φυτών του είδους της καννάβεως (εξαιρέσει των σπόρων), από τα οποία δεν έχει εξαχθεί η ρητίνη και ανεξάρτητα από τις ονομασίες υπό τις οποίες παρουσιάζονται. Συναφώς, δεν έχει σημασία η περιεκτικότητα σε τετραϋδροκανναβινόλη (THC).

12. Κατά το άρθρο 2 του lag [1992:860] om kontroll av narkotika (νόμου περί ελέγχου των ναρκωτικών), ναρκωτικές ουσίες — πλην για ιατρικούς ή επιστημονικούς σκοπούς ή για ειδικά καθορισμένο δημόσιο συμφέρον — δεν επιτρέπεται να εισάγονται, παράγονται, εξάγονται, προσφέρονται προς πώληση, ή αποτελούν αντικείμενο κατοχής.

13. Για την παραγωγή, περιλαμβανομένης της καλλιεργείας, ναρκωτικών ουσιών απαιτείται, κατά τα άρθρα 4 και 8 του νόμου περί ελέγχου των ναρκωτικών, άδεια της Läkemedelsverk (σουηδικής υπηρεσίας φαρμάκων).

III — Περιστατικά και διαδικασία της κύριας δίκης

14. Ο Ulf Hammarsten καλλιέργησε την άνοιξη του 2001 την αποκαλούμενη βιομηχανική κάνναβη στο αγρόκτημά του στη Σουηδία. Η καλλιέργεια κατελάμβανε περίπου 1 εκτάριο. Τα φυτά κατασχέθηκαν δυνάμει της σουηδικής νομοθεσίας περί ναρκωτικών.

15. Κατά τη διαδικασία ενώπιον του Halmstads tingsrätt, ο εισαγγελέας ζήτησε τη δήμευση της κατασχεθείσας καννάβεως. Αυτό έθεσε το ζήτημα αν το σουηδικό δίκαιο, κατά το οποίο όλα τα φυτά που ανήκουν στο είδος της καννάβεως — συνεπώς και η αποκαλούμενη βιομηχανική κάνναβη — θεωρούνται ότι αποτελούν ναρκωτικά και επομένως εμπίπτουν στις διατάξεις περί ποινικών κυρώσεων και δημεύσεως του νόμου περί ναρκωτικών, αντιβαίνει προς το κοινοτικό δίκαιο, ιδίως προς το άρθρο 28 ΕΚ.

16. Η κάνναβη που κατασχέθηκε αποτελεί «βιομηχανική κάνναβη». Το είδος αυτό καννάβεως πρέπει, κατά την κρίση του tingsrätt, να θεωρηθεί γεωργικό προϊόν και εμπίπτει στους κανόνες περί κοινής αγοράς στον τομέα του λίνου και της καννάβεως που καλλιεργούνται για την παραγωγή ινών. Ως εκ τούτου, το κοινοτικό δίκαιο επιτρέπει την καλλιέργεια καννάβεως υπό ορισμένες προϋποθέσεις, σύμφωνα με τις οποίες πρέπει να πρόκειται για επιτρεπόμενα είδη με περιεκτικότητα σε THC όχι μεγαλύτερη του 0,3 % (0,2 % από της περιόδου εμπορίας 2001/2002).

IV — Προδικαστικά ερωτήματα

17. Το Halmstads tingsrätt ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

«1) Επιτρέπει το άρθρο 28 της Συνθήκης της Ρώμης την εκ μέρους κράτους μέλους απαγόρευση της καλλιέργειας ή άλλης επεξεργασίας της "βιομηχανικής κανάβεως", η οποία αποτελεί επιτρεπόμενο προϊόν βάσει των κοινοτικών κανονισμών;

2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως, μπορεί ωστόσο να υπάρξει εξαίρεση βάσει του άρθρου 30 της Συνθήκης της Ρώμης, οπότε μια τέτοια απαγόρευση δεν αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο;

3) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως, μπορεί η σουηδική απαγόρευση να γίνει δεκτή βάσει κάποιου άλλου λόγου;»

V — Ισχυρισμοί των μετεχόντων της διαδικασίας

A — *Η Σουηδική Κυβέρνηση*

18. Η Σουηδική Κυβέρνηση προβάλλει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων αποτελεί βασική αρχή της Κοινότητας και ότι η κοινοτική ρύθμιση που αφορά τη βιομηχανική κάνναβη στηρίζεται στην αρχή αυτή. Η οικεία κοινή οργάνωση αγοράς δεν προβλέπει καμία απαγόρευση ποσοτικών περιορισμών, για τον λόγο δε αυτό οι σχετικές με το ζήτημα του συμβατού της σουηδικής ρυθμίσεως με το κοινοτικό δίκαιο διατάξεις είναι τα άρθρα 28 ΕΚ και 30 ΕΚ.

19. Εν προκειμένω, πληρούνται τα κριτήρια της αποφάσεως Keck και Mithouard [7]. Αυτό σημαίνει ότι το άρθρο 28 ΕΚ δεν αντίκειται σε μια απαγόρευση όπως αυτή της σουηδικής ρυθμίσεως. Η εν λόγω διάταξη έχει αποκλειστικώς ως σκοπό την προστασία της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και δεν επιδιώκει τη ρύθμιση του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών. Περαιτέρω, είναι αδια-

7 — Απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1993, C-267/91 και C-268/91 (Συλλογή 1993, σ. I-6097).

κρίτως εφαρμοστέα σε Σουηδούς παραγωγούς όπως και σε Σουηδούς εισαγωγείς.

20. Μολονότι η ρύθμιση που αποτελεί το αντικείμενο της διαδικασίας πρέπει να χαρακτηριστεί ως απαγορευόμενο από το άρθρο 28 ΕΚ μέτρο, συνάδει πάντως με το κοινοτικό δίκαιο διότι είναι απαραίτητη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

21. Η Σουηδική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι η κάνναβη παρατίθεται τόσο στον πίνακα Ι όσο και στον πίνακα IV της μοναδικής συμβάσεως για τα ναρκωτικά του 1961. Ο πίνακας IV περιέχει τις ουσίες οι οποίες πρέπει να υπόκεινται στα αυστηρότατα μέτρα ελέγχου. Η σύμβαση αυτή καθορίζει απλώς τις ελάχιστες προδιαγραφές και τα κράτη μέλη έχουν την εξουσία να θεσπίζουν αυστηρότερους κανόνες που μπορούν να φθάνουν μέχρι την απαγόρευση. Κατά τη συμφωνία, δεν έχει επίσης σημασία η περιεκτικότητα σε THC. Δεν περιλαμβάνεται η καλλιέργεια για βιομηχανικούς σκοπούς.

22. Ασφαλώς, επιτρέπονται ενισχύσεις για την καλλιέργεια βιομηχανικής καννάβεως και η καλλιέργεια αυτή δεν απαγορεύεται από το κοινοτικό δίκαιο. Πάντως, οι αφορώσες τη γεωργία διατάξεις της ΕΚ, ιδίως η κοινή οργάνωση αγοράς, επιδιώκουν διαφορετικό σκοπό απ' ό,τι η σουηδική ρύθμιση. Η ρύθμιση αυτή θα πρέπει να εξασφαλίζει υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας, όπως προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ο', ΕΚ.

23. Κατά την άποψη της Σουηδικής Κυβερνήσεως, η καλλιέργεια βιομηχανικής καννάβεως στη Σουηδία αυξάνει σημαντικά τον κίνδυνο της καλλιέργειας καννάβεως με υψηλή περιεκτικότητα σε THC, διότι δεν είναι δυνατή η διάκριση με γυμνό μάτι των διαφόρων ποικιλιών, αλλά χρειάζονται γι' αυτό εργαστηριακές αναλύσεις. Περαιτέρω, μόνον τα ώριμα φυτά παρουσιάζουν τη μέγιστη περιεκτικότητα. Επομένως, είναι εύκολο να εμφανίζεται με παραπλανητικό ένδυμα η καλλιέργεια μη επιτρεπομένων από τον νόμο φυτών. Ομοίως, η ρύθμιση περί βιομηχανικής καννάβεως μπορεί να διευρύνει την αποδοχή άλλων ποικιλιών.

24. Για τους λόγους αυτούς, δικαιολογείται η ολοκληρωτική απαγόρευση. Κατά συνέπεια, η Σουηδική Κυβέρνηση προτείνει να δοθεί καταφατική απάντηση στο πρώτο ερώτημα, δηλαδή ότι το άρθρο 28 ΕΚ έχει την έννοια ότι δεν αντίκειται στην απαγόρευση. Ενδεχομένως να πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση και στο δεύτερο ερώτημα, δηλαδή ότι επιτρέπεται κατά το άρθρο 30 ΕΚ μια τέτοια απαγόρευση. Ενόψει των απαντήσεων που πρέπει να δοθούν στα δύο πρώτα ερωτήματα, παρέλκει η απάντηση στο τρίτο

ερώτημα που αφορά μια ενδεχομένως άλλη δικαιολογητική αιτία.

Από τη σκέψη 23 της προπαρατεθείσας αποφάσεως Pigs and Bacon Commission προκύπτει ότι στην περίπτωση κατά την οποία τα εθνικά μέτρα δεν συνάδουν προς μια κοινή οργάνωση αγοράς δεν είναι πλέον απαραίτητο να εξετάζεται το συμβατό τους με τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ιδρύσεως της κοινής αγοράς.

Β — *Η Επιτροπή*

25. Κατ' αρχάς, η Επιτροπή επισημαίνει ότι ναι μεν τα προδικαστικά ερωτήματα αφορούν τα άρθρα 28 ΕΚ και 30 ΕΚ, πλην όμως φαίνεται ενδεδειγμένο να εξεταστεί η σχέση τους προς τις διατάξεις της κοινής οργανώσεως αγοράς.

26. Όταν οι εθνικές διατάξεις αντιβαίνουν τόσο σε μια κοινή οργάνωση αγοράς όσο και στις διατάξεις της Συνθήκης για την κοινή αγορά, έχει εφαρμογή, κατά την άποψη της Επιτροπής, ο τεθείς νομολογιακός κανόνας στην υπόθεση Pigs and Bacon Commission [8], κατά τον οποίο «προκειμένου περί διαφοράς σχετικής με γεωργικό τομέα υπαγόμενο σε κοινή οργάνωση αγοράς, το πρόβλημα που προκύπτει πρέπει πρωτίστως να εξετάζεται υπό το πρίσμα αυτό, λαμβανομένης υπόψη της κατά το άρθρο 38, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ [νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 32, παράγραφος 2, ΕΚ] προτεραιότητας των ειδικών διατάξεων που έχουν τεθεί στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής έναντι των γενικών διατάξεων της Συνθήκης για την ίδρυση της κοινής αγοράς».

27. Όμως, η Επιτροπή επισημαίνει ότι εθνικά μέτρα στον τομέα της κοινής οργανώσεως αγοράς μπορούν, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, να χαρακτηριστούν ασυμβίβαστα προς τις διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται να λαμβάνουν μέτρα τα οποία θίγουν μια κοινή οργάνωση αγοράς. Η δημιουργία μιας κοινής οργανώσεως αγοράς δεν έχει όμως ως αποτέλεσμα να εξαιρούνται οι παραγωγοί γεωργικών προϊόντων από οποιαδήποτε εθνική ρύθμιση η οποία επιδιώκει άλλους σκοπούς απ' ό,τι η κοινή οργάνωση αγοράς.

28. Επομένως, όσον αφορά τα προδικαστικά ερωτήματα, θα πρέπει, κατά την Επιτροπή, να εξεταστεί πριν από το συμβατό της σουηδικής ρυθμίσεως προς τα άρθρα 28 ΕΚ και 30 ΕΚ το συμβατό προς την κοινή οργάνωση αγοράς.

8 — Απόφαση της 26ης Ιουνίου 1979, 177/78, Pigs and Bacon Commission (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 67, σκέψη 9).

29. Όσον αφορά το συμβατό της σουηδικής ρυθμίσεως με την κοινή οργάνωση αγοράς, πρέπει να ληφθεί υπόψη το σχετικό χρονικό διάστημα στο οποίο συνέβησαν τα γεγονότα που αφορά η κύρια δίκη, δηλαδή η άνοιξη του 2001. Με βάση την αρχή κατά την οποία σε μια ποινική δίκη, δηλαδή εν προκειμένω όσον αφορά τον U. Hammarsten, εφαρμόζεται η εκάστοτε ευνοϊκότερη ρύθμιση, καθοριστική είναι όχι μόνον η τότε εφαρμοστέα, αλλά και η επακόλουθη κοινοτική ρύθμιση. Συναφώς, η Επιτροπή καταλήγει στην άποψη ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να απαγορεύει την καλλιέργεια συγκεκριμένου προϊόντος λόγω του ότι υφίσταται γι' αυτό κοινή οργάνωση αγοράς.

