Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 21 март 2024 година [1]

Дело C-793/22

Biohemp Concept SRL
срещу
Direcția pentru Agricultură Județeană Alba

(Преюдициално запитване, отправено от Curtea de Apel Alba Iulia (Апелативен съд Алба Юлия, Румъния)

„Преюдициално запитване — Обща селскостопанска политика — Регламенти (ЕС) № 1307/2013 и № 1308/2013 — Отглеждане на коноп — Понятие за земеделска площ — Изключване на земите, заети от селскостопански сгради и съоръжения, предназначени за нуждите на селскостопанското производство — Забрана за отглеждане на коноп в хидропонни системи в затворени пространства — Повишаване на концентрацията на канабидиол (CBD) в конопа — Опазване на общественото здраве“

1. В рамките на Общата селскостопанска политика (наричана по-нататък „ОСП“) отглеждането на коноп е разрешено при определени ограничения, целящи да гарантират, че се засаждат само сортове, които поради ниското съдържание на психоактивни канабиноиди не са годни за производството на канабис и други подобни упойващи вещества.

2. В настоящото преюдициално производство Съдът трябва да се произнесе относно съвместимостта с правото на Съюза на мярка, приета от румънските власти, която не допуска отглеждането на коноп в затворени пространства, оборудвани с хидропонна система.

[1] Език на оригиналния текст: испански.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Регламент (ЕС) 1307/2013 [2]

3. Съображение 28 от този регламент гласи:

„Следва да се запазят специалните мерки за конопа, за да се избегне възможността нелегални култури да бъдат скрити сред тези, които отговарят на условията за основно плащане, като по този начин се отразяват неблагоприятно върху пазара на коноп. Следователно трябва да продължи отпускането на плащания само за площи, засети с видовете коноп, които дават известна гаранция по отношение на съдържанието на психотропни вещества“.

4. Член 4 („Определения и свързани разпоредби“) предвижда:

„1. За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

[…]

в) „селскостопанска дейност“ означава:

i) производството, отглеждането или култивирането на селскостопански продукти, включително прибирането на реколтата, доенето, развъждането на животни и отглеждането на животни за селскостопански цели,

[…]

г) „селскостопански продукти“ означава продуктите, с изключение на рибните продукти, изброени в приложение I към Договорите, както и памук;

д) „земеделска площ“ означава площ, която е заета от обработваема земя, постоянно затревени площи и постоянни пасища или трайни насаждения;

е) „обработваема земя“ означава земя, която се обработва за производството на култури, или площи, които са на разположение за производството на култури, но оставени под угар, включително площи, оставени под угар в съответствие с членове 22, 23 и 24 от Регламент (ЕО) № 1257/1999, с член 39 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 и с член 28 от Регламент (ЕС) № 1305/2013, независимо от това дали на тази земя са разположени оранжерии или подвижни или неподвижни навеси;

[…]“.

[2] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347, 2013 г., стр. 608).

5. Член 32 (Активиране на права на плащане) предвижда:

„1. По схемата за основно плащане на земеделските стопани се отпуска подпомагане — посредством декларация в съответствие с член 33, параграф 1 — след активиране на право на плащане на хектар, отговарящ на условията за подпомагане, в държавата членка, в която е било разпределено правото на плащане. […]

2. За целите на настоящия дял „хектар, отговарящ на условията за подпомагане“ означава:

а) всяка земеделска площ от стопанството, която се използва за селскостопанска дейност или, когато площта се използва и за неселскостопански дейности, която се използва предимно за селскостопански дейности, включително площи, които не са били в добро земеделско състояние към 30 юни 2003 г. в държавите членки, присъединили се към Съюза на 1 май 2004 г., които са избрали да прилагат схемата за единно плащане на площ […]

[…]

3. За целите на параграф 2, буква а):

а) когато земеделска площ от дадено стопанство се използва и за неселскостопански дейности, се счита, че въпросната площ се използва предимно за селскостопански дейности, ако тези селскостопански дейности могат да се осъществяват, без да бъдат значително възпрепятствани от интензитета, характера, продължителността и времето на неселскостопанските дейности,

б) държавите членки могат да изготвят списък с площите, които се използват предимно за неселскостопански дейности.

Държавите членки установяват критерии за изпълнението на настоящия параграф на своята територия.

4. Площите се считат за хектари, отговарящи на условията за подпомагане, само ако съответстват на определението за хектар, отговарящ на условията за подпомагане, през цялата календарна година, освен в случай на непреодолима сила или извънредни обстоятелства.

[…]

Площите, използвани за производство на коноп, представляват хектари, отговарящи на условията за подпомагане, само ако използваните сортове имат съдържание на тетрахидроканабинол, не по-голямо от 0,2 %“.

2. Регламент (ЕС) № 1308/2013 [3]

6. Съгласно член 1 („Обхват“):

„1. С настоящия регламент се установява обща организация на пазарите на селскостопански продукти, което означава всички продукти, изброени в приложение I към Договорите, с изключение на продуктите от риболов и аквакултури, съгласно определението им в законодателните актове на Съюза за общата организация на пазарите на продуктите от риболов и аквакултури.

2. Селскостопанските продукти, определени в параграф 1, се разпределят в следните сектори, посочени в съответните части на приложение I:

[…]

з) лен и коноп, част VIII;

[…]“.

7. В част VIII на приложение I („Списък на продуктите, посочени в член 1, параграф 2“) е включен „Коноп (Cannabis sativa L.)“ с код по КН 5302.

8. Член 189 („Внос на коноп“) гласи:

„1. Изброените по-долу продукти могат да бъдат внасяни в Съюза само ако са спазени следните условия:

а) необработеният коноп под код по КН 5302 10 00 отговаря на условията, посочени в член 32, параграф 6 и член 35, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1307/2013;

б) сортовите семена от коноп, предназначени за посев, под код по КН ex 1207 99 20, са придружени от доказателства, че съдържанието на тетрахидроканабинол на съответния сорт не превишава определеното в съответствие с член 32, параграф 6 и член 35, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1307/2013;

в) конопеното семе, различно от семена за посев, под код по КН 1207 99 91, се внася единствено от вносители, лицензирани от държавата членка, за да се гарантира, че това семе не е предназначено за посев.

2. Настоящият член се прилага, без да се засягат по-ограничаващи правила, приети от държавите членки в съответствие с ДФЕС, и задълженията, произтичащи от Споразумението за селското стопанство на СТО“.

[3] Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007 (ОВ L 347, 2013 г., стр. 671).

Б. Румънското право

1. Закон 18/1991 относно поземлената собственост[4]

9. Член 2, буква а) гласи следното:

„В зависимост от предназначението земята е:

а) земя, предназначена за селскостопански дейности, а именно:

– продуктивни земеделските земи — обработваеми земи, лозя, овощни градини, лозови и овощни разсадници, хмелови и черничеви насаждения, постоянни пасища, оранжерии, соларни оранжерии, разсадници и други подобни,

– земя с горска растителност, ако не е включена в лесовъдски дейности, залесени пасища,

– земя, заета от сгради и съоръжения за отглеждане на селскостопански животни, рибни ферми и съоръжения за подобряване на земята, селски пътища, платформи и складови площи, които са специално подбрани за селскостопанското производство,

– непродуктивни земи, които могат да бъдат предвидени в границите за благоустройство и използвани за селскостопанско производство“.

