Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

4. Oktober 2024*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Agrarpolitik – Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 – Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 – Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 – Anbau von Hanf (*Cannabis sativa*) – Versagung der Genehmigung für den Anbau von Hanf in hydroponischen Systemen in geschlossenen Räumen“

In der Rechtssache C-793/22

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht von der Curtea de Apel Alba Iulia (Berufungsgericht Alba Iulia, Rumänien) mit Entscheidung vom 23. November 2022, beim Gerichtshof eingegangen am 29. Dezember 2022, in dem Verfahren

Biohemp Concept SRL

gegen

Direcția pentru Agricultură Județeană Alba

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. Lycourgos, des Präsidenten des Gerichtshofs K. Lenaerts in Wahrnehmung der Aufgaben eines Richters der Vierten Kammer, der Richterin O. Spineanu-Matei sowie der Richter J.-C. Bonichot und S. Rodin (Berichterstatter),

Generalanwalt: M. Campos Sánchez-Bordona,

Kanzler: R. Şereş, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 25. Januar 2024,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Biohemp Concept SRL, vertreten durch M.-E. Coman, Avocată,

– der rumänischen Regierung, vertreten durch R. Antonie, E. Gane und L. Ghiță als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Rumänisch.

– der Europäischen Kommission, vertreten durch M. Konstantinidis, L. Radu Bouyon und M. ter Haar als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 21. März 2024

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 608), der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 671) sowie der Art. 35, 36 und 38 AEUV.

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Biohemp Concept SRL und der Direcția pentru Agricultură Județeană Alba (Landwirtschaftsdirektion für den Kreis Alba, Rumänien) (im Folgenden: Landwirtschaftsdirektion) über deren Entscheidung, einen Antrag von Biohemp Concept auf Anbau von Hanf teilweise abzulehnen.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Verordnung (EU) Nr. 1305/2013

3 Art. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ABl. 2013, L 347, S. 487, berichtigt in ABl. 2016, L 130, S. 1) in der durch die Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 (ABl. 2017, L 350, S. 15) geänderten Fassung bestimmt:

„Der ELER trägt zur Strategie Europa 2020 bei, indem er die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums in der gesamten [Europäischen] Union in Ergänzung zu den anderen Instrumenten der [Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)], der Kohäsionspolitik und der gemeinsamen Fischereipolitik fördert. Er trägt zur Entwicklung eines Agrarsektors der Union bei, der räumlich und ökologisch ausgewogener, klimafreundlicher und -resilienter, wettbewerbsfähiger sowie innovativer ist. Er trägt auch zur Entwicklung ländlicher Gebiete bei.“

4 In Art. 17 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1305/2013 heißt es:

„Die Förderung im Rahmen dieser Maßnahme betrifft materielle und/oder immaterielle Investitionen, die

a) die Gesamtleistung und Nachhaltigkeit des landwirtschaftlichen Betriebs verbessern;

b) die Verarbeitung, Vermarktung und/oder Entwicklung von unter Anhang I des AEUV fallenden landwirtschaftlichen Erzeugnissen oder von Baumwolle betreffen, Fischereierzeugnisse sind hiervon ausgenommen; bei dem Ergebnis des Produktionsprozesses kann es sich um ein nicht unter den genannten Anhang fallendes Erzeugnis handeln; wird die Förderung in Form von Finanzinstrumenten gewährt, so kann es sich beim Input auch um ein nicht unter diesen Anhang fallendes Erzeugnis handeln, sofern diese Investition einen Beitrag zu einer oder mehreren Unionsprioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums leistet;

c) Infrastrukturen in Verbindung mit der Entwicklung, Modernisierung und Anpassung der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft betreffen, einschließlich der Erschließung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen, Flurbereinigung und Bodenverbesserung und der Versorgung mit und Einsparung von Energie und Wasser, oder

…“

Verordnung Nr. 1307/2013

5 Art. 32 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013 sieht vor:

„Zum Hanfanbau genutzte Flächen sind nur beihilfefähig, wenn der Tetrahydrocannabinolgehalt der verwendeten Sorten nicht mehr als 0,2 % beträgt.“

6 Art. 35 Abs. 3 dieser Verordnung lautet:

„Zum Schutz der öffentlichen Gesundheit wird die [Europäische] Kommission ermächtigt, gemäß Artikel 70 delegierte Rechtsakte zur Festlegung von Vorschriften, durch die die Gewährung von Zahlungen von der Verwendung zertifizierten Saatguts bestimmter Hanfsorten abhängig gemacht wird, und zur Festlegung des Verfahrens für die Auswahl solcher Hanfsorten und zur Überprüfung ihres Tetrahydrocannabinolgehalts gemäß Artikel 32 Absatz 6 zu erlassen.“

Verordnung Nr. 1308/2013

7 Art. 1 („Geltungsbereich“) der Verordnung Nr. 1308/2013 sieht vor:

„(1) Mit dieser Verordnung wird eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse errichtet, d. h. alle Erzeugnisse, die in Anhang I der Verträge aufgeführt sind, ausgenommen Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur im Sinne der Gesetzgebungsakte der Union über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur.

