Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 4 oktober 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensam jordbrukspolitik – Förordning (EU) nr 1305/2013 – Förordning (EU) nr 1307/2013 – Förordning (EU) nr 1308/2013 – Odling av hampa (Cannabis sativa) – Beslut att inte tillåta odling av hampa i hydroponiska system i slutna utrymmen”

I mål C-793/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Curtea de Apel Alba Iulia (Appellationsdomstolen i Alba Iulia, Rumänien) genom beslut av den 23 november 2022, som inkom till domstolen den 29 december 2022, i målet

Biohemp Concept SRL

mot

Direcția pentru Agricultură Județeană Alba,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Lycourgos, domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på fjärde avdelningen, samt domarna O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot och S. Rodin (referent),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren R. Șereș,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 25 januari 2024,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Biohemp Concept SRL, genom M.-E. Coman, avocată,

– Rumäniens regering, genom R. Antonie, E. Gane och L. Ghiță samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: rumänska.

– Europeiska kommissionen, genom M. Konstantinidis, L. Radu Bouyon och M. ter Haar, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 21 mars 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 347, 2013, s. 608) och av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (EUT L 347, 2013, s. 671) samt av artiklarna 35, 36 och 38 FEUF.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Biohemp Concept SRL och Direcția pentru Agricultură Județeană Alba (Jordbruksverket i distriktet Alba, Rumänien) (nedan kallat jordbruksmyndigheten). Målet rör jordbruksmyndighetens beslut att delvis avslå Biohemp Concepts ansökan om tillstånd för odling av hampa.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning (EU) nr 1305/2013

3 Artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 (EUT L 347, 2013, s. 487), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2393 av den 13 december 2017 (EUT L 350, 2017, s. 15), har följande lydelse.

”Ejflu ska bidra till Europa 2020-strategin genom att främja en hållbar landsbygdsutveckling i hela [Europeiska] unionen på ett sätt som kompletterar såväl den gemensamma jordbrukspolitikens andra instrument som sammanhållningspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken. Den ska bidra till utvecklingen av en mer territoriellt och miljömässigt balanserad, klimatvänlig och klimattålig, konkurrenskraftig och innovativ jordbrukssektor i unionen. Den ska också bidra till utvecklingen på landsbygden.”

4 Artikel 17.1 i förordning nr 1305/2013 har följande lydelse:

”Stöd inom ramen för denna åtgärd ska täcka materiella och/eller immateriella investeringar som

a) förbättrar jordbruksföretagets generella prestanda och hållbarhet,

b) rör bearbetning, marknadsföring och/eller utveckling av jordbruksprodukter som omfattas av bilaga I till EUF-fördraget eller bomull, utom fiskeriprodukter; de framställda produkterna från produktionsprocessen får vara en produkt som inte omfattas av den bilagan; om stödet ges i form av finansieringsinstrument kan insatsvaran också vara en produkt som inte omfattas av den bilagan på villkor att investeringen bidrar till en eller flera av unionens prioriteringar för landsbygdsutveckling,

c) rör infrastruktur som är knuten till utveckling, modernisering eller anpassning av jord- och skogsbruket, inklusive tillträde till jordbruks- och skogsmark, arrondering och grundförbättring och energi- och vattenförsörjning samt energi- och vattenbesparing eller

…”

Förordning nr 1307/2013

5 I artikel 32.6 i förordning nr 1307/2013 föreskrivs följande:

”Arealer som används för produktion av hampa ska endast vara stödberättigande hektar om de sorter som används har en tetrahydrokannabinolhalt på högst 0,2 %.”

6 I artikel 35.3 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”För att bevara folkhälsan ska [Europeiska] kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 70 som fastställer regler som innebär att stöd endast kan beviljas på villkor att certifierat utsäde av vissa hampsorter används, och förfarandet för fastställande av hampsorter och verifiering av deras tetrahydrokannabinolhalt som avses i artikel 32.6.”

Förordning nr 1308/2013

7 Artikel 1 i förordning nr 1308/2013, med rubriken ”Tillämpningsområde”, har följande lydelse:

”1. Genom denna förordning upprättas en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter, vilket betyder de produkter som förtecknas i bilaga I till fördragen, med undantag för de fiskeri- och vattenbruksprodukter enligt definitionen i unionens lagstiftningsakter om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter.

2. De jordbruksprodukter som avses i punkt 1 ska fördelas på följande sektorer enligt respektive delar av bilaga I:

…

h) Lin och hampa, del VIII.

…”

8 Artikel 189 i nämnda förordning, med rubriken ”Import av hampa” har följande lydelse:

”1. Nedanstående produkter får endast importeras till unionen om följande villkor är uppfyllda:

a) Oberedd mjukhampa som omfattas av KN-nummer 5302 10 00 ska uppfylla de villkor som anges i artiklarna 32.6 och 35.3 i förordning … nr 1307/2013.

b) Olika sorters hampfrön avsedda för utsäde och som omfattas av KN-nummer ex 1207 99 20 ska åtföljas av ett bevis om att tetrahydrokannabinolhalten för sorten i fråga inte överstiger den som fastställs i artiklarna 32.6 och 35.3 i förordning … nr 1307/2013.

c) Andra hampfrön än sådana som är avsedda för utsäde och som omfattas av KN-nummer 1207 99 91 och endast importeras av importörer som godkänts av medlemsstaten, i avsikt att säkerställa att de inte kommer att användas för utsäde.

2. Denna artikel ska inte påverka tillämpningen av mer restriktiva regler som medlemsstaterna antar i enlighet med EUF-fördraget och de åtaganden som följer av Världshandelsorganisationens avtal om jordbruk.”

9 I bilaga I till förordning nr 1308/2013, med rubriken ”Förteckning över de produkter som avses i artikel 1.2”, återfinns bland annat, i del VIII, med KN-numret 5302 ”Mjukhampa (*Cannabis sativa L.*), oberedd eller beredd men inte spunnen; blånor och avfall av mjukhampa (inbegripet garnavfall samt rivet avfall och riven lump)”.

Delegerad förordning (EU) nr 639/2014

10 I artikel 9 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om ändring av bilaga X till den förordningen (EUT L 181, 2014, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/707 av den 28 februari 2018 (EUT L 119, 2018, s. 1), föreskrevs följande:

”1. Vid tillämpning av artikel 32.6 i förordning … nr 1307/2013 ska stödberättigandet för arealer som används för produktion av hampa förutsätta användning av utsäde av de sorter som förtecknas i Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter, i den version som är giltig den 15 mars det år då stödet beviljas och som har offentliggjorts i enlighet med artikel 17 i rådets direktiv 2002/53/EG [av den 13 juni 2002 om den gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter (EGT L 193, 2002, s. 1)]. …

2. Medlemsstaterna ska fastställa ett system för bestämning av halten av Δ9-tetrahydrokannabinol (nedan kallad THC-halt) i hampsorter, som tillåter dem att tillämpa den metod som fastställs i bilaga III.

…”

Rumänsk rätt

Lag nr 18/1991

11 Artikel 2 i Legea nr. 18/1991 a fondului funciar (lag nr 18/1991 om fast egendom) av den 19 februari 1991 (Monitorul Oficial al României, del I, nr 1 av den 5 januari 1998), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, har följande lydelse:

”Mark är, beroende på ändamålet, något av följande:

a) Mark avsedd för jordbruksändamål, det vill säga

– produktiv jordbruksmark – åkermark, vinodlingar, fruktodlingar, plantskolor för vinstockar och fruktträd, humle- och mullbärsodlingar, betesmarker, ängar, växthus, odlingsskydd, såbäddar och liknande,

– mark med skogsvegetation, om den inte omfattas av skogsbruksåtgärder, skogsbevuxen betesmark,

– mark med byggnader och anläggningar för lantbruk, anläggningar för vattenbruk och för jordförbättring, vägar i landsbygdens vägnät, plattformar och lagringsytor för jordbruksproduktion,

– icke-produktiv mark som kan ställas i ordning och användas för jordbruksproduktion.”

Lag nr 339/2005

12 I artikel 12.4 i Legea nr. 339/2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (lag nr 339/2005 om rättsliga regler för växter, narkotika och psykotropa ämnen) av den 29 november 2005 (Monitorul Oficial al României, del I, nr 1095 av den 5 december 2005) föreskrivs följande:

”Hampa- och opievallmoodlare som innehar tillstånd får endast så sin mark med frön av de sorter som har registrerats i Rumäniens officiella lista över lantbruksväxter och växthybrider eller i unionens sortlistor och som har producerats i anläggningar som godkänts av ministeriet för jordbruk, skogsbruk och landsbygdsutveckling, av lokala myndigheter som kontrollerar och certifierar utsäde.”

Tillämpningsföreskrifter för lag nr 339/2005

13 I artikel 4.5 i Hotărârea nr. 1915 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii nr. 339/2005 (beslut nr 1915 om godkännande av tillämpningsföreskrifter för lag nr 339/2005) av den 22 december 2006 (Monitorul Oficial al României, del I, nr 18 av den 11 januari 2007) (nedan kallade tillämpningsföreskrifterna för lag 339/2005) föreskrivs följande:

”För att erhålla tillstånd för odling av växter som innehåller narkotiska och psykotropa ämnen avsedda för industriellt och/eller livsmedelsändamål, vetenskaplig eller teknisk forskning eller utsädesproduktion ska odlarna lämna in en ansökan till jordbruksmyndigheten i respektive distrikt eller i staden Bukarest [Rumänien]. Ansökan ska åtföljas av följande handlingar, i original och kopia, beroende på föremålet för tillståndet:

…

b) Äganderättshandling, protokoll/intyg över innehav eller andra handlingar som styrker det lagenliga nyttjandet av jordbruksarealen.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

14 Biohemp Concept ingav den 14 januari 2021 en ansökan till jordbruksmyndigheten om tillstånd för odling av hampa på en areal på 0,54 hektar.

15 Den 27 januari 2021 beviljade denna myndighet det sökta tillståndet för en areal på 0,50 hektar och underrättade samma dag Biohemp Concept om att de 0,04 hektar som inte omfattades av tillståndet inte utgjorde jordbruksmark, utan en byggnad för lantbruksändamål som inte uppfyllde villkoren i artikel 4.5 b i tillämpningsföreskrifterna för lag nr 339/2005.

16 Biohemp Concept begärde att jordbruksmyndigheten skulle ompröva detta beslut att neka tillstånd och gjorde gällande att den aktuella byggnaden, vid den tidpunkt då begäran om omprövning ingavs, användes som ett skyddat utrymme för växtodling, såsom framgick av det intyg som kommunen Pianu (Rumänien) hade utfärdat den 3 februari 2021. Biohemp Concept medgav att den aktuella byggnaden ursprungligen varit avsedd för lantbruksändamål.

17 Jordbruksmyndigheten beslutade den 17 februari 2021 att inte ändra sitt tidigare beslut.

18 Den 13 april 2021 överklagade Biohemp Concept till Tribunalul Alba (Förstainstansdomstolen i Alba, Rumänien). Till stöd för sitt överklagande gjorde Biohemp Concept bland annat gällande att jordbruksmyndighetens beslut att inte bevilja tillstånd för arealen på 0,04 hektar huvudsakligen grundade sig på en restriktiv, och därmed felaktig, tolkning av begreppet jordbruksareal i den mening som avses i rumänsk lagstiftning. Enligt Biohemp Concept omfattar begreppet mark där det står byggnader eller lantbruksanläggningar som används i jordbruksproduktionen.

19 Tribunalul Alba (Förstainstansdomstolen i Alba) ogillade Biohemp Concepts överklagande med motiveringen att den areal på 0,04 hektar där det står industri- och förvaltningsbyggnader avsedda för lantbruksändamål inte i sig uppfyllde villkoren i artikel 4.5 b i

tillämpningsföreskrifterna för lag nr 339/2005. Dessa byggnader kunde nämligen inte likställas med en ”jordbruksareal”, i den mening som avses i denna bestämmelse, eftersom den rumänska lagstiftarens avsikt var att tillåta odling av växter som innehåller narkotiska och psykotropa ämnen avsedda för industriellt ändamål och livsmedelsändamål, för det medicinska, vetenskapliga eller tekniska området eller för utsädesproduktion, endast med avseende på produktiv jordbruksmark enligt definitionen i lag nr 18/1991.

20 Biohemp Concept överklagade domen från domstolen i första instans till Curtea de Apel Alba Iulia (Appellationsdomstolen i Alba Iulia, Rumänien), vilken är den hänskjutande domstolen.

21 Enligt Biohemp Concept kan begreppet jordbruksareal, i den mening som avses i tillämpningsföreskrifterna för lag nr 339/2005, inte tolkas så, att tillstånd att odla växter som innehåller narkotiska och psykotropa ämnen avsedda för vissa ändamål endast kan beviljas för jordbruksmark i strikt mening. Tvärtom ska detta begrepp förstås så, att det avser mark för jordbruksändamål. Att odla hampa med en THC-halt som inte överstiger den lagstadgade gränsen på 0,2 procent i skyddade områden innebär att det är möjligt att erhålla växter med en koncentration av cannabidiol på mellan 12 och 14 procent, medan denna koncentration för hampa som odlas på friland inte överstiger 1 procent.

22 Den hänskjutande domstolen är osäker på huruvida en nationell lagstiftning som begränsar möjligheten att bevilja tillstånd för odling av hampa (*Cannabis sativa*), när odling sker i hydroponiska system i slutna utrymmen, är förenlig med unionsrätten.

23 Mot denna bakgrund beslutade Curtea de Apel Alba Iulia (Appellationsdomstolen i Alba Iulia) att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Ska förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013 samt artiklarna 35, 36 och 38 FEUF tolkas på så sätt att de utgör hinder för en nationell lagstiftning i den mån den förbjuder odling av hampa (*Cannabis sativa L.*) i hydroponiska odlingssystem i därtill avsedda slutna utrymmen?”

Prövning av tolkningsfrågan

Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till prövning

24 Den rumänska regeringen har gjort gällande att tolkningsfrågan inte kan tas upp till sakprövning såvitt avser tolkningen av artiklarna 35, 36 och 38 FEUF.

25 Vad gäller tolkningen av artiklarna 35 och 36 FEUF har denna regering understrukit dels att det inte klart framgår av begäran om förhandsavgörande huruvida Biohemp Concept har ansökt om tillstånd för hydroponisk odling av hampa för export till andra medlemsstater, dels att det inte finns något samband mellan den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet och nämnda bestämmelser.

26 EU-domstolen erinrar om att det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF utgör ett medel för samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, genom vilket EU-domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om unionsrättens tolkning som de behöver för att kunna avgöra det mål som de ska pröva. Inom ramen för detta samarbete ankommer det på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har direkt kännedom om de faktiska omständigheterna i målet och ansvar för det rättsliga avgörandet, att

bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är därmed i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 7 december 2023, mBank (Konsumentförklaring), C-140/22, EU:C:2023:965, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

27 EU-domstolen kan emellertid inte besvara en tolkningsfråga från en nationell domstol då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 29 februari 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Ömsesidigt förtroende vid överföring), C-392/22, EU:C:2024:195, punkt 84 och där angiven rättspraxis).

28 I detta hänseende krävs det enligt artikel 94 i domstolens rättegångsregler att varje begäran om förhandsavgörande ska innehålla ”[s]aken och en sammanfattning av de relevanta omständigheterna, såsom dessa har utretts av den hänskjutande domstolen eller, i vart fall, en redogörelse för de faktauppgifter som ligger till grund för frågorna”, ”[l]ydelsen av de nationella bestämmelser som kan vara tillämpliga och, i förekommande fall, relevant nationell rättspraxis” och ”[e]n redogörelse för de skäl som fått den hänskjutande domstolen att undra över tolkningen eller giltigheten av de aktuella unionsrättsliga bestämmelserna, och för det samband som den hänskjutande domstolen har funnit föreligga mellan de unionsrättsliga bestämmelserna och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet”.

29 I förevarande fall framgår det inte av begäran om förhandsavgörande, med den klarhet och precision som krävs, av vilka skäl den hänskjutande domstolen anser att en tolkning av artiklarna 35 och 36 FEUF är nödvändig för att avgöra det mål som är anhängigt vid den.

30 Begäran innehåller inte heller någon tillräckligt konkret redogörelse för de faktiska omständigheter som ligger till grund för tolkningsfrågan, när det gäller artiklarna 35 och 36 FEUF.

31 Tolkningsfrågan kan således inte tas upp till sakprövning i den mån den avser tolkningen av artiklarna 35 och 36 FEUF.

32 Vad gäller tolkningen av artikel 38 FEUF har den rumänska regeringen gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte innehåller de uppgifter som krävs för att EU-domstolen ska kunna ge ett användbart svar angående tolkningen av denna bestämmelse.

33 Det ska påpekas att det i artikel 38.1 FEUF föreskrivs att unionen ska fastställa och genomföra en gemensam jordbruks- och fiskeripolitik och i artikel 38.3 att de varor som omfattas av bestämmelserna i artiklarna 39–44 FEUF, avseende jordbruk och fiske, är upptagna i den lista som återfinns i bilaga I till FEUF. I kapitel 57 i denna bilaga anges mjuk hampa (*Cannabis sativa*), oberedd eller beredd men icke-spunnen; blånor och avfall av mjuk hampa, rivna varor härunder inbegripna.

34 I artikel 39 FEUF definieras målen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

35 Eftersom det enligt artikel 1.1 i förordning nr 1308/2013 genom den förordningen upprättas en samlad marknadsordning för de produkter som anges i nämnda bilaga och det i artikel 189.1 i förordningen föreskrivs att oberedd mjukhampa endast får importeras till unionen om den uppfyller bland annat villkoren i artiklarna 32.6 och 35.3 i förordning nr 1307/2013, ska dessa förordningar tolkas mot bakgrund av artiklarna 38 och 39 FEUF.

36 Tolkningsfrågan kan följaktligen tas upp till sakprövning i den mån den avser tolkningen av artikel 38 FEUF.

Prövning i sak

37 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida unionsrätten avseende den gemensamma jordbrukspolitiken ska tolkas så, att den utgör hinder för ett förbud i en medlemsstat mot odling av hampa (*Cannabis sativa*) i hydroponiska system i slutna utrymmen.

38 Det ska inledningsvis påpekas, såsom generaladvokaten har angett i punkt 69 i sitt förslag till avgörande, att ett hydroponiskt system är en odlingsmetod där växtens rötter förses med en näringslösning upplöst i vattnet, vilken innehåller de kemiska ämnen som är nödvändiga för utvecklingen av växter som kan växa i vattenmiljö, utan att behöva jord.

39 Såsom framgår av artikel 1 i förordning nr 1308/2013 omfattas odling av hampa av den samlade marknadsordning som upprättats genom denna förordning för jordbruksprodukter.

40 Vad särskilt gäller odling av hampa i hydroponiska system i slutna utrymmen ska det påpekas att dessa odlingssystem inte uttryckligen utesluts från förordningens tillämpningsområde. Med hänsyn till dessa systems förmåga att bidra till förverkligandet av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken, vilka anges i artikel 39.1 FEUF, kan förordning nr 1308/2013, dessutom inte tolkas så, att den underförstått och på ett generellt sätt undantar dessa system från tillämpningsområdet för den samlade marknadsordning som upprättats genom förordningen.

41 Såsom framgår av fast rättspraxis är medlemsstaterna, när det finns en förordning om en gemensam organisation av marknaden inom ett visst område, skyldiga att avhålla sig från alla åtgärder som skulle kunna avvika från förordningen eller äventyra den. Även regleringar som hindrar att den gemensamma organisationen av marknaden fungerar på ett tillfredsställande sätt är oförenliga med en sådan organisation, även om området i fråga inte regleras uttömmande av den gemensamma organisationen av marknaden (dom av den 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

42 Det framgår även av fast rättspraxis att gemensamma marknadsordningar är grundade på principen om en öppen marknad till vilken alla producenter har fritt tillträde under villkor som motsvarar effektiv konkurrens (dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 22 och där angiven rättspraxis).

43 Det ska följaktligen prövas huruvida ett beslut att neka tillstånd för odling av hampa i hydroponiska system i slutna utrymmen, såsom det beslut som är aktuellt i det nationella målet, strider mot den samlade marknadsordning som oberedd hampa (*Cannabis sativa*) ingår i, vilken upprättats genom förordning nr 1308/2013. Det ska särskilt prövas huruvida ett sådant avslagsbeslut begränsar tillträdet till hampamarknaden under effektiva konkurrensförhållanden för jordbrukare som använder hydroponiska system i slutna utrymmen.

44 Såsom kommissionen påpekade vid förhandlingen, utan att motsägas av de övriga deltagarna vid förhandlingen, och såsom även generaladvokaten påpekade i punkterna 74–77 i sitt förslag till avgörande, kan en sådan odlingsmetod ge större avkastning, den använder mindre vattenresurser, minskar omfattningen av den mark som behövs för odling på grund av flera skördar under en viss tidsperiod, är mindre väderberoende än odling på friland och påverkas mindre av skadliga organismer.

45 På grund av dessa särdrag kan denna odlingsmetod således uppfylla flera av de mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som anges i artikel 39.1 FEUF, bland annat de mål som anges i led a i denna bestämmelse, nämligen att ”höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften”, i led d i denna bestämmelse, nämligen att ”trygga försörjningen”, och i led e i samma bestämmelse, nämligen att ”tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser”.

46 Såsom kommissionen även påpekade vid förhandlingen kan investeringar i odling av hampa i hydroponiska system i slutna utrymmen på grund av dessa egenskaper ligga till grund för sådant stöd som avses i artikel 17 i förordning nr 1305/2013.

47 Ett sådant beslut att neka tillstånd som det avslagsbeslut som är aktuellt i det nationella målet får till följd att jordbrukare som använder hydroponiska system i slutna utrymmen utestängs från hampamarknaden. Ett sådant avslag kan således skada konkurrensförhållandena genom att hindra vissa jordbrukare, såsom Biohemp Concept, från att dra nytta av dessa system som syftar till att säkerställa ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna och således gör det möjligt att öka hampaodlingens produktivitet (se, analogt, dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 21).

48 Den konkurrensnackdel som dessa jordbrukare drabbas av förstärks av att det aktuella förbudet kan medföra att de fråntas möjligheten att ansöka om stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken för investeringar som avser nämnda system.

49 Under dessa omständigheter, och utan att det är nödvändigt att pröva huruvida de slutna utrymmen som används för hydroponisk odling av hampa omfattas av begreppet arealer i artikel 32.6 i förordning nr 1307/2013, till vilken det hänvisas i artikel 189 i förordning nr 1308/2013, finner domstolen att en åtgärd som består i att förbjuda odling av hampa i hydroponiska system i slutna utrymmen, såsom den åtgärd som följer av det aktuella avslagsbeslutet i det nationella målet, strider mot den samlade marknadsordning som upprättats genom sistnämnda förordning, såvida den inte motiveras av ett mål av allmänintresse som omfattas av denna samlade marknadsordning och som har företräde framför de mål av allmänintresse som anges i punkt 45 ovan.

50 Även om det antas att en sådan åtgärd inte kan motiveras av ett mål av allmänintresse som omfattas av denna samlade marknadsordning och således skadar denna, kan det inte uteslutas att den kan bibehållas. Domstolen erinrar i detta hänseende om att upprättandet av en gemensam organisation av marknaden inte hindrar medlemsstaterna från att tillämpa nationella regler vilka eftersträvar ett annat mål av allmänintresse än de mål som den gemensamma organisationen av marknaden omfattar, även om reglerna kan ha en inverkan på den inre marknadens funktion på det berörda området (dom av den 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

51 I båda de fall som anges i punkterna 49 och 50 ovan ska åtgärden, för att vara förenlig med proportionalitetsprincipen, vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė, C-2/18, EU:C:2019:962, punkt 56 och där angiven rättspraxis), vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva.

52 Den rumänska regeringen har gjort gällande dels att förbudet mot odling av hampa i hydroponiska system i slutna utrymmen syftar till att skydda folkhälsan, eftersom denna odlingsmetod, enligt vetenskapliga analyser, medför en risk för att den gräns för THC-halt som föreskrivs i artikel 32.6 i förordning nr 1307/2013 överskrids i de hampväxter som odlas på detta sätt, dels att denna odlingsmetod medför att det inte är möjligt att kontrollera halten av detta ämne på ett effektivt sätt vare sig före eller efter växternas skörd.

53 Domstolen påpekar att oberedd mjukhampa som omfattas av KN-nummer 5302 10 00, enligt artikel 189.1 i förordning nr 1308/2013, får importeras till unionen endast om den uppfyller bland annat villkoren i artiklarna 32.6 och artikel 35.3 i förordning nr 1307/2013.

54 Enligt artikel 32.6 i förordning nr 1307/2013 ska arealer som används för produktion av hampa endast vara stödberättigande hektar om de sorter som används har en tetrahydrokannabinolhalt på högst 0,2 procent.

55 Det framgår av dessa omständigheter att unionslagstiftaren, när det gäller odling av hampa, har fäst särskild uppmärksamhet vid målet att skydda folkhälsan. Detta mål av allmänintresse ska vägas mot de mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som anges i punkt 45 ovan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 28). Det följer emellertid av det tröskelvärde på 0,2 procents THC-halt som fastställts av unionslagstiftaren att målet att skydda folkhälsan ska ges företräde framför dessa andra mål om det, såsom den rumänska regeringen har hävdat, skulle visa sig vara lättare att överskrida denna tröskel när hampa odlas i hydroponiska system i slutna utrymmen och om det dessutom är orimligt svårt att kontrollera att detta tröskelvärde iakttas när hampa odlas i sådana system.

56 Det ska även påpekas att medlemsstaterna, när det råder ovisshet om huruvida det föreligger risker för människors hälsa och i vilken omfattning, måste ha möjlighet att med stöd av försiktighetsprincipen vidta skyddsåtgärder utan att behöva invänta att det till fullo bevisas att dessa risker faktiskt föreligger. I synnerhet måste medlemsstaterna kunna vidta alla åtgärder som är ägnade att minimera en hälsorisk (dom av den 5 december 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, punkt 79 och där angiven rättspraxis).

57 Förvisso måste medlemsstaterna, i de fall då de vidtar restriktiva åtgärder av folkhälsoskäl, kunna lägga fram lämplig bevisning, redovisa att de verkligen har gjort en bedömning av de aktuella åtgärdernas lämplighet, nödvändighet och proportionalitet, och lämna andra uppgifter som stöder deras argument. En sådan bevisbörda kan dock inte sträcka sig så långt att behöriga nationella myndigheter konkret måste visa att ingen annan upptänklig åtgärd gör det möjligt att uppnå det legitima mål som eftersträvas under samma villkor (dom av den 5 december 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, punkt 80 och där angiven rättspraxis).

58 För det första måste den hänskjutande domstolen, som ensam är behörig att bedöma de faktiska omständigheterna i det nationella målet, således bedöma huruvida de vetenskapliga analyser som den rumänska regeringen har åberopat i sitt yttrande visar att det fortfarande råder osäkerhet om

huruvida det föreligger en ökad risk för att det gränsvärde för THC-halten som föreskrivs i artikel 32.6 i förordning nr 1307/2013 överskrids i hampväxter av sorter som offentliggjorts i den ”Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter” på grund av att de odlas i hydroponiska system i slutna utrymmen.

59 För det andra ska det, vad gäller frågan huruvida förbudet mot att odla hampa i hydroponiska system i slutna utrymmen är ägnat att uppnå målet att skydda folkhälsa, erinras om att en sådan restriktiv åtgärd som den som är aktuell i det nationella målet enligt fast rättspraxis endast kan anses vara ägnad att säkerställa det eftersträvade folkhälsomålet om den verkligen svarar mot önskan att uppnå detta mål och genomförs på ett konsekvent och systematiskt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

60 Även om det är utrett att förbudet mot denna metod för odling av hampa undanröjer varje risk för att gränsvärdet för THC-halten i hampväxterna, som föreskrivs i artikel 32.6 i förordning nr 1307/2013, överskrids och således verkligen svarar mot önskan att uppnå målet att skydda folkhälsan, ankommer det på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida, såsom Biohemp Concept har gjort gällande, andra distrikt i Rumänien än distriktet Alba tillåter nämnda metod, vilket skulle undergräva ett konsekvent och systematiskt genomförande av detta mål.

61 För det tredje måste den hänskjutande domstolen, såsom det erinrats om i punkt 51 ovan, pröva huruvida förbudet mot odling av hampa i hydroponiska system i slutna utrymmen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att skydda folkhälsan mot bakgrund av de mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som anges i artikel 39.1 FEUF och behovet av en väl fungerande samlad marknadsordning. Detta förbud ska anses gå utöver vad som är nödvändigt när målet att skydda folkhälsan kan skyddas på ett lika effektivt sätt genom mindre inskränkande åtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, punkterna 40 och 41).

62 I detta syfte ska den hänskjutande domstolen bland annat bedöma huruvida kontroller på plats, med den frekvens och på det sätt som rimligen kan förväntas av en behörig myndighet, av THC-halten i de hampväxter som odlas i hydroponiska system i slutna utrymmen skulle göra det möjligt att uppnå målet att skydda folkhälsan på ett lika effektivt sätt som ett förbud mot odling av hampa i sådana system.

63 Mot bakgrund av dessa skäl ska den fråga som ställts besvaras enligt följande. Unionsrätten avseende den gemensamma jordbrukspolitiken ska tolkas så, att den inte utgör hinder för ett förbud i en medlemsstat mot odling av hampa (*Cannabis sativa*) i hydroponiska system i slutna utrymmen, under förutsättning att förbudet är ägnat att säkerställa målet att skydda folkhälsan och att det – med beaktande av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken och behovet av en väl fungerade samlad marknadsordning – inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att skydda folkhälsan.

Rättegångskostnader

64 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

Unionsrätten avseende den gemensamma jordbrukspolitiken ska tolkas så, att den inte utgör hinder för ett förbud i en medlemsstat mot odling av hampa (*Cannabis sativa*) i hydroponiska system i slutna utrymmen, under förutsättning att förbudet är ägnat att säkerställa målet att skydda folkhälsan och att det – med beaktande av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken och behovet av en väl fungerade samlad marknadsordning – inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att skydda folkhälsan.

Underskrifter