CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 21 maart 2024[1]

Zaak C-793/22

Biohemp Concept SRL
tegen
Direcția pentru Agricultură Județeană Alba

[verzoek van de Curte de Apel Alba Iulia (rechter in tweede aanleg Alba Iulia, Roemenië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk landbouwbeleid – Verordeningen (EU) nr. 1307/2013 en (EU) nr. 1308/2013 – Hennepteelt – Begrip ‚landbouwareaal' – Uitsluiting van grond waarop gebouwen of installaties voor landbouw en veehouderij staan die bestemd zijn voor landbouwproductie – Verbod op de teelt van hennep in hydrocultuursystemen in afgesloten ruimten – Toename van het gehalte aan cannabidiol (CBD) in hennep – Bescherming van de volksgezondheid"

1. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna: „GLB") staat de teelt van hennep toe, met beperkingen die ervoor moeten zorgen dat alleen rassen worden aangeplant die door hun lage gehalte aan psychoactieve cannabinoïden niet geschikt zijn voor de verwerking tot cannabis en soortgelijke verdovende middelen.

2. In het kader van deze prejudiciële verwijzing dient het Hof zich uit te spreken over de verenigbaarheid met het Unierecht van een door de Roemeense autoriteiten vastgestelde maatregel die de teelt van hennep in hydrocultuursystemen in afgesloten ruimten verbiedt.

[1] Oorspronkelijke taal: Spaans.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Verordening nr. 1307/2013

3. Overweging 28 van verordening (EU) nr. 1307/2013 [2] luidt:

„Voor hennep dienen specifieke maatregelen behouden te blijven die moeten voorkomen dat als onderdeel van de voor de basisbetaling in aanmerking komende gewassen illegale hennep wordt verbouwd, hetgeen de markt voor hennep nadelig zou beïnvloeden. Derhalve dient te worden doorgegaan met de toekenning van betalingen voor uitsluitend arealen met henneprassen die bepaalde garanties bieden ten aanzien van het gehalte aan psychotrope stoffen."

4. In artikel 4 („Definities en aanverwante bepalingen") van deze verordening kan worden gelezen:

„1. In deze verordening wordt verstaan onder:

[…]

c) ‚landbouwactiviteit':

i) landbouwproducten produceren, fokken of telen, inclusief het oogsten, het melken, het fokken van dieren, en het houden van dieren voor landbouwdoeleinden,

[…]

d) ‚landbouwproducten': de in bijlage I bij de Verdragen genoemde producten, exclusief visserijproducten, alsmede katoen;

e) ‚landbouwareaal': om het even welke grond die wordt gebruikt als bouwland, als blijvend grasland en blijvend weiland, of voor blijvende teelten;

f) ‚bouwland': grond die voor de teelt van gewassen wordt gebruikt of daarvoor beschikbaar is, maar braak ligt, inclusief grond die overeenkomstig de artikelen 22, 23 en 24 van verordening (EG) nr. 1257/1999, artikel 39 van verordening (EG) nr. 1698/2005 en artikel 28 van verordening (EU) nr. 1305/2013 is braak gelegd, ongeacht of die grond zich al dan niet onder een kas of onder een vaste of verplaatsbare beschutting bevindt;

[…]"

5. Artikel 32 („Activering van betalingsrechten") van verordening nr. 1307/2013 schrijft voor:

„1. De steun in het kader van de basisbetalingsregeling wordt aan landbouwers verleend na activering, door middel van een aangifte overeenkomstig artikel 33, lid 1, van een betalingsrecht per subsidiabele hectare in de lidstaat waar het is toegewezen. […]

[2] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het [GLB] en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 608).

2. In deze titel wordt onder ‚subsidiabele hectare' verstaan:

a) ieder landbouwareaal van het bedrijf, met inbegrip van areaal dat op 30 juni 2003 niet in goede landbouwconditie verkeerde in de lidstaten die op 1 mei 2004 tot de Unie zijn toegetreden en bij die toetreding ervoor hebben gekozen de regeling inzake een enkele areaalbetaling toe te passen, dat wordt gebruikt voor een landbouwactiviteit of dat, indien het areaal ook voor niet-landbouwactiviteiten wordt gebruikt, overwegend voor landbouwactiviteiten wordt gebruikt; […]

[…]

3. Voor de toepassing van lid 2, onder a):

a) wordt een landbouwareaal van een bedrijf dat ook voor niet-landbouwactiviteiten wordt gebruikt, aangemerkt als een overwegend voor landbouwactiviteiten gebruikt areaal mits de uitoefening van de landbouwactiviteiten geen noemenswaardige hinder ondervindt van de intensiteit, de aard, de duur en de planning van de niet-landbouwactiviteiten;

b) kunnen de lidstaten een lijst opstellen van areaal dat overwegend voor niet-landbouwactiviteiten wordt gebruikt.

De lidstaten stellen de criteria vast voor de toepassing van dit lid op hun grondgebied.

4. Arealen worden enkel als subsidiabele hectaren beschouwd indien zij gedurende het gehele kalenderjaar voldoen aan de definitie van subsidiabele hectare, tenzij er sprake is van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden.

[…]

Voor de productie van hennep gebruikte arealen vormen slechts subsidiabele hectaren indien het gehalte aan tetrahydrocannabinol van de gebruikte rassen maximaal 0,2 % bedraagt."

2. Verordening nr. 1308/2013

6. In artikel 1 („Toepassingsgebied") van verordening (EU) nr. 1308/2013 [3] wordt bepaald:

„1. Bij deze verordening wordt een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten vastgesteld, d.w.z. alle in bijlage I bij de Verdragen vermelde producten, met uitzondering van de visserij- en de aquacultuurproducten die zijn vermeld in de wetgevingshandelingen van de Unie houdende een gemeenschappelijke marktordening voor visserijproducten en aquacultuurproducten.

2. De in lid 1 bedoelde landbouwproducten worden ingedeeld in de volgende, in de respectievelijke delen van bijlage I vermelde sectoren:

[…]

[3] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 671).

h) vlas en hennep, deel VIII;

[…]”

7. In deel VIII van bijlage I („Lijst van de in artikel 1, lid 2, genoemde producten”) bij die verordening wordt „Hennep (Cannabis sativa L.)” vermeld met GN-code 5302.

8. Artikel 189 („Invoer van hennep”) van verordening nr. 1308/2013 luidt als volgt:

„1. De volgende producten mogen slechts in de Unie worden ingevoerd als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

a) ruwe hennep van GN-code 5302 10 00 moet voldoen aan de voorwaarden van artikel 32, lid 6, en […] artikel 35, lid 3, van [verordening nr. 1307/2013];

b) zaaizaad voor de inzaai van henneprassen van GN-code ex 1207 99 20 moet vergezeld gaan van het bewijs dat het gehalte aan tetrahydrocannabinol van het betrokken ras niet hoger is dan de waarde die is vastgesteld overeenkomstig artikel 32, lid 6, en […] artikel 35, lid 3, van [verordening nr. 1307/2013];

c) niet voor inzaai bestemd hennepzaad [van] GN-code 1207 99 91 [mag] alleen [worden] ingevoerd door importeurs die door de lidstaat zijn erkend, teneinde te garanderen dat het zeker niet voor inzaai wordt gebruikt.

2. Dit artikel geldt onverminderd restrictievere bepalingen die de lidstaten vaststellen in overeenstemming met het VWEU en met inachtneming van de verplichtingen die voortvloeien uit de WTO-Overeenkomst inzake de landbouw.”

B. Nationaal recht

1. Wet 18/1991

9. Artikel 2, onder a), van wet 18/1991 inzake grondeigendom [4] bepaalt:

„Grond is, afhankelijk van de bestemming ervan:

a) grond voor landbouwdoeleinden, te weten:

– productieve landbouwgrond – bouwland, wijngaarden, fruitboomgaarden, wijnstokkwekerijen, boomgaarden, beplanting met hop en moerbeien, permanente weidegrond, tuinbouw in kassen of andere beschuttingen, broeikassen, stekkenkwekerijen en dergelijke;

– met hakhout beplante grond die geen bosaanleg of overgroeide weidegrond is;

[4] Lege nr. 18/1991, din 19 februarie 1991, a fondului funciar (wet nr. 18/1991 van 19 februari 1991 inzake grondeigendom) (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 1, van 5 januari 1998), zoals later gewijzigd (hierna: „wet 18/1991”).

– grond waarop gebouwen of installaties voor landbouw en veehouderij staan, viskwekerijen en grondverbeteringswerken, technische en landbouwwegen, platformen en opslagruimten voor landbouwproductie;

– niet-productieve grond die binnen de verbeteringskaders kan worden ingericht en worden gebruikt voor landbouwproductie."