30. Όσον αφορά τις διατάξεις για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, η Επιτροπή υποστηρίζει την άποψη ότι το άρθρο 28 ΕΚ δεν επιτρέπει σε κράτος μέλος να απαγορεύει την καλλιέργεια επιτρεπομένων ποικιλιών.

31. Επί του δευτέρου ερωτήματος, η Επιτροπή προβάλλει ότι δικαιολόγηση μέσω του άρθρου 30 ΕΚ προϋποθέτει την αναλογικότητα του εθνικού μέτρου, ιδίως δε ότι το μέτρο αυτό δεν θίγει την κοινή οργάνωση αγοράς. Δυσχέρειες κατά τον έλεγχο δεν συνιστούν βάσιμη δικαιολογητική αιτία. Όσον αφορά τους ελέγχους, η Επιτροπή αναφέρεται κατά τα λοιπά σε εκδοθέντα από αυτήν κανονισμό [9].

32. Ως προς ενδεχόμενες αντιφάσεις μεταξύ της Συνθήκης και των υποχρεώσεων που απορρέουν από διεθνή σύμβαση, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η αναφερόμενη από τη Σουηδία σύμβαση δεν αφορά την εν προκειμένω επίδικη βιομηχανική κάνναβη.

33. Όσον αφορά την προστασία της υγείας, η Επιτροπή επισημαίνει ότι και η σχετική κοινή οργάνωση αγοράς λαμβάνει υπόψη τον σκοπό αυτό.

34. Η Επιτροπή προτείνει στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα να δοθεί η απάντηση ότι εθνική απαγόρευση της καλλιέργειας καννάβεως, που επιδιώκει άλλο σκοπό απ' ό,τι η κοινή οργάνωση αγοράς, δεν μπορεί να θεωρηθεί απαραίτητη για την προστασία της ζωής ή της υγείας των ανθρώπων, όταν η απαγόρευση θίγει μηχανισμούς της κοινής

9 — Κανονισμός (ΕΚ) 1177/2000 της 31ης Μαΐου 2000 (ΕΕ L 131, σ. 38).

οργανώσεως αγοράς, ενώ είναι δυνατά λιγότερο περιοριστικά μέτρα.

35. Η Επιτροπή θεωρεί το τρίτο προδικαστικό ερώτημα υπερβολικά γενικό, οπότε δεν μπορεί να τύχει απαντήσεως.

VI — Εκτίμηση

36. Κατ' αρχάς, πρέπει να εξεταστεί το επιχείρημα που προβάλλει η Σουηδική Κυβέρνηση και κατά το οποίο η Σουηδία ήταν υποχρεωμένη από απόψεως διεθνούς δικαίου βάσει της «Μοναδικής συμβάσεως για τα ναρκωτικά» να απαγορεύσει την καλλιέργεια καννάβεως. Συναφώς, πρέπει, όπως ορθώς πράττει και η Επιτροπή, να επισημανθεί ότι η εν λόγω σύμβαση ουδόλως έχει εφαρμογή στην κάνναβη που καλλιεργείται για βιομηχανικούς σκοπούς.

37. Το ίδιο ισχύει βάσει της ισχύουσας και για τη Σουηδία Συμβάσεως των Ηνωμένων Εθνών κατά της ανεπίτρεπτης ασχολίας με ναρκωτικά και ψυχοτρόπους ουσίες η οποία, στο άρθρο 3, παράγραφος 1, αυτής, απαγορεύει απλώς την καλλιέργεια προς τον σκοπό παρασκευής ναρκωτικών. Εξάλλου, το άρθρο 14 αυτής της συμβάσεως υποχρεώνει μόνον τα συμβαλλόμενα μέρη να λαμβάνουν μέτρα για την παρεμπόδιση της μη επιτρεπόμενης καλλιέργειας και όχι να παρεμποδίζουν οποιαδήποτε καλλιέργεια.

38. Ως προς τα προδικαστικά ερωτήματα, πρέπει να επισημανθεί ότι ναι μεν αφορούν ρητώς την ερμηνεία του πρωτογενούς δικαίου, πλην όμως αναφέρονται και στο παράγωγο δίκαιο, δηλαδή σε μια κοινή οργάνωση αγοράς.

