CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 21 martie 2024 [1]

Cauza C-793/22

Biohemp Concept SRL
împotriva
Direcției pentru Agricultură Județene Alba

[cerere de decizie preliminară formulată de Curtea de Apel Alba Iulia, România]

„Procedură preliminară – Politica agricolă comună – Regulamentele nr. 1037/2013 și nr. 1308/2013 – Cultivarea cânepii – Noțiunea de suprafață agricolă – Excluderea terenurilor ocupate cu construcții și instalații agrozootehnice care servesc nevoilor producției agricole – Interzicerea cultivării cânepii în sisteme hidroponice în spații închise – Creșterea conținutului de canabidiol (CBD) în cânepă – Protecția sănătății publice”

1. În cadrul politicii agricole comune (denumită în continuare „PAC”), cultivarea cânepii este permisă sub rezerva respectării anumitor limite care urmăresc să asigure că se plantează doar soiuri care, datorită conținutului scăzut al canabinoizilor psihoactivi, nu permit fabricarea canabisului și a altor stupefiante similare.

2. În prezenta procedură preliminară, Curtea este chemată să se pronunțe cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei măsuri adoptate de autoritățile române prin care se interzice cultivarea cânepii în sisteme hidroponice în spații închise amenajate.

[1] Limba originală: spaniola.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Regulamentul (UE) 1307/2013[2]

3. Considerentul (28) stabilește următoarele:

„În ceea ce privește cânepa, ar trebui menținute măsuri specifice prin care să se evite ascunderea culturilor ilicite printre cele care pot beneficia de plata de bază, afectând astfel piața cânepii. Prin urmare, plățile ar trebui să fie acordate în continuare doar pentru suprafețe cultivate cu soiuri de cânepă care oferă anumite garanții în ceea ce privește conținutul său de substanțe psihotrope.”

4. Articolul 4 („Definiții și dispoziții conexe”) prevede:

„(1) În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

[…]

(c) «activitate agricolă» înseamnă:

(i) producția, creșterea sau cultivarea de produse agricole, inclusiv recoltarea, mulgerea, reproducerea animalelor și deținerea acestora în scopuri agricole,

[…]

(d) «produse agricole» înseamnă produsele, cu excepția produselor pescărești, enumerate în anexa I la tratate, precum și bumbacul;

(e) «suprafață agricolă» înseamnă orice suprafață de teren arabil, de pășune permanentă și de fâneață permanentă sau cultivată cu culturi permanente;

(f) «terenuri arabile» înseamnă terenuri cultivate în scopul producției de culturi sau suprafețe disponibile pentru producția de culturi, dar lăsate pârloagă, inclusiv suprafețele scoase temporar din circuitul agricol în conformitate cu articolele 22, 23 și 24 din Regulamentul (CE) nr. 1257/1999, cu articolul 39 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 și cu articolul 29 din Regulamentul (UE) nr. 1305/2013, indiferent dacă terenul respectiv este sau nu acoperit cu sere sau cu un mijloc de protecție fix sau mobil;

[…]”

5. Articolul 32 („Activarea drepturilor la plată”) prevede:

„(1) Sprijinul prevăzut în cadrul schemei de plată de bază se acordă fermierilor printr-o declarație în conformitate cu articolul 33 alineatul (1), în momentul activării unui drept la plată pe hectar eligibil, în statul membru în care a fost alocat dreptul respectiv. […]

[2] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 637/2008 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului (JO 2013, L 347, p. 608).

(2) În sensul prezentului titlu, «hectar eligibil» înseamnă:

(a) orice suprafață agricolă, inclusiv suprafețele care nu erau într-o stare adecvată la 30 iunie 2003, în statele membre aderente la Uniune la 1 mai 2004 care, în momentul aderării, au ales să aplice schema de plată unică pe suprafață, care este utilizată pentru o activitate agricolă sau, în cazul în care suprafața este utilizată și pentru activități neagricole, care este utilizată în principal pentru activități agricole; […]

[…]

(3) În scopul aplicării alineatului (2) litera (a):

(a) în cazul în care o suprafață agricolă a unei exploatații este utilizată și pentru activități neagricole, suprafața respectivă este considerată ca fiind utilizată în principal pentru activități agricole dacă activitatea agricolă se poate desfășura fără a fi afectată în mod semnificativ de intensitatea, natura, durata și calendarul activităților neagricole;

(b) statele membre pot întocmi o listă a suprafețelor care sunt utilizate în principal pentru activități neagricole.

Statele membre stabilesc criterii pentru aplicarea prezentului alineat pe teritoriul lor.

(4) Suprafețele sunt considerate ca fiind hectare eligibile numai dacă sunt conforme cu definiția hectarului eligibil pe tot parcursul anului calendaristic, cu excepția cazurilor de forță majoră sau a unor circumstanțe excepționale.

[…]

(6) Suprafețele utilizate pentru producția de cânepă constituie hectare eligibile numai în cazul în care conținutul de tetrahidrocanabinol din soiurile utilizate nu depășește 0,2 %.”

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

6. Potrivit articolului 1 („Domeniul de aplicare”) din acesta:

„(1) Prezentul regulament instituie o organizare comună a pieței pentru produse agricole, care înseamnă toate produsele enumerate în anexa I la tratate, cu excepția produselor din pescuit și din acvacultură, astfel cum sunt definite în actele legislative ale Uniunii care reglementează organizarea comună a pieței produselor din pescuit și din acvacultură.

(2) Produsele agricole, astfel cum sunt definite la alineatul (1), se împart în următoarele sectoare enumerate în părțile respective din anexa I:

[…]

(h) in și cânepă, partea VIII;

[3] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de instituire a unei organizări comune a pieței produselor agricole și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 922/72, (CEE) nr. 234/79, (CE) nr. 1037/2001 și (CE) nr. 1234/2007 ale Consiliului (JO 2013, L 347, p. 671).

[…]”

7. Partea VIII din anexa I [„Lista produselor menționate la articolul 1 alineatul (2)”] include „Cânepa (*Cannabis sativa* L.)”, având codul CN 5302.

8. Articolul 189 („Importurile de cânepă”) prevede:

„(1) Produsele următoare pot fi importate în Uniune numai dacă se respectă următoarele condiții:

(a) cânepa brută care intră sub incidența codului NC 5302 10 00 care îndeplinește condițiile stabilite la articolul 32 alineatul (6) și la articolul 35 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013;

(b) semințele de soiuri de cânepă încadrate la codul NC ex 1207 99 20, destinate însămânțării, însoțite de dovada că nivelul de tetrahidrocanabinol al soiului respectiv nu este mai ridicat decât cel stabilit în conformitate cu articolul 32 alineatul (6) și cu articolul 35 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013;

(c) semințele de cânepă, altele decât cele destinate însămânțării, încadrate la codul NC 1207 99 91 și care sunt importate numai de către importatori autorizați de statul membru, pentru a garanta că acestea nu sunt destinate însămânțării.

(2) Prezentul articol se aplică fără a aduce atingere normelor mai stricte adoptate de statele membre conform TFUE și obligațiilor care decurg din Acordul OMC privind agricultura.”

B. Dreptul român

1. Legea nr. 18/1991 a fondului funciar[4]

9. Articolul 2 litera (a) din aceasta prevede următoarele:

„În funcție de destinație, terenurile sunt:

(a) terenuri cu destinație agricolă, și anume:

– terenurile agricole productive – arabile, viile, livezile, pepinierele viticole, pomicole, plantațiile de hamei și duzi, pajiștile permanente, serele, solarele, răsadnițele și altele asemenea;

– cele cu vegetație forestieră, dacă nu fac parte din amenajamentele silvice, pășunile împădurite;

– cele ocupate cu construcții și instalații agrozootehnice, amenajările piscicole și de îmbunătățiri funciare, drumurile tehnologice și de exploatare agricolă, platformele și spațiile de depozitare care servesc nevoilor producției agricole;

[4] Legea nr. 18/1991 din 19 februarie 1991 a fondului funciar (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998), cu modificările ulterioare, denumită în continuare „Legea nr. 18/1991”.

– terenurile neproductive care pot fi amenajate în cadrul perimetrelor de ameliorare și folosite pentru producția agricolă.”

