Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

4. listopada 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička poljoprivredna politika – Uredba (EU) br. 1305/2013 – Uredba (EU) br. 1307/2013 – Uredba (EU) br. 1308/2013 – Uzgoj konoplje (*Cannabis sativa*) – Odbijanje davanja odobrenja za uzgoj konoplje u hidroponskim sustavima u zatvorenim prostorima”

U predmetu C-793/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputila Curtea de Apel Alba Iulia (Žalbeni sud u Albi Iuliji, Rumunjska), odlukom od 23. studenoga 2022., koju je Sud zaprimio 29. prosinca 2022., u postupku

Biohemp Concept SRL

protiv

Direcția pentru Agricultură Județeană Alba,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos, predsjednik vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu suca četvrtog vijeća, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot i S. Rodin (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: R. Şereş, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 25. siječnja 2024.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Biohemp Concept SRL, M.-E. Coman, *avocată*,

– za rumunjsku vladu, R. Antonie, E. Gane i L. Ghiță,, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, M. Konstantinidis, L. Radu Bouyon i M. ter Haar, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. ožujka 2024.,

* Jezik postupka: rumunjski

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Uredbe (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 637/2008 i Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 (SL 2013., L 347, str. 608. i ispravak SL 2016., L 130, str. 7.) ,Uredbe (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 (SL 2013., L 347, str. 671. i ispravci SL 2014., L 189, str. 261., SL 2015., L 114, str. 25. i SL 2020., L 1, str. 5.) i članaka 35., 36. i 38. UFEU-a.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Biohemp Concept SRL i Direcţije pentru Agricultură Judeţeană Alba (Uprava za poljoprivredu okruga Alba, Rumunjska) (u daljnjem tekstu: Uprava za poljoprivredu) u vezi s odlukom koju je donijela potonja uprava kojom se traži djelomično odbijanje zahtjeva za odobrenje uzgoja konoplje koji je podnijelo društvo Biohemp Concept.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (EU) br. 1305/2013

3 Članak 3. Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 (SL 2013., L 347, str. 487.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2017/2393 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2017. (SL 2017., L 350, str. 15.), propisuje:

„EPFRR doprinosi Strategiji Europa 2020. promicanjem održivog ruralnog razvoja diljem [Europske] unije nadopunjujući druge instrumente [zajedničke poljoprivredne politike (ZPP)], kohezijsku politiku i zajedničku ribarstvenu politiku. On doprinosi razvoju teritorijalno i okolišno uravnoteženijeg, klimatski povoljnijeg i otpornijeg, konkurentnijeg te inovativnijeg poljoprivrednog sektora Unije. On također doprinosi razvoju ruralnih područja.”

4 Članak 17. stavak 1. Uredbe br. 1305/2013 glasi kako slijedi:

„Potpora iz okvira ove mjere obuhvaća materijalna i/ili nematerijalna ulaganja koja:

(a) poboljšavaju ukupne rezultate i održivost poljoprivrednog gospodarstva;

(b) se odnose na obradu, stavljanje na tržište i/ili razvoj poljoprivrednih proizvoda obuhvaćenih Prilogom I. UFEU-u ili pamuka, uz iznimku proizvoda ribarstva; rezultat proizvodnog procesa može biti proizvod koji nije obuhvaćen tim prilogom; ako je potpora osigurana u obliku financijskih instrumenata, ulazno sredstvo može biti i proizvod koji nije obuhvaćen tim prilogom pod uvjetom da se ulaganjem doprinosi jednom ili više prioriteta Unije za ruralni razvoj;

(c) obuhvaćaju infrastrukturu vezanu uz razvoj, modernizaciju ili prilagodbu poljoprivrede i šumarstva, uključujući pristup poljoprivrednom gospodarstvu i šumskom zemljištu, konsolidaciju i poboljšanje zemljišta, opskrbu energijom i vodom i njihovu uštedu; ili

[…]”

Uredba br. 1307/2013

5 U članku 32. stavku 6. Uredbe br. 1307/2013 propisuje se:

„Površine koje se koriste za proizvodnju konoplje smatraju se prihvatljivim hektarima samo ako sadržaj tetrahidrokanabiola u sortama koje se koriste ne prelazi 0,2 %.”

6 U skladu s člankom 35. stavkom 3. te uredbe:

„Kako bi se očuvalo javno zdravlje, [Europska] komisija je ovlaštena donijeti delegirane akte u skladu s člankom 70. kojima se utvrđuju pravila kojima se dodjela plaćanja uvjetuje upotrebom certificiranog sjemena određenih sorti konoplje te postupkom za određivanje sorti konoplje i provjerom njihova sadržaja tetrahidrokanabiola iz članka 32. stavka 6.”

Uredba br. 1308/2013

7 U članku 1. Uredbe br. 1308/2013, naslovljenom „Područje primjene”, predviđa se:

„1. Ovom Uredbom uspostavlja se zajednička organizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda, što podrazumijeva sve proizvode navedene u Prilogu I. Ugovorima, uz izuzetak proizvoda ribarstva i akvakulture kako su definirani u zakonodavnim aktima Unije o zajedničkoj organizaciji tržišta proizvoda ribarstva i akvakulture.

2. Poljoprivredni proizvodi definirani u stavku 1. dijele se na sljedeće sektore, kao što je navedeno u odgovarajućim dijelovima Priloga I.:

[…]

(h) lan i konoplja, dio VIII.;

[…]”

8 Članak 189. te uredbe, naslovljen „Uvoz konoplje”, glasi kako slijedi:

„1. Sljedeći se proizvodi mogu uvesti u Uniju jedino ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

(a) sirova prava konoplja obuhvaćena oznakom KN 5302 10 00 koja ispunjava uvjete iz članka 32. stavka 6. i članka 35. stavka 3. Uredbe [br. 1307/2013];

(b) sjeme sorti konoplje namijenjeno sjetvi obuhvaćeno oznakom KN ex 1207 99 20, popraćeno dokazom da razina tetrahidrokanabinola dotične sorte ne premašuje razinu koja je utvrđena u skladu s člankom 32. stavkom 6. i člankom 35. stavkom 3. Uredbe [br. 1307/2013];

(c) sjeme konoplje koje nije namijenjeno sjetvi, obuhvaćeno oznakom KN 1207 99 91, koje uvoze isključivo uvoznici odobreni od strane države članice kako bi se osiguralo da takvo sjeme nije namijenjeno sjetvi.

2. Ovaj se članak primjenjuje ne dovodeći u pitanje restriktivnija pravila koja donesu države članice u skladu s UFEU-om te obveze iz Sporazuma o poljoprivredi [Svjetska trgovinska organizacija (WTO)].”

9 U Prilogu I. Uredbi br. 1308/2013, naslovljenom „Popis proizvoda iz članka 1. stavka 2.”, nalazi se, među ostalim, u dijelu VIII. pod oznakom KN 5302 „Prava konoplja (*Cannabis sativa L.*) sirova ili prerađena, ali nepredena; kučina i otpaci od konoplje (uključujući otpadnu pređu i rastrgane tekstilne materijale)”.

Delegirana uredba (EU) br. 639/2014

10 Članak 9. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 639/2014 od 11. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike te o izmjeni Priloga X. toj Uredbi (SL 2014., L 181, str. 1.), kako je izmijenjena Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2018/707 od 28. veljače 2018. (SL 2018., L 119, str. 1.), propisuje:

„1. Za potrebe članka 32. stavka 6. Uredbe [br. 1307/2013], prihvatljivost površina koje se koriste za proizvodnju konoplje podliježe uporabi sjemena sorata navedenih u ‚Zajedničkom katalogu sorata poljoprivrednih biljnih vrsta’ 15. ožujka u godini za koju je odobreno plaćanje i objavljuje se u skladu s člankom 17. Direktive [Vijeća 2002/53/EZ od 13. lipnja 2002. o zajedničkom katalogu sorata poljoprivrednih biljnih vrsta (SL 2002., L 193, str. 1.)]. […]

2. Države članice uspostavljaju sustav za određivanje sadržaja Δ9-tetrahidrokanabinola (dalje u tekstu: THC) u sortama konoplje, što im omogućuje primjenu metode iz Priloga III.

[…]”

Rumunjsko pravo

Zakon br. 18/1991

11 Članak 2. Legee nr. 18/1991 a fondului funciar (Zakon br. 18/1991 o vlasništvu nad zemljištem) od 19. veljače 1991. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 1 od 5. siječnja 1998.), u verziji primjenjivoj na glavni postupak, glasi kako slijedi:

„Ovisno o namjeni, zemljišta su:

(a) zemljišta za poljoprivrednu namjenu, odnosno:

– proizvodna poljoprivredna zemljišta: obradiva zemljišta, vinogradi, voćnjaci, rasadnici vinove loze i voćaka, nasadi hmelja i duda, trajni pašnjaci, staklenici, površine pod zaštitnim pokrovom, sjetvene površine i slično;

– zemljišta sa šumskom vegetacijom ako nisu dio aktivnosti silvikulture, pošumljeni pašnjaci;

– zemljišta na kojima se nalaze građevinski objekti, poljoprivredni zootehnički objekti, uređena ribogojilišta i objekti za poboljšanje kvalitete tla, poljski/poljoprivredni putovi, platforme i skladišni prostori koji služe za poljoprivrednu proizvodnju;

– neproizvodna zemljišta koja se mogu prenamijeniti u okviru opsega za poboljšanje i koristiti za poljoprivrednu proizvodnju”.

Zakon br. 339/2005

12 U skladu s člankom 12. stavkom 4. Legee nr. 339/2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (Zakon br. 339/2005 o pravnom uređenju opojnih i psihotropnih biljaka, tvari i pripravaka) od 29. studenoga 2005. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 1095 od 5. prosinca 2005.):

„Uzgajivači kojima je odobren uzgoj kanabisa i opijumskog maka trebaju na zemljištu u svojem posjedu sijati samo sjemenje sorti upisano u ‚Službeni katalog sorti poljoprivrednih kultura i hibrida u Rumunjskoj’ ili u kataloge [Unije], koje je proizvedeno u pogonima koje je odobrilo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja posredstvom teritorijalnih tijela nadležnih za nadzor i certificiranje sjemena.”

Pravila za primjenu Zakona br. 339/2005

13 Članak 4. stavak 5. Hotărâree nr. 1915 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 339/2005 (Odluka br. 1915 o odobravanju uvjeta primjene Zakona br. 339/2005) od 22. prosinca 2006. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 18 od 11. siječnja 2007.) (u daljnjem tekstu: pravila za primjenu Zakona br. 339/2005) propisuje:

„Za izdavanje odobrenja za uzgoj biljaka koje sadržavaju opojne i psihotropne tvari za uporabu u industriji i/ili za prehrambene potrebe, u znanstvene ili tehničke svrhe ili za proizvodnju sjemena uzgajivači trebaju podnijeti zahtjev okružnim upravama za poljoprivredu ili upravi općine Bukurešt [Rumunjska]. Ovisno o svrsi odobrenja, zahtjev treba biti popraćen izvornikom i preslikom sljedećih dokumenata:

[…]

(b) vlasničkog lista, zapisnikâ ili potvrda o posjedu ili drugih dokumenata koji opravdavaju zakonito korištenje površine poljoprivrednog zemljišta;

[…]”

Glavni postupak i prethodno pitanje

14 Društvo Biohemp Concept 14. siječnja 2021. podnijelo je Upravi za poljoprivredu zahtjev za izdavanje odobrenja za uzgoj konoplje na površini od 0,54 hektara.

15 To je tijelo 27. siječnja 2021. izdalo traženo odobrenje za površinu od 0,50 hektara te je istog dana obavijestilo društvo Biohemp Concept da površina od 0,04 hektra za koju nije izdano odobrenje nije poljoprivredno zemljište, nego objekt za poljoprivredne i zootehničke svrhe, koji ne ispunjava uvjete predviđene člankom 4. stavkom 5. točkom (b) pravila za primjenu Zakona br. 339/2005.

16 Društvo Biohemp Concept podnijelo je navedenom tijelu prigovor protiv tog odbijanja odobrenja ističući da se predmetni objekt u trenutku podnošenja tog prigovora koristio kao zatvoreni prostor za uzgoj biljaka, kao što to proizlazi iz potvrde koju je 3. veljače 2021. izdala općina Pianu (Rumunjska). Ona je priznala da je prvotno objekt o kojem je riječ imao poljoprivredne i zootehničke svrhe.

17 Uprava za poljoprivredu 17. veljače 2021. odbila je navedeni prigovor.

18 Društvo Biohemp Concept podnijelo je 13. travnja 2021. tužbu Tribunalulu Alba (Viši sud u Albi, Rumunjska). U prilog svojoj tužbi tvrdilo je, među ostalim, da se odbijanje Uprave za poljoprivredu da izda odobrenje za površinu od 0,04 hektra ponajprije temeljilo na restriktivnom i stoga pogrešnom tumačenju pojma „poljoprivredno zemljište” u smislu rumunjskog zakonodavstva, koji obuhvaća zemljišta na kojima se nalaze građevine ili zootehnički objekti koji odgovaraju potrebama poljoprivredne proizvodnje.

