ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

4 oktober 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk landbouwbeleid – Verordening (EU) nr. 1305/2013 – Verordening (EU) nr. 1307/2013 – Verordening (EU) nr. 1308/2013 – Teelt van hennep (*Cannabis sativa*) – Weigering van een vergunning voor de teelt van hennep in hydrocultuursystemen in gesloten ruimten”

In zaak C-793/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Curte de Apel Alba Iulia (rechter in tweede aanleg Alba Iulia, Roemenië) bij beslissing van 23 november 2022, ingekomen bij het Hof op 29 december 2022, in de procedure

Biohemp Concept SRL

tegen

Direcția pentru Agricultură Județeană Alba,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos, kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Vierde kamer, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot en S. Rodin (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: R. Șereș, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 januari 2024,

gelet op de opmerkingen van:

– Biohemp Concept SRL, vertegenwoordigd door M.-E. Coman, avocată,

– de Roemeense regering, vertegenwoordigd door R. Antonie, E. Gane en L. Ghiță als gemachtigden,

* Procestaal: Roemeens.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Konstantinidis, L. Radu Bouyon en M. ter Haar als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 maart 2024,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 608), van verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 671), en van de artikelen 35, 36 en 38 VWEU.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Biohemp Concept SRL en de Direcție pentru Agricultură Județeană Alba (directie landbouw van het district Alba, Roemenië) (hierna: „directie landbouw”) over het besluit van die directie tot gedeeltelijke afwijzing van de door Biohemp Concept ingediende aanvraag voor een vergunning voor de teelt van hennep.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 1305/2013

3 Artikel 3 van verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 487), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2017/2393 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 (PB 2017, L 350, blz. 15), bepaalt:

„Het Elfpo draagt bij tot de Europa 2020-strategie door de duurzame ontwikkeling van het platteland in de hele [Europese] Unie te bevorderen via instrumenten die complementair zijn aan de andere instrumenten van het [gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)], het cohesiebeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid. Het Elfpo draagt bij aan de totstandkoming van een landbouwsector in de Unie die territoriaal en ecologisch meer evenwichtig, klimaatvriendelijk en -bestendig, en competitief en innovatief is. Het draagt ook bij tot de ontwikkeling van plattelandsgebieden.”

4 In artikel 17, lid 1, van verordening nr. 1305/2013 staat het volgende te lezen:

„In het kader van deze maatregel wordt steun verleend voor roerende en/of onroerende investeringen die:

a) de algehele prestatie en duurzaamheid van het landbouwbedrijf verbeteren;

b) betrekking hebben op de verwerking, de afzet en/of de ontwikkeling van in bijlage I bij het VWEU vermelde landbouwproducten of katoen, met uitzondering van visserijproducten. Het productieproces kan een product opleveren dat niet in die bijlage wordt vermeld; wanneer steun wordt verleend in de vorm van financieringsinstrumenten, kan de input ook een product zijn dat niet onder die bijlage valt, op voorwaarde dat de investering bijdraagt tot een of meer van de prioriteiten van de Unie voor plattelandsontwikkeling;

c) betrekking hebben op infrastructuur voor de ontwikkeling, modernisering of aanpassing van de land- en bosbouw, inclusief op het gebied van de toegankelijkheid van landbouw- en bosgrond, landinrichting en verbetering van land, en de voorziening en besparing van energie en water; of

[…]”.

Verordening nr. 1307/2013

5 Artikel 32 van verordening nr. 1307/2013 bepaalt in lid 6:

„Voor de productie van hennep gebruikte arealen vormen slechts subsidiabele hectaren indien het gehalte aan tetrahydrocannabinol van de gebruikte rassen maximaal 0,2 % bedraagt.”

6 Artikel 35, lid 3, van deze verordening luidt als volgt:

„Teneinde de bescherming van de volksgezondheid te garanderen, is de [Europese] Commissie bevoegd om overeenkomstig artikel 70 gedelegeerde handelingen vast te stellen waarin de voorschriften inzake de toekenning van betalingen afhankelijk worden gesteld van het gebruik van gecertificeerd zaad van bepaalde henneprassen en waarbij wordt voorzien in de procedure voor de vaststelling van henneprassen en voor de verificatie van het in artikel 32, lid 6, genoemde tetrahydrocannabinolgehalte ervan.”

Verordening nr. 1308/2013

7 Artikel 1 („Toepassingsgebied”) van verordening nr. 1308/2013 bepaalt:

„1. Bij deze verordening wordt een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten vastgesteld, d.w.z. alle in bijlage I bij de Verdragen vermelde producten, met uitzondering van de visserij- en de aquacultuurproducten die zijn vermeld in de wetgevingshandelingen van de Unie houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten.

2. De in lid 1 bedoelde landbouwproducten worden ingedeeld in de volgende, in de respectievelijke delen van bijlage I vermelde sectoren:

[…]

h) vlas en hennep, deel VIII;

[…]”

8 Artikel 189 („Invoer van hennep”) van deze verordening luidt als volgt:

„1. De volgende producten mogen slechts in de Unie worden ingevoerd als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

a) ruwe hennep van GN-code 5302 10 00 moet voldoen aan de voorwaarden van artikel 32, lid 6, en […] artikel 35, lid 3, van [verordening nr. 1307/2013];

b) zaaizaad voor de inzaai van henneprassen van GN-code ex 1207 99 20 moet vergezeld gaan van het bewijs dat het gehalte aan tetrahydrocannabinol van het betrokken ras niet hoger is dan de waarde die is vastgesteld overeenkomstig artikel 32, lid 6, en […] artikel 35, lid 3, van [verordening nr. 1307/2013];

c) niet voor inzaai bestemd hennepzaad [van] GN-code 1207 99 91 [mag] alleen [worden] ingevoerd door importeurs die door de lidstaat zijn erkend, teneinde te garanderen dat het zeker niet voor inzaai wordt gebruikt.

2. Dit artikel geldt onverminderd restrictievere bepalingen die de lidstaten vaststellen in overeenstemming met het VWEU en met inachtneming van de verplichtingen die voortvloeien uit de [Overeenkomst van de Wereldhandelsorganisatie (WTO)] inzake de landbouw.”

9 Bijlage I bij verordening nr. 1308/2013, met het opschrift „Lijst van in artikel 1, lid 2, genoemde producten”, vermeldt in deel VIII onder GN-code 5302 onder meer „[h]ennep (*Cannabis sativa L.*), ruw of bewerkt, doch niet gesponnen; werk en afval (afval van garen en rafelingen daaronder begrepen), van hennep”.

Gedelegeerde verordening nr. 639/2014

10 Artikel 9 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot wijziging van bijlage X bij die verordening (PB 2014, L 181, blz. 1), zoals gewijzigd bij gedelegeerde verordening (EU) 2018/707 van de Commissie van 28 februari 2018 (PB 2018, L 119, blz. 1), bepaalde:

„1. Voor de toepassing van artikel 32, lid 6, van [verordening nr. 1307/2013] zijn voor de productie van hennep gebruikte arealen slechts subsidiabel indien zij zijn ingezaaid met zaad van rassen uit de overeenkomstig artikel 17 van [richtlijn 2002/53/EG van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen (PB 2002, L 193, blz.1)]

gepubliceerde gemeenschappelijke rassenlijst voor landbouwgewassen die geldt op 15 maart van het jaar waarvoor de betaling wordt toegekend. […]

2. De lidstaten zetten een systeem voor de bepaling van het gehalte aan Δ9-tetrahydrocannabinol (hierna ‚THC-gehalte' genoemd) van henneprassen op dat hen in staat stelt de in bijlage III beschreven methode toe te passen.

[…]"

Roemeens recht

Wet nr. 18/1991

11 In artikel 2 van Lege nr. 18/1991 a fondului funciar (wet nr. 18/1991 inzake grondeigendom) van 19 februari 1991 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 1 van 5 januari 1998), in de op het hoofdgeding van toepassing zijnde versie, staat het volgende te lezen:

„Grond is, afhankelijk van de bestemming ervan:

a) grond voor landbouwdoeleinden, te weten:

– productieve landbouwgrond – bouwland, wijngaarden, fruitboomgaarden, wijnstokkwekerijen, boomgaarden, beplanting met hop en moerbeien, permanente weidegrond, tuinbouw in kassen of andere beschuttingen, broeikassen, stekkenkwekerijen en dergelijke;

– met hakhout beplante grond die geen bosaanleg of overgroeide weidegrond is;

– grond met daarop gebouwen of installaties voor landbouw en veeteelt, viskwekerijen en grondverbeteringswerken, technische en landbouwwegen, platformen en opslagruimten die dienen voor landbouwproductie;

– niet-productieve grond die kan worden klaargemaakt om te worden gebruikt voor landbouwproductie".

Wet nr. 339/2005

12 Artikel 12, lid 4, van Lege nr. 339/2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (wet nr. 339/2005 houdende de wettelijke regeling van verdovende en psychotrope planten, stoffen en preparaten) van 29 november 2005 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 1095 van 5 december 2005) luidt als volgt:

„De erkende telers van cannabis en papaver zijn verplicht hun grond uitsluitend in te zaaien met zaad van rassen die zijn opgenomen in de officiële lijst van rassen en hybriden van teeltgewassen van Roemenië of in de lijsten van de [Unie], en die zijn geproduceerd door entiteiten die een vergunning van het ministerie van Landbouw, Bosbouw en Plattelandsontwikkeling hebben verkregen via de plaatselijke autoriteiten voor toezicht op en certificering van zaden."

Uitvoeringsbepalingen van wet nr. 339/2005

13 Artikel 4, lid 5, van Hotărârea nr. 1915 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 339/2005 (besluit nr. 1915 tot goedkeuring van de uitvoeringsbepalingen van wet nr. 339/2005) van 22 december 2006 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 18 van 11 januari 2007) (hierna: „uitvoeringsbepalingen van wet nr. 339/2005") bepaalt:

„Voor de afgifte van een vergunning voor de teelt van verdovende en psychotrope stoffen bevattende planten met het oog op gebruik in de industrie en/of voeding, op wetenschappelijk of technisch gebied, of voor de productie van zaden, dienen de telers een aanvraag in bij de directie landbouw van het betreffende district of de gemeente Boekarest [(Roemenië)]. De aanvraag gaat vergezeld van de volgende documenten, in origineel en afschrift, afhankelijk van het doel waarvoor de vergunning wordt aangevraagd:

[…]

b) de eigendomstitel, processen-verbaal/verklaringen van inbezitstelling of andere bewijsstukken betreffende het rechtmatige gebruik van de landbouwgrond;

[…]"

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

14 Biohemp Concept heeft op 14 januari 2021 bij de directie landbouw een vergunning voor de teelt van hennep op een oppervlakte van 0,54 hectare aangevraagd.

15 Op 27 januari 2021 heeft deze autoriteit de gevraagde vergunning verleend voor een oppervlakte van 0,50 hectare. Dezelfde dag heeft zij Biohemp Concept laten weten dat de 0,04 hectare waarvoor er geen vergunning werd verleend geen landbouwgrond was, maar werd ingenomen door een voor landbouw en veeteelt gebruikt gebouw dat niet voldeed aan de voorwaarden van artikel 4, lid 5, onder b), van de uitvoeringsbepalingen van wet nr. 339/2005.

16 Biohemp Concept heeft daartegen bezwaar ingesteld bij die autoriteit en betoogd dat het betrokken gebouw op het moment van de instelling van het bezwaar werd gebruikt als een beschutte ruimte voor het kweken van planten, zoals bleek uit het op 3 februari 2021 door de gemeente Pianu (Roemenië) afgegeven certificaat. Zij heeft wel erkend dat het betrokken gebouw aanvankelijk werd gebruikt voor landbouw en veeteelt.

17 Op 17 februari 2021 heeft de directie landbouw dat bezwaar afgewezen.

18 Op 13 april 2021 heeft Biohemp Concept beroep ingesteld bij de Tribunal Alba (rechter in eerste aanleg Alba, Roemenië). Ter ondersteuning van haar beroep heeft zij onder meer aangevoerd dat de weigering van de directie landbouw om voor de oppervlakte van 0,04 hectare de vergunning af te leveren berustte op een restrictieve en dus onjuiste uitlegging van het begrip „landbouwgrond" als bedoeld in de Roemeense wetgeving, en dat onder dat begrip ook gronden vallen waarop voor landbouw en veeteelt gebruikte gebouwen en installaties staan die dienen voor landbouwproductie.

19 De Tribunal Alba heeft het beroep van Biohemp Concept ongegrond verklaard omdat de 0,04 hectare die was ingenomen door voor landbouw en veeteelt gebruikte industriële en administratieve gebouwen als zodanig niet voldeed aan de voorwaarden van artikel 4, lid 5, onder b), van de uitvoeringsbepalingen van wet nr. 339/2005. Die gebouwen kunnen volgens deze rechter namelijk niet worden gelijkgesteld met „landbouwgrond" als bedoeld in die bepaling, aangezien het de bedoeling van de Roemeense wetgever was om de teelt van verdovende en psychotrope stoffen bevattende gewassen voor industrieel en voedselgebruik – op medisch, wetenschappelijk of technisch gebied – of voor de productie van zaden uitsluitend toe te staan op productieve landbouwgrond zoals gedefinieerd in wet nr. 18/1991.

20 Biohemp Concept heeft bij de Curte de Apel Alba Iulia (rechter in tweede aanleg Alba Iulia, Roemenië), de verwijzende rechter, hoger beroep ingesteld tegen het vonnis van de rechter in eerste aanleg.

21 Volgens Biohemp Concept kan het begrip „landbouwgrond" als bedoeld in de uitvoeringsbepalingen van wet nr. 339/2005 niet aldus worden uitgelegd dat de vergunning voor de teelt van verdovende en psychotrope stoffen bevattende planten met het oog op bepaalde gebruiksdoeleinden, slechts kan worden verleend voor landbouwgrond in strikte zin. Haars inziens moet dit begrip integendeel aldus worden opgevat dat daarmee wordt bedoeld grond voor landbouwdoeleinden. Door in beschutte ruimten hennep met een THC-gehalte onder de wettelijke grens van 0,2 % te telen kunnen planten worden verkregen met een cannabidiolgehalte tussen 12 en 14 %, terwijl dat gehalte bij hennep die in open lucht wordt geteeld niet hoger is dan 1 %.

22 De verwijzende rechter betwijfelt of een nationale regeling die de verlening van een vergunning voor de teelt van hennep (*Cannabis sativa*) beperkt wanneer er sprake is van teelt in hydrocultuursystemen in gesloten ruimten, verenigbaar is met het Unierecht.

23 In deze context heeft de Curte de Apel Alba Iulia het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten verordening nr. 1307/2013, verordening nr. 1308/2013 en de artikelen 35, 36 en 38 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling voor zover deze de teelt van hennep (*Cannabis sativa*) in hydrocultuursystemen in daarvoor bestemde gesloten ruimten verbiedt?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid

24 De Roemeense regering betwist de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag voor zover deze de uitlegging van de artikelen 35, 36 en 38 VWEU betreft.

25 Wat de uitlegging van de artikelen 35 en 36 VWEU betreft, onderstreept deze regering, ten eerste, dat uit het verzoek om een prejudiciële beslissing niet duidelijk blijkt of Biohemp Concept een vergunning voor de teelt van hennep in hydrocultuur vraagt met het oog op uitvoer naar andere lidstaten en, ten tweede, dat er geen verband is tussen de in het hoofdgeding toepasselijke nationale regeling en deze bepalingen.

26 In herinnering dient te worden gebracht dat de procedure van artikel 267 VWEU een instrument van samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties is, waarmee het Hof de nationale rechterlijke instanties de elementen voor de uitlegging van het Unierecht verschaft die zij voor de beslechting van het hun voorgelegde geding nodig hebben. In het kader van deze samenwerking staat het aan de nationale rechter bij wie het hoofdgeding aanhangig is gemaakt, die als enige precieze kennis heeft van de feitelijke achtergrond van het geding en die de verantwoordelijkheid moet dragen voor de te geven rechterlijke beslissing, om zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de door hem aan het Hof voorgelegde vragen te beoordelen. Wanneer prejudiciële vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof dan ook in beginsel verplicht om die vragen te beantwoorden [arrest van 7 december 2023, mBank (Verklaring van de consument), C-140/22, EU:C:2023:965, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

27 Het Hof kan evenwel geen uitspraak doen op een prejudiciële vraag wanneer de gevraagde uitlegging van het Unierecht kennelijk op generlei wijze verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk hypothetisch van aard is of voorts wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen [arrest van 29 februari 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wederzijds vertrouwen in geval van overdracht), C-392/22, EU:C:2024:195, punt 84 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

28 Dienaangaande bepaalt artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof dat een verzoek om een prejudiciële beslissing naast „een summier overzicht van het voorwerp van het geschil en van de relevante feiten zoals die door de verwijzende rechter zijn vastgesteld, althans, ten minste een uiteenzetting van de feitelijke gegevens waarop de vragen berusten” tevens „de inhoud van de nationale bepalingen die op de zaak van toepassing kunnen zijn en, in voorkomend geval, de relevante nationale rechtspraak” bevat, alsmede „de uiteenzetting van de redenen die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om zich over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van het recht van de Unie vragen te stellen, alsook het verband tussen die bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling”.

29 In het onderhavige geval wordt in het verzoek om een prejudiciële beslissing niet met de vereiste mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid uiteengezet waarom de verwijzende rechter van oordeel is dat een uitlegging van de artikelen 35 en 36 VWEU noodzakelijk is voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding.

30 Evenmin bevat dit verzoek wat de artikelen 35 en 36 VWEU betreft een voldoende concrete uiteenzetting van de feitelijke gegevens waarop de prejudiciële vraag berust.

31 Voor zover de prejudiciële vraag de uitlegging van de artikelen 35 en 36 VWEU betreft, is deze dan ook niet-ontvankelijk.

32 Aangaande de uitlegging van artikel 38 VWEU betoogt de Roemeense regering dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet de noodzakelijke inlichtingen bevat om het Hof in staat te stellen een voor de uitlegging van deze bepaling nuttig antwoord te geven.

33 Er zij aan herinnerd dat artikel 38 VWEU in lid 1 bepaalt dat de Unie een gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid bepaalt en uitvoert, en in lid 3 dat de producten welke onder de bepalingen van de artikelen 39 tot en met 44 vallen in de lijst in bijlage I VWEU zijn vermeld.

Deze bijlage vermeldt onder hoofdstuk 57 hennep (*Cannabis sativa*), ruw, geroot, gezwingeld, gehekeld of anders bewerkt, doch niet gesponnen, en werk en afval (rafelingen daaronder begrepen).

34 In artikel 39 VWEU worden de doelstellingen van het GLB vastgesteld.

35 Aangezien verordening nr. 1308/2013 volgens artikel 1, lid 1, ervan een gemeenschappelijke ordening van de markten (GMO) vaststelt voor de in die bijlage genoemde producten en in artikel 189, lid 1, ervan bepaalt dat ruwe hennep slechts in de Unie mag worden ingevoerd als met name wordt voldaan aan de in artikel 32, lid 6, en artikel 35, lid 3, van verordening nr. 1307/2013 gestelde voorwaarden, dienen deze verordeningen te worden uitgelegd in het licht van de artikelen 38 en 39 VWEU.

36 De prejudiciële vraag is dan ook ontvankelijk voor zover deze de uitlegging van artikel 38 VWEU betreft.

Ten gronde

37 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het Unierecht betreffende het GLB aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat de teelt van hennep (*Cannabis sativa*) in hydrocultuursystemen in gesloten ruimten verbiedt.

38 Om te beginnen zij er, zoals de advocaat-generaal in punt 69 van zijn conclusie heeft opgemerkt, op gewezen dat hydrocultuur een teeltmethode is waarbij de wortels van de plant worden gevoed met in water opgeloste nutriënten. Deze oplossing bevat de chemische elementen die nodig zijn voor de ontwikkeling van planten die kunnen groeien in een waterig medium zonder dat er grond aan te pas komt.

39 Zoals blijkt uit artikel 1 van verordening nr. 1308/2013 valt de teelt van hennep onder de bij deze verordening voor landbouwproducten vastgestelde GMO.

40 Wat meer in het bijzonder de teelt van hennep in hydrocultuursystemen in gesloten ruimten betreft, dient te worden opgemerkt dat deze verordening dergelijke teeltsystemen niet uitdrukkelijk van haar werkingssfeer uitsluit. Aangezien die systemen geschikt zijn om bij te dragen tot de verwezenlijking van de in artikel 39, lid 1, VWEU genoemde doelstellingen van het GLB, kan verordening nr. 1308/2013 verder niet aldus worden uitgelegd dat die systemen hierbij stilzwijgend en op algemene wijze van de werkingssfeer van de bij die verordening vastgestelde GMO zijn uitgesloten.

41 Volgens vaste rechtspraak dienen de lidstaten, wanneer op een bepaald gebied bij verordening een GMO tot stand is gebracht, zich te onthouden van elke maatregel die daarvan afwijkt of er inbreuk op maakt. Met een GMO zijn ook onverenigbaar bepalingen die de doeltreffende werking daarvan belemmeren, ook wanneer deze GMO geen uitputtende regeling voor de betrokken aangelegenheid bevat (arrest van 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Het is ook vaste rechtspraak dat GMO's zijn gebaseerd op het beginsel van een open markt waartoe elke producent vrij toegang heeft onder voorwaarden van daadwerkelijke mededinging (arrest van 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a., C-333/14, EU:C:2015:845, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Bijgevolg moet worden onderzocht of de weigering van een vergunning voor de teelt van hennep in hydrocultuursystemen in gesloten ruimten zoals die in het hoofdgeding, afbreuk doet aan de bij verordening nr. 1308/2013 vastgestelde GMO waar hennep (*Cannabis sativa*) onder valt. Meer in het bijzonder moet worden nagegaan of die weigering voor landbouwers die hydrocultuursystemen in gesloten ruimten gebruiken een beperking inhoudt van de toegang tot de hennepmarkt onder voorwaarden van daadwerkelijke mededinging.

44 Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, zonder door de andere deelnemers aan deze zitting te worden weersproken, en zoals ook de advocaat-generaal in de punten 74 tot en met 77 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan een dergelijk teeltsysteem de productiviteit doen toenemen, verbruikt het minder water, neemt het minder grond voor de teelt in omdat er in een bepaalde periode meerdere keren wordt geoogst, en is het minder afhankelijk van het weer dan de teelt in het open veld en minder vatbaar voor plagen.

45 Gelet op deze kenmerken kan dit teeltsysteem dan ook beantwoorden aan verschillende in artikel 39, lid 1, VWEU genoemde doelstellingen van het GLB, namelijk ten eerste het onder a) genoemde doel om „de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren”, ten tweede het onder d) genoemde doel om „de voorziening veilig te stellen”, en ten derde het onder e) genoemde doel om „redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren”.

46 Zoals de Commissie ook ter terechtzitting heeft opgemerkt, kunnen investeringen in de teelt van hennep in hydrocultuursystemen in gesloten ruimten vanwege die kenmerken in aanmerking komen voor de in artikel 17 van verordening nr. 1305/2013 bedoelde steun.

47 Wanneer er zoals in het hoofdgeding een vergunning wordt geweigerd, heeft dit echter tot gevolg dat landbouwers die hydrocultuursystemen in gesloten ruimten gebruiken van de hennepmarkt worden uitgesloten. Een dergelijke weigering kan dus de concurrentieverhoudingen verstoren door bepaalde landbouwers zoals Biohemp Concept te beletten voordeel te trekken uit die systemen die beogen een optimaal gebruik van de productiefactoren te verzekeren en dus de mogelijkheid bieden om de productiviteit van de hennepteelt te doen toenemen (zie naar analogie arrest van 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a., C-333/14, EU:C:2015:845, punt 21).

48 Het concurrentienadeel voor die landbouwers wordt nog versterkt door het feit dat het verbod in kwestie hun de mogelijkheid kan ontnemen om voor de investeringen in verband met die systemen steun aan te vragen waarin in het kader van het GLB is voorzien.

49 In die omstandigheden hoeft niet te worden onderzocht of gesloten ruimten die voor de teelt van hennep met hydrocultuursystemen worden gebruikt al dan niet vallen onder het begrip „arealen” van artikel 32, lid 6, van verordening nr. 1307/2013, waarnaar artikel 189 van verordening nr. 1308/2013 verwijst, en dient te worden geoordeeld dat een maatregel bestaande in een verbod op de teelt van hennep in hydrocultuursystemen in gesloten ruimten zoals dat voortvloeit uit de in het hoofdgeding aan de orde zijnde weigering van een vergunning, afbreuk doet aan de bij de laatstgenoemde verordening vastgestelde GMO, tenzij deze weigering haar rechtvaardiging vindt in een onder deze GMO vallende doelstelling van algemeen belang die voorrang heeft op de in punt 45 van het onderhavige arrest aangehaalde doelstellingen.

50 Bovendien valt niet uit te sluiten dat een dergelijke maatregel behouden kan blijven, ook al vindt deze geen rechtvaardiging in een onder die GMO vallende doelstelling van algemeen belang en doet deze daar dus afbreuk aan. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de totstandbrenging van een GMO niet eraan in de weg staat dat de lidstaten nationale regels toepassen die een andere doelstelling van algemeen belang nastreven dan die GMO, zelfs wanneer deze regels gevolgen kunnen hebben voor de werking van de gemeenschappelijke markt in de betrokken sector (arrest van 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 In allebei de in de punten 49 en 50 van het onderhavige arrest bedoelde gevallen moet de maatregel overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel geschikt zijn om het nagestreefde doel te verwezenlijken en mag deze niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is (zie in die zin arrest van 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak), wat aan de verwijzende rechter staat om te beoordelen.

52 De Roemeense regering betoogt ten eerste dat het verbod op hennepteelt in hydrocultuursystemen in gesloten ruimten het doel van bescherming van de volksgezondheid nastreeft, aangezien dat teeltsysteem volgens wetenschappelijk onderzoek het risico met zich brengt dat het THC-gehalte in hennepplanten die op die manier zijn geteeld de in artikel 32, lid 6, van verordening nr. 1307/2013 bepaalde maximale waarde overschrijdt. Ten tweede stelt zij dat het gehalte aan deze stof noch vóór noch ná de oogst van deze planten doeltreffend kan worden gecontroleerd.

53 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat ruwe hennep van GN-code 5302 10 00 volgens artikel 189, lid 1, van verordening nr. 1308/2013 slechts in de Unie mag worden ingevoerd als met name wordt voldaan aan de in artikel 32, lid 6, en artikel 35, lid 3, van verordening nr. 1307/2013 gestelde voorwaarden.

54 Artikel 32, lid 6, van verordening nr. 1307/2013 bepaalt dat voor de productie van hennep gebruikte arealen slechts subsidiabele hectaren als bedoeld in deze verordening vormen indien het THC-gehalte van de gebruikte rassen maximaal 0,2 % bedraagt.

55 Uit het voorgaande blijkt dat de Uniewetgever, wat de teelt van hennep betreft, bijzondere aandacht heeft besteed aan het doel van bescherming van de volksgezondheid. Deze doelstelling van algemeen belang moet weliswaar worden afgewogen tegen de in punt 45 van het onderhavige arrest genoemde doelstellingen van het GLB (zie in die zin arrest van 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a., C-333/14, EU:C:2015:845, punt 28), maar uit het feit dat de Uniewetgever een maximaal THC-gehalte van 0,2 % heeft vastgesteld volgt dat het doel van bescherming van de volksgezondheid voorrang moet krijgen op die andere doelstellingen indien zou blijken dat dit maximum, zoals de Roemeense regering stelt, bij hennepteelt in hydrocultuursystemen in gesloten ruimten gemakkelijker wordt overschreden en dat het bij hennepteelt in dergelijke systemen bovendien uiterst moeilijk is om de inachtneming van dat maximum te controleren.

56 In dit verband zij eraan herinnerd dat uit het voorzorgsbeginsel volgt dat de lidstaten in geval van onzekerheid omtrent het bestaan of de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid beschermende maatregelen moeten kunnen nemen zonder dat zij hoeven te wachten totdat volledig vaststaat dat er daadwerkelijk sprake is van deze risico's. De lidstaten moeten in het

bijzonder alle maatregelen kunnen nemen die risico's voor de gezondheid voor zover mogelijk kunnen beperken (arrest van 5 december 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 Weliswaar moeten de lidstaten, wanneer zij beperkende maatregelen uitvaardigen om redenen van volksgezondheid, in staat zijn om deugdelijk bewijs aan te dragen, om aan te tonen dat zij daadwerkelijk een analyse van de geschiktheid, de noodzaak en de evenredigheid van de betrokken maatregelen hebben verricht, en om andere gegevens ter onderbouwing van hun betoog over te leggen, maar deze bewijslast kan niet zo zwaar zijn dat de bevoegde nationale autoriteiten positief moeten aantonen dat het legitieme doel dat wordt nagestreefd, onder dezelfde omstandigheden niet met andere denkbare maatregelen kon worden bereikt (arrest van 5 december 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 In de eerste plaats dient de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om de feiten van het hoofdgeding te beoordelen, dus te beoordelen of het in de opmerkingen van de Roemeense regering aangevoerde wetenschappelijk onderzoek aantoont dat er nog steeds sprake is van onzekerheid over het bestaan van een verhoogd risico op overschrijding van het in artikel 32, lid 6, van verordening nr. 1307/2013 bepaalde maximale THC-gehalte in hennepplanten van de in de „gemeenschappelijke rassenlijst voor landbouwgewassen" gepubliceerde rassen doordat deze worden geteeld in hydrocultuursystemen in gesloten ruimten.

59 In de tweede plaats dient, wat de geschiktheid van het verbod op hennepteelt in hydrocultuursystemen in gesloten ruimten voor de verwezenlijking van het doel van bescherming van de volksgezondheid betreft, in herinnering te worden gebracht dat een beperkende maatregel als die in het hoofdgeding volgens vaste rechtspraak slechts kan worden geacht de nagestreefde doelstelling van volksgezondheid te verwezenlijken wanneer deze daadwerkelijk ertoe strekt die doelstelling te bereiken en op samenhangende en stelselmatige wijze wordt uitgevoerd (zie in die zin arrest van 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a., C-333/14, EU:C:2015:845, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 Hoewel vaststaat dat het verbod op dit systeem voor de teelt van hennep elk risico op overschrijding van het in artikel 32, lid 6, van verordening nr. 1307/2013 bepaalde maximale THC-gehalte in hennepplanten uitsluit en dus daadwerkelijk is ingegeven door het streven om het doel van bescherming van de volksgezondheid te verwezenlijken, staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of alle andere Roemeense districten dan Alba dat systeem toestaan – zoals Biohemp Concept stelt –, wat tegen de samenhangende en stelselmatige verwezenlijking van die doelstelling zou indruisen.

61 In de derde plaats dient de verwijzende rechter, zoals in punt 51 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, te onderzoeken of het verbod op de teelt van hennep in hydrocultuursystemen in gesloten ruimten niet verder gaat dan ter bereiking van het doel van bescherming van de volksgezondheid noodzakelijk is, rekening houdende met de in artikel 39, lid 1, VWEU genoemde doelstellingen van het GLB en het goed functioneren van de GMO. Dit verbod moet worden geacht verder te gaan dan noodzakelijk is wanneer de volksgezondheid even doeltreffend kan worden beschermd door minder beperkende maatregelen (zie in die zin arrest van 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a., C-333/14, EU:C:2015:845, punten 40-41).

62 De verwijzende rechter zal daarbij met name moeten beoordelen of met controles ter plaatse van het THC-gehalte van in hydrocultuursystemen in gesloten ruimten geteelde hennepplanten – met een frequentie en op een wijze die redelijkerwijs van een bevoegde instantie mogen worden verwacht – het doel van bescherming van de volksgezondheid even doeltreffend kan worden bereikt als met een verbod op de teelt van hennep in dergelijke systemen.

63 Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat het Unierecht met betrekking tot het GLB aldus moet worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat een lidstaat de teelt van hennep (*Cannabis sativa*) in hydrocultuursystemen in gesloten ruimten verbiedt, mits dat verbod geschikt is om het doel van bescherming van de volksgezondheid te bereiken en, rekening houdende met de doelstellingen van het GLB en het goed functioneren van de GMO, niet verder gaat dan noodzakelijk is ter bereiking van het doel van bescherming van de volksgezondheid.

Kosten

64 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Het Unierecht met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid moet aldus worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat een lidstaat de teelt van hennep (*Cannabis sativa*) in hydrocultuursystemen in gesloten ruimten verbiedt, mits dat verbod geschikt is om het doel van bescherming van de volksgezondheid te bereiken en, rekening houdende met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het goed functioneren van de gemeenschappelijke ordening van de markten, niet verder gaat dan noodzakelijk is ter bereiking van het doel van bescherming van de volksgezondheid.

ondertekeningen