DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 16 januari 2003 *

I mål C-462/01,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Halmstads tingsrätt (Sverige), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga brottmålet mot

Ulf Hammarsten,

angående tolkningen av artiklarna 28 EG och 30 EG samt av de gemenskapsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga på odling av och handel med hampa,

* Rättegångsspråk: svenska.

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Wathelet samt domarna D.A.O. Edward, A. La Pergola (referent), P. Jann och A. Rosas,

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

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Sveriges regering, genom A. Kruse, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom L. Ström, i egenskap av ombud,

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 8 oktober 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Halmstads tingsrätt har, genom beslut av den 8 november 2001 som inkom till domstolen den 3 december samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt tre frågor om tolkningen av artiklarna 28 EG och 30 EG samt om de gemenskapsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga på odling av och handel med hampa.

2 Frågorna har uppkommit i ett brottmål mot Ulf Hammarsten avseende överträdelse av narkotikalagstiftningen.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrätt som är tillämplig på odling av och handel med hampa

Bestämmelserna i EG-fördraget

3 I artikel 32.2 EG stadgas att reglerna för upprättandet av den gemensamma marknaden skall tillämpas på jordbruksprodukter, om inte annat föreskrivs i artiklarna 33 EG—38 EG. Till dessa bestämmelser hör bland annat artiklarna 28 EG—30 EG, som avser förbud mot kvantitativa import- och exportrestriktioner medlemsstaterna emellan.

4 Enligt artikel 32.3 EG är jordbruksprodukterna upptagna på den lista som återfinns i bilaga I EG. I kapitel 57 på denna lista återfinns "[m]juk hampa (Cannabis sativa), oberedd eller beredd men icke-spunnen; blånor och avfall av mjuk hampa, rivna varor härunder inbegripna".

Förordning (EEG) nr 1308/70

5 I artikel 4.1 i rådets förordning (EEG) nr 1308/70 av den 29 juni 1970 om den gemensamma organisationen av marknaden för lin och hampa (EGT L 146, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 35), i dess lydelse vid tidpunkten för de i målet vid den nationella domstolen aktuella omständigheterna, det vill säga dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 2826/2000 av den 19 december 2000 om informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter på den inre marknaden (EGT L 328, s. 2, nedan kallad förordning nr 1308/70), stadgades följande:

"Ett stödsystem skall införas för lin och hampa som odlats inom gemenskapen.

Stöd skall dock bara beviljas för hampa odlad från utsäde av sorter som erbjuder ett visst skydd, som skall fastställas, vad avser innehållet av rusframkallande ämnen i den skördade produkten.

Stödbeloppet, som skall vara enhetligt inom hela gemenskapen för var och en av dessa produkter, skall fastställas varje år."

6 Artikel 4.1 andra stycket i förordning nr 1308/70 infördes genom rådets förordning (EEG) nr 1430/82 av den 18 maj 1982 om importrestriktioner för

hampa och hampfrö och om ändring av förordning nr 1308/70 vad avser hampa (EGT L 162, s. 27). Första och andra skälen i den sistnämnda förordningen har följande lydelse:

"Det ökade narkotikamissbruket inom gemenskapen utgör sannolikt en fara för människors hälsa.

I vissa fall innehåller hampaplantans stjälk rusframkallande ämnen. Odlingen av hampa är emellertid i vissa områden inom gemenskapen av betydande vikt. Det är nödvändigt att förhindra att den fara som nämns ovan ökar genom odlingen av hampa inom gemenskapen och genom import av obearbetad hampa och hampfrö. Det stöd som beviljas enligt artikel 4 i rådets förordning (EEG) nr 1308/70... bör därför begränsas till de sorter som erbjuder tillräckligt skydd vad gäller människors hälsa. Import av hampa och hampfrö som inte erbjuder sådant skydd bör förbjudas."