39. Ακόμη και αν τα ερωτήματα σκοπούν πρωτίστως στην ερμηνεία διατάξεων πρωτογενούς δικαίου, μπορεί να ενδείκνυται η ερμηνεία επιπροσθέτως, ή το πολύ αντ' αυτού, άλλων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, μάλιστα δε αυτών που έχουν εφαρμογή στην κύρια δίκη, προκειμένου να παρασχεθεί στο εθνικό δικαστήριο επωφελής απάντηση για τη λύση της εκκρεμούς ενώπιόν του διαφοράς. Προς τούτο απαιτείται κατ' αρχάς η εξέταση των εφαρμοστέων νομοθετικών διατάξεων.

40. Ως προς το εφαρμοστέο κοινοτικό δίκαιο, πρέπει να διευκρινιστεί ότι η κύρια δίκη αφορά μόνον κάνναβη με περιεκτικότητα σε THC κατώτερη του 0,3 %, δηλαδή προϊόντα τα οποία περιλαμβάνονται σε κοινή οργάνωση αγοράς. Το ότι η σουηδική ρύθμιση αναφέρεται και σε άλλα προϊόντα δεν αποτελεί αντικείμενο της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως και, επομένως,

στερείται σημασίας για την απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα.

1. *Εφαρμοστέο κοινοτικό δίκαιο*

41. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να υπενθυμιστεί η αναπτυχθείσα νομολογιακώς αρχή, κατά την οποία, σε περίπτωση συγκρούσεως κανόνων, οι διατάξεις του παραγώγου δικαίου εκτοπίζουν τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου, δηλαδή, π.χ., οι διατάξεις μιας κοινής οργανώσεως αγοράς πρέπει να εφαρμόζονται κατά προτεραιότητα. Επομένως, πρέπει κατ' αρχάς να εξεταστεί αν η περίπτωση του αντικειμένου της κύριας δίκης εμπίπτει σε διατάξεις του παραγώγου δικαίου. Τα βήματα που ακολουθούνται στην πορεία του ελέγχου διατύπωσε το Δικαστήριο στο πλαίσιο της νομολογίας του ως ακολούθως:

«[...] προκειμένου περί διαφοράς σχετικής με γεωργικό τομέα υπαγόμενο σε κοινή οργάνωση αγοράς, το πρόβλημα που ανακύπτει πρέπει πρωτίστως να εξετάζεται υπό το πρίσμα αυτό, λαμβανομένης υπόψη της κατά το άρθρο 38, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ προτεραιότητας των ειδικών διατάξεων που έχουν τεθεί στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής έναντι των γενικών διατάξεων της Συνθήκης για την ίδρυση της κοινής αγοράς» [10].

42. Επομένως, πρέπει στη συνέχεια να εξεταστεί αν ως προς το προϊόν που αφορά η κύρια δίκη υφίσταται κοινή οργάνωση αγοράς και, αν ναι, ποιες διατάξεις είναι εφαρμοστέες στην περίπτωση του αντικειμένου της κύριας δίκης.

43. Οι εφαρμοστέες αρχές επί του προϊόντος που αποτελεί το αντικείμενο της κύριας δίκης, δηλαδή της βιομηχανικής καννάβεως, πρέπει να συναχθούν από τον κανονισμό 1308/70, όπως είχε κατά τον χρόνο των υπό κρίση περιστατικών, δηλαδή την άνοιξη του 2001. Περαιτέρω, σχετικές είναι οι καθορισθείσες με τον κανονισμό 619/71 προϋποθέσεις για τη λήψη ενισχύσεως της βιομηχανικής καννάβεως.

44. Επί της νομικής σημασίας των κοινών οργανώσεων αγοράς για το εθνικό δίκαιο, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει με τη νομολογία

10 — Απόφαση 177/78 (παρατεθείσα στην υποσημείωση 8, σκέψη 9)· βλ. επίσης τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 1ης Απριλίου 1982, 141/81, 142/81 και 143/81, Holdijk κ.λπ. (Συλλογή 1982, σ. 1299, σκέψη 12) και της 6ης Οκτωβρίου 1987, 118/86, Nertsvoederfabriek Nederland (Συλλογή 1987, σ. 3883, σκέψη 12).

του ότι τα εθνικά μέτρα δεν επιτρέπεται να θίγουν κοινές οργανώσεις αγοράς[11].

45. Μια τέτοια βλαπτική επενέργεια συνιστούν ήδη τα αποτελέσματα της απαγορεύσεως της καλλιέργειας βιομηχανικής καννάβεως. Πράγματι, η απαγόρευση αυτή συνεπάγεται ότι οι ενδιαφερόμενοι για την καλλιέργεια την εγκαταλείπουν λόγω της απαγορεύσεως και κατ' αυτόν τον τρόπο στερούνται της προβλεπόμενης στο άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 619/71 δυνατότητας λήψεως ενισχύσεως για συγκομισθείσα βιομηχανική κάνναβη.

46. Επομένως, όσον αφορά τα προϊόντα που εμπίπτουν σε κοινή οργάνωση αγοράς, ισχύουν οι εν λόγω αναπτυχθέντες στη νομολογία κανόνες.

47. Το αν οι σουηδικές ρυθμίσεις αφορούν αποκλειστικώς ή μόνον εν μέρει προϊόντα που εμπίπτουν σε μια τέτοια οργάνωση αγοράς αποτελεί εντούτοις ζήτημα το οποίο τελικώς πρέπει να κριθεί από το εθνικό δικαστήριο. Ωστόσο, ως προς τη βιομηχανική κάνναβη, για την οποία πρόκειται αποκλειστικώς στην κύρια δίκη, η απάντηση είναι προφανής.

11 — Αποφάσεις της 19ης Μαρτίου 1998, C-1/96, Compassion In World Farming (Συλλογή 1998, σ. I-1251, σκέψη 41) και της 25ης Νοεμβρίου 1986, 148/85, Forest (Συλλογή 1986, σ. 3449, σκέψη 14).

2. Ενδεχόμενη δικαιολόγηση εθνικής απαγορεύσεως υπό το φως του πρωτογενούς δικαίου

48. Προκειμένου μια εθνική ρύθμιση να μπορεί να χαρακτηριστεί ως δικαιολογημένη υπό το φως του πρωτογενούς δικαίου είναι κατ' αρχάς αναγκαίο να έχουν εφαρμογή όχι οι διατάξεις του παραγώγου δικαίου, αλλά αυτές του πρωτογενούς δικαίου.

49. Στην παρούσα περίπτωση, πρόκειται για την ενδεχόμενη δυνατότητα εφαρμογής των κανόνων της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων, ιδίως των άρθρων 28 ΕΚ και 30 ΕΚ. Κατ' αρχάς, πρέπει να εξεταστεί αν τα επίδικα στην κύρια δίκη σουηδικά μέτρα, δηλαδή οι διάφορες απαγορεύσεις και η δήμευση, συνιστούν μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος με ποσοτικούς περιορισμούς των εισαγωγών κατά την έννοια του άρθρου 28 ΕΚ. Συναφώς, αρκεί, όπως πράττει και η Επιτροπή, να επισημανθεί ότι το σουηδικό ρυθμιστικό πλαίσιο στο σύνολό του αφορά — επίσης — το ενδοκοινοτικό εμπόριο προϊόντων. Επομένως, οι ισχύουσες εντός της Σουηδίας απαγορεύσεις για τη βιομηχανική κάνναβη καθώς και η δήμευση παρεμποδίζουν το εμπόριο αυτού του προϊόντος, το οποίο χρησιμοποιείται στην παραγωγή ινών.

50. Αντιθέτως, υφίστανται, στην παρούσα υπόθεση, αμφιβολίες ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής των κανόνων της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων, καθόσον στην

κύρια δίκη δεν υφίσταται καμία ένδειξη ενός στοιχείου διελεύσεως των συνόρων. Αυτό όμως αποτελεί, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου [12], προϋπόθεση για να μπορεί το Δικαστήριο να απαντά σε προδικαστικά ερωτήματα που αφορούν την ερμηνεία των θεμελιωδών ελευθεριών.

51. Οι κανόνες του πρωτογενούς δικαίου — εν προκειμένω οι διατάξεις που αφορούν τη δικαιολόγηση εθνικών μέτρων — έχουν εφαρμογή μόνον εφόσον η υπό κρίση περίπτωση δεν έχει ακόμη ρυθμιστεί με διατάξεις του παραγώγου δικαίου. Στην παρούσα περίπτωση, αυτό προϋποθέτει ότι πληρούνται τα ακόλουθα δύο κριτήρια: Πρώτον, η εθνική ρύθμιση πρέπει να επιδιώκει σκοπό ο οποίος δεν καλύπτεται από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο. Δεύτερον, η εθνική ρύθμιση πρέπει να ανταποκρίνεται στην αρχή της αναλογικότητας.