2. Legea nr. 339/2005 [5]

10. Potrivit articolului 12:

„(1) Este permisă cultivarea plantelor ce conțin substanțe aflate sub controlul legislației naționale numai dacă sunt prelucrate în scop tehnic, în vederea producerii de tulpini, fibre, sămânță și ulei, în scop medical și științific și numai cu autorizarea Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale, prin direcțiile pentru agricultură și dezvoltare rurală județene sau a municipiului București, pe baza estimărilor anuale stabilite potrivit dispozițiilor articolului 42 alineatul (1) litera e) din prezenta lege și a normelor metodologice de aplicare a acesteia.

[…]

(4) Cultivatorii de canabis și mac opiaceu autorizați au obligația de a însămânța terenurile deținute numai cu semințe din soiurile înregistrate în Catalogul oficial al soiurilor și hibrizilor de plante de cultură din România sau în Cataloagele Comunității Europene, produse de unitățile autorizate de Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale, prin autoritățile teritoriale de control și certificare a semințelor.”

3. Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 339/2005 [6]

11. Articolul 4 alineatul (5) litera b) prevede:

„Pentru eliberarea autorizației pentru cultivarea plantelor ce conțin substanțe stupefiante și psihotrope, în vederea utilizării în industrie și/sau în alimentație, în domeniul științific ori tehnic sau pentru producerea de sămânță, cultivatorii trebuie să depună la direcțiile pentru agricultură județene sau a municipiului București o cerere […]. Cererea trebuie însoțită de următoarele documente, în original și în copie, în funcție de scopul autorizării:

[…]

b) titlul de proprietate, procese-verbale/adeverințe de punere în posesie sau alte acte doveditoare ale utilizării legale a suprafeței de teren agricol;

[…]”

[5] Legea nr. 339 din 29 noiembrie 2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1095 din 5 decembrie 2005), denumită în continuare „Legea nr. 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, aprobate prin Hotărârea de Guvern nr. 1915/2006 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 18 din 11 ianuarie 2007), astfel cum au fost modificate, denumite în continuare „Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 339/2005”.

II. Situația de fapt, litigiul și întrebările preliminare

12. La 14 ianuarie 2021, Biohemp Concept SRL (denumită în continuare „Biohemp") a solicitat Direcției pentru Agricultură Județene Alba (denumită în continuare „autoritatea județeană") emiterea unei autorizații pentru cultivarea cânepii (*Cannabis sativa* L.) pe o suprafață de 0,54 ha.

13. La 27 ianuarie 2021, autoritatea județeană a emis autorizația doar pentru suprafața de 0,50 ha. În schimb, a respins cererea pentru suprafața restantă de 0,04 ha, pentru motivul că aceasta nu este teren agricol, ci reprezintă o construcție în scop agrozootehnic, care nu îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 4 alineatul (5) litera b) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 339/2005.

14. Biohemp a formulat plângere prealabilă împotriva deciziei din 27 ianuarie 2021, care a fost respinsă de autoritatea județeană la 17 februarie 2021.

15. La 13 aprilie 2021, Biohemp a introdus o acțiune la Tribunalul Alba (România), solicitând emiterea autorizației pentru suprafața completă de 0,54 ha.

16. Instanța de fond a respins acțiunea Biohemp, aducând, în esență, argumente referitoare la aplicarea dispozițiilor naționale [7].

17. Biohemp a introdus recurs la Curtea de Apel Alba Iulia, subliniind ca aspecte relevante că în spațiul protejat de 400 m^2 dorește să cultive, printr-un sistem hidroponic, cânepă cu un conținut autorizat de tetrahidrocanabinol [8] care nu depășește 0,2 %.

18. În același sens, Biohemp arată că prin cultivarea cânepii în spații protejate se obțin plante cu concentrații de canabidiol [9] de 12-14 %, în timp ce cânepa cultivată în câmp deschis (terenuri agricole) are o concentrație de CBD de până la 1 %. Întreprinderile care procesează cânepa preferă să cumpere în special cânepă cultivată în spații protejate, datorită concentrației mult mai mari de CBD.

19. Ținând cont de aceste informații, recursul formulat se întemeiază atât pe argumente privind dreptul național [10], cât și pe argumente privind dreptul Uniunii. În privința acestuia din urmă, pe lângă jurisprudența pe care o citează [11], Biohemp susține că nicio dispoziție de drept al Uniunii nu impune cultivarea cânepii exclusiv în câmp deschis, fiind permisă astfel cultivarea acesteia în spații protejate, respectiv sere, solare și altele asemenea. Prin limitarea cultivării cânepii la cea în câmp,

7 Pentru instanța de fond este lipsit de relevanță faptul că Biohemp deține în folosință întreaga suprafață de 0,54 ha înscrisă în registrul agricol, întrucât reglementările aplicabile privesc utilizarea legală a „terenurilor agricole". Magazia nu poate fi asimilată unei suprafețe de teren agricol, în sensul articolului 4 alineatul (5) litera b) din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 339/2005. Articolul menționat nu se referă la terenurile cu „destinație agricolă", ci *stricto sensu* la terenurile agricole productive menționate la articolul 2 litera a) prima liniuță din Legea nr. 18/1991.

8 Denumit în continuare „THC".

9 Denumit în continuare „CBD".

10 În opinia Biohemp, Legea nr. 339/2005 nu prevede nicio restricție privind locul în care se poate cultiva cânepa, iar Normele metodologice de aplicare a acesteia nu vizează noțiunea de teren agricol productiv, ci doar pe aceea de teren agricol. Din acest motiv, interpretarea *in extenso* a noțiunii de teren agricol în sensul de teren cu destinație agricolă, așa cum este prevăzută la articolul 2 litera a) din Legea nr. 18/1991, ar fi cea corectă. În plus, deși la momentul la care a fost construită și intabulată în cartea funciară magazia de 400 m^2 avea o destinație agrozootehnică, în prezent aceasta este renovată și utilizată ca spațiu protejat de cultivare a plantelor. Acest lucru rezultă din adeverința care atestă înscrierea acesteia în registrul agricol, emisă de Primăria Pianu (România).

11 Biohemp citează Hotărârea din 16 ianuarie 2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, denumită în continuare „Hotărârea Hammarsten"), Hotărârea din 19 noiembrie 2020, B. S. și C. A. [Comercializarea canabidiolului (CBD) (C-663/18, EU:C:2020:938, denumită în continuare „Hotărârea B. S. și C. A."], precum și Ordonanța din 11 iulie 2008, Babanov (C-207/08, EU:C:2008:407).

autoritatea județeană ar refuza recunoașterea unei industrii deja recunoscute de către Comisia Europeană și, implicit, ar nega accesul agricultorilor români la piața internă, ceea ce ar contraveni dispozițiilor TFUE.

20. Autoritatea județeană se opune cererii Biohemp pentru motive ce țin deopotrivă de dreptul național [12] și de dreptul Uniunii. În ceea ce privește dreptul Uniunii, autoritatea județeană susține în esență următoarele:

– cânepa cu o concentrație de THC mai mică de 0,2 % cultivată în România și monitorizată de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale este o cultură în câmp creată cu respectarea tehnologiei de cultivare potrivit literaturii de specialitate, acolo unde sunt asigurate cerințele plantei față de climă și sol;

– din procedura A de prelevare a probelor de determinare a conținutului de THC, astfel cum a fost instituită prin anexa III punctele 2.1 („Eșantionare”) și 2.2 („Mărimea eșantionului”) din Regulamentul delegat (UE) nr. 639/2014 [13], ar reieși că cultivarea cânepii se face în câmp.

21. În acest context, Curtea de Apel Alba Iulia sesizează Curtea cu următoarea întrebare preliminară:

„Regulamentele nr. 1307/2013 și nr. 1308/2013, precum și articolele 35, 36 și 38 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale în măsura în care interzice cultivarea cânepii (*Cannabis sativa* L.) în sisteme hidroponice în spații închise amenajate?”

III. Procedura în fața Curții

22. Cererea de decizie preliminară a fost înregistrată la Curte la data de 29 decembrie 2022.

23. Au formulat observații scrise guvernul român și Comisia Europeană [14]. Aceste părți, precum și Biohemp au participat la ședința care a avut loc la data de 25 ianuarie 2024.

[12] În scopul eliberării autorizației, reglementările aplicabile prevăd depunerea unor acte referitoare la terenurile agricole productive, iar nu la construcții. Noțiunea de „terenuri agricole” trebuie să fie interpretată *stricto sensu*, cu alte cuvinte, terenuri agricole productive în sensul Legii nr. 18/1991. Dacă s-ar interpreta *in extenso*, ar însemna că se poate cultiva cânepă și pe celelalte categorii de terenuri cu destinație agricolă (precum cele cu vegetație forestieră sau terenurile neproductive), ceea ce ar fi imposibil. În opinia sa, terenurile agricole sunt distincte de terenurile ocupate cu construcții și instalații agrozootehnice, ambele fiind subcategorii ale categoriei terenuri cu destinație agricolă.

[13] Regulamentul delegat al Comisiei din 11 martie 2014 de completare a Regulamentului (UE) nr. 1307/2013 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune și de modificare a anexei X la regulamentul menționat (JO 2014, L 181, p. 1). Anexa III („Metoda Uniunii de determinare cantitativă a conținutului de Δ9-tetrahidrocanabinol al soiurilor de cânepă”) a fost introdusă prin Regulamentul delegat (UE) 2017/1155 al Comisiei din 15 februarie 2017 de modificare a Regulamentului delegat (UE) nr. 639/2014 în ceea ce privește măsurile de control legate de cultivarea cânepii […], precum și de modificare a anexei X la Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 al Parlamentului European și al Consiliului (JO 2017, L 167, p. 1).

[14] Autoritatea județeană a formulat observații scrise după expirarea termenului prevăzut, motiv pentru care Curtea le-a respins.

IV. Apreciere

A. Admisibilitate

24. Guvernul român consideră că întrebarea preliminară este inadmisibilă în ceea ce privește interpretarea articolelor 35 și 36 TFUE. Pentru a-și întemeia criticile, guvernul român invocă jurisprudența Curții privind situațiile pur interne [15], precum și lipsa din decizia de trimitere a unor explicații cu privire la legătura dintre cele două articole și litigiu.

25. Potrivit Curții, regula generală este aceea că dispozițiile Tratatului FUE în materia libertăților fundamentale nu își găsesc, în principiu, aplicarea într-o situație în care toate elementele se limitează la interiorul unui singur stat membru [16]. Regula generală menționată are însă patru excepții, în care, în pofida caracterului intern al situației în speță, se poate solicita interpretarea dreptului Uniunii. Profilurile acestor excepții sunt enunțate în Hotărârea Ullens de Schooten [17] și nu este necesară transcrierea lor în acest moment.

26. Pentru a facilita interpretarea dreptului Uniunii în cazul unei situații pur interne, Curtea impune ca decizia de trimitere să expună elementele concrete care permit să se stabilească o legătură între obiectul sau circumstanțele unui litigiu în care toate elementele se limitează la interiorul statului membru în cauză și dispozițiile dreptului Uniunii a căror interpretare se solicită.

27. În consecință, revine instanței de trimitere sarcina să indice Curții motivul pentru care, în pofida caracterului său pur intern, litigiul prezintă cu dispozițiile dreptului Uniunii referitoare la libertățile fundamentale un element de legătură care face ca interpretarea preliminară solicitată să fie necesară pentru soluționarea respectivului litigiu [18].

28. În speță ar putea fi afectate, teoretic, libertatea de stabilire (reglementarea română interzice exercitarea activității independente de cultivator de cânepă în spații închise) și libera circulație a bunurilor (Biohemp nu ar putea produce în astfel de spații cânepă destinată exportului în alte state membre în care există o cerere a acestui produs).

29. Or, decizia de trimitere nu conține niciun raționament propriu cu privire la necesitatea interpretării articolelor 35 și 36 TFUE (și nici a articolului 49 TFUE, privind libertatea de stabilire). Instanța *a quo* se limitează doar la a menționa că Biohemp afirmă că a încheiat contracte de vânzare a cânepii cultivate cu întreprinderi procesatoare situate în alte state membre.

30. În aceste condiții, Curtea nu poate oferi instanței de trimitere o interpretare a articolelor 35 și 36 TFUE care să fie utilă în soluționarea litigiului [19], iar întrebarea preliminară este inadmisibilă în ceea ce privește dispozițiile respective.

[15] Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), punctul 55, denumită în continuare „Hotărârea Ullens de Schooten”.

[16] Hotărârea Ullens de Schooten, punctul 47, și Hotărârea din 18 ianuarie 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33), punctul 50.

[17] Hotărârea Ullens de Schooten, punctele 50-53. A se vedea de asemenea Hotărârea din 20 septembrie 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754), punctul 20.

[18] Hotărârea Ullens de Schooten, punctele 54 și 55, și Hotărârea din 2 martie 2023, Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146), punctele 50 și 51.

[19] Hotărârea din 19 aprilie 2018, Consorzio Italian Management și Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264), punctul 22, și Hotărârea din 2 septembrie 2021, Irish Ferries (C-570/19, EU:C:2021:664), punctul 133.

31. Guvernul român invocă aceeași inadmisibilitate și în ceea ce privește interpretarea articolului 38 TFUE, însă această obiecție nu poate fi admisă.

32. Articolul 38 TFUE este prima dintre dispozițiile de drept primar care reglementează PAC, ale cărei obiective sunt prevăzute la articolul 39 TFUE. Spre deosebire de cele anterior menționate, ambele dispoziții sunt relevante pentru această trimitere preliminară întrucât reprezintă cadrul de referință în care trebuie interpretate Regulamentele nr. 1307/2013 și nr. 1308/2013, care fac obiectul întrebării instanței *a quo*. În scopul aplicării regulilor PAC este irelevant faptul că este vorba despre o situație pur internă.

33. În cadrul ședinței, Biohemp a afirmat că a solicitat emiterea unei autorizații pentru cultivarea cânepii pe o suprafață de 0,54 ha [20], însă a recunoscut că nu a solicitat plata directă prevăzută de Regulamentul nr. 1307/2013.

34. Având în vedere această afirmație, trebuie examinat aspectul dacă soluționarea litigiului necesită, astfel cum solicită instanța de trimitere, interpretarea de către Curte a dispozițiilor Regulamentului nr. 1307/2013 care prevăd plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul PAC.

35. În principiu, este de competența instanței naționale să aprecieze necesitatea întrebărilor pe care le adresează pentru soluționarea litigiului [21]. Cu toate acestea, Curtea poate declara inadmisibilitatea acestora dacă le consideră ipotetice sau lipsite de relevanță în acest scop [22].

36. Legislația română impune emiterea unei autorizații pentru plantarea cânepii întrucât acest produs conține, într-o măsură mai mare sau mai mică, substanțe stupefiante care pot fi folosite la fabricarea drogurilor. Dispozițiile Regulamentului nr. 1307/2013 s-ar aplica autorizației dacă, în același timp sau ulterior, Biohemp ar fi solicitat plata directă pentru exploatația sa.

37. În schimb, dacă întreprinderea care solicită emiterea autorizației pentru cultivare nu solicită plata directă stabilită în Regulamentul nr. 1307/2013, se poate susține că acesta devine inaplicabil, iar interpretarea sa este lipsită de utilitate în soluționarea litigiului. Prin urmare, trimiterea preliminară ar fi, în principiu, inadmisibilă în ceea ce privește interpretarea regulamentului menționat.

38. Cu toate acestea, Curtea ar putea evita această declarație de inadmisibilitate și ar putea oferi instanței de trimitere interpretarea Regulamentului nr. 1307/2013 dacă ar aprecia că există o legătură *necesară* între cererea de emitere a autorizației pentru cultivarea cânepii și dispozițiile materiale ale regulamentului menționat.

[20] După cum am arătat, autoritatea județeană a emis autorizația doar pentru suprafața de teren (0,50 ha) în câmp deschis, nu și pentru suprafața (0,04 ha) închisă, amenajată pentru cultivarea cânepii în interior prin sistemul de irigare hidroponică.

[21] Instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească pe care urmează să o pronunțe și are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții (Hotărârea din 26 mai 2011, Stichting Natuur en Milieu și alții, C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348, punctul 47, Hotărârea din 9 septembrie 2015, X și van Dijk, C-72/14 și C-197/14, EU:C:2015:564, punctul 57, și Hotărârea din 12 mai 2021, Altenrhein Luftfahrt, C-70/20, EU:C:2021:379, punctul 25).

[22] Curtea a subliniat în mod regulat că procedura instituită la articolul 267 TFUE constituie un instrument de cooperare între Curte și instanțele naționale, cu ajutorul căruia Curtea furnizează acestora din urmă elemente de interpretare a dreptului Uniunii care le sunt necesare pentru soluționarea litigiilor asupra cărora urmează să se pronunțe și că justificarea trimiterii preliminare nu este formularea unor opinii consultative cu privire la probleme generale sau ipotetice, ci nevoia inerentă soluționării efective a unui litigiu [Hotărârea din 22 martie 2022, Prokurator Generalny (Camera disciplinară a Curții Supreme – Numire), C-508/19, EU:C:2022:201, punctele 60-62, și Hotărârea din 9 ianuarie 2024, G și alții, (Numirea judecătorilor de drept comun în Polonia), C-181/21 și C-269/21, EU:C:2024:1, punctele 62 și 64].

39. După cum vom explica mai târziu, pentru a se ajunge la această concluzie, condițiile de acces la plata directă pentru producerea cânepii trebuie să se considere aplicabile autorizației pentru cultivare, *inclusiv dacă producătorul nu solicită această plată*, întrucât este vorba despre o plantă cu soiuri adecvate pentru fabricarea drogurilor, a cărei cultivare nu se poate realiza liber, fără un control din partea administrației.

40. Recunoaștem că aprecierea acestei legături nu este simplă, însă, din punctul nostru de vedere, nu există nicio altă posibilitate de a declara admisibilă întrebarea preliminară în ceea ce privește interpretarea Regulamentului nr. 1307/2013. Pentru cazul în care Curtea va fi de aceeași părere, ne vom pronunța cu privire la regulamentul menționat.

41. În orice caz, ținând cont de faptul că instanța de trimitere solicită interpretarea Regulamentului nr. 1308/2013, ale cărui articole 1 alineatul (2) litera (h) și 189 alineatul (2) se referă în mod specific la cultivarea cânepii, trimiterea preliminară este admisibilă în ceea ce privește acest regulament.

B. Examinarea pe fond

42. Cânepa (*Cannabis sativa* L.) este o specie din familia *cannabaceae*. Aceste plante au un conținut înalt de diferite tipuri de fitocanabinoizi, concentrați într-o esență vâscoasă care este produsă în structurile glandulare cunoscute sub numele de tricomi.

43. Din informațiile primite [23] se deduce că cei doi fitocanabinoizi mai importanți ai cânepii sunt THC (componentul psihoactiv primar al plantei, care este un stupefiant) și CBD (care nu este considerat a fi nici psihoactiv, nici stupefiant). În plus, se pare că CBD reduce efectele psihoactive ale THC.

44. Coroborarea articolului 38 alineatul (3) TFUE și a anexei I la acesta arată că cânepa este supusă PAC.

45. În temeiul articolului 1 alineatul (2) litera (h) din Regulamentul nr. 1308/2013, cânepa este inclusă în organizarea comună a piețelor (denumită în continuare „OCP”) pentru produsele agricole. Potrivit părții VIII din anexa I la regulamentul menționat, sectorul cânepii destinate producției de fibre include „cânepa (*Cannabis sativa* L.) brută sau procesată, dar nefilată; câlți și deșeuri din cânepă (inclusiv deșeuri din fire și destrămătură)”.

46. În cadrul PAC este admisă numai cultivarea cânepii care nu este adecvată în scopul fabricării stupefiantelor, cu o concentrație scăzută de THC [24]. Cânepa industrială are diverse utilizări licite care contribuie la atingerea obiectivelor Pactului verde european [25].

[23] În mod logic, aprecierile tehnice necesare pentru a răspunde instanței de trimitere sunt cele care rezultă din speță și din observațiile părților, acestea trebuind să reflecte stadiul actual al cunoștințelor științifice legate de acest subiect. Nici prezentele concluzii și nici viitoarea hotărâre a Curții nu au o altă sferă decât cea pur juridică.

[24] A se vedea punctul 83 și următoarele din prezentele concluzii.

[25] Poate fi utilizată ca fibră textilă similară inului, pentru producția de alimente pentru consumul uman, pe baza semințelor de cânepă decojite, și de alimente pentru animale, pe baza semințelor întregi, poate fi utilizată în construcții pentru betonul din var și cânepă, lână de cânepă și izolație din panouri fibrolemnoase, pentru producția de hârtie din fibrele de cânepă, pentru elaborarea unor produse cosmetice (uleiuri, loțiuni și șampoane), precum și ca biocombustibil. A se vedea informațiile oferite de Comisie la adresa https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/hemp_ro.

47. În cadrul PAC, fermierii care cultivă cânepă pot opta pentru plățile directe pe suprafață (plata de bază sau plata unică pe suprafață) [26] cu condiția îndeplinirii a) *condițiilor generale* de eligibilitate prevăzute de Regulamentul nr. 1307/2013 și b) *cerințelor suplimentare specifice* care garantează că nicio cultură ilicită de cânepă nu primește ajutoare de la PAC.

– În ceea ce privește *condițiile generale*, în speță este în discuție dacă „un spațiu închis amenajat" destinat cultivării în sistem hidroponic poate fi calificat drept „suprafață agricolă".

– Referitor la *cerințele suplimentare specifice*, discuția se axează pe concentrația de THC și de CBD din cânepa cultivată în sistem hidroponic într-un spațiu închis.

48. Înainte de a analiza fiecare din aceste două elemente, este necesar să semnalăm că statele membre nu pot impune restricții suplimentare cultivării cânepii în temeiul articolului 189 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1308/2013.

49. Dispoziția menționată autorizează statele membre numai să adopte „norme mai stricte" decât cele edictate [chiar la articolul 189 alineatul (1)] pentru importurile de cânepă provenite din țări terțe. Această posibilitate nu permite înăsprirea normelor interne privind producerea cânepii cu încălcarea celor prevăzute de dreptul Uniunii.

50. Această afirmație este confirmată de Hotărârea Hammarsten [27], care privește interdicția suedeză de a cultiva și de a deține cânepă industrială care intră în domeniul de aplicare al unei OCP în sectorul respectiv. În opinia Curții, interdicția națională aducea atingere în mod direct acestei OCP și priva fermierii stabiliți în Suedia de orice posibilitate de a solicita sprijinul financiar instituit de dreptul Uniunii.

51. Hotărârea Hammarsten și articolul 189 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1308/2013 demonstrează că există o anumită legătură între autorizația de cultivare a cânepii și posibilitatea de a obține plățile directe în cadrul PAC prevăzute pentru această cultură de Regulamentul nr. 1307/2013.

52. Astfel, articolul 189 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1308/2013 permite importul în Uniune al cânepii brute numai dacă se respectă condițiile prevăzute la articolul 32 alineatul (6) și la articolul 35 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1307/2013.

53. Aceste condiții (care, în principiu, sunt impuse pentru acordarea de plăți directe pe suprafețele cultivate cu această plantă) trebuie înțelese ca fiind aplicabile și producției interne de cânepă din Uniune. Cu alte cuvinte, dispozițiile menționate marchează limitele cultivării „legale" a cânepii în statele membre, indiferent dacă producătorul solicită sau nu plata directă pe suprafață cultivată.

[26] Sub rezerva respectări anumitor condiții, statele membre pot acorda sprijin cuplat facultativ fermierilor care cultivă cânepă, iar în prezent Franța, Polonia și România îl acordă.

[27] Hotărârea Hammarsten, punctele 30 și 31. În dispozitivul acestei hotărâri, Curtea a statuat că „Regulamentele (CEE) nr. 1308/70 al Consiliului din 29 iunie 1970 privind organizarea comună a pieței în sectorul inului și cânepii, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 2826/2000 al Consiliului din 19 decembrie 2000 privind acțiunile de informare și promovare pentru produsele agricole pe piața internă, și (CEE) nr. 619/71 al Consiliului din 22 martie 1971 de stabilire a normelor generale de acordare de ajutor pentru in și cânepă, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1420/98 al Consiliului din 26 iunie 1998, trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care are ca efect interzicerea de a cultiva și de a deține cânepă industrială care intră în domeniul de aplicare al regulamentelor menționate".