Förordning (EEG) nr 619/71

7 Allmänna tillämpningsbestämmelser avseende artikel 4 i förordning nr 1308/70 har fastställts i rådets förordning (EEG) nr 619/71 av den 22 mars 1971 om allmänna bestämmelser för beviljande av stöd för lin och hampa (EGT L 72, s. 2; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 166). I artikel 3.1 tredje stycket i denna förordning, i dess lydelse vid tidpunkten för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, det vill säga dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1420/98 av den 26 juni 1998 (EGT L 190, s. 7, nedan kallad förordning nr 619/71), stadgades följande:

"Stödet skall endast beviljas för hampa som skördats efter fröbildning och som framställts av godkända frösorter som upptas i en lista som skall utarbetas enligt

det förfarande som föreskrivs i artikel 12 i förordning (EEG) nr 1308/70. Denna lista skall enbart omfatta sorter som enligt analys utförd av medlemsstaten visar att halten THC (tetrahydrocannabinol) i förhållande till provets konstant hållna viktmängd

— för beviljande av stöd för regleringsåren 1998/1999 till 2000/2001 är högst 0,3 procent,

— för beviljande av stöd för de efterföljande regleringsåren är högst 0,2 procent."

Förordning (EG) nr 1673/2000

8 I rådets förordning (EG) nr 1673/2000 av den 27 juli 2000 om den gemensamma organisationen av marknaderna för lin och hampa som odlas för fiberproduktion (EGT L 193, s. 16) fastställs de bestämmelser som är tillämpliga på denna gemensamma organisation av marknaden från och med regleringsåret 2001/2002.

9 Genom artikel 13 i förordning nr 1673/2000 upphävs förordningarna nr 1308/70 och nr 619/71 från och med den 1 juli 2001. I artikel 16 i förordningen i fråga stadgas att de sålunda upphävda förordningarna fortfarande är tillämpliga vad gäller bland annat regleringsåret 2000/2001, vilket enligt artikel 12.3 i förordning nr 1673/2000 slutar den 30 juni 2001.

Svensk rätt rörande narkotika

Narkotikastrafflagen

10 Enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) är det förbjudet att framställa eller på annat sätt inneha narkotika utan att ha tillstånd till detta. Enligt 6 § samma lag skall narkotika som har framställts eller innehafts utan tillstånd förklaras förverkad.

Lagen om kontroll av narkotika

11 Enligt 2 § i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika får narkotika "importeras, tillverkas, exporteras, bjudas ut till försäljning, överlåtas eller innehas endast för medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget".

12 Av 4—8 §§ i denna lag följer bland annat att det för framställning av narkotikaklassade produkter krävs tillstånd av Läkemedelsverket. Sådant tillstånd medges av skäl som anges i 2 § i samma lag.

13 Användning av hampa för industriellt ändamål anses inte utgöra ett sådant samhällsnyttigt ändamål som kan ligga till grund för ett tillstånd att odla hampa.

Förordningen om kontroll av narkotika

14 Förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika innehåller en definition av begreppet narkotika. I förordningen anges bland annat i fråga om cannabis att därmed "förstås de ovanjordiska delarna av varje växt av släktet Cannabis (med undantag av frön), från vilka hartset icke blivit extraherat och oavsett under vilka benämningar de förekommer". Hampans THC-halt nämns inte på något sätt i den nämnda förordningen som ett relevant bedömningskriterium för att avgöra huruvida den skall klassas som narkotika.

15 Förbudet i den svenska lagstiftningen avser inte import, saluföring och innehav av produkter som uppstår vid bearbetning av hampa, såsom hampfiber och hampolja.

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

16 Ulf Hammarsten ansökte hos Läkemedelsverket om tillstånd att odla hampa (Cannabis sativa) för industriellt bruk. Ansökan avslogs med motiveringen att hans ansökan inte uppfyllde kraven enligt 2 § i lagen om kontroll av narkotika.

17 Ulf Hammarsten odlade ändå under våren 2001 industrihampa på sin gård i Laholms kommun (Sverige). Odlingen uppgick till cirka 1 hektar.

18 Plantorna togs i beslag med stöd av den svenska narkotikalagstiftningen.

19 I Halmstads tingsrätt yrkade åklagaren förverkande av i beslag tagen industrihampa under åberopande av att den utgjorde narkotika, eftersom samtliga växter av släktet hampa, inklusive industrihampa, anses utgöra narkotika enligt den svenska lagstiftningen. Ulf Hammarsten gjorde gällande att den beslagtagna hampan uteslutande härrörde från frösorter med en högsta THC-halt på 0,3 procent, och att dessa var avsedda för industriellt bruk. Fråga uppkom huruvida svensk narkotikalagstiftning står i strid med gemenskapsrätten.