2. Закон 339/2005[5]

10. В съответствие с член 12:

„(1) Отглеждането на растения, съдържащи вещества, които подлежат на контрол от националното законодателство, е разрешено само ако те се третират за технически цели, за производство на стъбла, влакна, семена и масло, за медицински и научни цели и само с разрешението на Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale (Министерство на земеделието, горското стопанство и развитието на селските райони) чрез областните дирекции по земеделие и развитие на селските райони или община Букурещ, въз основа на годишните разчети, изготвени в съответствие с разпоредбите на член 42, параграф 1, буква е) от настоящия закон и методическите правила за неговото прилагане.

[…]

(4) Оторизираните производители на коноп и опиумен мак са задължени да засяват притежаваната от тях земя само със семена от сортове, регистрирани в официалния каталог на сортовете и хибридите на земеделските култури на Румъния или в каталозите на Европейските общности, произведени от предприятия, получили разрешение от

[4] Legea nr. 18/1991, din 19 februarie 1991, a fondului funciar (Закон № 18/1991 от 19 февруари 1991 г. за поземлената собственост) (Monitorul Oficial al României, част I, бр. 1 от 5 януари 1998 г.), с последващите му изменения; наричан по-нататък „Закон 18/1991“.

[5] Legea nr. 339 din 29 noiembrie 2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (Закон № 339 от 29 ноември 2005 г. относно правния статут на упойващите и психотропните растения, вещества и препарати) (Monitorul Oficial al României, част I, бр. 1095 от 5 декември 2005 г.); наричан по-нататък „Закон 339/2005“.

Министерството на земеделието, горското стопанство и развитието на селските райони, чрез териториалните органи за контрол и сертификация на семена“.

3. Методически правила за прилагане на Закон 339/2005 [6]

11. Член 4, параграф 5, буква b) гласи:

„За издаване на разрешение за отглеждане на растения, съдържащи упойващи и психотропни вещества, за целите на използването им в промишлеността и/или храните, в научната или техническата област или за производство на семена производителите трябва да подадат заявление до областните дирекции по земеделие или община Букурещ […]. Заявлението трябва да бъде придружено от следните документи, в оригинал и в копие, в зависимост от целта на разрешението:

[…]

b) акт за собственост, протоколи/удостоверения за владение или други актове, доказващи законното ползване на земеделската земя;

[…]“.

II. Фактите, главното производство и преюдициалните въпроси

12. На 14 януари 2021 г. Biohemp Concept SRL (наричано по-нататък „Biohemp“) подава до Дирекцията по земеделие на област Алба (наричана по-нататък „областният орган“) заявление за разрешение за отглеждане на коноп (Cannabis sativa L.) на площ от 0,54 хектара.

13. На 27 януари 2021 г. областният орган издава разрешение само за площ от 0,50 хектара. Той обаче отказва да издаде разрешение за оставащата площ от 0,04 хектара с мотива, че същата не представлява земеделска земя, а селскостопанска постройка, която не отговаря на условията по член 4, параграф 5, буква b) от Методическите правила за прилагане на Закон 339/2005.

14. Biohemp подава жалба по административен ред срещу решението от 27 януари 2021 г., която е отхвърлена от областния орган на 17 февруари 2021 г.

15. На 13 април 2021 г. Biohemp подава жалба по съдебен ред пред Tribunalul Alba (Районен съд Алба, Румъния), с която иска да бъде издадено разрешение за цялата площ от 0,54 хектара.

[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 (Методически правила от 22 декември 2006 г. за прилагане на разпоредбите на Закон № 339/2005 относно правния статут на упойващите и психотропните растения, вещества и препарати), одобрени с Hotărârea Guvernului nr. 1915/2006 (Правителствено решение № 1915/2006) (Monitorul Oficial al României, част I, бр. 18 от 11 януари 2007 г.) и изменени; наричани по-нататък „Методическите правила за прилагане на Закон 339/2005“.

16. Първоинстанционният съд отхвърля жалбата на Biohemp с мотиви, които по същността си са свързани с прилагането на националната правна уредба [7].

17. Biohemp подава жалба до Curtea de Apel Alba Iulia (Апелативен съд Алба Юлия, Румъния), в която изтъква като релевантно обстоятелство това, че на покритата площ от 400 m^2 възнамерява да отглежда коноп чрез използване на хидропонна система, със законно разрешеното съдържание на тетрахидроканабинол [8] до 0,2 %.

18. В същия ред на мисли Biohemp твърди, че при отглеждането на коноп в закрити пространства се получават растения със съдържание на канабидиол [9] 12–14 %, докато при конопа, отглеждан на открито (в земеделска почва), концентрацията на CBD е до 1 %. Преработвателите на коноп предпочитат да купуват предимно коноп, отглеждан в закрити пространства, поради много по-високата концентрация на CBD.

19. Въз основа на тези данни в подадената жалба са изложени доводи, основани както на националното право [10], така и на правото на Съюза. Що се отнася до последното, освен позоваване на съответната съдебна практика [11], Biohemp сочи, че правото на Съюза не съдържа разпоредби, които да изискват конопът да се отглежда единствено на открито, като по този начин позволява отглеждането му в закрити пространства, т.е. в оранжерии, навеси за отглеждане и други подобни. Като ограничава отглеждането на коноп до отглеждане на открито, областният орган отказва да признае промишленост, която вече е призната от Европейската комисия, лишавайки по този начин румънските земеделски стопани от достъп до вътрешния пазар, в нарушение на ДФЕС.

20. Областният орган оспорва искането на Biohemp, като също се позовава на националното право [12] и на правото на Съюза. Що се отнася до последното, той твърди, в резюме, че:

– конопът със съдържание на THC под 0,2 %, отглеждан в Румъния и контролиран от Министерството на земеделието и развитието на селските райони, е полска култура, при чието отглеждане се спазва технологията за това в съответствие с научната литература,

[7] Първоинстанционният съд приема за ирелевантно, че Biohemp ползва цялата площ от 0,54 хектара, вписана в селскостопанския регистър, тъй като приложимите правила се отнасят до законното ползване на „площта на земеделската земя“. Халето не може да се разглежда като площ на земеделска земя по смисъла на член 4, параграф 5, буква b) от Методическите правила за прилагане на Закон 339/2005. Тази разпоредба не се отнася до земя „със земеделско предназначение“, а stricto sensu до продуктивната земеделска земя, посочена в член 2, буква а), първо тире от Закон 18/1991.

[8] Наричан по-нататък „THC“.