2. Wet 339/2005

10. Artikel 12 van wet 339/2005 houdende de wettelijke regeling van verdovende en psychotrope planten, stoffen en preparaten [5] schrijft voor:

„(1) De teelt van planten die stoffen bevatten die krachtens de nationale wetgeving aan controle zijn onderworpen, is slechts toegestaan voor technische doeleinden, voor de productie van stammen, vezels, zaden en olie, of voor medische en wetenschappelijke doeleinden en uitsluitend met toestemming van het ministerie van Landbouw, Bosbouw en Plattelandsontwikkeling, via de provinciale of hoofdstedelijke directies voor landbouw en plattelandsontwikkeling, op basis van jaarlijkse schattingen die worden vastgesteld overeenkomstig artikel 42, lid 1, onder e), van deze wet en de uitvoeringsbepalingen ervan.

[…]

(4) De erkende telers van cannabis en papaver zijn verplicht hun grond uitsluitend in te zaaien met zaad van rassen die in Roemenië zijn opgenomen in de officiële lijst van rassen en hybriden van teeltgewassen of in de lijsten van de Europese [Unie], en die zijn geproduceerd door entiteiten met een vergunning van het ministerie van Landbouw, Bosbouw en Plattelandsontwikkeling via de plaatselijke autoriteiten voor toezicht op en certificering van zaden."

3. Uitvoeringsbepalingen van wet 339/2005

11. In artikel 4, lid 5, onder b), van de uitvoeringsbepalingen van wet 339/2005 [6] staat te lezen:

„Voor de afgifte van een vergunning voor de teelt van verdovende en psychotrope stoffen bevattende planten met het oog op gebruik in de industrie en/of voeding, op wetenschappelijk of technisch gebied of voor de productie van zaden, dienen de telers een aanvraag in bij de provinciale of hoofdstedelijke directies voor landbouw […]. De aanvraag gaat vergezeld van de volgende documenten, in origineel en afschrift, afhankelijk van het doel waarvoor de vergunning wordt aangevraagd:

[…]

[5] Lege nr. 339 din 29 noiembrie 2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (wet nr. 339 van 29 november 2005 houdende de wettelijke regeling van verdovende en psychotrope planten, stoffen en preparaten) (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 1095, van 5 december 2005; hierna: „wet 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 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 18, van 11 januari 2007) (bepalingen van 22 december 2006 voor de toepassing van wet nr. 339/2005 houdende de wettelijke regeling van verdovende en psychotrope planten, stoffen en preparaten, goedgekeurd bij hotărârea guvernului nr. 1915/2006 (regeringsbesluit nr. 1915/2006); hierna: „uitvoeringsbepalingen bij wet nr. 339/2005").

b) de eigendomstitel, processen-verbaal/verklaringen van inbezitstelling of andere bewijsstukken betreffende het rechtmatige gebruik van de landbouwgrond;"

II. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vraag

12. Op 14 januari 2021 heeft Biohemp Concept SRL (hierna: „Biohemp") bij de directie Landbouw van de provincie Alba (hierna: „provinciale autoriteit") een vergunning voor de teelt van hennep (Cannabis sativa L.) op een oppervlakte van 0,54 ha aangevraagd.

13. Op 27 januari 2021 heeft de provinciale autoriteit de vergunning verleend, doch voor een oppervlakte van 0,50 ha. Voor de overige 0,04 ha heeft de provinciale autoriteit geen vergunning verleend, stellende dat die oppervlakte werd ingenomen door een voor landbouw en veehouderij gebruikt gebouw dat niet voldeed aan de voorwaarden van artikel 4, lid 5, onder b), van de uitvoeringsbepalingen van wet 339/2005 en daarom geen landbouwgrond vormde.

14. Biohemp heeft tegen het besluit van 27 januari 2021 bezwaar ingesteld, dat de provinciale autoriteit op 17 februari 2021 heeft afgewezen.

15. Op 13 april 2021 heeft Biohemp zich gewend tot de Tribunal Alba (rechter in eerste aanleg Alba, Roemenië) en gevorderd dat de provinciale autoriteit haar een vergunning voor de totale oppervlakte van 0,54 ha verleende.

16. De rechter in eerste aanleg heeft de vordering van Biohemp afgewezen, vooral op grond van overwegingen die verband houden met de toepassing van de nationale regelgeving. [7]

17. Biohemp heeft hoger beroep ingesteld bij de Curte de Apel Alba Iulia (rechter in tweede aanleg Alba Iulia, Roemenië), in het kader waarvan zij als relevant punt aanvoert dat zij in de beschutte ruimte van 400 m^2 met behulp van een hydrocultuursysteem hennep met de wettelijk toegestane concentratie van tetrahydrocannabinol [8] van maximaal 0,2 % wil telen.

18. In dat verband voert Biohemp tevens aan dat hennep die in beschutte ruimten wordt geteeld, planten oplevert met een concentratie van cannabidiol [9] van 12 tot 14 %, terwijl hennep die in de volle grond (op landbouwgrond) wordt geteeld een CBD-gehalte van maximaal 1 % heeft. Hennepverwerkers kopen bij voorkeur hennep die in beschutte ruimten is geteeld, vanwege de veel hogere concentratie CBD.

[7] Volgens de rechter in eerste aanleg was het irrelevant dat Biohemp de volledige oppervlakte van 0,54 ha, zoals ingeschreven in het Roemeense landbouwregister, in gebruik had, aangezien de toepasselijke regelgeving betrekking heeft op het legale gebruik van „landbouwgrond". De loods waar het hier om gaat kan niet worden gelijkgesteld met een perceel landbouwgrond in de zin van artikel 4, lid 5, onder b), van de uitvoeringsbepalingen van wet 339/2005. Die bepaling heeft geen betrekking op grond voor „landbouwdoeleinden", maar op landbouwgrond stricto sensu in de zin van productieve landbouwgrond zoals bedoeld in artikel 2, onder a), eerste streepje, van wet 18/1991.

[8] Hierna doorgaans: „THC".

[9] Hierna doorgaans: „CBD".

19. In het hoger beroep wordt er uitgegaan van deze feiten en wordt er zowel naar nationaalrechtelijke [10] als naar Unierechtelijke gronden verwezen. Wat het Unierecht betreft, voert Biohemp, naast de door haar aangehaalde rechtspraak [11], aan dat geen enkele regel van Unierecht bepaalt dat hennep uitsluitend in het open veld mag worden geteeld, met als gevolg dat het is toegestaan om hennep te telen in beschutte ruimten zoals kassen en soortgelijke ruimten. Door de teelt van hennep te beperken tot het open veld weigert de provinciale autoriteit een reeds door de Europese Commissie erkende bedrijfstak te erkennen en daarmee ook de toegang van Roemeense landbouwers tot de vrije interne markt, hetgeen in strijd is met het VWEU.

20. De provinciale autoriteit is het niet eens met Biohemp en voert ook zowel nationaalrechtelijke [12] als Unierechtelijke argumenten aan. Wat die laatste argumenten betreft, betoogt zij kort samengevat dat:

– de hennep met een THC-concentratie van minder dan 0,2 % die in Roemenië wordt verbouwd en waarop het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling toezicht houdt, een veldgewas is dat is gecreëerd met inachtneming van de volgens de wetenschappelijke literatuur te hanteren teelttechnologie en dat wordt geplant daar waar aan de klimaat- en bodemvereisten van de plant wordt voldaan;

– ook uit procedure A voor het nemen van monsters ter bepaling van het THC-gehalte, zoals die is vastgesteld in bijlage III, punten 2.1 („Monsters”) en 2.2 („Omvang van het monster”), bij gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie [13], blijkt dat de teelt van hennep in het veld moet plaatsvinden.

21. In deze context heeft de Curte de Apel Alba Iulia het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Moeten verordening nr. 1307/2013, verordening nr. 1308/2013 en de artikelen 35, 36 en 38 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling voor zover deze de teelt van hennep (Cannabis sativa L.) in hydrocultuursystemen in afgesloten ruimten verbiedt?”

[10] Volgens Biohemp legt wet 339/2005 geen enkele beperking op met betrekking tot de locaties waar hennep mag worden geteeld. De uitvoeringsbepalingen van die wet hebben geen betrekking op het begrip „productieve landbouwgrond”, maar enkel op het begrip „landbouwgrond”. Om die reden is het correct om het begrip „landbouwgrond” uit te leggen in de zin van „grond voor landbouwdoeleinden” overeenkomstig artikel 2, onder a), van wet 18/1991. Voorts was de loods van 400 m^2 bij de bouw en de inschrijving in het kadaster ervan weliswaar opgezet voor landbouw en veehouderij, maar is deze thans gerenoveerd en in gebruik als beschutte ruimte voor de teelt van planten. Dit blijkt uit de verklaring van inschrijving in het landbouwregister die is afgegeven door de gemeente Pianu (Roemenië).

[11] Biohemp beroept zich op de arresten van 16 januari 2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33; hierna: „arrest Hammarsten”), en 19 november 2020, B S en C A [Verkoop van cannabidiol (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938; hierna: „arrest B S en C A [Verkoop van cannabidiol (CBD)]”), alsmede op de beschikking van 11 juli 2008, Babanov (C-207/08, EU:C:2008:407).

[12] Voor het verkrijgen van een vergunning moeten volgens de toepasselijke regelgeving documenten worden ingediend die betrekking hebben op productieve landbouwgrond, niet op gebouwen. Het begrip „landbouwgrond” moet stricto sensu worden uitgelegd, dat wil zeggen als productieve landbouwgrond in de zin van wet 18/1991. Indien het begrip „landbouwgrond” in extenso zou worden uitgelegd, zou hennep ook kunnen worden geteeld op andere categorieën grond voor landbouwdoeleinden (zoals met hakhout beplante grond of niet-productieve grond), hetgeen onmogelijk is. Landbouwgrond verschilt van grond waar gebouwen of installaties voor landbouw en veehouderij op staan; beide zijn subcategorieën van de categorie grond voor landbouwdoeleinden.

[13] Gedelegeerde verordening van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening nr. 1307/2013 en tot wijziging van bijlage X bij die verordening (PB 2014, L 181, blz. 1). Bijlage III („Methode van de Unie voor de kwantitatieve bepaling van het gehalte aan Δ9-[THC] in henneprassen”) is toegevoegd bij gedelegeerde verordening (EU) 2017/1155 van de Commissie van 15 februari 2017 tot wijziging van gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 wat betreft de controlemaatregelen voor de hennepteelt […] en tot wijziging van bijlage X bij verordening nr. 1307/2013 (PB 2017, L 167, blz. 1).

III. Procedure bij het Hof

22. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is op 29 december 2022 ingekomen ter griffie van het Hof.

23. De Roemeense regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.[14] Die regering en instelling zijn, net als Biohemp, verschenen op de op 25 januari 2024 gehouden terechtzitting.

IV. Beoordeling

A. Ontvankelijkheid

24. De Roemeense regering betoogt dat de prejudiciële vraag niet-ontvankelijk is voor zover het de uitlegging van de artikelen 35 en 36 VWEU betreft. Ter ondersteuning van haar betoog beroept zij zich op de rechtspraak van het Hof inzake zuiver nationale situaties[15] en op het feit dat de verwijzingsbeslissing geen enkele toelichting bevat waaruit een verband tussen beide artikelen en het hoofdgeding blijkt.

25. Volgens het Hof is de algemene regel dat de bepalingen van het VWEU inzake de fundamentele vrijheden in beginsel niet van toepassing zijn op een situatie waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen.[16] Op deze algemene regel bestaan echter vier uitzonderingen, in welke gevallen kan worden verzocht om de uitlegging van regels van Unierecht, ook al gaat het om een nationale situatie. De contouren van deze uitzonderingen zijn uiteengezet in het arrest Ullens de Schooten[17] en hoeven hier niet te worden weergegeven.

26. Om de uitlegging van het Unierecht in het geval van een zuiver nationale situatie mogelijk te maken, vereist het Hof dat in de verwijzingsbeslissing een uiteenzetting wordt gegeven van de specifieke factoren aan de hand waarvan kan worden vastgesteld dat er een verband bestaat tussen het voorwerp of de omstandigheden van een geding waarvan alle elementen zich binnen een lidstaat voordoen en de Unierechtelijke regels waarvan om uitlegging wordt verzocht.

27. Het staat aan de verwijzende rechter om duidelijk te maken in welk opzicht er in het bij hem aanhangige geschil, ondanks het zuiver nationale karakter daarvan, sprake is van aanknoping met de bepalingen van het Unierecht ter zake van de fundamentele vrijheden, zodat het prejudiciële verzoek om uitlegging noodzakelijk is voor de beslechting van dat geschil.[18]

28. In casu zouden in theorie de vrijheid van vestiging (de Roemeense regelgeving verbiedt de uitoefening van de zelfstandige economische activiteit van het telen van hennep in afgesloten ruimten) en het vrije verkeer van goederen (Biohemp zou in die ruimten geen hennep kunnen produceren voor uitvoer naar andere lidstaten waar vraag naar dit product is) in het geding kunnen zijn.

[14] De provinciale autoriteit heeft schriftelijke opmerkingen ingediend na het verstrijken van de daarvoor gestelde termijn, met als gevolg dat het Hof deze niet heeft toegelaten.

[15] Arrest van 15 november 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punt 55; hierna: „arrest Ullens de Schooten").

[16] Arrest Ullens de Schooten, punt 47, en arrest van 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, punt 50).

[17] Arrest Ullens de Schooten, punten 50-53. Zie ook arrest van 20 september 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, punt 20).

[18] Arrest Ullens de Schooten, punten 54 en 55, en arrest van 2 maart 2023, Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146, punten 50 en 51).

29. Geconstateerd kan worden dat de verwijzingsbeslissing geen specifieke motivering bevat waar het gaat om de noodzaak dat de artikelen 35 en 36 VWEU (of artikel 49 VWEU, betreffende de vrijheid van vestiging) worden uitgelegd. De verwijzende rechter vermeldt enkel dat Biohemp heeft verklaard dat zij voor de verkoop van de door haar geteelde hennep overeenkomsten met in andere lidstaten gevestigde verwerkingsbedrijven heeft gesloten.

30. In die omstandigheden kan het Hof de verwijzende rechter geen uitlegging van de artikelen 35 en 36 VWEU verschaffen die nuttig is voor de beslechting van het geding [19] en is de prejudiciële vraag niet-ontvankelijk voor zover zij betrekking heeft op deze artikelen.

31. Volgens de Roemeense regering is die vraag ook niet-ontvankelijk waar het de uitlegging van artikel 38 VWEU aangaat. Dit bezwaar kan echter niet slagen.

32. Artikel 38 VWEU is de eerste bepaling van primair recht die strekt tot regeling van het GLB, waarvan de doelstellingen worden uiteengezet in artikel 39 VWEU. Beide artikelen zijn, anders dan de hierboven genoemde artikelen, relevant voor de onderhavige verwijzing, aangezien zij het referentiekader vormen waarbinnen de door de verwijzende rechter in zijn vraag vermelde verordeningen nr. 1307/2013 en nr. 1308/2013 zullen moeten worden uitgelegd. Voor de toepassing van de GLB-regels is het niet relevant of het om een zuiver nationale situatie gaat.

33. Ter terechtzitting heeft Biohemp verklaard dat zij een vergunning voor de teelt van hennep op een oppervlakte van 0,54 ha had aangevraagd [20], maar heeft zij erkend dat zij geen aanvraag had ingediend voor rechtstreekse betaling uit hoofde van verordening nr. 1307/2013.

34. In het licht van deze erkenning rijst de vraag of de beslechting van het hoofdgeding vereist dat het Hof, zoals de verwijzende rechter wenst, een uitlegging geeft van de bepalingen van verordening nr. 1307/2013, die voorziet in rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de in het GLB vastgestelde steunregelingen.

35. Het staat in beginsel aan de nationale rechter om te beoordelen of de vragen die hij formuleert om het geding te beslechten daadwerkelijk noodzakelijk zijn. [21] Het Hof kan die vragen niettemin niet-ontvankelijk verklaren wanneer het deze hypothetisch of irrelevant voor dat doel acht. [22]

[19] Arresten van 19 april 2018, Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, punt 22), en 2 september 2021, Irish Ferries (C-570/19, EU:C:2021:664, punt 133).

[20] Zoals ik reeds heb opgemerkt, heeft de provinciale autoriteit alleen een vergunning voor het open veld (0,50 ha) verleend, maar niet voor de afgesloten ruimte (0,04 ha) die was ingericht voor de teelt van hennep door middel van irrigatie in een hydrocultuursysteem.

[21] Het staat aan de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak als de relevantie te beoordelen van de vragen die hij aan het Hof voorlegt (arresten van 26 mei 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a., C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punt 47; 9 september 2015, X en Van Dijk, C-72/14 en C-197/14, EU:C:2015:564, punt 57, en 12 mei 2021, Altenrhein Luftfahrt, C-70/20, EU:C:2021:379, punt 25).

[22] Volgens vaste rechtspraak van het Hof is de krachtens artikel 267 VWEU ingestelde procedure een instrument voor samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, dat het Hof in staat stelt de nationale rechters de elementen voor uitlegging van het Unierecht te verschaffen die zij nodig hebben om uitspraak te kunnen doen in de bij hen aanhangige gedingen. Voorts heeft het Hof erop gewezen dat de rechtvaardiging van de prejudiciële verwijzing niet is gelegen in het formuleren van rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken, maar in de behoefte aan de daadwerkelijke beslechting van een geding [arresten van 22 maart 2022, Prokurator Generalny (Tuchtkamer van de Sąd Najwyższy – Benoeming), C-508/19, EU:C:2022:201, punten 60-62, en 9 januari 2024, G e.a. (Benoeming van gewone rechters in Polen), C-181/21 en C-269/21, EU:C:2024:1, punten 62 en 64].

36. De Roemeense wetgeving vereist een vergunning voor het planten van hennep omdat hennep een product is dat in meer of mindere mate verdovende stoffen bevat, hetgeen kan aanzetten tot de productie van drugs. De bepalingen van verordening nr. 1307/2013 zouden van toepassing zijn geweest op de vergunningverlening indien Biohemp, tegelijkertijd of op een later moment, een aanvraag voor de rechtstreekse betaling voor haar landbouwbedrijf had ingediend.

37. Als de onderneming die een teeltvergunning aanvraagt echter niet verzoekt om de rechtstreekse betaling van verordening nr. 1307/2013, kan worden betoogd dat die verordening niet van toepassing is en de uitlegging ervan geen nut heeft voor de beslechting van het geding. In beginsel zou de prejudiciële verwijzing derhalve niet-ontvankelijk zijn wat de uitlegging van die verordening betreft.

38. Het Hof zou een dergelijke niet-ontvankelijkverklaring evenwel kunnen vermijden en aan de verwijzende rechter de uitlegging van verordening nr. 1307/2013 kunnen verschaffen indien het zou oordelen dat er een *noodzakelijk* verband bestaat tussen de aanvraag voor een vergunning voor de teelt van hennep en de materiële regeling van die verordening.

39. Om tot die oplossing te komen, moeten, zoals ik verderop zal toelichten, de voorwaarden voor toegang tot de rechtstreekse betaling voor de productie van hennep worden geacht van toepassing te zijn op de vergunning voor de teelt ervan, *ook als de producent die betaling niet aanvraagt*, gelet op het feit dat hennep een plant is met rassen die geschikt zijn voor de vervaardiging van geneesmiddelen en dat de teelt van die rassen niet vrij en zonder overheidscontrole mag plaatsvinden.

40. Ik erken dat een dergelijk verband niet gemakkelijk te aanvaarden is, maar mijns inziens is er geen andere mogelijkheid om de prejudiciële vraag ontvankelijk te verklaren voor zover het gaat om de uitlegging van verordening nr. 1307/2013. Voor het geval het Hof tot hetzelfde oordeel zou komen, zal ik mij ook over die verordening uitspreken.

41. Aangezien de verwijzende rechter evenwel ook vraagt om de uitlegging van verordening nr. 1308/2013, waarvan artikel 1, lid 2, onder h), en artikel 189, lid 2, specifiek betrekking hebben op de hennepteelt, is de verwijzing hoe dan ook ontvankelijk met betrekking tot die laatste verordening.

B. Ten gronde

42. Hennep (Cannabis sativa L.) is een soort van de familie van de Cannabaceae. Deze planten hebben een hoog gehalte aan verschillende soorten fytocannabinoïden, die zijn geconcentreerd in een stroperig sap dat wordt geproduceerd in klierstructuren, trichomen genoemd.

43. Uit de ontvangen informatie[23] kan worden afgeleid dat de twee belangrijkste fytocannabinoïden in hennep THC (het primaire psychoactieve bestanddeel van de plant, dat het karakter van verdovend middel heeft) en CBD (dat niet als psychoactieve stof of verdovend middel wordt beschouwd) zijn. Voorts zijn er aanwijzingen dat CBD de psychoactieve werking van THC beperkt.

[23] De technische verhandelingen die onontbeerlijk zijn voor het verschaffen van een antwoord aan de verwijzende rechter zijn uiteraard afkomstig uit de stukken en uit de verklaringen van partijen, die de huidige stand van de wetenschappelijke kennis op dit gebied zouden moeten weerspiegelen. Noch deze conclusie, noch het toekomstige arrest van het Hof heeft een andere strekking dan een strikt juridische.

44. Uit een gecombineerde lezing van artikel 38, lid 3, VWEU en bijlage I bij het VWEU blijkt dat hennep is onderworpen aan het GLB.

45. Krachtens artikel 1, lid 2, onder h), van verordening nr. 1308/2013 valt hennep onder de gemeenschappelijke marktordening (hierna: „GMO") voor landbouwproducten. Volgens deel VIII van bijlage I bij die verordening omvat de sector vlas en hennep „[h]ennep (Cannabis sativa L.), ruw of bewerkt, doch niet gesponnen; werk en afval (afval van garen en rafelingen daaronder begrepen), van hennep".

46. In het kader van het GLB is alleen de teelt van hennep die niet geschikt is voor de productie van verdovende middelen, met een laag THC-gehalte, toegestaan.[24] Hennep die wordt geteeld voor industrieel gebruik heeft verschillende legale toepassingen die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Green Deal.[25]

47. Landbouwers die hennep telen, komen in aanmerking voor rechtstreekse areaalbetalingen (basisbetaling of enkele areaalbetaling)[26] in het kader van het GLB, op voorwaarde dat zij voldoen aan: a) de in verordening nr. 1307/2013 vastgestelde *standaardvoorwaarden* om in aanmerking te komen voor rechtstreekse betalingen, en b) *specifieke aanvullende vereisten* die moeten waarborgen dat voor illegale hennepteelt geen GLB-steun wordt ontvangen:

– Wat de *standaardvoorwaarden* betreft, draait dit geding om de vraag of „een afgesloten ruimte" voor de teelt van hennep in hydrocultuursystemen kan worden gekwalificeerd als „landbouwareaal".

– Wat de *specifieke aanvullende vereisten* betreft, spitst de discussie zich toe op het THC- en CBD-gehalte van hennep die in een afgesloten ruimte wordt geteeld met behulp van een hydrocultuursysteem.

48. Alvorens op elk van deze twee aspecten in te gaan, moet ik erop wijzen dat de lidstaten op grond van artikel 189, lid 2, van verordening nr. 1308/2013 geen aanvullende beperkingen op de hennepteelt mogen opleggen.

49. Dat voorschrift biedt de lidstaten alleen de mogelijkheid om „restrictievere bepalingen" dan die van die verordening (zie artikel 189, lid 1) op te leggen aan de invoer van hennep uit derde landen. Daartoe behoort niet de mogelijkheid om de nationale regels voor de productie van hennep aan te scherpen op een wijze die in strijd is met de Unierechtelijke regels.

[24] Zie de punten 83 e.v. van deze conclusie.

[25] Industriële hennep kan worden gebruikt als textielvezel, vergelijkbaar met linnen, en voor de vervaardiging van levensmiddelen uit gepelde hennepzaden en van diervoeder uit hele zaden, de productie van hennepbeton, hennepwol en isolatiematten voor gebruik in de bouw, de productie van papier uit hennepvezels, de productie van cosmetica (oliën, lotions of shampoos) en de productie van biobrandstoffen. Zie de door de Commissie verstrekte gegevens op https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/hemp_nl.

[26] De lidstaten kunnen onder bepaalde voorwaarden vrijwillige gekoppelde steun verlenen aan landbouwers die hennep telen, zoals momenteel wordt gedaan door Frankrijk, Polen en Roemenië.

50. Deze zienswijze wordt bevestigd door het arrest Hammarsten[27], dat betrekking heeft op het Zweedse verbod op de teelt en het bezit van industriële hennep die onder de GMO in de sector valt. Naar het oordeel van het Hof maakte het nationale verbod rechtstreeks inbreuk op deze GMO en werd aan de in Zweden gevestigde landbouwers de mogelijkheid ontnomen om de door het Unierecht geboden steun aan te vragen.

51. Het arrest Hammarsten en artikel 189, lid 1, van verordening nr. 1308/2013 maken duidelijk dat er een bepaald verband bestaat tussen de vergunning voor het telen van hennep en de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor de rechtstreekse GLB-betalingen waarin voor dat gewas is voorzien in verordening nr. 1307/2013.

52. Artikel 189, lid 1, van verordening nr. 1308/2013 staat de invoer van ruwe hennep in de Unie alleen toe indien is voldaan aan de voorwaarden van artikel 32, lid 6, en artikel 35, lid 3, van verordening nr. 1307/2013.

53. Deze voorwaarden (waaraan in beginsel moet zijn voldaan om rechtstreekse betalingen voor met hennep beplante arealen te kunnen ontvangen) moeten worden geacht ook van toepassing te zijn op de binnenlandse productie van hennep in de Unie. Met andere woorden: voornoemde artikelen bakenen de grenzen voor de „legale" hennepteelt in de lidstaten af, ongeacht of de producent al dan niet rechtstreekse betalingen aanvraagt voor het bebouwde areaal.

1. Begrip „landbouwareaal"

54. Krachtens artikel 32, lid 1, van verordening nr. 1307/2013 „[wordt] [d]e steun in het kader van de basisbetalingsregeling […] aan landbouwers verleend na activering […] van een betalingsrecht per subsidiabele hectare […]".

55. Volgens artikel 32, lid 2, onder a), van die verordening wordt onder „subsidiabele hectare" verstaan „ieder landbouwareaal van het bedrijf […] dat wordt gebruikt voor een landbouwactiviteit of dat, indien het areaal ook voor niet-landbouwactiviteiten wordt gebruikt, overwegend voor landbouwactiviteiten wordt gebruikt".

56. Het begrip „landbouwareaal" zoals gedefinieerd in artikel 4, lid 1, onder e), van verordening nr. 1307/2013 omvat „om het even welke grond die wordt gebruikt als bouwland, als blijvend grasland en blijvend weiland, of voor blijvende teelten".

57. Het begrip „bouwland" wordt in artikel 4, lid 1, onder f), van verordening nr. 1307/2013 gedefinieerd als „grond die voor de teelt van gewassen wordt gebruikt of daarvoor beschikbaar is, maar braak ligt, […] ongeacht of die grond zich al dan niet onder een kas of onder een vaste of verplaatsbare beschutting bevindt".

[27] Arrest Hammarsten, punten 30 en 31. In het dictum van dat arrest heeft het Hof verklaard dat „[v]erordening (EEG) nr. 1308/70 van de Raad van 29 juni 1970 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector vlas en hennep, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2826/2000 van de Raad van 19 december 2000 betreffende voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor landbouwproducten op de binnenmarkt, en verordening (EEG) nr. 619/71 van de Raad van 22 maart 1971 houdende vaststelling van de algemene voorschriften voor het verlenen van steun voor vlas en hennep, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1420/98 van de Raad van 26 juni 1998, […] aldus [moeten] worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling die tot gevolg heeft dat de teelt en het voorhanden hebben van de door genoemde verordeningen bedoelde industriehennep wordt verboden".

58. Volgens artikel 4, lid 1, onder c), van verordening nr. 1307/2013 omvat het begrip „landbouwactiviteit" onder meer „landbouwproducten produceren, fokken of telen, inclusief het oogsten", terwijl er volgens dat artikel, onder d), onder „landbouwproducten" wordt verstaan „de in bijlage I bij de Verdragen genoemde producten", waaronder ook hennep.

59. De kwalificatie als „bouwland" en bijgevolg die als „landbouwareaal" in de zin van voornoemde bepalingen hangt af van het werkelijke gebruik (ook al is dat in strijd met de nationale bepalingen inzake grondindeling) [28] van die grond. [29]

60. Om subsidiabel te zijn, moeten oppervlakten landbouwgrond zijn, deel uitmaken van het bedrijf van de landbouwer en worden gebruikt voor landbouwdoeleinden of bij gelijktijdig ander gebruik overwegend worden gebruikt voor dergelijke doeleinden. [30]

61. Mijns inziens bieden de hierboven door mij aangehaalde bepalingen van de verordeningen nr. 1307/2013 en nr. 1308/2013, alsook de rechtspraak van het Hof ter zake van het begrip „landbouwareaal" steun voor de opvatting dat de teelt van hennep in hydrocultuursystemen in een „afgesloten ruimte" onder dit begrip valt.

62. Een afgesloten, voor de hennepteelt ingerichte ruimte is een stuk grond met daarop een structuur die wordt gebruikt voor een landbouwactiviteit, zoals de teelt van hennep. Onder „bouwland" wordt verstaan, zoals hierboven is opgemerkt, grond die wordt gebruikt voor de teelt van gewassen, „ongeacht of die grond zich al dan niet *onder een kas of onder een vaste of verplaatsbare beschutting* bevindt". [31]

63. Net als een *kas* of andere soortgelijke structuren (die geen gebouwen in de gebruikelijke zin des woords zijn), omvat een voor de teelt van hennep ingerichte afgesloten ruimte een *vaste beschutting* die op de grond is geplaatst, hetgeen de kwalificatie van die ruimte als landbouwgrond niet verhindert. Dat een kas en een voor de teelt van hennep in een hydrocultuursysteem ingerichte loods vergelijkbare structuren vormen, is duidelijk. Tegenwoordig worden kassen niet alleen gebouwd in de vorm van een eenvoudige structuur van metalen draad en plastic, maar worden ook andere materialen en stevigere structuren gebruikt, zoals polycarbonaat of glas.

64. Wat relevant is, zoals in de hierboven aangehaalde rechtspraak wordt aangegeven, is dat het areaal (ook als daar een vaste structuur op is geplaatst) bestemd is voor landbouwproductie, in dit geval voor de productie van hennep.

65. De Commissie verzet zich tegen deze redenering en stelt dat hennepteelt alleen in aanmerking kan komen voor de basisbetalingsregeling voor landbouwers wanneer deze in het open veld plaatsvindt, en niet wanneer deze plaatsvindt in een afgesloten ruimte met behulp van een hydrocultuursysteem.

[28] Arrest van 29 april 2021, Piscicola Tulcea en Ira Invest (C-294/19 en C-304/19, EU:C:2021:340, punt 63): „[G]rond [moet] als ‚landbouwgrond' of ‚landbouwareaal' […] worden aangemerkt wanneer deze daadwerkelijk wordt gebruikt als ‚bouwland' in de zin van de in punt 61 van [dat] arrest in herinnering gebrachte bepalingen (zie naar analogie arrest van 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, punt 37), en […] aan deze kwalificatie [wordt] niet […] afgedaan door de enkele omstandigheid dat die grond in strijd met de nationale bepalingen inzake grondindeling is gebruikt als bouwland."

[29] Arresten van 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, punt 37); 2 juli 2015, Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, punt 36); 2 juli 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, punt 56), en 29 april 2021, Piscicola Tulcea en Ira Invest (C-294/19 en C-304/19, EU:C:2021:340, punt 62).

[30] Arresten van 2 juli 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, punt 54), en 29 april 2021, Piscicola Tulcea en Ira Invest (C-294/19 en C-304/19, EU:C:2021:340, punt 64).

[31] Artikel 4, lid 1, onder f), van verordening nr. 1307/2013. Cursivering van mij.

66. Volgens de Commissie vereist artikel 4, lid 1, onder e) en f), van verordening nr. 1307/2013 dat om te kunnen spreken van bouwland en van landbouwareaal, er sprake is van een *wisselwerking* tussen de bodem en de wortel van de plant.[32] Diezelfde voorwaarde is van toepassing op de regeling inzake vrijwillige gekoppelde steun[33] en is niet vervuld in het geval van hennepteelt in een hydrocultuursysteem in een afgesloten ruimte.

67. Ik deel dit standpunt van de Commissie niet. Uit de bewoordingen van artikel 4, lid 1, onder e) en f), van verordening nr. 1307/2013 kan niet worden afgeleid dat alleen arealen waar de wortel van de plant in wisselwerking staat met de bodem kunnen worden aangemerkt als bouwland. Dat idee komt voort uit een opvatting van de landbouw die is achterhaald door de technologische vooruitgang.

68. Grond is al jaren geen onmisbaar element meer voor landbouwproductie.[34] Het is juist dat de bodem in natuurlijke omstandigheden fungeert als reservoir van mineralen en nutriënten voor planten, maar wanneer nutriënten zijn opgelost in water, kunnen zij rechtstreeks door plantenwortels worden opgenomen en is de bodem niet langer absoluut noodzakelijk voor de groei van de plant. Anders gezegd: de „wisselwerking tussen de bodem en de wortel van de plant" is niet onontbeerlijk voor de ontwikkeling van de plant en om te kunnen spreken van landbouwproductie.

69. Hydrocultuur is een teeltmethode waarbij de wortels worden gevoed met in water opgeloste nutriënten. Deze oplossing bevat de chemische elementen die nodig zijn voor de ontwikkeling van planten die kunnen groeien in een waterig medium (of in een inert medium, zoals gewassen zand, grind of perliet) zonder dat er grond (aarde) aan te pas komt.

