Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

19 ноември 2020 година*

„Преюдициално запитване — Свободно движение на стоки — Обща организация на пазарите в сектора на лена и на конопа — Дерогации — Опазване на общественото здраве — Национална правна уредба, която ограничава индустриализацията и търговията на конопа само до влакната и семената — Канабидиол (CBD)“

По дело C-663/18

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Cour d’appel d’Aix-en-Provence (Франция) с акт от 23 октомври 2018 г., постъпил в Съда на 23 октомври 2018 г., в рамките на наказателно производство срещу

B S,

C A

в присъствието на:

Ministère public,

Conseil national de l’ordre des pharmaciens,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от M. Vilaras, председател на състав, N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin (докладчик) и K. Jürimäe, съдии,

генерален адвокат: E. Танчев,

секретар: V. Giacobbo, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 23 октомври 2019 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за B S, от X. Pizarro и I. Metton, avocats,

– за C A, от E. van Keymeulen, M. De Vallois, A. Vey и L.-M. De Roux, avocats,

– за френското правителство, от A.-L. Desjonquères, C. Mosser и R. Coesme, в качеството на представители,

* Език на производството: френски.

– за гръцкото правителство, от G. Kanellopoulos и A. Vasilopoulou, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от A. Lewis, M. Huttunen и M. Kaduczak, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от14 май 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване е относно тълкуването на членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС, на Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 608) и на Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 671).

2 Преюдициалното запитване е отправено в рамките на наказателно производство, образувано във Франция срещу B S и C A по повод на пускането на пазара и дистрибуцията на електронна цигара с конопено масло.

Правна уредба

Международното право

ХС и обяснителните бележки към ХС

– ХС

3 Съветът за митническо сътрудничество, понастоящем Световната митническа организация (СМО), е учреден с Конвенцията за създаване на съвет за митническо сътрудничество, сключена на 15 декември 1950 г. в Брюксел. Хармонизираната система за описание и кодиране на стоките (наричана по-нататък „ХС“) е изготвена от СМО и е въведена с Международната конвенция по Хармонизираната система за описание и кодиране на стоките, сключена в Брюксел на 14 юни 1983 г. и одобрена заедно с протокола за изменението ѝ от 24 юни 1986 г. от името на Европейската икономическа общност с Решение 87/369/ЕИО на Съвета от 7 април 1987 г. (ОВ L 198, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 3, стр. 199) (наричана по-нататък „Конвенцията по ХС“).

4 Позиция 29.32 от номенклатурата на ХС, част от глава 29 от нея, озаглавена „Органични химични продукти“, е представена, както следва:

№ на позиция	Код по ХС	Описание на стоките
[…]		[…]
2932		Хетероциклени съединения, съдържащи само кислородни хетероатоми
[…]		[…]
		– други
	2932.95	– — Тетрахидроканабиноли (всички изомери)
		– — други

5 Към позиция 57.01 от номенклатурата на ХС, понастоящем позиция 53.02 от същата, спада „Коноп (Cannabis sativa L.), необработен или обработен, но непреден; дреб и отпадъци от коноп (включително отпадъците от прежди и развлакнените отпадъци)“.

– *Обяснителните бележки към ХС*

6 Обяснителните бележки към ХС са изработени от СМО в съответствие с разпоредбите на Конвенцията по ХС.

7 Бележката към глава 29 от номенклатурата на ХС гласи:

„Глава 29 по начало включва само съединения с определен химичен състав съществуващи самостоятелно […]. Съединение с определен химичен състав, което е изолирано, е вещество, съставено от еднакви молекули (предимно ковалентни или йонни), чийто състав се определя от трайна връзка на елементите му и може да се представи чрез уникална структурна диаграма. Тези съединения могат да съдържат примеси“.

8 Според бележката към позиция 53.02 от номенклатурата на ХС тази позиция обхваща:

„1) необработеният (суров) коноп, така както е получен при изкореняването, очистен или не;

2) отопеният коноп, чиито влакна, частично отлепени от паздера, все още са прилепнали към него;

3) швингованият коноп, т.е. само ликовината, съставена от снопчета влакна (текстилни нишки), чиято дължина понякога превишава 2 м.;

4) конопената ликовина, ресана или обработена по друг начин, за предене (но непредена), обикновено под формата на ленти или предпрежди

5) конопени кълчища, развлакнени отпадъци от коноп, получени обикновено от очукване и особено от пениране, както и отпадъци от конопена прежда, събрани по-специално по време на предене или тъкане и конопен гранат, получени чрез разплитане на стари въжета, парцали и др. Тези отпадъци са включени тук, независимо дали могат да се използват при

предене (те могат да бъдат представени под формата на ленти или фитили) или не; в последния случай те се използват, например, като подложки или уплътнителни материали или за производство на хартия“.

Единната конвенция

9 Единната конвенция по упойващите вещества от 1961 г., изменена с Протокола от 1972 г., за изменение на Единната конвенция по упойващите вещества от 1961 г., сключена в Ню Йорк на 30 март 1961 г. (Recueil des traités des Nations unies, Vol. 520, № 7515, наричана по-нататък „Единната конвенция“), предвижда в член 1:

„1. С изключение на случаите, когато изрично е посочено друго или по смисъла на текста се изисква друго, следните определения се прилагат за всички разпоредби на тази конвенция:

[…]

b) „Коноп“ означава цветните или плодните върхове на конопеното растение (с изключение на семената и листата, които не са с върховете), чийто смолист сок не е извлечен, каквото и да е тяхното приложение.

c) „Конопено растение“ означава всяко растение от рода на конопа.

[…]

j) „Упойващо вещество“ означава всяко вещество от списъци I и II, било то естествено или синтетично“.

10 В списъка на упойващите вещества, списък I, към Конвенцията фигурират канабисът, канабис — смола, екстрактите и тинктурите от канабис.

Конвенцията за психотропните вещества

11 Конвенцията от 1971 г. за психотропните вещества, сключена във Виена на 21 февруари 1971 г. (Recueil des traités des Nations unies, Vol. 1019, № 14956 (наричана по-нататък „Конвенцията за психотропните вещества“), предвижда в член 1, буква e):

„С изключение на случаите, когато изрично е посочено друго или по смисъла на текста се има предвид друго, следните термини, използвани в тази конвенция, имат долупосочените значения:

e) „психотропно вещество“ означава всяко вещество, природно или синтетично, или всеки естествен материал, включени в списък I, II, III или IV [от настоящата конвенция]“.

Правото на Съюза

Рамково решение 2004/757/ПВР

12 Рамково решение 2004/757/ПВР на Съвета от 25 октомври 2004 година за установяване на минималните разпоредби относно съставните елементи на наказуемите деяния и прилаганите наказания в областта на трафика на наркотици (ОВ L 335, 2004 г., стр. 8; Специално издание на български език 2007 г., глава 19, том 7, стр. 66) предвижда в член 1:

„По смисъла на настоящото рамково решение

1) „наркотици“ означава веществата, посочени в някоя от следните конвенции на Обединените нации:
   а) Единната конвенция;
   б) [Конвенцията за психотропните вещества]. Визирани са също контролираните вещества в рамките на Съвместно действие 97/396/ПВР от 16 юни 1997 г. [което се основава на член K 3 от Договора за Европейския съюз] относно обмена на информация, оценката на риска и контрола на новите синтетични наркотици [(ОВ L 167, 1997 г., стр. 1)]“.

13 Съгласно член 2, параграф 1, буква а) от Рамково решение 2004/757 всяка държава членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че следните видове умишлени деяния, когато са извършени неправомерно, са наказуеми: производството, получаването, добиването, подготовката, предлагането, пускането на пазара, разпространението, продажбата, доставянето, независимо при какви условия, дилърството, експедицията, транзитното изпращане, транспортирането или износът на наркотици. Член 2, параграф 2 от това рамково решение уточнява че описаните в параграф 1 деяния не се включват в приложното поле на това рамково решение, когато са извършени изключително за лична облага на извършителите, така както е определена в националното законодателство.

Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген

14 Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници (ОВ L 239, 2000 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183), подписана в Шенген на 19 юни 1990 г. и влязла в сила на 26 март 1995 г (наричана по-нататък „Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген“), е сред достиженията на правото от Шенген, посочени в член 1, параграф 2 от Решение 1999/435/ЕО на Съвета от 20 май 1999 г. относно определението на достиженията на правото от Шенген с цел установяване, в съответствие с разпоредби от Договора за създаване на Европейската общност и Договора за Европейския съюз, на правното основание на всяка от разпоредбите или решенията, които съставляват достиженията на правото от Шенген (ОВ L 176 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език 2007 г., глава 19, том 1, стр. 91).

15 Член 71, параграф 1 от тази Конвенция за прилагане гласи, че договарящите страни се задължават по отношение на пряката или непряката продажба на наркотични и психотропни вещества от всякакъв вид, включително канабис, както и притежанието на такива вещества с цел продажба или износ в съответствие със съществуващите конвенции на Организацията на обединените нации […], да предприемат всички необходими мерки за предотвратяване и наказване на незаконния трафик на наркотични и психотропни вещества.

Регламент № 1307/2013

16 Член 1, параграф 1, буква а) от Регламент № 1307/2013 предвижда:

„Настоящият регламент установява:

а) общи правила за плащания, отпускани директно на земеделски стопани по схемите за подпомагане, изброени в приложение I („директни плащания“)“.

17 Съгласно член 4, параграф 1, буква г) от този регламент:

„За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[…]

г) „селскостопански продукти“ означава продуктите, с изключение на рибните продукти, изброени в приложение I към Договорите, както и памук“.

18 Член 32, параграф 6 от посочения регламент гласи:

„Площите, използвани за производство на коноп, представляват хектари, отговарящи на условията за подпомагане, само ако използваните сортове имат съдържание на тетрахидроканабинол, не по-голямо от 0,2 %“.

19 Член 35, параграф 3 от същия регламент предвижда:

„С оглед опазването на общественото здраве, на [Европейската комисия] се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 70 за установяване на правила, които обвързват отпускането на плащанията с използването на сертифицирани семена за определени сортове коноп, и на процедурата за определяне на сортовете коноп и проверката на съдържанието на тетрахидроканабинол, посочено в член 32, параграф 6“.

Регламент № 1308/2013

20 Член 1, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1308/2013 гласи:

„1. С настоящия регламент се установява обща организация на пазарите на селскостопански продукти, което означава всички продукти, изброени в приложение I към Договорите, с изключение на продуктите от риболов и аквакултури.

2. Селскостопанските продукти, определени в параграф 1, се разпределят в следните сектори, посочени в съответните части на приложение I:

[…]

з) лен и коноп, част VIII;

[…]“.

21 В част VIII от приложение I към този регламент в списъка на продуктите, по член 1, параграф 2 от него се посочва именно „Коноп (Cannabis sativa L.), необработен или обработен, но непреден; дреб и отпадъци от коноп (включително отпадъците от прежди и развлакнените отпадъци)“.

22 Член 189 от посочения регламент, включващ специалните разпоредби относно вноса на коноп, гласи:

„1. Изброените по-долу продукти могат да бъдат внасяни в [Европейския съюз] само ако са спазени следните условия:

а) необработеният коноп под код по КН 5302 10 00 отговаря на условията, посочени в член 32, параграф 6 и член 35, параграф 3 от Регламент [№ 1307/2013];

б) сортовите семена от коноп, предназначени за посев, под код по КН ex 1207 99 20, са придружени от доказателства, че съдържанието на тетрахидроканабинол на съответния сорт не превишава определеното в съответствие с член 32, параграф 3 и член 35, параграф 3 от Регламент [№ 1307/2013];

в) конопеното семе, различно от семена за посев, под код по КН 1207 99 91, се внася единствено от вносители, лицензирани от държавата членка, за да се гарантира, че това семе не е предназначено за посев.

2. Настоящият член се прилага, без да се засягат по-ограничаващи правила, приети от държавите членки в съответствие с ДФЕС, и задълженията, произтичащи от Споразумението за селското стопанство [(ОВ L 336, 1994 г., стр. 22), съдържащо се в приложение 1 А към Споразумението за създаване на Световната търговска организация (ОВ L 336, 1994 г., стр. 3), одобрено от името на Европейската общност с член 1, параграф 1, първо тире от Решение 94/800/ЕО на Съвета от 22 декември 1994 година относно сключването от името на Европейската общност, що се отнася до въпроси от нейната компетентност, на споразуменията, постигнати на Уругвайския кръг на многостранните преговори (1986—1994 г.) (ОВ L 336, 1994 г., стр. 1)]“.

Френското право

Кодекс за общественото здраве

23 Член L. 5132-1 от Кодекса за общественото здраве в редакцията, приложима по делото в главното производство (наричан по-нататък „Кодексът за общественото здраве“), гласи:

„За отровни вещества се считат:

[…]

2° наркотичните вещества;

3° психотропните вещества;

[…]

„Вещества“ са химичните елементи и техните съединения в естествено състояние или получени чрез производствен процес, евентуално съдържащи всички добавки, необходими за пускането им на пазара.

[…]“.

24 Член L. 5132-8, първа алинея от Кодекса за общественото здраве гласи:

„По отношение на производството, преработването, пренасянето и превозването, вноса, износа, притежаването, предлагането, продажбата, придобиването или употребата на растения, вещества или препарати, класирани като отровни, се прилагат условия, определени с декрет на Conseil d'État [Държавен съвет (Франция)]“.

25 Член R. 5132-86, параграфи 1 и 2 от Кодекса за общественото здраве гласи:

„I. – Забраняват се производството, преработването, пренасянето и превозването, вносът, износът, притежаването, предлагането, продажбата, придобиването или използването:

1° на коноп, растение и смола, на продукти, в които се съдържа, или на такива, получени от коноп, растение или смола;

2° на тетрахидроканабиноли с изключение на делта-9-тетрахидроканабинол, на техните естери, етери, соли, както и на солите на посочените деривати и на продукти, които ги съдържат.

II. – Дерогации от горните разпоредби могат да се разрешат за целите на изследователска дейност и контрол, както и за производството на деривати, разрешени от генералния директор на националната Агенция за безопасност на лекарствените продукти и на свързаните със здравето продукти.

Отглеждането, вносът, износът и използването за промишлени и търговски цели на сортове канабис, които нямат упойващи свойства или на продукти, съдържащи подобни сортове, могат да бъдат разрешени по предложение на генералния директор на агенцията, с указ на министрите на земеделието, на митниците, на промишлеността и на здравеопазването“.

Постановление от 22 август 1990 г.

26 Член 1 от Постановление от 22 август 1990 г. за приложение на член R. 5132-86 от Кодекса за общественото здраве за конопа (JORF от 4 октомври 1990 г., стр. 12041) в редакцията, приложима по делото в главното производство (наричано по-нататък „Постановлението от 22 август 1990 г.“), гласи:

„Съгласно член R. 5181 от посочения по-горе кодекс се разрешава отглеждането, вносът, износът и използването за промишлени и търговски цели (влакна и семена) на видовете на Cannabis sativa L., отговарящи на следните условия:

– съдържанието на делта-9-тетрахидроканабинол в тези видове не превишава 0,20 %,

– определянето на съдържанието на делта-9-тетрахидроканабинол и вземането на проби за нуждите на това определяне се извършва по метода [на Съюза], предвиден в приложение.

[…]“.

Окръжно от 23 юли 2018 г.

27 В Окръжното от 23 юли 2018 г. на министъра на правосъдието с предмет правния режим, приложим по отношение на предприятията, предлагащи за продажба на масовия потребител на продукти, получени от коноп (coffee shops) (2018/F/0069/FD2) (наричано по-нататък „Окръжното от 23 юли 2018 г.“), Постановлението от 22 август 1990 г. се тълкува по следния начин:

„Отглеждането на коноп, неговият внос, износ и използването му се разрешава само ако:

– растението е получено от един от видовете cannabis sativa L., предвидени в Постановлението [от 22 август 1990 г.],

– използвани са само влакната и семената на растението,

– самото растение съдържа по-малко от 0,20 % делта-9-тетрахидроканабинол.

Обратно на довода, който използват понякога предприятията, предлагащи за продажба продукти на основата на канабидиол, разрешеното съдържание на делта-9-тетрахидроканабинол от 0,20 % се прилага за растението коноп, а не за получения от него краен продукт.

[…]

Следва да се уточни, че канабидиол се съдържа главно в листата и в цветовете на растението, а не във влакната и семената. Следователно при сегашното състояние на приложимата правна уредба извличането на канабидиол при условия, съответстващи на Кодекса за общественото здраве, не изглежда да е възможно.

[…]“.

Делото в главното производство и преюдициалният въпрос

28 B S и C A са бивши ръководители на Catlab SAS, дружество, учредено през 2014 г. за търговия с Kanavape, комплекти Alpha-cat за анализ на качеството на канабидиол (CBD) и ва конопеното масло. Kanavape е електронна цигара, чиято течност съдържа CBD, чието разпространение трябва да се осъществява чрез интернет и в разпространителската мрежа на продавачите на електронни цигари. CBD обикновено се екстрахира от „cannabis sativa“ или „коноп“, тъй като тази разновидност естествено е с високо съдържание на CBD поради ниското съдържание на тетрахидроканабинол (наричан по-нататък „THC“).

29 Използваният в Kanavape CBD е произвеждан в Чешката република, като се използва цялото растение cannabis sativa, което също се произвежда изцяло на място. Той се внася във Франция от Catlab, което го разфасова в пълнители за електронни цигари.

30 След проведена от Catlab през 2014 г. информационна кампания за реклама на пускането на пазара на Kanavape започва разследване и е сезирана Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé [Национална агенция по безопасност на лекарствата и медицинските изделия] (ANSM).

31 Лабораторията на ANSM анализира пълнителите на Kanavape, предлагани на пазара, и макар по отношение на съдържанието на CBD в тези пълнители да са установени съществени отклонения, съдържанието на THC в изследваните продукти винаги е под законно разрешения праг. През юли 2016 г. след заседание на комисията ѝ за наркотичните и психотропните вещества ANSM съобщава, че не счита Kanavape за „лекарствен продукт“.

32 С присъда от 8 януари 2018 г. наказателен съд Марсилия (Франция), признава B S и C A за виновни за няколко нарушения, някои от които са нарушения на правната уредба относно отровните вещества. Жалбоподателите в главното производство са осъдени съответно на 18 и на 15 месеца лишаване от свобода, условно и всеки от тях на глоба от 10 000 eur. По гражданския иск са осъдени солидарно да заплатят 5000 eur за поправяне на претърпените от Националния съвет на фармацевтите (CNOP) щети и 600 eur на основание на Наказателнопроцесуалния кодекс.

33 Жалбоподателите в главното производство подават жалби срещу тази присъда до Апелативен съд Екс ан Прованс (Франция), съответно на 11 и на 12 януари 2018 г. Пред запитващата юрисдикция те поддържат по-конкретно, че забраната за търговия с CBD, получен от цялото растение cannabis sativa, противоречи на правото на Съюза.

34 Запиващата юрисдикция обяснява, че не се установява CBD да има „признато психоактивно въздействие“. Всъщност тя посочва, че в доклад от 2017 г. Световната здравна организация (СЗО) препоръчва той да бъде изваден от списъка на допинговите вещества, че CBD не е описан като такова вещество в Единната конвенция, че на 25 юни 2015 г. ANSM приема, че липсват достатъчно данни, за да бъде класифициран като „вреден“, и накрая, че експертът, назначен в рамките на наказателното разследване, довело до производството, образувано срещу жалбоподателите в главното производство, е дал заключение, че „въздействието му върху централната нервна система е слабо или няма такова“. Освен това CBD не е изрично посочен нито в актовете, които трябва да се прилагат по отношение на промишления коноп, нито в актовете, които се отнасят до упойващото вещество канабис.

35 Все пак, след като съдържащият се в Kanavape CBD е получен от цялото растение cannabis sativa, той трябва да се разглежда като продукт, получен от частите от това растение, различни от семена и влакна, търговията с които съгласно член 1 от Постановлението от 22 август 1990 г., така както е тълкувано в Окръжно от 23 юли 2018 г., не е разрешена.

36 В този контекст запитващата юрисдикция си задава въпроси относно съвместимостта на тази разпоредба с правото на Съюза, като се има предвид, че „коноп (Cannabis sativa L.), необработен или обработен, но непреден; дреб и отпадъци от коноп (включително отпадъците от прежди и развлакнените отпадъци)“ е включен в глава 57 от номенклатурата на ХС, посочена в приложение I към Договорите, и поради това той трябва да се счита за селскостопански продукт по смисъла на член 38 ДФЕС, който установява вътрешния пазар, основан на свободното движение на стоките.

37 Струва ѝ се, че доколкото съдържанието на THC в конопа, търгуван законно в другите държави членки, е под 0,2 %, както по делото в главното производство, CBD не може да се квалифицира като „наркотик“. Наистина според решения от 26 октомври 1982 г., Wolf (221/81, EU:C:1982:363) и от 28 март 1995 г., Evans Medical и Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1995:84) само продукт, чиято вредност е доказана или общопризната и чийто внос и търговията с него са забранени във всички държави членки, може да има такава квалификация.

38 Освен това запитващата юрисдикция счита, че Регламент № 1307/2013 и Регламент № 1308/2013 се прилагат по отношение на конопа.

39 От друга страна, ако член 189 от Регламент № 1308/2013 разрешава вноса на суров коноп при определени условия и въвежда ограничения за някои семена, същият член 189 „се прилага, без да се засягат по-ограничаващи правила, приети от държавите членки в съответствие с ДФЕС, и задълженията, произтичащи от [Споразумението за селското стопанство в приложение 1 A към Споразумението за създаване на Световната търговска организация]“.

40 В това отношение запитващата юрисдикция установява, че не са изпълнени поставените от Съда кумулативни условия, за да се счита, че „по-ограничаваща“ по смисъла на член 189 национална мярка е съответстваща на Договора за функционирането на ЕС.

41 Всъщност целта относно общественото здраве ѝ се струва, че вече е взета предвид в Регламент № 1308/2013, доколкото приложното поле на този регламент е ограничено само до сортовете, които „предоставят гаранции относно съдържанието си на упойващи вещества“, и определя, от една страна, ограничение, по отношение на семената, а от друга страна, определя съдържание 0,2 % THC в конопа.

42 Освен това не счита, че в случая може да се прави позоваване на принципа на пропорционалност, тъй като в Окръжно от 23 юли 2018 г., за да обоснове забраната на естествения CBD, Френската република се основава на забрана, която не може да се разпростре по отношение на търговията със синтетичен CBD с идентични характеристики и действие.

43 При тези обстоятелства Апелативен съд Екс ан Прованс решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли Регламент № 1307/2013 и Регламент № 1308/2013 и принципът на свободното движение на стоки да се тълкуват в смисъл, че въведените с Наредбата от 22 август 1990 г. дерогационни разпоредби, които ограничават отглеждането на коноп, неговото индустриализиране и търговията с него само до влакната и семената му, установяват ограничение, което е несъвместимо с правото на Съюза?“.

По преюдициалния въпрос

44 Независимо че в текста на въпроса си запитващата юрисдикция сочи само ограничаването на „отглеждането на коноп, неговото индустриализиране и търговията с него само до влакната и семената му“, от собствените ѝ обяснения се установява, че поставеният въпрос може да е от значение за делото в главното производство само доколкото се отнася до съответствието с правото на Съюза на национална правна уредба, която забранява търговията с CBD, когато той е екстрахиран от цялото растение cannabis sativa, а не само от влакната и семената.

45 Поради това следва да се приеме, че с въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Регламент № 1307/2013 и Регламент № 1308/2013, както и членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, доколкото тя забранява търговията с CBD, когато той е екстрахиран от цялото растение cannabis sativa, а не само от влакната и семената му.

По тълкуването на Регламент № 1307/2013 и Регламент № 1308/2013

46 Приложното поле на Регламент № 1308/2013 е определено в член 1, параграф 1 от него като установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти, което означава всички продукти, изброени в приложение I към Договорите, с изключение на продуктите от риболов и аквакултури, съгласно определението им в законодателните актове на Съюза за общата организация на пазарите на продуктите от риболов и аквакултури.

47 Когато в разпоредбите от Регламент № 1307/2013 се посочват , според член 4, параграф 1, буква г) от него, това означава продуктите, с изключение на рибните продукти, изброени в приложение I към Договорите, както и памук.

48 В това отношение следва да се уточни, че в приложение I към Договорите, към което препращат тези разпоредби, се посочва именно позиция 57.01 от КН, понастоящем позиция 53.02 от номенклатурата на ХС. Към тази позиция спада „коноп (Cannabis sativa) суров, отопен, мънен, пениран или обработен по друг начин, но непреден; конопени кълчища и дреб (включително и развлакнените отпадъци)“.

49 Според обяснителните бележки към ХС, които имат важен принос за тълкуването на обхвата на различните тарифни позиции, без все пак да имат задължителна правна сила (решение от 13 септември 2018 г., Vision Research Europe, C-372/17, EU:C:2018:708, т. 23), позиция 5302 обхваща „необработения (суров) коноп, така както е получен при изкореняването, очистен или не“, „отопения коноп, чиито влакна, частично отлепени от паздера, все още са прилепнали към него“, „швингования коноп, тоест само ликовината, съставена от снопчета влакна (текстилни нишки), чиято дължина понякога превишава 2 м, и конопената ликовина, ресана или обработена по друг начин, за предене (но непредена), обикновено под формата на ленти или предпрежди кълчища и отпадъци от коноп (включително накъсани влакна“.

50 C A поддържа, без това да бъде оспорено от другите заинтересовани лица в производството пред Съда, че разглежданият в главното производство CBD е екстрахиран от цялото растение чрез метода на екстрахиране с въглероден диоксид (CO^2).

51 Така, както отбелязва генералният адвокат в точка 35 от заключението си, този продукт не е нито суров коноп, тъй като не е получен при изкореняването, нито отопен или швингован коноп, или ликовина, тъй като процесът на извличане на CBD не предполага отделяне на влакното от останалата част на растението.

52 Поради това, обратно на твърдяното от жалбоподателите в главното производство, следва да се приеме, че не може да се счита, че CBD, екстрахиран от цялото растение cannabis sativa, спада към позиция 57.01 от номенклатурата на ХС, понастоящем позиция 53.02 от нея, посочена в приложение I към Договорите.

53 Следва обаче да се отбележи, че глава 29 от номенклатурата на ХС включва органичните химични продукти и че позиция 29.32 от нея в хетероциклени съединения, съдържащи само кислородни хетероатоми, към които именно спада THC, канабиноид като CBD.

54 Според обяснителните бележки към ХС, към глава 29 от номенклатурата на ХС спадат съединения с определен химичен състав, съществуващи самостоятелно, като тези съединения са вещества, съставени от молекули, чийто състав се определя от трайна връзка на елементите му и може да се представи чрез уникална структурна диаграма. Тези съединения могат да съдържат примеси.

55 Така, доколкото разглежданият в главното производство продукт е представен по такъв начин, че не съдържа никаква друга съставка освен CBD, с изключение на примесите, той спада към позиция 29.32 от номенклатурата на ХС.

56 От изложеното по-горе следва, че тъй като в списъка на селскостопанските продукти, посочен в приложение I към Договорите, не се споменава позиция 29.32 от номенклатурата на ХС, CDB, съдържащ се в цялото растение cannabis sativa, не може да се счита за селскостопански продукт, а поради това не може да се счита и за продукт, за който се прилагат Регламент № 1307/2013 и Регламент № 1308/2013.

57 Наистина, както посочва генералният адвокат в точка 36 от заключението си, тези регламенти се прилагат съответно само за продуктите по член 4, параграф 1, буква г) от Регламент № 1307/2013 и член 1, параграф 1 от Регламент № 1308/2013.

58 При това положение следва да се приеме, че Регламент № 1307/2013 и Регламент № 1308/2013 трябва да се тълкуват в смисъл, че не се прилагат по отношение на CBD.

По тълкуването на членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС

59 В началото следва да се припомни, че тъй като вредата от наркотиците, включително тези на основата на коноп, като канабиса, е общопризната, търговията им е забранена във всички държави членки, като се изключи строго контролираната търговия за медицински и научни цели (решение от 16 декември 2010 г., Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, т. 36)

60 Това правно положение е в съответствие с различни международни актове, за които държавите членки са сътрудничили или към които са се присъединили, като например Единната конвенция и Конвенцията за психотропните вещества. Предвидените в тях мерки впоследствие са засилени и допълнени с Конвенцията на Организацията на обединените нации (ООН) за борба срещу незаконния трафик на упойващи и психотропни вещества, сключена във Виена на 20 декември 1988 г. (Recueil des traités des Nations unies, Vol. 1582, № 1-27627), по която страни са всички държави членки, както и Съюзът. Това правно положение е обосновано и от гледна точка на правото на Съюза, и по-конкретно на Рамково решение 2004/757 и на член 71, параграф 1 от Конвенцията за прилагането на споразумението от Шенген (вж. в този смисъл решение от 16 декември 2010 г., Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, т. 37—40).

61 Следователно упойващите средства, които не са в обращение, стриктно контролирано от компетентните органи с оглед на използване за медицински и научни цели, поради самото си естество попадат в обхвата на забраната за внос и продажба във всички държави членки (решение от 16 декември 2010 г., Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, т. 41).

62 Тъй като е забранено въвеждането в икономическото и търговско обращение в Съюза на упойващи средства, които не попадат в такова стриктно контролирано обращение, лицата, които търгуват с тези продукти, не могат да се позовават на свободите на движение или на принципа на недопускане на дискриминация във връзка с дейността, състояща се в търговия с канабис (решение от 16 декември 2010 г., Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, т. 42).

63 При това положение следва да се прецени дали CBD, предмет на главното производство, представлява упойващо вещество по смисъла на съдебната практика, посочена в точки 59—62 от настоящото решение.

64 Във връзка с това следва да се отбележи, че това вещество не е посочено в Конвенцията за психотропните вещества, нито в Съвместно действие 97/396, които са посочени в член 1, точка 1), буква б) от Рамково решение 2004/757.

65 Затова следва да се определи дали разглежданият в главното производство CBD е посочен в Единната конвенция, към която препраща член 1, точка 1), буква а) от Рамково решение 2004/757 и която се посочва също в член 71, параграф 1 от Конвенцията за прилагането на споразумението от Шенген.

66 Когато става въпрос за тълкуването на международна конвенция, като Единната конвенция, следва да се припомни, че според постоянната съдебна практика международните договори трябва да се тълкуват не единствено с оглед на това как е формулиран текстът им, а и в светлината на техните цели. Член 31 от Виенската конвенция от 23 май 1969 г. за правото на договорите (Recueil des traités des Nations unies, Vol. 1155, p. 331) и член 31 от Виенската конвенция от 21 март 1986 г. за правото на договорите между държави и международни организации или между международни организации (Documents officiels de la Conférence des Nations unies sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations

internationales, Vol. II, p. 91), които в този смисъл изразяват общото международно обичайно право, уточняват в това отношение, че договорът трябва да се тълкува добросъвестно в съответствие с обикновеното значение, което следва да се дава на термините на договора в техния контекст, а също така и в духа на предмета и целите на договора (вж. в този смисъл решение от 10 януари 2006 г., IATA и ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, т. 40).

67 От преамбюла на Единната конвенция следва, че страните са загрижени за здравето и благополучието на човечеството и съзнават своето задължение да предотвратяват и да се борят с наркоманията.

68 Според член 1, параграф 1, буква j) от тази конвенция „упойващо вещество“ означава всяко вещество от списъци I и II от тази конвенция, било то естествено или синтетично. В списък I от посочената конвенция фигурират именно конопът, канабис смола, както и екстрактите и тинктурите от канабис.

69 Освен това термините „коноп“ и „конопеното растение“ са определени в член 1, параграф 1, букви b) и c) от Единната конвенция съответно като „цветните или плодните върхове на конопеното растение (с изключение на семената и листата, които не са с върховете), чийто смолист сок не е извлечен, каквото и да е тяхното приложение“, и като „всяко растение от рода на конопа“.

70 В случая от данните по преписката, с която разполага Съдът, се установява, че разглежданият в главното производство CBD е екстрахиран от цялото конопено растение, а не само от листата и семената на това растение с изключение на цветните и плодните върхове.

71 Вярно е при тези обстоятелства, че буквално тълкуване на разпоредбите на Единната конвенция би могло да наведе на извода, че доколкото CBD е екстрахиран от растение от вида канабис и е използвано цялото растение, включително цветните и плодните върхове, той представлява екстракт от канабис по смисъла на списък I към тази конвенция и следователно упойващо вещество по смисъла на член 1, параграф 1, буква j) от посочената конвенция.

72 Важно е обаче да се отбележи, че от доказателствата в преписката, с която разполага Съдът, обобщени в точка 34 от настоящото решение, е видно, че въз основа на наличните научни данни не изглежда CBD, предмет на главното производство, да има психотропно и вредно въздействие върху човешкото здраве. От друга страна, според тези доказателства в преписката сортът коноп, от който е екстрахирано това вещество, който се отглежда законно в Чешката република, има съдържание на THC под 0,2 %.

73 Както се установява в точка 67 от настоящото решение, Единната конвенция се основава именно на цел за опазване на здравето и благополучието на човечеството. Поради това при тълкуването на разпоредбите на тази конвенция следва да се държи сметка за тази цел.

74 Такъв подход се налага още повече, тъй като прочит на коментарите относно Единната конвенция, публикувани от Организацията на обединените нации във връзка с определението на „коноп“ за целите на тази конвенция, навежда на извода, че с оглед на целта и общия дух на посочената конвенция това определение е неразривно свързано с наличните научна данни относно вредността за човешкото здраве на получените от канабис продукти. За пример може да се посочи, че от тези коментари се установява по-конкретно, че изключването от определението на конопа в член 1, параграф 1, буква b) от същата конвенция на цветните и плодните върхове, от които е била екстрахирана смолата, е оправдано от обстоятелството, че тези върхове съдържат само съвсем пренебрежимо количество психоактивно вещество.

75 С оглед на това задача на запитващата юрисдикция е да провери дали следва да се приеме, че тъй като с оглед на наличните научни данни, припомнени в точка 34 от настоящото решение, CBD не съдържа психоактивно вещество, включването му в определението на „упойващите вещества“ по смисъла на тази конвенция, като екстракт от канабис, ще противоречи на целта и на общия дух на Единната конвенция.

76 От това следва, че CBD, предмет на главното производство, не представлява упойващо вещество по смисъла на Единната конвенция.

77 Важно е освен това да се добави, както отбелязва и Комисията, че CBD, предмет на главното производство, се произвежда и търгува законно в Чешката република.

78 С оглед на всички изложени по-горе съображения следва да се приеме, че членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС са приложими по отношение на разглеждания в главното производство CBD.

79 Във връзка с това следва да се припомни, че свободното движение на стоки между държавите членки е основен принцип на Договора за функционирането на ЕС, който намира изражение в установената в член 34 ДФЕС забрана на количествените ограничения върху вноса между държавите членки и на всички мерки с равностоен ефект (решение от 18 юни 2019 г., Австрия/Германия, C-591/17, EU:C:2019:504, т. 119).

80 Съгласно постоянната съдебна практика забраната на мерките с равностоен на количествени ограничения върху вноса ефект, предвидена в член 34 ДФЕС, се отнася до всички мерки на държавите членки, които могат пряко или непряко, действително или потенциално да възпрепятстват търговията в Съюза (решение от 18 юни 2019 г., Австрия/Германия, C-591/17, EU:C:2019:504, т. 120)

81 Освен това, дори дадена мярка да няма за предмет, нито като последица по-неблагоприятното третиране на стоките с произход от други държави членки, тази мярка също попада в обхвата на понятието „мерки с равностоен на количествени ограничения ефект“ по смисъла на член 34 ДФЕС, ако възпрепятства достъпа до пазара на държава членка на стоки с произход от други държави членки (решение от 18 юни 2019 г., Австрия/Германия, C-591/17, EU:C:2019:504, т. 121).

82 В случая не се спори, че забраната да се търгува законно произведен в друга държава членка CBD, когато е екстрахиран от цялото растение cannabis sativa, а не само от влакната и семената, представлява мярка с равностоен на количествено ограничение ефект по смисъла на член 34 ДФЕС.

83 От постоянната съдебна практика обаче следва, че такава мярка, може да бъде обоснована с едно от съображенията от обществен интерес, изброени в член 36 ДФЕС, или с императивни изисквания. И в двата случая националната разпоредба трябва да може да гарантира осъществяването на преследваната цел и да не надхвърля необходимото за нейното постигане (решение от 18 юни 2019 г., Австрия/Германия, C-591/17, EU:C:2019:504, т. 122).

84 Освен това ограничителна мярка би могла да се счита за годна да гарантира осъществяването на набелязаната цел само ако действително е проява на загриженост за постигането ѝ чрез последователни и систематични действия (решение от 23 декември 2015 г., Scotch Whisky Association и др., C-333/14, EU:C:2015:845, т. 37).

85 Тъй като Френската република изтъква, че целта на нейната правна уредба, с която се забранява търговията с продукти, получени от части на растението канабис, различни от неговите влакна и семена, е закрилата на здравето на хората, посочена в член 36 ДФЕС, следва да се припомни, че животът и здравето на хората се нареждат на първо място сред ценностите и интересите, защитавани от Договора за функционирането на Европейския съюз, и че държавите членки

следва да решат в каква степен възнамеряват да осигурят закрилата на общественото здраве и по какъв начин трябва да бъде постигната посочената степен. Тъй като тази степен може да бъде различна в различните държави членки, на последните следва да се признае свобода на преценка (решение от 19 октомври 2016 г., Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15, EU:C:2016:776, т. 30).

86 Такова право на преценка във връзка със защитата на общественото здраве е от особено значение, когато се докаже, че при настоящото състояние на научните изследвания съществува несигурност относно определени вещества, използвани от потребителите (вж. в този смисъл решение от 28 януари 2010 г., Комисия/Франция, C-333/08, EU:C:2010:44, т. 86).

87 Тъй като член 36 ДФЕС съдържа изключение от правилото за свободно движение на стоките в Общността, подлежащо на стриктно тълкуване, националните власти, които се позовават на него, следва да доказват за всеки конкретен случай предвид резултатите от международните научни изследвания, че правната им уредба е необходима за ефикасната защита на посочените в тази разпоредба интереси, и по-конкретно че пускането в продажба на съответните продукти представлява реален риск за общественото здраве, който подлежи на задълбочена оценка (решение от 28 януари 2010 г., Комисия/Франция, C-333/08, EU:C:2010:44, т. 87 и 88).

88 Решение да се забрани пускането в продажба, което впрочем представлява най-ограничителната пречка за търговията със законно произведени и пуснати в продажба в други държави членки продукти, може да бъде прието само ако твърдяният действителен риск за общественото здраве е достатъчно установен въз основа на най-актуалните научни данни, които са на разположение към датата на приемане на такова решение. В такъв контекст оценката на риска, която държавата членка е длъжна да направи, има за предмет преценка на степента на вероятност на вредните за човешкото здраве последици от използването на забранените продукти и на сериозния характер на тези потенциални последици (решение от 28 януари 2010 г., Комисия/Франция, C-333/08, EU:C:2010:44, т. 89).

89 При упражняване на правото си на преценка във връзка със защитата на общественото здраве държавите членки трябва да спазват принципа на пропорционалност. Поради това избраните от тях средства трябва да се ограничават до това, което действително е необходимо за осигуряване опазването на общественото здраве, и трябва да бъдат пропорционални на така преследваната цел, която не би могла да бъде постигната посредством мерки, които ограничават в по-малка степен търговския обмен в Общността (решение от 28 януари 2010 г., Комисия/Франция, C-333/08, EU:C:2010:44, т. 90).

90 Разбира се, оценката, която държавата членка е длъжна да направи, може да разкрие голяма степен на научна и практическа несигурност в това отношение. Такава несигурност, която е неразделна част от понятието за предпазните мерки, влияе върху обхвата на правото на преценка на държавата членка и се отразява по този начин на условията за прилагане на принципа на пропорционалност. При такива обстоятелства трябва да се приеме, че съгласно принципа на предпазните мерки държавата членка може да предприеме предпазни мерки, без да изчаква пълното доказване на действителния и сериозен характер на тези рискове. Оценката на риска обаче не може да се основава на чисто хипотетични съображения (решение от 28 януари 2010 г., Комисия/Франция, C-333/08, EU:C:2010:44, т. 91).

91 Правилното прилагане на принципа на предпазните мерки предполага, на първо място, установяване на потенциалните отрицателни последици за здравето от предложеното използване на продукта, чието пускане на пазара е забранено, и на второ място, обстойна оценка на риска за здравето, основана на най-достоверните налични научни данни и на най-актуалните резултати от международните научни изследвания (решение от 28 януари 2010 г., Комисия/Франция, C-333/08, EU:C:2010:44, т. 92).

92 Когато се окаже невъзможно да се определи със сигурност съществуването или обхватът на твърдения риск поради недостатъчния, неубедителния или неточния характер на резултатите от направените научни изследвания, а вероятността от действително увреждане на общественото здраве продължава да съществува, в случай че рискът настъпи, принципът на предпазните мерки обосновава приемането на ограничителни мерки, при условие че те не са дискриминационни и са обективни (решение от 28 януари 2010 г., Комисия/Франция, C-333/08, EU:C:2010:44, т. 93).

93 Разбира се, именно с оглед на цитираната в точки 83—92 от настоящото решение съдебна практика запитващата юрисдикция трябва да прецени дали забраната за търгуване на CDB, законно произведен в друга държава членка, когато е екстрахиран от цялото растение cannabis sativa, а не само от неговите влакна и семена, може да осигури постигането на целта за опазване на общественото здраве и не надхвърля необходимото за нейното постигане. Съдът все пак трябва да ѝ предостави всички необходими указания, за да я насочи при тази преценка.

94 Що се отнася до разглеждането на въпроса дали тази забрана може да осигури постигането на целта за опазване на общественото здраве, следва да се отбележи, че в хода на съдебното заседание се установи, че тази забрана няма да засегне търговията със синтетичния CBD, който има същите свойства като CBD, екстрахиран от цялото растение cannabis sativa, и би могъл да се използва като негов заместител. Запитващата юрисдикция трябва да провери това обстоятелство, което, ако се установи, може да покаже, че разглежданата в главното производство правна уредба не може да постигне последователно и систематично тази цел.

95 Когато става въпрос за забраната да се търгува CBD, когато е екстрахиран от цялото растение cannabis sativa, а не само от неговите влакна и семена, следва да се отбележи, че Френската република не е длъжна да докаже, че опасните свойства на такъв продукт са идентични на тези на упойващите вещества като веществата в списъците I и II в Единната конвенция. Въпреки това запитващата юрисдикция трябва да прецени наличните и представени пред нея научни данни, за да се увери в светлината на цитираната в точки 88—92 от настоящото решение съдебна практика и с оглед на изложените в точка 72 от това решение съображения, че твърдяният реален риск за общественото здраве не се оказва основан на чисто хипотетични съображения.

96 С оглед на всички изложени по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, с която се забранява търговията с CBD, законно произведен в друга държава членка, когато е екстрахиран от цялото растение cannabis sativa, а не само от неговите влакна и семена, освен ако тази правна уредба може да осигури постигането на целта за опазване на общественото здраве и не надхвърля необходимото за нейното постигане. Регламент № 1307/2013 и Регламент № 1308/2013 следва да се тълкуват в смисъл, че не се прилагат по отношение на такава правна уредба.

По съдебните разноски

97 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

Членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, с която се забранява търговията с канабидиол (CBD), законно произведен в друга държава членка, когато е екстрахиран от цялото растение cannabis sativa, а не само от неговите влакна и семена, освен ако тази правна уредба може да осигури постигането на целта за опазване на общественото здраве и не надхвърля необходимото за нейното постигане. Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета и Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007 на Съвета трябва да се тълкуват в смисъл, че не се прилагат по отношение на такава правна уредба.

Подписи