1. Noțiunea de suprafață agricolă

54. Potrivit articolului 32 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1307/2013, „[s]prijinul prevăzut în cadrul schemei de plată de bază se acordă fermierilor […] în momentul activării unui drept de plată pe hectar eligibil […]”.

55. Potrivit articolului 32 alineatul (2) litera (a) din regulamentul menționat, „hectar eligibil” înseamnă „orice suprafață agricolă a exploatației […] care este utilizată pentru o activitate agricolă sau, în cazul în care suprafața este utilizată și pentru activități neagricole, care este utilizată în principal pentru activități agricole”.

56. Noțiunea de „suprafață agricolă”, astfel cum este definită la articolul 4 alineatul (1) litera (e) din Regulamentul nr. 1307/2013, înseamnă „orice suprafață de teren arabil, de pășune permanentă și de fâneață permanentă sau cultivată cu culturi permanente”.

57. „Terenurile arabile” sunt definite la articolul 4 alineatul (1) litera (f) din Regulamentul nr. 1307/2013 ca fiind „terenuri cultivate în scopul producției de culturi sau suprafețe disponibile pentru producția de culturi dar lăsate pârloagă […] indiferent dacă terenul respectiv este sau nu acoperit cu sere sau cu un mijloc de protecție fix sau mobil”.

58. Potrivit articolului 4 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 1307/2013, „activitate agricolă” înseamnă „producția, creșterea sau cultivarea de produse agricole, inclusiv recoltarea […]”, prin „produse agricole” înțelegându-se în conformitate cu litera (d) „produsele […] enumerate în anexa I la tratate […]”, printre care se află cânepa.

59. Calificarea drept „terenuri arabile” și, în consecință, drept „suprafață agricolă” în sensul dispozițiilor menționate depinde de destinația efectivă (inclusiv cu încălcarea dispozițiilor naționale referitoare la clasificarea acestora) [28] a terenurilor în cauză [29].

60. Suprafețele eligibile pentru plata ajutorului trebuie să fie agricole, să facă parte din exploatația agricultorului și să fie utilizate pentru activități agricole sau, în cazul unei utilizări concurente, să fie utilizate preponderent pentru astfel de activități [30].

61. În opinia noastră, dispozițiile pe care tocmai le-am citat ale Regulamentelor nr. 1307/2013 și nr. 1308/2013, precum și jurisprudența Curții privind noțiunea de suprafață agricolă permit să se susțină că cultivarea cânepii în sistem hidroponic „într-un spațiu închis amenajat” corespunde acestei noțiuni.

[28] Hotărârea din 29 aprilie 2021, Piscicola Tulcea și Ira Invest (C-294/19 și C-304/19, EU:C:2021:340), punctul 63: „o suprafață trebuie considerată suprafață «agricolă» atunci când este utilizată efectiv ca «teren arabil» în sensul dispozițiilor amintite la punctul 61 din prezenta hotărâre (a se vedea prin analogie Hotărârea din 14 octombrie 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, punctul 37) și […] această calificare nu poate fi repusă în discuție de simpla împrejurare că o astfel de suprafață a fost utilizată ca teren arabil cu încălcarea dispozițiilor naționale referitoare la clasificarea funciară”.

[29] Hotărârea din 14 octombrie 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606), punctul 37, Hotărârea din 2 iulie 2015, Wree (C-422/13, EU:C:2015:438), punctul 36, Hotărârea din 2 iulie 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439), punctul 56, și Hotărârea din 29 aprilie 2021, Piscicola Tulcea și Ira Invest (C-294/19 și C-304/19, EU:C:2021:340), punctul 62.

[30] Hotărârea din 2 iulie 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439), punctul 54, și Hotărârea din 29 aprilie 2021, Piscicola Tulcea și Ira Invest (C-294/19 și C-304/19, EU:C:2021:340), punctul 64.

62. Un spațiu închis și amenajat pentru cultivarea cânepii este o bucată de teren cu o structură suprapusă, care este destinată unei activități agricole precum cultivarea cânepii. După cum tocmai am arătat, „terenurile arabile” sunt destinate producției de culturi, „indiferent dacă [terenul respectiv] este sau nu *acoperit cu sere sau cu un mijloc de protecție fix sau mobil*[31]”.

63. La fel ca o *seră* sau orice altă instalație similară (care nu este o construcție propriu-zisă în sensul obișnuit al termenului), un spațiu închis și amenajat pentru cultivarea cânepii include o *protecție fixă* care se amplasează pe sol, ceea ce nu împiedică însă calificarea acestuia drept suprafață agricolă. Similitudinea între o seră și o magazie amenajată pentru cultivarea cânepii în sistem hidroponic este evidentă. În prezent, serele nu sunt construite doar dintr-o simplă structură din sârme și plastic, ci se utilizează și alte materiale și structuri mai solide, precum cele din policarbonat sau din sticlă.

64. Astfel cum se afirmă în jurisprudența menționată, relevant este ca suprafața (inclusiv cu structura fixă suprapusă) să fie destinată producției agricole, în acest caz, de cânepă.

65. Comisia se opune acestui raționament susținând că cultivarea cânepii poate beneficia de schema de plată de bază doar în favoarea fermierilor care o realizează în câmp deschis, nu și atunci când aceasta se realizează într-o structură închisă prin sistem hidroponic.

66. Potrivit Comisiei, pentru a se putea vorbi despre teren arabil și despre suprafață agricolă, articolul 4 alineatul (1) literele (e) și (f) din Regulamentul nr. 1307/2013 impune să existe o *interacțiune* între sol și rădăcina plantei[32]. Aceeași cerință s-ar aplica și în cazul sprijinului cuplat facultativ[33], aceasta neîndeplinindu-se în cazul cultivării cânepii în sistem hidroponic în spațiu închis.

67. Nu împărtășim teza Comisiei. Modul de redactare a articolului 4 alineatul (1) literele (e) și (f) din Regulamentul nr. 1307/2013 nu permite să se concluzioneze că doar suprafețele agricole în care rădăcina plantei interacționează cu solul pot fi considerate terenuri arabile. Această teză reflectă o concepție despre agricultură pe care progresul modern a depășit-o.

68. Solul nu mai este un element indispensabil pentru producția agricolă de mai mulți ani[34]. Este cert că, în condiții naturale, solul acționează ca rezervor de minerale și nutrienți pentru plante, însă, când nutrienții se dizolvă în apă, rădăcinile plantelor îi pot absorbi în mod direct, iar solul nu mai este neapărat necesar pentru creșterea plantei. Cu alte cuvinte, „interacțiunea dintre sol și rădăcina plantei” nu este indispensabilă pentru ca planta să se dezvolte și pentru a exista producție agricolă.

31 Articolul 4 alineatul (1) litera (f) din Regulamentul nr. 1307/2013. Sublinierea noastră.

32 Teza Comisiei este reflectată în documentul *Direct Payments Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy*, mai 2019, p. 4, în următorii termeni: „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 Articolul 53 alineatul (5) din Regulamentul delegat nr. 639/2014 prevede că: „[s]tatele membre nu pot acorda sprijinul cuplat legat de suprafață pentru suprafețe care nu sunt eligibile în sensul articolului 32 alineatele (2), (3) și (4) din Regulamentul (UE) nr. 1037/2013 […]”.

34 De exemplu, în suprafețele acoperite cu sere, pământului i se aplică de multe ori un strat de nisip și, odată cu irigarea, se adaugă toți nutrienții de care au nevoie plantele. În alte cazuri, plantarea se face în sol, însă rădăcinile plantei nu pătrund în acesta, ci rămân într-o punte artificială din turbă sau alt material similar, montată în interiorul unui tub larg, căreia i se adaugă nutrienții prin apa de irigație, rădăcinile plantei rămânând în acest tub.

69. Hidroponia reprezintă un sistem de cultivare în care rădăcinilor li se administrează o soluție nutritivă dizolvată în apă. Aceasta conține elementele chimice necesare dezvoltării plantelor care pot crește într-un mediu apos (sau într-un mediu inert, cum ar fi nisipul spălat, pietrișul sau perlitul), lipsindu-se de sol (pământ).

70. Printre beneficiile cultivării hidroponice în raport cu agricultura tradițională se pot menționa:

– un consum mai redus de apă și de nutrienți, care pot fi valorificați mai eficient;

– o utilizare mai redusă a solului agricol și eliminarea problemelor legate de deteriorarea calității solurilor ca urmare a folosirii îngrășămintelor și a repetării culturilor intensive;

– o utilizare mai redusă a pesticidelor, întrucât hidroponia se combină cu cultivarea în spații închise sau semiînchise (precum sere sau magazii amenajate), ceea ce facilitează controlul dăunătorilor [35];

– o mai mare apropiere de mediul urban de consum și reducerea implicită a emisiilor legate de transportul produselor agricole.

71. Regulamentele nr. 1307/2013 și nr. 1308/2013 nu conțin nicio normă care să condiționeze calificarea drept teren arabil sau drept suprafață agricolă de utilizarea unor anumite tehnici de cultivare. Prin urmare, nu există motive pentru a afirma că hidroponia este incompatibilă cu calificarea unui teren drept suprafață agricolă.

72. Normele Uniunii nu permit utilizarea sistemelor hidroponice în cazul producției ecologice. Astfel stabilește Regulamentul (UE) 2018/848 [36] în considerentul (28) [37] și la punctul 1.2 din partea I din anexa II la acesta („Norme privind producția vegetală”) [38].

73. În opinia noastră, dacă legiuitorul a dorit să excludă producția hidroponică din producția vegetală ecologică, acest lucru se datorează și implică, *a sensu contrario*, că producția hidroponică este permisă în cazul producției agricole convenționale (neecologice).

74. Astfel cum am expus și au admis toate părțile în cadrul ședinței, ca tehnică de cultivare, hidroponia prezintă anumite beneficii conforme cu obiectivele PAC. În special, aceasta este în acord cu obiectivul PAC [articolul 39 alineatul (1) litera (a) TFUE] de „creștere a productivității agriculturii prin promovarea progresului tehnic, prin asigurarea dezvoltării raționale a producției agricole, precum și prin utilizarea optimă a factorilor de producție și, în special, a forței de muncă”.

75. Sistemele hidroponice cresc productivitatea agricolă, promovează progresul tehnic și favorizează o dezvoltare mai rațională a agriculturii întrucât folosesc mai puține resurse de apă și reduc suprafața terenurilor necesare cultivării.

[35] Acest control permite folosirea unor tehnici de luptă biologică integrată prin care sunt produse insecte prădătoare de dăunători, pentru eliminarea acestora din culturi, în scopul reducerii sau al eliminării utilizării insecticidelor.

[36] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2018 privind producția ecologică și etichetarea produselor ecologice și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 834/2007 al Consiliului (JO 2018, L 150, p. 1).

[37] „Deoarece producția vegetală ecologică are la bază hrănirea plantelor în principal prin ecosistemul solului, plantele ar trebui obținute pe și în soluri vii aflate în contact cu subsolul și roca de bază. Prin urmare, nu ar trebui permisă producția hidroponică, nici cultivarea plantelor în containere, saci sau straturi în care rădăcinile nu se află în contact cu solul viu.”

[38] „Este interzisă producția hidroponică, o metodă de cultivare a plantelor care nu cresc în apă în mod natural, constând în plasarea rădăcinilor acestora numai într-o soluție de nutrienți sau într-un mediu inert în care se adaugă o soluție de nutrienți.”

76. Hidroponia ajută de asemenea la atingerea altor două obiective ale PAC, și anume „garantarea siguranței aprovizionărilor” [articolul 39 alineatul (1) litera (d) TFUE] și „asigurarea unor prețuri rezonabile de livrare către consumatori” [articolul 39 alineatul (1) litera (e) TFUE].

77. Aceste două obiective sunt îndeplinite deoarece culturile hidroponice în spații închise depind mai puțin de climă decât culturile tradiționale în câmp deschis și sunt afectate mai puțin de dăunători. În aceeași măsură, asigură o mai bună aprovizionare cu produse agricole, permițând furnizarea acestora la prețuri rezonabile și cu cheltuieli de transport mai mici.

78. Într-adevăr, PAC pare a fi concepută mai mult pentru agricultura tradițională, întrucât ajutoarele pentru fermieri sunt stabilite în funcție de hectarele eligibile, cu alte cuvinte, de suprafață, ceea ce se potrivește mai bine cu agricultura în câmp deschis și cu plantele înrădăcinate în sol [39]. Este însă de asemenea cert că, în cazul altor producții (de exemplu, verdețuri, legume și fructe), cultura hidroponică poate fi foarte potrivită și, în lipsa unei interdicții exprese, considerăm că nu există motive suficiente pentru a exclude aceste noi modalități de producție, a căror conformitate cu obiectivele PAC o considerăm dovedită.

79. Cu alte cuvinte, normele PAC nu ar trebui interpretate astfel încât să frâneze dezvoltarea tehnologică a agriculturii, situație care s-ar produce dacă plățile directe pe suprafață ar fi excluse în cazul exploatațiilor în sistem hidroponic în spații închise amenajate.

80. În orice caz, în cadrul ședinței, Comisia a admis că cultivarea cânepii în sisteme hidroponice în spații închise ar fi compatibilă cu Regulamentul nr. 1308/2013, însă aceste culturi nu ar putea opta pentru plățile directe prevăzute de Regulamentul nr. 1307/2013, putând totuși să opteze pentru alte tipuri de ajutoare, precum, în special, cele ale Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR).

81. Deși suntem de acord cu teza Comisiei în ceea ce privește Regulamentul nr. 1308/2013, nu o considerăm adecvată în ceea ce privește Regulamentul nr. 1307/2013. Este cert că culturile de cânepă în sistem hidroponic în spații închise sunt mai intensive decât cele de cânepă în aer liber, astfel încât ocupă mai puțin teren și, prin urmare, plățile directe sunt mai reduse [40]. Totuși, astfel cum am arătat, nu vedem niciun motiv pentru a respinge plățile directe doar pentru că nu există o interacțiune între rădăcinile plantei de cânepă și sol.

82. Prin urmare, suntem de părere că suprafața destinată cultivării cânepii în sistem hidroponic în spații închise amenajate poate fi calificată drept suprafață agricolă în sensul articolului 4 alineatul (1) literele (e) și (f) din Regulamentul nr. 1307/2013.

[39] De fapt, unele producții agricole nu sunt adecvate pentru cultivarea în sisteme hidroponice (de exemplu cerealele).

[40] Suprafața de teren utilizată în astfel de producții este mai mică decât în cazul cultivării cânepii în câmp deschis, iar ajutoarele directe pe suprafață primite de fermieri sunt, în mod corelativ, mai mici. Însă productivitatea mai mare a culturilor în sistem hidroponic în spații închise poate compensa această micșorare a ajutoarelor directe pe suprafață.

2. Concentrația de THC și de CBD din cânepă

83. Pentru obținerea plăților directe, cultivarea cânepii este supusă unor *cerințe specifice*, dat fiind că din această plantă se pot extrage și comercializa stupefiante:

– potrivit articolului 32 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1307/2013, suprafețele utilizate pentru producția de cânepă constituie hectare eligibile numai în cazul în care conținutul de THC din soiurile utilizate nu depășește 0,2 %;

– cu toate că nu este aplicabil *ratione temporis* în prezenta cauză, Regulamentul (UE) 2021/2115 a mărit conținutul de THC la 0,3 % începând cu 1 ianuarie 2023 [41];

– articolul 53 alineatul (5) din Regulamentul delegat nr. 639/2014 extinde această cerință la suprafețele de producție de cânepă care ar putea să beneficieze de sprijinul cuplat facultativ, pe care România îl acordă;

– articolul 35 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1307/2013 [42] conferă Comisiei competența de a adopta un act delegat, în conformitate cu cerințele pe care le prevede [43]. Comisia a adoptat Regulamentul delegat nr. 639/2014, care, la articolul 9 [44], impune fermierilor să utilizeze semințe din soiurile enumerate în Catalogul comun al soiurilor de plante agricole al Uniunii Europene. În acest catalog sunt înregistrate 75 de soiuri de cânepă.

84. Din ansamblul acestor norme rezultă că fermierii pot obține plăți directe dacă însămânțează cânepă utilizând unul dintre soiurile al cărui conținut de THC nu depășește 0,2 % (sau 0,3 % începând cu 1 ianuarie 2023). În cazul în care este vorba despre cultivarea cânepii în câmp deschis nu pare să existe un risc de creștere a THC.

[41] De la 1 ianuarie 2023, Regulamentul nr. 1307/2013 a fost abrogat și înlocuit cu Regulamentul (UE) 2021/2115 al Parlamentului European și al Consiliului din 2 decembrie 2021 de stabilire a normelor privind sprijinul pentru planurile strategice care urmează a fi elaborate de statele membre în cadrul politicii agricole comune (planurile strategice PAC) și finanțate de Fondul european de garantare agricolă (FEGA) și de Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și de abrogare a Regulamentelor (UE) nr. 1305/2013 și (UE) nr. 1308/2013 (JO 2021, L 435, p. 1). Articolul 4 alineatul (4) al doilea paragraf din Regulamentul 2021/2115 prevede că „[s]uprafețele utilizate pentru producția de cânepă constituie hectare eligibile numai în cazul în care conținutul de tetrahidrocanabinol din soiurile utilizate nu depășește 0,3 %”. Considerentul (18) al acestui regulament prevede că „[î]n ceea ce privește suprafețele utilizate pentru producția de cânepă, în vederea protejării sănătății publice și pentru a se asigura consecvența cu alte reglementări legislative, utilizarea de soiuri de semințe de cânepă cu un conținut de tetrahidrocanabinol mai mic de 0,3 % ar trebui cuprinsă în definiția «hectarului eligibil»”.

[42] „În vederea protejării sănătății publice, Comisia este împuternicită să adopte acte delegate, în conformitate cu articolul 70, prin care să stabilească norme prin care să condiționeze acordarea plăților de utilizarea semințelor certificate de anumite soiuri de cânepă și procedura pentru determinarea soiurilor de cânepă și pentru verificarea conținutului de tetrahidrocanabinol menționat la articolul 32 alineatul (6).”

[43] A se vedea de asemenea Regulamentul (UE) 2022/1393 al Comisiei din 11 august 2022 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1881/2006 în ceea ce privește nivelurile maxime de delta-9-tetrahidrocanabinol (Δ9-THC) din semințele de cânepă și din produsele derivate din acestea (JO 2022, L 211, p. 83), abrogat implicit de la 24 mai 2023 prin Regulamentul (UE) 2023/915 al Comisiei din 25 aprilie 2023 privind nivelurile maxime pentru anumiți contaminanți din produsele alimentare și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1881/2006 (JO 2023, L 119, p. 103).

[44] „În sensul articolului 32 alineatul (6) din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013, eligibilitatea suprafețelor utilizate pentru producția de cânepă este condiționată de utilizarea de semințe din soiurile enumerate în «Catalogul comun al soiurilor de plante agricole» la data de 15 martie a anului pentru care se acordă plata respectivă și publicate în conformitate cu articolul 17 din Directiva 2002/53/CE a Consiliului [din 13 iunie 2002 privind Catalogul comun al soiurilor de plante agricole (JO 2002, L 193, p. 1)]. Semințele trebuie să fie certificate în conformitate cu Directiva 2002/57/CE a Consiliului [din 13 iunie 2002 privind comercializarea semințelor de plante oleaginoase și pentru fibre (JO 2002, L 193, p. 74, Ediție specială, 03/vol. 43, p. 213)].”

85. Condițiile specifice pentru a opta pentru plățile directe pentru cultivarea cânepii sunt de asemenea prevăzute în vederea obținerii autorizației administrative corespunzătoare, în temeiul dreptului Uniunii, și pentru a cultiva în mod legal acest produs. Respectarea acestor condiții trebuie să permită producătorilor să își exercite activitatea, astfel cum s-a subliniat în Hotărârea Hammarsten.

3. Interdicția prevăzută de autoritățile române

86. Din decizia de trimitere rezultă că autoritățile române interzic cultivarea cânepii în sistem hidroponic în spații închise amenajate din cauza riscului creșterii peste limitele admise a conținutului de THC al plantelor cultivate în acest mod, ceea ce poate avea efecte negative asupra sănătății publice.

87. Instituirea unei OCP nu împiedică statele membre să aplice norme naționale care urmăresc un alt obiectiv de interes general decât cele vizate de această OCP, chiar dacă normele în cauză pot afecta funcționarea pieței comune în sectorul respectiv [45].

88. Cu toate acestea, măsurile naționale mai restrictive care urmăresc protejarea unui interes general trebuie să îndeplinească cerința proporționalității, și anume să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a atinge acest obiectiv. În analiza proporționalității trebuie să se țină seama în mod special de obiectivele PAC, precum și de buna funcționare a OCP, ceea ce impune o evaluare comparativă a acestor obiective în raport cu cele urmărite de reglementarea națională [46].

89. Pe de altă parte, o măsură restrictivă poate fi considerată de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit doar în cazul în care răspunde cu adevărat preocupării privind atingerea acestuia în mod coerent și sistematic [47].

90. Regulamentul nr. 1307/2013 și celelalte norme ale Uniunii privind cultivarea cânepii industriale țin cont de interesele existente, permițând doar cultivarea cânepii cu concentrații de THC care nu depășesc 0,2 %. Având în vedere că aceste norme nu prevăd în mod explicit tehnicile de cultivare a cânepii industriale, un stat membru nu poate adopta măsuri restrictive suplimentare în ceea ce privește această cultură.

91. Făcând uz de această posibilitate, autoritățile române au considerat că există un risc efectiv ca cultivarea soiurilor de cânepă în sisteme hidroponice în spații închise să conducă la creșterea conținutului de THC peste limita legală permisă de 0,2 %. Cânepa cultivată în acest mod ar putea fi „deturnată” în scopul fabricării stupefiantelor, cu efecte negative asupra sănătății publice.

[45] Hotărârea Hammarsten, punctul 31, și Hotărârea din 23 decembrie 2015, Scotch Whisky Association și alții (C-333/14, EU:C:2015:845), punctul 26.

[46] Hotărârea din 23 decembrie 2015, Scotch Whisky Association și alții (C-333/14, EU:C:2015:845), punctul 28.

[47] Hotărârea din 3 martie 2011, Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110), punctul 42, Hotărârea din 23 decembrie 2015, Scotch Whisky Association și alții (C-333/14, EU:C:2015:845), punctul 37, și Hotărârea B. S. și C. A. [Comercializarea canabidiolului (CBD)], punctul 87.

92. Având în vedere acest risc, autoritățile române aplică, în temeiul principiul precauției, o interdicție *ex ante*, argumentând că realizarea unor controale *ex post* ale plantațiilor de cânepă în spații închise nu ar proteja în mod suficient interesul general. În opinia guvernului român, aceste controale sunt prevăzute pentru cânepa cultivată în aer liber, iar nu și pentru cea cultivată în spații închise, ale cărei perioade de creștere și înflorire diferă [48].

93. După cum am arătat, procedura A de prelevare a probelor de determinare a conținutului de THC a fost instituită prin anexa III la Regulamentul delegat nr. 639/2014 [49], cu specificațiile următoare:

– punctul 2.1 („Eșantioane”): „[…] dintr-o cultură de cânepă de un anumit soi, aflată pe câmp, se prelevează de la fiecare plantă selecționată un eșantion de 30 cm care conține cel puțin o inflorescență femelă. Eșantionarea se efectuează în perioada cuprinsă între a douăzecea zi de la începutul înfloririi și a zecea zi de după sfârșitul înfloririi”;

– punctul 2.2 („Mărimea eșantionului”): „pentru fiecare parcelă, eșantionul este format din prelevări de la 50 de plante”.

94. Revine instanței de trimitere sarcina de a evalua această împrejurare, precum și celelalte împrejurări care afectează proporționalitatea măsurii naționale restrictive (și, prin urmare, analiza cu privire la compatibilitatea acesteia cu dreptul Uniunii), însă Curtea îi poate oferi orientări în acest scop.

95. În primul rând, nu se contestă nocivitatea stupefiantelor (inclusiv a celor pe bază de cânepă, precum canabisul), motiv pentru care comercializarea lor este interzisă. Cu toate acestea, este autorizat comerțul strict controlat pentru o utilizare în scopuri medicale și științifice [50].

96. Prin urmare, interesul general de protejare a sănătății publice poate justifica o măsură națională care să interzică cultivarea cânepii dacă plantele sunt utilizate în scopul fabricării stupefiantelor precum canabisul, obținut din THC.

97. În al doilea rând, informațiile furnizate de Biohemp arată că soiul de cânepă plantat în sistem hidroponic în spațiu închis are un conținut de THC care nu depășește 0,2 %. Biohemp susține că cultivarea în sistem hidroponic în spațiu închis crește conținutul de CBD al plantei, nu însă și nivelul de THC. Potrivit autorităților române, anumite studii indică faptul că și acesta din urmă ar putea crește, neexistând în prezent cercetări concludente care să confirme ipoteza contrară.

98. După cum a susținut Comisia în cadrul ședinței, dacă plantele sunt soiuri de cânepă a căror cultivare este autorizată de Uniune, acestea trebuie să aibă un conținut de THC care să nu depășească 0,2 %, inclusiv în cazul însămânțării în sisteme hidroponice în spații închise.

[48] În cadrul ședinței, guvernul român a subliniat dificultățile de ordin logistic în vederea adaptării acestor controale la culturile de cânepă în spații închise, întrucât perioadele de înflorire sunt diferite de cele obișnuite ale culturilor în aer liber.

[49] Astfel cum a fost modificat prin Regulamentul delegat 2017/1155.

[50] Hotărârea din 16 decembrie 2010, Josemans, (C-137/09, EU:C:2010:774), punctul 36, și Hotărârea B. S. și C. A. [Comercializarea canabidiolului (CBD)], punctul 59.

99. Sub rezerva verificărilor bazate pe cercetările științifice de specialitate, se pare că un conținut ridicat de CBD într-o anumită plantă de cânepă determină un conținut mai mic de THC și, prin urmare, planta respectivă nu ar facilita fabricarea drogurilor. În speță, aceasta ar exclude riscul creșterii conținutului de THC, însă verificarea acestui aspect este de competența instanței de trimitere.

100. Canabinoidul a cărui creștere a fost constatată prin cultivarea de soiuri de cânepă industrială în interior prin sistemul hidroponic este, potrivit informațiilor disponibile, CBD.

101. Curtea a avut însă posibilitatea să clarifice că, potrivit stadiului actual al cunoștințelor științifice, CBD nu conține un principiu psihoactiv [51]. Din acest motiv, CBD nu trebuie considerat un stupefiant în sensul Convenției Organizației Națiunilor Unite contra traficului ilicit de stupefiante și substanțe psihotrope, încheiată la Viena la 20 decembrie 1988 [52], la care sunt părți toate statele membre, precum și Uniunea [53].

102. În măsura în care cultivarea cânepii în sisteme hidroponice în spații închise crește doar conținutul de CBD din plante, nu și conținutul (legal) de THC, un stat membru nu poate să justifice automat restricția acesteia pentru motivul protecției sănătății publice. Insistăm asupra faptului că, în stadiul actual al cunoștințelor științifice, CBD „nu constituie un stupefiant, în sensul Convenției unice” [54].

103. În al treilea rând, o măsură națională restrictivă în ceea ce privește producția cânepii industriale în sistem hidroponic în spații închise poate fi proporțională numai dacă se aplică în mod coerent și sistematic.

104. În cadrul ședinței s-a discutat dacă în România sunt întrunite cerințele de coerență și de aplicare sistematică a interdicției. Potrivit Biohemp, s-ar permite tipul de cultură de cânepă menționat în unele județe (Constanța, Dâmbovița și Sibiu) din acest stat membru. În plus, pentru recoltări anterioare chiar în județul Alba, autoritățile ar fi autorizat Biohemp să cultive cânepă în sistem hidroponic în spații închise amenajate [55]. Guvernul român respinge aceste afirmații, diferendul cu privire la acest aspect nefiind soluționat.

105. Este, în orice caz, de competența instanței de trimitere să verifice dacă măsura națională restrictivă se aplică în mod sistematic și coerent pe teritoriul României.

106. În ultimul rând, principiul proporționalității impune să se stabilească dacă există o măsură mai puțin restrictivă decât interdicția generalizată a cultivării cânepii în spații închise, care să asigure atingerea obiectivului de protecție a sănătății publice urmărit de statul român.

[51] Hotărârea B. S. și C. A. [Comercializarea canabidiolului (CBD)], punctul75.

[52] *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1582, nr. 1-27627.

[53] Hotărârea B. S. și C. A. [Comercializarea canabidiolului (CBD)], punctul76.

[54] Convenția unică privind stupefiantele din 1961, astfel cum a fost modificată prin Protocolul din 1972 de modificare a Convenției unice asupra stupefiantelor din 1961, încheiată la New York la 30 martie 1961 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 520, nr. 7515). A se vedea Hotărârea B. S. și C. A. [Comercializarea canabidiolului (CBD)], punctul 76.

[55] Potrivit Biohemp, autorizația emisă de autoritatea județeană în anul 2020 pentru cultivarea cânepii a inclus magazia de 400 m^2 renovată și utilizată ca spațiu protejat de cultivare a plantelor, asimilabil serei. În cadrul ședinței, guvernul român a contestat acest argument, susținând că autorizația a fost solicitată în vederea cultivării a 3 500 de metri pătrați fără a se fi specificat că pe această suprafață se afla și magazia.

107. În acest sens, ne-am putea gândi la autorizarea acestei modalități de cultivare a cânepii sub rezerva unor controale stricte care să verifice că în plantele obținute conținutul de THC nu depășește 0,2 %. Dificultățile expuse de guvernul român în ceea ce privește realizarea acestor controale ar putea fi depășite eventual aplicând cânepii cultivate în spații închise, printre alte măsuri (pe lângă cea a obținerii autorizației obligatorii), controalele prin eșantionare în vederea determinării conținutului de THC prevăzute de Regulamentul delegat nr. 639/2014.

108. În definitiv, articolul 32 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1307/2013 se opune unei reglementări naționale care interzice cultivarea soiurilor de cânepă cu un conținut de THC care nu depășește 0,2 % atunci când tehnica de cultivare folosită (în sisteme hidroponice în spații închise amenajate) determină o creștere semnificativă a conținutului de CBD, cu excepția cazului în care reglementarea respectivă este adecvată pentru a asigura realizarea obiectivului de protecție a sănătății publice și nu depășește ceea ce este necesar pentru a-l atinge.

V. Concluzie

109. În temeiul considerațiilor prezentate, propunem să se răspundă Curții de Apel Alba Iulia (România) după cum urmează:

„Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 637/2008 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului, precum și Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de instituire a unei organizări comune a piețelor produselor agricole și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 922/72, (CEE) nr. 234/79, (CE) nr. 1037/2001 și (CE) nr. 1234/2007 ale Consiliului

trebuie interpretate în sensul că:

– articolul 4 alineatul (1) literele (e) și (f) din Regulamentul nr. 1307/2013 permite ca suprafața utilizată pentru cultivarea cânepii (*Cannabis sativa* L.) în sisteme hidroponice în spații închise amenajate să fie considerată drept suprafață agricolă;

– articolul 32 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1307/2013 se opune, în principiu, unei reglementări naționale care interzice cultivarea soiurilor de cânepă cu un conținut de tetrahidrocanabinol (THC) care nu depășește 0,2 % atunci când tehnica de cultivare folosită (în sisteme hidroponice în spații închise amenajate) determină o creștere semnificativă a conținutului de canabidiol (CBD), cu excepția cazului în care reglementarea respectivă este adecvată pentru a asigura realizarea obiectivului de protecție a sănătății publice și nu depășește ceea ce este necesar pentru a-l atinge, aspecte a căror verificare este de competența instanței de trimitere.”