70. De voordelen van hydrocultuur ten opzichte van traditionele landbouw zijn onder andere de volgende:

– een lager en efficiënter verbruik van water en nutriënten;

– een verminderd gebruik van landbouwgrond en minder problemen van bodemverslechtering als gevolg van het gebruik van meststoffen en repetitieve intensieve teelt;

– een verminderd gebruik van pesticiden omdat de hydrocultuur wordt gecombineerd met teelt in afgesloten of semi-afgesloten ruimten (zoals kassen of voor hydrocultuur ingerichte loodsen), waardoor plaagbeheersing gemakkelijker wordt[35];

[32] Het standpunt van de Commissie is in het document *Direct Payments – Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy*, mei 2019, blz. 4, als volgt verwoord: „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] In gedelegeerde verordening nr. 639/2014 wordt in artikel 53, lid 5, bepaald dat „[d]e lidstaten […] geen areaalgebonden gekoppelde steun [kunnen] verlenen voor arealen die geen subsidiabele arealen in de zin van artikel 32, lid 2, lid 3 of lid 4, van [verordening nr. 1307/2013] zijn […]".

[34] Op oppervlakten onder kassen wordt de bodem bijvoorbeeld vaak bedekt met een laag zand en worden alle nutriënten die de planten nodig hebben, toegevoegd door irrigatie. In andere gevallen vindt de aanplant wel op de grond plaats, maar dringen de wortels van de plant niet in de grond omdat zij worden gehouden in een kunstmatig substraat van turf of van een soortgelijk materiaal, dat in een wijde buis is geplaatst en waaraan de nutriënten worden toegevoegd via irrigatiewater, terwijl de wortels van de plant in die buis blijven zitten.

[35] Bij die plaagbeheersing kan gebruik worden gemaakt van geïntegreerde biologische bestrijdingstechnieken, waarbij roofinsecten worden geproduceerd om plagen in de gewassen te elimineren, met als doel om het gebruik van insecticiden te verminderen of tot nul te reduceren.

– de kleinere afstand tot stedelijke consumptiecentra en de daaruit voortvloeiende vermindering van de emissies die verband houden met het vervoer van landbouwproducten.

71. De verordeningen nr. 1307/2013 en nr. 1308/2013 bevatten geen regel die de kwalificatie als bouwgrond of landbouwareaal afhankelijk stelt van het gebruik van bepaalde teelttechnieken. Bijgevolg kan niet worden gesteld dat de teelt in hydrocultuur onverenigbaar is met de kwalificatie van grond als landbouwareaal.

72. In het geval van biologische productie staan de Unieregels het gebruik van hydrocultuursystemen niet toe. In verordening (EU) 2018/848 [36] is dit neergelegd in overweging 28 [37] en in bijlage II, deel I („Voorschriften voor de plantaardige productie"), punt 1.2, bij die verordening [38].

73. Dat de wetgever de teelt in hydrocultuur heeft willen uitsluiten van de biologische plantaardige productie, kan in mijn ogen worden verklaard door het feit dat die teelttechniek – impliciet en a contrario – is toegestaan voor de conventionele (niet-biologische) landbouwproductie.

74. De teelt in hydrocultuur heeft als teelttechniek bepaalde voordelen die stroken met de doelstellingen van het GLB, zoals ik reeds heb opgemerkt en zoals ter terechtzitting door alle partijen is erkend. Deze techniek sluit met name aan bij het doel van het GLB [artikel 39, lid 1, onder a), VWEU] om „de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren".

75. Hydrocultuursystemen doen de productiviteit van de landbouw toenemen, bevorderen de technologische vooruitgang en zetten aan tot een meer rationele ontwikkeling van de landbouw, aangezien deze systemen minder water verbruiken en minder grond voor de teelt innemen.

76. Hydrocultuur draagt ook bij tot de verwezenlijking van twee andere doelen van het GLB, namelijk die om „de voorziening veilig te stellen" [artikel 39, lid 1, onder d), VWEU] en „redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren" [artikel 39, lid 1, onder e), VWEU].

77. Aan deze twee doelen wordt voldaan omdat de teelt in hydrocultuursystemen in afgesloten ruimten minder afhankelijk is van het weer dan de traditionele teelt in het open veld en minder vatbaar is voor plagen. Ook stelt deze manier van telen de voorziening met landbouwproducten beter veilig doordat die producten tegen redelijke prijzen en met lagere vervoerskosten kunnen worden geleverd.

78. Het GLB lijkt meer te zijn ontworpen voor de traditionele landbouw, aangezien de steun aan landbouwers wordt vastgesteld op basis van het aantal subsidiabele hectaren, oftewel het areaal, wat beter past bij landbouw in het open veld met in de bodem gewortelde planten. [39] Feit is echter

[36] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad (PB 2018, L 150, blz. 1).

[37] „Aangezien de biologische plantaardige productie is gebaseerd op het beginsel dat planten hoofdzakelijk worden gevoed door het ecosysteem van de bodem, moeten planten worden geproduceerd op en in levende bodem in contact met de ondergrond en het vaste gesteente. Substraatteelt mag derhalve niet worden toegelaten, noch het telen van planten in containers, zakken of bedden waarbij de wortels geen contact met de levende bodem hebben."

[38] „Substraatteelt – een methode om planten die niet op natuurlijke wijze in water groeien te telen met hun wortels hetzij louter in een oplossing van nutriënten, hetzij in een inert medium waaraan een oplossing van nutriënten is toegevoegd – is verboden."

[39] Sommige landbouwgewassen (zoals granen) zijn overigens niet geschikt voor de teelt met hydrocultuursystemen.

dat de teelt in hydrocultuur zeer geschikt kan zijn voor andere gewassen (zoals groenten en fruit), en bij gebreke van een uitdrukkelijk verbod zie ik onvoldoende redenen voor het uitsluiten van deze nieuwe productiemethoden, waarvan de overeenstemming met de doelen van het GLB mijns inziens is aangetoond.

79. Met andere woorden: de GLB-regels zouden niet op zodanige wijze moeten worden uitgelegd dat de technologische ontwikkeling van de landbouw wordt afgeremd, wat wel het geval zou zijn indien de teelt in voor hydrocultuur ingerichte afgesloten ruimten zou worden uitgesloten van de rechtstreekse areaalbetalingen aan landbouwbedrijven.

80. De Commissie heeft ter terechtzitting verklaard dat de teelt van hennep in hydrocultuursystemen in afgesloten ruimten weliswaar verenigbaar is met verordening nr. 1308/2013, maar niet in aanmerking komt voor de rechtstreekse betalingen uit hoofde van verordening nr. 1307/2013. Voor andere soorten steun, waaronder met name steun uit hoofde van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo), komt die teelt haars inziens wel in aanmerking.

81. Ik deel het standpunt van de Commissie met betrekking tot verordening nr. 1308/2013, maar dat standpunt lijkt mij niet correct waar het verordening nr. 1307/2013 betreft. Het is waar dat de teelt van hennep in hydrocultuursystemen in afgesloten ruimten intensiever is dan de hennepteelt in het open veld, waardoor die manier van telen minder grond in beslag neemt en de rechtstreekse betalingen dus lager zullen uitvallen.[40] Ik zie echter geen reden om de rechtstreekse betalingen uit te sluiten vanwege het enkele feit dat er geen wisselwerking tussen de wortels van de hennepplant en de bodem is, zoals ik hierboven heb uiteengezet.

82. Concluderend kan landbouwgrond die bestemd is voor de teelt van hennep in hydrocultuursystemen in afgesloten ruimten naar mijn oordeel worden aangemerkt als landbouwareaal in de zin van artikel 4, lid 1, onder e) en f), van verordening nr. 1307/2013.

2. THC- en CBD-gehalte van hennep

83. De teelt van hennep is onderworpen aan *specifieke vereisten* voor het verkrijgen van rechtstreekse betalingen, vanwege het feit dat uit deze plant verdovende middelen kunnen worden geëxtraheerd en in de handel kunnen worden gebracht:

– Volgens artikel 32, lid 6, van verordening nr. 1307/2013 vormen voor de productie van hennep gebruikte arealen slechts subsidiabele hectaren indien het THC-gehalte van de gebruikte rassen maximaal 0,2 % bedraagt.

[40] Het areaal dat voor deze productie wordt gebruikt, zal kleiner zijn dan dat voor de hennepteelt in het open veld, en de rechtstreekse areaalsteun die de landbouwers ontvangen zal dienovereenkomstig ook lager zijn. De hogere productiviteit van de teelt in hydrocultuur in afgesloten ruimten kan de verlaging van de rechtstreekse areaalsteun echter compenseren.

– Ofschoon verordening (EU) 2021/2115 ratione temporis niet van toepassing is op het hoofdgeding, is het maximale THC-gehalte bij die verordening met ingang van 1 januari 2023 verhoogd tot 0,3 %. [41]

– Artikel 53, lid 5, van gedelegeerde verordening nr. 639/2014 breidt dat vereiste uit tot voor de productie van hennep gebruikte arealen, zodat deze in aanmerking komen voor areaalgebonden gekoppelde steun, van welke mogelijkheid Roemenië gebruik heeft gemaakt.

– Artikel 35, lid 3, van verordening nr. 1307/2013 [42] verleent de Commissie de bevoegdheid om een gedelegeerde handeling vast te stellen onder de daarin bepaalde voorwaarden. [43] De Commissie heeft gedelegeerde verordening nr. 639/2014 vastgesteld, waarvan artikel 9 [44] vereist dat landbouwers gebruikmaken van gecertificeerd zaad van rassen die zijn opgenomen in de gemeenschappelijke rassenlijst voor landbouwgewassen van de Europese Unie. In deze rassenlijst zijn 75 henneprassen opgenomen.

84. Uit dit geheel van regels volgt dat landbouwers rechtstreekse betalingen kunnen ontvangen indien zij overgaan tot het inzaaien van henneprassen met een THC-gehalte van maximaal 0,2 % (of maximaal 0,3 % met ingang van 1 januari 2023). Wat de teelt van hennep in het open veld betreft, lijkt er geen risico te bestaan op een toename van het THC-gehalte.

85. De specifieke vereisten waaraan de hennepteelt moet voldoen om in aanmerking te komen voor rechtstreekse betalingen, zijn ook voorwaarden voor het verkrijgen van de desbetreffende vergunning overeenkomstig het Unierecht en voor de legale teelt van dat product. Producenten die deze vereisten naleven, moeten deze activiteit kunnen uitoefenen, zoals is onderstreept in het arrest Hammarsten.

[41] Met ingang van 1 januari 2023 is verordening nr. 1307/2013 ingetrokken bij en vervangen door verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het [GLB] opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013 (PB 2021, L 435, blz. 1). Artikel 4, lid 4, tweede alinea, van verordening 2021/2115 bepaalt dat „[v]oor de productie van hennep gebruikte arealen […] slechts subsidiabele hectaren [vormen] indien het gehalte aan [THC] van de gebruikte rassen maximaal 0,3 % bedraagt". In overweging 18 van die verordening wordt verklaard dat „[m]et betrekking tot arealen die voor de productie van hennep worden gebruikt, […] met het oog op de bescherming van de volksgezondheid en de samenhang met andere wetgevingsstelsels, het gebruik van hennepzaadrassen waarvan het gehalte aan [THC] hoogstens 0,3 % bedraagt in de definitie van ‚subsidiabele hectare' [moet] worden opgenomen".

[42] „Teneinde de bescherming van de volksgezondheid te garanderen, is de Commissie bevoegd om overeenkomstig artikel 70 gedelegeerde handelingen vast te stellen waarin de voorschriften inzake de toekenning van betalingen afhankelijk worden gesteld van het gebruik van gecertificeerd zaad van bepaalde henneprassen en waarbij wordt voorzien in de procedure voor de vaststelling van henneprassen en voor de verificatie van het in artikel 32, lid 6, genoemde [THC-]gehalte ervan."

[43] Zie ook verordening (EU) 2022/1393 van de Commissie van 11 augustus 2022 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1881/2006 wat betreft de maximumgehalten aan delta-9-tetrahydrocannabinol (Δ9-THC) in hennepzaden en daarvan afgeleide producten (PB 2022, L 211, blz. 83), die met ingang van 24 mei 2023 impliciet is ingetrokken bij verordening (EU) 2023/915 van de Commissie van 25 april 2023 betreffende maximumgehalten aan bepaalde verontreinigingen in levensmiddelen en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1881/2006 (PB 2023, L 119, blz. 103).

[44] „Voor de toepassing van artikel 32, lid 6, van [verordening nr. 1307/2013] zijn voor de productie van hennep gebruikte arealen slechts subsidiabel indien zij zijn ingezaaid met zaad van de rassen uit de overeenkomstig artikel 17 van richtlijn 2002/53/EG van de Raad [van 13 juni 2002 betreffende de gemeenschappelijke rassenlijst voor landbouwgewassen (PB 2002, L 193, blz. 1)] gepubliceerde gemeenschappelijke rassenlijst voor landbouwgewassen die geldt op 15 maart van het jaar waarvoor de betaling wordt toegekend. Het zaad moet zijn gecertificeerd overeenkomstig richtlijn 2002/57/EG van de Raad [van 13 juni 2002 betreffende het in de handel brengen van zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen (PB 2002, L 193, blz. 74)]."

3. Door de Roemeense autoriteiten ingesteld verbod

86. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de Roemeense autoriteiten de teelt van hennep in voor hydrocultuur ingerichte afgesloten ruimten verbieden vanwege het risico dat het THC-gehalte van de aldus gekweekte planten boven de maximumwaarden uitkomt, met alle schadelijke gevolgen van dien voor de volksgezondheid.

87. De totstandbrenging van een GMO staat er niet aan in de weg dat de lidstaten nationale regels toepassen die een andere doelstelling van algemeen belang nastreven dan die GMO, zelfs wanneer deze regels gevolgen kunnen hebben voor de werking van de gemeenschappelijke markt in de betrokken sector. [45]

88. Beperkende nationale maatregelen ter bescherming van een doelstelling van algemeen belang moeten evenwel voldoen aan de evenredigheidsvoorwaarden en moeten dus geschikt zijn om het nagestreefde doel te verwezenlijken en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is. Bij die evenredigheidstoetsing moet er in elk geval in het bijzonder rekening worden gehouden met de doelstellingen van het GLB en het goed functioneren van de GMO, wat vereist dat een afweging plaatsvindt tussen die doelstellingen en de doelstellingen die met de regeling worden beoogd. [46]

89. Voorts is een beperkende maatregel slechts geschikt om het ermee beoogde doel te verwezenlijken indien die maatregel daadwerkelijk ertoe strekt dat doel op samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken. [47]

90. Verordening nr. 1307/2013 en de andere Unierechtelijke regels inzake de teelt van industriële hennep maken de afweging tussen de in het geding zijnde belangen en staan alleen de teelt van hennep met een THC-gehalte van maximaal 0,2 % toe. Aangezien die regels geen uitdrukkelijke verwijzing naar teelttechnieken voor industriële hennep bevatten, beschikt een lidstaat over de mogelijkheid om aanvullende beperkende maatregelen voor de teelt van industriële hennep vast te stellen.

91. Door gebruik te maken van deze mogelijkheid, hebben de Roemeense autoriteiten gevolg gegeven aan hun inschatting dat er een reëel risico bestaat dat de teelt van henneprassen in hydrocultuursystemen in afgesloten ruimten het THC-gehalte kan verhogen tot een niveau dat hoger ligt dan het wettelijke maximum van 0,2 %. De aldus gekweekte hennep zou kunnen worden „verlegd” naar de productie van verdovende middelen, ten detrimente van de volksgezondheid.

92. Vanwege dat risico hanteren de Roemeense autoriteiten het voorzorgsbeginsel en passen zij een ex-anteverbod toe, stellende dat het verrichten van controles achteraf in hennepplantages in afgesloten ruimten het algemeen belang onvoldoende zou beschermen. Volgens de Roemeense autoriteiten zijn deze controles voorzien voor de teelt van hennep in het open veld, maar niet voor de hennepteelt in afgesloten ruimten, die andere groei- en bloeicycli kent. [48]

[45] Arrest Hammarsten, punt 31, en arrest van 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a. (C-333/14, EU:C:2015:845, punt 26).

[46] Arrest van 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a. (C-333/14, EU:C:2015:845, punt 28).

[47] Arresten van 3 maart 2011, Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, punt 42), en 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a. (C-333/14, EU:C:2015:845, punt 37), alsmede arrest B S en C A [Verkoop van cannabidiol (CBD)], punt 87.

[48] Ter terechtzitting heeft de Roemeense regering gewezen op de logistieke moeilijkheden die de aanpassing van dergelijke controles aan de hennepteelt in afgesloten ruimten met zich mee zou brengen, aangezien de bloeicycli van die teelt afwijken van die van de gebruikelijke cycli in het open veld.

93. Procedure A voor het nemen van monsters om het THC-gehalte te bepalen is, zoals ik heb opgemerkt, uiteengezet in bijlage III bij gedelegeerde verordening nr. 639/2014[49], met de hiernavolgende specificaties:

– punt 2.1 („Monsters”): „[…] [U]it een populatie van een bepaald hennepras wordt van elke geselecteerde plant een stuk van 30 cm met ten minste één vrouwelijke bloemtop genomen. De bemonstering wordt uitgevoerd in de periode tussen twintig dagen na het begin van de bloei en tien dagen na het einde van de bloei”;

– punt 2.2 („Omvang van het monster”): „van elk perceel worden monsters van 50 planten genomen”.

94. Het staat aan de verwijzende rechter om dat aspect te beoordelen, evenals de overige aspecten die van invloed zijn op de evenredigheid van de beperkende nationale maatregel (en bijgevolg op de beoordeling van de verenigbaarheid van die maatregel met het Unierecht), maar het Hof kan hem daarvoor criteria aanreiken.

95. In de eerste plaats staat het schadelijke karakter van verdovende middelen (waaronder hennepproducten, zoals cannabis) niet ter discussie en is de verhandeling ervan daarom verboden. Toegestaan is evenwel een strikt gecontroleerd handelsverkeer ten behoeve van gebruik voor medische en wetenschappelijke doeleinden.[50]

96. Bijgevolg kan het algemene belang van bescherming van de volksgezondheid dienen als rechtvaardiging voor een nationale maatregel die de teelt van hennep verbiedt voor zover de planten worden gebruikt voor de productie van verdovende middelen zoals cannabis, dat wordt verkregen uit THC.

97. In de tweede plaats wordt in de door Biohemp aangedragen informatie uitdrukkelijk vermeld dat het hennepras dat wordt geplant in een hydrocultuursysteem in een afgesloten ruimte een THC-gehalte heeft dat het maximum van 0,2 % niet overschrijdt. Volgens Biohemp leidt de teelt van hennep in hydrocultuur in binnenruimten tot een hoger CBD-gehalte, maar niet tot een hoger THC-gehalte. De Roemeense autoriteiten hebben onderstreept dat sommige studies erop duiden dat ook dat laatste gehalte zou kunnen stijgen en dat er momenteel geen analysen voorhanden zijn die op afdoende wijze het tegendeel aantonen.

98. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft uiteengezet, mag het THC-gehalte van de planten van henneprassen die in de Unie mogen worden geteeld niet hoger zijn dan 0,2 %, ook indien het gewas wordt ingezaaid in afgesloten ruimten die zijn uitgerust met hydrocultuursystemen.

99. Onder voorbehoud van de passende verificaties op basis van gedegen wetenschappelijke studies lijkt het erop dat een hoog CBD-gehalte in een hennepplant gepaard gaat met een lager THC-gehalte, waardoor deze plant minder geschikt zou zijn voor de productie van drugs. In de omstandigheden van de onderhavige zaak zou het risico van een hoger THC-gehalte dus zijn uitgesloten, maar dat is iets wat ter beoordeling van de verwijzende rechter staat.

[49] Zoals gewijzigd bij gedelegeerde verordening 2017/1155.

[50] Arrest van 16 december 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, punt 36), en arrest B S en C A [Verkoop van cannabidiol (CBD)], punt 59.

100. Volgens de beschikbare informatie is CBD de cannabinoïde waarvan is vastgesteld dat het gehalte ervan toeneemt door het in binnenruimten met behulp van hydrocultuursystemen telen van henneprassen voor industrieel gebruik.

101. Het Hof heeft reeds de gelegenheid gehad om te verduidelijken dat CBD volgens de huidige stand van de wetenschappelijke kennis geen psychoactieve stof bevat.[51] Bijgevolg dient CBD niet te worden gekwalificeerd als verdovend middel in de zin van het op 20 december 1988 te Wenen gesloten Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen[52], waarbij alle lidstaten alsook de Unie partij zijn[53].

102. Indien de teelt van industriële hennep in hydrocultuursystemen in afgesloten ruimten alleen het CBD-gehalte van de planten verhoogt, en niet het (wettelijk toegestane) THC-gehalte, kan een lidstaat de beperking ervan niet zonder meer rechtvaardigen op grond van de bescherming van de volksgezondheid. Herhaald zij dat CBD volgens de huidige stand van de wetenschappelijke kennis „geen verdovend middel in de zin van het Enkelvoudig Verdrag [is]”[54].

103. In de derde plaats kan een nationale maatregel die de productie van industriële hennep in hydrocultuursystemen in afgesloten ruimten beperkt, de evenredigheidstoets alleen doorstaan indien die maatregel op samenhangende en stelselmatige wijze wordt toegepast.

104. Ter terechtzitting is van gedachten gewisseld over de vraag of er in Roemenië sprake is van een samenhangende en stelselmatige toepassing van het verbod. Volgens Biohemp is dit soort hennepteelt in enkele provincies (Constanța, Dâmbovița en Sibiu) van die lidstaat toegestaan. Bovendien zouden de autoriteiten, bij eerdere oogsten in de provincie Alba (Roemenië), Biohemp hebben toegestaan om ook daar in een afgesloten en met een hydrocultuursysteem ingerichte ruimte hennep te telen.[55] De Roemeense regering heeft dit betoog verworpen, en op dit punt blijft er een meningsverschil bestaan.

105. Hoe dan ook staat het aan de verwijzende rechter om vast te stellen of de nationale beperkende maatregel op het Roemeense grondgebied op samenhangende en stelselmatige wijze wordt toegepast.

106. Tot slot vereist het evenredigheidsbeginsel dat wordt nagegaan of er, om het door de Roemeense Staat nagestreefde doel van bescherming van de volksgezondheid te bereiken, een minder beperkend alternatief bestaat voor een algemeen verbod op de teelt van hennep in afgesloten ruimten.

107. In dit verband zou kunnen worden overwogen om deze techniek voor het telen van hennep toe te staan op voorwaarde dat er streng wordt gecontroleerd of het THC-gehalte van de aldus verkregen hennep het maximum van 0,2 % niet overschrijdt. De door de Roemeense regering aangevoerde moeilijkheden die het uitvoeren van dergelijke controles met zich mee zou brengen,

[51] Arrest B S en C A [Verkoop van cannabidiol (CBD)], punt 75.

[52] *United Nations Treaty Series*, deel 1582, nr. I-27627.

[53] Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972, gesloten te New York op 30 maart 1961 (*United Nations Treaty Series*, deel 520, nr. 7515). Zie arrest B S en C A [Verkoop van cannabidiol (CBD)], punt 76.

[54] Arrest B S en C A [Verkoop van cannabidiol (CBD)], punt 76.

[55] Volgens Biohemp omvatte de door de provinciale autoriteiten in 2020 verleende vergunning voor de teelt van hennep de gerenoveerde en als beschutte teeltruimte gebruikte loods van 400 m^2, die vergelijkbaar is met een kas. Ter terechtzitting heeft de Roemeense regering dit argument weersproken, aangezien de vergunning was aangevraagd voor een oppervlakte van 3 500 m^2 zonder dat in de aanvraag was gespecificeerd dat zich daarop een loods bevond.

zouden eventueel kunnen worden ondervangen door op in afgesloten ruimten geteelde hennep, naast andere maatregelen (waaronder ook het verkrijgen van de voorgeschreven vergunning), de in gedelegeerde verordening nr. 639/2014 genoemde controles op basis van monsters voor het meten van het THC-gehalte toe te passen.

108. Artikel 32, lid 6, van verordening nr. 1307/2013 staat derhalve in de weg aan een nationale regeling die de teelt van henneprassen met een THC-gehalte van maximaal 0,2 % verbiedt wanneer de gebruikte teelttechniek (hydrocultuursystemen in afgesloten ruimten) leidt tot een significante verhoging van het CBD-gehalte van die henneprassen, tenzij die regeling geschikt is om de verwezenlijking van het doel van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken.

V. Conclusie

109. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de Curte de Apel Alba Iulia te beantwoorden als volgt:

„Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad, en verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad

moeten aldus worden uitgelegd dat:

– overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder e) en f), van verordening nr. 1307/2013 oppervlakten die worden gebruikt voor de teelt van hennep (Cannabis sativa L.) in hydrocultuursystemen in afgesloten ruimten kunnen worden aangemerkt als landbouwareaal;

– artikel 32, lid 6, van verordening nr. 1307/2013 in beginsel in de weg staat aan een nationale regeling die de teelt van henneprassen met een gehalte aan tetrahydrocannabinol (THC) van maximaal 0,2 % verbiedt wanneer de gebruikte teelttechniek (hydrocultuursystemen in afgesloten ruimten) leidt tot een significante verhoging van het gehalte aan cannabidiol (CBD) van die henneprassen, tenzij die regeling geschikt is om de verwezenlijking van het doel van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan."