Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 4 października 2024 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka rolna – Rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 – Rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 – Rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 – Uprawa konopii (*Cannabis sativa*) – Odmowa zezwolenia na uprawę konopi w systemach hydroponicznych w zamkniętych środowiskach

W sprawie C-793/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Curtea de Apel Alba Iulia (sąd apelacyjny w Alba Iulia, Rumunia) postanowieniem z dnia 23 listopada 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 grudnia 2022 r., w postępowaniu:

Biohemp Concept SRL

przeciwko

Direcția pentru Agricultură Județeană Alba,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: C. Lycourgos, prezes izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego czwartej izby, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot i S. Rodin (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: R. Şereş, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 stycznia 2024 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Biohemp Concept SRL – M.-E. Coman, avocată,

– w imieniu rządu rumuńskiego – R. Antonie, E. Gane i L. Ghiță, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – M. Konstantinidis, L. Radu Bouyon i M. ter Haar, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: rumuński.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 marca 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Rozpatrywany w niniejszym postępowaniu wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608), rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. 2013, L 347, s. 671), a także art. 35, 36 i 38 TFUE.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Biohemp Concept SRL a Direcția pentru Agricultură Județeană Alba (dyrekcją do spraw rolnictwa okręgu Alba, Rumunia, zwaną dalej „dyrekcją ds. rolnictwa”) w przedmiocie wydanej przez ten organ decyzji oddalającej częściowo złożony przez Biohemp Concept wniosek o udzielenie zezwolenia na uprawę konopi.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie nr 1305/2013

3 Artykuł 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. 2013, L 347, s. 487), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2393 z dnia 13 grudnia 2017 r. (Dz.U. 2017, L 350, s. 15), stanowi:

„EFRROW wnosi wkład do strategii »Europa 2020« poprzez promowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w całej Unii [Europejskiej] w sposób uzupełniający inne instrumenty [wspólnej polityki rolnej (WPR)], politykę spójności i wspólną politykę rybołówstwa. EFRROW wnosi wkład do rozwoju bardziej zrównoważonego terytorialnie i środowiskowo, przyjaznego dla klimatu i odpornego na jego zmianę oraz konkurencyjnego i innowacyjnego unijnego sektora rolnictwa. Wnosi również wkład do rozwoju terytoriów wiejskich”.

4 Artykuł 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013 ma następujące brzmienie:

„Wsparcie w ramach tego działania obejmuje materialne lub niematerialne inwestycje, które:

a) poprawiają ogólną wydajność i zrównoważenie gospodarstwa rolnego;

b) dotyczą przetwarzania, wprowadzania do obrotu lub rozwoju produktów rolnych objętych załącznikiem I do TFUE lub bawełny, z wyjątkiem produktów rybołówstwa; produktem procesu produkcyjnego może być produkt nieobjęty tym załącznikiem; w przypadku gdy wsparcie udzielane jest w formie instrumentów finansowych, materiałem wyjściowym może być również produkt nieobjęty tym załącznikiem, pod warunkiem że inwestycja przyczynia się do realizacji jednego lub większej liczby priorytetów Unii w zakresie rozwoju obszarów wiejskich;

c) dotyczą infrastruktury związanej z rozwojem, modernizacją lub dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa, w tym dostępu do gruntów rolnych i leśnych, scalania i poprawy gruntów oraz dostaw i oszczędzania energii i wody;

[…]".

Rozporządzenie nr 1307/2013

5 Artykuł 32 rozporządzenia nr 1307/2013 stanowi w ust. 6:

„Obszary wykorzystywane do produkcji konopi stanowią kwalifikujące się hektary, tylko jeżeli stosowane odmiany zawierają maksymalnie 0,2 % tetrahydrokanabinolu".

6 Zgodnie z art. 35 ust. 3 tego rozporządzenia:

„W celu ochrony zdrowia publicznego Komisja [Europejska] jest uprawniona do przyjmowania zgodnie z art. 70 aktów delegowanych ustanawiających przepisy uzależniające przyznanie płatności od wykorzystania kwalifikowanego materiału siewnego określonych odmian konopi oraz ustanawiających procedurę określania odmian konopi i weryfikacji zawartości tetrahydrokannabinolu w konopiach, o której mowa w art. 32 ust. 6".

