Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 21 marca 2024 r.[1]

Sprawa C-793/22

Biohemp Concept SRL
przeciwko
Direcția pentru Agricultură Județeană Alba

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Curtea de Apel Alba Iulia (sąd apelacyjny w Alba Iulia, Rumunia)]

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka rolna – Rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 i nr 1308/2013 – Uprawa konopi – Pojęcie użytków rolnych – Wyłączenie gruntów, na których znajdują się budynki lub urządzenia rolnicze i hodowlane przeznaczone na potrzeby produkcji rolnej – Zakaz uprawy konopi w zamkniętych środowiskach za pomocą systemów hydroponicznych – Zwiększenie poziomu kannabidiolu (CBD) w konopiach – Ochrona zdrowia publicznego

1. Uprawa konopi jest dozwolona w ramach wspólnej polityki rolnej (zwanej dalej „WPR”) z ograniczeniami mającymi na celu zapewnienie, by uprawiane były jedynie odmiany, które ze względu na niski poziom psychoaktywnych kannabinoidów nie nadają się do wytwarzania marihuany i innych podobnych środków odurzających.

2. W ramach tego odesłania prejudycjalnego Trybunał musi rozstrzygnąć kwestię zgodności z prawem Unii środka przyjętego przez organy rumuńskie, który uniemożliwia uprawę konopi w zamkniętych i przygotowanych środowiskach za pomocą systemu hydroponicznego.

[1] Język oryginału: hiszpański.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 [2]

3. Motyw 28 ma następujące brzmienie:

„Należy utrzymać środki specjalne w odniesieniu do konopi, aby zapewnić uniemożliwienie ukrywania nielegalnych upraw pomiędzy uprawami kwalifikującymi się do płatności podstawowej, tym samym negatywnie wpływając [a tym samym negatywny wpływ] na rynek konopi. Należy zatem nadal przyznawać płatności jedynie dla obszarów obsiewanych odmianami konopi dającymi określone gwarancje w odniesieniu do ich zawartości substancji psychotropowych".

4. Artykuł 4 („Definicje i powiązane przepisy") stanowi:

„1. Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[…]

c) »działalność rolnicza« oznacza:

   i) produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, w tym zbiory, dojenie, hodowlę zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich;

   […]

d) »produkty rolne« oznaczają produkty – z wyjątkiem produktów rybołówstwa – wymienione w załączniku I do traktatów, a także bawełnę;

e) »użytki rolne« oznaczają każdy obszar zajmowany przez grunty orne, trwałe użytki zielone i pastwiska trwałe lub uprawy trwałe;

f) »grunty orne« oznaczają grunty uprawiane w celu produkcji roślinnej lub obszary dostępne dla produkcji roślinnej, ale ugorowane, w tym obszary odłogowane zgodnie z art. 22, 23 i 24 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999, art. 39 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 oraz art. 28 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, bez względu na to, czy grunty te znajdują się pod uprawą szklarniową lub pod stałym bądź ruchomym przykryciem;

[…]".

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608).

5. Artykuł 32 („Aktywacja uprawnień do płatności”) stanowi:

„1. Wsparcie w ramach systemu płatności podstawowej przyznaje się rolnikom po aktywacji – w formie zgłoszenia zgodnie z art. 33 ust. 1 – uprawnienia do płatności na kwalifikujący się hektar w państwie członkowskim, w którym przydzielono uprawnienie […].

2. Do celów niniejszego tytułu »kwalifikujący się hektar« oznacza:

a) wszelkie użytki rolne gospodarstwa rolnego, w tym obszary, które w dniu 30 czerwca 2003 r. nie były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej w państwach członkowskich przystępujących do Unii w dniu 1 maja 2004 r., które w momencie przystąpienia zdecydowały się na stosowanie systemu jednolitej płatności obszarowej, wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej lub – w przypadku gdy obszar wykorzystuje się także do prowadzenia działalności pozarolniczej – wykorzystywane w przeważającym zakresie do prowadzenia działalności rolniczej;

[…]

3. Do celów ust. 2 lit. a):

a) w przypadku gdy użytki rolne gospodarstwa rolnego wykorzystywane są także do prowadzenia działalności pozarolniczej, obszar ten uznaje się za wykorzystywany głównie do prowadzenia działalności rolniczej, pod warunkiem że jej prowadzenie nie jest znacząco utrudnione przez intensywność, charakter, okres trwania i harmonogram działalności pozarolniczej;

b) państwa członkowskie mogą sporządzić wykaz obszarów, które są wykorzystywane głównie do prowadzenia działalności pozarolniczej.

Państwa członkowskie ustanawiają kryteria wykonania niniejszego ustępu na swoim terytorium.

4. Obszary uznaje się za kwalifikujące się hektary, jeśli są one zgodne z definicją kwalifikującego się hektara przez cały rok kalendarzowy, z wyjątkiem przypadku działania siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych.

[…]

6. Obszary wykorzystywane do produkcji konopi stanowią kwalifikujące się hektary, tylko jeżeli stosowane odmiany zawierają maksymalnie 0,2 % tetrahydrokanabinolu”.

2. Rozporządzenie (UE) nr 1308/2013[3]

6. Zgodnie z art. 1 („Zakres stosowania”) tego rozporządzenia:

„1. Niniejsze rozporządzenie ustanawia wspólną organizację rynków produktów rolnych, rozumianych jako wszystkie produkty wymienione w załączniku I do traktatów, z wyjątkiem

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. 2013, L 347, s. 671).

produktów rybołówstwa i akwakultury określonych w unijnych aktach ustawodawczych dotyczących wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury.

2. Produkty rolne określone w ust. 1 dzieli się na następujące sektory wymienione w odpowiednich częściach załącznika I:

[…]

h) len i konopie, część VIII;

[…]".

7. W części VIII załącznika 1 („Wykaz produktów, o których mowa w art. 1 ust. 2") „konopie siewne (Cannabis sativa L.)" są wymienione pod kodem CN 5302.

8. Artykuł 189 („Przywóz konopi") stanowi:

„1. Następujące produkty można przywozić do Unii, tylko jeżeli spełnione są następujące warunki:

a) surowe konopie siewne objęte kodem CN 5302 10 00 spełniają warunki określone w art. 32 ust. 6 i art. 35 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013;

b) nasiona odmian konopi objęte kodem CN ex 1207 99 20 przeznaczone do siewu są wyposażone w dowód, że poziom tetrahydrokanabinolu w danej odmianie nie przekracza poziomu ustalonego zgodnie z art. 32 ust. 6 i art. 35 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013;

c) nasiona konopi inne niż przeznaczone do siewu objęte kodem CN 1207 99 91, które są przywożone wyłącznie przez importerów upoważnionych przez państwo członkowskie, w celu zapewnienia, aby nasiona te nie były przeznaczone do siewu.

2. Niniejszy artykuł stosuje się bez uszczerbku dla bardziej restrykcyjnych przepisów przyjętych przez państwa członkowskie zgodnie z TFUE i zobowiązaniami wynikającymi z porozumienia Światowej Organizacji Handlu w sprawie rolnictwa".

B. Prawo rumuńskie

1. Ustawa 18/1991 o własności gruntów[4]

9. Artykuł 2 lit. a) tej ustawy stanowi:

„W zależności od przeznaczenia grunty dzieli się na następujące kategorie:

a) grunty przeznaczone do celów rolniczych, a mianowicie:

[4] Legea nr. 18/1991, din 19 februarie 1991, a fondului funciar (ustawa nr 18/1991 z dnia 19 lutego 1991 r. o własności gruntów) (Monitorul Oficial al României, część I, nr 1 z dnia 5 stycznia 1998 r.) z późniejszymi zmianami. Jest ona zwana dalej „ustawą 18/1991".

– produkcyjne grunty rolne – grunty orne, winnice, sady, szkółki winorośli i drzew owocowych, plantacje chmielu i morwy, pastwiska, użytki zielone, szklarnie, szklarnie fotowoltaiczne, rozsadniki i tym podobne;

– grunty porośnięte roślinnością leśną, jeśli nie są objęte działaniami gospodarki leśnej, pastwiska zalesione;

– grunty, na których znajdują się budynki i urządzenia rolnicze i hodowlane, obiekty akwakultury i urządzenia melioracyjne, drogi wiejskie, rampy i powierzchnie do składowania, które są wykorzystywane do celów produkcji rolnej;

– grunty nieprodukcyjne, które mogą być przystosowane w celu poprawy ich stanu i wykorzystywane do produkcji rolnej".

2. Ustawa 339/2005 [5]

10. Zgodnie z art. 12:

„1. Uprawa roślin zawierających substancje podlegające kontroli na podstawie przepisów krajowych jest dozwolona tylko wtedy, gdy są one przetwarzane w celach technicznych do produkcji łodyg, włókien, nasion i oleju, w celach medycznych i naukowych oraz tylko po uzyskaniu zezwolenia Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale [(ministerstwa rolnictwa, leśnictwa i rozwoju obszarów wiejskich)] za pośrednictwem okręgowych dyrekcji do spraw rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich lub gminy Bukareszt, na podstawie rocznych szacunków sporządzonych zgodnie z przepisami art. 42 ust. 1 lit. e) niniejszej ustawy oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy.

[…]

4. Producenci konopi siewnych i maku lekarskiego, którzy uzyskali zezwolenie, są zobowiązani do zasiewania posiadanych przez siebie gruntów wyłącznie materiałem siewnym odmian zarejestrowanych w Catalogul oficial al soiurilor și hibrizilor de plante de cultură din România [(urzędowym katalogu odmian i mieszańców roślin uprawnych Rumunii)] lub w katalogach Wspólnot Europejskich, produkowanych przez zakłady, które uzyskały zezwolenie Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale [(ministerstwa rolnictwa, leśnictwa i rozwoju obszarów wiejskich)], za pośrednictwem terytorialnych organów kontroli i certyfikacji materiału siewnego".

[5] Legea nr. 339 din 29 noiembrie 2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (Monitorul Oficial al României, część I, nr 1095 z dnia 5 grudnia 2005 r.) (ustawa nr 339 z dnia 29 listopada 2005 r. o systemie prawnym dotyczącym roślin, substancji i środków odurzających i psychotropowych). Jest ona zwana dalej „ustawą 339/2005".

3. Przepisy wykonawcze do ustawy 339/2005 [6]

11. Artykuł 4 ust. 5 lit. b) stanowi:

„W celu wydania zezwolenia na uprawę roślin zawierających substancje odurzające i psychotropowe do wykorzystania w przemyśle lub żywności, w dziedzinie naukowej lub technicznej lub do produkcji materiału siewnego producenci muszą złożyć wniosek do okręgowych dyrekcji do spraw rolnictwa lub gminy Bukareszt […]. Do wniosku należy dołączyć następujące dokumenty, oryginał i kopię, w zależności od celu zezwolenia:

[…]

b) akt własności, protokoły lub świadectwa posiadania lub inne akty uzasadniające zgodne z prawem użytkowanie powierzchni gruntu rolnego;

[…]".

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

12. W dniu 14 stycznia 2021 r. spółka Biohemp Concept SRL (zwana dalej „spółką Biohemp") zwróciła się do Direcția pentru Agricultură Județeană Alba (dyrekcji do spraw rolnictwa okręgu Alba, Rumunia; zwanej dalej „organem okręgowym") z wnioskiem o wydanie zezwolenia na uprawę konopi siewnych (Cannabis sativa L.) na powierzchni 0,54 ha.

13. W dniu 27 stycznia 2021 r. organ okręgowy wydał zezwolenie jedynie w odniesieniu do powierzchni 0,50 ha. Natomiast odmówił on wydania spółce Biohemp zezwolenia w odniesieniu do pozostałej powierzchni 0,04 ha, ponieważ nie był to grunt rolny, lecz budowla do celów rolno-hodowlanych, która nie spełnia przesłanek określonych w art. 4 ust. 5 lit. b) przepisów wykonawczych do ustawy nr 339/2005.

14. Spółka Biohemp złożyła na decyzję z dnia 27 stycznia 2021 r. zażalenie, które zostało oddalone przez organ okręgowy w dniu 17 lutego 2021 r.

15. W dniu 13 kwietnia 2021 r. spółka Biohemp złożyła skargę do Tribunalul Alba (sądu okręgowego w Albie, Rumunia), wnosząc o wydanie zezwolenia w odniesieniu do całej powierzchni 0,54 ha.

16. Sąd pierwszej instancji oddalił skargę spółki Biohemp, powołując się zasadniczo na argumenty dotyczące stosowania przepisów krajowych [7].

[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 (przepisy wykonawcze z dnia 22 grudnia 2006 r. dotyczące stosowania przepisów ustawy nr 339/2005 o systemie prawnym dotyczącym roślin, substancji i środków odurzających i psychotropowych) zatwierdzone decyzją rządu nr 1915/2006 (Monitorul Oficial al României, część I, nr 18 z dnia 11 stycznia 2007 r.), z późniejszymi zmianami. Są one zwane dalej „przepisami wykonawczymi do ustawy 339/2005".

[7] Zdaniem sądu pierwszej instancji nie miało znaczenia, że spółka Biohemp dysponuje całą powierzchnią 0,54 ha wpisaną do rejestru rolnego, ponieważ mające zastosowanie przepisy odnoszą się do zgodnego z prawem użytkowania „gruntów rolnych". Hala nie może być traktowana jako powierzchnia gruntu rolnego w rozumieniu art. 4 ust. 5 lit. b) przepisów wykonawczych do ustawy 339/2005. Artykuł ten nie odnosi się do gruntów „przeznaczonych do celów rolniczych", lecz do sensu stricto produkcyjnych gruntów rolnych, o których mowa w art. 2 lit. a) tiret pierwsze ustawy 18/1991.

17. Spółka Biohemp wniosła apelację do Curtea de Apel Alba Iulia (sądu apelacyjnego w Alba Iulia, Rumunia), w której wskazuje jako istotne punkty, że w środowisku chronionym o powierzchni 400 m^2 zamierza uprawiać konopie o zgodnej z prawem zawartości tetrahydrokannabinolu [8] wynoszącej do 0,2 % za pomocą systemu hydroponicznego.

18. Spółka Biohemp podnosi podobnie, że uprawa konopi w środowisku chronionym umożliwia uzyskanie roślin o zawartości kannabidiolu [9] wynoszącej 12–14 %, podczas gdy zawartość CBD w konopiach uprawianych na otwartej przestrzeni (na gruntach rolnych) wynosi do 1 %. Przedsiębiorstwa zajmujące się przetwórstwem konopi wolą nabywać w szczególności konopie uprawiane w środowiskach chronionych ze względu na znacznie większą zawartość CBD.

19. W świetle tych informacji wniesiona apelacja opiera się zarówno na zarzutach dotyczących prawa krajowego [10], jak i prawa Unii. W odniesieniu do prawa Unii, poza zawartymi w apelacji odniesieniami do orzecznictwa [11], spółka Biohemp wskazuje, że żaden przepis prawa Unii nie wymaga, aby konopie były uprawiane wyłącznie na otwartej przestrzeni, w związku z czym dozwolona jest uprawa konopi w środowiskach chronionych, to znaczy w szklarniach, wiatach uprawowych itp. Ograniczając uprawę konopi do uprawy polowej, organ okręgowy odmawia uznania sektora uznanego już przez Komisję Europejską, tym samym odmawiając rumuńskim rolnikom dostępu do rynku wewnętrznego, z naruszeniem TFUE.

20. Organ okręgowy sprzeciwia się żądaniu spółki Biohemp, powołując się również na argumenty dotyczące prawa krajowego [12] i prawa Unii. W odniesieniu do argumentów dotyczących prawa Unii twierdzi on zasadniczo, że:

– Konopie o zawartości THC mniejszej niż 0,2 %, uprawiane w Rumunii i monitorowane przez Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (ministerstwo rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich), są uprawą polową prowadzoną zgodnie z technologią uprawy według literatury naukowej w miejscach, w których zapewnione są warunki rozwoju rośliny dotyczące klimatu i gleby.

[8] Zwany dalej „THC”.

[9] Zwany dalej „CBD”.

[10] Zdaniem spółki Biohemp ustawa 339/2005 nie przewiduje żadnych ograniczeń co do miejsca, w którym konopie mogą być uprawiane. Przepisy wykonawcze do tej ustawy nie odnoszą się do pojęcia produkcyjnego gruntu rolnego, lecz jedynie do pojęcia gruntu rolnego. W związku z tym prawidłowa jest wykładnia rozszerzająca pojęcia gruntu rolnego w znaczeniu gruntu przeznaczonego do celów rolniczych, jak przewidziano w art. 2 lit. a) ustawy 18/1991. Co więcej, choć hala o powierzchni 400 m^2 miała przeznaczenie rolno-hodowlane w chwili jej wybudowania i wpisania do ewidencji gruntów, to obecnie jest ona remontowana i wykorzystywana jako środowisko chronione w celu uprawy roślin. Wynika to z zaświadczenia potwierdzającego jej wpis do rejestru rolnego, wydanego przez gminę Pianu (Rumunia).

