Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

4. oktober 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – fælles landbrugspolitik – forordning (EU) nr. 1305/2013 – forordning (EU) nr. 1307/2013 – forordning (EU) nr. 1308/2013 – dyrkning af hamp (Cannabis sativa) – afslag på tilladelse til dyrkning af hamp i hydroponiske systemer i lukkede miljøer«

I sag C-793/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia, Rumænien) ved afgørelse af 23. november 2022, indgået til Domstolen den 29. december 2022, i sagen

Biohemp Concept SRL

mod

Direcția pentru Agricultură Județeană Alba,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer for Fjerde Afdeling, samt dommerne O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot og S. Rodin (refererende dommer),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. januar 2024,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Biohemp Concept SRL ved avocată M.-E. Coman,

– den rumænske regering ved R. Antonie, E. Gane og L. Ghiță, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved M. Konstantinidis, L. Radu Bouyon og M. ter Haar, som befuldmægtigede,

* Processprog: rumænsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. marts 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landsbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT 2013, L 347, s. 608), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (EUT 2013, L 347, s. 671) og af artikel 35 TEUF, artikel 36 TEUF og artikel 38 TEUF.

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Biohemp Concept SRL og Directia pentru Agricultură Judeaţeană Alba (landbrugsdirektoratet i distriktet Alba, Rumænien) (herefter »landbrugsdirektoratet«) vedrørende sidstnævntes afgørelse om delvist afslag på Biohemp Concepts ansøgning om tilladelse til dyrkning af hamp.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning (EU) nr. 1305/2013

3 Artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 (EUT 2013, L 347, s. 487), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2393 af 13. december 2017 (EUT 2017, L 350, s. 15), bestemmer:

»ELFUL bidrager til Europa 2020-strategien ved at fremme en bæredygtig udvikling af landdistrikterne i hele [Den Europæiske Union] som supplement til de andre instrumenter i den fælles landbrugspolitik, samhørighedspolitikken og den fælles fiskeripolitik. Den bidrager til udviklingen af en EU-landbrugssektor, der er mere territorialt og miljømæssigt afbalanceret, klimavenlig, resistent og konkurrencedygtig og innovativ. Den skal også bidrage til udviklingen af landdistrikterne.«

4 Artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1305/2013 har følgende ordlyd:

»Støtte under denne foranstaltning omfatter materielle og/eller immaterielle investeringer, som:

a) generelt forbedrer landbrugsbedriftens resultater og bæredygtighed

b) vedrører forarbejdning, afsætning og/eller udvikling af landbrugsprodukter, der er omfattet af bilag I til TEUF, eller bomuld, undtagen fiskeriprodukter; outputtet af produktionsprocessen kan være et produkt, der ikke er omfattet af nævnte bilag; hvis støtten ydes i form af finansielle instrumenter, kan inputtet også være et produkt, der ikke er omfattet af nævnte bilag, forudsat at investeringen bidrager til et eller flere af EU-prioriteterne for udvikling af landdistrikterne

c) vedrører infrastruktur af betydning for udviklingen, moderniseringen eller tilpasningen af landbrug og skovbrug, herunder adgang til landbrugs- og skovarealer, jordfordeling og -forbedring samt energi- og vandforsyning og energi- og vandbesparelser, eller

[...]«

Forordning nr. 1307/2013

5 Artikel 32 i forordning nr. 1307/2013 fastsætter følgende i stk. 6:

»Arealer, der anvendes til produktion af hamp, er kun støtteberettigede, hvis de anvendte sorter har et indhold af tetrahydrocannabinol på højst 0,2%.«

6 Denne forordnings artikel 35, stk. 3, har følgende ordlyd:

»For at sikre folkesundheden skal [Europa-]Kommissionen have beføjelse til at vedtage delegerede retsakter i henhold til artikel 70, der fastsætter regler om, at ydelsen af betalinger gøres betinget af, at der anvendes certificerede frø af bestemte hampesorter, og at der indføres en procedure for fastlæggelse af hampesorter og verifikation af deres indhold af tetrahydrocannabinol, jf. artikel 32, stk. 6.«

Forordning nr. 1308/2013

7 Artikel 1 med overskriften »Anvendelsesområde« i forordning nr. 1308/2013 bestemmer:

»1. Ved denne forordning fastlægges der en fælles markedsordning for landbrugsprodukter, hvorved forstås alle de produkter, der er nævnt i bilag I til traktaterne, undtagen de fiskevarer og akvakulturprodukter, der er defineret i EU-retsakter om den fælles markedsordning for fiskerivarer og akvakulturprodukter.

2. Landbrugsprodukter som defineret i stk. 1 inddeles i følgende sektorer, der er anført i de respektive dele af bilag I:

[...]

h) hør og hamp, del VIII

[...]«

8 Denne forordnings artikel 189 med overskriften »Import af hamp« har følgende ordlyd:

»1. Følgende produkter må kun importeres til Unionen, hvis følgende betingelser er opfyldt:

a) rå hamp henhørende under KN-kode 5302 10 00, som opfylder betingelserne i artikel 32, stk. 6, og artikel 35, stk. 3, i forordning [nr. 1307/2013]

b) frø til udsæd af hampesorter henhørende under KN-kode ex 1207 99 20, som er ledsaget af et bevis for, at indholdet af tetrahydrocannabinol ikke overstiger det indhold, der er fastsat for den pågældende sort i artikel 32, stk. 6, og artikel 35, stk. 3, i forordning [nr. 1307/2013]

c) hampefrø til andre formål end udsæd henhørende under KN-kode 1207 99 91, og som kun må importeres af importører, der er godkendt af medlemsstaten, for at sikre, at frøene ikke anvendes til udsæd.

2. Denne artikel finder anvendelse, medmindre medlemsstaterne har fastsat mere restriktive bestemmelser i overensstemmelse med TEUF og de forpligtelser, der følger af Verdenshandelsorganisationens [(WTO)] aftale om landbrug.«

9 I bilag I til forordning nr. 1308/2013, der har overskriften »Liste over produkter omhandlet i artikel 1, stk. 2«, findes bl.a. i del VIII under KN-kode 5302 »Hamp (Cannabis sativa L.), rå eller beredt, men ikke spundet; blår og affald af hør, herunder garnaffald og opkradset tekstilmateriale«.

Delegeret forordning (EU) nr. 639/2014

10 Artikel 9 i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 639/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 om regler for direkte betalinger til landbrugere under den fælles landbrugspolitiks støtteordninger og om ændring af bilag X til nævnte forordning (EUT 2014, L 181, s. 1), som ændret ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2018/707 af 28. februar 2018 (EUT 2018, L 119, s. 1), bestemte:

»1. Med henblik på artikel 32, stk. 6, i forordning [nr. 1307/2013] skal støtteberettigelsen for arealer, der er beplantet med hamp, forudsætte anvendelse af frø af sorter, der er opført på den fælles sortsliste over landbrugsplantearter den 15. marts det år, for hvilket betalingen ydes, og offentliggjort i henhold til artikel 17 i Rådets direktiv 2002/53/EF [af 13. juni 2002 om den fælles sortsliste over landbrugsplantearter (EFT 2002, L 193, s. 1)]. [...]

2. Medlemsstaterne etablerer et system til bestemmelse af indholdet af Δ9-tetrahydrocannabinol (i det følgende benævnt »THC-indhold«) i hampesorter, der giver dem mulighed for at anvende den metode, der er beskrevet i bilag III.

[...]«

Rumænsk ret

Lov nr. 18/1991

11 Artikel 2 i Legea nr. 18/1991 a fondului funciar (lov nr. 18/1991 om fast ejendom) af 19. februar 1991 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 1, af 5.1.1998) har i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, følgende ordlyd:

»Ud fra deres anvendelse er arealerne:

a) arealer beregnet til landbrug, dvs.

produktive landbrugsarealer – agerjord, vinarealer, frugtplantager, planteskoler for vin- og frugtplanter, humle- og morbærplantager, græsningsarealer, græsarealer, væksthuse, væksthuse med solceller, såbede mv.

arealer med lavskov, såfremt de ikke henhører under skovdrift, græsarealer med skovrejsning

arealer med bygninger og anlæg til land- og kvægbrug, akvakulturanlæg og anlæg til jordbedring, markveje og landbrugsveje, platforme og lagerplads, som tjener til landbrugsproduktion

uopdyrkede arealer, som kan klargøres og anvendes til landbrugsproduktion.«

Lov nr. 339/2005

12 Artikel 12, stk. 4, i legea nr. 339/2005 privind regimul juric al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (lov nr. 339/2005 om den retlige ordning for euforiserende og psykotrope planter, stoffer og substanser) af 29. november 2005 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 1095 af 5.12.2005) har følgende ordlyd:

»Producenter af hamp og opiumsvalmuer, som er indehavere af tilladelse, har pligt til at tilså deres egne arealer udelukkende med frø af de sorter, der er registreret i »den officielle liste over sorter og hybrider af afgrøder i Rumænien« eller i [Unionens] sortslister og fremstillet på anlæg, der er godkendt af ministeriet for landbrug, skovbrug og udvikling af landdistrikterne via de lokale myndigheder med kompetence til kontrol og certificering af frø.«

Gennemførelsesbestemmelserne til lov nr. 339/2005

13 Artikel 4, stk. 5, i Hotărârea nr. 1915 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 339/2005 (afgørelse nr. 1915 om godkendelse af bestemmelserne til gennemførelse af lov nr. 339/2005) af 22. december 2006 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 18 af 11.1.2007) (herefter »gennemførelsesbestemmelserne til lov nr. 339/2005«) fastsætter:

»Med henblik på udstedelse af tilladelse til at dyrke planter, som indeholder euforiserende og psykotrope stoffer og er beregnet til anvendelse i industrien og/eller i fødevarer, til videnskabelige eller tekniske formål eller til produktion af frø, skal producenterne indgive

ansøgning til direktoraterne for landbrug og udvikling af landdistrikterne, der er ansvarlig for det respektive distrikt eller i Bukarest by [(Rumænien)]. Ansøgningen skal ledsages af følgende dokumenter, i original og en genpart heraf, afhængigt af genstanden for tilladelsen:

[…]

b) ejendomsbeviset, attester eller certifikater vedrørende besiddelse eller andre dokumenter, som godtgør den retmæssige anvendelse af landbrugsarealet

[…]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

14 Biohemp Concept indgav den 14. januar 2021 en ansøgning til landbrugsdirektoratet om tilladelse til dyrkning af hamp på et areal på 0,54 hektar.

15 Den 27. januar 2021 meddelte denne myndighed Biohemp Concept den ansøgte tilladelse for et areal på 0,50 hektar og meddelte samme dag Biohemp Concept, at de 0,04 hektar, der ikke var godkendt, ikke udgjorde et landbrugsareal, men en bygning til land- og kvægbrug, som ikke opfyldte betingelserne i artikel 4, stk. 5, litra b), i gennemførelsesbestemmelserne til lov nr. 339/2005.

16 Biohemp Concept indgav en administrativ klage til nævnte myndighed over dette afslag, idet selskabet gjorde gældende, at den omhandlede bygning på tidspunktet for indgivelsen af denne klage var blevet anvendt som et beskyttet område til dyrkning af planter, således som det fremgår af den erklæring, som Pianu kommune (Rumænien) udstedte den 3. februar 2021. Selskabet erkendte, at den pågældende bygning oprindeligt blev anvendt til land- og kvægbrug.

17 Den 17. februar 2021 afviste landbrugsdirektoratet klagen.

18 Den 13. april 2021 anlagde Biohemp Concept sag ved Tribunalul Alba (retten i første instans i Alba, Rumænien). Selskabet gjorde til støtte for søgsmålet bl.a. gældende, at landbrugsdirektoratets afslag på at udstede en tilladelse til arealet på 0,04 hektar hovedsageligt hvilede på en restriktiv og dermed fejlagtig fortolkning af begrebet »landbrugsareal« som omhandlet i den rumænske lovgivning, idet dette begreb omfatter arealer, der benyttes til bebyggelse af bygninger, eller til anlæg til land- og kvægbrug, der opfylder landbrugsproduktionens behov.

19 Landbrugsdirektoratet blev frifundet af Tribunalul Alba (retten i første instans i Alba) med den begrundelse, at arealet på 0,04 hektar, der blev anvendt til industri- og administrationsbygninger til land- og kvægbrug, ikke som sådan opfyldte betingelserne i artikel 4, stk. 5, litra b), i gennemførelsesbestemmelserne til lov nr. 339/2005. Disse bygninger kan nemlig ikke sidestilles med et »landbrugsareal« som omhandlet i denne bestemmelse, eftersom den rumænske lovgivers hensigt var at tillade dyrkning af planter, der indeholder euforiserende og psykotrope stoffer til industriel og fødevaremæssig anvendelse, på det medicinske, videnskabelige eller tekniske område eller med henblik på frøproduktion, udelukkende for dyrkningsarealer som defineret i lov nr. 18/1991.

20 Biohemp Concept har iværksat appel ved Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia, Rumænien), som er den forelæggende ret, til prøvelse af dommen afsagt i første instans.

21 Biohemp Concept er af den opfattelse, at begrebet »landbrugsareal« som omhandlet i gennemførelsesbestemmelserne til lov nr. 339/2005 ikke kan fortolkes således, at der kun kan gives tilladelse til dyrkning af planter indeholdende euforiserende og psykotrope stoffer, som er bestemt til visse formål, for landbrugsjord i snæver forstand. Dette begreb skal derimod forstås således, at det henviser til arealer, der anvendes til landbrugsformål. Den omstændighed, at hamp med et indhold af THC, der ikke overstiger den lovbestemte grænse på 0,2%, dyrkes i beskyttede områder, gør det muligt at opnå planter med en koncentration af cannabidiol på mellem 12 og 14%, mens denne koncentration for hamp dyrket på marker ikke overstiger 1%.

22 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt en national lovgivning, der i tilfælde af dyrkning i hydroponiske systemer i lukkede miljøer begrænser udstedelsen af en tilladelse til dyrkning af hamp (Cannabis sativa), er forenelig med EU-retten.

23 I denne forbindelse har Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen det følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal forordning [nr. 1307/2013] og [nr. 1308/2013] samt artikel 35 TEUF, 36 TEUF og 38 TEUF fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, for så vidt som den forbyder dyrkning af hamp (Cannabis sativa) i hydroponiske systemer i dertil indrettede lukkede miljøer?«

Om det præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

24 Den rumænske regering har bestridt, at det præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som det vedrører fortolkningen af artikel 35 TEUF, 36 TEUF og 38 TEUF.

25 Hvad angår fortolkningen af artikel 35 TEUF og 36 TEUF har denne regering dels fremhævet, at det ikke fremgår klart af anmodningen om præjudiciel afgørelse, om Biohemp Concept har anmodet om udstedelse af en tilladelse til dyrkning af hamp i hydroponien med henblik på eksport til andre medlemsstater, dels at der ikke er nogen forbindelse mellem den nationale lovgivning, der finder anvendelse i hovedsagen, og disse bestemmelser.

26 Det bemærkes, at den ved artikel 267 TEUF indførte procedure er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre den for dem verserende tvist. Inden for rammerne af dette samarbejde tilkommer det den nationale ret, for hvilken hovedsagen er indbragt, som alene har direkte kendskab til de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten, og som har ansvaret for den afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen følgelig principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 7.12.2023, mBank (Forbrugererklæring), C-140/22, EU:C:2023:965, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

27 Når dette er sagt, kan Domstolen ikke træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål, når det klart fremgår, at den af den nationale ret ønskede fortolkning eller vurdering af en EU-bestemmelses gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i den sag, der er indbragt for den, eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. dom af 29.2.2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Gensidig tillid i tilfælde af overførsel), C-392/22, EU:C:2024:195, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).

28 I denne henseende kræver artikel 94 i Domstolens procesreglement, at enhver anmodning om præjudiciel afgørelse skal indeholde »en kortfattet fremstilling af tvistens genstand og de relevante faktiske omstændigheder, således som de er fastslået af den forelæggende ret, eller i det mindste en fremstilling af de faktiske oplysninger, som ligger til grund for spørgsmålene«, »ordlyden af de nationale bestemmelser, som vil kunne finde anvendelse i den foreliggende sag, og i givet fald relevant national retspraksis« samt »en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen«.

29 I det foreliggende tilfælde angiver anmodningen om præjudiciel afgørelse imidlertid ikke med den fornødne klarhed og grad af præcision, hvorfor den forelæggende ret er af den opfattelse, at en fortolkning af artikel 35 TEUF og 36 TEUF er nødvendig for løsningen af den tvist, der er indbragt for den.

30 Denne anmodning indeholder heller ikke en tilstrækkelig konkret fremstilling af de faktiske oplysninger, som ligger til grund for det præjudicielle spørgsmål, for så vidt angår artikel 35 TEUF og 36 TEUF.

31 For så vidt som det præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 35 TEUF og 36 TEUF, kan det derfor ikke antages til realitetsbehandling.

32 Hvad angår fortolkningen af artikel 38 TEUF har den rumænske regering gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke indeholder de oplysninger, der er nødvendige for, at Domstolen kan give et hensigtsmæssigt svar med henblik på fortolkningen af denne bestemmelse.

33 Det bemærkes, at artikel 38, stk. 1, TEUF bestemmer, at Unionen fastlægger og gennemfører en fælles landbrugs- og fiskeripolitik, og i stk. 3, at de varer, på hvilke bestemmelserne i artiklerne 39-44 finder anvendelse TEUF, vedrørende landbrug og fiskeri, er opregnet i listen i bilag I TEUF. Dette bilag omfatter i kapitel 57 hamp (Cannabis sativa), rå eller beredt, men ikke spundet; blår og affald af hamp (herunder garnaffald og opkradsede klude samt opkradset tovværk).

34 Artikel 39 TEUF definerer formålene for den fælles landbrugspolitik.

35 For så vidt som forordning nr. 1308/2013 ifølge sin artikel 1, stk. 1, indfører en fælles markedsordning for de produkter, der er opført i det nævnte bilag, og i artikel 189, stk. 1, bestemmer, at rå hamp kun må importeres til Unionen, hvis den bl.a. opfylder betingelserne i artikel 32, stk. 6, og artikel 35, stk. 3, i forordning nr. 1307/2013, skal disse forordninger fortolkes i lyset af artikel 38 TEUF og 39 TEUF.

36 For så vidt som det præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 38 TEUF, kan det følgelig antages til realitetsbehandling.

Realiteten

37 Den forelæggende ret ønsker med sit spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om EU-retten vedrørende den fælles landbrugspolitik skal fortolkes således, at den er til hinder for et forbud i en medlemsstat mod dyrkning af hamp (Cannabis sativa) i hydroponiske systemer i lukkede miljøer.

38 Det skal indledningsvis bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 69 i forslaget til afgørelse, at et hydroponisk system er et dyrkningssystem, hvor plantens rødder forsynes med næringsstoffer opløst i vand, og som indeholder de kemiske stoffer, der er nødvendige for udviklingen af planter, der kan vokse i et vandmiljø uden at have behov for jord.

39 Som det fremgår af artikel 1 i forordning nr. 1308/2013, er dyrkning af hamp omfattet af den fælles markedsordning for landbrugsprodukter, der er indført ved denne forordning.

40 Hvad navnlig angår dyrkning af hamp i hydroponiske systemer i lukkede miljøer bemærkes, at denne forordning ikke udtrykkeligt udelukker disse dyrkningssystemer fra sit anvendelsesområde. Henset til disse systemers egnethed til at bidrage til gennemførelsen af de formål for den fælles landbrugspolitik, der er fastsat i artikel 39, stk. 1, TEUF, kan forordning nr. 1308/2013 i øvrigt ikke fortolkes således, at den implicit og generelt udelukker disse systemer fra anvendelsesområdet for den fælles markedsordning, som den fastsætter.

41 Det følger således af fast retspraksis, at når der er udstedt en forordning om oprettelse af en fælles markedsordning for en given sektor, er medlemsstaterne forpligtet til ikke at gøre undtagelser fra ordningen eller i øvrigt tilsidesætte den. Ordninger, der opstiller hindringer for, at en fælles markedsordning kan fungere efter hensigten, strider også mod denne ordning, selv om det pågældende spørgsmål ikke er udtømmende reguleret ved denne (dom af 13.11.2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

42 Det er ligeledes fast retspraksis, at de fælles markedsordninger hviler på princippet om et åbent marked, som enhver producent frit har adgang til på effektive konkurrencevilkår (dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

43 Det skal derfor undersøges, om et afslag på tilladelse til dyrkning af hamp i hydroponiske systemer i lukkede miljøer som det i hovedsagen omhandlede er i strid med den fælles markedsordning, som rå hamp (Cannabis sativa) er en del af, og som er ved fastlagt ved forordning nr. 1308/2013. Det skal navnlig efterprøves, om et sådant afslag begrænser adgangen for landbrugere, der anvender hydroponiske systemer i lukkede miljøer, til markedet for hamp på effektive konkurrencevilkår.

44 Som Kommissionen har anført i retsmødet uden at blive modsagt af de øvrige deltagere i dette, og som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 74-77 i forslaget til afgørelse, kan et sådant dyrkningssystem skabe større udbytte, anvende færre vandressourcer, reducere omfanget af de arealer, der er nødvendige for dyrkningen, på grund af flere høster i en given periode, være mindre afhængigt af klimaet end dyrkning på marker og være mindre ramt af skadegørere.

45 Som følge af disse kendetegn kan dette dyrkningssystem således opfylde flere af formålene for den fælles landbrugspolitik, der er fastsat i artikel 39, stk. 1, TEUF, navnlig dem, der fremgår af for det første denne bestemmelses litra a), dvs. »at forøge landbrugets produktivitet ved fremme af den tekniske udvikling, ved rationalisering af landbrugsproduktionen og ved den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne, især arbejdskraften«, for det andet i nævnte bestemmelses litra d), dvs. »at sikre forsyningerne«, og for det tredje i samme bestemmelses litra e), dvs. at »sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer«.

46 Som Kommissionen ligeledes bemærkede i retsmødet, kan investeringer i dyrkning af hamp i hydroponiske systemer i lukkede miljøer på grund af disse kendetegn give anledning til den støtte, der er omhandlet i artikel 17 i forordning nr. 1305/2013.

47 Et afslag på tilladelse som det i hovedsagen omhandlede medfører imidlertid, at landbrugere, der anvender hydroponiske systemer i lukkede miljøer, udelukkes fra markedet for hamp. Et sådant afslag kan således skade konkurrenceforholdene ved at forhindre visse landbrugere, såsom Biohemp Concept, i at drage fordel af disse systemer, der har til formål at sikre den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne og således gør det muligt at øge produktiviteten i landbruget med hensyn til hamp (jf. analogt dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 21).

48 Den konkurrencemæssige ulempe, som disse landbrugere er udsat for, forstærkes af den omstændighed, at det omhandlede forbud kan fratage dem muligheden for at kræve støtte, der er fastsat inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, til investeringer, der vedrører de nævnte systemer.

49 Under disse omstændigheder, og uden at det er nødvendigt at undersøge, om lukkede miljøer, der anvendes til hydroponisk hampedyrkning, er omfattet af begrebet »arealer« i artikel 32, stk. 6, i forordning nr. 1307/2013, hvortil der henvises i artikel 189 i forordning nr. 1308/2013, skal det fastslås, at en foranstaltning, der består i at forbyde dyrkning af hamp i hydroponiske systemer i lukkede miljøer, såsom den, der følger af det i hovedsagen omhandlede afslag på tilladelse, er i strid med den fælles markedsordning, der er indført ved sidstnævnte forordning, medmindre den er begrundet i et samfundstjenligt formål, der er omfattet af denne fælles markedsordning, og som går forud for de formål, der er nævnt i denne doms præmis 45.

50 Selv om det i øvrigt antages, at en sådan foranstaltning ikke kan begrundes i et formål af et samfundstjenligt formål, der er omfattet af denne fælles markedsordning, og dermed er i strid med denne, kan det ikke udelukkes, at den kan opretholdes. I denne henseende bemærkes, at indførelsen af en fælles markedsordning ikke er til hinder for, at medlemsstaterne anvender nationale bestemmelser, der forfølger andre samfundstjenlige formål end denne fælles markedsordning, selv om disse bestemmelser kan påvirke det indre markeds funktion i den pågældende sektor (dom af 13.11.2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

51 I begge de tilfælde, der er nævnt i denne doms præmis 49 og 50, skal foranstaltningen i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet være egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, den forfølger, og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette formål (jf. i denne retning dom af 13.11.2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis), hvilket det tilkommer den forelæggende ret at bedømme.

52 Den rumænske regering har for det første gjort gældende, at forbuddet mod dyrkning af hamp i hydroponiske systemer i lukkede miljøer forfølger et formål om beskyttelse af den offentlige sundhed, eftersom dette dyrkningssystem ifølge videnskabelige analyser medfører risiko for overskridelse af den grænse for indholdet af THC, som er fastsat i artikel 32, stk. 6, i forordning nr. 1307/2013, i de således dyrkede hampeplanter, og for det andet, at med denne dyrkningsordning kan niveauet for dette stof ikke kontrolleres effektivt, hverken før eller efter høsten af disse planter.

53 I denne henseende bemærkes, at rå hamp henhørende under KN-kode 5302 10 00 i henhold til artikel 189, stk. 1, i forordning nr. 1308/2013 kun må importeres til Unionen, hvis den bl.a. opfylder betingelserne i artikel 32, stk. 6, og artikel 35, stk. 3, i forordning nr. 1307/2013.

54 Artikel 32, stk. 6, i forordning nr. 1307/2013 bestemmer, at arealer, der anvendes til produktion af hamp, kun er støtteberettigede, hvis de anvendte sorter har et indhold af THC på højst 0,2%.

55 Det fremgår af disse forhold, at EU-lovgiver for så vidt angår dyrkning af hamp har lagt særlig vægt på formålet om beskyttelse af den offentlige sundhed. Selv om dette samfundstjenelige formål ganske vist skal afvejes i forhold til de formål for den fælles landbrugspolitik, der er nævnt i denne doms præmis 45 (jf. i denne retning dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 28), følger det ikke desto mindre af den tærskel for indhold af THC på 0,2%, som EU-lovgiver har fastsat, at formålet om beskyttelse af den offentlige sundhed skal veje tungere end disse andre formål, såfremt det, som den rumænske regering har anført, skulle vise sig, at denne tærskel lettere overskrides i tilfælde af dyrkning af hamp i hydroponiske systemer i lukkede miljøer, og at det i øvrigt er uforholdsmæssigt vanskeligt at kontrollere overholdelsen af denne tærskel i tilfælde af dyrkning af hamp i sådanne systemer.

56 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det følger af forsigtighedsprincippet, at medlemsstaterne, når der er tvivl om, hvorvidt der foreligger en risiko for menneskers sundhed, eller om omfanget heraf, skal have mulighed for at træffe beskyttelsesforanstaltninger uden at skulle afvente, at det fuldt ud er godtgjort, at risikoen er en realitet. Særligt skal medlemsstaterne kunne træffe enhver foranstaltning, der så vidt muligt kan nedsætte sundhedsrisikoen (dom af 5.12.2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).

57 Medlemsstaterne skal ganske vist, når de træffer restriktive foranstaltninger af hensyn til den offentlige sundhed, være i stand til at fremlægge de nødvendige beviser, godtgøre, at de har gennemført en analyse af de omhandlede foranstaltningers egnethed, nødvendighed og forholdsmæssighed, og fremlægge alle andre oplysninger til støtte for deres argumentation. Imidlertid kan man ikke på grundlag af en sådan bevisbyrde gå så vidt som til at kræve, at de kompetente nationale myndigheder positivt skal bevise, at ingen anden tænkelig foranstaltning kan gøre det muligt at nå det forfulgte legitime formål på de samme vilkår (jf. i denne retning dom af 5.12.2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

58 Den forelæggende ret, som er enekompetent til at bedømme de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen, er således for det første forpligtet til at vurdere, om de videnskabelige analyser, som den rumænske regering har påberåbt sig i sine indlæg, viser, at der består en øget risiko for overskridelse af den grænse for indholdet af THC, der er fastsat i artikel 32, stk. 6, i forordning nr. 1307/2013, i hampeplanter af sorter offentliggjort i »den fælles sortsliste over landbrugsplantearter« på grund af deres dyrkning i hydroponiske systemer i lukkede miljøer.

59 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt forbuddet mod dyrkning af hamp i hydroponiske systemer i lukkede miljøer er egnet til at nå formålet om beskyttelse af den offentlige sundhed, bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at en restriktiv foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede kun kan anses for at være egnet til at sikre det forfulgte formål om den offentlige sundhed, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå dette på en sammenhængende og systematisk måde (jf. i denne retning dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

60 Selv om det er ubestridt, at forbuddet mod dette system for dyrkning af hamp fjerner enhver risiko for, at den grænse for indholdet af THC i hampeplanter, der er fastsat i artikel 32, stk. 6, i forordning nr. 1307/2013, overskrides, og således reelt opfylder hensynet om at nå formålet om beskyttelse af den offentlige sundhed, tilkommer det den forelæggende ret at fastlægge, om andre distrikter i Rumænien end Alba, således som Biohemp Concept har gjort gældende, tillader det nævnte system, hvilket ville skade en sammenhængende og systematisk gennemførelse af dette formål.

61 For det tredje skal den forelæggende ret undersøge, således som det er anført i denne doms præmis 51, om forbuddet mod dyrkning af hamp i hydroponiske systemer i lukkede miljøer går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte formål om beskyttelse af folkesundheden, henset til de formål for den fælles landbrugspolitik, der er fastsat i artikel 39, stk. 1, TEUF, og til en god funktion af den fælles markedsordning. Dette forbud må anses for at gå ud over, hvad der er nødvendigt, når formålet om beskyttelse af den offentlige sundhed kan beskyttes lige så effektivt ved mindre restriktive foranstaltninger (jf. i denne dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 40 og 41).

62 Med henblik herpå vil den forelæggende ret bl.a. være forpligtet til at vurdere, om kontroller på stedet – med en hyppighed og på en måde, der med rimelighed kan forventes af en kompetent myndighed – af THC-indholdet i hampeplanter, der dyrkes i hydroponiske systemer i lukkede miljøer, gør det muligt lige så effektivt at nå formålet om beskyttelse af den offentlige sundhed som et forbud mod dyrkning af hamp i sådanne systemer.

63 Henset til ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at EU-retten vedrørende den fælles landbrugspolitik skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for et forbud i en medlemsstat mod dyrkning af hamp (Cannabis sativa) i hydroponiske systemer i lukkede miljøer på betingelse af, at dette forbud er egnet til at sikre formålet om beskyttelse af den offentlige sundhed, og at det, henset til den fælles landbrugspolitiks formål og til en god funktion af den fælles markedsordning, ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå formålet om beskyttelse af den offentlige sundhed.

Sagsomkostninger

64 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

EU-retten vedrørende den fælles landbrugspolitik skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for et forbud i en medlemsstat mod dyrkning af hamp (Cannabis sativa) i hydroponiske systemer i lukkede miljøer på betingelse af, at dette forbud er egnet til at sikre formålet om beskyttelse af den offentlige sundhed, og at det, henset til den fælles landbrugspolitiks formål og til en god funktion af den fælles markedsordning, ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå formålet om beskyttelse af den offentlige sundhed.

Underskrifter