19 Tribunalul Alba (Viši sud u Albi) utvrdio je da je tužba društva Biohemp Concept neosnovana jer površina od 0,04 hektra koju zauzimaju industrijske i upravne zgrade za poljoprivredne i zootehničke svrhe kao takva ne ispunjava uvjete iz članka 4. stavka 5. točke (b) pravila za

primjenu Zakona br. 339/2005. Naime, te se zgrade ne mogu izjednačiti s „poljoprivrednim zemljištem” u smislu te odredbe, s obzirom na to da je namjera rumunjskog zakonodavca bila odobriti uzgoj biljaka koje sadržavaju opojne i psihotropne tvari namijenjenih industrijskoj i prehrambenoj uporabi, u medicinske, znanstvene ili tehničke svrhe ili u svrhu proizvodnje sjemena, samo za proizvodna poljoprivredna zemljišta kako su definirana Zakonom br. 18/1991.

20 Društvo Biohemp Concept podnijelo je Curtei de Apel Alba Iulia (Žalbeni sud u Albi Iuliji, Rumunjska), sudu koji je uputio zahtjev, žalbu protiv presude prvostupanjskog suda.

21 Društvo Biohemp Concept smatra da se pojam „poljoprivredno zemljište” u smislu pravila za primjenu Zakona br. 339/2005 ne može tumačiti na način da se odobrenje za uzgoj biljaka koje sadržavaju opojne i psihotropne tvari namijenjenih za određene svrhe može izdati samo za poljoprivredna zemljišta u užem smislu. Naprotiv, taj pojam treba shvatiti na način da se odnosi na zemljišta za poljoprivrednu namjenu. Uzgoj u zatvorenim prostorima konoplje sa sadržajem THC-a koji ne prelazi zakonsku granicu od 0,2 % omogućio bi dobivanje biljaka s koncentracijom kanabidiola između 12 % i 14 %, dok za konoplju koja se uzgaja na otvorenom ta koncentracija ne premašuje 1 %.

22 Sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome je li, u slučaju uzgoja u hidroponskim sustavima u zatvorenim prostorima, nacionalni propis kojim se ograničava izdavanje odobrenja za uzgoj konoplje (*Cannabis sativa*) u skladu s pravom Unije.

23 U tim je okolnostima Curtea de Apel Alba Iulia (Žalbeni sud u Albi Iuliji) odlučila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li uredbe [br. 1307/2013] i [br. 1308/2013] te članke 35., 36. i 38. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis u dijelu u kojem se tim propisom zabranjuje uzgoj konoplje (*Cannabis sativa*) u hidroponskim sustavima u zatvorenim prostorima koji su predviđeni za to?”

Prethodno pitanje

Dopuštenost

24 Rumunjska vlada osporava dopuštenost prethodnog pitanja u dijelu u kojem se odnosi na tumačenje članaka 35., 36. i 38. UFEU-a.

25 Što se tiče tumačenja članaka 35. i 36. UFEU-a, ta vlada ističe, s jedne strane, da iz zahtjeva za prethodnu odluku ne proizlazi jasno traži li društvo Biohemp Concept izdavanje odobrenja za uzgoj konoplje u hidroponskom sustavu radi izvoza u druge države članice i, s druge strane, da ne postoji veza između nacionalnog propisa koji se primjenjuje u glavnom postupku i tih odredbi.

26 Valja podsjetiti na to da je postupak utvrđen člankom 267. UFEU-a instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova zahvaljujući kojem Sud nacionalnim sudovima daje elemente za tumačenje prava Unije nužne za rješavanje spora koji se pred njima vodi. U okviru te suradnje samo je na nacionalnom sudu pred kojim se vodi spor iz glavnog postupka, koji jedini ima izravne spoznaje o činjenicama iz kojih spor proizlazi i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koju će donijeti, da ocijeni nužnost prethodne odluke kako bi mogao donijeti svoju odluku

i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Slijedom toga, čim se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud načelno mora donijeti odluku (presuda od 7. prosinca 2023., mBank (Izjava potrošača), C-140/22, EU:C:2023:965, t. 47. i navedena sudska praksa).

27 Međutim, Sud ne može odlučivati o prethodnom pitanju kada je očito da tumačenje odredbe prava Unije koje je zatražio nacionalni sud nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim ili pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 29. veljače 2024., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Uzajamno povjerenje u slučaju transfera), C-392/22, EU:C:2024:195, t. 84. i navedena sudska praksa).

28 U tom pogledu, članak 94. Poslovnika Suda zahtijeva da svaki zahtjev za prethodnu odluku sadržava „sažeti prikaz predmeta spora i relevantne činjenice kako ih je utvrdio sud koji je uputio zahtjev ili barem prikaz činjeničnih okolnosti na kojima se temelje pitanja”, „sadržaj nacionalnih odredaba koje se mogu primijeniti u predmetu i, po potrebi, relevantnu nacionalnu sudsku praksu” kao i „prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije, kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku”.

29 Međutim, u ovom slučaju u zahtjevu za prethodnu odluku ne navodi se dovoljno jasno i precizno zašto sud koji je uputio zahtjev smatra da je tumačenje članaka 35. i 36. UFEU-a potrebno za rješavanje spora koji se pred njim vodi.

30 Taj zahtjev ne sadržava ni dovoljno konkretan prikaz činjeničnih okolnosti na kojima se temelji prethodno pitanje, što se tiče članaka 35. i 36. UFEU-a.

31 Prema tome, u dijelu u kojem se prethodno pitanje odnosi na tumačenje članaka 35. i 36. UFEU-a, ono je nedopušteno.

32 Kad je riječ o tumačenju članka 38. UFEU-a, rumunjska vlada ističe da zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava potrebne informacije koje bi Sudu omogućile davanje korisnog odgovora za tumačenje te odredbe.

33 Valja istaknuti da članak 38. UFEU-a u stavku 1. određuje da Unija utvrđuje i provodi zajedničku poljoprivrednu i ribarstvenu politiku, a u stavku 3. da su proizvodi na koje se primjenjuju odredbe članaka 39. do 44. UFEU-a, koji se odnose na poljoprivredu i ribarstvo, navedeni u Prilogu I. UFEU-u. U poglavlju 57. tog priloga nalazi se prava konoplja (*Cannabis sativa*), sirova, prerađena, trta, češljana ili na drugi način obrađena, ali nepredena; kučina i otpaci (uključujući rastrgane tekstilne materijale).

34 Člankom 39. UFEU-a utvrđuju se ciljevi zajedničke poljoprivredne politike.

35 Budući da se Uredbom br. 1308/2013 uspostavlja, u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1., zajednička organizacija tržištâ proizvoda navedenih u spomenutom prilogu te se u njezinu članku 189. stavku 1. predviđa da se sirova prava konoplja može uvesti u Uniju samo ako su ispunjeni, među ostalim, uvjeti iz članka 32. stavka 6. i članka 35. stavka 3. Uredbe br. 1307/2013, te uredbe treba tumačiti s obzirom na članke 38. i 39. UFEU-a.

36 Prema tome, u dijelu u kojem se prethodno pitanje odnosi na tumačenje članka 38. UFEU-a, ono je dopušteno.

Meritum

37 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije o zajedničkoj poljoprivrednoj politici tumačiti na način da mu se protivi zabrana, u državi članici, uzgoja prave konoplje (*Cannabis sativa*) u hidroponskim sustavima u zatvorenim prostorima.

38 Najprije valja napomenuti, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 69. svojeg mišljenja, da je hidroponika sustav uzgoja u okviru kojeg se korijenje napaja otopinom hranjivih tvari koja sadržava kemijske elemente potrebne za razvoj biljaka koje mogu rasti u vodenom mediju te im ne treba tlo.

39 Kao što to proizlazi iz članka 1. Uredbe br. 1308/2013, uzgoj konoplje obuhvaćen je zajedničkom organizacijom tržišta uspostavljenom tom uredbom za poljoprivredne proizvode.

40 Što se osobito tiče uzgoja konoplje u hidroponskim sustavima u zatvorenim prostorima, valja primijetiti da ta uredba ne isključuje izričito te sustave uzgoja iz svojeg područja primjene. Osim toga, s obzirom na sposobnost navedenih sustava da pridonesu ostvarenju ciljeva zajedničke poljoprivredne politike navedenih u članku 39. stavku 1. UFEU-a, Uredba br. 1308/2013 ne može se tumačiti na način da implicitno i općenito isključuje te sustave iz područja primjene zajedničke organizacije tržišta koja se njome uspostavlja.

41 Kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse, ako u određenom području postoji propis o zajedničkoj organizaciji tržišta, države članice dužne su ne poduzimati nikakve mjere kojima bi se moglo odstupiti od takve organizacije ili joj nanijeti štetu. Također nisu usklađeni sa zajedničkom organizacijom tržišta propisi koji sprječavaju njezino dobro funkcioniranje, čak i ako ta organizacija opsežno ne uređuje to područje (presuda od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, t. 29. i navedena sudska praksa).

42 U skladu s ustaljenom sudskom praksom je i to da se zajedničke organizacije tržišta temelje na načelu otvorenog tržišta kojemu u uvjetima stvarnog tržišnog natjecanja svaki proizvođač može slobodno pristupiti (presuda od 23. prosinca 2015., Scotch Whisky Association i dr., C-333/14, EU:C:2015:845, t. 22. kao i navedena sudska praksa).

43 Slijedom toga, valja ispitati ugrožava li odbijanje odobrenja uzgoja konoplje u hidroponskim sustavima u zatvorenim prostorima, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, zajedničku organizaciju tržišta čiji je sirova konoplja (*Cannabis sativa*) dio, uspostavljenu Uredbom br. 1308/2013. Osobito valja provjeriti ograničava li takvo odbijanje pristup poljoprivrednika koji koriste hidroponske sustave u zatvorenim prostorima tržištu konoplje u uvjetima učinkovitog tržišnog natjecanja.

44 Kao što je to Komisija primijetila na raspravi, a da to drugi sudionici na raspravi nisu osporili i kao što je to također istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 74. do 77. svojeg mišljenja, takav sustav uzgoja može stvoriti veće prinose, koristiti manje vodnih resursa, smanjiti površinu zemljišta potrebnog za uzgoj zbog više žetvi tijekom određenog razdoblja, manje ovisiti o klimi od uzgoja na otvorenom i biti manje pogođen štetočinama.

45 Stoga, zbog tih obilježja, taj sustav kulture može ispuniti više ciljeva zajedničke poljoprivredne politike, navedenih u članku 39. stavku 1. UFEU-a, osobito one koji se nalaze, kao prvo, u točki (a) te odredbe, odnosno „povećati poljoprivrednu produktivnost promicanjem tehničkog napretka i osiguranjem racionalnog razvoja poljoprivredne proizvodnje te optimalnog korištenja

čimbenika proizvodnje, osobito radne snage”, kao drugo, u točki (d) navedene odredbe, odnosno „osigurati dostupnost opskrbe”, i kao treće, u točki (e) iste odredbe, odnosno „osigurati razumne cijene u opskrbi potrošača”.

46 Kao što je to Komisija također primijetila na raspravi, zbog navedenih obilježja, ulaganja u uzgoj konoplje ostvarena hidroponskim sustavima u zatvorenim prostorima mogu dovesti do potpore iz članka 17. Uredbe br. 1305/2013.

47 Međutim, odbijanje odobrenja kao što je ono o kojem je riječ u glavnom postupku ima za učinak isključivanje s tržišta konoplje poljoprivrednika koji koriste hidroponske sustave u zatvorenim prostorima. Takvo odbijanje stoga može ugroziti odnose u tržišnom natjecanju onemogućavanjem određenim poljoprivrednicima, kao što je društvo Biohemp Concept, da iskoriste prednosti tih sustava čiji je cilj osigurati optimalno korištenje čimbenika proizvodnje i time omogućiti povećanje poljoprivredne produktivnosti konoplje (vidjeti po analogiji presudu od 23. prosinca 2015., Scotch Whisky Association i dr., C-333/14, EU:C:2015:845, t. 21.).

48 Nepovoljan konkurentski položaj koji trpe ti poljoprivrednici naglašen je činjenicom da ih predmetna zabrana može lišiti mogućnosti da traže potporu, predviđenu u okviru zajedničke poljoprivredne politike, za ulaganja povezana s navedenim sustavima.

49 U tim okolnostima, a da pritom nije potrebno ispitati jesu li zatvoreni prostori koji se koriste za hidroponski uzgoj konoplje obuhvaćeni pojmom „površine” upotrijebljenim u članku 32. stavku 6. Uredbe br. 1307/2013, na koji upućuje članak 189. Uredbe br. 1308/2013, valja smatrati da mjera koja se sastoji od zabrane uzgoja konoplje u hidroponskim sustavima u zatvorenim prostorima, poput one koja proizlazi iz odbijanja odobrenja o kojem je riječ u glavnom postupku, negativno utječe na zajedničku organizaciju tržišta uspostavljenu potonjom uredbom, osim ako je opravdana ciljem od općeg interesa koji je obuhvaćen tom zajedničkom organizacijom tržišta, a koji prevladava nad ciljevima navedenima u točki 45. ove presude.

50 Osim toga, pod pretpostavkom da se takva mjera ne može opravdati ciljem od općeg interesa koji je obuhvaćen tom zajedničkom organizacijom tržišta i da je stoga ugrožava, ne može se isključiti da se ona može održati na snazi. U tom pogledu valja podsjetiti na to da uspostava zajedničke organizacije tržišta ne sprječava države članice da primijene nacionalna pravila kojima se nastoji postići cilj od općeg interesa različit od onih obuhvaćenih tom zajedničkom organizacijom tržišta, čak i ako ta pravila mogu utjecati na funkcioniranje zajedničkog tržišta u sektoru o kojem je riječ (presuda od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, t. 30. i navedena sudska praksa).

51 U svakom od oba slučaja spomenuta u točkama 49. i 50. ove presude, u skladu s načelom proporcionalnosti, mjera treba biti prikladna za osiguranje ostvarenja postavljenog cilja i ne prekoračivati ono što je nužno za njegovo postizanje (vidjeti u tom smislu presudu od 13. studenoga 2019., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, t. 56. i navedenu sudsku praksu), što je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni.

52 Rumunjska vlada ističe, s jedne strane, da se zabranom uzgoja konoplje u hidroponskim sustavima u zatvorenim prostorima nastoji postići cilj zaštite javnog zdravlja jer taj sustav uzgoja, prema znanstvenim analizama, dovodi do rizika od prekoračenja granice sadržaja THC-a predviđene člankom 32. stavkom 6. Uredbe br. 1307/2013 u biljkama konoplje koje se uzgajaju i, s druge strane, da se kod takvog sustava uzgoja razina te tvari ne može učinkovito kontrolirati ni prije ni nakon žetve tih biljaka.

53 U tom pogledu valja istaknuti da se, na temelju članka 189. stavka 1. Uredbe br. 1308/2013, sirova konoplja obuhvaćena oznakom KN 5302 10 00 može uvoziti u Uniju samo ako ispunjava, među ostalim, uvjete utvrđene u članku 32. stavku 6. i članku 35. stavku 3. Uredbe br. 1307/2013.

54 Članak 32. stavak 6. Uredbe br. 1307/2013 propisuje da se površine koje se koriste za proizvodnju konoplje smatraju prihvatljivim hektarima u smislu te uredbe samo ako sadržaj THC-a u sortama koje se koriste ne prelazi 0,2 %.

55 Iz tih elemenata proizlazi da je, kad je riječ o uzgoju konoplje, zakonodavac Unije posebnu pozornost posvetio cilju zaštite javnog zdravlja. Iako je točno da taj cilj od općeg interesa treba odvagnuti s obzirom na ciljeve zajedničke poljoprivredne politike navedene u točki 45. ove presude (vidjeti u tom smislu presudu od 23. prosinca 2015., Scotch Whisky Association i dr., C-333/14, EU:C:2015:845, t. 28.), iz praga od 0,2 % sadržaja THC-a koji je utvrdio zakonodavac Unije ipak proizlazi da cilj zaštite javnog zdravlja mora prevladati nad tim drugim ciljevima u slučaju da se, kao što to tvrdi rumunjska vlada, taj prag lakše prekoračuje kod uzgoja konoplje u hidroponskim sustavima u zatvorenim prostorima i da je, osim toga, pretjerano teško nadzirati poštovanje navedenog praga u slučaju uzgoja konoplje u takvim sustavima.

56 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da, u skladu s načelom opreznosti, u slučaju kad postoje nepoznanice u pogledu postojanja ili ozbiljnosti rizika za zdravlje ljudi, države članice moraju imati mogućnost donijeti zaštitne mjere bez potrebe čekanja da stvarnost tih rizika bude u potpunosti dokazana. Konkretno, države članice moraju imati mogućnost poduzeti bilo koje mjere koje mogu što je više moguće smanjiti rizik za zdravlje (presuda od 5. prosinca 2023., Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, t. 79. i navedena sudska praksa).

57 Osim toga, kad države članice donose mjere ograničenja radi zaštite javnog zdravlja, one moraju biti u mogućnosti pružiti odgovarajuće dokaze, izvijestiti da su doista provele analizu prikladnosti, nužnosti i proporcionalnosti predmetnih mjera i iznijeti bilo koji drugi dokaz koji može potkrijepiti njihovu argumentaciju. Međutim, takav teret dokazivanja ne može ići tako daleko da se od nadležnih nacionalnih tijela zahtijeva da pozitivno dokažu da predviđeni legitimni cilj ne bi bilo moguće ostvariti nijednom drugom zamislivom mjerom u istim uvjetima (presuda od 5. prosinca 2023., Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, t. 80. i navedena sudska praksa).

58 Stoga je sud koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan za ocjenu činjenica u glavnom postupku, dužan, kao prvo, ocijeniti dokazuju li znanstvene analize na koje se poziva rumunjska vlada u svojim očitovanjima da su i dalje prisutne nesigurnosti u pogledu postojanja povećanog rizika od prekoračenja ograničenja sadržaja THC-a, predviđenog u članku 32. stavku 6. Uredbe br. 1307/2013, u biljkama konoplje sorata objavljenih u „Zajedničkom katalogu sorata poljoprivrednih biljnih vrsta” zbog njihova uzgoja u hidroponskim sustavima u zatvorenim prostorima.

59 Kao drugo, kad je riječ o prikladnosti zabrane uzgoja konoplje u hidroponskim sustavima u zatvorenim prostorima za postizanje cilja zaštite javnog zdravlja, valja podsjetiti na to da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi, može smatrati da je mjera ograničavanja poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku takva da jamči željeni cilj javnog zdravlja samo ako zaista osigurava njegovo ostvarenje i ako se provodi na dosljedan i sustavan način (vidjeti u tom smislu presudu od 23. prosinca 2015., Scotch Whisky Association i dr., C-333/14, EU:C:2015:845, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

60 Iako je nesporno da se zabranom tog sustava uzgoja konoplje uklanja svaki rizik od prekoračenja ograničenja sadržaja THC-a, predviđenog člankom 32. stavkom 6. Uredbe br. 1307/2013, u biljkama konoplje i na taj način stvarno služi ostvarenju cilja zaštite javnog zdravlja, na sudu koji je uputio zahtjev je da utvrdi odobravaju li, kao što to tvrdi društvo Biohemp Concept, rumunjski okruzi različiti od okruga Alba navedeni sustav, što bi ugrozilo dosljednu i sustavnu provedbu tog cilja.

61 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev morat će ispitati prekoračuje li, kao što je to navedeno u točki 51. ove presude, zabrana uzgoja konoplje u hidroponskim sustavima u zatvorenim prostorima ono što je nužno za postizanje cilja zaštite javnog zdravlja s obzirom na ciljeve zajedničke poljoprivredne politike navedene u članku 39. stavku 1. UFEU-a i dobro funkcioniranje zajedničke organizacije tržištâ. Treba smatrati da ta zabrana prekoračuje ono što je nužno kada se cilj zaštite javnog zdravlja jednako učinkovito može zaštititi manje ograničavajućim mjerama (vidjeti u tom smislu presudu od 23. prosinca 2015., Scotch Whisky Association i dr., C-333/14, EU:C:2015:845, t. 40. i 41.).

62 U tu svrhu, sud koji je uputio zahtjev osobito je dužan ocijeniti omogućuju li kontrole na terenu, s učestalošću i na način koji se razumno može očekivati od nadležnog tijela, sadržaja THC-a biljaka konoplje koje se uzgajaju u hidroponskim sustavima u zatvorenim prostorima postizanje cilja zaštite javnog zdravlja jednako učinkovito kao i zabrana uzgoja konoplje u takvim sustavima.

63 S obzirom na prethodno navedeno, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da pravo Unije koje se odnosi na zajedničku poljoprivrednu politiku treba tumačiti na način da mu se ne protivi zabrana uzgoja prave konoplje (*Cannabis sativa*) u hidroponskim sustavima u zatvorenim prostorima u državi članici pod uvjetom da je ta zabrana prikladna za jamčenje cilja zaštite javnog zdravlja i da, s obzirom na ciljeve zajedničke poljoprivredne politike i dobro funkcioniranje zajedničke organizacije tržištâ, ona ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje cilja zaštite javnog zdravlja.

Troškovi

64 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

Pravo Unije koje se odnosi na zajedničku poljoprivrednu politiku treba tumačiti na način da mu se ne protivi zabrana uzgoja prave konoplje (*Cannabis sativa*) u hidroponskim sustavima u zatvorenim prostorima u državi članici pod uvjetom da je ta zabrana prikladna za jamčenje cilja zaštite javnog zdravlja i da, s obzirom na ciljeve zajedničke poljoprivredne politike i dobro funkcioniranje zajedničke organizacije tržištâ, ona ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje cilja zaštite javnog zdravlja.

Potpisi