[11] Spółka Biohemp powołuje się na wyroki: z dnia 16 stycznia 2003 r., Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33; zwany dalej „wyrokiem Hammarsten”); z dnia 19 listopada 2020 r., B S i C A [Sprzedaż kannabidiolu (CBD)] {C-663/18, EU:C:2020:938; zwany dalej „wyrokiem B S i C A [Sprzedaż kannabidiolu (CBD)]”}; a także postanowienie z dnia 11 lipca 2008 r., Babanov (C-207/08, EU:C:2008:407).

[12] Do celów wydania zezwolenia w mających zastosowanie przepisach wymaga się przedstawienia dokumentów dotyczących produkcyjnych gruntów rolnych, a nie budynków. Pojęcie „gruntów rolnych” należy interpretować ściśle, to znaczy jako produkcyjne grunty rolne w rozumieniu ustawy 18/1991. Gdyby interpretować to pojęcie szeroko, konopie mogłyby być uprawiane także na gruntach przeznaczonych do celów rolniczych innych kategorii (takich jak grunty porośnięte roślinnością leśną lub grunty nieprodukcyjne), co jest niemożliwe. Grunty rolne różnią się od gruntów, na których znajdują się budynki i urządzenia rolnicze i hodowlane, przy czym obie te podkategorie należą do kategorii gruntów przeznaczonych do celów rolniczych.

– Z procedury A dotyczącej pobierania próbek w celu oznaczenia zawartości THC, ustanowionej w pkt 2.1 („Próby”) i 2.2 („Wielkość próby”) załącznika III do rozporządzenia delegowanego (UE) nr 639/2014 [13], wynika, że uprawa konopi odbywa się na polu.

21. W tym kontekście Curtea de Apel Alba Iulia (sąd apelacyjny w Alba Iulia) zwrócił się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy rozporządzenia nr 1307/2013 i nr 1308/2013 oraz art. 35, 36 i 38 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu w zakresie, w jakim uregulowanie to zakazuje uprawy hydroponicznej konopi siewnych (Cannabis sativa L.) w zamkniętych i przygotowanych środowiskach?”.

III. Postępowanie przed Trybunałem

22. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do sekretariatu Trybunału w dniu 29 grudnia 2022 r.

23. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez rząd rumuński i Komisję Europejską [14]. Oba te podmioty, podobnie jak spółka Biohemp, stawiły się na rozprawie, która odbyła się w dniu 25 stycznia 2024 r.

IV. Ocena

A. W przedmiocie dopuszczalności

24. Rząd rumuński twierdzi, że pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne w odniesieniu do wykładni art. 35 i 36 TFUE. Na poparcie swojego zarzutu powołuje się on na orzecznictwo Trybunału dotyczące sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym [15] oraz na brak w postanowieniu odsyłającym wyjaśnień co do związku między tymi dwoma artykułami a sporem.

25. Zdaniem Trybunału ogólną zasadą jest, że postanowienia traktatu FUE w dziedzinie swobód podstawowych nie mają co do zasady zastosowania do sytuacji, której wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego [16]. Istnieją jednak cztery wyjątki od tej ogólnej zasady, w których, nawet jeśli chodzi o sytuację wewnętrzną, można zwrócić się do Trybunału o wykładnię przepisów prawa Unii. Aspekty tych wyjątków zostały określone w wyroku Ullens de Schooten [17] i nie ma potrzeby ich tutaj przytaczać.

[13] Rozporządzenie delegowane Komisji z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia (Dz.U. 2014, L 181, s. 1). Załącznik III („Unijna metoda ilościowego oznaczania zawartości Δ9-tetrahydrokanabinolu w odmianach konopi”) został włączony na mocy rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2017/1155 z dnia 15 lutego 2017 r. zmieniającego rozporządzenie delegowane (UE) nr 639/2014 w odniesieniu do środków kontroli dotyczących uprawy konopi […], a także zmieniającego załącznik X do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 (Dz.U. 2017, L 167, s. 1).

[14] Organ okręgowy przedstawił uwagi na piśmie po upływie terminu, w związku z czym Trybunał je odrzucił.

[15] Wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 55). Jest on zwany dalej „wyrokiem Ullens de Schooten”.

[16] Wyrok Ullens de Schooten, pkt 47; wyrok z dnia 18 stycznia 2022 r., Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, pkt 50).

[17] Wyrok Ullens de Schooten, pkt 50–53. Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 września 2018 r., Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, pkt 20).

26. W celu ułatwienia wykładni prawa Unii w przypadku sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym Trybunał wymaga, aby konkretne okoliczności sprawy pozwalające na ustalenie związku pomiędzy przedmiotem lub okolicznościami sporu, którego wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, a przepisami prawa Unii, o których wykładnię się zwrócono, wynikały z postanowienia odsyłającego.

27. Do sądu odsyłającego należy zatem wskazanie związku, jaki spór – mimo jego czysto wewnętrznego charakteru – wykazuje z postanowieniami prawa Unii gwarantującymi swobody podstawowe, który to związek czyni uzyskanie wykładni oczekiwanej w ramach odesłania prejudycjalnego niezbędnym dla rozstrzygnięcia owego sporu [18].

28. W niniejszej sprawie teoretycznie mogłoby dojść do naruszenia swobody przedsiębiorczości (rumuńskie przepisy zakazują prowadzenia niezależnej działalności gospodarczej w zakresie uprawy konopi w zamkniętych środowiskach) i swobody przepływu towarów (spółka Biohemp nie mogłaby produkować konopi w tych środowiskach w celu wywozu do innych państw członkowskich, w których istnieje popyt na ten produkt).

29. Postanowienie odsyłające nie zawiera jednak żadnego odpowiedniego uzasadnienia w odniesieniu do konieczności dokonania wykładni art. 35 i 36 TFUE (ani art. 49 TFUE, dotyczącego swobody przedsiębiorczości). Sąd odsyłający wskazał jedynie, że spółka Biohemp twierdzi, iż zawarła umowy sprzedaży uprawianych przez nią konopi z przedsiębiorstwami zajmującymi się przetwórstwem mającymi siedzibę w innych państwach członkowskich.

30. W tych okolicznościach Trybunał nie może przedstawić sądowi odsyłającemu wykładni art. 35 i 36 TFUE, która byłaby użyteczna dla rozstrzygnięcia sporu [19], a pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne w odniesieniu do tych artykułów.

31. Rząd rumuński powołuje się również na tę samą niedopuszczalność w odniesieniu do wykładni art. 38 TFUE, lecz jego zarzut nie może zostać uwzględniony.

32. Artykuł 38 TFUE jest pierwszym z postanowień prawa pierwotnego regulujących WPR, której cele są określone w art. 39 TFUE. W odróżnieniu od wyżej omówionych artykułów te dwa artykuły mają znaczenie dla tego odesłania prejudycjalnego, ponieważ stanowią ramy odniesienia, w oparciu o które należy dokonać wykładni rozporządzeń nr 1307/2013 i nr 1308/2013, będących przedmiotem pytania sądu odsyłającego. Dla celów stosowania zasad WPR nie ma znaczenia, czy dana sytuacja ma charakter wyłącznie wewnętrzny.

33. Na rozprawie spółka Biohemp potwierdziła, że złożyła wniosek o wydanie zezwolenia na uprawę konopi na powierzchni 0,54 ha [20], ale przyznała, iż nie złożyła wniosku o płatność bezpośrednią przewidzianą w rozporządzeniu nr 1307/2013.

34. W świetle tego przyznania się nasuwa się pytanie, czy rozstrzygnięcie sporu wymaga od Trybunału dokonania wykładni, zgodnie z wnioskiem sądu odsyłającego, przepisów rozporządzenia nr 1307/2013, ustanawiającego płatności bezpośrednie dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach WPR.

[18] Wyrok Ullens de Schooten, pkt 54, 55; wyrok z dnia 2 marca 2023 r., Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146, pkt 50, 51).

[19] Wyroki: z dnia 19 kwietnia 2018 r., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, pkt 22); z dnia 2 września 2021 r., Irish Ferries (C-570/19, EU:C:2021:664, pkt 133).

[20] Jak wspomniano powyżej, organ okręgowy wydał zezwolenie tylko w odniesieniu do gruntu (0,50 ha) na otwartej przestrzeni, ale nie w odniesieniu do obszaru (0,04 ha) zamkniętego i przygotowanego do uprawy konopi za pomocą nawadniania hydroponicznego.

35. Do sądu krajowego należy co do zasady ocena, czy przedłożone przez niego pytania są niezbędne do rozstrzygnięcia sporu [21]. Trybunał może jednak odrzucić je jako niedopuszczalne, jeżeli uzna je za hipotetyczne lub nieistotne dla tego celu [22].

36. Rumuńskie ustawodawstwo wymaga zezwolenia na uprawę konopi, ponieważ produkt ten zawiera w większym lub mniejszym stopniu substancje odurzające, które mogą prowadzić do wytwarzania narkotyków. Przepisy rozporządzenia nr 1307/2013 miałyby zastosowanie do zezwolenia, gdyby jednocześnie lub w późniejszym czasie spółka Biohemp złożyła wniosek o płatność bezpośrednią w odniesieniu do swego gospodarstwa rolnego.

37. Jeżeli natomiast przedsiębiorstwo, które składa wniosek o wydanie zezwolenia na uprawę, nie wnioskuje o płatność bezpośrednią przewidzianą w rozporządzeniu nr 1307/2013, można by utrzymywać, że rozporządzenie to nie ma zastosowania oraz że wykładnia tego rozporządzenia nie jest przydatna w celu rozstrzygnięcia sporu. Co do zasady zatem odesłanie prejudycjalne byłoby niedopuszczalne w odniesieniu do wykładni tego rozporządzenia.

38. Trybunał mógłby jednak uniknąć takiego stwierdzenia niedopuszczalności i przedstawić sądowi odsyłającemu wykładnię rozporządzenia nr 1307/2013, gdyby uznał, że istnieje *niepodważalne* powiązanie między wnioskiem o wydanie zezwolenia na uprawę konopi a przepisami materialnymi tego rozporządzenia.

39. Aby dojść do tego rozwiązania, jak wyjaśnię poniżej, należy uznać, że warunki dostępu do płatności bezpośredniej z tytułu produkcji konopi mają zastosowanie do zezwolenia na uprawę, *nawet jeśli producent nie wnioskuje o tę płatność*, ponieważ jest to roślina o odmianach nadających się do wytwarzania narkotyków, której uprawa nie może być prowadzona swobodnie i bez kontroli ze strony administracji.

40. Przyznaję, że dopuszczenie takiego powiązania nie jest łatwe, ale moim zdaniem nie ma innej możliwości uznania pytania prejudycjalnego za dopuszczalne w odniesieniu do wykładni rozporządzenia nr 1307/2013. Na wypadek, gdyby Trybunał również tak uznał, wypowiem się na temat tego rozporządzenia.

41. W każdym razie, ponieważ sąd odsyłający wnosi o dokonanie wykładni rozporządzenia nr 1308/2013, którego art. 1 ust. 2 lit. h) i art. 189 ust. 2 dotyczą w szczególności uprawy konopi, odesłanie jest dopuszczalne w odniesieniu do tego rozporządzenia.

[21] Do sądu krajowego, przed którym zawisł spór, należy przyjęcie odpowiedzialności za przyszły wyrok oraz zarówno ocena, z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy w postępowaniu głównym, tego, czy dla wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, jakie zadaje on Trybunałowi (wyroki: z dnia 26 maja 2011 r., Stichting Natuur en Milieu i in., od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, pkt 47; z dnia 9 września 2015 r., X i van Dijk, C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:564, pkt 57; z dnia 12 maja 2021 r., Altenrhein Luftfahrt, C-70/20, EU:C:2021:379, pkt 25).

[22] Trybunał konsekwentnie podkreślał, że procedura ustanowiona w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne do rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów, oraz że odesłanie prejudycjalne nie ma służyć wydawaniu opinii doradczych w przedmiocie pytań ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu [wyroki: z dnia 22 marca 2022 r., Prokurator Generalny (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – Powołanie), C-508/19, EU:C:2022:201, pkt 60–62; z dnia 9 stycznia 2024 r., G i in. (Powoływanie sędziów sądów powszechnych w Polsce), C-181/21 i C-269/21, EU:C:2024:1, pkt 62, 64].

B. Co do istoty

42. Konopie (Cannabis sativa L.) są gatunkiem z rodziny Cannabaceae [konopiowatych]. Rośliny te charakteryzują się wysoką zawartością różnego rodzaju fitokannabinoidów skoncentrowanych w lepkim soku wytwarzanym w strukturach gruczołowych zwanych trichomami.

43. Z otrzymanych informacji[23] wynika, że dwoma najważniejszymi fitokannabinoidami konopi są THC (główny składnik psychoaktywny rośliny, który ma charakter środka odurzającego) i CBD (który nie jest uznawany ani za środek psychoaktywny, ani za środek odurzający). Ponadto wydaje się, że CBD zmniejsza skutki psychoaktywne THC.

44. Z art. 38 ust. 3 TFUE w związku z załącznikiem I do TFUE wynika, że konopie podlegają WPR.

45. W myśl art. 1 ust. 2 lit. h) rozporządzenia nr 1308/2013 konopie są objęte wspólną organizacją rynków (zwaną dalej „WOR") produktów rolnych. Zgodnie z częścią VIII załącznika I do tego rozporządzenia sektor konopi uprawianych na włókno obejmuje „[k]onopie siewne (Cannabis sativa L.), surowe lub przetworzone, ale nieprzędzione; odpady i pakuły konopi siewnych (włącznie z odpadami przędzy i szarpanką rozwłóknioną)".

46. W ramach WPR dozwolona jest jedynie uprawa konopi, które nie nadają się do wytwarzania środków odurzających, o niskiej zawartości THC[24]. Konopie przemysłowe mają różne zgodne z prawem zastosowania, które przyczyniają się do realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu[25].

47. Rolnicy uprawiający konopie mogą kwalifikować się do bezpośrednich płatności obszarowych (płatności podstawowej lub jednolitej płatności obszarowej)[26] w ramach WPR, pod warunkiem że spełniają: a) *standardowe warunki* kwalifikowalności dotyczące płatności bezpośrednich, określone w rozporządzeniu nr 1307/2013; oraz b) *dodatkowe wymogi szczególne* zapewniające, aby żadna nielegalna uprawa konopi nie otrzymała wsparcia w ramach WPR:

– Jeśli chodzi o *warunki standardowe*, spór w niniejszej sprawie dotyczy tego, czy „zamknięte i przygotowane środowisko" do uprawy hydroponicznej można uznać za „użytki rolne".

– Jeśli chodzi o *dodatkowe wymogi szczególne*, spór skupia się na poziomie THC i CBD w konopiach uprawianych w zamkniętym środowisku za pomocą systemu hydroponicznego.

48. Zanim odniosę się do każdego z tych dwóch elementów, muszę wskazać, że państwa członkowskie nie mogą ustanawiać dodatkowych ograniczeń w odniesieniu do uprawy konopi na podstawie art. 189 ust. 2 rozporządzenia nr 1308/2013.

[23] Oczywiście ocenami technicznymi, które są niezbędne dla udzielenia odpowiedzi sądowi odsyłającemu, są te, które wynikają z akt sprawy i uwag stron, a które powinny odzwierciedlać aktualny stan wiedzy naukowej w tej dziedzinie. Ani niniejsza opinia, ani przyszły wyrok Trybunału nie mają innego zakresu niż ściśle prawny.

[24] Zobacz pkt 83 i nast. niniejszej opinii.

[25] Mogą być wykorzystywane: jako włókno tekstylne podobne do lnu; do produkcji żywności dla ludzi z łuskanych nasion konopi oraz paszy dla zwierząt z całych nasion; do stosowania w konstrukcji betonu konopnego, wełny konopnej i izolacji z płyt pilśniowych; do produkcji papieru z włókien konopnych; do produkcji kosmetyków (olejów, płynów lub szamponów); jako biopaliwo. Zobacz dane przedstawione przez Komisję na stronie https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/hemp_pl.

[26] Państwa członkowskie mogą, pod pewnymi warunkami, przyznawać dobrowolne wsparcie związane z produkcją rolnikom uprawiającym konopie, tak jak ma to obecnie miejsce we Francji, w Polsce i Rumunii.

49. Przepis ten zezwala państwom członkowskim jedynie na wprowadzenie „bardziej restrykcyjnych przepisów" niż te ustanowione (w samym art. 189 ust. 1) w odniesieniu do przywozu konopi z państw trzecich. Możliwość ta nie pozwala na zaostrzenie krajowych przepisów dotyczących produkcji konopi wbrew przepisom prawa Unii.

50. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w wyroku Hammarsten [27], dotyczącym szwedzkiego zakazu uprawy i posiadania konopi przemysłowych objętych WOR w tym sektorze. Zdaniem Trybunału krajowy zakaz dotyczył bezpośrednio tej WOR i pozbawiał rolników w Szwecji jakiejkolwiek możliwości ubiegania się o pomoc przewidzianą w prawie Unii.

51. Z wyroku Hammarsten i art. 189 ust. 1 rozporządzenia nr 1308/2013 wynika wyraźnie, że istnieje pewien związek między zezwoleniem na uprawę konopi a możliwością otrzymania płatności bezpośrednich w ramach WPR przewidzianych dla tej uprawy w rozporządzeniu nr 1307/2013.

52. Artykuł 189 ust. 1 rozporządzenia nr 1308/2013 zezwala bowiem na przywóz do Unii surowych konopi jedynie w przypadku spełnienia warunków określonych w art. 32 ust. 6 i art. 35 ust. 3 rozporządzenia nr 1307/2013.

53. Warunki te (które co do zasady są wymagane w celu otrzymania płatności bezpośrednich w odniesieniu do obszarów obsadzonych tą uprawą) należy uznać za mające zastosowanie również do wewnętrznej produkcji konopi w Unii. Innymi słowy, artykuły te wyznaczają granice istnienia „legalnej" uprawy konopi w państwach członkowskich, niezależnie od tego, czy producent ubiega się o płatność bezpośrednią w odniesieniu do uprawianego obszaru, czy też nie.

1. Pojęcie użytków rolnych

54. Zgodnie z art. 32 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013 „[w]sparcie w ramach systemu płatności podstawowej przyznaje się rolnikom po aktywacji […] uprawnienia do płatności na kwalifikujący się hektar […]".

55. W myśl art. 32 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia pojęcie „kwalifikującego się hektara" obejmuje „wszelkie użytki rolne gospodarstwa rolnego […] wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej lub – w przypadku gdy obszar wykorzystuje się także do prowadzenia działalności pozarolniczej – wykorzystywane w przeważającym zakresie do prowadzenia działalności rolniczej".

56. Pojęcie „użytków rolnych", zgodnie z jego definicją zawartą w art. 4 ust. 1 lit. e) rozporządzenia nr 1307/2013, obejmuje „każdy obszar zajmowany przez grunty orne, trwałe użytki zielone i pastwiska trwałe lub uprawy trwałe".

[27] Wyrok Hammarsten, pkt 30, 31. W sentencji Trybunał stwierdził, że „rozporządzenie Rady (EWG) nr 1308/70 z dnia 29 czerwca 1970 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków lnu i konopi, w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 2826/2000 z dnia 19 grudnia 2000 r. w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym, i rozporządzenie Rady (EWG) nr 619/71 z dnia 22 marca 1971 r. ustanawiające ogólne zasady przyznawania pomocy dla lnu i konopi, w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 1420/98 z dnia 26 czerwca 1998 r., należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, którego skutkiem jest zakaz uprawy i posiadania konopi przemysłowych objętych tymi rozporządzeniami".

57. „Grunty orne” zostały zdefiniowane w art. 4 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 1307/2013 jako „grunty uprawiane w celu produkcji roślinnej lub obszary dostępne dla produkcji roślinnej, ale ugorowane […], bez względu na to, czy grunty te znajdują się pod uprawą szklarniową lub pod stałym bądź ruchomym przykryciem”.

58. Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1307/2013 „działalność rolnicza” obejmuje „produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, w tym zbiory […]”, przy czym „produkty rolne” oznaczają zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. d) „produkty […] wymienione w załączniku I do traktatów […]”, w tym konopie.

59. Kwalifikacja jako „gruntów ornych”, a tym samym jako „użytków rolnych” w rozumieniu wspomnianych przepisów, zależy od rzeczywistego użytkowania (nawet z naruszeniem przepisów krajowych dotyczących ich klasyfikacji) [28] tych gruntów [29].

60. Obszary kwalifikujące się do objęcia pomocą powinny stanowić użytki rolne, być częścią gospodarstwa rolnika oraz być wykorzystywane do celów rolniczych lub, w przypadku wykorzystania do celów nierolniczych, być w przeważającym zakresie wykorzystywane do takich celów [30].

61. Moim zdaniem przepisy rozporządzeń nr 1307/2013 i nr 1308/2013, które przytoczyłem powyżej, a także orzecznictwo Trybunału dotyczące pojęcia użytków rolnych pozwalają twierdzić, że uprawa konopi w „zamkniętym i przygotowanym środowisku” za pomocą systemu hydroponicznego wchodzi w zakres tego pojęcia.

62. Zamknięte środowisko przygotowane do uprawy konopi jest częścią gruntu wraz z umieszczoną na niej konstrukcją, która jest przeznaczona na działalność rolniczą, taką jak uprawa konopi. Jak już wspomniałem, „grunty orne” są gruntami uprawianymi w celu produkcji roślinnej, „bez względu na to, czy grunty te znajdują się *pod uprawą szklarniową lub pod stałym bądź ruchomym przykryciem*” [31].

63. Podobnie jak *szklarnia* lub jakakolwiek inna podobna konstrukcja (która, ściśle rzecz ujmując, nie jest budynkiem w zwykłym rozumieniu tego pojęcia), zamknięte środowisko przygotowane do uprawy konopi obejmuje *stałe przykrycie*, które jest umieszczone na ziemi, co nie stoi na przeszkodzie uznaniu go za użytki rolne. Podobieństwo między szklarnią a halą przygotowaną do uprawy konopi za pomocą systemu hydroponicznego jest jasne. Obecnie szklarnie budowane są nie tylko jako prosta konstrukcja z drutu i tworzywa sztucznego, lecz stosowane są także inne materiały i bardziej trwałe konstrukcje, na przykład z poliwęglanu lub szkła.

64. Zgodnie z przytoczonym powyżej orzecznictwem istotne jest, że obszar (nawet z umieszczoną na nim stałą konstrukcją) jest przeznaczony do produkcji rolnej, w niniejszej sprawie konopi.

[28] Wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r., Piscicola Tulcea i Ira Invest (C-294/19 i C-304/19, EU:C:2021:340, pkt 63): „użytki należy zakwalifikować jako »rolne«, jeżeli są one faktycznie wykorzystywane jako »grunty orne« w rozumieniu przepisów przywołanych w pkt 61 niniejszego wyroku (zob. analogicznie wyrok z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, pkt 37), i […] kwalifikacji tej nie może podważyć sama okoliczność, iż użytki takie były wykorzystywane jako grunty orne z naruszeniem przepisów krajowych dotyczących klasyfikacji gruntów”.

[29] Wyroki: z dnia 14 października 2010 r., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, pkt 37); z dnia 2 lipca 2015 r., Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, pkt 36); z dnia 2 lipca 2015 r., Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, pkt 56); z dnia 29 kwietnia 2021 r., Piscicola Tulcea i Ira Invest (C-294/19 i C-304/19, EU:C:2021:340, pkt 62).

[30] Wyroki: z dnia 2 lipca 2015 r., Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, pkt 54); z dnia 29 kwietnia 2021 r., Piscicola Tulcea i Ira Invest (C-294/19 i C-304/19, EU:C:2021:340, pkt 64).

[31] Artykuł 4 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 1307/2013. Podkreślenie moje.

65. Komisja sprzeciwia się takiemu rozumowaniu, podnosząc, że uprawa konopi może być objęta systemem płatności podstawowych dla rolników tylko wtedy, gdy jest prowadzona na otwartej przestrzeni, a nie wtedy, gdy jest prowadzona w zamkniętej konstrukcji za pomocą systemu hydroponicznego.

66. Zdaniem Komisji art. 4 ust. 1 lit. e) i f) rozporządzenia nr 1307/2013 wymaga *interakcji* między glebą a korzeniami rośliny, aby można było mówić o gruncie ornym i użytkach rolnych [32]. W ocenie Komisji ten sam wymóg ma zastosowanie do systemu dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją [33] i nie jest spełniony w przypadku uprawy konopi w zamkniętym środowisku za pomocą systemu hydroponicznego.

67. Nie zgadzam się ze stanowiskiem Komisji. Z brzmienia art. 4 ust. 1 lit. e) i f) rozporządzenia nr 1307/2013 nie można wywnioskować, że gruntami ornymi mogą być jedynie użytki rolne, na których korzenie rośliny wchodzą w interakcję z glebą. Pogląd ten odpowiada koncepcji rolnictwa, która została wyparta przez postęp technologiczny.

68. Od wielu lat gleba przestała być niezbędnym elementem produkcji rolnej [34]. W warunkach naturalnych gleba z pewnością działa jako rezerwuar minerałów i składników odżywczych dla roślin, ale gdy składniki odżywcze są rozpuszczone w wodzie, korzenie roślin mogą je wchłaniać bezpośrednio, a gleba nie jest już ściśle niezbędna do wzrostu rośliny. Innymi słowy, „interakcja między korzeniami a glebą" nie jest niezbędna dla rozwoju rośliny i produkcji rolnej.

69. Hydroponika jest systemem uprawy, w którym rozpuszczony w wodzie roztwór substancji odżywczej jest dostarczany do korzeni. Ten roztwór substancji odżywczej zawiera pierwiastki chemiczne niezbędne do rozwoju roślin, które mogą rosnąć w środowisku wodnym (lub w środowisku obojętnym, takim jak piasek płukany, żwir lub perlit) z pominięciem gleby (gruntu).

70. Zalety uprawy hydroponicznej w porównaniu z rolnictwem tradycyjnym są następujące:

– mniejsze zużycie wody i składników odżywczych, które mogą być wykorzystywane bardziej efektywnie;

– mniejsze wykorzystanie gruntów rolnych i wyeliminowanie problemów związanych z pogorszeniem jakości gleby w wyniku stosowania nawozów i powtarzania intensywnych upraw;

[32] Stanowisko Komisji znajduje odzwierciedlenie w dokumencie *Direct Payments Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy*, maj 2019, s. 4, w następujący sposób: „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] Rozporządzenie delegowane nr 639/2014 stanowi w art. 53 ust. 5, że „[p]aństwa członkowskie nie mogą przyznawać wsparcia obszarowego związanego z produkcją w odniesieniu do obszarów, które nie kwalifikują się w rozumieniu art. 32 ust. 2, 3 i 4 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 […]".

[34] Na przykład na obszarach pod szklarniami gleba jest często pokryta warstwą piasku, a wszystkie składniki odżywcze, których rośliny potrzebują, są dodawane przez nawadnianie. W innych przypadkach sadzenie odbywa się na glebie, ale korzenie rośliny nie przenikają do gleby, lecz są utrzymywane w sztucznej pokrywie z torfu lub podobnego materiału umieszczonej wewnątrz szerokiej rury, do której składniki odżywcze są doprowadzane wraz z wodą do nawadniania, a korzenie rośliny pozostają wewnątrz tej rury.

– ograniczone stosowanie pestycydów, ponieważ hydroponika jest połączona z uprawą w zamkniętych lub półzamkniętych środowiskach (takich jak szklarnie lub przygotowane hale), co ułatwia kontrolę agrofagów [35];

– większa bliskość miejskich ośrodków konsumpcji i wynikające z tego ograniczenie emisji związanych z transportem produktów rolnych.

71. Rozporządzenia nr 1307/2013 i nr 1308/2013 nie zawierają żadnego przepisu, który uzależniałby kwalifikację gruntów ornych lub użytków rolnych od stosowania określonych technik uprawy. Nie ma zatem podstaw do twierdzenia, że hydroponika jest nie do pogodzenia z uznaniem gruntu za użytki rolne.

72. Przepisy prawa Unii nie zezwalają na stosowanie systemów hydroponicznych w przypadku produkcji ekologicznej. Dotyczy to rozporządzenia (UE) 2018/848 [36] zgodnie z jego motywem 28 [37] i częścią I („Przepisy dotyczące produkcji roślinnej") załącznika II, pkt 1.2 [38].

73. Moim zdaniem jeżeli prawodawca zamierzał wyłączyć produkcję hydroponiczną z ekologicznej produkcji roślinnej, to dlatego, że w sposób dorozumiany oraz a contrario produkcja hydroponiczna jest dopuszczalna w przypadku konwencjonalnej (nieekologicznej) produkcji rolnej.

74. Hydroponika jako technika uprawy przynosi korzyści zgodne z celami WPR, jak już wskazałem i co przyznały wszystkie strony na rozprawie. W szczególności jest ona zgodna z celem WPR [art. 39 ust. 1 lit. a) TFUE], jakim jest „zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej".

75. Systemy hydroponiczne zwiększają wydajność rolnictwa, wspierają postęp technologiczny i sprzyjają bardziej racjonalnemu rozwojowi rolnictwa, ponieważ dzięki nim zużywa się mniej zasobów wodnych i zmniejsza się powierzchnię gruntów potrzebnych do uprawy.

76. Hydroponika sprzyja również realizacji dwóch innych celów WPR, a mianowicie „zagwarantowani[u] bezpieczeństwa dostaw" [art. 39 ust. 1 lit. d) TFUE] oraz „zapewnieni[u] rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów" [art. 39 ust. 1 lit. e) TFUE].

77. Dwa powyższe cele zostały osiągnięte, ponieważ uprawy hydroponiczne w środowiskach zamkniętych są zależne od klimatu w mniejszym stopniu niż uprawy tradycyjne na otwartej przestrzeni i są w mniejszym stopniu podatne na agrofagi. Tym samym zapewniają one lepsze zaopatrzenie w produkty rolne, umożliwiając ich dostarczanie po rozsądnych cenach i przy niższych kosztach transportu.

[35] Kontrola ta pozwala na stosowanie technik zintegrowanego biologicznego zwalczania, w ramach których owady drapieżne w stosunku do agrofagów są introdukowane w celu wyeliminowania agrofagów z upraw, aby ograniczyć lub wykluczyć stosowanie środków owadobójczych.

[36] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 (Dz.U. 2018, L 150, s. 1).

[37] „Podstawą ekologicznej produkcji roślinnej jest odżywianie roślin przede wszystkim poprzez ekosystem gleby, zatem rośliny powinny być uprawiane na i w żywej glebie w powiązaniu z podglebiem i skałą macierzystą. W związku z tym nie powinna być dozwolona produkcja hydroponiczna ani uprawa roślin w pojemnikach, workach lub na podłożach, w przypadku gdy korzenie nie mają kontaktu z żywą glebą".

[38] „Produkcja hydroponiczna oznaczająca metodę uprawy roślin, które nie rosną w sposób naturalny w wodzie, z korzeniami znajdującymi się jedynie w roztworze substancji odżywczej lub w podłożu obojętnym, do którego dodawana jest substancja odżywcza, jest zabroniona".

78. Niewątpliwie WPR wydaje się być lepiej pomyślana dla rolnictwa tradycyjnego, ponieważ pomoc dla rolników jest ustalana na podstawie kwalifikujących się hektarów, to znaczy powierzchni, co jest bardziej zgodne z rolnictwem polowym i roślinami zakorzenionymi w glebie [39]. Jednakże prawdą jest również, że w przypadku innych upraw (np. warzyw i owoców) uprawa hydroponiczna może być bardzo odpowiednia, a wobec braku wyraźnego zakazu nie widzę wystarczających powodów, aby wykluczyć te nowe sposoby uprawy, których zgodność z celami WPR moim zdaniem została wykazana.

79. Innymi słowy, przepisów WPR nie należy interpretować w ten sposób, że hamują one rozwój technologiczny rolnictwa, co miałoby miejsce, gdyby bezpośrednie płatności obszarowe były wyłączone w odniesieniu do gospodarstw prowadzących uprawy hydroponiczne w zamkniętych i przygotowanych środowiskach.

80. W każdym razie Komisja przyznała na rozprawie, że uprawa konopi w zamkniętych środowiskach za pomocą systemów hydroponicznych byłaby zgodna z rozporządzeniem nr 1308/2013, lecz że takie uprawy nie mogłyby kwalifikować się do płatności bezpośrednich na podstawie rozporządzenia nr 1307/2013, chociaż mogłyby kwalifikować się do innych rodzajów pomocy, takich jak w szczególności pomoc z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

81. O ile zgadzam się ze stanowiskiem Komisji w odniesieniu do rozporządzenia nr 1308/2013, o tyle nie wydaje mi się ono trafne w odniesieniu do rozporządzenia nr 1307/2013. Niewątpliwie uprawy konopi w zamkniętych środowiskach za pomocą systemu hydroponicznego są bardziej intensywne niż uprawy konopi na otwartej przestrzeni, w związku z czym zajmują one mniej gruntów, a zatem płatności bezpośrednie będą niższe [40]. Nie widzę jednak powodu, jak zauważyłem powyżej, aby odrzucać płatności bezpośrednie tylko dlatego, że nie ma interakcji między korzeniami rośliny konopi a gruntem.

82. Podsumowując: uważam, że grunty przeznaczone pod uprawę konopi w zamkniętych i przygotowanych środowiskach za pomocą systemów hydroponicznych można uznać za użytki rolne w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. e) i f) rozporządzenia nr 1307/2013.

2. Zawartość THC i CBD w konopiach

83. Uprawa konopi podlega *szczególnym wymogom* w zakresie otrzymywania płatności bezpośrednich ze względu na to, że z rośliny tej można pozyskiwać środki odurzające i wprowadzać je do obrotu:

– Zgodnie z art. 32 ust. 6 rozporządzenia nr 1307/2013 obszary wykorzystywane do produkcji konopi stanowią kwalifikujące się hektary, tylko jeżeli stosowane odmiany zawierają maksymalnie 0,2 % THC.

[39] Niektóre produkty rolne nie nadają się bowiem do uprawy za pomocą systemów hydroponicznych (np. zboża).

[40] Powierzchnia gruntu wykorzystywana w takiej produkcji będzie mniejsza niż w przypadku uprawy konopi na otwartej przestrzeni, a bezpośrednia pomoc obszarowa otrzymywana przez rolników również będzie odpowiednio mniejsza. Jednakże wyższa wydajność uprawy w zamkniętych środowiskach za pomocą systemu hydroponicznego może zrekompensować zmniejszenie bezpośredniej pomocy obszarowej.

– Chociaż rozporządzenie (UE) 2021/2115 nie ma zastosowania ratione temporis w niniejszej sprawie, na mocy tego rozporządzenia zwiększono zawartość THC do 0,3 % od dnia 1 stycznia 2023 r. [41].

– Artykuł 53 ust. 5 rozporządzenia delegowanego nr 639/2014 rozszerza ten wymóg na obszary produkcji konopi, aby mogły one kwalifikować się do dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją, z którego skorzystała Rumunia.

– Artykuł 35 ust. 3 rozporządzenia nr 1307/2013 [42] uprawnia Komisję do przyjęcia aktu delegowanego na warunkach w nim przewidzianych [43]. Komisja przyjęła rozporządzenie delegowane nr 639/2014, którego art. 9 [44] zobowiązuje rolników do wykorzystywania kwalifikowanych nasion odmian wymienionych w unijnym wspólnym katalogu odmian gatunków roślin rolniczych. W katalogu tym zarejestrowano 75 odmian konopi.

84. Z całości tych przepisów wynika, że rolnicy mogą otrzymywać dopłaty bezpośrednie, jeżeli zasieją konopie jednej z odmian o zawartości THC poniżej 0,2 % (lub 0,3 % od dnia 1 stycznia 2023 r.). W przypadku uprawy konopi na otwartej przestrzeni nie wydaje się, aby istniało ryzyko zwiększenia zawartości THC.

85. Szczególne warunki kwalifikowalności do płatności bezpośrednich z tytułu uprawy konopi są również wymogami uzyskania odpowiedniego zezwolenia administracyjnego zgodnie z prawem Unii i legalnej uprawy tego produktu. Zgodność z tymi warunkami powinna umożliwiać producentom prowadzenie tej działalności, jak zaznaczono w wyroku Hammarsten.

3. Zakaz przyjęty przez organy rumuńskie

86. Z postanowienia odsyłającego wynika, że organy rumuńskie zakazują uprawy hydroponicznej konopi w zamkniętych i przygotowanych środowiskach ze względu na ryzyko, że zawartość THC w uprawianych w ten sposób roślinach może wzrosnąć powyżej dopuszczalnych limitów, co w konsekwencji może być szkodliwe dla zdrowia publicznego.

[41] Od dnia 1 stycznia 2023 r. rozporządzenie nr 1307/2013 zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiającym przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającym rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.U. 2021, L 435, s. 1). Artykuł 4 ust. 4 akapit drugi rozporządzenia 2021/2115 stanowi, że „[o]bszary wykorzystywane do produkcji konopi stanowią kwalifikujące się hektary tylko wtedy, gdy stosowane odmiany zawierają maksymalnie 0,3 % tetrahydrokannabinolu". W motywie 18 tego rozporządzenia wyjaśniono, że „[w] odniesieniu do obszarów wykorzystywanych do produkcji konopi, w celu ochrony zdrowia publicznego i zapewnienia spójności z innymi przepisami, wykorzystywanie odmian nasion konopi o zawartości tetrahydrokanabinolu poniżej 0,3 % powinno być zawarte w definicji kwalifikującego się hektara".

[42] „W celu ochrony zdrowia publicznego Komisja jest uprawniona do przyjmowania zgodnie z art. 70 aktów delegowanych ustanawiających przepisy uzależniające przyznanie płatności od wykorzystania kwalifikowanego materiału siewnego określonych odmian konopi oraz ustanawiających procedurę określania odmian konopi i weryfikacji zawartości tetrahydrokanabinolu w konopiach, o której mowa w art. 32 ust. 6".

[43] Zobacz także rozporządzenie Komisji (UE) 2022/1393 z dnia 11 sierpnia 2022 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1881/2006 w odniesieniu do najwyższych dopuszczalnych poziomów delta-9-tetrahydrokannabinolu (Δ9-THC) w nasionach konopi i produktach z nich uzyskanych (Dz.U. 2022, L 211, s. 83), uchylone w sposób domniemany z dniem 24 maja 2023 r. przez rozporządzenie Komisji (UE) 2023/915 z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów niektórych zanieczyszczeń w żywności oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1881/2006 (Dz.U. 2023, L 119, s. 103).

[44] „Do celów art. 32 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 kwalifikowalność obszarów wykorzystywanych do produkcji konopi zależy od wykorzystywania nasion odmian wymienionych we wspólnym katalogu odmian gatunków roślin rolniczych w dniu 15 marca roku, na który płatność została przyznana, i opublikowanych zgodnie z art. 17 dyrektywy Rady 2002/53/WE [z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych (Dz.U. 2002, L 193, s. 1)]. Nasiona kwalifikowane są zgodnie z dyrektywą Rady 2002/57/WE [z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin oleistych i włóknistych (Dz.U. 2002, L 193, s. 74)]".

87. Ustanowienie WOR nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie stosowały zasady krajowe, które realizują inny cel interesu ogólnego niż cele wyznaczane przez WOR, nawet jeżeli zasady te mogą mieć wpływ na funkcjonowanie wspólnego rynku w danym sektorze [45].

88. Bardziej ograniczające środki krajowe mające na celu ochronę celu leżącego w interesie ogólnym muszą jednak spełniać wymóg proporcjonalności, to znaczy być właściwe dla realizacji wyznaczonego celu oraz nie wykraczać poza to, co niezbędne dla jego osiągnięcia. Badanie proporcjonalności powinno zostać przeprowadzone z uwzględnieniem w szczególności celów WPR, a także właściwego funkcjonowania WOR, co wiąże się z obowiązkiem wyważenia między tymi celami a celami realizowanymi przez przepisy krajowe [46].

89. Ponadto środek ograniczający może zostać uznany za właściwy do zagwarantowania realizacji zamierzonego celu tylko wtedy, gdy rzeczywiście odzwierciedla on troskę o jego realizację w sposób spójny i systematyczny [47].

90. W rozporządzeniu nr 1307/2013 i innych przepisach prawa Unii dotyczących uprawy konopi przemysłowych dokonano wyważenia wchodzących w grę interesów, zezwalając jedynie na uprawę konopi o poziomie THC poniżej 0,2 %. Ponieważ w przepisach tych nie ma wyraźnego odniesienia do technik uprawy konopi przemysłowych, państwo członkowskie ma możliwość przyjęcia dodatkowych środków ograniczających w odniesieniu do tej uprawy.

91. Korzystając z tej możliwości, organy rumuńskie uznały, że istnieje realne ryzyko, iż uprawa odmian konopi w zamkniętych środowiskach za pomocą systemów hydroponicznych może zwiększyć poziom THC, przekraczając dozwolony prawem limit wynoszący 0,2 %. Uprawiane w ten sposób konopie mogłyby zostać „wykorzystane” do wytwarzania środków odurzających ze szkodą dla zdrowia publicznego.

92. Zważywszy na to ryzyko, organy rumuńskie, biorąc pod uwagę zasadę ostrożności, stosują zakaz ex ante, twierdząc, że przeprowadzanie kontroli ex post w uprawach konopi w zamkniętych środowiskach nie chroni w wystarczającym stopniu interesu ogólnego. Ich zdaniem kontrole te dotyczą konopi uprawianych na otwartej przestrzeni, ale nie konopi uprawianych w zamkniętych środowiskach, których cykle wzrostu i kwitnienia różnią się [48].

93. Jak już wskazałem, procedura A pobierania próbek w celu określenia zawartości THC jest ustanowiona w załączniku III do rozporządzenia delegowanego nr 639/2014 [49] zgodnie z następującymi specyfikacjami:

– pkt 2.1 („Próby”): „[…] [z] uprawy danej odmiany konopi na pniu z każdej wybranej rośliny pobiera się 30-centymetrową część, zawierającą co najmniej jeden kwiatostan żeński. Próby pobiera się w okresie od dwudziestego dnia po rozpoczęciu kwitnienia do dziesiątego dnia po zakończeniu kwitnienia”;

– pkt 2.2 („Wielkość próby”): „próba zawiera części 50 roślin z każdego pola”.

[45] Wyrok Hammarsten, pkt 31; wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in. (C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 26).

[46] Wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in. (C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 28).

[47] Wyroki: z dnia 3 marca 2011 r., Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, pkt 42); z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in. (C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 37); wyrok B S i C A [Sprzedaż kannabidiolu (CBD), pkt 87].

[48] Na rozprawie rząd rumuński podkreślał trudności logistyczne w dostosowaniu takich kontroli do upraw konopi w zamkniętych środowiskach, ponieważ cykle kwitnienia różnią się od zwykłych cykli kwitnienia na otwartej przestrzeni.

[49] W brzmieniu zmienionym rozporządzeniem delegowanym 2017/1155.

94. Do sądu odsyłającego należy ocena tej okoliczności, jak również innych okoliczności mających wpływ na proporcjonalność krajowego środka ograniczającego (i w konsekwencji na ocenę jego zgodności z prawem Unii), ale Trybunał może udzielić sądowi odsyłającemu wskazówek w tym zakresie.

95. Po pierwsze, szkodliwość środków odurzających (w tym środków odurzających na bazie konopi, takich jak marihuana) nie jest kwestionowana, w związku z czym ich sprzedaż jest zakazana. Jednakże ściśle kontrolowany handel w celu ich wykorzystania do celów medycznych i naukowych jest dozwolony [50].

96. W związku z tym ogólny interes ochrony zdrowia publicznego może uzasadniać krajowy środek zakazujący uprawy konopi, pod warunkiem że rośliny te są wykorzystywane do produkcji środków odurzających, takich jak marihuana uzyskiwana z THC.

97. Po drugie, z informacji przedstawionych przez spółkę Biohemp wynika, że w odmianie konopi uprawianej w środowisku zamkniętym i za pomocą systemów hydroponicznych zawartość THC nie przekracza 0,2 %. Spółka Biohemp twierdzi, że uprawa w zamkniętej przestrzeni i za pomocą systemu hydroponicznego powoduje wzrost poziomu CBD w roślinie, ale nie wzrost poziomu THC. Zdaniem organów rumuńskich niektóre badania sugerują, że ten ostatni poziom może również wzrosnąć, a obecnie nie ma rozstrzygających analiz, które by temu przeczyły.

98. Jak wyjaśniła Komisja na rozprawie, jeżeli rośliny są odmianami konopi, w odniesieniu do których zezwala się na ich uprawę w Unii, powinny one mieć poziom THC nieprzekraczający 0,2 % nawet w przypadku uprawy w środowisku zamkniętym i za pomocą systemów hydroponicznych.

99. Z zastrzeżeniem ustaleń dokonywanych na podstawie rozstrzygających badań naukowych wydaje się, że wysoki poziom CBD w danej roślinie konopi wiąże się z niższym poziomem THC, w związku z czym roślina ta nie byłaby adekwatna do wytwarzania narkotyków. W niniejszej sprawie ryzyko podwyższenia poziomu THC zostałoby w ten sposób wykluczone, ale ustalenie tego należy do sądu odsyłającego.

100. Zgodnie z dostępnymi informacjami kannabinoidem, którego wzrost stwierdza się w trakcie uprawy odmian konopi przemysłowych w zamkniętej przestrzeni i za pomocą systemu hydroponicznego, jest CBD.

101. Trybunał miał już jednak okazję wyjaśnić, że zgodnie z obecnym stanem wiedzy naukowej CBD nie zawiera substancji psychoaktywnej [51]. CBD nie powinien zatem być uznawany za środek odurzający w rozumieniu Konwencji Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, zawartej w Wiedniu w dniu 20 grudnia 1988 r. [52], której stronami są wszystkie państwa członkowskie i Unia [53].

[50] Wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Josemans, (C-137/09, EU:C:2010:774, pkt 36); wyrok B S i C A [Sprzedaż kannabidiolu (CBD), pkt 59].

[51] Wyrok B S i C A [Sprzedaż kannabidiolu (CBD), pkt 75].

[52] *Zbiór traktatów ONZ*, t. 1582, nr I-27627.

[53] Jednolita konwencja o środkach odurzających z 1961 r., zmieniona protokołem z 1972 r. w sprawie zmiany Jednolitej konwencji o środkach odurzających z 1961 r., zawarta w Nowym Jorku dnia 30 marca 1961 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 520, nr 7515). Zobacz wyrok B S i C A [Sprzedaż kannabidiolu (CBD), pkt 76].

102. Jeżeli uprawa konopi przemysłowych w zamkniętych środowiskach i za pomocą systemów hydroponicznych zwiększa jedynie CBD roślin, a nie zwiększa ich zawartości THC (powyżej wartości zalegalizowanej), państwo członkowskie nie może po prostu uzasadniać swojego ograniczenia ochroną zdrowia publicznego. Pragnę powtórzyć, że zgodnie z obecnym stanem wiedzy CBD „nie stanowi środka odurzającego w rozumieniu jednolitej konwencji” [54].

103. Po trzecie, krajowy środek ograniczający produkcję konopi przemysłowych w środowiskach zamkniętych i za pomocą systemu hydroponicznego mógłby spełnić kryterium proporcjonalności tylko wtedy, gdyby był stosowany w sposób spójny i systematyczny.

104. Na rozprawie debatowano nad tym, czy w Rumunii spełnione są wymogi dotyczące spójności i systematycznego stosowania zakazu. Zdaniem spółki Biohemp ten rodzaj uprawy konopi jest dozwolony w niektórych okręgach tego państwa członkowskiego (Konstanca, Dymbowica i Sybin). Ponadto w poprzednich zbiorach w tym samym okręgu Alba (Rumunia) organy zezwoliły spółce Biohemp na uprawę konopi w zamkniętym i przygotowanym środowisku przy użyciu hydroponiki [55]. Rząd rumuński zakwestionował te twierdzenia, przy czym spór w tej kwestii nie został rozstrzygnięty.

105. W każdym wypadku do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy krajowy środek ograniczający jest stosowany w sposób systematyczny i spójny na terytorium Rumunii.

106. Wreszcie zasada proporcjonalności wymaga wyjaśnienia, czy istnieje środek alternatywny mniej ograniczający niż ogólny zakaz uprawy konopi w środowiskach zamkniętych, aby osiągnąć zamierzony przez państwo rumuńskie cel ochrony zdrowia publicznego.

107. W tym względzie można by rozważyć zezwolenie na ten sposób uprawy konopi podlegający rygorystycznym kontrolom w celu sprawdzenia, czy zawartość THC w uzyskanych roślinach nie przekracza 0,2 %. Trudności w przeprowadzaniu tych kontroli, na które powołuje się rząd rumuński, mogłyby ewentualnie zostać przezwyciężone poprzez zastosowanie do konopi uprawianych w zamkniętych środowiskach, oprócz innych środków (oprócz uzyskania obowiązkowego zezwolenia), kontroli wyrywkowych w celu określenia poziomu THC, które są przewidziane w rozporządzeniu delegowanym nr 639/2014.

108. Podsumowując: art. 32 ust. 6 rozporządzenia nr 1307/2013 stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zakazuje uprawy odmian konopi o zawartości THC poniżej 0,2 %, gdy stosowana technika uprawy (uprawa hydroponiczna w zamkniętych i przygotowanych środowiskach) powoduje znaczny wzrost zawartości CBD w tych konopiach, chyba że uregulowanie to jest odpowiednie do zapewnienia osiągnięcia celu ochrony zdrowia publicznego i nie wykracza poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia tego celu.

[54] Wyrok B S i C A [Sprzedaż kannabidiolu (CBD), pkt 76].

[55] Zdaniem spółki Biohemp zezwolenie wydane przez organ okręgowy w 2020 r. na uprawę konopi obejmowało halę o powierzchni 400 m^2, wyremontowaną i wykorzystywaną jako chronione środowisko uprawy, porównywalne ze szklarnią. Podczas rozprawy rząd rumuński zakwestionował ten argument, ponieważ wniosek o zezwolenie dotyczył uprawy o powierzchni 3500 m^2, bez sprecyzowania, że znajduje się tam hala.

V. Wnioski

109. W świetle powyższego proponuję odpowiedzieć na pytanie Curtea de Apel Alba Iulia (sądu apelacyjnego w Alba Iulia, Rumunia) w następujący sposób:

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, jak również rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007,

należy interpretować w ten sposób, że:

– artykuł 4 ust. 1 lit. e) i f) rozporządzenia nr 1307/2013 pozwala na uznanie za użytki rolne obszaru wykorzystywanego do uprawy konopi (Cannabis sativa L.) w zamkniętych i przygotowanych środowiskach za pomocą systemów hydroponicznych;

– artykuł 32 ust. 6 rozporządzenia nr 1307/2013 stoi co do zasady na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zakazuje uprawy odmian konopi o zawartości tetrahydrokannabinolu (THC) poniżej 0,2 %, gdy stosowana technika uprawy (uprawa w zamkniętych i przygotowanych środowiskach za pomocą systemów hydroponicznych) powoduje znaczny wzrost zawartości kannabidiolu (CBD) w tych konopiach, chyba że uregulowanie to jest odpowiednie do zapewnienia osiągnięcia celu ochrony zdrowia publicznego i nie wykracza poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia tego celu, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.