52. Η πρώτη προϋπόθεση πρέπει, κατά τη νομολογία, να θεωρείται ότι έχει την έννοια ότι «η θέσπιση κοινής οργανώσεως γεωργικών αγορών δυνάμει του άρθρου 40 της Συνθήκης δεν έχει ως αποτέλεσμα να καθιστά ανεφάρμοστη επί των παραγωγών γεωργικών προϊόντων κάθε εθνική κανονιστική ρύθμιση, η οποία επιδιώκει σκοπούς διαφορετικούς από εκείνους που καλύπτει η κοινή οργάνωση, η οποία όμως, επηρεάζουσα τις συνθήκες παραγωγής, δύναται να έχει επιπτώσεις επί του όγκου ή του κόστους της εθνικής παραγωγής και, κατά προέκταση, της λειτουργίας της κοινής αγοράς στον οικείο τομέα. Η απαγόρευση κάθε διακρίσεως μεταξύ των παραγωγών της Κοινότητας, που θεσπίζει το άρθρο 40, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, αναφέρεται στους σκοπούς που επιδιώκονται με την κοινή οργάνωση και όχι στις διάφορες συνθήκες παραγωγής, όπως διαμορφώνονται από τις εθνικές κανονιστικές ρυθμίσεις οι οποίες έχουν γενικό χαρακτήρα και επιδιώκουν διαφορετικούς σκοπούς» [13].

53. Όπως προκύπτει από τις δύο πρώτες αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1430/82, η σχετική οργάνωση αγοράς εξυπηρετεί ήδη τον επιδιωκόμενο με τη σουηδική ρύθμιση σκοπό, δηλαδή την προστασία της υγείας. Επομένως, δεδομένου ότι δεν πληρούται η πρώτη προϋπόθεση, δηλαδή ότι το εθνικό δίκαιο επιδιώκει σκοπό μη επιδιωκόμενο από το παράγωγο δίκαιο, δεν χρειάζεται να εξεταστεί αν η σουηδική ρύθμιση πληροί τις τρεις προϋποθέσεις της αρχής της αναλογικότητας [14].

54. Επιπροσθέτως, το σουηδικό δίκαιο προβλέπει μια απαγόρευση. Αυτό επιτρέπει εκ πρώτης όψεως να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η Σουηδία προέκρινε ένα από τα πλέον δραστικά μέτρα. Όπως εκθέτει η Επιτροπή, υφίσταται επίσης πράγματι η δυνατότητα υποβολής αιτήσεως για την έγκριση της καλλιέργειας, η οποία μπορεί επίσης να προβλέπει ορισμένες υποχρεώσεις.

12 — Συναφώς βλ. απλώς την απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 2001, C-510/99, Tridon (Συλλογή 2001, σ. I-7777, σκέψη 46) και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

13 — Απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 1997, C-309/96, Annibaldi (Συλλογή 1997, σ. I-7493, σκέψη 20).

14 — Βλ. συναφώς τις προτάσεις μου της 6ης Δεκεμβρίου 2001 στην υπόθεση C-224/00, Επιτροπή κατά Ιταλίας (απόφαση της 19ης Μαρτίου 2002, Συλλογή 2002, σ. I-2965, σημεία 40 επ.).

VIII — Πρόταση

55. Κατόπιν όλων αυτών, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα ως ακολούθως:

— Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1308/70 του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 1970, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του λίνου και της καννάβεως, καθώς και ο κανονισμός (ΕΟΚ) 619/71 του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 1971, περί καθορισμού των γενικών κανόνων χορηγήσεως της ενισχύσεως για το λίνο και την κάνναβη, έχουν την έννοια ότι δεν επιτρέπουν εθνική ρύθμιση η οποία απαγορεύει την επιτρεπόμενη βάσει αυτής της οργανώσεως αγοράς καλλιέργεια βιομηχανικής καννάβεως.

— Το άρθρο 28 ΕΚ δεν επιτρέπει σε κράτος μέλος να απαγορεύει τη βάσει αυτής της κοινής οργανώσεως αγοράς επιτρεπόμενη καλλιέργεια της αποκαλούμενης βιομηχανικής καννάβεως, εκτός αν η εθνική ρύθμιση εξυπηρετεί μη επιδιωκόμενο από το παράγωγο δίκαιο σκοπό και ανταποκρίνεται στην αρχή της αναλογικότητας.