URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

16. Januar 2003 *

In der Rechtssache C-462/01

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom Halmstads tingsrätt (Schweden) in dem bei diesem anhängigen Strafverfahren gegen

Ulf Hammarsten

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 28 EG und 30 EG sowie der Gemeinschaftsregelung über den Anbau von Hanf und den Handel mit Hanf

* Verfahrenssprache: Schwedisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Wathelet sowie der Richter D. A. O. Edward, A. La Pergola (Berichterstatter), P. Jann und A. Rosas,

Generalanwältin: C. Stix-Hackl
Kanzler: R. Grass

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der schwedischen Regierung, vertreten durch A. Kruse als Bevollmächtigten,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch L. Ström als Bevollmächtigten,

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 8. Oktober 2002,

folgendes

Urteil

1 Das Tingsrätt Halmstad hat mit Beschluss vom 8. November 2001, beim Gerichtshof eingegangen am 3. Dezember 2001, gemäß Artikel 234 EG drei Fragen nach der Auslegung der Artikel 28 EG und 30 EG sowie der Gemeinschaftsregelung für den Anbau von Hanf und den Handel mit Hanf zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Strafverfahren gegen den Angeklagten Hammarsten wegen Verstoßes gegen das Betäubungsmittelrecht.

Rechtlicher Rahmen

Das auf den Anbau von Hanf und den Handel mit Hanf anwendbare Gemeinschaftsrecht

Die Bestimmungen des EG-Vertrags

3 Nach Artikel 32 Absatz 2 EG finden auf landwirtschaftliche Erzeugnisse die Vorschriften für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes Anwendung, soweit in den Artikeln 33 EG bis 38 EG nicht etwas anderes bestimmt ist. Zu diesen Vorschriften gehören insbesondere die Artikel 28 EG und 30 EG, die das Verbot mengenmäßiger Ein- und Ausfuhrbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten enthalten.

4 Nach Artikel 32 Absatz 3 EG sind die landwirtschaftlichen Erzeugnisse in der Liste des Anhangs I des EG-Vertrags aufgeführt. Diese Liste enthält in Kapitel 57: „Hanf (Cannabis sativa), roh, geröstet, geschwungen, gehechelt oder anders bearbeitet, jedoch nicht versponnen; Werg und Abfälle (einschließlich Reisspinnstoff)".

Die Verordnung (EWG) Nr. 1308/70

5 Die Verordnung (EWG) Nr. 1308/70 des Rates vom 29. Juni 1970 über die gemeinsame Marktorganisation für Flachs und Hanf (ABl. L 146, S. 1) sah in der maßgeblichen Fassung, nämlich der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 2826/2000 des Rates vom 19. Dezember 2000 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt (ABl. L 328, S. 2) (im Folgenden: Verordnung Nr. 1308/70), in Artikel 4 Absatz 1 vor:

„Für in der Gemeinschaft erzeugten, überwiegend zur Fasererzeugung bestimmten Flachs und Hanf wird eine Beihilfe eingeführt.

Die Beihilfe für Hanf wird jedoch nur dann gewährt, wenn der Hanf aus Saatgut von Sorten stammt, die bestimmte noch festzulegende Garantien hinsichtlich des Gehalts des geernteten Erzeugnisses an Rausch erzeugenden Stoffen bieten.

Der für jedes der beiden Erzeugnisse in der ganzen Gemeinschaft einheitliche Beihilfebetrag wird jedes Jahr festgesetzt."

6 Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1308/70 wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 1430/82 des Rates vom 18. Mai 1982 über ein-

schränkende Maßnahmen bei der Einfuhr von Hanf und Hanfsaaten und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1308/70 hinsichtlich Hanf (ABl. L 162, S. 27) eingefügt. Deren erste und zweite Begründungserwägung lauten:

„Der steigende Drogenverbrauch in der Gemeinschaft ist eine Gefahr für die Volksgesundheit.

Der Hanfstängel enthält in bestimmten Fällen gewisse Rausch erzeugende Substanzen. Andererseits ist der gemeinschaftliche Hanfanbau in bestimmten Regionen der Gemeinschaft von nicht geringem Interesse. Um zu vermeiden, dass die vorgenannte Gefahr durch den gemeinschaftlichen Hanfanbau sowie durch die Einfuhren von Rohhanf und Hanfsaaten vergrößert wird, ist die Gewährung der Beihilfe gemäß Artikel 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1308/70 ... auf Sorten zu beschränken, die ausreichende Garantien für die Volksgesundheit bieten, und die Einfuhr von Hanf und Hanfsaaten zu verbieten, die keine solchen Garantien bieten."

Die Verordnung (EWG) Nr. 619/71

7 Die Grundregeln für die Durchführung von Artikel 4 der Verordnung Nr. 1308/70 wurden durch die Verordnung (EWG) Nr. 619/71 des Rates vom 22. März 1971 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung einer Beihilfe für Flachs und Hanf (ABl. L 72, S. 2) fixiert. Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 3 dieser Verordnung sah in der maßgeblichen Fassung, nämlich der Fassung aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1420/98 des Rates vom 26. Juni 1998 (ABl. L 190, S. 7) (im Folgenden: Verordnung Nr. 619/71) vor:

„Die Beihilfe wird nur für Hanf gewährt, der nach der Kornbildung geerntet wird und aus zertifiziertem Saatgut von Sorten stammt, die in einer nach dem Ver-

fahren des Artikels 12 der Verordnung (EWG) Nr. 1308/70 aufzustellenden Liste aufgeführt sind. In diese Liste werden nur Sorten aufgenommen, bei denen ein Mitgliedstaat durch Analyse festgestellt hat, dass das Gewicht von THC (Tetrahydrocannabinol) im Vergleich zum Gewicht einer Probe mit konstantem Gewicht folgende Prozentsätze nicht übersteigt:

— 0,3 % für die Beihilfegewährung in den Wirtschaftsjahren 1998/1999 bis 2000/2001;

— 0,2 % für die Beihilfegewährung in den nachfolgenden Wirtschaftsjahren."

Die Verordnung (EG) Nr. 1673/2000

8 Die Verordnung (EG) Nr. 1673/2000 des Rates vom 27. Juli 2000 über die gemeinsame Marktorganisation für Faserflachs und -hanf (ABl. L 193, S. 16) legt die ab dem Wirtschaftsjahr 2001/2002 geltenden Regeln fest.

9 Artikel 13 der Verordnung Nr. 1673/2000 hebt mit Wirkung vom 1. Juli 2001 u. a. die Verordnungen Nr. 1308/70 und Nr. 619/71 auf. Artikel 16 bestimmt, dass die Verordnungen Nr. 1308/70 und Nr. 619/71 noch insbesondere für das Wirtschaftsjahr 2000/2001 gelten, das nach Artikel 12 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1673/2000 am 30. Juni 2001 endet.

Das schwedische Betäubungsmittelrecht

Das Narkotikastrafflag

10 Nach § 1 Narkotikastrafflag (1968:64) (Betäubungsmittelstrafgesetz) ist es untersagt, ohne Genehmigung Betäubungsmittel anzubauen oder in anderer Weise zu besitzen. Gemäß § 6 des Narkotikastrafflag ist bei Betäubungsmitteln, die Gegenstand einer Straftat waren, die Einziehung anzuordnen.

Das Lag om kontroll av narkotika

11 Nach § 2 des Lag (1992:860) om kontroll av narkotika (Betäubungsmittelkontrollgesetz) dürfen Betäubungsmittel „nur für medizinische oder wissenschaftliche Zwecke oder aus einem besonders begründeten öffentlichen Interesse eingeführt, erzeugt, ausgeführt, feilgeboten, veräußert oder besessen werden".

12 Insbesondere bedarf es nach den §§ 4 bis 8 dieses Gesetzes für den Anbau von zu den Betäubungsmitteln gehörenden Erzeugnissen einer Genehmigung des schwedischen Läkemedelsverk (im Folgenden: Arzneimittelbehörde), die aus einem der in § 2 des Gesetzes genannten Gründen ausgestellt wird.

13 Die Verwendung von Hanf für industrielle Zwecke gilt nicht als Grund des öffentlichen Interesses, der es erlaubte, eine Genehmigung für den Anbau von Hanf zu erteilen.

Die Förordning om kontroll av narkotika

14 Die Förordning (1992:1554) om kontroll av narkotika (Betäubungsmittelkontrollverordnung) definiert den Begriff Betäubungsmittel und führt insbesondere in Bezug auf Cannabis aus: „Unter ‚Cannabis' sind die oberirdischen Teile aller Pflanzen der Gattung Cannabis (mit Ausnahme des Samens) unabhängig von ihrer Bezeichnung zu verstehen, aus denen das Harz nicht extrahiert wurde." Der THC-Gehalt des Hanfes wird in dieser Verordnung nicht als Beurteilungskriterium dafür betrachtet, ob dieser zu den Betäubungsmitteln gehört.

15 Das schwedische Verbot gilt nicht für die Einfuhr, das Inverkehrbringen und den Besitz von Verarbeitungserzeugnissen aus Hanf wie Hanffasern und Hanföl.

Sachverhalt und Vorabentscheidungsfragen

16 Der Angeklagte beantragte bei der schwedischen Arzneimittelbehörde die Genehmigung für den Anbau von Hanf (Cannabis sativa) für industrielle Zwecke, doch wurde ihm diese Genehmigung mit der Begründung versagt, dass sein Antrag die Voraussetzungen des § 2 des Betäubungsmittelkontrollgesetzes nicht erfülle.

17 Der Angeklagte baute gleichwohl im Frühjahr 2001 in seinem Betrieb in der Gemeinde Laholm (Schweden) Industriehanf an. Dieser Anbau erstreckte sich über eine Fläche von ungefähr 1 ha.

18 Die Pflanzen wurden nach dem schwedischen Betäubungsmittelrecht beschlagnahmt.

19 Die Staatsanwaltschaft beantragte beim Halmstads tingsrätt die Einziehung des beschlagnahmten Industriehanfs mit der Begründung, dass es sich um ein Betäubungsmittel handele, da das schwedische Recht alle Pflanzen der Gattung Hanf einschließlich des Industriehanfs als Betäubungsmittel einreihe. Der Angeklagte machte geltend, dass der beschlagnahmte Hanf nur aus Samensorten stamme, die einen THC-Höchstgehalt von 0,3 % aufwiesen, und zur industriellen Verwendung bestimmt sei. Es wurde die Frage aufgeworfen, ob das schwedische Betäubungsmittelrecht gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße.

20 Das Halmstads tingsrätt führt in seinem Vorabentscheidungsersuchen hierzu aus, dass es sich bei den beschlagnahmten Hanfpflanzen um landwirtschaftliche Erzeugnisse handele, die unter den EG-Vertrag fielen, und dass die Regelung der gemeinsamen Marktorganisation für Flachs und Hanf den Anbau von Hanf unter bestimmten Voraussetzungen zulasse, insbesondere dann, wenn es sich um genehmigte Sorten handele, deren THC-Gehalt 0,3 % (0,2 % vom Wirtschaftsjahr 2001/2002 an) nicht übersteige.

21 Daher hat das Halmstads tingsrätt das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Erlaubt es Artikel 28 EG-Vertrag, dass ein Mitgliedstaat den nach EG-Verordnungen zulässigen Anbau oder anderweitigen Besitz von so genanntem Industriehanf verbietet?

2. Wenn die Frage verneint wird: Kann aufgrund von Artikel 30 EG-Vertrag dennoch eine Ausnahme gemacht werden, so dass ein solches Verbot nicht gegen EG-Recht verstößt?

3. Wenn die Frage verneint wird: Lässt sich das schwedische Verbot aus einem anderen Grund rechtfertigen?

Zu den Vorabentscheidungsfragen

22 Mit seinen drei Vorlagefragen, die gemeinsam zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Gemeinschaftsrecht einer nationalen Regelung entgegensteht, die bewirkt, dass der Anbau und der Besitz von Industriehanf verboten ist.

23 Zur Beantwortung der umformulierten Vorlagefragen ist vorab festzulegen, welche Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts im vorliegenden Ausgangsverfahren anwendbar sind.

24 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist ein Rechtsstreit, der einen von einer gemeinsamen Marktorganisation erfassten Agrarsektor betrifft, vorrangig unter diesem Blickwinkel zu prüfen, da nach Artikel 32 Absatz 2 EG die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik erlassenen besonderen Bestimmungen Vorrang vor den allgemeinen Vertragsbestimmungen über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes haben (Urteil vom 26. Juni 1979 in der Rechtssache 177/78, McCarren, Slg. 1979, 2161, Randnr. 9).

25 Nach dem Vorlagebeschluss geht es im Ausgangsverfahren um eine Hanfart, die als Industriehanf bezeichnet wird und deren Höchstgehalt an THC 0,3 % beträgt; es handelt sich bei ihr nach den Ausführungen des Halmstads tingsrätt um ein nach Gemeinschaftsrecht zugelassenes Erzeugnis.

26 Nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts über die Merkmale des Hanfes, um den es im Ausgangsverfahren geht, und des Zeitpunkts, zu dem dieser angebaut wurde, nämlich im Frühjahr des Jahres 2001, sind im vorliegenden Ausgangsverfahren die Verordnungen Nrn. 1308/70 und 619/71 anwendbar.

27 Daher ist vorrangig anhand dieser Verordnungen, die namentlich die gemeinsame Marktorganisation für Hanf regeln, zu prüfen, ob das Gemeinschaftsrecht einer nationalen Regelung entgegensteht, die bewirkt, dass der Anbau und der Besitz von Industriehanf verboten sind.

28 Wenn eine Verordnung über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für einen bestimmten Sektor erlassen worden ist, sind die Mitgliedstaaten nach ständiger Rechtsprechung verpflichtet, sich aller Maßnahmen zu enthalten, die von dieser Verordnung abweichen oder ihr zuwiderlaufen (vgl. insbesondere Urteile vom 29. November 1978 in der Rechtssache 83/78, Pigs Marketing Board, Slg. 1978, 2347, Randnr. 56; vom 19. März 1998 in der Rechtssache C-1/96, Compassion in World Farming, Slg. 1998, I-1251, Randnr. 41, vom 8. Januar 2002 in der Rechtssache C-428/99, Van den Bor, Slg. 2002, I-127, Randnr. 35, und vom 19. September 2002 in der Rechtssache C-113/00, Spanien/Kommission, Slg. 2002, I-7601, Randnr. 73).

29 Nach ständiger Rechtsprechung hindert die Schaffung einer gemeinsamen Marktorganisation die Mitgliedstaaten hingegen nicht, eine nationale Regelung anzuwenden, die ein im Allgemeininteresse liegendes anderes Ziel als die Marktorganisation verfolgt, selbst wenn diese Regelung einen Einfluss auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes im betroffenen Sektor hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 1. April 1982 in den Rechtssachen 141/81 bis 143/81, Holdijk u. a., Slg. 1982, 1299, Randnr. 12, vom 6. Oktober 1987 in der Rechtssache 118/86, Nertsvoederfabriek Nederland, Slg. 1987, 3883, Randnr. 12, und vom 18. Dezember 1997 in der Rechtssache C-309/96, Annibaldi, Slg. 1997, I-7493, Randnr. 20).

30 Das Verbot aufgrund des schwedischen Betäubungsmittelrechts von der gemeinsamen Marktorganisation auf dem Hanfsektor erfassten Industriehanf anzubauen und zu besitzen, beeinträchtigt zum einen diese gemeinsame Marktorganisation unmittelbar.

31 Es nimmt den Landwirten in Schweden jede Möglichkeit, die Beihilfe zu beantragen, die mit der Verordnung Nr. 1308/70 eingeführt wurde und die gemäß den Voraussetzungen der Verordnung Nr. 619/71 zu gewähren ist.

32 Zum anderen verfolgt das schwedische Betäubungsmittelrecht kein Ziel des Allgemeininteresses, das nicht von der gemeinsamen Marktorganisation auf dem Hanfsektor gedeckt wäre.

33 Die schwedische Regierung führt hierzu aus, dass die schwedische Regelung notwendig sei, um das Ziel des Schutzes des Lebens und der Gesundheit von Menschen zu erreichen, und dass sie dadurch gerechtfertigt sei, dass Cannabis nach dem Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1961 über die Betäubungsmittel ein solches darstelle. Die Regelungen der Gemeinschaft über die Landwirtschaft, wie die gemeinsame Marktorganisation, die auf dem Hanfsektor eingeführt worden sei, hätten ein anderes Ziel als die schwedische Regelung, die ein hohes Niveau des Schutzes der menschlichen Gesundheit anstrebe.

34 Aus den ersten beiden Begründungserwägungen der Verordnung Nr. 1430/82 geht jedoch hervor, dass die Gefahren für die menschliche Gesundheit, die die Verwendung von Betäubungsmitteln mit sich bringt, im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation auf dem Hanfsektor gerade berücksichtigt worden sind.

35 Zu diesem Zweck begrenzt Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Verordnung Nr. 1308/70 die von der Gemeinschaft gewährte Beihilfe für Hanf auf Saatgut

von Sorten, die bestimmte Garantien hinsichtlich des Gehaltes des geernteten Erzeugnisses an Rausch erzeugenden Stoffen bieten. Diese Garantien werden in Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 619/71 festgelegt, der den für beihilfefähigen Hanf zulässigen Höchstgehalt an THC festsetzt.

36 Somit stehen die Verordnungen Nrn. 1308/70 und 619/71 einer nationalen Regelung von der Art derjenigen entgegen, um die es im Ausgangsverfahren geht.

37 Daher braucht nicht mehr geprüft zu werden, ob andere Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts wie die Artikel 28 EG bis 30 EG einschlägig sind.

38 Nach allem ist auf die umformulierten Vorlagefragen zu antworten, dass die Verordnungen Nrn. 1308/70 und 619/71 einer nationalen Regelung entgegenstehen, die bewirkt, dass der Anbau und der Besitz von Industriehanf im Sinne dieser Verordnungen verboten sind.

Kosten

39 Die Auslagen der schwedischen Regierung und der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim nationalen Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

auf die ihm vom Halmstads tingsrätt mit Beschluss vom 8. November 2001 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Die Verordnungen (EWG) Nr. 1308/70 des Rates vom 29. Juni 1970 über die gemeinsame Marktorganisation für Flachs und Hanf in der durch die Verordnung (EG) Nr. 2826/2000 des Rates vom 19. Dezember 2000 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt geänderten Fassung und (EWG) Nr. 619/71 des Rates vom 22. März 1971 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung einer Beihilfe für Flachs und Hanf in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1420/98 des Rates vom 26. Juni 1998 geänderten Fassung stehen einer nationalen Regelung entgegen, die bewirkt, dass der Anbau und der Besitz von Industriehanf im Sinne dieser Verordnungen verboten ist.

Wathelet Edward La Pergola

Jann Rosas

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Januar 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

M. Wathelet