Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 21. března 2024[1]

Věc C-793/22

Biohemp Concept SRL
proti
Direcția pentru Agricultură Județeană Alba

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Curtea de Apel Alba Iulia (odvolací soud v Alba Iulia, Rumunsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Společná zemědělská politika – Nařízení (EU) č. 1307/2013 a č. 1308/2013 – Pěstování konopí – Pojem ‚zemědělská plocha' – Vyloučení půdy zabrané budovami a zařízeními pro zemědělství a chov zvířat určenými pro potřeby zemědělské produkce – Zákaz pěstování konopí v hydroponických systémech v uzavřených prostorech – Zvýšení obsahu kanabidiolu (CBD) v konopí – Ochrana veřejného zdraví"

1. Pěstování konopí je v rámci společné zemědělské politiky (dále jen „SZP") povoleno s určitými omezeními, jejichž smyslem je zaručit, že budou pěstovány pouze odrůdy, které vzhledem k nízkému obsahu psychoaktivních kanabinoidů nebudou vhodné k výrobě marihuany a obdobných omamných látek.

2. V tomto řízení o předběžné otázce se má Soudní dvůr vyjádřit k tomu, zda je opatření přijaté rumunskými orgány, které zakazuje pěstování konopí v hydroponických systémech v uzavřených prostorech, jež jsou k tomu určeny, slučitelné s unijním právem.

[1] – Původní jazyk: španělština.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Nařízení (EU) č. 1307/2013 [2]

3. V bodě 28 odůvodnění je uvedeno:

„Pokud jde o konopí, měla by být zachována zvláštní opatření s cílem zajistit, aby mezi plodiny, na které lze poskytnout základní platbu, nebyly zařazeny nedovolené plodiny, a nedošlo tak k poškození trhu s konopím. Platby by proto měly být i nadále poskytovány pouze na plochy oseté odrůdami konopí, které poskytují určité záruky ohledně jeho obsahu psychotropních látek."

4. Článek 4, nadepsaný „Definice a související ustanovení", stanoví:

„1. Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[…]

c) ‚zemědělskou činností':

   i) produkce, chov zvířat nebo pěstování zemědělských plodin včetně sklizně, dojení, plemenářské činnosti a chovu zvířat pro zemědělské účely

   […]

d) ‚zemědělskými produkty': produkty, s výjimkou produktů rybolovu, uvedené v příloze I Smluv a rovněž bavlna;

e) ‚zemědělskou plochou': jakákoli plocha orné půdy, trvalých travních porostů a stálých pastvin nebo trvalých kultur;

f) ‚ornou půdou': půda obdělávaná za účelem produkce plodin nebo plochy, které jsou k dispozici pro rostlinnou výrobu, ale jsou ponechány ladem, včetně ploch, které byly vyčleněny v souladu s články 22, 23 a 24 nařízení (ES) č. 1257/1999, s článkem 39 nařízení (ES) č. 1698/2005 a článkem 29 nařízení (EU) č. 1305/2013, bez ohledu na to, zda se tato půda nachází ve sklenících nebo pod pevným či mobilním krytem, či nikoli;

[…]"

5. Článek 32, nadepsaný „Aktivace platebních nároků", stanoví:

„1. Podpora v režimu základní platby se poskytuje zemědělcům po aktivaci platebních nároků na způsobilé hektary prostřednictvím ohlášení v souladu s čl. 33 odst. 1 v členském státě, kde byla přiznána. […]

[2] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 608).

2. Pro účely této hlavy se ‚způsobilým hektarem' rozumí:

a) jakákoli zemědělská plocha zemědělského podniku, včetně ploch, které ke dni 30. června 2003 nebyly v dobrém zemědělském stavu v členských státech, které přistoupily k Unii dne 1. května 2004 a které se při přistoupení rozhodly používat režim jednotné platby na plochu, která je využívána k zemědělské činnosti, nebo pokud je plocha rovněž využívána k nezemědělské činnosti, která je převážně využívána k zemědělské činnosti […]

[…]

3. Pro účely odst. 2 písm. a:

a) pokud je zemědělská plocha zemědělského podniku využívána také k nezemědělské činnosti, považuje se tato plocha za plochu využívanou převážně k zemědělské činnosti, pakliže lze uvedenou zemědělskou činnost vykonávat bez podstatného omezení intenzitou, povahou, trváním a harmonogramem nezemědělské činnosti;

b) mohou členské státy vypracovat seznam ploch, které jsou převážně využívány k nezemědělské činnosti.

Členské státy stanoví kritéria pro provádění tohoto odstavce na svém území.

4. Plochy lze považovat za způsobilé pro podporu, pouze pokud splňují podmínky definice způsobilého hektaru po celý kalendářní rok, s výjimkou případu vyšší moci nebo mimořádných okolností.

[…]

Plochy využívané k produkci konopí je možné považovat za způsobilé hektary pouze tehdy, pokud obsah tetrahydrokanabinolu v použitých odrůdách nepřesahuje 0,2 %."

2. Nařízení (EU) č. 1308/2013[3]

6. Článek 1, nadepsaný „Oblast působnosti", stanoví:

„1. Tímto nařízením se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty, kterými se rozumí všechny produkty uvedené v příloze I Smluv s výjimkou produktů rybolovu a akvakultury, jak jsou vymezeny v právních aktech Unie o společné organizaci trhů s produkty rybolovu a akvakultury.

2. Zemědělské produkty vymezené v odstavci 1 jsou rozděleny do těchto odvětví podle příslušných částí přílohy I:

[…]

h) len a konopí, část VIII;

[3] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 671).

[…]“

7. V části VIII přílohy I, nadepsané „Seznam produktů uvedených v čl. 1 odst. 2“, je „Konopí (*Cannabis sativa L.*)“ uvedeno s kódem KN 5302.

8. Článek 189, nadepsaný „Dovoz konopí“, stanoví:

„1. Do Unie se mohou dovážet níže uvedené produkty pouze za předpokladu, že jsou splněny tyto podmínky:

a) surové pravé konopí kódu KN 5302 10 00 splňující podmínky stanovené v čl. 32 odst. 6 a čl. 35 odst. 3 nařízení (EU) č. 1307/2013;

b) semena odrůd konopí kódu KN ex 1207 99 20 určená k výsevu, u kterých je prokázáno, že obsah tetrahydrokanabinolu v dané odrůdě nepřesahuje hodnotu stanovenou podle čl. 32 odst. 6 a čl. 35 odst. 3) nařízení (EU) č. 1307/2013;

c) semena konopí kódu KN 1207 99 91, která nejsou určena k výsevu a jsou dovážená výhradně dovozci schválenými členským státem, aby se zajistilo, že tato semena nebudou určena k výsevu.

2. Tento článek se použije, aniž jsou dotčena přísnější pravidla přijatá členskými státy v souladu se Smlouvou o fungování EU a v souladu se závazky vyplývajícími z Dohody WTO o zemědělství.“

B. Rumunské právo

1. Zákon č. 18/1991 o vlastnictví pozemků [4]

9. Článek 2 písm. a) stanoví:

„V závislosti na účelu využití se rozlišují následující typy půdy:

a) půda k zemědělskému využití a konkrétně:

– produktivní zemědělská půda – orná půda, vinice, ovocné sady, révové a ovocné školky, chmelnice a morušové sady, pastviny, louky, skleníky, fóliovníky, osevy a jiné podobné struktury;

– půdy s lesní vegetací, pokud nejsou součástí lesního hospodářství, zalesněné pastviny;

– půda zabraná budovami a zařízeními pro zemědělství a chov zvířat, zařízení pro chov ryb a zlepšování vlastností půdy, technické a zemědělské cesty, plošiny a skladovací plochy, které slouží potřebám zemědělské produkce;

– neproduktivní půda, kterou lze upravit a využívat pro zemědělskou produkci.“

[4] – Legea nr. 18/1991, din 19 februarie 1991, a fondului funciar (zákon č. 18/1991 ze dne 19. února 1991 o vlastnictví pozemků) (Monitorul Oficial al României, část I, č. 1, ze dne 5. ledna 1998) a následné změny. Dále jen „zákon č. 18/1991“.

2. Zákon č. 339/2005 [5]

10. Článek 12 stanoví:

„(1) Pěstování rostlin obsahujících látky, které podléhají kontrole podle vnitrostátních právních předpisů, je povoleno pouze v případě, že jsou zpracovávány pro technické účely, pro výrobu stonků, vláken, semen a oleje, pro lékařské a vědecké účely, a pouze se souhlasem Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale (ministerstvo zemědělství, lesnictví a rozvoje venkova, Rumunsko), prostřednictvím okresních ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova nebo města Bukurešť, na základě ročních odhadů stanovených v souladu s čl. 42 odst. 1 písm. e) tohoto zákona a metodickými pravidly pro jeho provádění.

[…]

(4) Autorizovaní pěstitelé konopí a opiového máku jsou povinni osít půdu, kterou vlastní, pouze osivem odrůd registrovaných v Catalogul oficial al soiurilor și hibrizilor de plante de cultură din România (Úřední katalog odrůd a hybridů plodin Rumunska) nebo v Cataloagele Comunităților Europene (Katalogy Evropských společenství), produkovaným zařízeními, která mají povolení ministerstva zemědělství, lesnictví a rozvoje venkova, a to prostřednictvím územních orgánů pro kontrolu a certifikaci osiva.“

3. Prováděcí nařízení k zákonu č. 339/2005 [6]

11. Článek 4 odst. 5 písm. b) stanoví:

„Pro získání povolení k pěstování rostlin obsahujících omamné a psychotropní látky, pro použití v průmyslu nebo potravinářství, ve vědeckých nebo technických oborech nebo pro produkci osiva musí pěstitelé podat žádost na okresní zemědělské ředitelství nebo zemědělské ředitelství města Bukurešť […] K žádosti musí být přiloženy následující dokumenty v originále a kopii v závislosti na účelu povolení:

[…]

b) vlastnický titul, protokoly/osvědčení o držbě nebo jiné listiny dokládající oprávněné užívání dané rozlohy zemědělské půdy;

[…]“

[5] – Legea nr. 339 din 29 noiembrie 2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (Monitorul Oficial al României, část I, č. 1095, ze dne 5. prosince 2005) (zákon č. 339 ze dne 29. listopadu 2005 o právním režimu omamných a psychotropních rostlin, látek a přípravků). Dále jen „zákon č. 339/2005“.

[6] – Normele metodologice din 22 decembrie 2006 de aplicare a prevederilor Legii nr. 339/2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (Nařízení ze dne 22. prosince 2006 k provedení zákona č. 339/2005 o právním režimu omamných a psychotropních rostlin, látek a přípravků), schválené Hotărârea Guvernului nr. 1915/2006 (Monitorul Oficial al României, část I, č. 18, ze dne 11. ledna 2007) v pozměněném znění. Dále jen „prováděcí nařízení k zákonu č. 339/2005“.

II. Skutkový stav, spor a předběžné otázky

12. Dne 14. ledna 2021 požádala společnost Biohemp Concept SRL (dále jen „Biohemp“) Ředitelství pro zemědělství okresu Alba (dále jen „okresní úřad“) o povolení pěstovat konopí (*Cannabis sativa*) na ploše o rozloze 0,54 hektaru.

13. Dne 27. ledna 2021 vydal okresní úřad povolení pouze na plochu o rozloze 0,50 hektaru. Odmítl udělit povolení na zbývající plochu o rozloze 0,04 hektaru, neboť tato plocha není zemědělskou půdou, ale stavbou pro zemědělství a chov zvířat, která nesplňuje podmínky čl. 4 odst. 5 písm. b) prováděcího nařízení k zákonu č. 339/2005.

14. Biohemp podala proti rozhodnutí ze dne 27. ledna 2021 stížnost, kterou okresní úřad dne 17. února 2021 zamítl.

15. Dne 13. dubna 2021 podala Biohemp žalobu k Tribunalul Alba (soud v Albě, Rumunsko), jejímž prostřednictvím se domáhala vydání povolení pro celou plochu o rozloze 0,54 hektaru.

16. Soud prvního stupně zamítl žalobu, kterou podala Biohemp, a to v podstatě na základě argumentů týkajících se použití vnitrostátních právních předpisů [7].

17. Biohemp podala odvolání ke Curtea de Apel Alba Iulia (odvolací soud v Albě Iulii, Rumunsko), v němž poukázala na několik relevantních bodů, a sice že hodlá v chráněném prostoru o rozloze 400 m^2, s hydroponickým systémem, pěstovat konopí s povoleným obsahem tetrahydrokanabinolu [8] do 0,2 %.

18. V témže duchu Biohemp tvrdí, že pěstováním konopí v chráněném prostoru se získávají rostliny s obsahem kanabidiolu [9] 12 až 14 %, kdežto konopí pěstované v otevřeném prostranství (na zemědělské půdě) má obsah CBD do 1 %. Zpracovatelé konopí raději nakupují hlavně konopí pěstované v chráněném prostoru, a to kvůli mnohem vyššímu obsahu CBD.

19. Na základě těchto údajů vychází podané odvolání jak z důvodů souvisejících s vnitrostátním právem [10], tak z unijního práva. Co se týče posledně jmenovaného práva, Biohemp odkazuje na judikaturu v něm obsaženou [11] a kromě toho uvádí, že žádný z unijních právních předpisů nevyžaduje, aby bylo konopí pěstováno výhradně na volném prostranství, a umožňuje jeho pěstování v chráněném prostoru, tedy ve sklenících, fóliovnících apod. Omezením pěstování

[7] – Soud prvního stupně považoval za irelevantní, že Biohemp má v užívání celou plochu o rozloze 0,54 hektaru zapsanou v zemědělském rejstříku, neboť použitelná pravidla se týkají zákonného využití „rozlohy zemědělské půdy“. Halu nelze považovat za rozlohu zemědělské půdy ve smyslu čl. 4 odst. 5 písm. b) prováděcího nařízení k zákonu č. 339/2005. Tento článek neodkazuje na půdu „k zemědělskému využití“, nýbrž *stricto sensu* na produktivní zemědělskou půdu uvedenou v čl. 2 písm. a) první odrážce zákona č. 18/1991.

[8] – Dále jen „THC“.

[9] – Dále jen „CBD“.

[10] – Podle názoru společnosti Biohemp nestanoví zákon č. 339/2005 žádné omezení, pokud jde o místo pěstování konopí. Prováděcí nařízení k tomuto zákonu se netýkají pojmu „produktivní zemědělská půda“, nýbrž pouze pojmu „zemědělská půda“. Proto je výklad *in extenso* pojmu „zemědělská půda“ ve smyslu půdy k zemědělskému využití, jak je uvedena v čl. 2 písm. a) zákona č. 18/1991, správný. Kromě toho, ačkoli měla hala o rozloze 400 m^2 v době, kdy byla postavena a zapsána do katastru nemovitostí, využití pro zemědělství a chov zvířat, v současné době je rekonstruována a využívána jako chráněný prostor pro pěstování rostlin. Vyplývá to z osvědčení o zápisu do zemědělského rejstříku vydaného Obecním úřadem v Pianu (Rumunsko).

[11] – Biohemp se dovolává rozsudků ze dne 16. ledna 2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33; dále jen „rozsudek Hammarsten“); a ze dne 19. listopadu 2020, B. S. a C. A. (Uvádění CBD na trh) [C-663/18, EU:C:2020:938; dále jen „rozsudek B. S. a C. A. (Uvádění CBD na trh)]“, jakož i usnesení ze dne 11. července 2008, Babanov (C-207/08, EU:C:2008:407).

konopí na volná prostranství odmítá okresní úřad uznat odvětví, které již bylo uznáno Evropskou komisí, a v důsledku toho znemožňuje rumunským zemědělcům přístup na vnitřní trh, což je v rozporu s ustanoveními SFEU.

20. Okresní úřad napadá návrhová žádání společnosti Biohemp, přičemž se dovolává argumentů vycházejících z vnitrostátního [12] i unijního práva. V souvislosti s posledně jmenovanými argumenty tvrdí v podstatě, že:

– konopí s obsahem THC nižším než 0,2 % pěstované v Rumunsku a sledované Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (ministerstvo zemědělství a rozvoje venkova, Rumunsko) je polní plodinou vytvořenou v souladu s technologií pěstování podle odborné literatury, kde jsou zaručeny podmínky rostliny s ohledem na klima a půdu;

– z postupu A pro odběr vzorků pro stanovení obsahu THC, jak je stanoven v příloze III bodech 2.1, nadepsaném „Vzorky“, a 2.2, nadepsaném „Velikost vzorku“, nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014 [13] vyplývá, že pěstování konopí probíhá na poli.

21. Za těchto okolností pokládá Curtea de Apel Alba Iulia (odvolací soud v Albě Iulii) Soudnímu dvoru tuto předběžnou otázku:

„Musí být nařízení č. 1307/2013 a č. 1308/2013, jakož i články 35, 36 a 38 SFEU vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě v rozsahu, v němž zakazuje pěstování konopí (*Cannabis sativa*) v hydroponických systémech v uzavřených prostorech, které jsou k tomu určeny?“

III. Řízení před Soudním dvorem

22. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla zapsána do rejstříku Soudního dvora dne 29. prosince 2022.

23. Písemná vyjádření předložily rumunská vláda a Evropská komise [14]. Oba tyto subjekty se společně s Biohemp zúčastnily jednání konaného dne 25. ledna 2024.

[12] – Pro účely udělení povolení použitelná pravidla stanoví předložení určitých listin vydaných v souvislosti s produktivní zemědělskou půdou, a nikoliv se stavbami. Pojem „zemědělská půda“ musí být vykládán *stricto sensu*, tedy ve smyslu produktivní zemědělské půdy podle zákona č. 18/1991. Pokud by se vykládal *in extenso*, znamenalo by to, že konopí lze pěstovat i na jiných kategoriích půdy k zemědělskému využití (např. na půdě s lesním porostem nebo na neproduktivní půdě), což není možné. Zemědělská půda se liší od půdy zabrané stavbami a zařízeními pro zemědělství a chov zvířat, které jsou podkategoriemi kategorie půdy k zemědělskému využití.

[13] – Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky, a kterým se mění příloha X uvedeného nařízení (Úř. věst. 2014, L 181, s. 1). Příloha III, nadepsaná „Metoda Unie pro kvantitativní určení obsahu delta-9-tetrahydrokannabinolu v odrůdách konopí“, byla vložena prostřednictvím nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/1155 ze dne 15. února 2017, kterým se mění nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014, pokud jde o kontrolní opatření týkající se pěstování konopí […], a kterým se mění příloha X nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 (Úř. věst. 2017, L 167, s. 1).

[14] – Okresní úřad předložil písemné vyjádření po uplynutí lhůty, a proto jej Soudní dvůr odmítl.

IV. Posouzení

A. Přípustnost

24. Rumunská vláda tvrdí, že předběžná otázka je nepřípustná v rozsahu, v němž se týká výkladu článků 35 a 36 SFEU. Na podporu své námitky odkazuje na judikaturu Soudního dvora týkající se čistě vnitrostátních situací [15], jakož i toho, že předkládací rozhodnutí neobsahuje žádná vysvětlení souvislosti obou těchto článků s daným sporem.

25. Podle názoru Soudního dvora je obecným pravidlem, že ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti základních svobod nejsou v zásadě použitelná na situaci, v níž se všechny prvky nachází pouze uvnitř jednoho členského státu [16]. Toto obecné pravidlo připouští nicméně čtyři výjimky, v nichž lze požádat o výklad ustanovení unijního práva i ve vnitrostátní situaci. Charakteristiky těchto výjimek jsou popsány v rozsudku Ullens de Schooten [17] a není nutné je při této příležitosti opakovat.

26. Pro účely usnadnění výkladu unijního práva v čistě vnitrostátní situaci Soudní dvůr požaduje, aby byly z předkládacího rozhodnutí patrné konkrétní prvky umožňující určit souvislost mezi předmětem či okolnostmi sporu, v nichž se veškeré jejich prvky nacházejí uvnitř členského státu, a ustanoveními unijního práva, jejichž výklad je požadován.

27. Je tedy věcí předkládajícího soudu, aby určil, do jaké míry existuje v daném sporu, navzdory jeho čistě vnitrostátní povaze, souvislost s ustanoveními unijního práva týkajícími se základních svobod, z níž by vyplývalo, že pro vyřešení sporu je nezbytný výklad, který je požadován v rámci řízení o předběžné otázce [18].

28. V této věci by mohly být teoreticky dotčeny svoboda usazování (rumunská právní úprava zakazuje, aby pěstitelé konopí vykonávali samostatnou ekonomickou činnost v uzavřených prostorech) a volný pohyb zboží (Biohemp by nemohla v těchto prostorech pěstovat konopí za účelem vývozu do jiných členských států, v nichž existuje poptávka po tomto produktu).

29. Předkládací rozhodnutí neobsahuje nicméně žádné úvahy, které by se týkaly nutnosti podat výklad článků 35 a 36 SFEU (ani článku 49 SFEU, který se týká svobody usazování). Předkládající soud pouze zmiňuje, že Biohemp uzavřela podle svého tvrzení smlouvy o prodeji svého konopí se zpracovateli usazenými v jiných členských státech.

30. Za těchto podmínek není možné, aby Soudní dvůr poskytl předkládajícímu soudu výklad článků 35 a 36 SFEU, který by byl užitečný k vyřešení sporu [19], a předběžná otázka je tedy nepřípustná v rozsahu, v němž se týká těchto článků.

31. Rumunská vláda se dovolává téže nepřípustnosti i ve vztahu k výkladu článku 38 SFEU, avšak její námitku nelze přijmout.

[15] – Rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 55). Dále jen „rozsudek Ullens de Schooten“.

[16] – Rozsudek Ullens de Schooten, bod 47; a ze dne 18. ledna 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, bod 50).

[17] – Rozsudek Ullens de Schooten, body 50 až 53. Viz rovněž rozsudek ze dne 20. září 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, bod 20).

[18] – Rozsudky Ullens de Schooten, body 54 a 55, a ze dne 2. března 2023, Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146, body 50 a 51).

[19] – Rozsudky ze dne 19. dubna 2018, Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, bod 22), a ze dne 2. září 2021, Irish Ferries (C-570/19, EU:C:2021:664, bod 133).

32. Článek 38 SFEU je prvním z ustanovení primárního práva upravujících SZP, jejíž cíle stanoví článek 39 SFEU. Pro toto řízení o předběžné otázce jsou oba tyto články relevantní na rozdíl od výše uvedených, neboť představují referenční rámec pro podání výkladu nařízení č. 1307/2013 a č. 1308/2013, o nějž žádá předkládající soud. Pro účely použití pravidel SZP není podstatné, že se jedná o čistě vnitrostátní situaci.

33. Na jednání Biohemp tvrdila, že požádala o povolení pěstovat konopí na ploše o rozloze 0,54 hektaru [20], avšak připustila, že nepožádala o přímou platbu stanovenou v nařízení č. 1307/2013.

34. Ve světle tohoto prohlášení je třeba si položit otázku, zda je k vyřešení sporu nutné, aby Soudní dvůr podal, jak žádá předkládající soud, výklad ustanovení obsažených v nařízení č. 1307/2013, které stanoví přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci SZP.

35. Je v zásadě věcí vnitrostátního soudu, aby posoudil nezbytnost otázek, které pokládá za účelem vyřešení sporu [21]. Soudní dvůr může nicméně tyto otázky odmítnout, považuje-li je za hypotetické nebo za pro daný účel irelevantní [22].

36. Rumunské právní předpisy požadují povolení k pěstování konopí, neboť tento produkt obsahuje ve větší či menší míře psychotropní látky, které mohou být použity k výrobě drog. Ustanovení nařízení č. 1307/2013 by se na toto povolení použila, pokud by Biohemp současně či následně požádala o přímou platbu pro svůj zemědělský podnik.

37. Pokud naopak podnik, který žádá o povolení k pěstování, nežádá o přímou platbu, kterou stanoví nařízení č. 1307/2013, bylo by možné tvrdit, že se toto nařízení stává nepoužitelným a jeho výklad není pro vyřešení sporu užitečný. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce by tedy byla nepřípustná v rozsahu, v němž se týká výkladu tohoto nařízení.

38. Soudní dvůr by se mohl vyhnout tomuto prohlášení nepřípustnosti a podat předkládajícímu soudu výklad nařízení č. 1307/2013, pokud by měl za to, že existuje *nezbytná* souvislost mezi žádostí o povolení k pěstování konopí a hmotněprávním režimem vyplývajícím ze zmíněného nařízení.

39. Jak bude vysvětleno níže, k tomu, aby bylo možné dospět k takovému závěru, je nutné, aby se mělo za to, že podmínky pro přístup k přímé platbě na produkci konopí jsou použitelné na povolení k tomuto pěstování dokonce i v případě, že *producent o tuto platbu nežádá*, jedná-li se o rostlinu, jejíž odrůdy mohou být použity k výrobě drog a jež nesmí být pěstována volně a bez dohledu správních orgánů.

[20] – Jak již bylo uvedeno výše, okresní úřad udělil toto povolení pouze na pozemek (0,50 hektaru) na otevřeném prostranství, nikoli však na uzavřený prostor (0,04 hektaru) určený k vnitřnímu pěstování konopí v hydroponických systémech.

[21] – Je pouze věcí vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci nezbytnost a relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru (rozsudky ze dne 26. května 2011, Stichting Natuur en Milieu a další, C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, bod 47; ze dne 9. září 2015, X a van Dijk, C-72/14 a C-197/14, EU:C:2015:564, bod 57, a ze dne 12. května 2021, Altenrhein Luftfahrt, C-70/20, EU:C:2021:379, bod 25).

[22] – Soudní dvůr rozhodl opakovaně v tom smyslu, že postup zavedený článkem 267 SFEU je nástrojem spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, díky němuž Soudní dvůr poskytuje vnitrostátním soudům výklad unijního práva, jenž je pro ně nezbytný k vyřešení sporů, které mají tyto soudy rozhodnout, a že důvodem existence žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce není vydávání konzultativních stanovisek k obecným nebo hypotetickým otázkám, ale potřeba skutečného vyřešení sporu [rozsudky ze dne 22. března 2022, Prokurator Generalny (Kárné kolegium Nejvyššího soudu – Jmenování), C-508/19, EU:C:2022:201, body 60 až 62, a ze dne 9. ledna 2024, G a další (Jmenování soudců obecných soudů v Polsku), C-181/21 a C-269/21, EU:C:2024:1, body 62 a 64].

40. Připouštím, že uznání takové souvislosti není snadné, avšak mám za to, že neexistuje jiná možnost, jak prohlásit předběžnou otázku za přípustnou v rozsahu, v němž se týká výkladu nařízení č. 1307/2013. Pro případ, že by Soudní dvůr dospěl k témuž závěru, se vyjádřím k tomuto nařízení.

41. Vzhledem k tomu, že předkládající soud žádá i o výklad nařízení č. 1308/2013, jehož čl. 1 odst. 2 písm. h) a čl. 189 odst. 2 se týkají konkrétně pěstování konopí, je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce každopádně přípustná v rozsahu, v němž se týká tohoto nařízení.

B. K věci samé

42. Konopí (*Cannabis sativa L.*) je jedním z druhů čeledi *cannabaceae*. Tyto rostliny mají vysoký obsah různých typů fytokanabinoidů, jež jsou soustředěny ve viskózní míze vznikající v glandulárních strukturách známých pod názvem trichomy.

43. Ze získaných informací [23] vyplývá, že konopí obsahuje dva hlavní fytokanabinoidy, a sice THC (primární psychoaktivní složka rostliny, která má povahu omamné látky) a CBD (který se nepovažuje za psychoaktivní ani za omamnou látku). CBD navíc podle všeho snižuje psychoaktivní účinky THC.

44. Ze spojeného výkladu čl. 38 odst. 3 SFEU a z přílohy I SFEU vyplývá, že konopí spadá do působnosti SZP.

45. Podle čl. 1 odst. 2 písm. h) nařízení č. 1308/2013 se na konopí vztahuje společná organizace trhů se zemědělskými produkty. Jak je stanoveno v příloze I části VIII tohoto nařízení, odvětví konopí se vztahuje na „*Cannabis sativa* Pravé konopí (L.), surové nebo zpracované, avšak nespředené; koudel a odpad z pravého konopí (včetně niťového odpadu a rozvlákněného materiálu)“.

46. V rámci SZP se připouští pouze pěstování konopí, které není vhodné k výrobě omamných látek a které má nízký procentní obsah THC [24]. Technické konopí je využíváno několika povolenými způsoby, které přispívají k dosažení cílů Zelené dohody pro Evropu [25].

47. Zemědělci, kteří pěstují konopí, mohou získat přímé platby na plochu (základní platbu nebo jednotnou platbu na plochu) [26] v rámci SZP, pokud splní: a) *standardní podmínky* způsobilosti pro přímé platby stanovené v nařízení č. 1307/2013, a b) *zvláštní doplňkové požadavky*, jež zaručí, že nebude poskytnuta žádná podpora ze SZP na protiprávní pěstování konopí:

– co se týče *standardních podmínek*, v tomto sporu je otázkou, zda může být „uzavřený prostor“ určený k pěstování v hydroponických systémech považován za „zemědělskou plochu“.

[23] – Je logické, že odborná posouzení, která jsou nezbytná k podání odpovědi předkládajícímu soudu a která jsou obsažena ve spise a ve vyjádřeních předložených účastníky řízení, nutně odrážejí současný stav vědeckých poznatků v dané oblasti. Toto stanovisko, jakož i budoucí rozsudek vydaný Soudním dvorem, mají jen čistě právní dosah.

[24] – Viz bod 83 a násl. tohoto stanoviska.

[25] – Může být používáno jako textilní vlákno obdobné lnu; k výrobě potravin pro lidskou spotřebu z loupaných semen konopí a krmiv pro zvířata z neloupaných semen; pro využití při výrobě konopného zdiva, konopné vlny a k izolaci dřevovláknitých desek; pro výrobu papíru z konopného vlákna; pro výrobu kosmetických přípravků (olejů, lotionů nebo šamponů); a jako biopalivo. Viz údaje poskytnuté Komisí na internetové stránce https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/hemp_es.

[26] – Členské státy mohou za určitých podmínek poskytnout zemědělcům, kteří pěstují konopí, dobrovolnou podporu vázanou na produkci, což v současné době činí Francie, Polsko a Rumunsko.

– co se týče *zvláštních doplňkových požadavků*, předmětem diskuse je obsah THC a CBD v konopí pěstovaném v hydroponických systémech v uzavřených prostorech.

48. Dříve než bude proveden přezkum obou těchto prvků, je třeba uvést, že členské státy nemohou na základě čl. 189 odst. 2 nařízení č. 1308/2013 zavádět další omezení pěstování konopí.

49. Toto ustanovení opravňuje členské státy pouze k tomu, aby zavedly „přísnější pravidla“ v porovnání s pravidly stanovenými (přímo v čl. 189 odst. 1) pro dovoz konopí ze třetích zemí. Tato možnost však neznamená zavádění přísnějších vnitrostátních pravidel pro produkci konopí, než jaká stanoví unijní právo.

50. Toto tvrzení je potvrzeno i rozsudkem Hammarsten[27], který se týká švédského zákazu pěstovat a vlastnit technické konopí spadající do působnosti společné organizace trhů v daném odvětví. Podle názoru Soudního dvora měl tento vnitrostátní zákaz přímý dopad na tuto společnou organizaci trhů a zbavil zemědělce usazené ve Švédsku jakékoli možnosti požádat o podporu zavedenou unijním právem.

51. Z rozsudku Hammarsten i z čl. 189 odst. 1 nařízení č. 1308/2013 je patrné, že existuje určitá souvislost mezi povolením k pěstování konopí a možností čerpat přímé platby v rámci SZP, jež pro toto pěstování stanoví nařízení č. 1307/2013.

52. Článek 189 odst. 1 nařízení č. 1308/2013 totiž umožňuje pouze dovážet do Unie surové pravé konopí, za předpokladu, že jsou splněny podmínky stanovené v čl. 32 odst. 6 a v čl. 35 odst. 3 nařízení č. 1307/2013.

53. Tyto podmínky (jež jsou v zásadě požadovány pro čerpání přímých plateb na plochy oseté těmito plodinami) musí být považovány za použitelné i na vnitřní produkci konopí v Unii. Jinými slovy, zmíněné články vymezují hranice pro existenci „povoleného“ pěstování konopí ve členských státech bez ohledu na to, zda producent požádal o přímou platbu na osetou plochu.

1. Pojem „zemědělská plocha“

54. Článek 32 odst. 1 nařízení č. 1307/2013 stanoví, že „[p]odpora v režimu základní platby se poskytuje zemědělcům po aktivaci platebních nároků na způsobilé hektary […]“.

55. Podle čl. 32 odst. 2 písm. a) téhož nařízení se „způsobilým hektarem“ rozumí „jakákoli zemědělská plocha zemědělského podniku, […] která je využívána k zemědělské činnosti, nebo pokud je plocha rovněž využívána k nezemědělské činnosti, která je převážně využívána k zemědělské činnosti“.

56. „Zemědělskou plochou“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. e) nařízení č. 1307/2013 se rozumí „jakákoli plocha orné půdy, trvalých travních porostů a stálých pastvin nebo trvalých kultur“.

[27] – Rozsudek Hammarsten, body 30 a 31. V jeho výroku Soudní dvůr prohlásil, že „nařízení Rady (EHS) č. 1308/70 ze dne 29. června 1970 o společné organizaci trhu se lnem a konopím, ve znění nařízení Rady (ES) č. 2826/2000 ze dne 19. prosince 2000 o informačních a propagačních opatřeních pro zemědělské produkty na vnitřním trhu a nařízení Rady (EHS) č. 619/71 ze dne 22. března 1971, kterým se zavádí obecná pravidla pro poskytování podpory na len a konopí, ve znění nařízení Rady (ES) č. 1420/98 ze dne 26. června 1998, musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která má za účinek zákaz pěstování a vlastnictví technického konopí, které je předmětem těchto nařízení“.

57. Článek 4 odst. 1 písm. f) nařízení č. 1307/2013 stanoví, že „ornou půdou“ se rozumí „půda obdělávaná za účelem produkce plodin nebo plochy, které jsou k dispozici pro rostlinnou výrobu, ale jsou ponechány ladem, […] bez ohledu na to, zda se tato půda nachází ve sklenících nebo pod pevným či mobilním krytem, či nikoli“.

58. Podle čl. 4 odst. 1 písm. c) nařízení č. 1307/2013 se „zemědělskou činností“ rozumí „produkce, chov zvířat nebo pěstování zemědělských plodin včetně sklizně […]“, přičemž „zemědělskými produkty“ se podle písm. d) rozumí „produkty […] uvedené v příloze I Smluv“, mezi nimiž je i konopí.

59. Kvalifikace „orné půdy“ a potažmo „zemědělské plochy“ ve smyslu výše uvedených ustanovení závisí na skutečném využití (a to i v rozporu s vnitrostátními ustanoveními týkajícími se jejich klasifikace) [28] této půdy [29].

60. Aby mohla být na plochy poskytnuta podpora, musí jít o zemědělské plochy, musí být využívány zemědělcem k zemědělské činnosti nebo musí být převážně využívány k zemědělské činnosti, pokud jsou souběžně využívány k jinému účelu [30].

61. Mám za to, že výše citovaná ustanovení nařízení č. 1307/2013 a č. 1308/2013 i judikatura Soudního dvora týkající se pojmu „zemědělská plocha“ umožňují učinit závěr, že pěstování konopí v hydroponických systémech v „uzavřených prostorech, které jsou k tomu určeny“ do tohoto pojmu spadá.

62. Uzavřený prostor určený k pěstování konopí je částí půdy s nástavbou, který je určen k takové zemědělské činnosti, jako je pěstování konopí. Jak bylo uvedeno výše, „orná půda“ je půdou určenou k pěstování plodin „bez ohledu na to, zda se tato půda nachází *ve sklenících nebo pod pevným či mobilním krytem*, či nikoli“ [31].

63. Stejně jako *skleník* nebo jakákoli jiná obdobná struktura (která nemusí odpovídat přímo budově v obvyklém slova smyslu), je i uzavřený prostor určený k pěstování konopí *pevným krytem* umístěným na půdě, což nebrání tomu, aby byl kvalifikován jako zemědělská plocha. Podobnost mezi skleníkem a halou určenou k pěstování konopí v hydroponických systémech je jednoznačná. V současnosti není konstrukce skleníků představována pouze strukturou sestavenou z drátů a umělých hmot, ale používány jsou i jiné, pevnější materiály a struktury, například polykarbonát nebo sklo.

64. Jak vyplývá z výše uvedené judikatury, podstatné je, aby byla daná plocha (včetně pevné nástavby) určena k zemědělské produkci, v tomto případě k produkci konopí.

[28] – Rozsudek ze dne 29. dubna 2021, Piscicola Tulcea a Ira Invest (C-294/19 a C-304/19, EU:C:2021:340, bod 63), uvádí, že „plocha musí být kvalifikována jako ‚zemědělská‘, pokud je skutečně užívána jako ‚orná půda‘ ve smyslu ustanovení připomenutých v bodě 61 tohoto rozsudku (obdobně viz rozsudek ze dne 14. října 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, bod 37), a že tato kvalifikace nemůže být zpochybněna pouhou okolností, že taková plocha byla užívána jako orná půda v rozporu s vnitrostátními ustanoveními týkajícími se členění pozemků“.

[29] – Rozsudky ze dne 14. října 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, bod 37); ze dne 2. července 2015, Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, bod 36); ze dne 2. července 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, bod 56), a ze dne 29. dubna 2021, Piscicola Tulcea a Ira Invest (C-294/19 a C-304/19, EU:C:2021:340, bod 62).

[30] – Rozsudek ze dne 2. července 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, bod 54), a ze dne 29. dubna 2021, Piscicola Tulcea a Ira Invest (C-294/19 a C-304/19, EU:C:2021:340, bod 64).

[31] – Článek 4 odst. 1 písm. f) nařízení č. 1307/2013. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

65. Komise nesouhlasí s tímto tvrzením a uvádí, že pěstování konopí může spadat do režimu základní platby zemědělcům, pouze pokud je vykonáváno na volném prostranství, a nikoli v uzavřeném prostoru s využitím hydroponického systému.

66. Komise má za to, že podle čl. 4 odst. 1 písm. e) a f) nařízení č. 1307/2013 lze hovořit o orné půdě a zemědělské ploše jedině tehdy, když existuje *vzájemné působení* půdy a kořenů rostliny [32]. Tentýž požadavek se uplatní i na režim dobrovolných podpor vázaných na produkci [33] a v případě pěstování konopí v uzavřeném prostoru s využitím hydroponického systému není splněn.

67. S tímto tvrzením Komise nelze souhlasit. Z doslovného znění čl. 4 odst. 1 písm. e) a f) nařízení č. 1307/2013 nevyplývá, že ornou půdou mohou být výlučně zemědělské plochy, na nichž existuje vzájemné působení kořenů rostliny a půdy. Tato myšlenka vychází z pojetí zemědělství, které již bylo s ohledem na rozvoj technologií překonáno.

68. Již před mnoha lety přestala být půda nezbytnou součástí zemědělské produkce [34]. V přirozených podmínkách působí půda samozřejmě jako zásobárna minerálů a živin pro rostliny, avšak pokud jsou živiny rozpuštěny ve vodě, kořeny rostlin je mohou přímo vstřebávat a půda již není striktně nezbytná k tomu, aby rostlina rostla. Jinými slovy, „vzájemné působení kořenů a půdy“ není nutné k tomu, aby se rostlina rozvíjela a aby docházelo k zemědělské produkci.

69. Hydroponie je způsobem pěstování, u něhož je kořenům dodáván živný roztok rozpuštěný ve vodě. Tento roztok obsahuje chemické prvky nezbytné k rozvoji rostlin, jež mohou růst ve vodním prostředí (nebo v takovém inertním prostředí, jako je praný písek, štěrk nebo perlit) bez půdy (zeminy).

70. Oproti tradičnímu zemědělství má hydroponické pěstování tyto výhody:

– nižší spotřeba vody a živin, jež mohou být účinněji využity;

– nižší míra využití zemědělské půdy a odstranění problémů spojených se zhoršováním jakosti této půdy plynoucím z užívání hnojiv a z opakování intenzivního pěstování;

– omezené využití pesticidů, neboť hydroponie je spojena s pěstováním v uzavřených nebo částečně uzavřených prostorech (například ve sklenících nebo upravených halách), což usnadňuje kontrolu nad škůdci [35];

– menší vzdálenost od městských středisek spotřeby, z níž plyne snižování emisí spojených s přepravou zemědělských produktů.

[32] – Toto tvrzení Komise je vyjádřeno v dokumentu *Direct Payments Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy*, květen 2019, s. 4, následovně: „greenhouses are considered eligible provided the land maintains the characteristics of an agricultural area. However, in specific situations, e.g. cultivation of plants in pots with no interaction of the plants roots with the soil, or greenhouses where the soil is concrete (e.g. hydroponic cultivation), the areas are considered not eligible because the soil is not contributing to the development of the crop“.

[33] – Nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014 stanoví v čl. 53 odst. 5, že „[č]lenské státy neposkytnou vázanou podporu na plochu pro plochy, které nejsou plochami, na něž lze poskytnout podporu, ve smyslu čl. 32 odst. 2, 3 a 4 nařízení (EU) č. 1307/2013. […]“

[34] – Například na plochách pod skleníky bývá půda často pokrývána vrstvou písku, který se zavlažováním obohacuje o živiny, jež rostliny potřebují. Jindy je rostlina pěstována sice na půdě, avšak její kořeny do ní nepronikají, nýbrž jsou udržovány v umělém obalu z rašeliny či podobného materiálu umístěném v široké trubce, do níž se dodávají živiny zavlažováním, a kořeny rostliny zůstávají uvnitř této trubky.

[35] – Tento postup umožňuje využít metody integrované biologické kontroly, která zahrnuje chov hmyzu, který je přirozeným predátorem škůdců, s cílem vymýtit tyto škůdce z rostlin a omezit tak užívání insekticidů nebo se mu zcela vyhnout.

71. Nařízení č. 1307/2013 a č. 1308/2013 neobsahují žádné ustanovení, které by podmiňovalo kvalifikaci orné půdy nebo zemědělské plochy využitím určitých pěstebních metod. Není tedy žádný důvod k tvrzení, že hydroponie brání tomu, aby byl určitý pozemek považován za zemědělskou plochu.

72. Unijní právní předpisy nepovolují využití hydroponických systémů v případě ekologické produkce. Stanoví to nařízení (EU) č. 2018/848 [36] v bodě 28 odůvodnění [37] a v příloze II části I, nadepsané „Pravidla rostlinné výroby“, bodě 1.2 [38].

73. Ze skutečnosti, že normotvůrce vyloučil hydroponické pěstování z ekologické rostlinné výroby, podle mého názoru implicitně a *a sensu contrario* vyplývá, že pro konvenční (tedy nikoli ekologickou) zemědělskou výrobu je hydroponické pěstování přípustné.

74. Jak již bylo uvedeno výše, hydroponie jakožto pěstební metoda má několik výhod, které jsou v souladu s cíli SZP, což připustili na jednání všichni účastníci řízení. Odpovídá zvláště cíli SZP [čl. 39 odst. 1 písm. a) SFEU], jímž je „zvýšit produktivitu zemědělství podporou technického pokroku a zajišťováním racionálního rozvoje zemědělské výroby a optimálního využití výrobních činitelů, zejména pracovní síly“.

75. Hydroponické systémy zvyšují produktivitu zemědělství, podporují technický pokrok a zajišťují racionální rozvoj zemědělství, neboť využívají méně vodních zdrojů a snižují plochu pozemků nezbytných k pěstování.

76. Hydroponie umožňuje rovněž splnění dalších dvou dílů SZP, a sice „zajistit plynulé zásobování“ [čl. 39 odst. 1 písm. d) SFEU] a „zajistit spotřebitelům dodávky za rozumné ceny“ [čl. 39 odst. 1 písm. e)].

77. Tyto dva cíle jsou plněny tím, že hydroponické pěstování v uzavřených prostorech je méně závislé na klimatu než tradiční pěstování na volném prostranství a bývá méně poškozováno škůdci. V téže míře zajišťuje zásobování zemědělskými produkty, jež umožňuje dodávat za rozumné ceny a s nižšími náklady na dopravu.

78. Je pravda, že SZP je uzpůsobena spíše tradičnímu zemědělství, neboť podpory poskytované zemědělcům jsou určovány podle způsobilých hektarů, tj. podle plochy, což se lépe slučuje se zemědělstvím na volném prostranství a s rostlinami, jež mají kořeny v půdě [39]. Pravda je nicméně i to, že pro jiné plodiny (např. zeleninu, poživatelné rostliny a ovoce) může být hydroponické pěstování velmi vhodné, a vzhledem k tomu, že neexistuje žádný výslovný zákaz, neshledávám dostatečné důvody k tomu, aby byly vyloučeny tyto nové metody pěstování, jejichž soulad s cíli SZP považuji za prokázaný.

[36] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 30. května 2018 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 834/2007 (Úř. věst. 2018, L 150, s. 1).

[37] – „Jelikož ekologická rostlinná výroba je založena na tom, že vyživování rostlin se uskutečňuje především prostřednictvím půdního ekosystému, měly by být rostliny pěstovány na živé půdě a v živé půdě ve spojení se spodní vrstvou a podložím. Z tohoto důvodu by neměla být povolena hydroponická produkce ani pěstování rostlin v kontejnerech, pytlích nebo na záhonech, kde kořeny nejsou v kontaktu s živou půdou.“

[38] – „Hydroponická produkce, což je způsob pěstování rostlin, které přirozeně nerostou ve vodě, při němž se kořeny rostlin nacházejí pouze v živném roztoku nebo v inertním pěstebním médiu s přidaným živným roztokem, je zakázána.“

[39] – Některé zemědělské plodiny navíc nejsou vhodné k pěstování v hydroponických systémech (např. obilniny).

79. Jinými slovy, ustanovení týkající se SZP by neměla být vykládána tak, aby brzdila technologický rozvoj v zemědělství, což by nastalo, kdyby byly vyloučeny přímé platby na plochu zemědělským podnikům využívajícím hydroponické pěstování v uzavřených prostorech.

80. Komise na jednání každopádně připustila, že pěstování konopí v hydroponických systémech v uzavřených prostorech je slučitelné s nařízením č. 1308/2013, avšak uvedla, že na toto pěstování nemohou být poskytnuty přímé platby stanovené nařízením č. 1307/2013, přestože jiný typ podpor, jako jsou například podpory z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), poskytnut být může.

81. Ačkoli souhlasím s tvrzením Komise, co se týče nařízení č. 1308/2013, nepovažuji jej za správné, pokud jde o nařízení č. 1307/2013. Je pravda, že pěstování konopí v uzavřených prostorech a s využitím hydroponických systémů je intenzivnější než pěstování konopí na volném prostranství, takže zaujímá menší plochu a přímé platby jsou tedy nižší[40]. Jak jsem však již uvedl výše, neshledávám žádné důvody k tomu, aby byly přímé platby vyloučeny pouze proto, že neexistuje vzájemné působení mezi kořeny rostliny konopí a půdou.

82. Mám tedy za to, že plocha určená k pěstování konopí v hydroponických systémech v uzavřených prostorech, které jsou k tomu určeny, může být považována za zemědělskou plochu ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. e) a f) nařízení č. 1307/2013.

2. Obsah THC a CBD v konopí

83. Pěstování konopí je vázáno na *zvláštní požadavky* týkající se čerpání přímých plateb, neboť z této rostliny mohou být extrahovány omamné látky, které mohou být uváděny na trh:

– Článek 32 odst. 6 nařízení č. 1307/2013 stanoví, že plochy využívané k produkci konopí je možné považovat za způsobilé hektary pouze tehdy, když obsah THC v použitých odrůdách nepřesahuje 0,2 %.

– Nařízení (EU) 2021/2115, které nicméně není *ratione temporis* použitelné na tento spor, zvýšilo tento obsah THC od 1. ledna 2023 na 0,3 %[41].

– Článek 53 odst. 5 nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014 rozšiřuje tento požadavek na plochy určené k produkci konopí, aby na ně mohly být čerpány vázané podpory na plochu, což využívá i Rumunsko.

[40] – Plocha pozemku užívaná k tomuto pěstování je menší než při pěstování konopí na volném prostranství a přímé podpory na plochu, jež zemědělci čerpají, budou úměrně tomu nižší. Snížení přímých podpor na plochu však může být vyrovnáno vyšší produktivitou pěstování v hydroponických systémech v uzavřených prostorech.

[41] – Počínaje 1. lednem 2023 bylo nařízení č. 1307/2013 zrušeno a nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013 (Úř. věst. 2021, L 435, s. 1). Článek 4 odst. 4 druhý pododstavec nařízení 2021/2115 stanoví, že „[p]lochy využívané k produkci konopí je možné považovat za způsobilé hektary pouze tehdy, pokud obsah tetrahydrokanabinolu v použitých odrůdách nepřesahuje 0,3 %“. V bodě 18 odůvodnění tohoto nařízení se uvádí, že „[c]o se týče ploch používaných pro produkci konopí, mělo by být za účelem zachování veřejného zdraví a zajištění soudržnosti s jinými legislativními orgány zahrnuto do definice ‚způsobilého hektaru‘ využití odrůd konopných semen s obsahem tetrahydrokanabinolu menším než 0,3 %“.

– Článek 35 odst. 3 nařízení č. 1307/2013 [42] opravňuje Komisi k tomu, aby za podmínek, jež stanoví, přijímala akty v přenesené pravomoci [43]. Komise přijala nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014, jehož článek 9 [44] ukládá zemědělcům povinnost používat certifikované osivo odrůd uvedených ve Společném katalogu odrůd druhů zemědělských plodin Evropské unie. V tomto katalogu je registrováno 75 odrůd konopí.

84. Z výše uvedeného souboru ustanovení vyplývá, že zemědělci mohou čerpat přímé platby, pokud vysévají konopí některé z odrůd, v nichž obsah THC nepřesahuje 0,2 % (nebo od 1. ledna 2023 0,3 %). U pěstování konopí na volném prostranství zřejmě žádné riziko zvýšení obsahu THC neexistuje.

85. Zvláštní podmínky čerpání přímých plateb na pěstování konopí představují současně i podmínky pro získání příslušného správního povolení dle unijního práva a pro povolené pěstování tohoto produktu. Jak je zdůrazněno v rozsudku Hammarsten, při dodržení těchto podmínek musí být producentům povoleno vykonávat tuto činnost.

3. Zákaz přijatý rumunskými orgány

86. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že rumunské orgány zakazují pěstovat konopí v hydroponických systémech v uzavřených prostorech, které jsou k tomu určeny, z důvodu rizika, že se obsah THC v takto pěstovaných plodinách zvýší nad stanovené mezní hodnoty, což by mohlo ohrožovat veřejné zdraví.

87. Zřízení společné organizace trhů členským státům nebrání uplatňovat vnitrostátní pravidla sledující jiný cíl obecného zájmu, než který je součástí dané společné organizace trhů, i když tato pravidla mohou mít dopad na fungování společného trhu v dotyčném odvětví [45].

88. Přísnější vnitrostátní opatření určená k ochraně cíle obecného zájmu však musí splňovat podmínku proporcionality, tedy být způsobilá zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovat meze toho, co je nezbytné pro jeho dosažení. K přezkumu proporcionality musí dojít zejména s přihlédnutím k cílům SZP, jakož i řádnému fungování společné organizace trhů, což vyžaduje zvážení těchto cílů a cílů sledovaných vnitrostátní právní úpravou [46].

89. Omezující opatření může být ostatně považováno za způsobilé k tomu, aby zaručilo uskutečnění dovolávaného cíle, pouze pokud skutečně odpovídá snaze dosáhnout jej konzistentním a systematickým způsobem [47].

[42] – „V zájmu ochrany veřejného zdraví by měla být Komisi svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci v souladu s článkem 70, který stanoví pravidla podmiňující poskytnutí plateb používáním certifikovaných osiv některých odrůd konopí a postup pro určování odrůd konopí a ověřování obsahu tetrahydrokanabinolu v těchto odrůdách podle čl. 32 odst. 6.“

[43] – Viz rovněž nařízení Komise (EU) 2022/1393 ze dne 11. srpna 2022, kterým se mění nařízení (ES) č. 1881/2006, pokud jde o maximální limity delta-9-tetrahydrokanabinolu (Δ-THC) v konopných semenech a produktech z nich získaných (Úř. věst. 2022, L 211, s. 83), které bylo od 24. května 2023 implicitně zrušeno nařízením Komise (EU) 2023/915 ze dne 25. dubna 2023 o maximálních limitech některých kontaminujících látek v potravinách a o zrušení nařízení (ES) č. 1881/2006 (Úř. věst. 2023, L 119, s. 103).

[44] – „Pro účely čl. 32 odst. 6 nařízení (EU) č. 1307/2013 je způsobilost plochy využívané pro produkci konopí vázána na použití osiva odrůd uvedených ve ‚Společném katalogu odrůd druhů zemědělských rostlin‘ dne 15. března roku, pro který je podpora poskytnuta, a zveřejněných v souladu s článkem 17 směrnice Rady 2002/53/ES [ze dne 13. června 2002 o Společném katalogu odrůd druhů zemědělských rostlin (Úř. věst. 2002, L 193, s 1; Zvl. vyd. 03/36, s. 281)]. Osivo je certifikováno v souladu se směrnicí Rady 2002/57/ES [ze dne 13. června 2002 o uvádění osiva olejnin a přadných rostlin na trh (Úř. věst. 2022, L 193, s. 74)].“

[45] – Rozsudek Hammarsten, bod 31, a ze dne 23. prosince 2015, Scotch Whisky Association a další (C-333/14, EU:C:2015:845, bod 26).

[46] – Rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Scotch Whisky Association a další (C-333/14, EU:C:2015:845, bod 28).

[47] – Rozsudky ze dne 3. března 2011, Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, bod 42); ze dne 23. prosince 2015, Scotch Whisky Association a další (C-333/14, EU:C:2015:845, bod 37), a B. S. a C. A. (Uvádění CBD na trh, bod 87).

90. V nařízení č. 1307/2013 a v ostatních unijních právních předpisech týkajících se pěstování technického konopí jsou přítomné zájmy vyvažovány tím způsobem, že je povoleno pouze pěstování konopí s obsahem THC nepřesahujícím 0,2 %. Vzhledem k tomu, že v těchto předpisech není obsažen žádný přímý odkaz na metody pěstování technického konopí, členský stát má možnost upravit toto pěstování přijetím dalších omezujících opatření.

91. V rámci této možnosti měly rumunské orgány za to, že skutečně hrozí, že pěstování konopí v hydroponických systémech v uzavřených prostorech by mohlo zvýšit obsah THC nad zákonem povolenou hranici 0,2 %. Takto pěstované konopí by mohlo být „zneužíváno" k výrobě omamných látek, což by poškozovalo veřejné zdraví.

92. V souvislosti s tímto nebezpečím uplatňují rumunské orgány s ohledem na zásadu předběžné opatrnosti zákaz *ex ante*, přičemž uvádějí, že provádění kontrol *ex post* zaměřených na pěstování konopí v uzavřených prostorech by dostatečně nechránilo obecný zájem. Tyto kontroly jsou podle jejich názoru stanoveny pro konopí pěstované na volném prostranství, nikoli však pro konopí produkované v uzavřených prostorech, u něhož bývají jiná období růstu a květu [48].

93. Jak již bylo uvedeno výše, postup A odebírání vzorků pro určování obsahu THC je stanoven v příloze III nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014 [49] následovně:

– bod 2.1, nadepsaný „Vzorky": „[…] z porostu dané odrůdy konopí se odebere z každé vybrané rostliny část dlouhá 30 cm, která obsahuje nejméně jedno samičí květenství. Odběr vzorků se provádí v období, které začíná 20. den po rozkvětu a končí 10. den po odkvětu";

– bod 2.2, nadepsaný „Velikost vzorku": „vzorek je tvořen částmi 50 rostlin na jedno pole".

94. Náleží předkládajícímu soudu, aby posoudil jak tuto okolnost, tak veškeré další okolnosti, jež mají dopad na přiměřenost omezujícího vnitrostátního opatření (a potažmo na posouzení jeho slučitelnosti s unijním právem), avšak Soudní dvůr mu může poskytnout vodítko pro toto posouzení.

95. Zaprvé nebyla zpochybněna škodlivost omamných látek (včetně omamných látek z konopí, jako je marihuana), která je i důvodem k zákazu uvádění těchto látek na trh. Povolen je nicméně přísně kontrolovaný obchod, kdy jsou tyto látky používány pro lékařské a vědecké účely [50].

96. Obecný zájem ochrany veřejného zdraví může tedy odůvodnit vnitrostátní opatření, kterým se zakazuje pěstování konopí, pokud jsou rostliny užívány k výrobě takových omamných látek, jako je marihuana, která je získávána z THC.

97. Zadruhé z informací, jež poskytla Biohemp, je patrné, že obsah THC v odrůdě konopí, která je pěstována v hydroponických systémech v uzavřených prostorech, nepřesahuje 0,2 %. Biohemp tvrdí, že pěstování konopí v hydroponických systémech v uzavřených prostorech vede ke zvýšení obsahu CBD v rostlině, nikoli však ke zvýšení obsahu THC. Podle rumunských orgánů naznačují některé studie, že i posledně jmenovaný obsah by se mohl zvyšovat, přičemž v současnosti neexistují žádné přesvědčivé studie, jež by potvrzovaly opak.

[48] – Na jednání rumunská vláda zdůraznila, že přizpůsobení tohoto druhu kontrol pro účely pěstování konopí v uzavřených prostorech naráží na logistické potíže, neboť období květu se liší od období obvyklých na volném prostranství.

[49] – Ve znění nařízení v přenesené pravomoci 2017/1155.

[50] – Rozsudky ze dne 16. prosince 2010, Josemans, (C-137/09, EU:C:2010:774, bod 36), a B. S. a C. A. (Uvádění CBD na trh, bod 59).

98. Jak uvedla Komise na jednání, patří-li rostliny mezi odrůdy konopí, jejichž pěstování v Unii je povoleno, musí mít obsah THC nepřesahující 0,2 %, a to i pokud jsou vysévány v hydroponických systémech v uzavřených prostorech.

99. S výhradou ověření učiněných na základě důvěryhodných vědeckých studií se jeví, že vysoký obsah CBD v určité rostlině konopí znamená nižší obsah THC, což znamená, že by tato rostlina nebyla vhodná k výrobě drog. V projednávaném případě by bylo tímto způsobem vyloučeno nebezpečí zvýšení obsahu THC, avšak je věcí předkládajícího soudu, aby tuto skutečnost ověřil.

100. Podle dostupných informací je kanabinoidem, jehož zvýšení bylo zjištěno u pěstování odrůd technického konopí v hydroponických systémech v uzavřených prostorech, CBD.

101. Soudní dvůr měl již příležitost upřesnit, že CBD za současného stavu vědeckých poznatků neobsahuje psychoaktivní látku [51]. Znamená to, že CBD nemůže být považován za omamnou látku ve smyslu úmluvy Organizace spojených národů proti nedovolenému obchodu s omamnými a psychotropními látkami, uzavřené ve Vídni dne 20. prosince 1988 [52], jejímiž smluvními stranami jsou všechny členské státy i Unie [53].

102. Pokud pěstování technického konopí v hydroponických systémech v uzavřených prostorech zvyšuje u rostlin pouze obsah CBD, a nikoli (zákonem povolený) obsah THC, členský stát nesmí bez dalšího odůvodnit jeho omezení odkazem na ochranu veřejného zdraví. Je třeba zopakovat, že CBD za současného stavu vědeckých poznatků „nepředstavuje omamnou látku ve smyslu jednotné úmluvy“ [54].

103. Zatřetí, vnitrostátní opatření, jímž se omezuje produkce technického konopí v hydroponických systémech v uzavřených prostorech, by mohlo obstát v posouzení přiměřenosti, pouze pokud je používáno soudržným a systematickým způsobem.

104. Na jednání bylo předmětem diskuse, zda jsou v Rumunsku splněny podmínky týkající se soudržného a systematického používání zákazu. Biohemp uvedla, že v některých okresech (Constanța, Dâmbovița a Sibiu) tohoto členského státu je tento druh pěstování konopí povolen. V předchozích zemědělských sezónách v témže okrese Alba (Rumunsko) orgány povolily, aby Biohemp pěstovala konopí v uzavřených prostorech, které jsou k tomu určeny, s využitím hydroponických systémů [55]. Rumunská vláda tato tvrzení popřela, aniž byl spor v tomto ohledu vyřešen.

105. Je každopádně věcí předkládajícího soudu, aby ověřil, zda je omezující vnitrostátní opatření používáno na rumunském území systematickým a soudržným způsobem.

[51] – Rozsudek B. S. a C. A. (Uvádění CBD na trh, bod 75).

[52] – Sbírka smluv Organizace spojených národů, sv. 1582, č. I-27627.

[53] – Jednotná úmluva o omamných látkách z roku 1961 ve znění protokolu z roku 1972, kterým se mění jednotná úmluva o omamných látkách z roku 1961, uzavřená v New Yorku dne 30. března 1961 (Sbírka smluv Organizace spojených národů, sv. 520, č. 7515). Viz rozsudek B. S. a C. A. (Uvádění CBD na trh, bod 76).

[54] – Rozsudek B. S. a C. A. (Uvádění CBD na trh, bod 76).

[55] – Podle Biohemp zahrnovalo povolení pěstování konopí, jež udělil okresní orgán v roce 2020, halu o rozloze 400 m^2, která byla rekonstruována a využívána jako chráněný prostor pro pěstování, srovnatelný se skleníkem. Tento argument rumunská vláda na jednání odmítla vzhledem k tomu, že o povolení bylo požádáno pro účely pěstování na 3 500 metrech čtverečních, aniž bylo upřesněno, že se na nich nachází i hala.

106. A konečně je s ohledem na zásadu proporcionality nutné zjistit, zda je možné dosáhnout cíle týkajícího se ochrany veřejného zdraví, který sleduje rumunský stát, méně omezujícím způsobem než plošným zavedením zákazu pěstování konopí v uzavřených prostorech.

107. V tomto smyslu by bylo namístě zvážit možnost tento způsob pěstování konopí povolit a podmínit jej přísnými kontrolami za účelem ověření, zda obsah THS v získaných rostlinách nepřesahuje 0,2 %. Potíže spojené s prováděním těchto kontrol, na něž poukazuje rumunská vláda, by mohly být případně vyřešeny tak, že by na konopí pěstované v uzavřených prostorech byly kromě jiných opatření (včetně opatření spočívajícího v získání povinného povolení) uplatněny kontroly sestávající z odběru vzorků za účelem měření obsahu THC, jež stanoví nařízení v přenesené pravomoci č. 639/2014.

108. S konečnou platností tedy čl. 32 odst. 6 nařízení č. 1307/2013 brání vnitrostátní právní úpravě, která zakazuje pěstování odrůd konopí s obsahem THC nižším než 0,2 %, pokud u něj vede použitá metoda pěstování (v hydroponických systémech v k tomu určených uzavřených prostorech) k výraznému zvýšení obsahu CBD, ledaže by tato právní úprava byla vhodná pro uskutečnění cíle týkajícího se ochrany veřejného zdraví a nepřekračovala by meze toho, co je nezbytné pro jeho dosažení.

V. Závěry

109. Z výše uvedených důvodů jsem toho názoru, že na otázky, které Soudnímu dvoru položil Curtea de Apel Alba Iulia (odvolací soud v Albě Iulii, Rumunsko), má být odpovězeno následovně:

„Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009, a nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007,

musí být vykládány v tom smyslu, že

– článek 4 odst. 1 písm. e) a f) nařízení č. 1307/2013 umožňuje kvalifikovat plochu využívanou k pěstování konopí (*Cannabis sativa L.*) v hydroponických systémech v uzavřených prostorech, které jsou k tomu určeny, jako zemědělskou plochu;

– článek 32 odst. 6 nařízení č. 1307/2013 brání v zásadě vnitrostátní právní úpravě, která zakazuje pěstování odrůd konopí s obsahem tetrahydrokanabinolu (THC) nižším než 0,2 %, pokud u něj vede použitá metoda pěstování (v hydroponických systémech v uzavřených prostorech, které jsou k tomu určeny) k výraznému zvýšení obsahu kanabidiolu (CBD), ledaže by tato právní úprava byla vhodná pro uskutečnění cíle týkajícího se ochrany veřejného zdraví a nepřekračovala by meze toho, co je nezbytné pro jeho dosažení, což musí ověřit předkládající soud.“