[9] Наричан по-нататък „CBD“.

[10] Според Biohemp Закон 339/2005 не предвижда никакво ограничение по отношение на мястото, където може да се отглежда коноп. Методическите правила за прилагане не споменават понятието „продуктивна земеделска земя“, а само понятието „земеделска земя“. От това следва, че тълкуването in extenso на понятието „земеделска земя“ в смисъл на земя със земеделско предназначение, както е предвидено в член 2, буква а) от Закон 18/1991, е правилно. Освен това, въпреки че по времето, когато е било построено и вписано в поземления регистър, халето с площ от 400 m^2 е било предназначено за животновъдни цели, понастоящем то е ремонтирано и се използва като закрито пространство за отглеждане на растения. Това се установява от удостоверението за вписването му в селскостопанския регистър, издадено от община Пиану (Румъния).

[11] Biohemp се позовава на решения от 16 януари 2003 г., Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33; наричано по-нататък „решение Hammarsten“), и от 19 ноември 2020 г., B S и C A (Търговия с канабидиол (CBD) (C-663/18, EU:C:2020:938; наричано по-нататък „решение B. S. и C. A. (Търговия с канабидиол (CBD)“, както и на определение от 11 юли 2008 г., Babanov (C-207/08, EU:C:2008:407).

[12] За да се издаде разрешение, приложимите норми изискват подаването на документи във връзка с продуктивна земеделска земя, а не със сгради. Понятието „земеделска земя“ трябва да се тълкува stricto sensu, тоест като продуктивна земеделска земя в съответствие със Закон 18/1991. Ако посоченото понятие се тълкува in extenso, това би означавало конопът да може да се отглежда и в останалите категории земи със земеделско предназначение (като залесени или непродуктивни земи), което е невъзможно. Земеделската земя се различава от земята, заета от сгради и съоръжения, предназначени за отглеждане на селскостопански животни, като и двете са подкатегории на категорията земя със земеделско предназначение.

на места, в които са гарантирани условията за растението по отношение на климата и почвата,

– от процедура A за вземане на проби за определяне на съдържанието на THC, установена в точки 2.1 („Проби“) и 2.2 („Размер на пробите“) от приложение III към Делегиран регламент (ЕС) № 639/2014[13], следва, че отглеждането на коноп се извършва на открито.

21. В този контекст Curtea de Apel Alba Iulia (Апелативен съд Алба Юлия) отправя до Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013, както и членове 35, 36 и 38 ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която забранява отглеждането на коноп (Cannabis sativa L.) в хидропонни системи в пригодени за това затворени пространства?“.

III. Производството пред Съда

22. Преюдициалното запитване е постъпило в Съда на 29 декември 2022 г.

23. Писмени становища представят румънското правителство и Европейската комисия[14]. Те, както и Biohemp, се явяват на проведеното на 25 януари 2024 г. съдебно заседание.

IV. Анализ

A. По допустимостта

24. Румънското правителство твърди, че преюдициалният въпрос е недопустим в частта относно тълкуването на членове 35 и 36 ДФЕС. В подкрепа на възражението си то се позовава на практиката на Съда по чисто вътрешните положения[15] и липсата в акта за преюдициално запитване на пояснения за връзката между двете разпоредби и спора.

25. Според Съда общото правило е, че разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС в областта на основните свободи по принцип не са приложими към положение, което във всичките си аспекти е свързано само с една държава членка[16]. Въпреки това съществуват четири изключения от това общо правило, при които може да се поиска

[13] Делегиран регламент на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за изменение на приложение X към същия регламент (ОВ L 181, 2014 г., стр. 1). Приложение III („Метод на Съюза за количествено определяне на съдържанието на Δ9-тетрахидроканабинол в сортове коноп“) е включено с Делегиран регламент (ЕС) 2017/1155 на Комисията от 15 февруари 2017 година за изменение на Делегиран регламент (ЕС) № 639/2014 по отношение на мерките за контрол, свързани с отглеждането на коноп […], както и за изменение на приложение X към Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 167, 2017 г., стр. 1).

[14] Областният орган е представил становище след изтичането на определения срок, поради което Съдът не го е приел.

[15] Решение от 15 ноември 2016 г., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), точка 55, наричано по-нататък „решение Ullens de Schooten“.

[16] Решения Ullens de Schooten, точка 47, и от 18 януари 2022 г., Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, т. 50).

тълкуване на нормите от правото на Съюза, независимо че става въпрос за изцяло вътрешно положение. Характеристиките на тези изключения са изложени в решение Ullens de Schooten [17] и не е нужно същите да бъдат възпроизвеждани тук.

26. За да предостави тълкуване на правото на Съюза в случай на изцяло вътрешно положение, Съдът изисква от акта за преюдициално запитване да личат конкретните обстоятелства, въз основа на които може да се установи връзка между предмета или обстоятелствата на спор, който във всичките си аспекти е свързан само със съответната държава членка, и нормите на правото на Съюза, чието тълкуване се иска.

27. В този смисъл задължение на запитващата юрисдикция е да укаже по какъв начин, въпреки изцяло вътрешния си характер, висящият пред нея спор е свързан с разпоредбите на правото на Съюза относно основните свободи, така че поисканото преюдициално тълкуване да е нужно за решаването на същия [18].

28. В настоящия случай на теория е възможно да са засегнати свободата на установяване (румънската правна уредба забранява упражняването на независима икономическа дейност като производител на коноп в затворени пространства), както и свободното движение на стоки (Biohemp не би могло да произвежда в такива пространства коноп, който да изнася в други държави членки, в които има търсене на този продукт).

29. Актът за преюдициално запитване обаче не съдържа никакви мотиви точно във връзка с необходимостта от тълкуване на членове 35 и 36 ДФЕС (нито на член 49 ДФЕС относно свободата на установяване). Запитващата юрисдикция се ограничава само до това да спомене, че според твърденията на Biohemp то има сключени договори за продажба на своя коноп с преработвателни предприятия, установени в други държави членки.

30. При това положение Съдът не може да предостави на запитващата юрисдикция тълкуване на членове 35 и 36 ДФЕС, което да бъде полезно за решаването на спора [19], и по отношение на тези разпоредби преюдициалният въпрос се явява недопустим.

31. Румънското правителство твърди, че искането за тълкуване на член 38 ДФЕС също е недопустимо, но това му възражение е неоснователно.

32. Член 38 ДФЕС е първата от разпоредбите от първичното право, които уреждат ОСП, чиито цели са закрепени в член 39 ДФЕС. И двете разпоредби, за разлика от посочените по-горе, са релевантни за това преюдициално запитване, тъй като установяват отправната точка за тълкуване на Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013, за които се отнася въпросът на запитващата юрисдикция. За целта на прилагането на правилата на ОСП е ирелевантно, че става въпрос за изцяло вътрешно положение.

33. В съдебното заседание Biohemp посочва, че е поискало издаването на разрешение за отглеждане на коноп на площ от 0,54 хектара [20], но признава, че не е правило искане за директното плащане, предвидено в Регламент № 1307/2013.

[17] Решение Ullens de Schooten, точки 50—53. Вж. също решение от 20 септември 2018 г., Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, т. 20).

[18] Решения Ullens de Schooten, точки 54 и 55, и от 2 март 2023 г., Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146, т. 50 и 51).

[19] Решения от 19 април 2018 г., Consorzio Italian Management и Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, т. 22), и от 2 септември 2021 г., Irish Ferries (C-570/19, EU:C:2021:664, т. 133).

[20] Както вече бе изложено, областният орган е издал разрешение само за откритата площ (0,50 хектара), но не и за покритата площ (0,04 хектара), предназначена за отглеждане на коноп чрез хидропонна система.

34. При това признание трябва да се постави въпросът дали за решаването на спора е необходимо Съдът да тълкува разпоредбите на Регламент № 1307/2013, който регламентира директните плащания за земеделските стопани по схемите за подпомагане в рамките на ОСП, каквото е искането на запитващата юрисдикция.

35. По принцип запитващата юрисдикция следва да прецени дали формулираните от нея въпроси са необходими за решаването на спора[21]. Въпреки това Съдът може да откаже да се произнесе по поставените въпроси, ако счете същите за хипотетични или ирелевантни за тази цел[22].

36. Румънското законодателство изисква издаване на разрешение за отглеждането на коноп, защото този продукт съдържа, в по-голяма или по-малка степен, упойващи вещества, които могат да послужат за производството на наркотици. Разпоредбите на Регламент № 1307/2013 биха се прилагали към това разрешение, ако едновременно или на по-късен етап Biohemp беше поискало да получи директно плащане за тази дейност.

37. Обратно, ако предприятието, което иска разрешението за отглеждане, не е подало заявление за директното плащане, предвидено в Регламент № 1307/2013, би могло да се поддържа, че този регламент не намира приложение и неговото тълкуване не е нужно за решаването на спора. Затова по принцип преюдициалното запитване би било недопустимо, що се отнася до тълкуването на този регламент.

38. Съдът обаче може да избегне обявяването на преюдициалното запитване за недопустимо и да предостави на запитващата юрисдикция тълкуването на Регламент № 1307/2013, ако установи наличие на *необходимата* връзка между искането за разрешение да се отглежда коноп, и материалноправния режим на посочения регламент.

39. Както по-нататък ще обясня, за да се стигне до това решение, условията за получаване на директното плащане за производството на коноп би трябвало да се счетат за приложими към разрешението за отглеждане, *включително ако производителят не е поискал такова плащане*, тъй като става въпрос за растение със сортове, от които могат да се произвеждат наркотици, и което не може да се отглежда свободно и без контрол от страна на администрацията.

40. Признавам, че не е лесно да се признае тази връзка, но според мен няма друга възможност преюдициалното запитване да се обяви за допустимо, що се отнася до тълкуването на Регламент № 1307/2013. Ще изложа становището си по този регламент, в случай че Съдът възприеме описания подход.

[21] Националният съд, който е сезиран със спора, трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване и да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда (решения от 26 май 2011 г., Stichting Natuur en Milieu и др., C-165/09—C-167/09, EU:C:2011:348, т. 47, от 9 септември 2015 г., X и van Dijk, C-72/14 и C-197/14, EU:C:2015:564, т. 57, и от 12 май 2021 г., Altenrhein Luftfahrt, C-70/20, EU:C:2021:379, т. 25).

[22] Съдът многократно е подчертавал, че въведеното с член 267 ДФЕС производство е инструмент за сътрудничество между него и националните юрисдикции, чрез който Съдът предоставя на националните юрисдикции насоки за тълкуването на правото на Съюза, необходими им за решаването на висящите пред тях спорове, и че основанието за отправяне на преюдициално запитване е не формулирането на консултативни становища по общи или хипотетични въпроси, а необходимостта от отговор за ефективното решаване на даден спор (решения от 22 март 2022 г., Prokurator Generalny (Дисциплинарна колегия на Върховния съд — Назначаване), C-508/19, EU:C:2022:201, т. 60—62, и от 9 януари 2024 г., G и др. (Назначаване на съдии в общите съдилища в Полша), C-181/21 и C-269/21, EU:C:2024:1, т. 62 и 64).

41. При всички положения, доколкото запитващата юрисдикция иска да ѝ бъде предоставено тълкуване на Регламент № 1308/2013, член 1, параграф 2, буква з) и член 189, параграф 2 от който се отнасят конкретно до отглеждането на коноп, преюдициалното запитване в частта относно този регламент е допустимо.

Б. Анализ по същество

42. Конопът (Cannabis sativa L.) е род растения от семейство cannabaceae. Тези растения са с високо съдържание на различни видове растителни канабиноиди, концентрирани в лепкав сок, който се отделя от жлезисти структури, познати като трихоми.

43. От получените данни[23] се установява, че двата най-важни растителни канабиноида в конопа са THC (основна психоактивна съставка на растението, която има качеството на упойващо вещество) и CBD (който не се счита за психоактивно, нито за упойващо вещество). Изглежда, че CBD освен това намалява психоактивното действие на THC.

44. От съвместния прочит на член 38, параграф 3 ДФЕС и приложение I към този договор се установява, че конопът е включен в ОСП.

45. По силата на член 1, параграф 2, буква з) от Регламент № 1308/2013 конопът е включен в общата организация на пазарите на селскостопански продукти (наричана по-нататък „ООП“). Съгласно част VIII на приложение I към посочения регламент секторът на конопа, предназначен за производството на влакна, включва: „Коноп (Cannabis sativa L.), необработен или обработен, но непреден; дреб и отпадъци от коноп (включително отпадъците от прежди и развлакнените отпадъци)“.

46. В рамките на ОСП се допуска само отглеждането на коноп, от който не могат да се произвеждат упойващи вещества, с ниско съдържание на THC[24]. Индустриалният коноп има различни видове законна употреба, които допринасят за постигането на целите на Европейския зелен пакт[25].

47. Земеделските стопани, които отглеждат коноп, могат да кандидатстват за директни плащания за площ (основно плащане или единно плащане за площ)[26] в рамките на ОСП, ако изпълняват: а) *стандартните условия* за допустимост за директните плащания, установени в Регламент № 1307/2013, и б) *допълнителните специални изисквания*, които гарантират, че не се получава подпомагане по ОСП за незаконно отглеждане на коноп:

– що се отнася до *стандартните условия*, предмет на спора в настоящото производство е дали едно „пригодено затворено пространство“ за хидропонно отглеждане може да бъде квалифицирано като „земеделска площ“,

[23] Както е логично, техническите преценки, необходими, за да се отговори на запитващата юрисдикция, са тези, които могат да се изведат от съдебните актове и от становищата на страните и които би следвало да отразяват актуалните научни познания в областта. Нито това заключение, нито бъдещото решение на Съда имат друг обхват освен чисто правен.

[24] Вж. точка 83 и сл. от настоящото заключение.

[25] Може да се използва като текстилно влакно, подобно на лена; за производството на храни за хората от белено конопено семе и за фуражи от небелено семе; в строителството — за производството на бетон от коноп, конопена вата и изолационни плоскости от влакна; за производството на хартия от конопени влакна; за производството на козметични продукти (масла, лосиони или шампоани); както и като биогориво. Вж. данните, предоставени от Комисията на интернет адрес https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/hemp_bg.

[26] Държавите членки могат да предоставят при определени условия доброволно обвързано с производството подпомагане на земеделските стопани, отглеждащи коноп, което понастоящем правят Франция, Полша и Румъния.

– по отношение на *допълнителните специални изисквания* спорът се отнася до концентрацията на THC и CBD в конопа, отглеждан в затворено пространство посредством хидропонна система.

48. Преди да разгледам поотделно тези два елемента, трябва да отбележа, че държавите членки не могат да налагат допълнителни ограничения върху отглеждането на коноп на основание член 189, параграф 2 от Регламент № 1308/2013.

49. Тази разпоредба позволява на държавите членки единствено да приемат „по-ограничаващи правила“ от установените (в самия член 189, параграф 1) за вноса на коноп от трети държави. Тази възможност не допуска приемането на по-строги национални правила за производство на коноп, в разрез с установените в правото на Съюза.

50. Този извод се потвърждава от решение Hammarsten[27], което се отнася до шведската забрана за отглеждане и притежаване на индустриален коноп, обхванат от ООП в сектора. Според Съда националната забрана засяга пряко тази ООП и лишава земеделските производители, установени в Швеция, от всякаква възможност да поискат подпомагането, предвидено в правото на Съюза.

51. Решение Hammarsten и член 189, параграф 1 от Регламент № 1308/2013 показват, че съществува известна свързаност между разрешението за отглеждане на коноп и възможността за получаване на директните плащания по ОСП, предвидени за тази култура в Регламент № 1307/2013.

52. На практика член 189, параграф 1 от Регламент № 1308/2013 допуска вноса на необработен коноп в Съюза само ако са спазени условията, установени в член 32, параграф 6 и член 35, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1307/2013.

53. Тези условия (чието спазване се изисква по принцип за получаването на директни плащания за площи, засети с посочената култура) трябва да се считат за приложими и за вътрешното производство на коноп в Съюза. С други думи, посочените разпоредби очертават границите за „законно“ отглеждане на коноп в държавите членки, независимо дали производителят ще поиска директно плащане за съответната обработвана площ.

1. Понятие за земеделска площ

54. Съгласно член 32, параграф 1 от Регламент № 1307/2013 „[п]о схемата за основно плащане на земеделските стопани се отпуска подпомагане […] след активиране на право на плащане на хектар, отговарящ на условията за подпомагане […]“.

[27] Решение Hammarsten, точки 30 и 31. В диспозитива му Съдът постановява, че „Регламент (ЕИО) № 1308/70 на Съвета от 29 юни 1970 година относно установяването на обща организация на пазара на лен и коноп, в редакцията след изменението му с Регламент (ЕО) № 2826/2000 на Съвета от 19 декември 2000 година относно действията за информиране и насърчаване, свързани със селскостопанските продукти на вътрешния пазар, както и Регламент (ЕИО) № 619/71 на Съвета от 22 март 1971 година за определяне на общите правила за предоставяне на помощ за лен и коноп, в редакцията след изменението му с Регламент (ЕО) № 1420 на Съвета от 26 юни 1998 година, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национално законодателство, което има за последица забрана за отглеждането и притежаването на индустриалния коноп, предмет на посочените регламенти“.

55. Според член 32, параграф 2, буква а) от същия регламент понятието „хектар, отговарящ на условията за подпомагане“ обхваща „всяка земеделска площ от стопанството, която се използва за селскостопанска дейност или, когато площта се използва и за неселскостопански дейности, която се използва предимно за селскостопански дейности“.

56. Понятието „земеделска площ“, както е дефинирано в член 4, параграф 1, буква д) от Регламент № 1307/2013, означава „площ, която е заета от обработваема земя, постоянно затревени площи и постоянни пасища или трайни насаждения“.

57. Член 4, параграф 1, буква е) от Регламент № 1307/2013 определя обработваемата земя като „земя, която се обработва за производството на култури, или площи, които са на разположение за производството на култури, но оставени под угар […], независимо от това дали на тази земя са разположени оранжерии или подвижни или неподвижни навеси“.

58. В съответствие с член 4, параграф 1, буква в) от Регламент № 1307/2013 „селскостопанска дейност“ означава „производството, отглеждането или култивирането на селскостопански продукти, включително прибирането на реколтата […]“, като под „селскостопански продукти“ според буква г) се разбират „продуктите […], изброени в приложение I към Договорите […]“., сред които е конопът.

59. Квалифицирането като „обработваема земя“, а следователно и като „земеделска площ“ по смисъла на посочените разпоредби, зависи от действителното използване (дори в нарушение на националните разпоредби относно тяхното класифициране) [28] на съответните земи [29].

60. Площите, отговарящи на условията за подпомагане, трябва да са земеделски площи, да са част от стопанството на земеделския стопанин и да се използват за селскостопански дейности или — в случай че едновременно се използват и за други дейности — да се използват предимно за селскостопански дейности [30].

61. Според мен разпоредбите от Регламент № 1307/2013 и Регламент № 1308/2013, които цитирах по-горе, както и практиката на Съда относно понятието за земеделска площ позволяват да се направи изводът, че отглеждането на коноп в „пригодено затворено пространство“ чрез използване на хидропонна система се вписва в това понятие.

62. Пригоденото затворено пространство за отглеждане на коноп представлява парче земя, върху което е изградена конструкция, предназначена за селскостопанска дейност, каквато е отглеждането на коноп. Както вече посочих, „обработваемата земя“ е земя, която се обработва за производството на култури, „независимо от това дали на тази земя са разположени *оранжерии или подвижни или неподвижни навеси*“ [31].

[28] Решение от 29 април 2021 г., Piscicola Tulcea и Ira Invest (C-294/19 и C-304/19, EU:C:2021:340, т. 63): „дадена площ следва да се квалифицира като „земеделска“, когато действително се използва като „обработваема земя“ по смисъла на разпоредбите, припомнени в точка 61 от настоящото решение (вж. по аналогия решение от 14 октомври 2010 г., Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, т. 37), и тази квалификация не може да бъде поставена под въпрос само поради обстоятелството че такава площ е била използвана като обработваема земя в нарушение на национални разпоредби относно класифицирането на земите“.

[29] Решения от 14 октомври 2010 г., Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, т. 37), от 2 юли 2015 г., Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, т. 36), от 2 юли 2015 г., Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, т. 56), и от 29 април 2021 г., Piscicola Tulcea и Ira Invest (C-294/19 и C-304/19, EU:C:2021:340, т. 62).

