ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

19 november 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verkeer van goederen – Gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector van vlas en hennep – Afwijkingen – Bescherming van de volksgezondheid – Nationale wetgeving waarbij de industriële verwerking van en de handel in hennep wordt beperkt tot uitsluitend vezels en zaad – Cannabidiol (CBD)”

In zaak C-663/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de cour d’appel d’Aix-en-Provence (rechter in tweede aanleg Aix-en-Provence, Frankrijk) bij beslissing van 23 oktober 2018, ingekomen bij het Hof op 23 oktober 2018, in de strafprocedure tegen

B S,

C A

in tegenwoordigheid van:

Ministère public,

Conseil national de l’ordre des pharmaciens,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras, kamerpresident, N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin (rapporteur) en K. Jürimäe, rechters,

advocaat-generaal: E. Tanchev,

griffier: V. Giacobbo, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 oktober 2019,

gelet op de opmerkingen van:

– B S, vertegenwoordigd door X. Pizarro en I. Metton, avocats,

– C A, vertegenwoordigd door E. van Keymeulen, M. De Vallois, A. Vey en L.-M. De Roux, avocats,

* Procestaal: Frans.

– de Franse regering, vertegenwoordigd door A.-L. Desjonquères, C. Mosser en R. Coesme als gemachtigden,

– de Griekse regering, vertegenwoordigd door G. Kanellopoulos en A. Vasilopoulou als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Lewis, M. Huttunen en M. Kaduczak als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 mei 2020,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 34 en 36 VWEU, verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 608), en verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 671).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een strafprocedure die in Frankrijk tegen B S en C A is ingeleid ter zake van de handel in en de distributie van een elektronische sigaret met hennepolie.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

GS en GS-toelichtingen

– *GS*

3 De Internationale Douaneraad, thans de Werelddouaneorganisatie (WCO), is opgericht bij het op 15 december 1950 te Brussel gesloten Verdrag houdende oprichting van een Internationale Douaneraad. Het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen (hierna: „GS”) is opgesteld door de WCO en ingevoerd bij het Internationaal Verdrag betreffende het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen, dat op 14 juni 1983 te Brussel is gesloten en samen met het daarbij behorende protocol van wijziging van 24 juni 1986 namens de Europese Economische Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 87/369/EEG van de Raad van 7 april 1987 (PB 1987, L 198, blz. 1) (hierna: „GS-verdrag”).

4 Post 2932 van de GS-nomenclatuur, die is opgenomen in hoofdstuk 29 ervan, met als opschrift „Organische chemische producten”, ziet er als volgt uit:

Post	GS-code	Omschrijving
[...]		[...]
2932		Heterocyclische verbindingen met uitsluitend een of meer zuurstofatomen als heteroatoom:
[...]		[...]
		– andere
	2932 95	– – tetrahydrocannabinolen (alle isomeren)
		– – andere

5 „Hennep (Cannabis sativa L.), ruw of bewerkt, doch niet gesponnen; werk en afval (afval van garen en rafelingen daaronder begrepen) van hennep" valt onder post 5701 van de GS-nomenclatuur, thans post 5302 daarvan.

– *GS-toelichtingen*

6 De GS-toelichtingen zijn uitgewerkt binnen de WCO overeenkomstig de bepalingen van het GS-verdrag.

7 In de toelichting betreffende hoofdstuk 29 van de GS-nomenclatuur staat te lezen:

„Hoofdstuk 29 heeft in beginsel uitsluitend betrekking op geïsoleerde chemisch welbepaalde verbindingen [...]. Een geïsoleerde chemisch welbepaalde verbinding is een stof die bestaat uit één soort molecule (bijvoorbeeld covalent of ionisch) waarvan de samenstelling bepaald wordt door een vaste verhouding tussen de elementen en die kan worden weergegeven met één enkel structuurdiagram. [...] Deze verbindingen mogen onzuiverheden bevatten."

8 Volgens de toelichting betreffende post 5302 van de GS-nomenclatuur omvat deze post:

„1) ruwe hennep, zoals deze geoogst is, al dan niet geëgreneerd;

2) gerote hennep waarvan de vezels gedeeltelijk loslaten van de houtachtige delen, maar er nog wel aan vastzitten;

3) gezwingelde hennep, dat wil zeggen uitsluitend de spinvezels, bestaande uit vezelbundels (textieldraden) met een lengte van soms meer dan twee meter;

4) de spinvezels van hennep die gehekeld of anderszins behandeld zijn ten behoeve van het spinnen (doch ongesponnen), gewoonlijk in de vorm van linten of lonten;

5) werk en afval van hennep, die over het algemeen afkomstig zijn van het zwingelen en vooral het hekelen van hennep, alsmede afval van hennepgaren dat onder meer wordt verzameld tijdens het spinnen of weven en rafelingen van hennep die worden verkregen door het ontrafelen van oude touwen, vodden, enzovoort. Dat afval wordt onder deze post begrepen, ongeacht of het kan worden gebruikt als filament (in de vorm van linten of lonten); indien dat afval niet kan worden gebruikt als filament, dan wordt het bijvoorbeeld gebruikt als vul- of afdichtingsmateriaal of voor de vervaardiging van papier."

Enkelvoudig Verdrag

9 Het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972 tot wijziging van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961, dat is gesloten te New York op 30 maart 1961 (*United Nations Treaty Series*, deel 520, nr. 7515; hierna: „Enkelvoudig Verdrag"), bepaalt in artikel 1:

„1. Behalve voor zover uitdrukkelijk anders is bepaald of waar het zinsverband een andere uitleg vereist, gelden in het gehele Verdrag de volgende definities:

[...]

b) ‚cannabis' betekent de bloeiende of vruchtdragende toppen van de cannabisplant (met uitzondering van de zaden en bladeren indien deze niet vergezeld gaan van de toppen) waaruit de hars niet is geëxtraheerd, met welke naam ook aangeduid;

c) ‚cannabisplant' betekent iedere plant van het geslacht cannabis.

[...]

j) ‚verdovend middel' betekent elk der stoffen genoemd in de lijsten I en II, hetzij natuurlijk hetzij synthetisch.