Rozporządzenie nr 1308/2013

7 Artykuł 1 rozporządzenia nr 1308/2013, zatytułowany „Zakres stosowania", stanowi:

„1. Niniejsze rozporządzenie ustanawia wspólną organizację rynków produktów rolnych, rozumianych jako wszystkie produkty wymienione w załączniku I do traktatów, z wyjątkiem produktów rybołówstwa i akwakultury określonych w unijnych aktach ustawodawczych dotyczących wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury.

2. Produkty rolne określone w ust. 1 dzieli się na następujące sektory wymienione w odpowiednich częściach załącznika I:

[…]

h) len i konopie, część VIII;

[…]".

8 Artykuł 189 tego rozporządzenia, zatytułowany „Przywóz konopi”, ma następujące brzmienie:

„1. Następujące produkty można przywozić do Unii tylko, jeżeli spełnione są następujące warunki:

a) surowe konopie siewne objęte kodem CN 5302 10 00 spełniają warunki określone w art. 32 ust. 6 i art. 35 ust. 3 rozporządzenia [nr 1307/2013];

b) nasiona odmian konopi objęte kodem CN ex 1207 99 20 przeznaczone do siewu są wyposażone w dowód, że poziom tetrahydrokanabinolu w danej odmianie nie przekracza poziomu ustalonego zgodnie z art. 32 ust. 6 i art. 35 ust. 3 rozporządzenia [nr 1307/2013];

c) nasiona konopi inne niż przeznaczone do siewu objęte kodem CN 1207 99 91, które są przywożone wyłącznie przez importerów upoważnionych przez państwo członkowskie, w celu zapewnienia, aby nasiona te nie były przeznaczone do siewu.

2. Niniejszy artykuł stosuje się bez uszczerbku dla bardziej restrykcyjnych przepisów przyjętych przez państwa członkowskie zgodnie z TFUE i zobowiązaniami wynikającymi z porozumienia [Światowej Organizacji Handlu (WTO)] w sprawie rolnictwa”.

9 W załączniku I do rozporządzenia nr 1308/2013, zatytułowanym „Wykaz produktów, o których mowa w art. 1 ust. 2”, wymieniono w szczególności, w części VIII, pod kodem CN 5302 „Konopie siewne (*Cannabis sativa* L.), surowe lub przetworzone, ale nieprzędzione; odpady i pakuły konopi siewnych (włącznie z odpadami przędzy i szarpanką rozwłóknioną)”.

Rozporządzenie delegowane nr 639/2014

10 Artykuł 9 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia (Dz.U. 2014, L 181, s. 1), zmienionego rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2018/707 z dnia 28 lutego 2018 r. (Dz.U. 2018, L 119, s. 1), stanowił:

„1. Do celów art. 32 ust. 6 rozporządzenia [nr 1307/2013] kwalifikowalność obszarów wykorzystywanych do produkcji konopi zależy od wykorzystywania nasion odmian wymienionych we Wspólnym katalogu odmian gatunków roślin rolniczych w dniu 15 marca roku, na który płatność została przyznana, i opublikowanych zgodnie z art. 17 dyrektywy Rady 2002/53/WE [z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych (Dz.U. 2002, L 193 s. 1)]. […]

2. Państwa członkowskie ustanawiają system określania zawartości Δ9-tetrahydrokanabinolu (zwanego dalej »THC«) w odmianach konopi, który pozwala im stosować metodę określoną w załączniku III.

[…]”.

Prawo rumuńskie

Ustawa nr 18/1991

11 Artykuł 2 legea nr. 18/1991 a fondului funciar (ustawy nr 18/1991 o własności gruntów) z dnia 19 lutego 1991 r., *Monitorul Oficial al României*, cz. I, nr 1 z dnia 5 stycznia 1998 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, ma następujące brzmienie:

„W zależności od przeznaczenia grunty dzielą się na następujące kategorie:

a) grunty przeznaczone do celów rolniczych, a mianowicie:

– produkcyjne grunty rolne – grunty orne, winnice, sady, szkółki winorośli i drzew owocowych, plantacje chmielu i morwy, pastwiska, użytki zielone, szklarnie, szklarnie fotowoltaiczne, rozsadniki i tym podobne;

– grunty porośnięte roślinnością leśną, jeśli nie są objęte działaniami gospodarki leśnej, pastwiska zalesione;

– grunty, na których znajdują się budynki i urządzenia rolnicze i hodowlane, obiekty akwakultury i urządzenia melioracyjne, drogi wiejskie, rampy i powierzchnie do składowania, które są wykorzystywane do celów produkcji rolnej;

– grunty nieprodukcyjne, które mogą być przystosowane w celu poprawy ich stanu i wykorzystywane do produkcji rolnej”.

Ustawa nr 339/2005

12 Zgodnie z art. 12 ust. 4 legea nr. 339/2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (ustawy nr 339/2005 o systemie prawnym dotyczącym roślin, substancji i środków odurzających i psychotropowych) z dnia 29 listopada 2005 r. (*Monitorul Oficial al României*, cz. I, nr 1095 z dnia 5 grudnia 2005 r.):

„Producenci konopi siewnych i maku lekarskiego, którzy uzyskali zezwolenie, są zobowiązani do zasiewania posiadanych przez siebie gruntów wyłącznie materiałem siewnym odmian zarejestrowanych w »urzędowym katalogu odmian i mieszańców roślin uprawnych Rumunii« lub w katalogach [Unii], produkowanych przez zakłady, które uzyskały zezwolenie ministerstwa rolnictwa, leśnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, za pośrednictwem terytorialnych organów kontroli i certyfikacji materiału siewnego”.

Przepisy wykonawcze do ustawy nr 339/2005

13 Artykuł 4 ust. 5 Hotărârea nr. 1915 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 339/2005 (decyzji nr 1915 w sprawie zatwierdzenia przepisów wykonawczych do ustawy nr 339/2005) z dnia 22 grudnia 2006 r. (*Monitorul Oficial al României*, cz. I, nr 18 z dnia 11 stycznia 2007 r.) (zwanej dalej „przepisami wykonawczymi do ustawy nr 339/2005"), stanowi:

„W celu wydania zezwolenia na uprawę roślin zawierających substancje odurzające i psychotropowe do wykorzystania w przemyśle lub żywności, w dziedzinie naukowej lub technicznej lub do produkcji materiału siewnego producenci muszą złożyć wniosek do okręgowych dyrekcji do spraw rolnictwa lub gminy Bukareszt [Rumunia]. Do wniosku należy dołączyć następujące dokumenty, oryginał i kopię, w zależności od celu zezwolenia:

[…]

b) akt własności, protokoły lub świadectwa posiadania lub inne akty uzasadniające zgodne z prawem użytkowanie powierzchni gruntu rolnego;

[…]".

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

14 W dniu 14 stycznia 2021 r. spółka Biohemp Concept zwróciła się do dyrekcji ds. rolnictwa z wnioskiem o wydanie zezwolenia na uprawę konopi na powierzchni 0,54 ha.

15 W dniu 27 stycznia 2021 r. organ ten wydał wnioskowane zezwolenie w odniesieniu do powierzchni 0,50 ha i w tym samym dniu poinformował spółkę Biohemp Concept, że wyłączoną z zezwolenia powierzchnię 0,04 ha zajmuje nie grunt rolny, lecz budynek przeznaczony do celów rolniczych i hodowlanych, który nie spełnia przesłanek określonych w art. 4 ust. 5 lit. b) przepisów wykonawczych do ustawy nr 339/2005.

16 Spółka Biohemp Concept wniosła do wspomnianego organu zażalenie na tę decyzję w zakresie, w jakim odmówiono w niej wydania zezwolenia, podnosząc, że w chwili wniesienia tego zażalenia wskazany budynek był wykorzystywany jako chronione środowisko uprawy, jak wynika z zaświadczenia wydanego w dniu 3 lutego 2021 r. przez gminę Pianu (Rumunia). Spółka ta przyznała, że pierwotnie ów budynek był przeznaczony do celów rolniczych i hodowlanych.

17 W dniu 17 lutego 2021 r. dyrekcja ds. rolnictwa oddaliła to zażalenie.

18 W dniu 13 kwietnia 2021 r. spółka Biohemp Concept wniosła skargę do Tribunalul Alba (sądu okręgowego w Albie, Rumunia). Na poparcie skargi podniosła ona w szczególności, że odmowa wydania przez dyrekcję ds. rolnictwa zezwolenia dla powierzchni 0,04 ha opierała się głównie na zawężającej, a zatem błędnej wykładni pojęcia „powierzchni gruntu rolnego" w rozumieniu ustawodawstwa rumuńskiego, które to pojęcie obejmuje grunty zajmowane przez budynki lub urządzenia rolnicze i hodowlane odpowiadające potrzebom produkcji rolnej.

19 Skarga spółki Biohemp Concept została uznana za bezzasadną przez Tribunalul Alba (sąd okręgowy w Albie) ze względu na to, że powierzchnia 0,04 ha zajmowana przez budynki przemysłowe i administracyjne przeznaczone do celów rolniczych i hodowlanych nie spełniała jako taka przesłanek określonych w art. 4 ust. 5 lit. b) przepisów wykonawczych do ustawy nr 339/2005. Budynków tych nie można bowiem uznać za „powierzchnię gruntu rolnego" w rozumieniu tego przepisu, ponieważ intencją ustawodawcy rumuńskiego było zezwolenie na uprawę roślin zawierających substancje odurzające i psychotropowe przeznaczone do wykorzystania w przemyśle lub żywności, w dziedzinie medycyny, nauki lub techniki, lub do produkcji materiału siewnego, wyłącznie w odniesieniu do produkcyjnych gruntów rolnych określonych w ustawie nr 18/1991.

20 Spółka Biohemp Concept wniosła do Curtea de Apel Alba Iulia (sądu apelacyjnego w Alba Iulia, Rumunia), który jest sądem odsyłającym, apelację od wyroku sądu pierwszej instancji.

21 Zdaniem spółki Biohemp Concept pojęcie „powierzchni gruntu rolnego" w rozumieniu przepisów wykonawczych do ustawy nr 339/2005 nie może być interpretowane w ten sposób, że zezwolenie na uprawę roślin zawierających substancje odurzające i psychotropowe przeznaczone do określonych zastosowań może zostać wydane wyłącznie w odniesieniu do gruntów rolnych w ścisłym znaczeniu tego pojęcia. Przeciwnie, pojęcie to należy rozumieć w ten sposób, że odnosi się ono do gruntów przeznaczonych do celów rolniczych. Uprawianie w środowisku chronionym konopi o zawartości THC nieprzekraczającej ustawowego limitu 0,2 % pozwoliłoby na uzyskanie roślin o stężeniu kannabidiolu między 12 a 14 %, podczas gdy w przypadku konopi uprawianych na otwartej przestrzeni stężenie to nie przekracza 1 %.

22 Sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do tego, czy w przypadku uprawy w systemach hydroponicznych w zamkniętych środowiskach przepisy krajowe ograniczające wydawanie zezwolenia na uprawę konopi (*Cannabis sativa*) są zgodne z prawem Unii.

23 W tym stanie rzeczy Curtea de Apel Alba Iulia (sąd apelacyjny w Alba Iulia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy rozporządzenia nr 1307/2013 i nr 1308/2013 oraz art. 35, 36 i 38 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu w zakresie, w jakim uregulowanie to zakazuje uprawy hydroponicznej konopi siewnych (*Cannabis sativa* L.) w zamkniętych i przygotowanych środowiskach?".

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie dopuszczalności

24 Rząd rumuński kwestionuje dopuszczalność pytania prejudycjalnego w zakresie, w jakim dotyczy ono wykładni art. 35, 36 i 38 TFUE.

25 Co się tyczy wykładni art. 35 i 36 TFUE, rząd ten podkreśla, po pierwsze, że z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wynika jasno, czy spółka Biohemp Concept wnosi o wydanie zezwolenia na uprawę hydroponiczną konopi w celu dokonania wywozu do innych państw członkowskich, a po drugie, że nie istnieje związek między uregulowaniem krajowym mającym zastosowanie w postępowaniu głównym a wskazanymi postanowieniami.

26 Należy przypomnieć, że procedura przewidziana w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są niezbędne do rozstrzygnięcia przedstawionych im sporów. W ramach tej współpracy do sądu krajowego, przed którym zawisł spór w postępowaniu głównym i który jako jedyny posiada dokładną wiedzę na temat okoliczności faktycznych leżących u podstaw tego sporu, a także musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za mające zapaść orzeczenie sądowe, należy zarówno ocena, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak i ocena znaczenia dla sprawy pytań skierowanych do Trybunału. W związku z tym, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest w zasadzie zobowiązany do wydania orzeczenia [wyrok z dnia 7 grudnia 2023 r., mBank (Oświadczenie konsumenta), C-140/22, EU:C:2023:965, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo].

27 Trybunał nie może jednak wydać orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnosi sąd krajowy, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem toczącego się przed nim sporu, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione [wyrok z dnia 29 lutego 2024 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wzajemne zaufanie w przypadku przekazania), C-392/22, EU:C:2024:195, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo].

28 W tym względzie art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem wymaga, aby każdy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawierał „zwięzłe omówienie przedmiotu sporu oraz istotnych okoliczności faktycznych sprawy, jakie ustalił sąd odsyłający, lub co najmniej wskazanie okoliczności faktycznych, na jakich oparte są pytania”, „treść przepisów krajowych mogących mieć zastosowanie w sprawie oraz, w stosownym przypadku, wskazanie istotnego dla sprawy orzecznictwa sądów krajowych” oraz „omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii Europejskiej, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym”.

29 Tymczasem w niniejszej sprawie we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wskazano jednak w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny, z jakich powodów sąd odsyłający uważa, że wykładnia art. 35 i 36 TFUE jest niezbędna do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu.

30 Wniosek ten nie zawiera również wystarczająco konkretnego przedstawienia okoliczności faktycznych, na których opiera się pytanie prejudycjalne, w odniesieniu do art. 35 i 36 TFUE.

31 W związku z tym w zakresie, w jakim pytanie prejudycjalne dotyczy wykładni art. 35 i 36 TFUE, jest ono niedopuszczalne.

32 W odniesieniu do wykładni art. 38 TFUE rząd rumuński podnosi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera niezbędnych informacji, które pozwoliłyby Trybunałowi na udzielenie odpowiedzi użytecznej dla celów wykładni tego postanowienia.

33 Należy zauważyć, iż art. 38 TFUE stanowi w ust. 1, że Unia określa i realizuje wspólną politykę rolną i rybołówstwa, a w ust. 3 – że produkty podlegające postanowieniom art. 39–44 TFUE, dotyczącym rolnictwa i rybołówstwa, są wymienione na liście stanowiącej załącznik I do TFUE.

W rozdziale 57 tego załącznika wymieniono konopie naturalne (*Cannabis sativa*), surowe lub przetworzone ale nieprzędzone; pakuły i odpady z konopi naturalnych (w tym liny oraz skrawki workowe lub rozwłókniane).

34 W art. 39 TFUE określono cele WPR.

35 W zakresie, w jakim rozporządzenie nr 1308/2013 ustanawia, w myśl jego art. 1 ust. 1, wspólną organizację rynków (WOR) dla produktów wymienionych we wspomnianym załączniku i przewiduje w art. 189 ust. 1, że surowe konopie siewne mogą być przywożone do Unii tylko wtedy, gdy spełniają w szczególności warunki określone w art. 32 ust. 6 i art. 35 ust. 3 rozporządzenia nr 1307/2013, rozporządzenia te należy interpretować w świetle art. 38 i 39 TFUE.

36 W związku z tym w zakresie, w jakim pytanie prejudycjalne dotyczy wykładni art. 38 TFUE, jest ono dopuszczalne.

Co do istoty

37 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo Unii dotyczące WPR należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie ustanowieniu w państwie członkowskim zakazu uprawy konopi (*Cannabis sativa*) w systemach hydroponicznych w zamkniętych środowiskach.

38 Na wstępie należy zaznaczyć, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 69 opinii, że hydroponika jest systemem uprawy, w którym do korzeni dostarczany jest rozpuszczony w wodzie roztwór substancji odżywczej zawierający pierwiastki chemiczne niezbędne do rozwoju roślin, które mogą rosnąć w środowisku wodnym, bez gleby.

39 Jak wynika z art. 1 rozporządzenia nr 1308/2013, uprawa konopi wchodzi w zakres WOR ustanowionej w tym rozporządzeniu w odniesieniu do produktów rolnych.

40 Co się tyczy w szczególności uprawy konopi w systemach hydroponicznych w zamkniętych środowiskach, należy zauważyć, że rozporządzenie to nie wyłącza wyraźnie tych systemów uprawy ze swojego zakresu stosowania. Ponadto w świetle przydatności wspomnianych systemów do przyczyniania się do realizacji celów WPR, o których mowa w art. 39 ust. 1 TFUE, rozporządzenia nr 1308/2013 nie można interpretować w ten sposób, że w sposób dorozumiany i ogólny wyłącza ono te systemy z zakresu stosowania ustanowionej w nim WOR.

41 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeżeli przyjęto rozporządzenie w sprawie ustanowienia WOR w danej dziedzinie, państwa członkowskie są zobowiązane do zaniechania wszelkich środków, które mogłyby wprowadzać wyjątki od tego rozporządzenia lub prowadzić do jego naruszenia. Niezgodne z WOR są również przepisy, które stanowią przeszkodę w jej prawidłowym funkcjonowaniu, także wtedy, gdy danej dziedziny nie uregulowano w sposób wyczerpujący w ramach WOR (wyrok z dnia 13 listopada 2019 r., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Z utrwalonego orzecznictwa wynika także, że WOR jest oparta na zasadzie otwartego rynku, do którego każdy producent ma swobodny dostęp w warunkach skutecznej konkurencji (wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in., C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 W konsekwencji należy zbadać, czy odmowa zezwolenia na uprawę konopi w systemach hydroponicznych w zamkniętych środowiskach, taka jak ta, o której mowa w postępowaniu głównym, narusza WOR, obejmującą surowe konopie siewne (*Cannabis sativa*) i ustanowioną rozporządzeniem nr 1308/2013. W szczególności należy zbadać, czy taka odmowa ogranicza dostęp rolników korzystających z systemów hydroponicznych w zamkniętych środowiskach do rynku konopi w warunkach skutecznej konkurencji.

44 Jak zauważyła Komisja na rozprawie, bez sprzeciwu ze strony innych jej uczestników, i jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 74–77 opinii, taki system upraw może generować większe plony, dzięki jego zastosowaniu zmniejsza się zużycie zasobów wodnych, jak też powierzchnię gruntów potrzebnych do uprawy, ponieważ w danym okresie można przeprowadzić kilka zbiorów, jest on mniej zależny od klimatu niż uprawa na otwartej przestrzeni, a rośliny są mniej podatne na ataki szkodników.

45 Tak więc ze względu na te cechy ów system upraw może służyć realizacji szeregu celów WPR wymienionych w art. 39 ust. 1 TFUE, w szczególności celów wymienionych: po pierwsze, w lit. a) tego postanowienia, a mianowicie „zwiększeni[u] wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej”, po drugie, w lit. d) tego postanowienia, czyli „zagwarantowani[u] bezpieczeństwa dostaw”, i po trzecie, w lit. e) tego postanowienia, czyli „zapewnieni[u] rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów”.

46 Jak Komisja wskazała również na rozprawie, ze względu na wspomniane cechy inwestycje w uprawę konopi w systemach hydroponicznych w zamkniętych środowiskach mogą uzasadniać przyznanie pomocy, o której mowa w art. 17 rozporządzenia nr 1305/2013.

47 Tymczasem odmowa wydania zezwolenia, taka jak ta, o której mowa w postępowaniu głównym, skutkuje wykluczeniem z rynku konopi rolników, którzy korzystają z systemów hydroponicznych w zamkniętych środowiskach. Taka odmowa może zatem naruszyć stosunki konkurencyjne, uniemożliwiając niektórym rolnikom, takim jak spółka Biohemp Concept, czerpanie korzyści z tych systemów, które mają na celu zapewnienie optymalnego wykorzystania czynników produkcji i pozwalają w ten sposób na zwiększenie wydajności uprawy konopi (zob. analogicznie wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in., C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 21).

48 Niekorzystną sytuację konkurencyjną, w jakiej znajdują się ci rolnicy, uwydatnia fakt, że rozpatrywany zakaz może pozbawić ich możliwości ubiegania się o wsparcie przewidziane w ramach WPR, w odniesieniu do inwestycji związanych z rzeczonymi systemami.

49 W tych okolicznościach i bez potrzeby badania, czy zamknięte środowiska wykorzystywane do hydroponicznej uprawy konopi wchodzą w zakres pojęcia „obszarów” użytego w art. 32 ust. 6 rozporządzenia nr 1307/2013, do którego odsyła art. 189 rozporządzenia nr 1308/2013, należy uznać, że środek polegający na zakazie uprawy konopi w systemach hydroponicznych w zamkniętych środowiskach, taki jak ten wynikający z odmowy udzielenia zezwolenia, o którym mowa w postępowaniu głównym, narusza WOR ustanowioną w tym ostatnim rozporządzeniu, chyba że jest uzasadniony celem interesu ogólnego objętym tą WOR, który przeważa nad celami przypomnianymi w pkt 45 niniejszego wyroku.

50 Ponadto, nawet jeśli taki środek nie może być uzasadniony celem interesu ogólnego objętym tą WOR, wobec czego narusza on tę organizację, nie można wykluczyć, że istnieje możliwość jego utrzymania w mocy. W tym względzie należy przypomnieć, że ustanowienie WOR nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie stosowały przepisy krajowe, które realizują inny cel interesu ogólnego niż cele wyznaczane przez WOR, nawet jeżeli przepisy te mogą mieć wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego w danym sektorze (wyrok z dnia 13 listopada 2019 r., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 W obu przypadkach, o których mowa w pkt 49 i 50 niniejszego wyroku, dany środek musi, zgodnie z zasadą proporcjonalności, być właściwy dla zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. podobnie wyrok z dnia 13 listopada 2019 r., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo), przy czym dokonanie oceny, czy tak jest, należy do sądu odsyłającego.

52 Rząd rumuński podnosi, po pierwsze, że zakaz uprawy konopi w systemach hydroponicznych w zamkniętych środowiskach realizuje cel ochrony zdrowia publicznego, ponieważ stosowanie tego systemu uprawy pociąga za sobą, zgodnie z analizami naukowymi, ryzyko przekroczenia limitu zawartości THC przewidzianego w art. 32 ust. 6 rozporządzenia nr 1307/2013 w uprawianych tą metodą roślinach konopi, a po drugie, że w ramach tego systemu uprawy poziomu tej substancji nie da się skutecznie kontrolować ani przed zbiorem roślin, ani po nim.

53 W tym względzie należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 189 ust. 1 rozporządzenia nr 1308/2013 surowe konopie siewne objęte kodem CN 5302 10 00 mogą być przywożone do Unii tylko wtedy, gdy spełnione są warunki określone w art. 32 ust. 6 i w art. 35 ust. 3 rozporządzenia nr 1307/2013.

54 Artykuł 32 ust. 6 rozporządzenia nr 1307/2013 stanowi, że obszary wykorzystywane do produkcji konopi stanowią kwalifikujące się hektary tylko wtedy, gdy stosowane odmiany zawierają maksymalnie 0,2 % THC.

55 Okoliczności te świadczą o tym, że w odniesieniu do uprawy konopi prawodawca Unii zwrócił szczególną uwagę na cel ochrony zdrowia publicznego. O ile ów cel interesu ogólnego należy oczywiście wyważyć z celami WPR przypomnianymi w pkt 45 niniejszego wyroku (zob. podobnie wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in., C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 28), o tyle wynoszący 0,2 % limit zawartości THC ustalony przez prawodawcę Unii świadczy o tym, że cel ochrony zdrowia publicznego powinien przeważać nad tymi innymi celami, w przypadku gdyby okazało się, że – jak twierdzi rząd rumuński – w przypadku uprawy konopi w systemach hydroponicznych w zamkniętych środowiskach ryzyko przekroczenia tego limitu jest większe, a ponadto kontrola przestrzegania tego limitu w przypadku uprawy konopi w takich systemach jest nadmiernie trudna.

56 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z zasadą ostrożności, w sytuacji gdy brak jest pewności co do istnienia lub znaczenia zagrożeń dla zdrowia ludzi, państwa członkowskie powinny mieć możliwość podjęcia środków ochronnych, zanim rzeczywisty charakter tych zagrożeń zostanie w pełni udowodniony. W szczególności państwa członkowskie powinny mieć możliwość stosowania wszelkich środków, które w najszerszym możliwym zakresie zmniejszają zagrożenie dla zdrowia (wyrok z dnia 5 grudnia 2023 r., Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 Co prawda, w sytuacji gdy państwa członkowskie ustanawiają środki ograniczające ze względów ochrony zdrowia publicznego, powinny one być w stanie przedstawić odpowiednie dowody, wykazać, że dokonały analizy przydatności, konieczności i proporcjonalności danych środków oraz dostarczyć wszelkich innych dowodów na poparcie ich argumentacji. Taki ciężar dowodu nie może jednak sięgać tak daleko, aby wymagać od właściwych organów krajowych wykazania w sposób pozytywny, że żaden inny możliwy środek nie pozwala na realizację rzeczonego celu w tych samych warunkach (wyrok z dnia 5 grudnia 2023 r., Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo).

58 Sąd odsyłający, który jako jedyny jest właściwy do dokonania oceny okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym, jest zatem zobowiązany w pierwszej kolejności do dokonania oceny, czy analizy naukowe przywołane przez rząd rumuński w jego uwagach świadczą o tym, że nie ma pewności, czy istnieje zwiększone ryzyko przekroczenia przewidzianego w art. 32 ust. 6 rozporządzenia nr 1307/2013 limitu zawartości THC w odmianach roślin konopi, które wymieniono we „Wspólnym katalogu odmian gatunków roślin rolniczych", ze względu na ich uprawę w systemach hydroponicznych w zamkniętych środowiskach.

59 W drugiej kolejności, co się tyczy zdatności zakazu uprawy konopi w systemach hydroponicznych w zamkniętych środowiskach do osiągnięcia celu ochrony zdrowia publicznego, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem środek ograniczający taki jak ten, o którym mowa w postępowaniu głównym, można uznać za właściwy do zapewnienia realizacji zamierzonego celu w zakresie zdrowia publicznego jedynie w wypadku, gdy rzeczywiście zmierza on do jego osiągnięcia oraz jest wdrażany w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in., C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

60 O ile bezsporne jest, że zakaz stosowania tego systemu uprawy konopi eliminuje wszelkie ryzyko przekroczenia przewidzianego w art. 32 ust. 6 rozporządzenia nr 1307/2013 limitu zawartości THC w roślinach konopi, a zatem rzeczywiście podyktowany jest troską o osiągnięcie celu ochrony zdrowia publicznego, o tyle do sądu odsyłającego będzie należało ustalenie, czy – jak podnosi spółka Biohemp Concept – okręgi rumuńskie inne niż okręg Alba zezwalają na stosowanie tego systemu, co zagrażałoby spójnej i systemowej realizacji tego celu.

61 W trzeciej kolejności sąd odsyłający będzie musiał zbadać, czy – jak przypomniano w pkt 51 niniejszego wyroku – zakaz uprawy konopi w systemach hydroponicznych w zamkniętych środowiskach nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu ochrony zdrowia publicznego w świetle celów WPR określonych w art. 39 ust. 1 TFUE i prawidłowego funkcjonowania WOR. Zakaz ten należy uznać za wykraczający poza to, co jest konieczne, gdy cel ochrony zdrowia publicznego może być realizowany w sposób równie skuteczny za pomocą mniej restrykcyjnych środków (zob. podobnie wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in., C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 40, 41).

62 W tym celu sąd odsyłający będzie w szczególności zobowiązany ocenić, czy kontrole na miejscu dotyczące zawartości THC w roślinach konopi uprawianych w systemach hydroponicznych w zamkniętych środowiskach, przeprowadzane z częstotliwością i przy użyciu metod, których można racjonalnie oczekiwać od właściwego organu administracji, pozwoliłyby na osiągnięcie celu ochrony zdrowia publicznego w sposób równie skuteczny jak zakaz uprawy konopi w takich systemach.

63 W świetle powyższych argumentów na przedstawione pytanie należy odpowiedzieć, że prawo Unii dotyczące WPR należy interpretować w ten sposób, iż nie stoi ono na przeszkodzie ustanowieniu w państwie członkowskim zakazu uprawy konopi (*Cannabis sativa*) w systemach hydroponicznych w zamkniętych środowiskach, pod warunkiem że zakaz ten jest właściwy do zagwarantowania realizacji celu ochrony zdrowia publicznego i że w świetle celów WPR oraz prawidłowego funkcjonowania WOR nie wykracza on poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu ochrony zdrowia publicznego.

W przedmiocie kosztów

64 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

Prawo Unii dotyczące wspólnej polityki rolnej należy interpretować w ten sposób, iż nie stoi ono na przeszkodzie ustanowieniu w państwie członkowskim zakazu uprawy konopi (*Cannabis sativa*) w systemach hydroponicznych w zamkniętych środowiskach, pod warunkiem że zakaz ten jest właściwy do zagwarantowania realizacji celu ochrony zdrowia publicznego i że w świetle celów wspólnej polityki rolnej oraz prawidłowego funkcjonowania wspólnej organizacji rynków nie wykracza on poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu ochrony zdrowia publicznego.

Podpisy