[30] Решения от 2 юли 2015 г., Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, т. 54), и от 29 април 2021 г., Piscicola Tulcea и Ira Invest (C-294/19 и C-304/19, EU:C:2021:340, т. 64).

[31] Член 4, параграф 1, буква е) от Регламент № 1307/2013. Курсивът е мой.

63. Също като *оранжерията* или всяка друга подобна конструкция (която, стриктно погледнато, не представлява сграда в общоприетия смисъл), пригоденото затворено пространство за отглеждане на коноп представлява *неподвижен навес*, прикрепен към земята, което не пречи то да бъде квалифицирано като земеделска площ. Сходството между оранжерия и навес, пригоден за отглеждане на коноп чрез използване на хидропонна система, е очевидно. Днес оранжериите не се изграждат само като проста конструкция от пръти и найлон, а се използват и други материали и по-здрави конструкции, например от поликарбонат или стъкло.

64. Както потвърждава горепосочената съдебна практика, важното е съответната площ (дори с постоянна конструкция върху нея) да е предназначена за селскостопанско производство, в разглеждания случай — на коноп.

65. Комисията изразява несъгласие с тази логика, като твърди, че отглеждането на коноп може да се ползва от схемата за основно плащане на земеделските производители, ако се извършва на открито, а не в затворена конструкция чрез използване на хидропонна система.

66. Според Комисията разпоредбата на член 4, параграф 1, букви д) и е) от Регламент № 1307/2013 изисква, за да се приеме наличието на обработваема земя или на земеделска площ, да е налице *взаимодействие* на корена на растението с почвата [32]. Същото изискване би се прилагало и по схемата за доброволно обвързано подпомагане [33] и не би се считало за изпълнено при отглеждането на коноп в затворено пространство чрез използване на хидропонна система.

67. Не споделям тезата на Комисията. От буквалния текст на член 4, параграф 1, букви д) и е) от Регламент № 1307/2013 не може да се направи извод, че обработваеми земи могат да бъдат само земеделските площи, при които коренът на растението се намира във взаимодействие с почвата. Тази представа съответства на концепция за селското стопанство, която технологичното развитие е задминало.

68. От години вече почвата е престанала да бъде задължителен елемент за селскостопанското производство [34]. Разбира се, в естествени условия почвата служи като запас от минерали и хранителни вещества за растенията, но когато хранителните вещества са разтворени във вода, корените на растенията могат да ги абсорбират директно и почвата вече не е стриктно необходима за растежа на растението. С други думи, „взаимодействието на корените с почвата“ не е задължително за развитието на растението и получаването на селскостопанска продукция.

[32] Тезата на Комисията е изложена в документа Direct Payments Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy, май 2019 г., стр. 4, по-следния начин: „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] Делегиран регламент № 639/2014 установява в член 53, параграф 5, че „[д]ържавите членки не могат да отпускат обвързано с производството подпомагане за площи, които не отговарят на условията за подпомагане по смисъла на член 32, параграфи 2, 3 и 4 от Регламент (ЕС) № 1307/2013“.

[34] В площите под оранжериите например земята често се покрива със слой пясък, като необходимите на растенията хранителни вещества се добавят посредством поливната система. В други случаи засаждането се извършва върху почвата, но корените на растението не проникват в нея, а се покриват с изкуствен пласт торф или подобен материал, поставен в широка тръба, към който с поливната вода се добавят съответните хранителни вещества, и корените на растението остават в тази тръба.

69. Хидропониката е система за отглеждане на растения, при която на корените се доставя хранителен разтвор, добавен във вода. Този разтвор съдържа химичните елементи, необходими за развитието на растенията, които могат да растат във водна среда (или в среда от инертни материали, като промит пясък, чакъл или перлит) в отсъствието на почва (земя).

70. Сред предимствата на хидропонното отглеждане пред традиционното земеделие следва да се отбележат:

– намаленото потребление на вода и на хранителни вещества, които могат да бъдат усвоявани по-ефикасно,

– намаленото използване на земеделска почва и елиминирането на проблемите с влошаване на качеството на тези почви, произтичащи от използването на изкуствени торове и подновяването на интензивни култури,

– намалено използване на пестициди, защото хидропониката се комбинира с отглеждане в затворени или полузатворени пространства (като оранжерии или пригодени навеси), което улеснява контрола над вредителите [35],

– по-голяма близост до градските потребителски средища и произтичащото от това намаляване на емисиите, свързани с превоза на селскостопански продукти.

71. Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013 не съдържат разпоредби, които да обуславят квалифицирането като обработваема земя или като земеделска площ от използването на конкретни техники за отглеждане. Следователно няма мотиви да се твърди, че хидропониката е несъвместима с определянето на дадена земя като земеделска площ.

72. Правилата на Съюза не допускат използването на хидропонни системи в биологичното земеделие. Тази забрана се съдържа в Регламент (ЕС) 2018/848 [36], в текста на съображение 28 [37] и в точка 1.2. от част I („Правила относно растениевъдството“) на приложение II към този регламент [38].

73. Според мен, щом законодателят е пожелал да изключи хидропонното производство от биологичното растениевъдство, имплицитно и по аргумент за противното, последното е допустимо в конвенционалното (небиологично) растениевъдство.

74. Както вече посочих, хидропониката като метод за отглеждане разкрива предимства, които са съвместими с целите на ОСП, както изтъкнах и всички страни признаха в съдебното заседание. В частност, този метод отговаря на целта на ОСП (член 39,

[35] Този контрол позволява прилагането на техники за интегрирана биологична борба чрез развъждане на насекоми, които се хранят с вредителите, за да ги елиминират от земеделските култури, с цел да се намали или преустанови използването на инсектициди.

[36] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година относно биологичното производство и етикетирането на биологични продукти и за отмяна на Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета (ОВ L 150, 2018 г., стр. 1).

[37] „Тъй като биологичното растениевъдство се основава на храненето на растения основно чрез почвената екосистема, растенията следва да се отглеждат върху и в жива почва, свързана с подпочвените пластове и основната скала. Следователно хидропонното производство не следва да бъде разрешено, както и отглеждането на растенията в контейнери, торби или лехи, когато корените не са в контакт с жива почва“.

[38] „Забранява се хидропонното производство, което представлява метод за отглеждане на растения, които при естествени условия не растат във вода, при който корените им растат само в разтвор от хранителни вещества или в инертна среда, към която е добавен разтвор от хранителни вещества“.

параграф 1, буква а) ДФЕС) „да се увеличава селскостопанската производителност чрез подкрепа на техническия прогрес и осигуряването на рационално развитие на селскостопанското производство, както и оптимално използване на производствените фактори, по-специално на работната сила“.

75. Хидропонните системи увеличават селскостопанската производителност, насърчават технологичния прогрес и благоприятстват по-рационалното развитие на земеделието, тъй като използват по-малко водни ресурси и ограничават увеличаването на площите, необходими за земеделие.