[…]"

10 De lijst van verdovende middelen genoemd in tabel I van dit Verdrag omvat cannabis, cannabishars en cannabisextracten en -tincturen.

Verdrag inzake psychotrope stoffen

11 Het op 21 februari 1971 te Wenen gesloten Verdrag inzake psychotrope stoffen (*United Nations Treaty Series*, deel 1019, nr. 14956; hierna: „Verdrag inzake psychotrope stoffen") bepaalt in artikel 1, onder e):

„Behalve voor zover uitdrukkelijk anders is bepaald of waar het zinsverband een andere uitleg vereist, hebben onderstaande termen in dit Verdrag de volgende betekenis:

[…]

e) ‚psychotrope stof' betekent elke stof, van natuurlijke of synthetische aard, of elk natuurlijk product genoemd op de lijsten I, II, III of IV [van dit Verdrag]."

Unierecht

Kaderbesluit 2004/757

12 Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (PB 2004, L 335, blz. 8) bepaalt in artikel 1:

„Voor de toepassing van dit kaderbesluit wordt verstaan onder:

1) ‚drugs': alle stoffen die vallen onder de volgende verdragen van de Verenigde Naties:
   a) het [Enkelvoudig Verdrag];
   b) het [Verdrag inzake psychotrope stoffen]. Ook vallen onder dit begrip de stoffen die onder controle zijn geplaatst in het kader van [het op artikel K 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie gebaseerde] Gemeenschappelijk Optreden 97/396/JBZ van 16 juni 1997 betreffende de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle inzake nieuwe synthetische drugs [(PB 1997, L 167, blz. 1)]."

13 Volgens artikel 2, lid 1, onder a), van kaderbesluit 2004/757 neemt iedere lidstaat de nodige maatregelen opdat de volgende opzettelijke gedragingen bestraft worden wanneer daarvoor geen rechtvaardigingsgrond aanwezig is: het produceren, vervaardigen, extraheren, bereiden, aanbieden, te koop stellen, distribueren, verkopen, afleveren, ongeacht de voorwaarden, verhandelen, doorvoeren, vervoeren, in- of uitvoeren van drugs. In artikel 2, lid 2, van dit kaderbesluit wordt nader bepaald dat de in artikel 2, lid 1, daarvan beschreven gedragingen niet onder dat kaderbesluit vallen wanneer de betrokkenen uitsluitend beogen te voorzien in hun persoonlijk gebruik als omschreven in het nationale recht.

Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord

14 De Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 19; hierna: „Schengenuitvoeringsovereenkomst"), die is ondertekend te Schengen op 19 juni 1990 en in werking is getreden op 26 maart 1995, maakt deel uit van het Schengen-acquis als bedoeld in artikel 1, lid 2, van besluit 1999/435/EG van de Raad van 20 mei 1999 tot vaststelling in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de rechtsgrondslag van elk van de bepalingen of besluiten die het Schengen-acquis vormen (PB 1999, L 176, blz. 1).

15 Artikel 71, lid 1, van deze uitvoeringsovereenkomst bepaalt dat de overeenkomstsluitende partijen zich ertoe verbinden met betrekking tot de onmiddellijke en middellijke aflevering van verdovende middelen en psychotrope stoffen van enige aard, cannabis inbegrepen, alsmede met betrekking tot het bezit van deze middelen of stoffen ter fine van aflevering of uitvoer, met inachtneming van de bestaande verdragen van de Verenigde Naties, alle maatregelen te treffen welke met het oog op het tegengaan van de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen vereist zijn.

Verordening nr. 1307/2013

16 Artikel 1, lid 1, onder a), van verordening nr. 1307/2013 luidt:

„Bij deze verordening worden vastgesteld:

a) gemeenschappelijke voorschriften voor betalingen die rechtstreeks aan landbouwers worden toegewezen in het kader van de steunregelingen die in bijlage I worden vermeld (‚rechtstreekse betalingen');".

17 In artikel 4, lid 1, onder d), van die verordening is bepaald:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

d) ‚landbouwproducten': de in bijlage I bij de verdragen genoemde producten, exclusief visserijproducten, alsmede katoen;".

18 Artikel 32, lid 6, van diezelfde verordening luidt:

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

19 Artikel 35, lid 3, van verordening nr. 1307/2013 luidt:

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

Verordening nr. 1308/2013

20 Artikel 1, leden 1 en 2, van verordening nr. 1308/2013 bepaalt:

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

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

[...]

h) vlas en hennep, deel VIII;

[...]"

21 In bijlage I, deel VIII, bij verordening nr. 1308/2013 is vermeld dat „Hennep (Cannabis sativa L.), ruw of bewerkt, doch niet gesponnen; werk en afval (afval van garen en rafelingen daaronder begrepen), van hennep" deel uitmaakt van de lijst met de in artikel 1, lid 2, van deze verordening bedoelde producten.

22 Artikel 189 van die verordening, dat bijzondere bepalingen voor de invoer van hennep bevat, luidt:

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

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

b) zaaizaad voor de inzaai van henneprassen van GN-code ex 1207 9920 moet vergezeld gaan van het bewijs dat het gehalte aan tetrahydrocannabinol van het betrokken ras niet hoger is dan de waarde die is vastgesteld overeenkomstig artikel 32, lid 6, en in artikel 35, lid 3, van [verordening nr. 1307/2013];

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

2. Dit artikel geldt onverminderd restrictievere bepalingen die de lidstaten vaststellen in overeenstemming met het VWEU en met inachtneming van de verplichtingen die voortvloeien uit de [Overeenkomst inzake de landbouw (PB 1994, L 336, blz. 22), die is opgenomen in bijlage 1 A bij de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (PB 1994, L 336, blz. 3) en namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij artikel 1, lid 1, eerste gedachtestreepje, van besluit 94/800/EG van de Raad van 22 december 1994 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguayronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten (PB 1994, L 336, blz. 1)]."

Frans recht

Wetboek van volksgezondheid

23 Artikel L. 5132-1 van de code de la santé publique, in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „wetboek van volksgezondheid"), bepaalt:

„Onder giftige stoffen wordt verstaan:

[...]

2° verdovende middelen;

3° psychotrope stoffen;

[...]

Onder ‚stoffen' wordt verstaan chemische elementen en verbindingen daarvan, zoals zij in de natuur voorkomen of industrieel worden vervaardigd, en die in voorkomend geval additieven bevatten die nodig zijn voor het in de handel brengen ervan.

[...]”

24 Artikel L. 5132-8, eerste alinea, van het wetboek van volksgezondheid luidt:

„Voor de productie, de vervaardiging, het vervoer, de invoer, de uitvoer, het bezit, het aanbieden, de overdracht, de verwerving en het gebruik van planten, stoffen of preparaten die als giftig zijn ingedeeld, gelden voorwaarden die door de Conseil d’État [(Frankrijk)] bij decreet zijn vastgesteld.”

25 Artikel R. 5132-86, leden 1 en 2, van het wetboek van volksgezondheid luidt:

„I. – Verboden zijn de productie, de vervaardiging, het vervoer, de invoer, de uitvoer, het bezit, het aanbieden, de overdracht, de verwerving of het gebruik van:

1° cannabis, de cannabisplant en -hars, cannabishoudende producten of producten die uit cannabis, de cannabisplant of -hars worden verkregen;

2° tetrahydrocannabinolen, met uitzondering van delta-9-tetrahydrocannabinol, hun esters, ethers, zouten en zouten van voornoemde afgeleide producten en producten die deze bevatten.

II. – Voor onderzoek en controle alsmede de vervaardiging van afgeleide producten die zijn toegestaan door de directeur-generaal van de agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé [(nationaal agentschap voor de veiligheid van geneesmiddelen en gezondheidsproducten; hierna: „ANSM”)], kunnen afwijkingen op bovenstaande bepalingen worden toegestaan.

De teelt, de invoer, de uitvoer en het industriële en commerciële gebruik van cannabisrassen zonder verdovende eigenschappen of producten die dergelijke rassen bevatten, kunnen worden toegestaan op voorstel van de directeur-generaal van het [ANSM], bij besluit van de ministers van Landbouw, Douane, Industrie en Volksgezondheid.”

Besluit van 22 augustus 1990

26 Artikel 1 van het besluit van 22 augustus 1990 houdende toepassing van artikel R. 5132-86 van het wetboek van volksgezondheid ten aanzien van cannabis (JORF van 4 oktober 1990, blz. 12041), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „besluit van 22 augustus 1990”), bepaalt:

„In de zin van artikel R. 5181 van voornoemd wetboek zijn toegestaan de teelt, de invoer, de uitvoer en het industriële en commerciële gebruik (van vezels en zaad) van de rassen van Cannabis sativa L. die aan de volgende criteria voldoen:

– het delta-9-tetrahydrocannabinolgehalte van deze rassen bedraagt maximaal 0,20 %;

– de bepaling van het delta-9-tetrahydrocannabinolgehalte en de bemonstering voor deze bepaling geschieden volgens de in de bijlage uiteengezette [...] methode [van de Unie].

[...]”

Circulaire van 23 juli 2018

27 In de circulaire van het ministerie van Justitie van 23 juli 2018 over de rechtsregeling die van toepassing is op instellingen die cannabisproducten aan het publiek verkopen (coffeeshops) (2018/F/0069/FD2) (hierna: „circulaire van 23 juli 2018"), wordt het besluit van 22 augustus 1990 als volgt uitgelegd:

„De teelt van hennep, de invoer, de uitvoer en het gebruik ervan zijn slechts toegestaan indien:

– de plant is verkregen uit een van de in het [besluit van 22 augustus 1990] bedoelde rassen van Cannabis sativa L.,

– alleen de vezels en het zaad van de plant worden gebruikt;

– de plant zelf minder dan 0,20 % delta9-tetrahydrocannabinol bevat.

Anders dan de instellingen die cannabidiol te koop aanbieden soms aanvoeren, is het toegestane gehalte aan delta9-tetrahydrocannabinol van 0,20 % van toepassing op de cannabisplant en niet op het eindproduct dat daaruit voortkomt.

[...]

Gepreciseerd zij dat cannabidiol zich voornamelijk in de bladeren en de bloemen van de plant bevindt en niet in de vezels en het zaad. In de huidige stand van de geldende wetgeving lijkt de extractie van cannabidiol onder voorwaarden die stroken met het wetboek van volksgezondheid derhalve niet mogelijk.

[...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

28 B S en C A zijn de voormalige bestuurders van Catlab SAS, een in 2014 opgerichte vennootschap met als doel de handel in Kanavape, in alpha-cat-kits voor kwaliteitsanalyse van cannabidiol (CBD), en in hennepolie. Kanavape is een elektronische sigaret waarvan de vloeistof CBD bevat, en die via internet en een netwerk van verkopers van elektronische sigaretten zou worden gedistribueerd. CBD wordt doorgaans gewonnen uit „Cannabis sativa" of „hennep" omdat dit ras van nature een hoog CBD-gehalte en een laag gehalte aan tetrahydrocannabinol (hierna: „THC-gehalte") heeft.

29 De in Kanavape gebruikte CBD werd in Tsjechië geproduceerd, waarbij de volledige cannabisplant (Cannabis sativa) (hierna: „cannabisplant") werd gebruikt, die eveneens ter plaatse was geteeld. De CBD werd in Frankrijk ingevoerd door Catlab, die deze in patronen voor elektronische sigaretten verwerkte.

30 Naar aanleiding van een reclamecampagne die Catlab in 2014 had gevoerd voor de lancering van Kanavape werd een onderzoek ingesteld en werd de ANSM ingeschakeld.

31 Het laboratorium van de ANSM heeft de in de handel aanwezige Kanavape-patronen geanalyseerd, en daarbij werden weliswaar grote verschillen in de CBD-concentratie van die patronen geconstateerd maar het THC-gehalte in de onderzochte producten was altijd lager dan de wettelijk toegestane grens. In juli 2016 heeft de ANSM na een vergadering van haar commission des stupéfiants et des psychotropes (commissie verdovende en psychotrope middelen) laten weten dat zij Kanavape niet als een „geneesmiddel" beschouwde.

32 Bij vonnis van 8 januari 2018 heeft de tribunal correctionnel de Marseille (rechter in eerste aanleg, bevoegd voor bepaalde strafzaken, Marseille, Frankrijk) onder meer geoordeeld dat B S en C A schuldig waren aan verschillende strafbare feiten, waaronder inbreuken op de wetgeving inzake giftige stoffen. Verzoekers in het hoofdgeding zijn veroordeeld tot respectievelijk 18 en 15 maanden voorwaardelijke gevangenisstraf en een geldboete van 10 000 EUR. Op civielrechtelijk vlak zijn zij hoofdelijk veroordeeld tot betaling van 5 000 EUR als vergoeding van de door de Conseil national de l'ordre des pharmaciens (CNOP) geleden schade, en tot betaling van 600 EUR op grond van de code de procédure pénale (wetboek van strafvordering).

33 Verzoekers in het hoofdgeding hebben op respectievelijk 11 en 12 januari 2018 tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de cour d'appel d'Aix-en-Provence (rechter in tweede aanleg Aix-en-Provence, Frankrijk). Voor de verwijzende rechter voeren zij in het bijzonder aan dat het verbod op de handel in CBD die afkomstig is van de volledige cannabisplant, in strijd is met het Unierecht.

34 De verwijzende rechter zet uiteen dat CBD geen „erkende psychoactieve werking" lijkt te hebben. Hij merkt namelijk op dat de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) in een rapport van 2017 heeft aanbevolen om CBD te verwijderen uit de lijst van dopingproducten, dat CBD als zodanig niet is opgenomen in het Enkelvoudig Verdrag, dat de ANSM op 25 juni 2015 heeft geconcludeerd dat er niet voldoende gegevens waren om CBD als „schadelijk" aan te merken, en ten slotte dat de deskundige die was aangewezen in het strafrechtelijk onderzoek dat heeft geleid tot de tegen verzoekers in het hoofdgeding ingestelde vervolging, tot de conclusie is gekomen dat CBD „een gering of geen effect [heeft] op het centrale zenuwstelsel". Voorts wordt noch in de teksten die van toepassing zijn op industriële hennep, noch in de teksten over cannabis als verdovend middel uitdrukkelijk verwezen naar CBD.

35 Aangezien de in Kanavape aanwezige CBD afkomstig is van de volledige cannabisplant, moet Kanavape evenwel worden beschouwd als een product dat afkomstig is van andere delen van deze plant dan het zaad en de vezels, waarvan de verhandeling krachtens artikel 1 van het besluit van 22 augustus 1990, zoals uitgelegd bij de circulaire van 23 juli 2018, niet is toegestaan.

36 In deze context vraagt de verwijzende rechter zich af of deze bepaling in overeenstemming is met het Unierecht, aangezien hij van oordeel is dat „hennep (Cannabis sativa), ruw, geroot, gezwingeld, gehekeld of anders bewerkt, doch niet gesponnen; werk en afval (rafelingen daaronder begrepen)" is opgenomen in hoofdstuk 57 van de GS-nomenclatuur, waarnaar wordt verwezen in bijlage I bij de Verdragen, en bijgevolg dient te worden aangemerkt als een landbouwproduct in de zin van artikel 38 VWEU, dat voorziet in een interne markt die is gebaseerd op het vrije verkeer van goederen.

37 Voor zover het THC-gehalte van in andere lidstaten rechtmatig verhandelde hennep lager is dan 0,2 %, zoals in het hoofdgeding het geval is, kan CBD volgens hem niet worden aangemerkt als een „verdovend middel". Blijkens de arresten van 26 oktober 1982, Wolf (221/81, EU:C:1982:363), en 28 maart 1995, Evans Medical en Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1995:84), kan alleen een product waarvan de schadelijkheid aangetoond is of algemeen erkend is en waarvan de invoer en de verhandeling in alle lidstaten verboden is, als zodanig worden gekwalificeerd.

38 Voorts is de verwijzende rechter van oordeel dat de verordeningen nr. 1307/2013 en nr. 1308/2013 van toepassing zijn op hennep.

39 Verder staat artikel 189 van verordening nr. 1308/2013 de invoer van ruwe hennep weliswaar toe onder bepaalde voorwaarden en bevat het beperkingen voor bepaalde zaden, maar deze bepaling „geldt onverminderd restrictievere bepalingen die de lidstaten vaststellen in overeenstemming met het VWEU en met inachtneming van de verplichtingen die voortvloeien uit de [Overeenkomst inzake de landbouw, die is opgenomen in bijlage 1 A bij de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie]".

40 In zoverre is volgens de verwijzende rechter niet voldaan aan de door het Hof geformuleerde cumulatieve voorwaarden om een nationale maatregel die „restrictiever" is in de zin van voormeld artikel 189, als verenigbaar met het VWEU te kunnen beschouwen.

41 De doelstelling van volksgezondheid lijkt volgens hem immers reeds in aanmerking te zijn genomen in verordening nr. 1308/2013, aangezien de werkingssfeer daarvan beperkt is tot uitsluitend rassen die waarborgen bieden ten aanzien van het gehalte aan bedwelmende stoffen, en deze verordening een beperking voor zaad bevat en voorschrijft dat het THC-gehalte van hennep maximaal 0,2 % mag bedragen.

42 Bovendien kan het evenredigheidsbeginsel volgens die rechter niet met succes worden ingeroepen, aangezien de Franse Republiek zich in haar circulaire van 23 juli 2018 ter rechtvaardiging van het verbod op natuurlijke CBD beroept op een verbod dat zij niet zou kunnen toepassen op de handel in synthetische CBD met dezelfde kenmerken en werking.

43 In die omstandigheden heeft de cour d'appel d'Aix-en-Provence de behandeling van de zaak geschorst en het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vragen:

„Moeten [de verordeningen nr. 1307/2013 en nr. 1308/2013] en het beginsel van vrij verkeer van goederen aldus worden uitgelegd dat de bij het besluit van 22 augustus 1990 ingevoerde afwijkende bepalingen een met het Unierecht strijdige beperking inhouden doordat de teelt, de industriële verwerking van en de handel in hennep wordt beperkt tot uitsluitend vezels en zaad?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

44 De verwijzende rechter doelt in de formulering van zijn prejudiciële vraag weliswaar op de beperking van „de teelt, de industriële verwerking van en de handel in hennep [...] tot uitsluitend vezels en zaad", maar uit zijn eigen toelichting blijkt dat de prejudiciële vraag enkel relevant kan zijn voor het hoofdgeding in zoverre zij de verenigbaarheid met het Unierecht betreft van een nationale regeling die de handel in CBD verbiedt wanneer deze is geëxtraheerd uit de volledige cannabisplant en niet enkel uit de vezels en het zaad daarvan.

45 Derhalve dient te worden geoordeeld dat de verwijzende rechter met zijn prejudiciële vraag in wezen wenst te vernemen of de verordeningen nr. 1307/2013 en nr. 1308/2013 en de artikelen 34 en 36 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling die de handel in CBD verbiedt wanneer deze is geëxtraheerd uit de volledige cannabisplant en niet enkel uit de vezels en het zaad daarvan.

Uitlegging van de verordeningen nr. 1307/2013 en nr. 1308/2013

46 De werkingssfeer van verordening nr. 1308/2013 wordt in artikel 1, lid 1, ervan omschreven als de vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten, dat wil zeggen alle in bijlage I bij de Verdragen vermelde producten, met uitzondering van de visserij- en de aquacultuurproducten die zijn vermeld in de wetgevingshandelingen van de Unie houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten.

47 Waar de bepalingen van verordening nr. 1307/2013 verwijzen naar landbouwproducten, hebben zij volgens artikel 4, lid 1, onder d), daarvan betrekking op de in bijlage I bij de Verdragen genoemde producten, exclusief visserijproducten, alsmede op katoen.

48 In dit verband dient te worden gepreciseerd dat in bijlage I bij de Verdragen, die in die bepalingen wordt aangehaald, onder meer wordt verwezen naar post 5701 van de GS-nomenclatuur, thans post 5302 daarvan. Deze post omvat „hennep (Cannabis sativa), ruw, geroot, gezwingeld, gehekeld of anders bewerkt, doch niet gesponnen; werk en afval (rafelingen daaronder begrepen)."

49 Volgens de GS-toelichtingen, die een belangrijk hulpmiddel zijn bij de uitlegging van de draagwijdte van de verschillende tariefposten, maar rechtens niet bindend zijn (arrest van 13 september 2018, Vision Research Europe, C-372/17, EU:C:2018:708, punt 23), omvat post 5302 „ruwe hennep, zoals deze geoogst is, al dan niet geëgreneerd", „gerote hennep waarvan de vezels gedeeltelijk loslaten van de houtachtige delen, maar er nog wel aan vastzitten", „gezwingelde hennep, dat wil zeggen uitsluitend de spinvezels, bestaande uit vezelbundels (textieldraden) met een lengte van soms meer dan twee meter", „de spinvezels van hennep die gehekeld of anderszins behandeld zijn ten behoeve van het spinnen (doch ongesponnen), gewoonlijk in de vorm van linten of lonten", en „werk en afval van hennep".

50 C A heeft aangevoerd, zonder door de andere belanghebbenden in de procedure voor het Hof te zijn weersproken, dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde CBD door middel van koolstofdioxide-extractie (CO2) uit de volledige cannabisplant werd geëxtraheerd.

51 Zoals de advocaat-generaal in punt 35 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan dit product niet worden beschouwd als ruwe hennep, aangezien het niet meer gaat om hennep zoals deze geoogst is, en evenmin als gerote of gezwingelde hennep of als spinvezels, aangezien het extractieproces niet inhoudt dat de vezels worden gescheiden van de rest van de plant.

52 Anders dan verzoekers in het hoofdgeding aanvoeren, kan CBD die is geëxtraheerd uit de volledige cannabisplant dan ook niet worden geacht te vallen onder de in bijlage I bij de Verdragen bedoelde post 5701 van de GS-nomenclatuur, thans post 5302 daarvan.

53 Opgemerkt zij evenwel dat hoofdstuk 29 van de GS-nomenclatuur organische chemische producten omvat en dat post 2932 daarvan heterocyclische verbindingen met uitsluitend een of meer zuurstofatomen als heteroatoom, waaronder THC – een cannabinoïde zoals CBD – omvat.

54 Volgens de GS-toelichtingen vallen geïsoleerde chemisch welbepaalde verbindingen onder hoofdstuk 29 van de GS-nomenclatuur, en zijn deze verbindingen stoffen die bestaan uit één soort molecule waarvan de samenstelling bepaald wordt door een vaste verhouding tussen de elementen, die kunnen worden weergegeven met één enkel structuurdiagram, en die onzuiverheden kunnen bevatten.

55 Aangezien het in het hoofdgeding aan de orde zijnde product aldus wordt gepresenteerd dat het, afgezien van onzuiverheden, geen andere verbinding dan CBD bevat, valt het onder post 2932 van de GS-nomenclatuur.

56 Uit een en ander volgt dat aangezien de lijst met de in bijlage I bij de Verdragen bedoelde landbouwproducten geen melding maakt van post 2932 van de GS-nomenclatuur, CBD dat aanwezig is in de volledige cannabisplant niet kan worden beschouwd als een landbouwproduct en dus niet kan worden beschouwd als een product dat onder de verordeningen nr. 1307/2013 en nr. 1308/2013 valt.

57 Zoals de advocaat-generaal in punt 36 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vallen enkel de in artikel 4, lid 1, onder d), van verordening nr. 1307/2013 en in artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1308/2013 genoemde producten binnen de werkingssfeer van deze verordeningen.

58 Daarom moet worden vastgesteld dat de verordeningen nr. 1307/2013 en nr. 1308/2013 aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet van toepassing zijn op CBD.

Uitlegging van de artikelen 34 en 36 VWEU

59 Vooraf zij eraan herinnerd dat de schadelijkheid van verdovende middelen, waaronder hennepproducten, zoals cannabis, algemeen is erkend, zodat de verhandeling ervan in alle lidstaten verboden is, afgezien van een strikt gecontroleerd handelsverkeer ten behoeve van gebruik voor medische en wetenschappelijke doeleinden (arrest van 16 december 2010, Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, punt 36).

60 Deze situatie is rechtens in overeenstemming met verschillende internationale instrumenten waaraan de lidstaten hebben meegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten, zoals het Enkelvoudig Verdrag en het Verdrag inzake psychotrope stoffen. De daarin vastgestelde maatregelen zijn nadien verscherpt en aangevuld bij het op 20 december 1988 te Wenen gesloten Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (*United Nations Treaty Series*, deel 1582, nr. 1-27627), waarbij alle lidstaten alsook de Unie partij zijn. Die rechtstoestand is ook gerechtvaardigd in het licht van het Unierecht en met name kaderbesluit 2004/757 en artikel 71, lid 1, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (zie in die zin arrest van 16 december 2010, Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, punten 37-40).

61 Hieruit volgt dat verdovende middelen die zich niet in een door de bevoegde autoriteiten strikt gecontroleerd circuit ten behoeve van gebruik voor medische en wetenschappelijke doeleinden bevinden, wegens hun aard onder een volstrekt invoer- en verhandelingsverbod op het grondgebied van alle lidstaten vallen (arrest van 16 december 2010, Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, punt 41).

62 Daar het verboden is om verdovende middelen die geen deel uitmaken van een dergelijk strikt gecontroleerd circuit, in het economische en commerciële circuit van de Unie te brengen, kunnen personen die deze producten verhandelen zich met betrekking tot de activiteit van verkoop van cannabis niet beroepen op de toepassing van de vrijheden van verkeer of op het beginsel van non-discriminatie (arrest van 16 december 2010, Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, punt 42).

63 Derhalve moet worden nagegaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde CBD een verdovend middel is in de zin van de in de punten 59 tot en met 62 van dit arrest vermelde rechtspraak.

64 In dit verband moet om te beginnen worden opgemerkt dat deze stof noch onder het Verdrag inzake psychotrope stoffen noch onder Gemeenschappelijk Optreden 97/396 valt, die worden aangehaald in artikel 1, punt 1, onder b), van kaderbesluit 2004/757.

65 In zoverre moet worden nagegaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde CBD onder het Enkelvoudig Verdrag valt, waarnaar wordt verwezen in artikel 1, punt 1, onder a), van kaderbesluit 2004/757 en zoals dit tevens genoemd wordt in artikel 71, lid 1, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst.

66 Met betrekking tot de uitlegging van een internationaal verdrag zoals het Enkelvoudig Verdrag, moet in herinnering worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak een internationaal verdrag dient te worden uitgelegd aan de hand van de bewoordingen waarin het is opgesteld en in het licht van de doelstellingen ervan. De artikelen 31 van het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht (*United Nations Treaty Series*, deel 1155, blz. 331) en van het Verdrag van Wenen van 21 maart 1986 inzake het recht van verdragen tussen staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties (*Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations*, deel II, blz. 91), die in zekere zin het internationale gewoonterecht ter zake formaliseren, bepalen dat een verdrag te goeder trouw moet worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van het voorwerp en het doel van dat verdrag (zie in die zin arrest van 10 januari 2006, IATA en ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, punt 40).

67 Uit de preambule van het Enkelvoudig Verdrag blijkt dat de partijen onder meer bezorgd zijn om de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de mensheid en zich bewust zijn van de op hen rustende verplichting om verslaving aan verdovende middelen te voorkomen en te bestrijden.

68 In artikel 1, lid 1, onder j), van het Enkelvoudig Verdrag wordt onder „verdovend middel" verstaan elke stof die is genoemd in de lijsten I en II van dit verdrag, hetzij natuurlijk hetzij synthetisch. Lijst I van dat verdrag omvat cannabis, cannabishars en cannabisextracten en -tincturen

69 Voorts worden de begrippen „cannabis" en „cannabisplant" in artikel 1, lid 1, onder b) en c), van het Enkelvoudig Verdrag gedefinieerd als respectievelijk „de bloeiende of vruchtdragende toppen van de cannabisplant (met uitzondering van de zaden en bladeren indien deze niet vergezeld gaan van de toppen) waaruit de hars niet is geëxtraheerd, met welke naam ook aangeduid", en als „elke plant van het geslacht cannabis".

70 In casu blijkt uit de gegevens van het dossier waarover het Hof beschikt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde CBD wordt geëxtraheerd uit de volledige cannabisplant, en niet alleen uit het zaad en de bladeren van deze plant met uitzondering van de bloeiende of vruchtdragende toppen ervan.

71 In die omstandigheden is het juist dat een letterlijke uitlegging van de bepalingen van het Enkelvoudig Verdrag zou kunnen leiden tot de vaststelling dat CBD, voor zover het wordt geëxtraheerd uit een plant van het geslacht cannabis en deze plant volledig wordt gebruikt, met inbegrip van de bloeiende of vruchtdragende toppen ervan, een cannabisextract is in de zin van lijst I van dit verdrag en dus een „verdovend middel" is in de zin van artikel 1, lid 1, onder j), daarvan.

72 Daarbij zij evenwel aangetekend dat blijkens de gegevens uit het dossier waarover het Hof beschikt en die in punt 34 van dit arrest zijn samengevat, de in het hoofdgeding aan de orde zijnde CBD volgens de beschikbare wetenschappelijke gegevens geen psychotrope en schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens lijkt te hebben. Overigens heeft de in Tsjechië rechtmatig gekweekte cannabisvariëteit waaruit deze stof is gewonnen, volgens diezelfde gegevens uit het dossier een THC-gehalte van niet meer dan 0,2 %.

73 Zoals blijkt uit punt 67 van dit arrest, heeft het Enkelvoudig Verdrag onder meer tot doel de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de mensheid te beschermen. Dit doel moet dan ook in aanmerking worden genomen bij de uitlegging van de bepalingen van dat verdrag.

74 Dit geldt temeer daar het door de Verenigde Naties met betrekking tot de in dit verdrag aan „cannabis" gegeven definitie gepubliceerde commentaar op het Enkelvoudig Verdrag tot de conclusie leidt dat die definitie, gelet op het doel en de algemene strekking van dat verdrag, intrinsiek verbonden is met de stand van de wetenschappelijke kennis over de schadelijkheid van cannabisproducten voor de gezondheid van de mens. Uit die commentaar blijkt bijvoorbeeld dat de uitsluiting van bloeiende of vruchtdragende toppen waarvan het hars is onttrokken van de in artikel 1, lid 1, onder b), van datzelfde verdrag vastgestelde definitie van cannabis, gerechtvaardigd was omdat die toppen slechts een volstrekt verwaarloosbare hoeveelheid psychoactieve stof bevatten.

75 Gelet op deze gegevens, die de verwijzende rechter dient te verifiëren, moet worden geoordeeld dat CBD volgens de huidige stand van de in punt 34 van dit arrest genoemde wetenschappelijke kennis geen psychoactieve stof bevat, zodat het in strijd zou zijn met het doel en de algemene strekking van het Enkelvoudig Verdrag indien CBD als cannabisextract onder de definitie van „verdovende middelen" in de zin van dit verdrag zou vallen.

76 Bijgevolg is de in het hoofdgeding aan de orde zijnde CBD geen verdovend middel in de zin van het Enkelvoudig Verdrag.

77 Hieraan moet tevens nog worden toegevoegd dat, zoals ook de Commissie heeft opgemerkt, de in het hoofdgeding aan de orde zijnde CBD in Tsjechië rechtmatig is geproduceerd en verhandeld.

78 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld dat de artikelen 34 en 36 VWEU van toepassing zijn op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde CBD.

79 In zoverre dient in herinnering te worden gebracht dat het vrije goederenverkeer tussen de lidstaten een fundamenteel beginsel van het VWEU is, dat tot uitdrukking komt in het in artikel 34 VWEU geformuleerde verbod van kwantitatieve invoerbeperkingen tussen de lidstaten en alle maatregelen van gelijke werking (arrest van 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, EU:C:2019:504, punt 119).

80 Volgens vaste rechtspraak ziet het in artikel 34 VWEU vervatte verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen op alle maatregelen van de lidstaten die de handel binnen de Unie al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kunnen belemmeren (arrest van 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, EU:C:2019:504, punt 120).

81 Bovendien valt een maatregel, ook al heeft deze tot doel noch gevolg producten uit andere lidstaten minder gunstig te behandelen, eveneens onder het begrip „maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen" in de zin van artikel 34 VWEU indien hij de toegang tot de markt van een lidstaat belemmert voor producten die afkomstig zijn uit andere lidstaten (arrest van 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, EU:C:2019:504, punt 121).

82 In casu wordt niet betwist dat het verbod op de verhandeling van in een andere lidstaat rechtmatig geproduceerde CBD die uit de volledige cannabisplant wordt geëxtraheerd, en niet alleen uit de vezels en het zaad ervan, een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen is in de zin van artikel 34 VWEU.

83 Een dergelijke maatregel kan volgens vaste rechtspraak evenwel rechtvaardiging vinden in een van de in artikel 36 VWEU opgesomde gronden van algemeen belang of in dwingende vereisten. In beide gevallen dient de nationale bepaling geschikt te zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en mag hij niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (arrest van 18 juni 2019, Oostenrijk/Duitsland, C-591/17, EU:C:2019:504, punt 122).

84 Voorts kan een beperkende maatregel slechts geschikt zijn om het ermee beoogde doel te verwezenlijken indien deze maatregel daadwerkelijk ertoe strekt dat doel op samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken (arrest van 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a., C-333/14, EU:C:2015:845, punt 37).

85 Voor zover de Franse Republiek betoogt dat haar regeling die de verhandeling van producten die afkomstig zijn van andere delen van de cannabisplant dan de vezels en het zaad ervan verbiedt, tot bescherming van de volksgezondheid in de zin van artikel 36 VWEU strekt, zij eraan herinnerd dat de gezondheid en het leven van personen bij uitstek behoren tot de waarden en belangen die door het VWEU worden beschermd, en dat het de taak van de lidstaten is om te beslissen op welk niveau zij de bescherming van de volksgezondheid wensen te verzekeren en hoe dit dient te gebeuren Aangezien dit niveau per lidstaat kan verschillen, beschikken de lidstaten dienaangaande over een beoordelingsmarge (arrest van 19 oktober 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15, EU:C:2016:776, punt 30).

86 Deze beoordelingsvrijheid ter zake van de bescherming van de volksgezondheid is bijzonder belangrijk wanneer is aangetoond dat er in de huidige stand van het wetenschappelijke onderzoek nog onzekerheid bestaat over bepaalde stoffen die door de consument worden gebruikt (zie in die zin arrest van 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk, C-333/08, EU:C:2010:44, punt 86).

87 Aangezien artikel 36 VWEU een restrictief uit te leggen uitzondering op het vrije verkeer van goederen binnen de Unie bevat, moeten de nationale autoriteiten die zich daarop beroepen, in elk concreet geval tegen de achtergrond van de resultaten van internationaal wetenschappelijk onderzoek aantonen dat hun regeling noodzakelijk is voor een doeltreffende bescherming van de in die bepaling bedoelde belangen, en met name dat het in de handel brengen van de betrokken producten een reëel gevaar voor de volksgezondheid oplevert (arrest van 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk, C-333/08, EU:C:2010:44, punten 87 en 88).

88 Een verbod op het in de handel brengen, overigens de meest ingrijpende belemmering van het handelsverkeer in producten die in andere lidstaten rechtmatig zijn vervaardigd en in de handel zijn gebracht, kan slechts worden uitgevaardigd indien het aangevoerde reële gevaar voor de volksgezondheid voldoende aannemelijk voorkomt op basis van de meest recente wetenschappelijke gegevens die op de datum van de uitvaardiging van dat verbod beschikbaar zijn. In die context moet de lidstaat de waarschijnlijkheid beoordelen van de negatieve gevolgen van het gebruik van verboden producten voor de gezondheid van de mens alsmede de ernst van die potentiële gevolgen (arrest van 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk, C-333/08, EU:C:2010:44, punt 89).

89 Bij de uitoefening van hun beoordelingsvrijheid inzake de bescherming van de volksgezondheid moeten de lidstaten het evenredigheidsbeginsel in acht nemen. De middelen die zij kiezen, mogen bijgevolg niet verder gaan dan hetgeen daadwerkelijk noodzakelijk is om de bescherming van de volksgezondheid te waarborgen, en moeten in verhouding staan tot het nagestreefde doel, dat niet kan worden bereikt met middelen die het handelsverkeer tussen de lidstaten minder beperken (arrest van 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk, C-333/08, EU:C:2010:44, punt 90).

90 Bij de beoordeling die de lidstaat in dit verband moet maken, kan blijken dat in wetenschappelijke kringen en in de praktijk hieromtrent grote onzekerheid heerst. Een dergelijke onzekerheid, die niet los kan worden gezien van het begrip „voorzorg", is van invloed op de omvang van de beoordelingsbevoegdheid van de lidstaat en werkt aldus door in de wijze van toepassing van het evenredigheidsbeginsel. In die omstandigheden moet worden aanvaard dat een lidstaat op grond van het voorzorgsbeginsel beschermende maatregelen neemt zonder te wachten tot ten volle blijkt dat deze risico's inderdaad bestaan en in welke mate. Bij de evaluatie van het risico mag evenwel niet worden uitgegaan van zuiver hypothetische overwegingen (arrest van 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk, C-333/08, EU:C:2010:44, punt 91).

91 Voor een juiste toepassing van het voorzorgsbeginsel is in de eerste plaats vereist dat wordt vastgesteld welke negatieve gevolgen het voorgestelde gebruik van het product waarvan de verhandeling is verboden, kan hebben voor de gezondheid, en in de tweede plaats dat op basis van de meest betrouwbare wetenschappelijke gegevens en van de meest recente resultaten van internationaal onderzoek een complete beoordeling van het risico voor de gezondheid wordt gemaakt (arrest van 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk, C-333/08, EU:C:2010:44, punt 92).

92 Wanneer het onmogelijk blijkt het bestaan of de omvang van het gestelde risico met zekerheid te bepalen omdat de resultaten van de studies ontoereikend, niet concludent of onnauwkeurig zijn, maar reële schade voor de volksgezondheid waarschijnlijk blijft ingeval het risico intreedt, rechtvaardigt het voorzorgsbeginsel de vaststelling van beperkende maatregelen, mits zij niet-discriminerend en objectief zijn (arrest van 28 januari 2010, Commissie/Frankrijk, C-333/08, EU:C:2010:44, punt 93 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

93 Het is juist dat het aan de verwijzende rechter staat om – aan de hand van de in de punten 83 tot en met 92 van dit arrest aangehaalde rechtspraak – te beoordelen of het verbod op de verhandeling van in een andere lidstaat rechtmatig geproduceerde CBD die wordt geëxtraheerd uit de volledige cannabisplant en niet alleen uit de vezels en het zaad ervan, geschikt is om het doel van bescherming

van de volksgezondheid te verwezenlijken en niet verder gaat dan voor het bereiken van dit doel noodzakelijk is. Het Hof dient hem evenwel alle noodzakelijke aanwijzingen te geven om hem te begeleiden bij die beoordeling.

94 Met betrekking tot de vraag of dit verbod geschikt is om de verwezenlijking van het doel van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen, moet erop worden gewezen dat ter terechtzitting is gebleken dat dit verbod niet geldt voor de verhandeling van synthetische CBD die dezelfde eigenschappen bezit als CBD die uit de volledige cannabisplant wordt geëxtraheerd en als substituut daarvoor kan worden gebruikt. Het staat aan de verwijzende rechter om deze omstandigheid te verifiëren die, indien zij bewezen is, erop zou kunnen wijzen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling niet geschikt is om dat doel op samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken.

95 Met betrekking tot de noodzaak van het verbod op de verhandeling van CBD die is geëxtraheerd uit de volledige cannabisplant en niet alleen uit de vezels en het zaad ervan, zij erop gewezen dat de Franse Republiek niet verplicht is aan te tonen dat de gevaarlijke eigenschappen van een dergelijk product identiek zijn aan die van verdovende middelen zoals de stoffen die zijn opgenomen in de lijsten I en II van het Enkelvoudig Verdrag. Dit neemt niet weg dat het aan de verwijzende rechter staat om de beschikbare en overgelegde wetenschappelijke gegevens te beoordelen teneinde zich, in het licht van de in de punten 88 tot en met 92 van dit arrest aangehaalde rechtspraak en gelet op de overwegingen in punt 72 van dit arrest, ervan te vergewissen dat het aangevoerde reële gevaar voor de volksgezondheid niet op zuiver hypothetische overwegingen lijkt te zijn gebaseerd.

96 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat de artikelen 34 en 36 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling die de verhandeling verbiedt van in een andere lidstaat rechtmatig geproduceerde CBD die wordt geëxtraheerd uit de volledige cannabisplant en niet alleen uit de vezels en het zaad ervan, tenzij deze regeling geschikt is om de verwezenlijking van het doel van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dit doel te verwezenlijken. De verordeningen nr. 1307/2013 en nr. 1308/2013 moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet van toepassing zijn op een dergelijke regeling.

Kosten

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

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 34 en 36 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling die de verhandeling verbiedt van in een andere lidstaat rechtmatig geproduceerde cannabidiol (CBD) die wordt geëxtraheerd uit de volledige cannabisplant en niet alleen uit de vezels en het zaad ervan, tenzij deze regeling geschikt is om de verwezenlijking van het doel van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dit doel te verwezenlijken. Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad, en verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad moeten aldus worden uitgelegd dat zij niet van toepassing zijn op een dergelijke regeling.

ondertekeningen