(2) Landwirtschaftliche Erzeugnisse im Sinne von Absatz 1 werden in folgende, in den verschiedenen Teilen des Anhangs I aufgeführte Sektoren unterteilt:

…

h) Flachs und Hanf, Teil VIII;

…“

8 In Art. 189 („Hanfeinfuhren“) dieser Verordnung heißt es:

„(1) Folgende Erzeugnisse dürfen in die Union nur eingeführt werden, wenn die nachstehenden Bedingungen erfüllt sind:

a) Rohhanf des KN-Codes 5302 10 00 muss den in Artikel 32 Absatz 6 und Artikel 35 Absatz 3 der Verordnung [Nr. 1307/2013] [genannten Bedingungen] entsprechen;

b) bei zur Aussaat bestimmten Samen von Hanfsorten des KN-Codes ex 1207 99 20 muss nachgewiesen werden, dass der Tetrahydrocannabinolgehalt der betreffenden Sorte nicht über dem gemäß Artikel 32 Absatz 6 und Artikel 35 Absatz 3 der Verordnung [Nr. 1307/2013] [festgelegten] Wert liegt;

c) nicht zur Aussaat bestimmte Hanfsamen des KN-Codes 1207 99 91 werden nur durch vom Mitgliedstaat anerkannte Einfuhrunternehmen eingeführt, um sicherzustellen, dass sie nicht zur Aussaat verwendet werden.

(2) Dieser Artikel lässt strengere Bestimmungen unberührt, die die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem [AEU-Vertrag] und den Verpflichtungen aus dem [Übereinkommen der Welthandelsorganisation (WTO)] über die Landwirtschaft erlassen haben.“

9 In Anhang I („Liste der in Artikel 1 Absatz 2 genannten Erzeugnisse“) der Verordnung Nr. 1308/2013 ist u. a. in Teil VIII unter dem KN-Code 5302 „Hanf (*Cannabis sativa L.*), roh oder bearbeitet, jedoch nicht versponnen; Werg und Abfälle von Hanf (einschließlich Garnabfälle und Reißspinnstoff)“ aufgeführt.

Delegierte Verordnung (EU) Nr. 639/2014

10 Art. 9 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des Anhangs X der genannten Verordnung (ABl. 2014, L 181, S. 1) in der durch die Delegierte Verordnung (EU) 2018/707 der Kommission vom 28. Februar 2018 (ABl. 2018, L 119, S. 1) geänderten Fassung sah vor:

„(1) Für die Anwendung von Artikel 32 Absatz 6 der Verordnung [Nr. 1307/2013] ist die Beihilfefähigkeit von zum Hanfanbau genutzten Flächen von der Verwendung der Saatgutsorten abhängig, die am 15. März des Jahres, für das die Zahlung gewährt wird, im ‚Gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten‘ aufgeführt sind und nach Artikel 17 der Richtlinie [2002/53/EG des Rates vom 13. Juni 2002 über einen gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten (ABl. 2002, L 193, S. 1)] veröffentlicht werden. …

(2) Die Mitgliedstaaten richten das System zur Bestimmung des Δ9-Tetrahydrocannabinol-Gehalts (im Folgenden der ‚THC-Gehalt‘) von Hanfsorten ein, das es ihnen ermöglicht, die in Anhang III enthaltene Methode anzuwenden.

…“

Rumänisches Recht

Gesetz Nr. 18/1991

11 Art. 2 der Legea nr. 18/1991 a fondului funciar (Gesetz Nr. 18/1991 über Grundeigentum) vom 19. Februar 1991 (*Monitorul Oficial al României*, Teil I, Nr. 1 vom 5. Januar 1998) in der auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung lautet:

„Je nach ihrem Nutzungszweck sind die Flächen

a) Flächen zur landwirtschaftlichen Nutzung, d. h.

– produktives Ackerland – Ackerland, Rebflächen, Obstanlagen, Rebschulen, Baumschulen, Hopfen- und Maulbeeranlagen, Dauergrünland, Gewächshäuser, Foliengewächshäuser, Saatbeete und ähnliche andere;

– Flächen mit Waldvegetation, wenn sie nicht zu forstwirtschaftlichen Anlagen gehören, bewaldetes Grünland;

– Flächen mit Bauwerken und Anlagen für Landwirtschaft und Tierzucht, Fischzuchteinrichtungen und Anlagen zur Bodenverbesserung, Feldwege und Wege für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung, Plattformen und Lagerflächen, die der landwirtschaftlichen Erzeugung dienen;

– unproduktives Land, das für die landwirtschaftliche Erzeugung erschlossen und genutzt werden kann“.

Gesetz Nr. 339/2005

12 In Art. 12 Abs. 4 der Legea nr. 339/2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (Gesetz Nr. 339/2005 zur gesetzlichen Regelung von berauschenden und psychotropen Pflanzen, Substanzen und Zubereitungen) vom 29. November 2005 (*Monitorul Oficial al României*, Teil I, Nr. 1095 vom 5. Dezember 2005) heißt es:

„Zugelassene Erzeuger von Hanf und Schlafmohn sind verpflichtet, auf den Flächen in ihrem Besitz ausschließlich Saatgut von Sorten zu verwenden, die im Offiziellen Katalog der Sorten und Hybriden von Kulturpflanzen in Rumänien oder in den Katalogen [der Union] eingetragen sind und von Betrieben erzeugt wurden, die vom Ministerium für Landwirtschaft, Wälder und Entwicklung des ländlichen Raums über die örtlichen Behörden für die Kontrolle und Zertifizierung von Saatgut zugelassen sind.“

Durchführungsvorschriften zum Gesetz Nr. 339/2005

13 Art. 4 Abs. 5 der Hotărârea nr. 1915 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 339/2005 (Beschluss Nr. 1915 über Durchführungsvorschriften zu den Bestimmungen des Gesetzes Nr. 339/2005) vom 22. Dezember 2006 (*Monitorul Oficial al României*, Teil I, Nr. 18 vom 11. Januar 2007) (im Folgenden: Durchführungsvorschriften zum Gesetz Nr. 339/2005) sieht vor:

„Für die Erteilung einer Genehmigung zum Anbau von Pflanzen, die berauschende und psychotrope Substanzen enthalten, zur Verwendung in der Industrie und/oder zu Ernährungszwecken, für den wissenschaftlichen oder technischen Bereich oder zur Herstellung von Saatgut müssen die Erzeuger einen Antrag bei den für die Kreise oder die Stadt Bukarest [(Rumänien)] zuständigen Direktionen für Landwirtschaft stellen. Dem Antrag sind je nach Zweck der Genehmigung folgende Dokumente im Original und in Kopie beizufügen:

…

b) Eigentumsurkunde, Protokolle/Bescheinigungen über die Inbesitznahme oder andere Unterlagen, die eine rechtmäßige Nutzung der landwirtschaftlichen Fläche belegen;

…“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

14 Am 14. Januar 2021 beantragte Biohemp Concept bei der Landwirtschaftsdirektion die Erteilung einer Genehmigung für den Anbau von Hanf auf einer Fläche von 0,54 Hektar.

15 Am 27. Januar 2021 erteilte diese Behörde die beantragte Genehmigung für eine Fläche von 0,50 Hektar und teilte Biohemp Concept gleichzeitig mit, dass es sich bei den nicht genehmigten 0,04 Hektar nicht um eine landwirtschaftliche Fläche, sondern um ein Bauwerk für Landwirtschaft und Tierzucht handele, das nicht den in Art. 4 Abs. 5 Buchst. b der Durchführungsvorschriften zum Gesetz Nr. 339/2005 vorgesehenen Anforderungen genüge.

16 Biohemp Concept legte bei der Behörde Widerspruch gegen die Versagung der Genehmigung ein und machte geltend, dass das in Rede stehende Bauwerk zum Zeitpunkt des Widerspruchs als geschützter Raum zum Anbau von Pflanzen genutzt worden sei, wie sich aus der Bescheinigung der Gemeinde Pianu (Rumänien) vom 3. Februar 2021 ergebe. Sie räumte ein, dass das in Rede stehende Bauwerk ursprünglich für Landwirtschaft und Tierzucht hätte genutzt werden sollen.

17 Am 17. Februar 2021 wies die Landwirtschaftsdirektion den Widerspruch zurück.

18 Am 13. April 2021 erhob Biohemp Concept Klage beim Tribunalul Alba (Regionalgericht Alba, Rumänien). Zur Stützung ihrer Klage machte sie u. a. geltend, die Weigerung der Landwirtschaftsdirektion, eine Genehmigung für die Fläche von 0,04 Hektar zu erteilen, beruhe hauptsächlich auf einer restriktiven und daher fehlerhaften Auslegung des Begriffs „landwirtschaftliche Fläche“ im Sinne der rumänischen Rechtsvorschriften; dieser Begriff schließe Flächen ein, auf denen sich Bauten oder Anlagen für Landwirtschaft und Tierzucht befänden, die der landwirtschaftlichen Erzeugung dienten.

19 Das Tribunalul Alba (Regionalgericht Alba) wies die Klage von Biohemp Concept als unbegründet ab, weil die Fläche von 0,04 Hektar, auf der sich Industrie- und Verwaltungsgebäude für Landwirtschaft und Tierzucht befänden, als solche nicht den Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 5 Buchst. b der Durchführungsvorschriften zum Gesetz Nr. 339/2005 genüge. Diese Gebäude könnten einer „landwirtschaftlichen Fläche“ im Sinne dieser Bestimmung nicht gleichgestellt werden, da der rumänische Gesetzgeber beabsichtigt habe, den Anbau von Pflanzen, die berauschende und psychotrope Substanzen enthielten, zur Verwendung in der Industrie und zu Ernährungszwecken, für den medizinischen, wissenschaftlichen oder technischen Bereich oder zur Herstellung von Saatgut nur für produktives Ackerland im Sinne der Definition durch das Gesetz Nr. 18/1991 zu gestatten.

20 Biohemp Concept legte bei der Curtea de Apel Alba Iulia (Berufungsgericht Alba Iulia, Rumänien), dem vorlegenden Gericht, Berufung gegen das Urteil des erstinstanzlichen Gerichts ein.

21 Nach der Auffassung von Biohemp Concept darf der Begriff „landwirtschaftliche Fläche“ im Sinne der Durchführungsvorschriften zum Gesetz Nr. 339/2005 nicht dahin ausgelegt werden, dass die Genehmigung des Anbaus von Pflanzen, die berauschende oder psychotrope Substanzen für bestimmte Verwendungen enthielten, nur für landwirtschaftliche Flächen im engeren Sinn erteilt werden könne. Der Begriff sei vielmehr so zu verstehen, dass er sich auf Flächen zur landwirtschaftlichen Nutzung beziehe. Der Anbau von Hanf mit einem THC-Gehalt unterhalb des gesetzlichen Grenzwerts von 0,2 % in geschützten Räumen ermögliche es, Pflanzen mit einer Konzentration von Cannabidiol zwischen 12 % und 14 % hervorzubringen, während im Freien angebauter Hanf eine CBD-Konzentration von maximal 1 % aufweise.

22 Das vorlegende Gericht bezweifelt die Vereinbarkeit einer nationalen Regelung, die die Erteilung einer Genehmigung für den Anbau von Hanf (*Cannabis sativa*) in hydroponischen Systemen in geschlossenen Räumen einschränkt, mit dem Unionsrecht.

23 Unter diesen Umständen hat die Curtea de Apel Alba Iulia (Berufungsgericht Alba Iulia) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Sind die Verordnungen Nr. 1307/2013 und Nr. 1308/2013 sowie die Art. 35, 36 und 38 AEUV dahin auszulegen, dass sie nationalen Rechtsvorschriften entgegenstehen, soweit diese den Anbau von Hanf (*Cannabis sativa*) in hydroponischen Systemen in dafür eingerichteten geschlossenen Räumen verbieten?

Zur Vorlagefrage

Zur Zulässigkeit

24 Die rumänische Regierung hält die Vorlagefrage für unzulässig, soweit sie die Auslegung der Art. 35, 36 und 38 AEUV betrifft.

25 In Bezug auf die Auslegung der Art. 35 und 36 AEUV hebt sie zum einen hervor, dem Vorabentscheidungsersuchen lasse sich nicht klar entnehmen, ob Biohemp Concept die Erteilung einer Genehmigung für den Anbau von Hanf in einem hydroponischen System im

Hinblick auf Ausfuhren in andere Mitgliedstaaten beantragt habe. Zum anderen gebe es keinen Zusammenhang zwischen der im Ausgangsverfahren anwendbaren nationalen Regelung und diesen Bestimmungen.

26 Das Verfahren nach Art. 267 AEUV ist ein Instrument der Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten, mit dem der Gerichtshof diesen Gerichten Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts gibt, die sie zur Entscheidung der bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten benötigen. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit ist es Sache des mit dem Rechtsstreit befassten nationalen Gerichts, das allein eine genaue Kenntnis des dem Rechtsstreit zugrunde liegenden Sachverhalts hat und in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende gerichtliche Entscheidung fällt, sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof von ihm vorgelegten Fragen zu beurteilen. Sofern die vorgelegten Fragen die Auslegung des Unionsrechts betreffen, ist der Gerichtshof daher grundsätzlich gehalten, darüber zu befinden (Urteil vom 7. Dezember 2023, mBank [Erklärung des Verbrauchers], C-140/22, EU:C:2023:965, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

27 Dagegen kann der Gerichtshof nicht über eine Vorlagefrage befinden, wenn die Auslegung einer Unionsvorschrift, um die ein nationales Gericht ersucht, offensichtlich in keinem Zusammenhang mit den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des bei ihm anhängigen Rechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn er nicht über die tatsächlichen oder rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (Urteil vom 29. Februar 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid [Gegenseitiges Vertrauen im Fall einer Überstellung], C-392/22, EU:C:2024:195, Rn. 84 und die dort angeführte Rechtsprechung).

28 Insoweit wird in Art. 94 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs verlangt, dass das Vorabentscheidungsersuchen „eine kurze Darstellung des Streitgegenstands und des maßgeblichen Sachverhalts, wie er vom vorlegenden Gericht festgestellt worden ist, oder zumindest eine Darstellung der tatsächlichen Umstände, auf denen die Fragen beruhen“, „den Wortlaut der möglicherweise auf den Fall anwendbaren nationalen Vorschriften und gegebenenfalls die einschlägige nationale Rechtsprechung“ sowie „eine Darstellung der Gründe, aus denen das vorlegende Gericht Zweifel bezüglich der Auslegung oder der Gültigkeit bestimmter Vorschriften des Unionsrechts hat, und den Zusammenhang, den es zwischen diesen Vorschriften und dem auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren nationalen Recht herstellt“, enthält.

29 Im vorliegenden Fall werden im Vorabentscheidungsersuchen die Gründe, aus denen das vorlegende Gericht der Auffassung ist, dass eine Auslegung der Art. 35 und 36 AEUV für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits erforderlich ist, nicht mit der notwendigen Klarheit und Genauigkeit angegeben.

30 Es enthält hinsichtlich der Art. 35 und 36 AEUV auch keine hinreichend konkrete Darstellung der tatsächlichen Umstände, auf denen die Vorlagefrage beruht.

31 Daher ist die Vorlagefrage, soweit sie die Auslegung der Art. 35 und 36 AEUV betrifft, unzulässig.

32 Zur Auslegung von Art. 38 AEUV macht die rumänische Regierung geltend, das Vorabentscheidungsersuchen enthalte nicht die Informationen, die erforderlich wären, um es dem Gerichtshof zu ermöglichen, eine für die Auslegung dieser Bestimmung zweckdienliche Antwort zu geben.

33 Nach Art. 38 Abs. 1 AEUV legt die Union eine gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik fest und führt sie durch. Art. 38 Abs. 3 sieht vor, dass die Erzeugnisse, für welche die die Landwirtschaft und Fischerei betreffenden Art. 39 bis 44 AEUV gelten, in Anhang I des AEUV aufgeführt sind. Zu ihnen gehört nach Kapitel 57 dieses Anhangs „Hanf (*Cannabis sativa*), roh, geröstet, geschwungen, gehechelt oder anders bearbeitet, jedoch nicht versponnen; Werg und Abfälle (einschließlich Reisspinnstoff)“.

34 In Art. 39 AEUV werden die Ziele der GAP definiert.

35 Da mit der Verordnung Nr. 1308/2013 nach ihrem Art. 1 Abs. 1 eine gemeinsame Marktorganisation (GMO) für die in Anhang I des AEUV aufgeführten Erzeugnisse errichtet wird und da nach ihrem Art. 189 Abs. 1 Rohhanf nur in die Union eingeführt werden darf, wenn er u. a. den in Art. 32 Abs. 6 und Art. 35 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1307/2013 genannten Bedingungen entspricht, sind diese Verordnungen anhand der Art. 38 und 39 AEUV auszulegen.

36 Folglich ist die Vorlagefrage, soweit sie sich auf die Auslegung von Art. 38 AEUV bezieht, zulässig.

Zur Beantwortung der Frage

37 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob das die GAP betreffende Unionsrecht dahin auszulegen ist, dass es einem in einem Mitgliedstaat bestehenden Verbot, Hanf (*Cannabis sativa*) in hydroponischen Systemen in geschlossenen Räumen anzubauen, entgegensteht.

38 Ein hydroponisches System ist, wie der Generalanwalt in Nr. 69 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, eine Anbaumethode, bei der die Wurzeln mit einer in Wasser gelösten Nährlösung versorgt werden, die die für die Entwicklung der Pflanzen erforderlichen chemischen Substanzen enthält, so dass die Pflanzen in einem wässrigen Medium ohne Boden wachsen können.

39 Wie sich aus Art. 1 der Verordnung Nr. 1308/2013 ergibt, fällt der Anbau von Hanf unter die mit dieser Verordnung errichtete GMO für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

40 Was speziell den Anbau von Hanf in hydroponischen Systemen in geschlossenen Räumen angeht, schließt die Verordnung Nr. 1308/2013 diese Anbausysteme nicht ausdrücklich von ihrem Geltungsbereich aus. Überdies kann die Verordnung Nr. 1308/2013, da solche Systeme zur Erreichung der in Art. 39 Abs. 1 AEUV aufgeführten Ziele der GAP beitragen können, nicht dahin ausgelegt werden, dass sie diese Systeme implizit und allgemein vom Anwendungsbereich der durch sie errichteten GMO ausnimmt.

41 Nach ständiger Rechtsprechung sind die Mitgliedstaaten, wenn eine Verordnung über die Errichtung einer GMO für einen bestimmten Sektor erlassen wurde, verpflichtet, sich aller Maßnahmen zu enthalten, die von dieser Verordnung abweichen oder sie verletzen könnten. Mit einer GMO sind auch Vorschriften unvereinbar, die ihr ordnungsgemäßes Funktionieren

behindern, auch wenn die GMO das betreffende Gebiet nicht abschließend geregelt hat (Urteil vom 13. November 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

42 Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung beruhen die GMO auf dem Grundsatz eines offenen Marktes, zu dem jeder Erzeuger unter Bedingungen eines wirksamen Wettbewerbs freien Zugang hat (Urteil vom 23. Dezember 2015, Scotch Whisky Association u. a., C-333/14, EU:C:2015:845, Rn. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung).

43 Folglich ist zu prüfen, ob die Versagung einer Genehmigung für den Anbau von Hanf in hydroponischen Systemen in geschlossenen Räumen, wie sie im Ausgangsverfahren in Rede steht, die mit der Verordnung Nr. 1308/2013 errichtete GMO verletzt, unter die Rohhanf (*Cannabis sativa*) fällt. Insbesondere ist zu prüfen, ob eine solche Versagung für Landwirte, die hydroponische Systeme in geschlossenen Räumen verwenden, den Zugang zum Hanfmarkt unter Bedingungen eines wirksamen Wettbewerbs beschränkt.

44 Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat, ohne dass ihr die übrigen Teilnehmer widersprochen hätten, und wie auch der Generalanwalt in den Nrn. 74 bis 77 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ermöglicht es ein solches Anbausystem, höhere Erträge zu erwirtschaften, weniger Wasserressourcen zu verbrauchen und aufgrund mehrerer Ernten in einem bestimmten Zeitraum den Flächenbedarf für den Anbau zu verringern, wobei es weniger witterungsabhängig als eine Freilandkultur ist und einen geringeren Schädlingsbefall aufweist.

45 Aufgrund dieser Merkmale kann dieses Anbausystem daher mehreren der in Art. 39 Abs. 1 AEUV aufgeführten Ziele der GAP dienen, und zwar erstens dem in Art. 39 Abs. 1 Buchst. a genannten Ziel, „die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern“, zweitens dem in Art. 39 Abs. 1 Buchst. d AEUV genannten Ziel, „die Versorgung sicherzustellen“, und drittens dem in Art. 39 Abs. 1 Buchst. e AEUV genannten Ziel, „für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen“.

46 Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung weiter ausgeführt hat, kann aufgrund dieser Merkmale für Investitionen in den Anbau von Hanf in hydroponischen Systemen in geschlossenen Räumen eine Förderung nach Art. 17 der Verordnung Nr. 1305/2013 in Anspruch genommen werden.

47 Die Versagung einer Genehmigung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende führt aber dazu, dass Landwirte, die hydroponische Systeme in geschlossenen Räumen verwenden, vom Markt für Hanf ausgeschlossen werden. Eine solche Versagung kann daher die Wettbewerbsverhältnisse beeinträchtigen, indem sie bestimmte Landwirte wie Biohemp Concept daran hindert, diese Systeme, die einen bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren sicherstellen sollen und so die Produktivität des Anbaus von Hanf fördern, zu ihrem Vorteil zu nutzen (vgl. entsprechend Urteil vom 23. Dezember 2015, Scotch Whisky Association u. a., C-333/14, EU:C:2015:845, Rn. 21).

48 Der Wettbewerbsnachteil für diese Landwirte wird dadurch verstärkt, dass das in Rede stehende Verbot geeignet ist, sie der Möglichkeit zu berauben, eine im Rahmen der GAP vorgesehene Förderung für Investitionen im Zusammenhang mit diesen Systemen in Anspruch zu nehmen.

49 Unter diesen Umständen ist, ohne dass geprüft werden müsste, ob die für den Anbau von Hanf in einem hydroponischen System verwendeten geschlossenen Räume unter den Begriff „Flächen“ in Art. 32 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013 – auf den Art. 189 der Verordnung Nr. 1308/2013 verweist – fallen, davon auszugehen, dass eine Maßnahme, die in einem Verbot besteht, Hanf in hydroponischen Systemen in geschlossenen Räumen anzubauen, wie es sich aus der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Versagung der Genehmigung ergibt, die mit der Verordnung Nr. 1308/2013 errichtete GMO verletzt, es sei denn, diese Maßnahme würde durch eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung gerechtfertigt, die mit dieser GMO verfolgt wird und Vorrang gegenüber den in Rn. 45 des vorliegenden Urteils genannten Zielen hat.

50 Überdies kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine solche Maßnahme beibehalten werden könnte, selbst wenn sie nicht mit einer dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung der GMO gerechtfertigt werden könnte und diese daher verletzen würde. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Errichtung einer GMO es den Mitgliedstaaten nicht verwehrt, nationale Regeln anzuwenden, mit denen eine andere dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung verfolgt wird als mit der GMO, selbst wenn diese Regeln Einfluss auf das Funktionieren des Binnenmarkts in dem betreffenden Sektor haben können (Urteil vom 13. November 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

51 In jedem der beiden in den Rn. 49 und 50 des vorliegenden Urteils genannten Fälle muss die Maßnahme gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zur Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels geeignet sein und darf nicht über das hinausgehen, was zu seiner Erreichung erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. November 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung); dies zu beurteilen ist Sache des vorlegenden Gerichts.

52 Die rumänische Regierung macht zum einen geltend, mit dem Verbot des Anbaus von Hanf in hydroponischen Systemen in geschlossenen Räumen werde das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit verfolgt, da bei diesem Anbausystem nach wissenschaftlichen Studien die Gefahr bestehe, dass die auf diese Weise angebauten Pflanzen den in Art. 32 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013 vorgesehenen Grenzwert des THC-Gehalts überschritten. Zum anderen könne bei ihm der Anteil dieser Substanz weder vor noch nach der Ernte der Pflanzen wirksam kontrolliert werden.

53 Hierzu ist festzustellen, dass nach Art. 189 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1308/2013 der unter den KN-Code 5302 10 00 fallende Rohhanf nur dann in die Union eingeführt werden darf, wenn er u. a. den in Art. 32 Abs. 6 und Art. 35 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1307/2013 genannten Bedingungen entspricht.

54 Nach Art. 32 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013 sind zum Hanfanbau genutzte Flächen nur beihilfefähig im Sinne dieser Verordnung, wenn der THC-Gehalt der verwendeten Sorten nicht mehr als 0,2 % beträgt.

55 Daraus ergibt sich, dass der Unionsgesetzgeber beim Hanfanbau dem Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit besondere Aufmerksamkeit gewidmet hat. Diese dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung ist zwar mit den in Rn. 45 des vorliegenden Urteils angeführten Zielen der GAP in Ausgleich zu bringen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Dezember 2015, Scotch Whisky Association u. a., C-333/14, EU:C:2015:845, Rn. 28), doch ergibt sich aus dem vom Unionsgesetzgeber für den THC-Gehalt festgelegten Schwellenwert von 0,2 %, dass dem Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit Vorrang vor diesen anderen Zielen einzuräumen ist, falls

sich – wie die rumänische Regierung geltend macht – herausstellen sollte, dass dieser Wert beim Anbau von Hanf in hydroponischen Systemen in geschlossenen Räumen leichter überschritten wird und dass zudem die Kontrolle seiner Einhaltung im Fall des Hanfanbaus in solchen Systemen übermäßige Schwierigkeiten bereitet.

56 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten, wenn das Vorliegen oder der Umfang von Gefahren für die menschliche Gesundheit ungewiss ist, nach dem Vorsorgeprinzip die Möglichkeit haben müssen, Schutzmaßnahmen zu treffen, ohne abwarten zu müssen, bis das Vorliegen dieser Gefahren umfassend belegt ist. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen treffen können, die geeignet sind, eine Gefahr für die Gesundheit weitestmöglich zu verringern (Urteil vom 5. Dezember 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, Rn. 79 und die dort angeführte Rechtsprechung).

57 Die Mitgliedstaaten müssen zwar, wenn sie aus Gründen der öffentlichen Gesundheit beschränkende Maßnahmen erlassen, in der Lage sein, geeignete Beweise beizubringen, darzulegen, dass sie tatsächlich eine Untersuchung zur Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der fraglichen Maßnahmen durchgeführt haben, und alle sonstigen Nachweise zu erbringen, die ihre Argumentation stützen können. Eine solche Beweislast darf allerdings nicht so weit gehen, dass die zuständigen nationalen Behörden positiv belegen müssten, dass sich das legitime Ziel mit keiner anderen denkbaren Maßnahme unter gleichen Bedingungen erreichen ließe (Urteil vom 5. Dezember 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, Rn. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung).

58 Das vorlegende Gericht, das allein für die Beurteilung des Sachverhalts des Ausgangsrechtsstreits zuständig ist, hat somit erstens zu prüfen, ob die von der rumänischen Regierung in ihren Erklärungen angeführten wissenschaftlichen Studien belegen, dass hinsichtlich des Vorliegens einer erhöhten Gefahr der Überschreitung des in Art. 32 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013 vorgesehenen Grenzwerts für den THC-Gehalt in Hanfpflanzen der im „Gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten“ veröffentlichten Sorten aufgrund ihres Anbaus in hydroponischen Systemen in geschlossenen Räumen Ungewissheiten fortbestehen.

59 Zweitens ist in Bezug darauf, ob das Verbot, Hanf in hydroponischen Systemen in geschlossenen Räumen anzubauen, zur Erreichung des Ziels des Schutzes der öffentlichen Gesundheit geeignet ist, festzustellen, dass nach ständiger Rechtsprechung eine beschränkende Maßnahme wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nur dann als geeignet angesehen werden kann, die Erreichung des verfolgten Ziels der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es zu erreichen, und wenn sie in kohärenter und systematischer Weise umgesetzt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Dezember 2015, Scotch Whisky Association u. a., C-333/14, EU:C:2015:845, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

60 Zwar steht außer Frage, dass das Verbot dieses Anbausystems für Hanf jede Gefahr einer Überschreitung des in Art. 32 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013 vorgesehenen Grenzwerts für den THC-Gehalt in Hanfpflanzen beseitigt und somit tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu erreichen. Das vorlegende Gericht wird aber klären müssen, ob – wie Biohemp Concept geltend macht – andere Kreise in Rumänien als der Kreis Alba dieses System genehmigen, was einer kohärenten und systematischen Umsetzung des genannten Ziels abträglich wäre.

61 Drittens wird das vorlegende Gericht zu prüfen haben, ob – wie in Rn. 51 des vorliegenden Urteils ausgeführt – das Verbot des Hanfanbaus in hydroponischen Systemen in geschlossenen Räumen nicht über das hinausgeht, was unter Berücksichtigung der in Art. 39 Abs. 1 AEUV aufgeführten Ziele der GAP und des guten Funktionierens der GMO erforderlich ist, um das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu erreichen. Wenn dieses Ziel ebenso wirksam durch weniger beschränkende Maßnahmen erreicht werden kann, ist davon auszugehen, dass das Verbot über das erforderliche Maß hinausgeht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Dezember 2015, Scotch Whisky Association u. a., C-333/14, EU:C:2015:845, Rn. 40 und 41).

62 Dabei wird das vorlegende Gericht u. a. zu beurteilen haben, ob Vor-Ort-Kontrollen des THC-Gehalts der in hydroponischen Systemen in geschlossenen Räumen angebauten Hanfpflanzen, die mit einer Häufigkeit und anhand der Modalitäten stattfinden, die von einer zuständigen Behörde bei vernünftiger Betrachtung erwartet werden können, es ermöglichen würden, das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit ebenso wirksam zu erreichen wie ein Verbot des Hanfanbaus in solchen Systemen.

63 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass das die GAP betreffende Unionsrecht dahin auszulegen ist, dass es einem in einem Mitgliedstaat bestehenden Verbot, Hanf (*Cannabis sativa*) in hydroponischen Systemen in geschlossenen Räumen anzubauen, nicht entgegensteht, sofern dieses Verbot geeignet ist, das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten, und unter Berücksichtigung der Ziele der GAP und des guten Funktionierens der GMO nicht über das hinausgeht, was erforderlich ist, um das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu erreichen.

Kosten

64 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt:

Das die Gemeinsame Agrarpolitik betreffende Unionsrecht ist dahin auszulegen, dass es einem in einem Mitgliedstaat bestehenden Verbot, Hanf (*Cannabis sativa*) in hydroponischen Systemen in geschlossenen Räumen anzubauen, nicht entgegensteht, sofern dieses Verbot geeignet ist, das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten, und unter Berücksichtigung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik und des guten Funktionierens der gemeinsamen Marktorganisation nicht über das hinausgeht, was erforderlich ist, um das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu erreichen.

Unterschriften