76. Хидропониката допринася за постигането и на още две цели на ОСП, а именно „да се гарантира снабдяването“ (член 39, параграф 1, буква г) ДФЕС) и „да се гарантира, че доставяните продукти достигат до потребителите на разумни цени“ (член 39, параграф 1, буква д) ДФЕС).

77. Тези две цели се осъществяват, защото хидропонните насаждения, отглеждани в затворени пространства, зависят в по-малка степен от климатичните условия, отколкото традиционните насаждения, отглеждани на открито, и се засягат по-малко от вредители. В същия смисъл те гарантират в по-голяма степен снабдяването със селскостопански продукти, позволяващи доставянето им на разумни цени и при по-ниски транспортни разходи.

78. Вярно е, че ОСП изглежда разработена предимно за традиционното земеделие, тъй като помощите за земеделските производители се определят въз основа на допустимите хектари, с други думи — на площта, което се съчетава по-добре със земеделието на открито и с растенията, пуснали корени в почвата [39]. Също така е вярно обаче, че за други култури (например плодове и зеленчуци) хидропонното отглеждане може да бъде много подходящо и при липсата на изрична забрана не намирам достатъчно основания за изключването на тези нови производствени методи, чието съответствие с целите на ОСП според мен е доказано.

79. С други думи, правилата на ОСП не трябва да се тълкуват по начин, който да спира технологичното развитие на земеделието, какъвто би бил случаят, ако от директните плащания за площ бъдат изключени стопанствата в затворени пространства, оборудвани с хидропонна система.

80. Във всеки случай, Комисията призна в съдебното заседание, че отглеждането на коноп в затворени пространства чрез използването на хидропонни системи е съвместимо с Регламент № 1308/2013, но че за този вид култури не може да се разчита на директните плащания по Регламент № 1307/2013, а на друг вид помощи, каквото е например подпомагането от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).

81. Макар да споделям тезата на Комисията по отношение на Регламент № 1308/2013, не считам, че тя е сполучлива във връзка с Регламент № 1307/2013. Вярно е, че отглеждането на коноп в затворени пространства чрез използване на хидропоника е по-интензивно, отколкото това на открито, поради което при първото се използва по-малка площ и

[39] На практика някои земеделски култури не могат да бъдат отглеждани чрез използване на хидропонни системи (например зърнените култури).

следователно директните плащания ще бъдат по-малки[40]. Същевременно, както вече посочих, не виждам причина директните плащания да бъдат отказани само поради липсата на взаимодействие между корените на конопеното растение и почвата.

82. Като цяло считам, че площта, предназначена за отглеждане на коноп в пригодени затворени пространства чрез използване на хидропонни системи, може да бъде квалифицирана като земеделска площ по смисъла на член 4, параграф 1, букви д) и е) от Регламент № 1307/2013.

2. Съдържание на THC и CBD в конопа

83. За получаването на директни плащания за отглеждането на коноп се прилагат *специфични изисквания*, тъй като от това растение могат да се произвеждат наркотици, които да бъдат продавани:

– в съответствие с член 32, параграф 6 от Регламент № 1307/2013 площите, използвани за производство на коноп, представляват хектари, отговарящи на условията за подпомагане, само ако използваните сортове имат съдържание на THC, не по-голямо от 0,2 %,

– въпреки че е неприложим ratione temporis към настоящия спор, Регламент (ЕС) 2021/2115 увеличава съдържанието на THC на 0,3 %, считано от 1 януари 2023 г.[41],

– член 53, параграф 5 от Делегиран регламент № 639/2014 разширява обхвата на това изискване и към площите за отглеждане на коноп за целите на получаването на доброволно обвързаното с производството подпомагане, използвано от Румъния,

– член 35, параграф 3 от Регламент № 1307/2013[42] предоставя на Комисията правомощието да приема делегирани актове при условията на посочената разпоредба[43]. Комисията е

[40] Площта, използвана за това производство, ще бъде по-малка от тази при отглеждането на коноп на открито и съответно директните плащания за площ, които земеделските производители биха получили, също ще бъдат по-малки. Само че по-голямата производителност при отглеждането в затворени пространства чрез използване на хидропоника може да компенсира по-малкото директно подпомагане за площ.

[41] От 1 януари 2023 г. Регламент 1307/2013 е отменен и заменен с Регламент (ЕС) 2021/2115 на Европейския парламент и на Съвета от 2 декември 2021 година за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове, които трябва да бъдат изготвени от държавите членки по линия на общата селскостопанска политика (стратегически планове по ОСП) и финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1305/2013 и (ЕС) № 1307/2013 (ОВ L 435, 2021 г., стр. 1). Член 4, параграф 4, втора алинея от Регламент 2021/2115 предвижда, че „[п]лощите, използвани за производство на коноп, представляват хектари, отговарящи на условията за подпомагане, само ако използваните сортове имат съдържание на тетрахидроканабинол, не по-голямо от 0,3 %“. Съображение 18 от този регламент пояснява, че „[п]о отношение на площите, използвани за производството на коноп, с цел опазване на общественото здраве и осигуряване на съгласуваност с други законодателни актове, използването на сортове конопени семена със съдържание на тетрахидроканабинол под 0,3 % следва да бъде включено в определението за „хектар, отговарящ на условията за подпомагане“.

[42] „С оглед опазването на общественото здраве, на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 70 за установяване на правила, които обвързват отпускането на плащанията с използването на сертифицирани семена за определени сортове коноп, и на процедурата за определяне на сортовете коноп и проверката на съдържанието на тетрахидроканабинол, посочено в член 32, параграф 6“.

[43] Вж. също Регламент (ЕС) 2022/1393 на Комисията от 11 август 2022 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1881/2006 по отношение на максимално допустимите количества на делта-9-тетрахидроканабинол (Δ9-THC) в конопено семе и в продукти, получени от него (ОВ L 211, 2022 г., стр. 83), имплицитно отменен, считано от 24 май 2023 г., с Регламент (ЕС) 2023/915 на Комисията от 25 април 2023 година относно максимално допустимите количества на някои замърсители в храните и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1881/2006 (ОВ L 119, 2023 г., стр. 103).

приела Делегиран регламент № 639/2014, член 9[44] от който изисква земеделските производители да използват сертифицирани семена от сортовете, изброени в общия каталог на Европейския съюз на сортовете от земеделски растителни видове. В този каталог са вписани 75 сорта коноп.

84. От тази съвкупност от норми следва, че земеделските производители могат да получат директни плащания, ако засаждат коноп от някой от сортовете със съдържание на THC, не по-голямо от 0,2 % (или от 0,3 %, считано от 1 януари 2023 г.). Когато става въпрос за коноп, отглеждан на открито, изглежда, няма риск от повишаване на съдържанието на THC.