20 Halmstads tingsrätt har i sin begäran om förhandsavgörande i detta hänseende påpekat att de beslagtagna hampaplantorna är jordbruksprodukter som omfattas av fördraget och att odling av hampa är tillåten enligt de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden för lin och hampa under vissa förutsättningar, bland annat att det skall vara fråga om godkända sorter med en THC-halt som inte överstiger 0,3 procent (0,2 procent från och med regleringsåret 2001/2002).

21 Under dessa omständigheter beslutade Halmstads tingsrätt att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till EG-domstolen:

"1) Medger artikel 28 i Romfördraget att ett medlemsland förbjuder odling och annan hantering av så kallad industrihampa, som godkänts enligt EG:s förordningar?

2) Om så inte är fallet, kan ett undantag ändå ske med hänvisning till artikel 30 i Romfördraget innebärande att ett sådant förbud inte strider mot EG-rätten?

3) Om så inte är fallet, kan det svenska förbudet godtas på annan grund?"

Tolkningsfrågorna

22 Den hänskjutande domstolen har ställt de tre frågorna, som skall prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida gemenskapsrätten skall tolkas så, att den utgör hinder för nationell lagstiftning som har som verkan att odling och innehav av industrihampa förbjuds.

23 För att besvara de sålunda omformulerade tolkningsfrågorna skall det först avgöras vilka gemenskapsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga i målet vid den nationella domstolen.

24 Det följer av domstolens rättspraxis att i en tvist rörande en sektor som omfattas av en gemensam marknadsorganisation måste den uppkomna frågan först prövas ur denna synvinkel, med beaktande av det företräde som genom artikel 32.2 EG tillförsäkras de särskilda bestämmelser som har utfärdats inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken framför fördragets allmänna bestämmelser om upprättandet av den gemensamma marknaden (se dom av den 26 juni 1979 i mål 177/78, McCarren, REG 1979, s. 2161, punkt 9; svensk specialutgåva, volym 4, s. 463).

25 Det framgår emellertid av beslutet om hänskjutande att målet vid den nationella domstolen avser en hampsort som kvalificeras som industrihampa. Denna hampsort har en maximal THC-halt på 0,3 procent och är enligt Halmstads tingsrätt tillåten enligt gemenskapslagstiftningen.

26 Mot bakgrund av vad den hänskjutande domstolen har konstaterat avseende egenskaperna hos den hampa som är i fråga i det mål som är anhängigt vid den och den tidpunkt då denna hampa odlades, det vill säga under våren 2001, finner domstolen att förordningarna nr 1308/70 och nr 619/71, som var tillämpliga till och med den 30 juni 2001, är relevanta i målet vid den nationella domstolen.

27 Det skall därmed i första hand prövas utifrån de nämnda förordningarna, som bland annat reglerar den gemensamma organisationen av marknaden för hampa, huruvida gemenskapsrätten utgör hinder för nationell lagstiftning som har som verkan att odling och innehav av industrihampa förbjuds.

28 I detta hänseende erinrar domstolen om att medlemsstaterna när det föreligger en förordning om gemensam organisation av marknaden inom en viss sektor enligt fast rättspraxis är skyldiga att avhålla sig från alla åtgärder som skulle kunna avvika från förordningen eller äventyra dess verkan (se bland annat dom av den 29 november 1978 i mål 83/78, Pigs Marketing Board, REG 1978, s. 2347, punkt 56, svensk specialutgåva, volym 4, s. 243, av den 19 mars 1998 i mål C-1/96, Compassion in World Farming, REG 1998, s. I-1251, punkt 41, av den 8 januari 2002 i mål C-428/99, Van den Bor, REG 2002, s. I-127, punkt 35, och av den 19 september 2002 i mål C-113/00, Spanien mot kommissionen, REG 2002, s. I-7601, punkt 73).

29 Det följer likaså av fast rättspraxis att upprättandet av en gemensam organisation av marknaden inte hindrar medlemsstaterna från att tillämpa nationella regler som har andra allmännyttiga syften än vad den gemensamma organisationen har, även om dessa regler kan inverka på den gemensamma marknadens funktion på det berörda området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 april 1982 i de förenade målen 141/81—143/81, Holdijk m.fl., REG 1982, s. 1299, punkt 12, svensk specialutgåva, volym 6, s. 359, av den 6 oktober 1987 i mål 118/86, Nertsvoederfabriek Nederland, REG 1987, s. 3883, punkt 12, och av den 18 december 1997 i mål C-309/96, Annibaldi, REG 1997, s. I-7493, punkt 20).

30 Domstolen konstaterar för det första att förbudet enligt den svenska narkotikalagstiftningen mot att odla och inneha sådan industrihampa som omfattas av den gemensamma organisationen av marknaden för hampa, direkt inverkar på denna gemensamma organisation.

31 Detta förbud fråntar jordbrukare som är etablerade i Sverige alla möjligheter att ansöka om sådant stöd som föreskrivs i förordning nr 1308/70, för vilket förutsättningarna för beviljande fastställs i förordning nr 619/71.

32 Domstolen konstaterar för det andra att den svenska narkotikalagstiftningen inte har något allmännyttigt syfte som den gemensamma organisationen av marknaden för hampa inte har.

33 Den svenska regeringen har i detta hänseende gjort gällande att den ifrågavarande nationella lagstiftningen är nödvändig för att uppnå målet att skydda människors liv och hälsa och att den är motiverad av den anledningen att cannabis utgör narkotika enligt Förenta nationernas narkotikakonvention av år 1961. Enligt denna regering är syftet med de gemenskapsrättsliga reglerna på jordbruksområdet, såsom reglerna om den gemensamma organisationen av marknaden för hampa, ett annat än syftet med den svenska lagstiftningen, som är att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå.

34 Det följer dock av de två första skälen i förordning nr 1430/82 just att den fara för människors hälsa som användning av narkotika innebär har beaktats inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för hampa.

35 I detta hänseende föreskrivs i artikel 4.1 andra stycket i förordning nr 1308/70 att stöd från gemenskapen endast skall beviljas för hampa odlad från utsäde av sorter

som erbjuder ett visst skydd vad avser innehållet av rusframkallande ämnen i den skördade produkten. Detta skydd preciseras närmare i artikel 3.1 tredje stycket i förordning nr 619/71. I denna bestämmelse fastställs den högsta tillåtna THC-halten för sådan hampa för vilken stöd från gemenskapen kan beviljas.

36 Härav följer att förordningarna nr 1308/70 och nr 619/71 utgör hinder för sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

37 Vid sådant förhållande är det inte nödvändigt att pröva huruvida andra gemenskapsrättsliga bestämmelser, såsom artiklarna 28 EG—30 EG, är relevanta i förevarande mål.

38 Mot bakgrund av ovanstående skall tolkningsfrågorna, såsom de omformulerats, besvaras så, att förordningarna nr 1308/70 och nr 619/71 skall tolkas så, att de utgör hinder för nationell lagstiftning som har som verkan att odling och innehav av sådan industrihampa som avses i de nämnda förordningarna förbjuds.

Rättegångskostnader

39 De kostnader som har förorsakats den svenska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 8 november 2001 har ställts av Halmstads tingsrätt — följande dom:

Rådets förordning (EEG) nr 1308/70 av den 29 juni 1970 om den gemensamma organisationen av marknaden för lin och hampa, i ändrad lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 2826/2000 av den 19 december 2000 om informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter på den inre marknaden, och rådets förordning (EEG) nr 619/71 av den 22 mars 1971 om allmänna bestämmelser för beviljande av stöd för lin och hampa, i ändrad lydelse enligt förordning (EG) nr 1420/98 av den 26 juni 1998 skall tolkas så, att de utgör hinder för nationell lagstiftning som har som verkan att odling och innehav av sådan industrihampa som avses i de nämnda förordningarna förbjuds.

Wathelet Edward La Pergola

Jann Rosas

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 januari 2003.

R. Grass M. Wathelet

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen