DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

16. januar 2003 *

I sag C-462/01,

angående en anmodning, som Halmstads tingsrätt (Sverige) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

Ulf Hammarsten,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 28 EF og 30 EF samt af de fællesskabsretlige bestemmelser, der finder anvendelse på dyrkning af og handel med hamp,

* Processprog: svensk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Wathelet, og dommerne D.A.O. Edward, A. La Pergola (refererende dommer), P. Jann og A. Rosas,

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den svenske regering ved A. Kruse, som befuldmægtiget,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Ström, som befuldmægtiget,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. oktober 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved beslutning af 8. november 2001, indgået til Domstolen den 3. december 2001, har Halmstads tingsrätt i medfør af artikel 234 EF forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 28 EF og 30 EF samt af de fællesskabsretlige bestemmelser, der finder anvendelse på dyrkning af og handel med hamp.

2 Spørgsmålene er blevet rejst i forbindelse med en straffesag mod U. Hammarsten vedrørende overtrædelse af narkotikalovgivningen.

Relevante retsforskrifter

Fællesskabsretlige bestemmelser, som finder anvendelse på dyrkning af og handel med hamp

EF-traktatens bestemmelser

3 Artikel 32, stk. 2, EF bestemmer, at bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse finder anvendelse på landbrugsprodukter, medmindre andet er bestemt i artikel 33 EF — 38 EF». Til disse bestemmelser hører bl.a. artikel 28 EF — 30 EF, hvorefter kvantitative indførsels- og udførselsrestriktioner er forbudt mellem medlemsstaterne.

4 I medfør af artikel 32, stk. 3, EF er landbrugsprodukter opregnet i listen i bilag I EF. I nævnte listes kapitel 57 anføres: »Hamp (Cannabis sativa), rå eller beredt, men ikke spundet; blår og affald af hamp (herunder garnaffald og opkradsede klude samt opkradset tovværk)«.

Forordning (EØF) nr. 1308/70

5 Rådets forordning (EØF) nr. 1308/70 af 29. juni 1970 om den fælles markedsordning for hør og hamp (EFT 1970 II, s. 356) i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de i hovedsagen relevante omstændigheder, dvs. affattelsen i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 2826/2000 af 19. december 2000 om oplysningskampagner og salgsfremstød for landbrugsprodukter på det indre marked (EFT L 328, s. 2, herefter »forordning nr. 1308/70«), bestemte i artikel 4, stk. 1:

»For hør, som produceres inden for Fællesskabet, og som hovedsagelig er bestemt til fiberfremstilling, samt for hamp, produceret inden for Fællesskabet, indføres der en støtteordning.

Støtten til hamp ydes dog kun, såfremt hampen er fremstillet af frø af sådanne sorter, der giver visse garantier, som skal fastsættes, med hensyn til indholdet af rusgifte i det høstede produkt.

Dette støttebeløb, der er ens for hvert af de to produkter i hele Fællesskabet, fastsættes hvert år.«

6 Artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1308/70 blev indsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 1430/82 af 18. maj 1982 om indførelse af importre-

striktioner for hamp og hampefrø og om ændring af forordning (EØF) nr. 1308/70 for så vidt angår hamp (EFT L 162, s. 27), hvis første og anden betragtning er affattet således:

»Den stigende anvendelse af narkotiske midler i Fællesskabet kan blive en fare for folkesundheden.

Hampeplantens stængel indeholder i nogle tilfælde visse rusgifte; samtidig er hampedyrkningen i Fællesskabet ikke uden økonomisk betydning i visse regioner; for at undgå, at hampedyrkningen i Fællesskabet og indførslen af rå hamp og hampefrø skal forøge ovennævnte risiko, bør der dels indføres en begrænsning af støtten som omhandlet i artikel 4 i Rådet forordning (EØF) nr. 1308/70 [...], således at den kun ydes for sorter, der giver tilstrækkelige garantier, og dels bør der indføres forbud mod indførsel af hamp og hampefrø, som ikke giver sådanne garantier for folkesundheden.«

Forordning (EØF) nr. 619/71

7 De almindelige gennemførelsesbestemmelser til artikel 4 i forordning nr. 1308/70 er fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 619/71 af 22. marts 1971 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til hør og hamp (EFT 1971 I, s. 152). Denne forordnings artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for omstændighederne i hovedsagen, dvs. som affattet ved Rådets forordning (EF) nr. 1420/98 af 26. juni 1998 (EFT L 190, s. 7, herefter »forordning nr. 619/71«), bestemmer:

»Støtte ydes kun for hamp, der er høstet efter frødannelsen og dyrket af certificeret frø af sorter, som er opført på en liste, som opstilles efter proceduren i

artikel 12 i forordning (EØF) nr. 1308/70. På listen anføres kun sorter, for hvilke en medlemsstat ved analyse har fastslået, at indholdet af THC (tetrahydrocannabinol) i forhold til det konstante indhold i en prøve ikke overstiger:

— 0,3% for ydelse af støtte i produktionsåret 1998/1999 til 2000/2001

— 0,2% for ydelse af støtte i senere produktionsår.«

Forordning (EF) nr. 1673/2000

8 Rådets forordning (EF) nr. 1673/2000 af 27. juli 2000 om den fælles markedsordning for hør og hamp bestemt til fiberproduktion (EFT L 193, s. 16), fastsætter de bestemmelser, der finder anvendelse på denne fælles markedsordning fra produktionsåret 2001/2002.

9 Artikel 13 i forordning nr. 1673/2000 ophæver forordning nr. 1308/70 og forordning nr. 619/71 med virkning fra den 1. juli 2001. Artikel 16 bestemmer, at de således ophævede forordninger anvendes i produktionsåret 2000/2001, som i henhold til artikel 12, stk. 3, i forordning nr. 1673/2000 slutter den 30. juni 2001.

Den svenske narkotikalovgivning

Narkotikastrafflagen

10 I henhold til § 1 i narkotikastrafflagen (1968:64) er det forbudt at fremstille eller på anden måde være i besiddelse af narkotika uden tilladelse. I henhold til samme lovs § 6 skal narkotika, som er fremstillet eller har været i besiddelse uden tilladelse, konfiskeres.

Lagen om kontroll av narkotika

11 I medfør af § 2 i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika må »narkotika kun importeres, fremstilles, eksporteres, udbydes til salg, overdrages eller besiddes med henblik på medicinske, videnskabelige eller andre samfundstjenlige formål, som er særligt vigtige«.

12 Det fremgår bl.a. af denne lovs §§ 4-8, at fremstilling af narkotika kræver tilladelse fra Läkemedelsverket (den svenske sundhedsmyndighed), udstedt i henhold til en af de grunde, der er nævnt i samme lovs § 2.

13 Anvendelse af hamp til industrielle formål anses ikke for et samfundstjenligt formål, der kan danne grundlag for en tilladelse til at dyrke hamp.

Förordningen om kontroll av narkotika

14 Förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika indeholder en definition af begrebet »narkotika«, og med hensyn til cannabis præciseres bl.a., at der herved »forstås de overjordiske dele af alle planter af arten cannabis (med undtagelse af frøene), som harpiksen ikke er blevet udskilt af, og uanset under hvilke betegnelser de forekommer«. Hampens THC-indhold nævnes ikke på nogen måde i förordningen som et relevant kriterium for vurderingen af, hvorvidt den henhører under kategorien narkotika.

15 Forbuddet i svensk lovgivning vedrører ikke import, forhandling og besiddelse af produkter, som opstår i forbindelse med forarbejdning af hamp, såsom hampefiber og hampeolie.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16 U. Hammarsten ansøgte Läkemedelsverket om tilladelse til at dyrke hamp (Cannabis sativa) til industriel brug, men fik afslag med den begrundelse, at hans ansøgning ikke opfyldte kravene i § 2 i lagen om kontroll av narkotika.

17 U. Hammarstan har imidlertid i foråret 2001 dyrket industrihamp på sin gård i Laholms kommune i Sverige. Dyrkningen er foregået på et areal på ca. 1 ha.

18 Planterne er blevet beslaglagt i henhold til den svenske narkotikalovgivning.

19 Under sagen ved Halmstads tingsrätt har anklagemyndigheden nedlagt påstand om konfiskation af den beslaglagte industrihamp, idet den har gjort gældende, at det drejede sig om narkotika, eftersom samtlige planter af arten hamp — herunder også industrihamp — anses for at udgøre narkotika i henhold til svensk lovgivning. U. Hammarsten har gjort gældende, at den beslaglagte hamp udelukkende hidrørte fra frøsorter med et THC-indhold på højst 0,3% og var bestemt til industriel brug. Der blev rejst spørgsmål om, hvorvidt den svenske narkotikalovgivning er i strid med fællesskabsretten.

20 Halmstads tingsrätt har i sin forelæggelsesbeslutning udtalt, at de beslaglagte hampeplanter er et landbrugsprodukt, som er omfattet af traktaten, og at det i henhold til de fællesskabsretlige bestemmelser om den fælles markedsordning for hør og hamp er tilladt at dyrke hamp under visse forudsætninger, bl.a. at der skal være tale om godkendte sorter med et THC-indhold, der ikke overstiger 0,3% (0,2% fra og med produktionsåret 2001/2002).

21 Under disse omstændigheder har Halmstads tingsrätt besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det efter Rom-traktatens artikel 28 tilladt, at en medlemsstat forbyder dyrkning og anden håndtering af såkaldt industrihamp, som er godkendt i henhold til EF's forordninger?

2) Såfremt dette ikke er tilfældet, kan der da alligevel tillades en undtagelse under henvisning til Rom-traktatens artikel 30, således at et sådant forbud ikke strider mod EF-retten?

3) Såfremt dette ikke er tilfældet, kan det svenske forbud da tillades på andet grundlag?«

De præjudicielle spørgsmål

22 Med de tre præjudicielle spørgsmål, som gennemgås samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om fællesskabsretten skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som har til virkning, at dyrkning og besiddelse af industrihamp forbydes.

23 Med henblik på at besvare de således omformulerede spørgsmål skal det indledningsvis fastlægges, hvilke fællesskabsretlige bestemmelser der finder anvendelse i den foreliggende sag.

24 Det fremgår af Domstolens retspraksis, at i en tvist vedrørende en landbrugssektor, der er omfattet af en fælles markedsordning, skal det rejste problem først undersøges under denne synsvinkel, da de særlige bestemmelser, der er vedtaget inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, ifølge artikel 32, stk. 2, EF finder anvendelse forud for traktatens almindelige bestemmelser vedrørende fællesmarkedets oprettelse (jf. dom af 26.6.1979, sag 177/78, McCarren, Sml. s. 2161, præmis 9).

25 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesbeslutningen, at tvisten i hovedsagen vedrører en hampesort, der kvalificeres som industrihamp. Denne hampesort har et THC-indhold på højst 0,3% og er ifølge Halmstads tingsrätt tilladt i henhold til de fællesskabsretlige bestemmelser.

26 I lyset af den forelæggende rets konstateringer vedrørende den i hovedsagen omhandlede hamps kendetegn og det tidspunkt, hvor hampen er blevet dyrket, dvs. i foråret 2001, bemærkes, at forordning nr. 1308/70 og forordning nr. 619/71, som fandt anvendelse indtil den 30. juni 2001, er relevante i det foreliggende tilfælde.

27 Det skal derfor først på grundlag af de nævnte forordninger, som bl.a. regulerer den fælles markedsordning for hamp, efterprøves, hvorvidt fællesskabsretten er til hinder for en national lovgivning, som har til virkning, at dyrkning og besiddelse af industrihamp forbydes.

28 I denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at når der er udstedt en forordning om oprettelse af en fælles markedsordning for en given sektor, er medlemsstaterne forpligtet til ikke at gøre undtagelser fra ordningen eller i øvrigt tilsidesætte den (jf. bl.a. domme af 29.11.1978, sag 83/78, Pigs Marketing Board, Sml. s. 2347, præmis 56, af 19.3.1998, sag C-1/96, Compassion in World Farming, Sml. I, s. 1251, præmis 41, af 8.1.2002, sag C-428/99, Van den Bor, Sml. I, s. 127, præmis 35, og af 19.9.2002, sag C-113/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7601, præmis 73).

29 Det fremgår endvidere af fast retspraksis, at indførelsen af en fælles markedsordning ikke er til hinder for, at medlemsstaterne anvender nationale bestemmelser, der forfølger andre samfundstjenlige formål end den fælles ordning, selv om disse bestemmelser kan påvirke fællesmarkedets funktion i den pågældende sektor (jf. i denne retning dom af 1.4.1982, forenede sager 141/81, 142/81 og 143/81, Holdijk m.fl., Sml. s. 1299, præmis 12, af 6.10.1987, sag 118/86, Nertsvoederfabriek Nederland, Sml. s. 3883, præmis 12, og af 18.12.1997, sag C-309/96, Annibaldi, Sml. I, s. 7493, præmis 20).

30 Det må for det første fastslås, at forbuddet i svensk narkotikalovgivning mod at dyrke og besidde industrihamp, som er omfattet af den fælles markedsordning for hamp, direkte påvirker denne fælles ordning.

31 Forbuddet fratager nemlig landbrugerne, som er etableret i Sverige, enhver mulighed for at ansøge om den støtte, som er indført ved forordning nr. 1308/70, og for hvilken betingelserne for tildeling er fastsat i forordning nr. 619/71.

32 For det andet må det fastslås, at den svenske narkotikalovgivning ikke har et almennyttigt formål, som den fælles markedsordning for hamp ikke har.

33 Den svenske regering har i denne henseende gjort gældende, at den omhandlede nationale lovgivning er nødvendig for at nå formålet med at beskytte menneskers liv og helbred og er begrundet i den omstændighed, at cannabis udgør et narkotisk middel i henhold til De Forenede Nationers enkeltkonvention af 1961 angående narkotiske midler. Ifølge regeringen har de fællesskabsretlige bestemmelser på landbrugsområdet, såsom den fælles markedsordning for hamp, et andet formål end det, der forfølges med den svenske lovgivning, som er at sikre et højt beskyttelsesniveau for den offentlige sundhed.

34 Det fremgår imidlertid af de to første betragtninger til forordning nr. 1430/82, at der netop er taget hensyn til de risici, som brug af narkotika indebærer for menneskers sundhed, inden for rammerne af den fælles markedsordning for hamp.

35 Artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1308/70 begrænser i denne henseende Fællesskabets støtte til hamp, der er fremstillet af frø af sådanne sorter,

der giver visse garantier med hensyn til indholdet af rusgifte i det høstede produkt. Disse garantier bestemmes nærmere i artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 619/71, der fastsætter det højst tilladte indhold af THC for hamp, som kan bevilges fællesskabsstøtte.

36 Heraf følger, at forordning nr. 1308/70 og nr. 619/71 er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede.

37 Under disse omstændigheder er det ufornødent at tage stilling til, hvorvidt andre fællesskabsretlige bestemmelser, såsom artikel 28 EF og 30 EF, er relevante det foreliggende tilfælde.

38 Det følger af ovenstående, at de præjudicielle spørgsmål, således som de er blevet omformuleret, skal besvares med, at forordning nr. 1308/70 og nr. 619/71 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som har til virkning at forbyde dyrkning og besiddelse af industrihamp, som omhandlet i de nævnte forordninger.

Sagens omkostninger

39 De udgifter, der er afholdt af den svenske regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Halmstads tingsrätt ved beslutning af 8. november 2001, for ret:

Rådets forordning (EØF) nr. 1308/70 af 29. juni 1970 om den fælles markedsordning for hør og hamp, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2826/2000 af 19. december 2000 om oplysningskampagner og salgsfremstød for landbrugsprodukter på det indre marked, og Rådets forordning (EØF) nr. 619/71 af 22. marts 1971 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til hør og hamp, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1420/98 af 26. juni 1998, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som har til virkning at forbyde dyrkning og besiddelse af industrihamp, som omhandlet i de nævnte forordninger.

Wathelet Edward La Pergola

Jann Rosas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. januar 2003.

R. Grass M. Wathelet

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling