ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

16 januari 2003 *

In zaak C-462/01,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Halmstads tingsrätt (Zweden), in de aldaar dienende strafzaak tegen

Ulf Hammarsten,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 28 EG en 30 EG en van de gemeenschapsregeling inzake de teelt van en de handel in hennep,

* Procestaal: Zweeds.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: M. Wathelet, kamerpresident, D. A. O. Edward, A. La Pergola (rapporteur), P. Jann en A. Rosas, rechters,

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,
griffier: R. Grass,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Kruse als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Ström als gemachtigde,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 oktober 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 8 november 2001, ingekomen bij het Hof op 3 december daaraanvolgend, heeft het Halmstads tingsrätt krachtens artikel 234 EG drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 28 EG en 30 EG en van de gemeenschapsregeling inzake de teelt van en de handel in hennep.

2 Deze vragen zijn gerezen in een strafzaak tegen U. Hammarsten wegens overtreding van de wettelijke regeling inzake verdovende middelen.

Het rechtskader

De gemeenschapsregeling inzake de teelt van en de handel in hennep

De bepalingen van het EG-Verdrag

3 Artikel 32, lid 2, EG bepaalt dat, voorzover in de artikelen 33 EG tot en met 38 EG niet anders is bepaald, de regels voor de instelling van de gemeenschappelijke markt van toepassing zijn op de landbouwproducten. Tot deze regels behoren met name de bepalingen van de artikelen 28 EG tot en met 30 EG inzake het verbod op kwantitatieve invoer- en uitvoerbeperkingen tussen de lidstaten.

4 Overeenkomstig artikel 32, lid 3, EG zijn de landbouwproducten vermeld in de lijst die als bijlage I aan het EG-Verdrag is gehecht. Deze lijst vermeldt onder hoofdstuk 57: „Hennep (Cannabis sativa), ruw, geroot, gezwingeld, gehekeld of anders bewerkt, doch niet gesponnen; werk en afval (rafelingen daaronder begrepen)."

Verordening (EEG) nr. 1308/70

5 Artikel 4, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1308/70 van de Raad van 29 juni 1970 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector vlas en hennep (PB L 146, blz. 1), in de versie die van toepassing was ten tijde van de feiten van het hoofdgeding, te weten die van verordening (EG) nr. 2826/2000 van de Raad van 19 december 2000 betreffende voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor landbouwproducten op de binnenmarkt (PB L 328, blz. 2; hierna: „verordening nr. 1308/70"), bepaalde:

„Er wordt een steun ingesteld voor in de Gemeenschap geproduceerd vlas dat hoofdzakelijk bestemd is voor de vezelproductie en voor in de Gemeenschap geproduceerde hennep.

Voor hennep wordt de steun echter slechts toegekend als de hennep wordt geproduceerd met zaad van rassen die nader te bepalen waarborgen bieden ten aanzien van het gehalte aan bedwelmende stoffen in het geoogste product.

Deze steun, waarvan het bedrag voor elk van deze producten in de gehele Gemeenschap gelijk is, wordt ieder jaar vastgesteld."

6 Artikel 4, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1308/70 werd ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 1430/82 van de Raad van 18 mei 1982 houdende

beperkende maatregelen bij invoer van hennep en hennepzaad en tot wijziging van verordening nr. 1308/70 ten aanzien van hennep (PB L 162, blz. 27), waarvan de eerste en de tweede overweging van de considerans luiden als volgt:

„Overwegende dat het toenemende gebruik van verdovende middelen in de Gemeenschap een bedreiging vormt voor de volksgezondheid;

Overwegende dat hennepstengels in sommige gevallen bepaalde bedwelmende stoffen bevatten; dat anderzijds bij de hennepteelt in sommige gebieden van de Gemeenschap sprake is van niet te verwaarlozen belangen; dat het, om verergering van het genoemde gevaar door de hennepteelt in de Gemeenschap en door de invoer van ruwe hennep en hennepzaad te voorkomen, aanbeveling verdient enerzijds de steun voor hennep bedoeld in artikel 4 van verordening (EEG) nr. 1308/70 [...], te beperken tot henneprassen die voldoende waarborgen bieden, en anderzijds de invoer van hennep en hennepzaad die deze waarborgen voor de volksgezondheid niet bieden, te verbieden."

Verordening (EEG) nr. 619/71

7 De algemene uitvoeringsregels van artikel 4 van verordening nr. 1308/70 werden vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 619/71 van de Raad van 22 maart 1971 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor het verlenen van steun voor vlas en hennep (PB L 72, blz. 2). Artikel 3, lid 1, derde alinea, van deze verordening, in de versie die van toepassing was ten tijde van de feiten van het hoofdgeding, te weten die van verordening (EG) nr. 1420/98 van de Raad van 26 juni 1998 (PB L 190, blz. 7; hierna: „verordening nr. 619/71"), bepaalde:

„De steun wordt slechts toegekend voor hennep die na de zaadvorming wordt geoogst en die is geteeld met gecertificeerd zaaizaad van rassen die voorkomen in

een volgens de procedure van artikel 12 van verordening (EEG) nr. 1308/70 op te stellen lijst. In deze lijst worden slechts rassen opgenomen waarvan het gewicht aan THC (tetrahydrocannabinol) ten opzichte van het gewicht van een monster dat op constant gewicht is gebracht:

— voor de toekenning van steun voor de verkoopseizoenen 1998/1999 tot en met 2000/2001, niet meer dan 0,3 % bedraagt, en

— voor de toekenning van steun voor latere verkoopseizoenen, niet meer dan 0,2 %."

Verordening (EG) nr. 1673/2000

8 Verordening (EG) nr. 1673/2000 van de Raad van 27 juli 2000 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector vezelvlas en -hennep (PB L 193, blz. 16) bevat de regeling die vanaf het verkoopseizoen 2001/2002 van toepassing is op deze gemeenschappelijke ordening der markten.

9 Bij artikel 13 van verordening nr. 1673/2000 werden de verordeningen nrs. 1308/70 en 619/71 per 1 juli 2001 ingetrokken. In artikel 16 wordt gepreciseerd dat de aldus ingetrokken verordeningen met name op het overeenkomstig artikel 12, lid 3, van verordening nr. 1673/2000 op 30 juni 2000 eindigende verkoopseizoen 2000/2001 van toepassing blijven.

Het Zweedse recht inzake verdovende middelen

De Narkotikastrafflag

10 Krachtens § 1 van de Narkotikastrafflag (1968:64) (strafwet inzake verdovende middelen) is het verboden, verdovende middelen zonder vergunning te telen of op eender welke wijze voorhanden te hebben. Volgens § 6 van deze wet dienen de verdovende middelen die zonder vergunning zijn geteeld of voorhanden worden gehouden, te worden verbeurdverklaard.

De Lag om kontroll av narkotika

11 Krachtens § 2 van de Lag (1992:860) om kontroll av narkotika (hierna: „wet betreffende het toezicht op verdovende middelen") mogen verdovende middelen „slechts worden ingevoerd, vervaardigd, uitgevoerd, te koop aangeboden, overgedragen of voorhanden gehouden voor medische of wetenschappelijke doelen of om een uitdrukkelijk aangegeven reden van openbaar belang".

12 Uit de §§ 4 tot en met 8 van deze wet volgt met name dat voor de teelt van producten die onder de categorie van verdovende middelen vallen, een door het Läkemedelsverk (hierna: „Zweedse gezondheidsdienst") op een van de in § 2 van dezelfde wet genoemde gronden verleende vergunning is vereist.

13 Het gebruik van hennep voor industriële doelstellingen wordt niet beschouwd als een reden van openbaar belang die het mogelijk maakt een vergunning voor de teelt van hennep te verkrijgen.

De Förordning om kontroll av narkotika

14 De Förordning (1992:1554) om kontroll av narkotika (besluit betreffende het toezicht op verdovende middelen) omschrijft het begrip verdovende middelen en preciseert met name, wat cannabis betreft, „dat onder ‚cannabis' wordt verstaan, de bovengrondse delen van alle planten die tot de cannabisfamilie behoren (met uitzondering van de zaden), ongeacht de benaming ervan, die niet zijn ontharst". In dit besluit wordt het THC-gehalte van de hennep niet vermeld als criterium om te bepalen of deze onder de verdovende middelen valt.

15 Het in de Zweedse wettelijke regeling geformuleerde verbod slaat niet op de invoer, het in de handel brengen en het voorhanden hebben van producten die voortkomen uit de bewerking van hennep, zoals hennepvezels en hennep-olie.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

16 Hammarsten vroeg bij de Zweedse gezondheidsdienst een vergunning aan voor de teelt van hennep (Cannabis sativa) voor industrieel gebruik. Deze vergunning werd echter geweigerd op grond dat zijn aanvraag niet voldeed aan de in § 2 van de wet betreffende het toezicht op verdovende middelen vastgestelde voorwaarden.

17 Hammarsten heeft in de lente van 2001 echter op een oppervlakte van ongeveer 1 ha industriehennep geteeld op zijn bedrijf in de gemeente Laholm (Zweden).

18 De planten zijn in beslag genomen op grond van de Zweedse wettelijke regeling inzake verdovende middelen.

19 Het Openbaar Ministerie vorderde voor het Halmstads tingsrätt de verbeurdverklaring van de in beslag genomen hennep op grond dat het om een verdovend middel ging, daar de Zweedse wettelijke regeling alle gewassen van de hennepfamilie, daaronder begrepen industriehennep, als verdovende middelen aanmerkt. Hammarsten betoogde dat de in beslag genomen hennep uitsluitend afkomstig was van zaadrassen met een maximaal THC-gehalte van 0,3 % en wel degelijk voor industrieel gebruik was bestemd. Daarbij rees de vraag of de Zweedse wettelijke regeling inzake verdovende middelen in strijd is met het gemeenschapsrecht.

20 In zijn verwijzingsbeschikking merkt het Halmstads tingsrätt dienaangaande op dat de in beslag genomen hennepplanten onder het Verdrag vallende landbouwproducten zijn en dat de bepalingen van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector vlas en hennep de teelt van hennep onder bepaalde voorwaarden toestaan, met name onder de voorwaarde dat het gaat om toegelaten soorten waarvan het THC-gehalte niet hoger is dan 0,3 % (0,2 % vanaf het verkoopseizoen 2001/2002).

21 Onder die omstandigheden heeft het Halmstads tingsrätt de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Staat artikel 28 EG toe dat een lidstaat de teelt of elke andere behandeling van ‚industriehennep' die door de gemeenschapsregeling wordt toegestaan, verbiedt?

2) Zo neen, kan dan met een beroep op artikel 30 EG een uitzondering worden gemaakt in die zin dat een dergelijk verbod niet in strijd is met het gemeenschapsrecht?

3) Zo neen, kan het Zweedse verbod dan op een andere grond worden aanvaard?"

Aangaande de prejudiciële vragen

22 Met zijn drie prejudiciële vragen, die tezamen dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het gemeenschapsrecht aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling die tot gevolg heeft dat de teelt en het voorhanden hebben van industriehennep wordt verboden.

23 Om op de aldus geherformuleerde prejudiciële vragen te kunnen antwoorden, moet in eerste instantie worden uitgemaakt welke bepalingen van het gemeenschapsrecht in casu op het hoofdgeding van toepassing zijn.

24 Dienaangaande volgt uit de rechtspraak van het Hof dat, wanneer een geschil een onder een gemeenschappelijke marktordening vallende landbouwsector betreft, het probleem eerst uit dat gezichtspunt moet worden bezien, zulks vanwege de voorrang die artikel 32, lid 2, EG aan de in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid vastgestelde specifieke bepalingen toekent boven de algemene verdragsbepalingen betreffende de instelling van de gemeenschappelijke markt (zie arrest van 26 juni 1979, McCarren, 177/78, Jurispr. blz. 2161, punt 9).

25 Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat het hoofdgeding betrekking heeft op een als industriehennep aangemerkt hennepras met een maximaal THC-gehalte van 0,3 % dat volgens het Halmstads tingsrätt een door de gemeenschapsregeling toegelaten product is.

26 Op basis van de vaststellingen van de verwijzende rechter betreffende de kenmerken van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde hennep en betreffende het tijdstip waarop deze werd geteeld, namelijk in de lente van 2001, moet worden aangenomen dat de verordeningen nrs. 1308/70 en 619/71, die van toepassing waren tot en met 30 juni 2001, in casu relevant zijn.

27 Derhalve moet eerst worden onderzocht of, gelet op genoemde verordeningen, die met name de gemeenschappelijke marktordening in de sector hennep beheersen, het gemeenschapsrecht zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling die tot gevolg heeft dat de teelt en het voorhanden hebben van industriehennep wordt verboden.

28 Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak, wanneer op een bepaald gebied een verordening houdende een gemeenschappelijke marktordening is vastgesteld, de lidstaten zich dienen te onthouden van elke maatregel met de strekking daarvan af te wijken of er inbreuk op te maken (zie met name arresten van 29 november 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Jurispr. blz. 2347, punt 56; 19 maart 1998, Compassion in World Farming, C-1/96, Jurispr. blz. I-1251, punt 41; 8 januari 2002, Van den Bor, C-428/99, Jurispr. blz. I-127, punt 35, en 19 september 2002, Spanje/Commissie, C-113/00, Jurispr. blz. I-7601, punt 73).

29 Volgens vaste rechtspraak staat de totstandbrenging van een gemeenschappelijke marktordening ook niet eraan in de weg dat de lidstaten nationale regels toepassen die een andere doelstelling van algemeen belang nastreven dan de gemeenschappelijke ordening, zelfs wanneer deze regels gevolgen kunnen hebben voor de werking van de gemeenschappelijke markt in de betrokken sector (zie in die zin arresten van 1 april 1982, Holdijk e.a., 141/81—143/81, Jurispr. blz. 1299, punt 12; 6 oktober 1987, Nertsvoederfabriek Nederland, 118/86, Jurispr. blz. 3883, punt 12, en 18 december 1997, Annibaldi, C-309/96, Jurispr. blz. I-7493, punt 20).

30 Vastgesteld moet worden dat het uit de Zweedse wettelijke regeling inzake verdovende middelen voortvloeiende verbod op de teelt en het voorhanden hebben van onder de gemeenschappelijke marktordening in de sector hennep vallende industriehennep, rechtstreeks inbreuk maakt op deze gemeenschappelijke ordening.

31 Dit verbod ontneemt de in Zweden gevestigde landbouwers immers de mogelijkheid om de steun aan te vragen die bij verordening nr. 1308/70 is ingesteld en waarvan de toekenningsvoorwaarden in verordening nr. 619/71 zijn vastgesteld.

32 Vastgesteld moet tevens worden dat de Zweedse wettelijke regeling inzake verdovende middelen geen doelstelling van algemeen belang nastreeft die niet door de gemeenschappelijke marktordening in de sector hennep wordt gedekt.

33 De Zweedse regering betoogt dienaangaande dat de betrokken nationale wettelijke regeling noodzakelijk is ter bescherming van het leven en de gezondheid van personen en gerechtvaardigd is omdat cannabis volgens het Verdrag van de Verenigde Naties van 1961 inzake verdovende middelen een verdovend middel is. Volgens deze regering hebben de gemeenschapsregels inzake landbouw, zoals de regels van de gemeenschappelijke marktordening in de sector hennep, een andere doelstelling dan de Zweedse wettelijke regeling, die een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid beoogt te waarborgen.

34 Uit de eerste twee overwegingen van de considerans van verordening nr. 1430/82 volgt echter dat in het kader van de gemeenschappelijke marktordening in de sector hennep juist rekening werd gehouden met de risico's voor de gezondheid die het gebruik van verdovende middelen inhoudt.

35 Om die reden beperkt artikel 4, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1308/70 de door de Gemeenschap toegekende steun tot hennep die wordt geproduceerd

met zaad van rassen die bepaalde waarborgen bieden ten aanzien van het gehalte aan bedwelmende stoffen in het geoogste product. Deze waarborgen worden bepaald in artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 619/71, dat het maximaal toegestane THC-gehalte vaststelt voor hennep die voor gemeenschapssteun in aanmerking komt.

36 Hieruit volgt dat de verordeningen nrs. 1308/70 en 619/71 zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling als die in het hoofdgeding.

37 Onder die omstandigheden behoeft niet te worden onderzocht of andere bepalingen van gemeenschapsrecht, zoals de artikelen 28 EG tot en met 30 EG, in casu relevant zijn.

38 Gelet op het voorgaande moet op de geherformuleerde prejudiciële vragen worden geantwoord dat de verordeningen nrs. 1308/70 en 619/71 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling die tot gevolg heeft dat de teelt en het voorhanden hebben van de door de genoemde verordeningen bedoelde industriehennep wordt verboden.

Kosten

39 De kosten door de Zweedse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Halmstads tingsrätt bij beschikking van 8 november 2001 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Verordening (EEG) nr. 1308/70 van de Raad van 29 juni 1970 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector vlas en hennep, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2826/2000 van de Raad van 19 december 2000 betreffende voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor landbouwproducten op de binnenmarkt, en verordening (EEG) nr. 619/71 van de Raad van 22 maart 1971 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor het verlenen van steun voor vlas en hennep, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1420/98 van de Raad van 26 juni 1998, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling die tot gevolg heeft dat de teelt en het voorhanden hebben van de door genoemde verordeningen bedoelde industriehennep wordt verboden.

Wathelet Edward La Pergola

Jann Rosas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 januari 2003.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

M. Wathelet