Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
vom 21. März 2024[1]

Rechtssache C-793/22

Biohemp Concept SRL
gegen
Direcția pentru Agricultură Județeană Alba

(Vorabentscheidungsersuchen der Curtea de Apel Alba Iulia [Berufungsgericht Alba Iulia, Rumänien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Agrarpolitik – Verordnungen (EU) Nr. 1307/2013 und Nr. 1308/2013 – Anbau von Hanf – Begriff der landwirtschaftlichen Fläche – Ausschluss von Flächen mit Bauwerken oder Anlagen für Landwirtschaft und Tierzucht, die der landwirtschaftlichen Erzeugung dienen – Verbot des Anbaus von Hanf in geschlossenen Räumen unter Verwendung hydroponischer Systeme – Anstieg des Gehalts an Cannabidiol (CBD) im Hanf – Schutz der öffentlichen Gesundheit“

1. Der Anbau von Hanf ist im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (im Folgenden: GAP) mit Einschränkungen erlaubt, die sicherstellen sollen, dass nur Sorten angebaut werden, die aufgrund ihres geringen Gehalts an psychoaktiven Cannabinoiden nicht für die Herstellung von Cannabis und ähnlichen Suchtstoffen geeignet sind.

2. Im Rahmen des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens hat der Gerichtshof darüber zu entscheiden, ob eine von den rumänischen Behörden erlassene Maßnahme, die den Anbau von Hanf in mit einem hydroponischen System ausgestatteten geschlossenen Räumen verbietet, mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

[1] Originalsprache: Spanisch.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 [2]

3. Im 28. Erwägungsgrund heißt es:

„Für Hanf sollten besondere Maßnahmen beibehalten werden, um zu verhindern, dass illegale Pflanzen in Kulturen, die für die Basisprämie in Betracht kommen, versteckt werden und dadurch der Markt für Hanf beeinträchtigt wird. Die Zahlungen sollten deshalb weiterhin nur für Flächen gewährt werden, die mit Hanfsorten bebaut sind, die bestimmte Garantien in Bezug auf den Gehalt an psychotropen Substanzen bieten."

4. Art. 4 („Begriffsbestimmungen und damit zusammenhängende Bestimmungen") sieht vor:

„(1) Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Begriff

…

c) ‚landwirtschaftliche Tätigkeit'

i) die Erzeugung, die Zucht oder den Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse, einschließlich Ernten, Melken, Zucht von Tieren sowie Haltung von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke,

…

d) ‚landwirtschaftliche Erzeugnisse' die in Anhang I der Verträge aufgeführten Erzeugnisse, ausgenommen Fischereierzeugnisse, sowie Baumwolle;

e) ‚landwirtschaftliche Fläche' jede Fläche, die als Ackerland, Dauergrünland und Dauerweideland oder mit Dauerkulturen genutzt wird;

f) ‚Ackerland' für den Anbau landwirtschaftlicher Kulturpflanzen genutzte Flächen oder für den Anbau landwirtschaftlicher Kulturpflanzen verfügbare, aber brachliegende Flächen, einschließlich stillgelegter Flächen gemäß den Artikeln 22, 23 und 24 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, dem Artikel 39 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 und dem Artikel 28 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, unabhängig davon, ob sich diese Flächen unter Gewächshäusern oder anderen festen oder beweglichen Abdeckungen befinden oder nicht;

…"

[2] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 608, berichtigt in ABl. 2016, L 130, S. 14).

5. Art. 32 („Aktivierung von Zahlungsansprüchen“) sieht vor:

„(1) Eine Stützung im Rahmen der Basisprämienregelung wird den Betriebsinhabern bei Aktivierung eines Zahlungsanspruchs je beihilfefähige Hektarfläche mittels Anmeldung gemäß Artikel 33 Absatz 1 in dem Mitgliedstaat, in dem der Zahlungsanspruch zugewiesen wurde, gewährt. …

(2) Im Sinne dieses Titels bezeichnet der Begriff ‚beihilfefähige Hektarfläche‘

a) jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebs, einschließlich Flächen, die in Mitgliedstaaten, die der Union am 1. Mai 2004 beigetreten sind und sich beim Beitritt für die Anwendung der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung entschieden haben, am 30. Juni 2003 nicht in gutem landwirtschaftlichen Zustand waren, die für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird oder, wenn die Fläche auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt wird, hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird;

…

(3) Für die Zwecke von Absatz 2 Buchstabe a gilt Folgendes:

a) Wird die landwirtschaftliche Fläche eines Betriebs auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt, so gilt diese Fläche als hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzte Fläche, wenn die landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt werden kann, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt der nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten stark eingeschränkt zu sein.

b) Die Mitgliedstaaten können ein Verzeichnis der Flächen erstellen, die hauptsächlich für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden.

Die Mitgliedstaaten legen Kriterien für die Umsetzung der Bestimmungen dieses Absatzes auf ihrem Hoheitsgebiet fest.

(4) Die Flächen gelten nur dann als beihilfefähige Hektarflächen, wenn sie – außer im Falle höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände – jederzeit während des Kalenderjahres die Begriffsbestimmung für die beihilfefähige Hektarfläche erfüllen.

…

(6) Zum Hanfanbau genutzte Flächen sind nur beihilfefähig, wenn der Tetrahydrocannabinolgehalt der verwendeten Sorten nicht mehr als 0,2 % beträgt.“

2. Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 [3]

6. In Art. 1 („Geltungsbereich“) heißt es:

„(1) Mit dieser Verordnung wird eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse errichtet, d. h. alle Erzeugnisse, die in Anhang I der Verträge aufgeführt sind, ausgenommen Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur im Sinne der Gesetzgebungsakte der Union über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur.

(2) Landwirtschaftliche Erzeugnisse im Sinne von Absatz 1 werden in folgende, in den verschiedenen Teilen des Anhangs I aufgeführte Sektoren unterteilt:

…

h) Flachs und Hanf, Teil VIII;

…“

7. In Anhang I („Liste der in Artikel 1 Absatz 2 genannten Erzeugnisse“) Teil VIII ist „Hanf (Cannabis sativa L.)“ mit dem KN-Code 5302 aufgeführt.

8. Art. 189 („Hanfeinfuhren“) bestimmt:

„(1) Folgende Erzeugnisse dürfen in die Union nur eingeführt werden, wenn die nachstehenden Bedingungen erfüllt sind:

a) Rohhanf des KN-Codes 5302 10 00 muss den in Artikel 32 Absatz 6 und Artikel 35 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 [festgelegten Bedingungen] entsprechen;

b) bei zur Aussaat bestimmten Samen von Hanfsorten des KN-Codes ex 1207 99 20 muss nachgewiesen werden, dass der Tetrahydrocannabinolgehalt der betreffenden Sorte nicht über dem gemäß Artikel 32 Absatz 6 und Artikel 35 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 [festgelegten] Wert liegt;

c) nicht zur Aussaat bestimmte Hanfsamen des KN-Codes 1207 99 91 werden nur durch vom Mitgliedstaat anerkannte Einfuhrunternehmen eingeführt, um sicherzustellen, dass sie nicht zur Aussaat verwendet werden.

(2) Dieser Artikel lässt strengere Bestimmungen unberührt, die die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem AEUV und den Verpflichtungen aus dem WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft erlassen haben.“

[3] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 (ABl. 2013, L 347, S. 671).

B. Rumänisches Recht

1. Gesetz Nr. 18/1991 über Grundeigentum [4]

9. Art. 2 Buchst. a dieses Gesetzes sieht vor:

„Je nach ihrem Nutzungszweck sind die Flächen

a) Flächen zur landwirtschaftlichen Nutzung, d. h.

– produktives Ackerland – Ackerland, Rebflächen, Obstanlagen, Rebschulen, Baumschulen, Hopfen- und Maulbeeranlagen, Dauergrünland, Gewächshäuser, Foliengewächshäuser, Saatbeete und ähnliche andere;

– Flächen mit Waldvegetation, wenn sie nicht zu forstwirtschaftlichen Anlagen gehören, bewaldetes Grünland;

– Flächen mit Bauwerken und Anlagen für Landwirtschaft und Tierzucht, Fischzuchteinrichtungen und Anlagen zur Bodenverbesserung, Feldwege und Wege für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung, Plattformen und Lagerflächen, die der landwirtschaftlichen Erzeugung dienen,

– unproduktives Land, das für die landwirtschaftliche Erzeugung erschlossen und genutzt werden kann.“

2. Gesetz Nr. 339/2005 [5]

10. Art. 12 bestimmt:

„(1) Der Anbau von Pflanzen, die Substanzen enthalten, die gemäß den nationalen Rechtsvorschriften einer Kontrolle unterliegen, ist nur zulässig, wenn er für technische Zwecke, zur Gewinnung von Stängeln, Fasern, Samen und Öl, für medizinische und wissenschaftliche Zwecke und mit Genehmigung des Ministeriums für Landwirtschaft, Wälder und Entwicklung des ländlichen Raums – über die für die Kreise oder die Stadt Bukarest zuständigen Direktionen für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums – auf der Grundlage der jährlichen Schätzungen erfolgt, die nach den Bestimmungen von Art. 42 Abs. 1 Buchst. e des vorliegenden Gesetzes und den Durchführungsvorschriften dazu vorgenommen werden.

…

(4) Zugelassene Erzeuger von Hanf und Schlafmohn sind verpflichtet, auf den Flächen in ihrem Besitz ausschließlich Saatgut von Sorten zu verwenden, die im Offiziellen Katalog der Sorten und Hybriden von Kulturpflanzen in Rumänien oder in den Katalogen der Europäischen Union eingetragen sind und von Betrieben erzeugt wurden, die vom Ministerium für Landwirtschaft,

[4] Legea nr. 18/1991, din 19 februarie 1991, a fondului funciar (Gesetz Nr. 18/1991 vom 19. Februar 1991 über Grundeigentum) (Monitorul Oficial al României, Teil I, Nr. 1 vom 5. Januar 1998), mit späteren Änderungen. Im Folgenden: Gesetz Nr. 18/1991.

[5] Legea nr. 339 din 29 noiembrie 2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (Monitorul Oficial al României, Teil I, Nr. 1095 vom 5. Dezember 2005) (Gesetz Nr. 339 vom 29. November 2005 zur gesetzlichen Regelung von berauschenden und psychotropen Pflanzen, Substanzen und Zubereitungen). Im Folgenden: Gesetz Nr. 339/2005.

Wälder und Entwicklung des ländlichen Raums über die örtlichen Behörden für die Kontrolle und Zertifizierung von Saatgut zugelassen sind."

3. Durchführungsvorschriften zum Gesetz Nr. 339/2005 [6]

11. Art. 4 Abs. 5 Buchst. b sieht vor:

„Für die Erteilung einer Genehmigung zum Anbau von Pflanzen, die berauschende und psychotrope Substanzen enthalten, für die Verwendung in der Industrie und/oder zu Ernährungszwecken, für den wissenschaftlichen oder technischen Bereich oder zur Herstellung von Saatgut müssen die Erzeuger einen Antrag bei den für die Kreise oder die Stadt Bukarest zuständigen Direktionen für Landwirtschaft stellen … Dem Antrag sind je nach Zweck der Genehmigung folgende Dokumente im Original und in Kopie beizufügen:

…

b) Eigentumsurkunde, Protokolle/Bescheinigungen über die Inbesitznahme oder andere Unterlagen, die eine rechtmäßige Nutzung der landwirtschaftlichen Fläche belegen;

…"

II. Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

12. Am 14. Januar 2021 beantragte die Biohemp Concept SRL (im Folgenden: Biohemp) bei der Direcția pentru Agricultură Județeană Alba (Landwirtschaftsdirektion für den Kreis Alba, im Folgenden: Kreisbehörde) die Erteilung einer Genehmigung für den Anbau von Hanf (*Cannabis sativa L.*) auf einer Fläche von 0,54 ha.

13. Am 27. Januar 2021 erteilte die Kreisbehörde diese Genehmigung lediglich für eine Fläche von 0,50 ha. Für die restliche Fläche von 0,04 ha hingegen verweigerte sie die Genehmigung mit der Begründung, es handele sich nicht um eine landwirtschaftliche Fläche, sondern um ein Bauwerk für Landwirtschaft und Tierzucht, das nicht den in Art. 4 Abs. 5 Buchst. b der Durchführungsvorschriften zum Gesetz Nr. 339/2005 vorgesehenen Anforderungen genüge.

14. Biohemp legte gegen die Entscheidung vom 27. Januar 2021 Widerspruch ein, der am 17. Februar 2021 von der Kreisbehörde zurückgewiesen wurde.

15. Am 13. April 2021 erhob Biohemp Klage beim Tribunalul Alba (Regionalgericht Alba, Rumänien) und beantragte die Genehmigung für die gesamte Fläche von 0,54 ha.

[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 (Durchführungsvorschriften vom 22. Dezember 2006 zu den Bestimmungen des Gesetzes Nr. 339/2005 zur gesetzlichen Regelung von berauschenden und psychotropen Pflanzen, Substanzen und Zubereitungen), bestätigt mit Regierungsbeschluss Nr. 1915/2006 (Monitorul Oficial al României, Teil I, Nr. 18 vom 11. Januar 2007). Im Folgenden: Durchführungsvorschriften zum Gesetz Nr. 339/2005.

16. Das erstinstanzliche Gericht wies die Klage von Biohemp aus Gründen ab, die sich im Wesentlichen auf die Anwendung des nationalen Rechts bezogen [7].

17. Biohemp legte bei der Curtea de Apel Alba Iulia (Berufungsgericht Alba Iulia, Rumänien) Berufung ein und machte – soweit es hier von Belang ist – geltend, sie beabsichtige, in dem 400 m² großen geschützten Raum unter Verwendung eines hydroponischen Systems Hanf mit dem zulässigen Tetrahydrocannabinol [8]-Gehalt von bis zu 0,2 % anzubauen.

18. Biohemp trägt in diesem Zusammenhang vor, dass beim Anbau von Hanf in geschützten Räumen der Cannabidiol [9]-Gehalt der Pflanzen bei 12 bis 14 % liege, während Hanf, der im Freiland (auf landwirtschaftlichen Flächen) angebaut werde, einen CBD-Gehalt von bis zu 1 % aufweise. Von Betrieben, die Hanf verarbeiteten, werde aufgrund der sehr viel höheren CBD-Konzentration in erster Linie der Erwerb von Hanf bevorzugt, der in geschützten Räumen angebaut worden sei.

19. Hiervon ausgehend stützt sich die Klage auf Gründe im Zusammenhang mit dem nationalen Recht [10] und mit dem Unionsrecht. Was Letzteres anbelangt, verweist Biohemp auf Rechtsprechung [11] und darauf, dass es keine unionsrechtliche Vorschrift gebe, nach der Hanf nur im Freiland angebaut werden dürfe, weshalb der Anbau in geschützten Räumen wie in Gewächshäusern, Folientunneln oder ähnlichen Konstruktionen zulässig sei. Indem der Hanfanbau auf das Freiland beschränkt werde, verweigere die Kreisbehörde einem Sektor die Anerkennung, der bereits von Seiten der Europäischen Kommission anerkannt worden sei, und verwehre dadurch den rumänischen Landwirten unter Verstoß gegen den AEU-Vertrag den Zugang zum Binnenmarkt.

[7] Für das erstinstanzliche Gericht war es unerheblich, dass Biohemp die gesamte im Landwirtschaftsregister eingetragene Fläche von 0,54 ha zur Verfügung stand, da sich die anwendbaren Vorschriften auf die rechtmäßige Nutzung von „landwirtschaftlichen Flächen“ bezögen. Die Halle könne nicht mit einer landwirtschaftlichen Fläche im Sinne von Art. 4 Abs. 5 Buchst. b der Durchführungsvorschriften zum Gesetz Nr. 339/2005 gleichgestellt werden. Dieser Artikel bezöge sich nicht auf Flächen „zur landwirtschaftlichen Nutzung“, sondern im engeren Sinne auf produktives Ackerland gemäß Art. 2 Buchst. a erster Gedankenstrich des Gesetzes Nr. 18/1991.

[8] Im Folgenden: THC.

[9] Im Folgenden: CBD.

[10] Nach Ansicht von Biohemp enthält das Gesetz Nr. 339/2005 keine Beschränkungen hinsichtlich der Flächen, auf denen Hanf angebaut werden könne. Die Durchführungsvorschriften bezögen sich nicht auf den Begriff des produktiven Ackerlands, sondern nur auf den Begriff der landwirtschaftlichen Fläche. Daraus folge, dass eine weite Auslegung des Begriffs der landwirtschaftlichen Fläche im Sinne einer Fläche zur landwirtschaftlichen Nutzung, wie in Art. 2 Buchst. a des Gesetzes Nr. 18/1991 definiert, die richtige Auslegung sei. Darüber hinaus sei die 400 m² große Halle zwar zum Zeitpunkt ihrer Errichtung und Eintragung in das Grundbuch für Landwirtschaft und Tierzucht bestimmt gewesen, sie sei aber renoviert worden und werde jetzt als geschützter Raum für den Anbau von Pflanzen genutzt. Dies ergebe sich aus der von der Gemeinde Pianu (Rumänien) ausgestellten Bescheinigung über ihre Eintragung in das Landwirtschaftsregister.

[11] Biohemp verweist auf die Urteile vom 16. Januar 2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, im Folgenden: Urteil Hammarsten), und vom 19. November 2020, B. S. und C. A. (Vermarktung von Cannabidiol [CBD]) (C-663/18, EU:C:2020:938, im Folgenden: Urteil B. S. und C. A. [Vermarktung von Cannabidiol (CBD)]), sowie auf den Beschluss vom 11. Juli 2008, Babanov (C-207/08, EU:C:2008:407).

20. Die Kreisbehörde tritt der Klage von Biohemp entgegen und stützt sich dabei ebenfalls auf Gründe des nationalen Rechts [12] und des Unionsrechts. Zu Letzterem macht sie zusammenfassend geltend:

– Beim Anbau von Hanf mit einem THC-Gehalt von unter 0,2 %, der in Rumänien unter der Aufsicht des Ministeriums für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums erfolge, handle es sich um einen Freilandanbau, dessen Anbaumethode in Einklang mit der Fachliteratur stehe und der an Orten erfolge, an denen die Bedürfnisse der Pflanze im Hinblick auf Klima und Boden sichergestellt seien.

– Aus dem Verfahren A zur Entnahme von Proben zur Bestimmung des THC-Gehalts gemäß Anhang III Nr. 2.1 („Proben“) und Nr. 2.2 („Stichprobenumfang“) der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 [13] ergebe sich, dass der Hanfanbau im Freiland stattfinde.

21. Vor diesem Hintergrund hat die Curtea de Apel Alba Iulia (Berufungsgericht Alba Iulia) beschlossen, dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Sind die Verordnungen Nr. 1307/2013 und Nr. 1308/2013 sowie die Art. 35, 36 und 38 AEUV dahin auszulegen, dass sie nationalen Rechtsvorschriften entgegenstehen, soweit diese den Anbau von Hanf (*Cannabis sativa L.*) in hydroponischen Systemen in dafür eingerichteten geschlossenen Räumen verbieten?

III. Verfahren vor dem Gerichtshof

22. Das Vorabentscheidungsersuchen ist am 29. Dezember 2022 beim Gerichtshof eingegangen.

23. Die rumänische Regierung und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht [14]. Beide haben, ebenso wie Biohemp, an der mündlichen Verhandlung vom 25. Januar 2024 teilgenommen.

[12] Für die Erteilung der Genehmigung müssten nach den geltenden Vorschriften Unterlagen über produktives Ackerland und nicht über Flächen mit Gebäuden vorgelegt werden. Der Begriff „landwirtschaftliche Fläche“ sei im engeren Sinne auszulegen, d. h. als produktives Ackerland im Sinne des Gesetzes Nr. 18/1991. Würde er weit ausgelegt, könne Hanf auch auf anderen Kategorien von Flächen zur landwirtschaftlichen Nutzung angebaut werden (wie auf Flächen mit Waldvegetation oder unproduktivem Ackerland), was nicht möglich sei. Landwirtschaftliche Flächen unterschieden sich von Flächen mit Bauwerken und Anlagen für Landwirtschaft und Tierzucht, wobei beides Unterkategorien der Kategorie der Flächen zur landwirtschaftlichen Nutzung seien.

[13] Delegierte Verordnung der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des Anhangs X der genannten Verordnung (ABl. 2014, L 181, S. 1). Anhang III („Unionsmethode für die mengenmäßige Bestimmung des Δ-9-Tetrahydrocannabinolgehalts in Hanfsorten“) wurde durch die Delegierte Verordnung (EU) 2017/1155 der Kommission vom 15. Februar 2017 zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 hinsichtlich der Kontrollmaßnahmen im Bereich des Hanfanbaus … sowie zur Änderung des Anhangs X der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. 2017, L 167, S. 1) eingefügt.

[14] Die Kreisbehörde hat ihre schriftlichen Erklärungen verspätet eingereicht, weshalb der Gerichtshof sie zurückgewiesen hat.

IV. Würdigung

A. Zulässigkeit

24. Die rumänische Regierung trägt vor, dass die Vorlagefrage im Hinblick auf die Auslegung der Art. 35 und 36 AEUV unzulässig sei. Zur Begründung dieses Einwands beruft sie sich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu rein innerstaatlichen Sachverhalten [15] und auf das Fehlen von Ausführungen im Vorlagebeschluss zu dem Zusammenhang zwischen diesen beiden Artikeln und dem Rechtsstreit.

25. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die allgemeine Regel, dass die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Grundfreiheiten auf einen Sachverhalt, dessen Merkmale sämtlich nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen, grundsätzlich keine Anwendung finden [16]. Von dieser allgemeinen Regel gibt es allerdings vier Ausnahmen, bei denen auch im Fall eines innerstaatlichen Sachverhalts die Auslegung von Bestimmungen des Unionsrechts erbeten werden kann. Diese Ausnahmen werden im Urteil Ullens de Schooten [17] dargestellt und brauchen hier nicht wiedergegeben zu werden.

26. Damit die Auslegung des Unionsrechts im Fall eines rein innerstaatlichen Sachverhalts möglich ist, verlangt der Gerichtshof, dass sich aus der Vorlageentscheidung die konkreten Merkmale ergeben, die es ermöglichen, einen Zusammenhang zwischen dem Gegenstand oder den Umständen eines Rechtsstreits, dessen Merkmale sämtlich nicht über die Grenzen des betreffenden Mitgliedstaats hinausweisen, und den Bestimmungen des Unionsrechts, um deren Auslegung ersucht wird, herzustellen.

27. Es ist daher Sache des vorlegenden Gerichts, anzugeben, inwieweit der Rechtsstreit trotz seines rein innerstaatlichen Charakters einen Anknüpfungspunkt zu den Vorschriften des Unionsrechts betreffend die Grundfreiheiten aufweist, der die Auslegung im Wege der Vorabentscheidung, um die ersucht wird, für die Entscheidung dieses Rechtsstreits erforderlich macht [18].

28. Theoretisch könnten im vorliegenden Fall die Niederlassungsfreiheit (die rumänischen Vorschriften verbieten die Ausübung der selbständigen wirtschaftlichen Tätigkeit eines Erzeugers von Hanf in geschlossenen Räumen) und der freie Warenverkehr (Biohemp könnte in solchen Räumen keinen Hanf für die Ausfuhr in andere Mitgliedstaaten, in denen eine Nachfrage nach diesem Erzeugnis besteht, produzieren) beeinträchtigt sein.

29. Der Vorlagebeschluss enthält jedoch keine eigene Begründung für die Notwendigkeit einer Auslegung der Art. 35 und 36 AEUV (oder von Art. 49 AEUV über die Niederlassungsfreiheit). Das vorlegende Gericht gibt lediglich an, dass Biohemp geltend mache, mit in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Verarbeitungsbetrieben Verträge über den Verkauf ihres Hanfs geschlossen zu haben.

[15] Urteil vom 15. November 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, Rn. 55). Im Folgenden: Urteil Ullens de Schooten.

[16] Urteile Ullens de Schooten (Rn. 47) und vom 18. Januar 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, Rn. 50).

[17] Urteil Ullens de Schooten (Rn. 50 bis 53). Vgl. ebenfalls Urteil vom 20. September 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, Rn. 20).

[18] Urteile Ullens de Schooten (Rn. 54 und 55) und vom 2. März 2023, Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146, Rn. 50 und 51).

30. Unter diesen Umständen kann der Gerichtshof dem vorlegenden Gericht keine für die Entscheidung des Rechtsstreits sachdienlichen Hinweise zur Auslegung der Art. 35 und 36 AEUV geben [19], und die Vorlagefrage ist im Hinblick auf diese beiden Artikel unzulässig.

31. Die rumänische Regierung macht aus demselben Grund auch die Unzulässigkeit im Hinblick auf die Auslegung von Art. 38 AEUV geltend, doch kann ihrem Einwand insoweit nicht gefolgt werden.

32. Art. 38 AEUV ist die erste der primärrechtlichen Bestimmungen zur Regelung der GAP, deren Ziele in Art. 39 AEUV festgelegt sind. Im Gegensatz zu den zuvor genannten Artikeln sind diese beiden Artikel für das vorliegende Ersuchen von Bedeutung, da sie den Bezugsrahmen für die Auslegung der Verordnungen Nr. 1307/2013 und Nr. 1308/2013 bilden, die Gegenstand der Frage des vorlegenden Gerichts sind. Für die Anwendung der GAP-Vorschriften ist unerheblich, dass es sich um einen rein innerstaatlichen Sachverhalt handelt.

33. In der mündlichen Verhandlung hat Biohemp bestätigt, dass sie eine Genehmigung für den Anbau von Hanf auf einer Fläche von 0,54 ha beantragt habe [20], aber eingeräumt, dass sie die in der Verordnung Nr. 1307/2013 vorgesehene Direktzahlung nicht beantragt habe.

34. Angesichts dessen stellt sich die Frage, ob es für die Entscheidung des Rechtsstreits erforderlich ist, dass der Gerichtshof, wie vom vorlegenden Gericht gewünscht, die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1307/2013 auslegt, die Direktzahlungen an Landwirte im Rahmen der Stützungsregelungen der GAP vorsieht.

35. Es ist grundsätzlich Sache des vorlegenden Gerichts, zu beurteilen, ob die von ihm gestellten Fragen für die Entscheidung des Rechtsstreits erforderlich sind [21]. Der Gerichtshof kann sie jedoch als unzulässig zurückweisen, wenn er sie für hypothetisch oder für diesen Zweck unerheblich hält [22].

36. Nach dem rumänischen Recht ist der Anbau von Hanf genehmigungspflichtig, da dieses Erzeugnis in kleineren oder größeren Mengen Suchtstoffe enthält, die zur Herstellung von Drogen verwendet werden können. Die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1307/2013 wären auf die Genehmigung anwendbar, wenn Biohemp gleichzeitig oder später eine Direktzahlung für ihren Betrieb beantragt hätte.

[19] Urteile vom 19. April 2018, Consorzio Italian Management und Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, Rn. 22), und vom 2. September 2021, Irish Ferries (C-570/19, EU:C:2021:664, Rn. 133).

[20] Wie bereits ausgeführt, erteilte die Kreisbehörde die Genehmigung nur für das Freiland (0,50 ha), nicht aber für die umbaute Fläche (0,04 ha), die für den Anbau von Hanf in einem geschlossenen Raum unter Verwendung eines hydroponischen Systems eingerichtet worden war.

[21] Es ist Sache des mit dem Rechtsstreit befassten nationalen Gerichts, die Verantwortung für die von ihm zu erlassende gerichtliche Entscheidung zu übernehmen und im Hinblick auf die Besonderheiten der Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit als auch die Erheblichkeit der Fragen zu beurteilen, die es dem Gerichtshof vorlegt (Urteile vom 26. Mai 2011, Stichting Natuur en Milieu u. a., C-165/09 bis C-167/09, EU:C:2011:348, Rn. 47, vom 9. September 2015, X und van Dijk, C-72/14 und C-197/14, EU:C:2015:564, Rn. 57, und vom 12. Mai 2021, Altenrhein Luftfahrt, C-70/20, EU:C:2021:379, Rn. 25).

[22] Der Gerichtshof hat wiederholt hervorgehoben, dass das durch Art. 267 AEUV geschaffene Verfahren ein Instrument der Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten ist, mit dem der Gerichtshof diesen Gerichten Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts gibt, die sie zur Entscheidung der bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten benötigen, und dass die Rechtfertigung des Vorabentscheidungsersuchens nicht in der Abgabe von Gutachten zu allgemeinen oder hypothetischen Fragen liegt, sondern darin, dass es für die tatsächliche Entscheidung eines Rechtsstreits erforderlich ist (Urteile vom 22. März 2022, Prokurator Generalny [Disziplinarkammer des Obersten Gerichts – Ernennung], C-508/19, EU:C:2022:201, Rn. 60 bis 62, und vom 9. Januar 2024, G u. a. [Ernennung von Richtern der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Polen], C-181/21 und C-269/21, EU:C:2024:1, Rn. 62 und 64).

37. Beantragt das Unternehmen, das eine Anbaugenehmigung beantragt, hingegen nicht die in der Verordnung Nr. 1307/2013 vorgesehene Direktzahlung, könnte man argumentieren, dass diese Verordnung nicht anwendbar sei und dass ihre Auslegung zur Entscheidung des Rechtsstreits nicht sachdienlich sei. Im Prinzip wäre das Vorabentscheidungsersuchen, soweit es die Auslegung dieser Verordnung betrifft, daher unzulässig.

38. Der Gerichtshof könnte jedoch die Feststellung der Unzulässigkeit vermeiden und dem vorlegenden Gericht Hinweise zur Auslegung der Verordnung Nr. 1307/2013 geben, wenn er feststellte, dass ein *notwendiger* Zusammenhang zwischen dem Antrag auf Genehmigung des Hanfanbaus und den materiellen Vorschriften dieser Verordnung besteht.

39. Um zu dieser Lösung zu gelangen, müsste man, wie ich nachfolgend ausführen werde, die Auffassung vertreten, dass die Bedingungen für den Zugang zu einer Direktzahlung für den Hanfanbau auch für die Anbaugenehmigung gelten, *selbst wenn der Erzeuger diese Zahlung nicht beantragt*, da es sich um eine Pflanze mit Sorten handelt, die zur Herstellung von Drogen geeignet sind und deren Anbau nicht frei und ohne Kontrolle durch die Verwaltung erfolgen kann.

40. Ich räume ein, dass dieser Zusammenhang nicht ohne Weiteres zu akzeptieren sein mag, doch gibt es meines Erachtens keine andere Möglichkeit, die Vorlagefrage im Hinblick auf die Auslegung der Verordnung Nr. 1307/2013 für zulässig zu erklären. Für den Fall, dass der Gerichtshof auch zu diesem Ergebnis kommt, werde ich zu dieser Verordnung Ausführungen machen.

41. Da das vorlegende Gericht um die Auslegung der Verordnung Nr. 1308/2013 ersucht, deren Art. 1 Abs. 2 Buchst. h und Art. 189 Abs. 2 konkret den Anbau von Hanf betreffen, ist die Vorlage jedenfalls in Bezug auf diese Verordnung zulässig.

B. Prüfung in der Sache

42. Hanf (*Cannabis sativa L.*) ist eine Art aus der Familie der *Cannabaceae*. Diese Pflanzen weisen einen hohen Gehalt an verschiedenen Arten von Phytocannabinoiden auf, die in einem zähflüssigen Saft konzentriert sind, der in als Trichome bezeichneten Drüsenstrukturen gebildet wird.

43. Aus den vorgelegten Informationen[23] ergibt sich, dass die beiden wichtigsten Phytocannabinoide in Hanf THC (der primäre psychoaktive Bestandteil der Pflanze, der ein Suchtstoff ist) und CBD (das nicht als psychoaktiv oder als Suchtstoff gilt) sind. Es scheint, dass CBD außerdem die psychoaktiven Wirkungen von THC abschwächt.

44. Aus Art. 38 Abs. 3 AEUV in Verbindung mit Anhang I des AEU-Vertrags ergibt sich, dass Hanf der GAP unterliegt.

[23] Logischerweise stützt sich die für die Antwort an das vorlegende Gericht unerlässliche fachliche Beurteilung auf die Angaben in den Akten und auf die Erklärungen der Parteien, die dem aktuellen Stand der Wissenschaft auf diesem Gebiet entsprechen sollten. Weder die vorliegenden Schlussanträge noch das künftige Urteil des Gerichtshofs haben eine andere als eine rein rechtliche Tragweite.

45. Nach Art. 1 Abs. 2 Buchst. h der Verordnung Nr. 1308/2013 fällt Hanf unter die gemeinsame Marktorganisation (im Folgenden: GMO) für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Anhang I Teil VIII dieser Verordnung bestimmt, dass zum Sektor Hanf das Erzeugnis „Hanf (Cannabis sativa L.), roh oder bearbeitet, jedoch nicht versponnen; Werg und Abfälle von Hanf (einschließlich Garnabfälle und Reißspinnstoff)“ gehört.

46. Nach der GAP ist nur der Anbau von Hanf mit einem geringen THC-Gehalt erlaubt, der sich nicht zur Herstellung von Suchtstoffen eignet [24]. Industriehanf hat verschiedene zulässige Verwendungszwecke, die zur Erreichung der Ziele des europäischen Grünen Deals beitragen [25].

47. Landwirte, die Hanf anbauen, können im Rahmen der GAP direkte Flächenzahlungen (Basiszahlung oder einheitliche Flächenzahlung) [26] erhalten, sofern sie folgende Voraussetzungen erfüllen: a) die in der Verordnung Nr. 1307/2013 festgelegten *Standardvoraussetzungen* für die Gewährung von Direktzahlungen und b) *spezifische zusätzliche Anforderungen*, die sicherstellen, dass kein illegaler Hanfanbau im Rahmen der GAP gefördert wird.

– Was die *Standardvoraussetzungen* anbelangt, wird im Ausgangsverfahren darüber gestritten, ob für den Anbau von Hanf in hydroponischen Systemen „eingerichtete geschlossene Räume“ als „landwirtschaftliche Fläche“ einzustufen sind.

– Was die *spezifischen zusätzlichen Anforderungen* anbelangt, so konzentriert sich die Diskussion auf den THC- und CBD-Gehalt von Hanf, der in geschlossenen Räumen unter Verwendung eines hydroponischen Systems angebaut wird.

48. Bevor ich auf diese beiden Elemente eingehe, möchte ich darauf hinweisen, dass die Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Art. 189 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1308/2013 keine zusätzlichen Beschränkungen für den Anbau von Hanf vorsehen können.

49. Diese Bestimmung ermächtigt die Mitgliedstaaten lediglich, für die Einfuhr von Hanf aus Drittländern „strengere Bestimmungen“ (als sie in Art. 189 Abs. 1 vorgesehen sind) zu erlassen. Diese Möglichkeit umfasst nicht eine Verschärfung der innerstaatlichen Vorschriften für die Hanfproduktion im Verhältnis zu denen des Unionsrechts.

50. Dies wird durch das Urteil Hammarsten [27] bestätigt, in dem es um das schwedische Verbot des Anbaus und des Besitzes von Industriehanf geht, der unter eine GMO für diesen Sektor fällt. Nach Ansicht des Gerichtshofs hat das nationale Verbot diese GMO unmittelbar beeinträchtigt und den Landwirten in Schweden jede Möglichkeit genommen, die im Unionsrecht vorgesehene Beihilfe zu beantragen.

[24] Siehe Nrn. 83 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

[25] Er kann als flachsähnliche Textilfaser; zur Herstellung von Lebensmitteln aus geschälten Hanfsamen und von Tierfutter aus ganzen Samen; im Bauwesen zur Herstellung von Hanfbeton, Hanfwolle und Faserdämmplatten; für die Herstellung von Papier aus Hanffasern; für die Herstellung von Kosmetika (Öle, Lotionen oder Shampoos) und als Biokraftstoff verwendet werden. Vgl. die von der Kommission vorgelegten Angaben auf der Seite https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/hemp_de.

[26] Die Mitgliedstaaten können Landwirten, die Hanf anbauen, unter bestimmten Bedingungen eine freiwillige gekoppelte Beihilfe gewähren; das tun derzeit Frankreich, Polen und Rumänien.

[27] Urteil Hammarsten (Rn. 30 und 31). Im Tenor dieses Urteils hat der Gerichtshof festgestellt: „Die Verordnungen (EWG) Nr. 1308/70 des Rates vom 29. Juni 1970 über die gemeinsame Marktorganisation für Flachs und Hanf in der durch die Verordnung (EG) Nr. 2826/2000 des Rates vom 19. Dezember 2000 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt geänderten Fassung und (EWG) Nr. 619/71 des Rates vom 22. März 1971 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung einer Beihilfe für Flachs und Hanf in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1420/98 des Rates vom 26. Juni 1998 geänderten Fassung stehen einer nationalen Regelung entgegen, die bewirkt, dass der Anbau und der Besitz von Industriehanf im Sinne dieser Verordnungen verboten ist.“

51. Das Urteil Hammarsten und Art. 189 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1308/2013 machen deutlich, dass ein gewisser Zusammenhang zwischen der Genehmigung des Hanfanbaus und der Möglichkeit der Inanspruchnahme von GAP-Direktzahlungen für diesen Anbau gemäß der Verordnung Nr. 1307/2013 besteht.

52. Nach Art. 189 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1308/2013 ist die Einfuhr von Rohhanf in die Union nämlich nur zulässig, wenn die in Art. 32 Abs. 6 und in Art. 35 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1307/2013 festgelegten Bedingungen erfüllt sind.

53. Diese Bedingungen (die grundsätzlich erfüllt sein müssen, um Direktzahlungen für Flächen zu erhalten, auf denen Hanf angebaut wird) sind dahin zu verstehen, dass sie auch bei der Hanferzeugung innerhalb der Union einzuhalten sind. Mit anderen Worten legen diese Artikel die Grenzen für den „rechtmäßigen" Anbau von Hanf in den Mitgliedstaaten fest, unabhängig davon, ob der Erzeuger eine Direktzahlung für die Anbaufläche beantragt oder nicht.

1. Begriff der landwirtschaftlichen Fläche

54. Art. 32 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1307/2013 bestimmt: „Eine Stützung im Rahmen der Basisprämienregelung wird den Betriebsinhabern bei Aktivierung eines Zahlungsanspruchs je beihilfefähige Hektarfläche … gewährt".

55. Art. 32 Abs. 2 Buchst. a dieser Verordnung sieht vor, dass der Begriff „beihilfefähige Hektarfläche" „jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebs, … die für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird oder, wenn die Fläche auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt wird, hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird", umfasst.

56. Der Begriff „landwirtschaftliche Fläche" umfasst nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. e der Verordnung Nr. 1307/2013 „jede Fläche, die als Ackerland, Dauergrünland und Dauerweideland oder mit Dauerkulturen genutzt wird".

57. „Ackerland" wird in Art. 4 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 1307/2013 definiert als „für den Anbau landwirtschaftlicher Kulturpflanzen genutzte Flächen oder für den Anbau landwirtschaftlicher Kulturpflanzen verfügbare, aber brachliegende Flächen, … unabhängig davon, ob sich diese Flächen unter Gewächshäusern oder anderen festen oder beweglichen Abdeckungen befinden oder nicht".

58. Nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 1307/2013 umfasst der Begriff „landwirtschaftliche Tätigkeit" „die Erzeugung, die Zucht oder den Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse, einschließlich Ernten", wobei „landwirtschaftliche Erzeugnisse" in Buchst. d definiert sind als „die in Anhang I der Verträge aufgeführten Erzeugnisse", zu denen auch Hanf gehört.

59. Die Einstufung als „Ackerland“ und damit als „landwirtschaftliche Fläche“ im Sinne der angeführten Bestimmungen hängt also (sogar im Fall eines Verstoßes gegen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften über ihre Einstufung) [28] von der tatsächlichen Nutzung der betreffenden Fläche ab [29].

60. Die beihilfefähigen Flächen müssen landwirtschaftliche Flächen sein, zum Betrieb des Landwirts gehören und für landwirtschaftliche Tätigkeiten oder, wenn die Flächen auch für nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden, hauptsächlich für landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden [30].

61. Meines Erachtens kann aufgrund der soeben angeführten Bestimmungen der Verordnungen Nr. 1307/2013 und Nr. 1308/2013 sowie aufgrund der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Begriff der landwirtschaftlichen Fläche davon ausgegangen werden, dass der Anbau von Hanf in „dafür eingerichteten geschlossenen Räumen“ unter Verwendung eines hydroponischen Systems unter diesen Begriff fällt.

62. Ein für den Hanfanbau eingerichteter geschlossener Raum ist ein Grundstücksteil mit einer darüber liegenden Struktur, der für eine landwirtschaftliche Tätigkeit wie den Hanfanbau genutzt wird. „Ackerland“ umfasst nach den vorstehenden Ausführungen für den Anbau von Kulturpflanzen genutzte Flächen „unabhängig davon, ob sich diese Flächen *unter Gewächshäusern oder anderen festen oder beweglichen Abdeckungen* befinden oder nicht“ [31].

63. Wie ein *Gewächshaus* oder eine vergleichbare Konstruktion (bei der es sich streng genommen nicht um ein Gebäude im üblichen Sinne des Begriffs handelt) umfasst ein für den Hanfanbau eingerichteter geschlossener Raum eine *feste Abdeckung*, die auf dem Boden errichtet wird, was seiner Einstufung als landwirtschaftliche Fläche nicht entgegensteht. Die Ähnlichkeit zwischen einem Gewächshaus und einer für den Anbau von Hanf in einem hydroponischen System eingerichteten Halle ist offensichtlich. Heutzutage bestehen Gewächshäuser nicht nur aus einer einfachen Draht- und Kunststoffkonstruktion, sondern es werden auch andere Materialien und stabilere Konstruktionen, z. B. aus Polycarbonat oder Glas, verwendet.

64. Entscheidend ist, wie sich aus der angeführten Rechtsprechung ergibt, dass die Fläche (auch mit der darauf befindlichen festen Konstruktion) zur landwirtschaftlichen Erzeugung – im vorliegenden Fall von Hanf – bestimmt ist.

65. Die Kommission tritt diesem Ansatz mit dem Vorbringen entgegen, dass der Hanfanbau nur dann in den Genuss der Basisprämienregelung für Landwirte kommen könne, wenn er im Freiland erfolge, nicht aber bei Verwendung eines hydroponischen Systems in einem geschlossenen Raum.

[28] Urteil vom 29. April 2021, Piscicola Tulcea und Ira Invest (C-294/19 und C-304/19, EU:C:2021:340, Rn. 63): „[E]ine Fläche [ist] als ‚landwirtschaftlich‘ einzustufen …, sofern sie tatsächlich als ‚Ackerland‘ im Sinne der in Rn. 61 des vorliegenden Urteils genannten Bestimmungen genutzt wird (vgl. entsprechend Urteil vom 14. Oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, Rn. 37), und … diese Einstufung [kann] nicht allein dadurch in Frage gestellt werden …, dass eine solche Fläche unter Verstoß gegen nationale Vorschriften über die Grundstücksklassifikation als Ackerland genutzt wurde.“

[29] Urteile vom 14. Oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, Rn. 37), vom 2. Juli 2015, Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, Rn. 36), vom 2. Juli 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, Rn. 56), und vom 29. April 2021, Piscicola Tulcea und Ira Invest (C-294/19 und C-304/19, EU:C:2021:340, Rn. 62).

[30] Urteile vom 2. Juli 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, Rn. 54), und vom 29. April 2021, Piscicola Tulcea und Ira Invest (C-294/19 und C-304/19, EU:C:2021:340, Rn. 64).

[31] Art. 4 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung Nr. 1307/2013. Hervorhebung nur hier.

66. Art. 4 Abs. 1 Buchst. e und f der Verordnung Nr. 1307/2013 verlange, um von Ackerland oder von einer landwirtschaftlichen Fläche sprechen zu können, eine *Interaktion* zwischen dem Boden und der Wurzel der Pflanze [32]. Dieselbe Anforderung gelte für die Regelung der freiwilligen gekoppelten Beihilfen [33], und sie werde beim Hanfanbau in einem geschlossenen Raum unter Verwendung eines hydroponischen Systems nicht erfüllt.

67. Ich teile die Auffassung der Kommission nicht. Der Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Buchst. e und f der Verordnung Nr. 1307/2013 lässt nicht den Schluss zu, dass nur landwirtschaftliche Flächen, bei denen die Wurzel der Pflanze mit dem Boden interagiert, Ackerland sein können. Diese Vorstellung entspricht einem Verständnis von Landwirtschaft, das vom technischen Fortschritt überholt wurde.

68. Seit Jahren ist der Boden kein unverzichtbares Element für die landwirtschaftliche Produktion mehr [34]. Unter natürlichen Bedingungen dient der Boden zweifelsohne als Mineral- und Nährstoffspeicher für die Pflanzen, doch wenn die Nährstoffe in Wasser gelöst sind, können sie direkt von den Wurzeln der Pflanzen aufgenommen werden, und der Boden ist für das Wachstum der Pflanze nicht mehr unbedingt erforderlich. Mit anderen Worten ist die „Interaktion zwischen Wurzel und Boden" für die Entwicklung der Pflanzen und die landwirtschaftliche Erzeugung nicht unverzichtbar.

69. Die Hydroponik ist eine Anbaumethode, bei der die Wurzeln mit einer in Wasser gelösten Nährlösung versorgt werden. Diese enthält die für die Entwicklung der Pflanzen erforderlichen chemischen Elemente, wodurch die Pflanzen in einem wässrigen Medium (oder in einem inerten Medium wie gewaschenem Sand, Kies oder Perlit) ohne Boden (Erde) wachsen können.

70. Zu den Vorteilen des hydroponischen Anbaus gegenüber der traditionellen Landwirtschaft gehören folgende Aspekte:

– der geringere Verbrauch von Wasser und Nährstoffen, die effizienter genutzt werden können;

– die geringere Nutzung landwirtschaftlicher Flächen und die Beseitigung des Problems der Verschlechterung der Bodenqualität aufgrund des Einsatzes von Düngemitteln und des wiederholten intensiven Anbaus;

– der verringerte Einsatz von Pestiziden, weil die Hydrokultur mit dem Anbau in geschlossenen oder halbgeschlossenen Räumen (wie Gewächshäusern oder dafür eingerichteten Hallen) kombiniert wird, was die Schädlingsbekämpfung erleichtert [35];

[32] Die These der Kommission kommt in dem Dokument *Direct Payments Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy*, Mai 2019, S. 4, wie folgt zum Ausdruck: „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 plant's 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] In Art. 53 Abs. 5 der Delegierten Verordnung Nr. 639/2014 ist vorgesehen: „Die Mitgliedstaaten dürfen für Flächen, die nicht im Sinne von Artikel 32 Absätze 2, 3 und 4 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 beihilfefähig sind, keine flächenbezogene gekoppelte Stützung gewähren …"

[34] In Flächen unter Gewächshäusern beispielsweise ist der Boden häufig mit einer Sandschicht bedeckt, und alle von den Pflanzen benötigten Nährstoffe werden durch die Bewässerung zugeführt. In anderen Fällen erfolgt die Anpflanzung auf dem Boden, aber die Wurzeln der Pflanze dringen nicht in den Boden ein, sondern befinden sich in einer künstlichen Abdeckung aus Torf oder ähnlichem Material in einem breiten Rohr, dem die Nährstoffe über das Wasser der Bewässerung zugeführt werden, wobei die Wurzeln der Pflanze in diesem Rohr verbleiben.

[35] Dies ermöglicht den Einsatz integrierter biologischer Methoden der Schädlingsbekämpfung, bei denen schädlingsfressende Insekten produziert werden, um Schädlinge in den Kulturen zu beseitigen, womit der Einsatz von Insektiziden reduziert oder ganz vermieden werden soll.

– die größere Nähe zu den städtischen Verbrauchszentren und die sich daraus ergebende Verringerung der mit dem Transport der landwirtschaftlichen Erzeugnisse verbundenen Emissionen.

71. Die Verordnungen Nr. 1307/2013 und Nr. 1308/2013 enthalten keine Vorschrift, die die Einstufung von Ackerland oder landwirtschaftlichen Flächen von bestimmten Anbaumethoden abhängig macht. Es gibt daher keine Gründe für die Annahme, dass der Anbau in Hydrokultur der Einstufung einer Fläche als landwirtschaftliche Fläche entgegensteht.

72. Nach dem Unionsrecht ist der Einsatz von hydroponischen Systemen für die ökologische/biologische Erzeugung nicht zulässig. Dies folgt aus der Verordnung (EU) 2018/848 [36], und zwar aus ihrem 28. Erwägungsgrund [37] und aus Anhang II Teil I („Vorschriften für die Pflanzenproduktion“) Nr. 1.2. [38].

73. Meines Erachtens bedeutet der Umstand, dass der Gesetzgeber den Anbau in Hydrokultur im Rahmen der ökologischen/biologischen pflanzlichen Erzeugung nicht zulassen wollte, implizit und *a sensu contrario*, dass der Anbau in Hydrokultur im Rahmen der konventionellen (nicht ökologischen) landwirtschaftlichen Erzeugung zulässig ist.

74. Die Hydrokultur als Anbaumethode hat Vorteile, die mit den Zielen der GAP in Einklang stehen, wie ich bereits dargelegt habe und wie alle Beteiligten in der mündlichen Verhandlung bestätigt haben. Insbesondere steht sie in Einklang mit dem Ziel der GAP (Art. 39 Abs. 1 Buchst. a AEUV), „die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern“.

75. Hydroponische Systeme erhöhen die Produktivität der Landwirtschaft, fördern den technologischen Fortschritt und begünstigen eine rationellere Entwicklung der Landwirtschaft, da sie weniger Wasserressourcen verbrauchen und den Flächenbedarf für den Anbau verringern.

76. Die Hydrokultur begünstigt auch die Verwirklichung von zwei weiteren Zielen der GAP, nämlich „die Versorgung sicherzustellen“ (Art. 39 Abs. 1 Buchst. d AEUV) und „für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen“ (Art. 39 Abs. 1 Buchst. e AEUV).

77. Diese beiden Ziele werden erreicht, weil Hydrokulturen in geschlossenen Räumen weniger witterungsabhängig sind als traditionelle Freilandkulturen und weniger von Schädlingen befallen werden. Außerdem gewährleisten sie eine bessere Versorgung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und ermöglichen deren Lieferung zu angemessenen Preisen und mit geringeren Transportkosten.

[36] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates (ABl. 2018, L 150, S. 1).

[37] „Da die ökologische/biologische pflanzliche Erzeugung auf dem Grundsatz beruht, dass Pflanzen ihre Nährstoffe in erster Linie über das Ökosystem des Bodens beziehen, sollten Pflanzen auf und in lebendigem Boden in Verbindung mit Unterboden und Grundgestein erzeugt werden. Hydrokultur und der Anbau von Pflanzen in Containern, Säcken oder Becken, bei denen die Wurzeln nicht mit dem lebenden Boden in Berührung kommen, sollten daher nicht zulässig sein.“

[38] „Hydrokultur, d. h. eine Anbaumethode, bei der die Pflanzen, die natürlicherweise nicht in Wasser wachsen, ausschließlich in einer Nährstofflösung oder in einem inerten Medium wurzeln, dem eine Nährstofflösung zugegeben wird, ist verboten.“

78. Es stimmt zwar, dass die GAP eher auf die traditionelle Landwirtschaft ausgerichtet zu sein scheint, da die Beihilfen für die Landwirte auf der Grundlage der beihilfefähigen Hektarflächen festgesetzt werden, was eher zum Freilandanbau und zu im Boden verwurzelten Pflanzen passt [39]. Aber es stimmt auch, dass der hydroponische Anbau bei anderen Kulturpflanzen (z. B. bei Gemüse und Obst) sehr vorteilhaft sein kann, und da er nicht ausdrücklich verboten ist, sehe ich keine ausreichenden Gründe, dieses neue Anbauverfahren, das meines Erachtens mit den Zielen der GAP in Einklang steht, auszuschließen.

79. Mit anderen Worten sollten die Vorschriften der GAP nicht so ausgelegt werden, dass die technologische Entwicklung der Landwirtschaft gebremst wird, was der Fall wäre, wenn flächenbezogene Direktzahlungen an Betriebe mit hydroponischen Systemen in geschlossenen Räumen ausgeschlossen würden.

80. Jedenfalls hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, dass der Anbau von Hanf in geschlossenen Räumen unter Verwendung von hydroponischen Systemen mit der Verordnung Nr. 1308/2013 vereinbar sei, dass dieser Anbau aber nicht für Direktzahlungen nach der Verordnung Nr. 1307/2013 in Betracht komme, sondern für andere Arten von Beihilfen wie insbesondere Beihilfen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

81. Während ich der Auffassung der Kommission in Bezug auf die Verordnung Nr. 1308/2013 zustimme, scheint sie mir in Bezug auf die Verordnung Nr. 1307/2013 nicht richtig zu sein. Richtig ist, dass der Anbau von Hanf in Hydrokultur in geschlossenen Räumen intensiver ist als der Anbau von Hanf im Freiland, weshalb er weniger Fläche beansprucht, so dass die Direktzahlungen geringer ausfallen werden [40]. Ich sehe aber keinen Grund, die Direktzahlungen zu verweigern, nur weil es keine Interaktion zwischen den Wurzeln der Hanfpflanze und dem Boden gibt, wie ich soeben dargelegt habe.

82. Zusammenfassend bin ich der Ansicht, dass als landwirtschaftliche Fläche im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. e und f der Verordnung Nr. 1307/2013 eine Fläche angesehen werden kann, die für den Anbau von Hanf in geschlossenen Räumen unter Verwendung hydroponischer Systeme bestimmt ist.

2. THC- und CBD-Gehalt des Hanfs

83. Der Erhalt von Direktzahlungen für den Hanfanbau unterliegt *spezifischen Anforderungen*, da aus dieser Pflanze Suchtstoffe gewonnen und vermarktet werden können:

– Nach Art. 32 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013 sind zum Hanfanbau genutzte Flächen nur beihilfefähig, wenn der THC-Gehalt der verwendeten Sorten nicht mehr als 0,2 % beträgt.

[39] In der Tat sind einige landwirtschaftliche Erzeugnisse (wie z. B. Getreide) nicht für den Anbau in hydroponischen Systemen geeignet.

[40] Die für diese Art der Erzeugung genutzte Fläche wird kleiner sein als beim Hanfanbau im Freiland, und auch die flächenbezogenen Direktzahlungen an die Landwirte werden dementsprechend geringer sein. Die höhere Produktivität des hydroponischen Anbaus in geschlossenen Räumen kann die Verringerung der flächenbezogenen Direktzahlungen jedoch ausgleichen.

– Auch wenn sie in zeitlicher Hinsicht nicht auf den vorliegenden Rechtsstreit anwendbar ist, wurde der zulässige THC-Gehalt durch die Verordnung (EU) 2021/2115 mit Wirkung ab dem 1. Januar 2023 auf 0,3 % angehoben [41].

– Nach Art. 53 Abs. 5 der Delegierten Verordnung Nr. 639/2014 müssen Hanfanbauflächen diese Anforderung auch erfüllen, um in den Genuss der fakultativen gekoppelten Stützung, die Rumänien in Anspruch genommen hat, kommen zu können.

– Gemäß Art. 35 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1307/2013 [42] ist die Kommission ermächtigt, unter den darin vorgesehenen Bedingungen einen delegierten Rechtsakt zu erlassen [43]. Die Kommission hat die Delegierte Verordnung Nr. 639/2014 erlassen, nach deren Art. 9 [44] die Landwirte zertifizierte Saatgutsorten verwenden müssen, die im Gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten der Europäischen Union aufgeführt sind. In diesem Katalog sind 75 Hanfsorten eingetragen.

84. Aus der Gesamtheit dieser Vorschriften ergibt sich, dass Landwirte Direktzahlungen erhalten können, wenn sie Hanf einer der Sorten mit einem THC-Gehalt von weniger als 0,2 % (bzw. ab dem 1. Januar 2023 0,3 %) aussäen. Beim Freilandanbau von Hanf besteht offenbar nicht die Gefahr eines Anstiegs des THC-Gehalts.

85. Die spezifischen Anforderungen für die Gewährung von Direktzahlungen für den Hanfanbau sind nach dem Unionsrecht auch Voraussetzung für die Erlangung der entsprechenden behördlichen Genehmigung und den legalen Anbau von Hanf. Werden diese Anforderungen eingehalten, so muss es den Erzeugern gestattet sein, diese Tätigkeit auszuüben, wie im Urteil Hammarsten hervorgehoben worden ist.

[41] Mit Wirkung vom 1. Januar 2023 wurde die Verordnung Nr. 1307/2013 aufgehoben und durch die Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 (ABl. 2021, L 435, S. 1) ersetzt. Art. 4 Abs. 4 Unterabs. 2 der Verordnung 2021/2115 sieht vor: „Zum Hanfanbau genutzte Flächen sind nur förderfähig, wenn der Tetrahydrocannabinolgehalt der verwendeten Sorten nicht mehr als 0,3 % beträgt.“ Im 18. Erwägungsgrund dieser Verordnung heißt es: „Was für die Erzeugung von Hanf genutzte Flächen angeht, sollte – im Interesse der öffentlichen Gesundheit und der Kohärenz mit anderen Rechtsvorschriften – die Nutzung von Hanfsamensorten mit einem Gehalt an Tetrahydrocannabinol von weniger als 0,3 % von der Definition des Begriffs ‚förderfähige Hektarfläche‘ umfasst sein.“

[42] „Zum Schutz der öffentlichen Gesundheit wird die Kommission ermächtigt, gemäß Artikel 70 delegierte Rechtsakte zur Festlegung von Vorschriften, durch die die Gewährung von Zahlungen von der Verwendung zertifizierten Saatguts bestimmter Hanfsorten abhängig gemacht wird, und zur Festlegung des Verfahrens für die Auswahl solcher Hanfsorten und zur Überprüfung ihres Tetrahydrocannabinolgehalts gemäß Artikel 32 Absatz 6 zu erlassen.“

[43] Siehe auch Verordnung (EU) 2022/1393 der Kommission vom 11. August 2022 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1881/2006 hinsichtlich der Höchstgehalte für Delta-9-Tetrahydrocannabinol (Δ9-THC) in Hanfsamen und daraus gewonnenen Erzeugnissen (ABl. 2022, L 211, S. 83), die durch die Verordnung (EU) 2023/915 der Kommission vom 25. April 2023 über Höchstgehalte für bestimmte Kontaminanten in Lebensmitteln und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1881/2006 (ABl. 2023, L 119, S. 103) mit Wirkung ab dem 24. Mai 2023 implizit aufgehoben wurde.

[44] „Für die Anwendung von Artikel 32 Absatz 6 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 ist die Beihilfefähigkeit von zum Hanfanbau genutzten Flächen von der Verwendung der Saatgutsorten abhängig, die am 15. März des Jahres, für das die Zahlung gewährt wird, im ‚Gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten‘ aufgeführt sind und gemäß Artikel 17 der Richtlinie 2002/53/EG des Rates [vom 13. Juni 2002 über einen gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten (ABl. 2002, L 193, S. 1)] veröffentlicht werden. Das Saatgut muss gemäß der Richtlinie 2002/57/EG des Rates [vom 13. Juni 2002 über den Verkehr mit Saatgut von Öl- und Faserpflanzen (ABl. 2002, L 193, S. 74)] zertifiziert sein.“

3. Verbot durch die rumänischen Behörden

86. Aus dem Vorlagebeschluss geht hervor, dass die rumänischen Behörden den Anbau von Hanf in hydroponischen Systemen in dafür eingerichteten geschlossenen Räumen verbieten, weil die Gefahr bestehe, dass der THC-Gehalt der so angebauten Pflanzen über die zulässigen Grenzwerte ansteige und dadurch die öffentliche Gesundheit beeinträchtigt werde.

87. Die Errichtung einer GMO hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, nationale Vorschriften anzuwenden, die ein Ziel von allgemeinem Interesse verfolgen, das nicht unter die GMO fällt, selbst wenn diese Vorschriften sich auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes in dem betroffenen Sektor auswirken können [45].

88. Die restriktiveren nationalen Maßnahmen zum Schutz eines Ziels von allgemeinem Interesse müssen jedoch dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit genügen, sie müssen also geeignet sein, die Verwirklichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit muss unter Berücksichtigung insbesondere der Ziele der GAP und des guten Funktionierens der GMO erfolgen, was einen Ausgleich zwischen diesen Zielen und dem von der nationalen Regelung verfolgten Ziel erfordert [46].

89. Zudem ist eine restriktive Maßnahme nur dann geeignet, die Verwirklichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, das Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen [47].

90. Die Verordnung Nr. 1307/2013 und die anderen unionsrechtlichen Vorschriften über den Anbau von Industriehanf tragen den betroffenen Interessen Rechnung, indem sie nur den Anbau von Hanf mit einem THC-Gehalt von weniger als 0,2 % zulassen. Da diese Vorschriften nicht ausdrücklich auf die Anbaumethoden für Industriehanf eingehen, hat ein Mitgliedstaat die Möglichkeit, zusätzliche restriktive Maßnahmen für den Anbau von Industriehanf zu erlassen.

91. Die rumänischen Behörden haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, weil ihrer Ansicht nach ein echtes Risiko besteht, dass der Anbau von Hanfsorten in geschlossenen Räumen unter Verwendung hydroponischer Systeme den THC-Gehalt erhöhen kann, wodurch der gesetzlich zulässige Grenzwert von 0,2 % überschritten werden könnte. Der so angebaute Hanf könne zum Schaden der öffentlichen Gesundheit zur Herstellung von Suchtstoffen „abgezweigt“ werden.

92. Angesichts dieses Risikos wenden die rumänischen Behörden unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips ein *Ex-ante*-Verbot an und argumentieren, dass *Ex-post*-Kontrollen von Hanfplantagen in geschlossenen Räumen das Allgemeininteresse nicht ausreichend schützten. Nach ihrem Verständnis sind diese Kontrollen für im Freiland angebauten Hanf vorgesehen, nicht aber für Hanf, der in geschlossenen Räumen angebaut werde und andere Wachstums- und Blütezyklen aufweise [48].

[45] Urteile Hammarsten (Rn. 31) und vom 23. Dezember 2015, Scotch Whisky Association u. a. (C-333/14, EU:C:2015:845, Rn. 26).

[46] Urteil vom 23. Dezember 2015, Scotch Whisky Association u. a. (C-333/14, EU:C:2015:845, Rn. 28).

[47] Urteile vom 3. März 2011, Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, Rn. 42), vom 23. Dezember 2015, Scotch Whisky Association u. a. (C-333/14, EU:C:2015:845, Rn. 37), und B. S. und C. A. (Vermarktung von Cannabidiol [CBD], Rn. 87).

[48] In der mündlichen Verhandlung hat die rumänische Regierung wiederholt auf die logistischen Schwierigkeiten hingewiesen, die mit der Anpassung solcher Kontrollen an den Hanfanbau in geschlossenen Räumen verbunden seien, da die Blütezyklen von den üblicherweise im Freiland auftretenden Zyklen abwichen.

93. Das Verfahren A für die Entnahme von Proben zur Bestimmung des THC-Gehalts ist, worauf ich bereits hingewiesen habe, in Anhang III der Delegierten Verordnung Nr. 639/2014[49] wie folgt festgelegt:

– Nr. 2.1 („Proben“): „… Aus einer Population einer bestimmten Hanfsorte wird für jede ausgewählte Pflanze ein 30 cm langer Teil mit mindestens einer weiblichen Blüte entnommen. Die Entnahme erfolgt in einem Zeitraum, der 20 Tage nach Beginn der Blüte beginnt und 10 Tage nach dem Ende der Blüte endet.“

– Nr. 2.2 („Stichprobenumfang“): „Für jede Parzelle besteht die Probe aus Pflanzenteilen von 50 Pflanzen.“

94. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, diesen Umstand sowie die anderen Umstände zu beurteilen, die sich auf die Verhältnismäßigkeit der restriktiven nationalen Maßnahme (und folglich auf die Beurteilung ihrer Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht) auswirken, doch kann der Gerichtshof ihm hierzu Hinweise geben.

95. Erstens ist die Schädlichkeit von Suchtstoffen (einschließlich derjenigen auf Hanfbasis, wie z. B. Cannabis) unstreitig, so dass ihr Inverkehrbringen verboten ist. Zulässig ist jedoch ein streng überwachter Handel, der der Verwendung für medizinische und wissenschaftliche Zwecke dient[50].

96. Daher kann das allgemeine Interesse am Schutz der öffentlichen Gesundheit eine nationale Maßnahme rechtfertigen, die den Anbau von Hanf verbietet, sofern die Pflanzen zur Herstellung von Suchtstoffen wie Cannabis, das aus THC gewonnen wird, verwendet werden.

97. Zweitens wird in den von Biohemp vorgelegten Informationen betont, dass die in einem geschlossenen Raum unter Verwendung hydroponischer Systeme angepflanzte Hanfsorte einen THC-Gehalt von höchstens 0,2 % aufweise. Biohemp trägt vor, dass der Anbau in geschlossenen Räumen unter Verwendung hydroponischer Systeme zu einer Erhöhung des CBD-Gehalts, nicht aber des THC-Gehalts der Pflanze führe. Nach den Angaben der rumänischen Behörden deuten einige Studien darauf hin, dass der THC-Gehalt ebenfalls ansteigen kann, wobei es zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine schlüssigen Analysen gebe, die das Gegenteil belegten.

98. Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, dürfen die Pflanzen, wenn es sich um in der Union zugelassene Hanfsorten handelt, einen THC-Gehalt von 0,2 % nicht überschreiten, auch wenn sie in geschlossenen Räumen unter Verwendung hydroponischer Systeme angepflanzt werden.

99. Vorbehaltlich einer Überprüfung auf der Grundlage solider wissenschaftlicher Studien scheint es, dass ein hoher CBD-Gehalt in einer gegebenen Hanfpflanze mit einem geringeren THC-Gehalt einhergeht, so dass diese Pflanze nicht zur Herstellung von Drogen geeignet ist. Im vorliegenden Fall würde dadurch die Gefahr eines Anstiegs des THC-Gehalts ausgeschlossen, doch es ist Sache des vorlegenden Gerichts, dies zu prüfen.

[49] In der durch die Delegierte Verordnung 2017/1155 geänderten Fassung.

[50] Urteile vom 16. Dezember 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, Rn. 36), und B. S. und C. A. (Vermarktung von Cannabidiol [CBD], Rn. 59).

100. Bei dem Cannabinoid, das beim Anbau von Industriehanfsorten in geschlossenen Räumen unter Verwendung eines hydroponischen Systems erhöht wird, handelt es sich nach den vorliegenden Informationen um CBD.

101. Der Gerichtshof hat jedoch bereits die Gelegenheit gehabt, klarzustellen, dass CBD nach dem gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse keinen psychoaktiven Wirkstoff enthält [51]. CBD darf daher nicht als Suchtstoff im Sinne des am 20. Dezember 1988 in Wien geschlossenen Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen [52], dem alle Mitgliedstaaten und die Union als Vertragsparteien angehören, eingestuft werden [53].

102. Wenn der Anbau von Industriehanf in geschlossenen Räumen und in hydroponischen Systemen nur den CBD-Gehalt der Pflanzen, nicht aber ihren (gesetzlich zulässigen) THC-Gehalt erhöht, kann ein Mitgliedstaat seine Beschränkung nicht ohne Weiteres mit dem Schutz der öffentlichen Gesundheit rechtfertigen. Bei CBD handelt es sich, wie ich nochmals betonen möchte, nach dem gegenwärtigen Stand der Erkenntnisse „nicht um einen Suchtstoff im Sinne des Einheits-Übereinkommens“ [54].

103. Drittens kann eine nationale Maßnahme, die den Anbau von Industriehanf in geschlossenen Räumen mittels Hydrokultur beschränkt, die Verhältnismäßigkeitsprüfung nur bestehen, wenn sie kohärent und systematisch angewandt wird.

104. In der mündlichen Verhandlung wurde erörtert, ob in Rumänien die Anforderungen in Bezug auf eine kohärente und systematische Anwendung des Verbots erfüllt sind. Nach Angaben von Biohemp ist diese Art des Hanfanbaus in einigen Kreisen (Constanța, Dâmbovița und Sibiu) dieses Mitgliedstaats erlaubt. Darüber hinaus hätten die Behörden Biohemp bei früheren Ernten im selben Kreis Alba (Rumänien) eine Genehmigung zum Anbau von Hanf mittels Hydrokultur in geschlossenen und dafür eingerichteten Räumen erteilt [55]. Die rumänische Regierung hat diese Behauptungen zurückgewiesen, ohne dass über diesen Streitpunkt eine Einigung erzielt worden ist.

105. Jedenfalls ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die restriktive nationale Maßnahme im rumänischen Hoheitsgebiet systematisch und kohärent angewandt wird.

106. Schließlich ist nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu prüfen, ob es eine weniger einschneidende Alternative zu einem allgemeinen Verbot des Hanfanbaus in geschlossenen Räumen gibt, um das vom rumänischen Staat verfolgte Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu erreichen.

[51] Urteil B. S. und C. A. (Vermarktung von Cannabidiol [CBD]) (Rn. 75).

[52] *United Nations Treaty Series*, Bd. 1582, Nr. I-27627.

[53] Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe, geschlossen am 30. März 1961 in New York, geändert durch das Protokoll von 1972 zur Änderung des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe (*United Nations Treaty Series*, Bd. 520, Nr. 7515). Vgl. Urteil B. S. und C. A. (Vermarktung von Cannabidiol [CBD]) (Rn. 76).

[54] Urteil B. S. und C. A. (Vermarktung von Cannabidiol [CBD]) (Rn. 76).

[55] Biohemp trägt vor, dass die von der Kreisbehörde im Jahr 2020 erteilte Genehmigung für den Anbau von Hanf die 400 m² große Halle umfasst habe, die renoviert und als geschützter Anbaubereich, vergleichbar mit einem Gewächshaus, genutzt worden sei. In der mündlichen Verhandlung hat die rumänische Regierung diese Behauptung bestritten, da die Genehmigung für den Anbau auf einer Fläche von 3 500 m² beantragt worden sei, ohne anzugeben, dass sich die Halle dort befinde.

107. Insoweit ist denkbar, dass diese Art des Hanfanbaus unter strengen Kontrollen zugelassen werden könnte, um sicherzustellen, dass der THC-Gehalt des Hanfs 0,2 % nicht überschreitet. Die von der rumänischen Regierung angeführten Schwierigkeiten bei der Durchführung dieser Kontrollen könnten möglicherweise dadurch überwunden werden, dass auf Hanf, der in geschlossenen Räumen angebaut wird, neben anderen Maßnahmen (zusätzlich zur Einholung der erforderlichen Genehmigung) die in der Delegierten Verordnung Nr. 639/2014 vorgesehenen Kontrollen durch Entnahme von Stichproben zur Messung des THC-Gehalts angewandt werden.

108. Im Ergebnis steht Art. 32 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013 einer nationalen Regelung entgegen, die den Anbau von Hanfsorten mit einem THC-Gehalt von weniger als 0,2 % verbietet, wenn die verwendete Anbaumethode (in dafür eingerichteten geschlossenen Räumen mit hydroponischen Systemen) zu einer erheblichen Erhöhung des CBD-Gehalts führt, es sei denn, diese Regelung ist geeignet, die Erreichung des Ziels des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten, und geht nicht über das hinaus, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

V. Ergebnis

109. Nach alledem schlage ich vor, der Curtea de Apel Alba Iulia (Berufungsgericht Alba Iulia, Rumänien) wie folgt zu antworten:

Die Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates und die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007

sind dahin auszulegen, dass

– Art. 4 Abs. 1 Buchst. e und f der Verordnung Nr. 1307/2013 es erlaubt, Flächen, die für den Anbau von Hanf (*Cannabis sativa L.*) in dafür eingerichteten geschlossenen Räumen mit hydroponischen Systemen genutzt werden, als landwirtschaftliche Flächen einzustufen;

– Art. 32 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013 grundsätzlich nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, die den Anbau von Hanfsorten mit einem Tetrahydrocannabinol(THC)-Gehalt von weniger als 0,2 % verbieten, wenn die verwendete Anbaumethode (in dafür eingerichteten geschlossenen Räumen mit hydroponischen Systemen) zu einer erheblichen Erhöhung des Cannabidiol(CBD)-Gehalts führt, es sei denn, diese Vorschriften sind geeignet, die Erreichung des Ziels des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten, und gehen nicht über das hinaus, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist; dies zu beurteilen, ist Sache des vorlegenden Gerichts.