Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

4 de outubro de 2024*

«Reenvio prejudicial — Política agrícola comum — Regulamento (UE) n.º 1305/2013 — Regulamento (UE) n.º 1307/2013 — Regulamento (UE) n.º 1308/2013 — Cultivo de cânhamo (*Cannabis sativa*) — Recusa de autorização do cultivo de cânhamo com sistemas hidropónicos em espaços fechados»

No processo C-793/22,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal de Recurso de Alba Iulia, Roménia), por Decisão de 23 de novembro de 2022, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 29 de dezembro de 2022, no processo

Biohemp Concept SRL

contra

Direcția pentru Agricultură Județeană Alba,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: C. Lycourgos, presidente de secção, K. Lenaerts, presidente do Tribunal do Justiça, exercendo funções de juiz da Quarta Secção, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot e S. Rodin (relator), juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: R. Șereș, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 25 de janeiro de 2024,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Biohemp Concept SRL, por M.-E. Coman, avocată,

– em representação do Governo Romeno, por R. Antonie, E. Gane e L. Ghiță, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: romeno.

– em representação da Comissão Europeia, por M. Konstantinidis, L. Radu Bouyon e M. ter Haar, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 21 de março de 2024,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) n.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 608), do Regulamento (UE) n.º 1308/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 922/72, (CEE) n.º 234/79, (CE) n.º 1037/2001 e (CE) n.º 1234/2007 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 671), e dos artigos 35.º, 36.º e 38.º TFUE.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Biohemp Concept SRL à Direcția pentru Agricultură Județeană Alba (Direção da Agricultura do Distrito de Alba, Roménia) (a seguir «Direção da Agricultura») a respeito da decisão, adotada por esta última, de indeferimento parcial do pedido de autorização para o cultivo de cânhamo apresentado pela Biohemp Concept.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento (UE) n.º 1305/2013

3 O artigo 3.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho (JO 2013, L 347, p. 487), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2017/2393 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2017 (JO 2017, L 350, p. 15), dispõe:

«O FEADER contribui para a realização da estratégia Europa 2020, através da promoção do desenvolvimento rural sustentável em toda a União [Europeia], em complementaridade com os outros instrumentos da [política agrícola comum (PAC)], a política de coesão e a política comum das pescas. Contribui para o desenvolvimento de um setor agrícola da União mais equilibrado sob o ponto de vista territorial e ambiental, menos prejudicial para o clima e mais resistente às alterações climáticas, e mais competitivo e inovador. O FEADER contribui igualmente para o desenvolvimento dos territórios rurais.»

4 O artigo 17.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1305/2013 tem a seguinte redação:

«O apoio concedido a título desta medida abrange os investimentos corpóreos e/ou incorpóreos que:

a) Melhorem o desempenho geral e a sustentabilidade da exploração agrícola;

b) Incidam na transformação, comercialização e/ou desenvolvimento dos produtos agrícolas abrangidos pelo anexo I do TFUE ou do algodão, com exceção dos produtos da pesca; o resultado do processo de produção pode ser um produto que não conste do referido anexo; nos casos em que o apoio seja concedido sob a forma de instrumentos financeiros, o insumo pode igualmente ser um produto que não conste desse anexo, na condição de o investimento contribuir para uma ou várias prioridades de desenvolvimento rural da União;

c) Incidam em infraestruturas relacionadas com o desenvolvimento, a modernização ou a adaptação da agricultura e da silvicultura, nomeadamente o acesso a terras agrícolas e florestais, o emparcelamento e o melhoramento de terras, o fornecimento e a poupança de energia e de água; ou

[…]»

Regulamento n.º 1307/2013

5 O artigo 32.º do Regulamento n.º 1307/2013 prevê, no seu n.º 6:

«As superfícies utilizadas para a produção de cânhamo só são elegíveis se o teor de tetra-hidrocanabinol das variedades utilizadas não for superior a 0,2 %.»

6 Nos termos do artigo 35.º, n.º 3, deste regulamento:

«A fim de preservar a saúde pública, a Comissão [Europeia] está habilitada a adotar atos delegados, nos termos do artigo 70.º, que estabelecem regras que sujeitam a concessão de pagamentos à utilização de sementes certificadas de determinadas variedades de cânhamo e o procedimento de determinação das variedades de cânhamo e de verificação do seu teor de tetra-hidrocanabinol, a que se refere o artigo 32.º, n.º 6.»

Regulamento n.º 1308/2013

7 O artigo 1.º do Regulamento n.º 1308/2013, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», prevê:

«1. O presente regulamento estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas, isto é, todos os produtos enumerados no anexo I dos Tratados, com exceção dos produtos da pesca e da aquicultura tal como definidos nos atos legislativos da União relativos à organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura.

2. Os produtos agrícolas definidos no n.º 1 são divididos nos seguintes setores, enumerados nas partes respetivas do anexo I:

[…]

h) Linho e cânhamo, parte VIII;

[…]»

8 O artigo 189.º deste regulamento, sob a epígrafe «Importações de cânhamo», tem a seguinte redação:

«1. Os produtos a seguir indicados só podem ser importados para a União se forem satisfeitas as seguintes condições:

a) O cânhamo em bruto do código NC 5302 10 00 preenche as condições estabelecidas no artigo 32.º, n.º 6, e no artigo 35.º, n.º 3, do Regulamento [n.º 1307/2013];

b) As sementes de variedades de cânhamo do código NC ex 1207 99 20, destinadas a sementeira, são acompanhadas da prova de que o teor de tetra-hidrocanabinol da variedade em causa não é superior ao fixado nos termos do artigo 32.º, n.º 6, e do artigo 35.º, n.º 3, do Regulamento [n.º 1307/2013];

c) As sementes de cânhamo não destinadas a sementeira, do código NC 1207 99 91, só são importadas por importadores aprovados pelo Estado-Membro, por forma a assegurar que o seu destino não é a sementeira.

2. O presente artigo aplica-se sem prejuízo de regras mais restritivas adotadas pelos Estados-Membros no respeito do TFUE e das obrigações decorrentes do Acordo da [Organização Mundial do Comércio (OMC)] sobre a Agricultura.»

9 No anexo I do Regulamento n.º 1308/2013, intitulado «Lista de produtos a que se refere o artigo 1.º, n.º 2», figura, nomeadamente, na parte VIII, com o código NC 5302, o «Cânhamo (*Cannabis sativa L.*), em bruto ou trabalhado, mas não fiado; estopas e desperdícios de cânhamo (incluídos os desperdícios de fios e fiapos)».

Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014

10 O artigo 9.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 639/2014 da Comissão, de 11 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que altera o anexo X do mesmo regulamento (JO 2014, L 181, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento Delegado (UE) 2018/707 da Comissão, de 28 de fevereiro de 2018 (JO 2018, L 119, p. 1), previa:

«1. Para efeitos do artigo 32.º, n.º 6, do Regulamento [n.º 1307/2013], a elegibilidade das superfícies utilizadas para a produção de cânhamo está sujeita à utilização de sementes das variedades que, em 15 de março do ano a título do qual o pagamento é concedido, constem do "Catálogo comum das variedades das espécies de plantas agrícolas", publicado em conformidade com o artigo 17.º da Diretiva [2002/53/CE do Conselho, de 13 de junho de 2002, que diz respeito ao catálogo comum das variedades das espécies de plantas agrícolas (JO 2002, L 193, p. 1)]. […]

2. Os Estados-Membros devem estabelecer o sistema de determinação do teor de Δ9-tetra-hidrocanabinol (a seguir designado por "teor de THC") em variedades de cânhamo, o que lhes permite aplicarem o método definido no anexo III.

[…]»

Direito romeno

Lei n.º 18/1991

11 O artigo 2.º da legea nr.º 18/1991 a fundului funciar (Lei n.º 18/1991 relativa à Propriedade Fundiária), de 19 de fevereiro de 1991 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 1, de 5 de janeiro de 1998), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal, tem a seguinte redação:

«Dependendo da afetação, os terrenos são:

a) Terrenos para fins agrícolas, ou seja

— terrenos agrícolas produtivos — as terras aráveis, as vinhas, os pomares, os viveiros vitícolas, os arbóreos, as plantações de lúpulo e de amoreiras, as pastagens permanentes, as estufas, as estufas fotovoltaicas, as camas de sementeira e outras análogas;

— terrenos com vegetação em talhadia, se não estiverem incluídas nas intervenções em silviculturas, pastagens reflorestadas;

— terrenos ocupados com construções e instalações agropecuárias, as instalações de aquicultura e para o melhoramento do solo, estradas da rede rodoviária rural estradas rurais/agrícolas e de ligação entre latifúndios, plataformas e espaços de armazenamento que funcionam para a produção agrícola; e

— os terrenos não produtivos que podem ser preparados no âmbito dos perímetros de melhoramento e usados para a produção agrícola».

Lei n.º 339/2005

12 Nos termos do artigo 12.º, n.º 4, da legea nr.º 339/2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (Lei n.º 339/2005 sobre o Regime Jurídico das Plantas, Substâncias e Preparações Estupefacientes e Psicotrópicas), de 29 de novembro de 2005 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 1095, de 5 de dezembro de 2005):

«Os cultivadores autorizados de canábis e de papoila de ópio apenas podem semear os seus terrenos com sementes de variedades registadas no Catálogo oficial das variedades e híbridos de culturas da Roménia ou nos Catálogos das Comunidades Europeias, produzidas por estabelecimentos autorizados pelo Ministério da Agricultura, das Florestas e do Desenvolvimento Rural, através das autoridades territoriais de controlo e certificação de sementes.»

Regras metodológicas de aplicação da Lei n.º 339/2005

13 O artigo 4.º, n.º 5, da Hotărârea nr. 1915 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 339/2005 (Decisão n.º 1915 relativa à Aprovação das Regras Metodológicas de Aplicação da Lei n.º 339/2005), de 22 de dezembro de 2006 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 18, de 11 de janeiro de 2007) (a seguir «Regras metodológicas de aplicação da Lei n.º 339/2005»), prevê:

«Para a emissão de autorizações de cultivo de plantas que contenham substâncias estupefacientes e psicotrópicas, para utilização na indústria e/ou na alimentação, no domínio científico ou técnico ou para a produção de sementes, os produtores devem apresentar um pedido às direções agrícolas distritais ou do município de Bucareste. O pedido deve ser acompanhado dos seguintes documentos, em original e em cópia, dependendo da finalidade da autorização:

[…]

b) Título de propriedade, instrumentos públicos, títulos de posse ou outros atos que justifiquem a utilização legítima da superfície de terreno agrícola;

[…]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

14 Por requerimento que deu entrada na Direção da Agricultura em 14 de janeiro de 2021, a Biohemp Concept pediu a emissão de uma autorização para cultivar cânhamo numa superfície de 0,54 hectares.

15 Em 27 de janeiro de 2021, esta autoridade emitiu a autorização solicitada para uma superfície de 0,50 hectares e informou, no mesmo dia, a Biohemp Concept de que os 0,04 hectares não autorizados não constituíam um terreno agrícola, mas uma estrutura para fins agropecuários que não cumpria os requisitos do artigo 4.º, n.º 5, alínea b), das Regras metodológicas de aplicação da Lei n.º 339/2005.

16 A Biohemp Concept apresentou à referida autoridade uma reclamação administrativa contra esta recusa de autorização, alegando que a construção em causa era utilizada, aquando da apresentação desta reclamação, como espaço protegido para o cultivo de plantas, como decorria do certificado emitido, em 3 de fevereiro de 2021, pelo município de Pianu (Roménia). Reconheceu que inicialmente a construção em causa era utilizada para fins agropecuários.

17 Em 17 de fevereiro de 2021, a Direção da Agricultura indeferiu a referida reclamação.

18 Em 13 de abril de 2021, a Biohemp Concept interpôs recurso no Tribunalul Alba (Tribunal Regional de Alba, Roménia). Em apoio do seu recurso, alegou, designadamente, que a recusa da Direção da Agricultura em emitir a autorização para a superfície de 0,04 hectares assentava, sobretudo, numa interpretação restritiva e, por conseguinte, errada do conceito de «superfície de terreno agrícola», na aceção da legislação romena, conceito este que inclui as terras ocupadas por construções ou instalações agropecuárias destinadas à produção agrícola.

19 O Tribunalul Alba (Tribunal Regional de Alba) negou provimento ao recurso da Biohemp Concept com o fundamento de que a superfície de 0,04 hectares ocupada por construções industriais e administrativas para fins agropecuários não cumpria, enquanto tal, os requisitos previstos no artigo 4.º, n.º 5, alínea b), das Regras metodológicas de aplicação da Lei n.º 339/2005. Com efeito, estas construções não podiam ser equiparadas a uma «superfície de terreno agrícola», na aceção desta disposição, uma vez que a intenção do legislador romeno era autorizar o cultivo de plantas que contivessem substâncias estupefacientes e psicotrópicas para utilização na indústria e na alimentação, no domínio médico, científico ou técnico, ou para a produção de sementes, unicamente em terrenos agrícolas produtivos, conforme definidos na Lei n.º 18/1991.

20 A Biohemp Concept interpôs recurso na Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal de Recurso de Alba Iulia, Roménia), que é o órgão jurisdicional de reenvio, da decisão do órgão jurisdicional de primeira instância.

21 Segundo a Biohemp Concept, o conceito de «superfície de terreno agrícola», na aceção das Regras metodológicas de aplicação da Lei n.º 339/2005, não pode ser interpretado no sentido de que a autorização de cultivar plantas que contenham substâncias estupefacientes e psicotrópicas para determinadas utilizações só pode ser concedida para terrenos agrícolas em sentido estrito. Pelo contrário, este conceito deve ser entendido como referindo-se aos terrenos para fins agrícolas. O cultivo, em espaços protegidos, de cânhamo com um teor de THC não superior ao limite legal de 0,2 % permite obter plantas com uma concentração de canabidiol entre 12 % e 14 %, ao passo que, no caso do cânhamo cultivado ao ar livre, essa concentração não ultrapassa o 1 %.

22 O órgão jurisdicional de reenvio manifesta dúvidas quanto à questão de saber se, no caso de culturas com sistemas hidropónicos em espaços fechados, uma legislação nacional que restringe a emissão de autorizações para o cultivo de cânhamo (*Cannabis sativa*) é compatível com o direito da União.

23 Nestas condições, a Curtea de Apel Alba Iulia (Tribunal de Recurso de Alba Iulia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem os Regulamentos n.º 1307/2013 e n.º 1308/2013 e os artigos 35.º, 36.º e 38.º TFUE, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional na parte em que proíbe o cultivo de cânhamo (*Cannabis sativa*) [com] sistemas hidropónicos em espaços fechados preparados para tal?»

Quanto à questão prejudicial

Quanto à admissibilidade

24 O Governo Romeno contesta a admissibilidade da questão prejudicial na parte em que tem por objeto a interpretação dos artigos 35.º, 36.º e 38.º TFUE.

25 No que respeita à interpretação dos artigos 35.º e 36.º TFUE, este Governo salienta, por um lado, que não se depreende claramente do pedido de decisão prejudicial se a Biohemp Concept solicita a emissão de uma autorização para o cultivo de cânhamo com um sistema hidropónico com vista a efetuar operações de exportação para outros Estados-Membros e, por outro, que não existe nexo entre a legislação nacional aplicável no processo principal e estas disposições.

26 Recorde-se que o processo instituído pelo artigo 267.º TFUE é um instrumento de cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, graças ao qual o primeiro fornece aos segundos os elementos de interpretação do direito da União que lhes são necessários para a resolução do litígio que lhes cabe decidir. No âmbito desta cooperação, cabe ao juiz nacional a quem foi submetido o litígio no processo principal, que é o único que tem um conhecimento direto dos factos que estão na sua origem e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, apreciar, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal. Em consequência, como as questões submetidas são relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se [Acórdão de 7 de dezembro de 2023, mBank (Declaração do consumidor), C-140/22, EU:C:2023:965, n.º 47 e jurisprudência referida].

27 Contudo, o Tribunal de Justiça não se pode pronunciar sobre uma questão prejudicial quando for manifesto que a interpretação de uma regra do direito da União, solicitada por um órgão jurisdicional nacional, não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio que lhe foi submetido, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas [Acórdão de 29 de fevereiro de 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Confiança mútua em caso de transferência), C-392/22, EU:C:2024:195, n.º 84 e jurisprudência referida].

28 A este respeito, o artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça exige que todos os pedidos de decisão prejudicial contenham «uma exposição sumária do objeto do litígio bem como dos factos pertinentes, conforme apurados pelo órgão jurisdicional de reenvio, ou, no mínimo, uma exposição dos dados factuais em que as questões assentam», «o teor das disposições nacionais suscetíveis de se aplicar no caso concreto e, sendo caso disso, a jurisprudência nacional pertinente» e «a exposição das razões que conduziram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação ou a validade de certas disposições do direito da União, bem como o nexo que esse órgão estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal».

29 Ora, no caso em apreço, o pedido de decisão prejudicial não indica com a clareza e o grau de precisão necessários as razões pelas quais o órgão jurisdicional de reenvio considera que a interpretação dos artigos 35.º e 36.º TFUE é necessária para a resolução do litígio que lhe foi submetido.

30 Este pedido de decisão prejudicial também não contém uma exposição suficientemente concreta dos dados factuais em que a questão prejudicial assenta, no que respeita aos artigos 35.º e 36.º TFUE.

31 Por conseguinte, na parte em que tem por objeto a interpretação dos artigos 35.º e 36.º TFUE, a questão prejudicial é inadmissível.

32 No que respeita à interpretação do artigo 38.º TFUE, o Governo Romeno alega que o pedido de decisão prejudicial não contém os elementos necessários que permitiriam ao Tribunal de Justiça dar uma resposta útil à interpretação desta disposição.

33 Há que salientar que o artigo 38.º TFUE determina, no seu n.º 1, que a União define e executa uma política comum da agricultura e das pescas e, no seu n.º 3, que os produtos abrangidos pelo disposto nos artigos 39.º a 44.º TFUE, relativos à agricultura e às pescas, são enumerados na lista

constante do anexo I do TFUE. Este anexo abrange, no seu capítulo 57, o cânhamo (*Cannabis sativa*) em bruto, macerado, espadelado ou assedado, penteado ou tratado por qualquer outra forma, mas não fiado; estopa e desperdícios, de cânhamo (incluindo o cânhamo de trapo).

34 O artigo 39.º TFUE define os objetivos da PAC.

35 Na medida em que o Regulamento n.º 1308/2013 estabelece, no seu artigo 1.º, n.º 1, uma organização comum dos mercados (OCM) para os produtos enumerados no referido anexo e prevê, no seu artigo 189.º, n.º 1, que o cânhamo em bruto só pode ser importado para a União se preencher, designadamente, as condições previstas nos artigos 32.º, n.º 6, e 35.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1307/2013, estes regulamentos devem ser interpretados à luz dos artigos 38.º e 39.º TFUE.

36 Por conseguinte, a questão prejudicial é admissível na parte em que tem por objeto a interpretação do artigo 38.º TFUE.

Quanto ao mérito

37 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o direito da União relativo à PAC deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma proibição, num Estado-Membro, do cultivo de cânhamo (*Cannabis sativa*) com sistemas hidropónicos em espaços fechados.

38 A título preliminar, importa observar, como salientou o advogado-geral no n.º 69 das suas conclusões, que um sistema hidropónico é um sistema de cultivo em que as raízes recebem uma solução nutritiva dissolvida em água, que contém as substâncias químicas necessárias para o desenvolvimento de plantas que podem crescer num meio aquoso prescindindo do solo.

39 Como resulta do artigo 1.º do Regulamento n.º 1308/2013, o cultivo de cânhamo integra-se na OCM estabelecida por este regulamento para os produtos agrícolas.

40 No que diz respeito, nomeadamente, ao cultivo de cânhamo com sistemas hidropónicos em espaços fechados, importa salientar que este regulamento não exclui expressamente estes sistemas de cultura do seu âmbito de aplicação. Por outro lado, à luz da aptidão dos referidos sistemas para contribuir para a realização dos objetivos da PAC, enunciados no artigo 39.º, n.º 1, TFUE, o Regulamento n.º 1308/2013 não pode ser interpretado no sentido de que exclui implicitamente e de forma generalizada estes sistemas do âmbito de aplicação da OCM por ele estabelecida.

41 Segundo jurisprudência constante, perante um regulamento que estabelece uma OCM num determinado domínio, os Estados-Membros devem abster-se de qualquer medida que o possa derrogar ou violar. São também incompatíveis com uma OCM as regulamentações que obstam ao seu bom funcionamento, mesmo que a matéria em questão não tenha sido regulada exaustivamente por essa OCM (Acórdão de 13 de novembro de 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, n.º 29 e jurisprudência referida).

42 É igualmente jurisprudência constante que as OCM se fundam no princípio de um mercado aberto, ao qual qualquer produtor tem livremente acesso em condições de concorrência efetiva (Acórdão de 23 de dezembro de 2015, Scotch Whisky Association e o., C-333/14, EU:C:2015:845, n.º 22 e jurisprudência referida).

43 Em consequência, há que analisar se uma recusa de autorização do cultivo de cânhamo com sistemas hidropónicos em espaços fechados, como a que está em causa no processo principal, compromete a OCM de que faz parte o cânhamo (*Cannabis sativa*) em bruto, estabelecida pelo Regulamento n.º 1308/2013. Em particular, importa verificar se essa recusa limita o acesso dos agricultores, que utilizam sistemas hidropónicos em espaços fechados, ao mercado do cânhamo em condições de concorrência efetiva.

44 Como observou a Comissão na audiência, sem ser contestada pelos outros participantes na mesma, e como também salienta o advogado-geral nos n.os 74 a 77 das suas conclusões, este tipo de sistema de cultivo é suscetível de gerar rendimentos mais elevados, de utilizar menos recursos hídricos, de reduzir a extensão dos terrenos necessários para o cultivo graças à possibilidade de realizar várias colheitas ao longo de um determinado período de tempo, de estar menos dependente das condições climáticas do que o cultivo ao ar livre e de ser menos afetado por pragas.

45 Por conseguinte, em virtude destas características, este sistema de cultivo é suscetível de cumprir diferentes objetivos da PAC, enunciados no artigo 39.º, n.º 1, TFUE, nomeadamente os previstos, primeiro, na alínea a) desta disposição, a saber, «incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, designadamente da mão de obra», segundo, na alínea d) da referida disposição, a saber, «garantir a segurança dos abastecimentos», e, terceiro, na alínea e) da mesma disposição, a saber, «assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores».

46 Como a Comissão também observou na audiência, em virtude das referidas características, os investimentos no cultivo de cânhamo com sistemas hidropónicos em espaços fechados são elegíveis para o apoio concedido ao abrigo do artigo 17.º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013.

47 Ora, uma recusa de autorização como a que está em causa no processo principal tem por efeito excluir do mercado do cânhamo os agricultores que utilizam sistemas hidropónicos em espaços fechados. Essa recusa é, assim, suscetível de afetar as relações concorrenciais, impedindo que alguns agricultores, como a Biohemp Concept, beneficiem desses sistemas, que se destinam a assegurar uma utilização ótima dos fatores de produção e permitem, assim, aumentar a produtividade da cultura do cânhamo (v., por analogia, Acórdão de 23 de dezembro de 2015, Scotch Whisky Association e o., C-333/14, EU:C:2015:845, n.º 21).

48 A desvantagem concorrencial sofrida por estes agricultores é acentuada pelo facto de a proibição em causa ser suscetível de os privar da possibilidade de reclamarem o benefício de uma ajuda, instituída no âmbito da PAC, para os investimentos relativos aos referidos sistemas.

49 Nestas condições, e sem que seja necessário examinar se os espaços fechados utilizados para a cultura hidropónica de cânhamo se enquadram ou não no conceito de «superfícies» do artigo 32.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1307/2013, para o qual remete o artigo 189.º do Regulamento n.º 1308/2013, há que considerar que uma medida que consiste em proibir o cultivo de cânhamo com sistemas hidropónicos em espaços fechados, como a que resulta da recusa de autorização em causa no processo principal, compromete a OCM estabelecida por este último regulamento, a menos que seja justificada por um objetivo de interesse geral abrangido por esta OCM que prevaleça sobre os objetivos recordados no número 45 do presente acórdão.

50 Por outro lado, ainda que tal medida não possa ser justificada por um objetivo de interesse geral abrangido por esta OCM e, por conseguinte, a comprometa, é possível que essa medida seja mantida. A este respeito, importa recordar que o estabelecimento de uma OCM não impede os Estados-Membros de aplicarem regras nacionais que prossigam um objetivo de interesse geral diverso dos cobertos por essa OCM, mesmo que tais regras sejam suscetíveis de afetar o funcionamento do mercado interno no setor em causa (Acórdão de 13 de novembro de 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, n.º 30 e jurisprudência referida).

51 Em ambos os casos referidos nos n.ºs 49 e 50 do presente acórdão, a medida deve, em conformidade com o princípio da proporcionalidade, ser adequada a garantir a realização do objetivo prosseguido e não ir além do que é necessário para alcançar esse objetivo (v., neste sentido, Acórdão de 13 de novembro de 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, n.º 56 e jurisprudência referida), o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar.

52 O Governo Romeno alega, por um lado, que a proibição de cultivar cânhamo com sistemas hidropónicos em espaços fechados prossegue um objetivo de proteção da saúde pública, uma vez que este sistema de cultivo comporta, segundo análises científicas, o risco de que o limite do teor de THC, previsto no artigo 32.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1307/2013, seja ultrapassado nas plantas de cânhamo cultivadas dessa forma e, por outro, que, com este sistema de cultivo, o nível desta substância não pode ser controlado eficazmente nem antes nem depois da colheita destas plantas.

53 A este respeito, importa salientar que, por força do artigo 189.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1308/2013, o cânhamo em bruto do código NC 5302 10 00 só pode ser importado para a União se preencher, designadamente, as condições estabelecidas no artigo 32.º, n.º 6, e no artigo 35.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1307/2013.

54 O artigo 32.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1307/2013 prevê que as superfícies utilizadas para a produção de cânhamo só são elegíveis se o teor de THC das variedades utilizadas não for superior a 0,2 %.

55 Resulta destes elementos que, no que respeita ao cultivo do cânhamo, o legislador da União dedicou especial atenção ao objetivo de proteção da saúde pública. Embora este objetivo de interesse geral deva ser ponderado em relação aos objetivos da PAC recordados no n.º 45 do presente acórdão (v., neste sentido, Acórdão de 23 de dezembro de 2015, Scotch Whisky Association e o., C-333/14, EU:C:2015:845, n.º 28), resulta, contudo, do limiar de 0,2 % do teor de THC fixado pelo legislador da União que o objetivo de proteção da saúde pública deve prevalecer sobre esses outros objetivos caso se revele, como sustenta o Governo Romeno, que este limiar é mais facilmente ultrapassado quando o cânhamo é cultivado com sistemas hidropónicos em espaços fechados e que é, por outro lado, excessivamente difícil controlar o respeito do referido limiar em caso de cultivo do cânhamo com esses sistemas.

56 A este respeito, há que recordar que, por força do princípio da precaução, quando subsistam incertezas quanto à existência ou ao alcance de riscos para a saúde das pessoas, os Estados-Membros devem poder tomar medidas de proteção sem terem de aguardar que seja plenamente demonstrada a realidade de tais riscos. Em particular, os Estados-Membros devem poder tomar medidas que reduzam, tanto quanto possível, um risco para a saúde (Acórdão de 5 de dezembro de 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, n.º 79 e jurisprudência referida).

57 É certo que os Estados-Membros, quando adotam medidas restritivas por razões de saúde pública, devem estar em condições de apresentar provas adequadas, de informar que efetuaram uma análise da adequação, da necessidade e da proporcionalidade das medidas em causa e de apresentar qualquer outro elemento que permita sustentar a sua argumentação. Esse ónus da prova não pode, todavia, ir ao ponto de exigir que as autoridades nacionais competentes demonstrem, de forma positiva, que nenhuma outra medida imaginável permitia realizar o objetivo legítimo prosseguido nas mesmas condições (Acórdão de 5 de dezembro de 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, n.º 80 e jurisprudência referida).

58 Assim, o órgão jurisdicional de reenvio, que tem competência exclusiva para apreciar os factos do litígio no processo principal, deve, em primeiro lugar, avaliar se as análises científicas invocadas pelo Governo Romeno nas suas observações demonstram que subsistem incertezas quanto à existência de um risco acrescido de ultrapassagem do limite do teor de THC, previsto no artigo 32.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1307/2013, nas plantas de cânhamo das variedades publicadas no «Catálogo comum das variedades das espécies de plantas agrícolas», devido ao seu cultivo com sistemas hidropónicos em espaços fechados.

59 Em segundo lugar, no que respeita à aptidão da proibição do cultivo de cânhamo com sistemas hidropónicos em espaços fechados para atingir o objetivo de proteção da saúde pública, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, uma medida restritiva como a que está em causa no processo principal só pode ser considerada adequada para garantir o objetivo de saúde pública prosseguido se responder efetivamente à intenção de o atingir de uma maneira coerente e sistemática (v., neste sentido, Acórdão de 23 de dezembro de 2015, Scotch Whisky Association e o., C-333/14, EU:C:2015:845, n.º 37 e jurisprudência referida).

60 Embora seja pacífico que a proibição deste sistema de cultivo do cânhamo elimina qualquer risco de ultrapassagem do limite do teor de THC, previsto no artigo 32.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1307/2013, nas plantas de cânhamo e responde, deste modo, efetivamente à preocupação de atingir o objetivo de proteção da saúde pública, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se, como alega a Biohemp Concept, outros distritos da Roménia, que não o distrito de Alba, autorizam o referido sistema, o que comprometeria a realização coerente e sistémica deste objetivo.

61 Em terceiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio deve analisar se, como foi recordado no n.º 51 do presente acórdão, à luz dos objetivos da PAC enunciados no artigo 39.º, n.º 1, TFUE e do bom funcionamento da OCM, a proibição de cultivar cânhamo com sistemas hidropónicos em espaços fechados não vai além do necessário para atingir o objetivo de proteção da saúde pública prosseguido. Deve considerar-se que esta proibição ultrapassa o que é necessário se o objetivo de proteção da saúde pública puder ser protegido de forma igualmente eficaz por medidas menos restritivas (v., neste sentido, Acórdão de 23 de dezembro de 2015, Scotch Whisky Association e o., C-333/14, EU:C:2015:845, n.ºs 40 e 41).

62 Para este efeito, o órgão jurisdicional de reenvio deverá, nomeadamente, apreciar se os controlos no local, com a frequência e sob a forma que podem ser razoavelmente expectáveis de uma autoridade competente, do teor de THC das plantas de cânhamo cultivadas com sistemas hidropónicos em espaços fechados permitem atingir o objetivo de proteção da saúde pública de forma tão eficaz quanto uma proibição do cultivo de cânhamo com esses sistemas.

63 Tendo em conta os fundamentos que precedem, há que responder à questão submetida que o direito da União relativo à PAC deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma proibição, num Estado-Membro, do cultivo de cânhamo (*Cannabis sativa*) com sistemas hidropónicos em espaços fechados, desde que esta proibição seja adequada para garantir o objetivo de proteção da saúde pública e que, à luz dos objetivos da PAC e do bom funcionamento da OCM, não ultrapasse o necessário para atingir o objetivo de proteção da saúde pública.

Quanto às despesas

64 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quarta Secção) declara:

O direito da União relativo à política agrícola comum deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma proibição, num Estado-Membro, do cultivo de cânhamo (*Cannabis sativa*) com sistemas hidropónicos em espaços fechados, desde que esta proibição seja adequada para garantir o objetivo de proteção da saúde pública e que, à luz dos objetivos da política agrícola comum e do bom funcionamento da organização comum dos mercados, não ultrapasse o necessário para atingir o objetivo de proteção da saúde pública.

Assinaturas