85. Специфичните условия за получаване на директни плащания за отглеждане на коноп са и условия за получаване на съответното административно разрешение съгласно правото на Съюза и за законно отглеждане на тази култура. Както се подчертава в решение Hammarsten, спазването на тези условия трябва да позволява на производителите да развиват тази дейност.

3. Забраната, приета от румънските органи

86. От акта за преюдициално запитване е видно, че румънските органи забраняват отглеждането на коноп в пригодени затворени пространства чрез използване на хидропонни системи поради риска съдържанието на THC в отглежданите по този начин растения да се повиши над допустимите прагове, с произтичащата от това вреда за общественото здраве.

87. Установяването на ООП не възпрепятства държавите членки да прилагат национални норми, които преследват цел от общ интерес, различна от набелязаните с тази ООП, макар посочените норми да имат евентуално отражение върху функционирането на общия пазар в съответния сектор[45].

88. Въпреки това по-ограничителните национални мерки, които преследват цел от общ интерес, трябва да отговарят на изискването за пропорционалност, с други думи, да са в състояние да гарантират осъществяването на преследваната цел, и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ. При проверката на пропорционалността трябва по-специално да се вземат предвид целите на ОСП, както и правилното функциониране на ООП, а това налага да се претеглят тези цели и целта на националната правна уредба[46].

89. Освен това ограничителна мярка би могла да се счита за годна да гарантира осъществяването на набелязаната цел само ако действително е проява на загриженост за постигането ѝ чрез последователни и систематични действия[47].

[44] „За целите на член 32, параграф 6 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 площите за производство на коноп отговарят на критериите за подпомагане, при условие че се използват семена от сортовете, изброени в общия каталог на сортовете от земеделски растителни видове на 15 март на годината, за която се отпуска плащането, и които се публикуват съгласно член 17 от Директива 2002/53/ЕО на Съвета (ОВ L 193, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 43, стр. 139). Семената се сертифицират в съответствие с Директива 2002/57/ЕО на Съвета [от 13 юни 2002 година относно търговията със семена от маслодайни и влакнодайни култури (ОВ L 193, 2002 г., стр. 74—97; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 43, стр. 213).]“.

[45] Решения Hammarsten, точка 31, и от 23 декември 2015 г., Scotch Whisky Association и др. (C-333/14, EU:C:2015:845, т. 26).

[46] Решение от 23 декември 2015 г., Scotch Whisky Association и др. (C-333/14, EU:C:2015:845, т. 28).

[47] Решения от 3 март 2011 г., Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, т. 42), от 23 декември 2015 г., Scotch Whisky Association и др. (C-333/14, EU:C:2015:845, т. 37), и B. S. и C. A. (Търговия с канабидиол (CBD), т. 87).

90. Регламент № 1307/2013 и останалите правила на Съюза относно отглеждането на индустриален коноп претеглят разглежданите интереси, като допускат отглеждане само на коноп със съдържание на THC, не по-голямо от 0,2 %. Тъй като в тези актове няма изрично посочване на методите за отглеждане на индустриален коноп, държавите членки разполагат с възможността да приемат допълнителни по-ограничителни мерки по отношение на това отглеждане.

91. Използвайки тази възможност, румънските органи са преценили, че съществува реален риск отглеждането на сортове коноп в затворени пространства и чрез използване на хидропонни системи да доведе до повишаване на концентрацията на THC над разрешеното законно съдържание от 0,2 %. Отглежданият по този начин коноп би могъл да бъде „отклонен“ за производството на наркотици в ущърб на общественото здраве.

92. Предвид този риск и при отчитане на принципа на предохранителните мерки, румънските власти прилагат забрана ex ante с довода, че извършването на последващ контрол върху насажденията от коноп в затворени пространства не би защитавал в достатъчна степен общия интерес. Според тях такъв контрол е предвиден за конопа, отглеждан на открито, но не и за отглеждания в затворени пространства, който е с различни цикли на растеж и цъфтеж [48].

93. Както вече посочих, процедура A за вземане на проби за определяне на съдържанието на THC е установена в приложение III към Делегиран регламент № 639/2014 [49] по следния начин:

– точка 2.1. („Проби“): „[…] в постоянна площ от даден сорт коноп се взема 30-сантиметрова част, съдържаща поне едно женско съцветие от всяко избрано растение. Вземането на проби се извършва през периода, който започва 20 дни след началото на цъфтежа и приключва 10 дни след неговия край“,

– точка 2.2. („Размер на пробите“): „пробата включва части от 50 растения на поле“.

94. Задължение на запитващата юрисдикция е да оцени както това, така и останалите обстоятелства, засягащи пропорционалността на националната ограничителна мярка (и съответно да прецени нейната съвместимост с правото на Съюза), но Съдът може да ѝ предостави насоки за извършването на тази преценка.

95. На първо място, вредата от наркотиците (включително производните на конопа, като канабиса) е безспорна, поради което тяхната търговия е забранена. Разрешена е обаче стриктно контролирана търговия за използване за медицински и научни цели [50].

96. Следователно общият интерес от опазването на общественото здраве може да обоснове национална мярка, която забранява отглеждането на коноп, ако растенията се използват за производството на наркотици, какъвто е канабисът, който се получава от THC.

[48] В съдебното заседание румънското правителство подчерта логистичните затруднения при адаптирането на този вид контрол към конопените насаждения в затворени пространства, тъй като циклите на растеж и цъфтеж се различават от обичайните за насажденията на открито.

[49] В редакцията след изменението му с Делегиран регламент 2017/1155.

[50] Решения от 16 декември 2010 г., Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, т. 36), и B. S. и C. A. (Търговия с канабидиол (CBD), т. 59).

97. На второ място, данните, предоставени от Biohemp, сочат, че сортът коноп, отглеждан в затворено пространство чрез използване на хидропонни системи, е със съдържание на THC, което не надвишава 0,2 %. Biohemp твърди, че отглеждането на закрито и чрез използване на хидропонна система води до увеличаване на CBD в растението, но не и на съдържанието на THC. Според румънските органи някои изследвания сочат, че това съдържание също може да се повиши, но към момента не съществуват категорични анализи, които да потвърждават обратното.

98. Както Комисията отбеляза в съдебното заседание, ако растенията са от сортове коноп, разрешени за отглеждане в Съюза, трябва да имат съдържание на THC, не повече от 0,2 %, включително при засаждане в затворени пространства с хидропонни системи.

99. Без да се засягат проведените проверки въз основа на надеждни научни изследвания, изглежда, че високото съдържание на CBD в конкретно конопено растение води до по-ниско съдържание на THC, поради което това растение няма да е годно за производството на наркотици. По настоящото дело по този начин би бил изключен рискът от увеличаване на съдържанието на THC, но преценката за това трябва да бъде извършена от запитващата юрисдикция.

100. Според наличните данни канабиноидът, чието увеличено съдържание се установява при отглеждането на сортове индустриален коноп на закрито и чрез използване на хидропонна система, е CBD.

101. Съдът вече е имал възможност да изясни, че според актуалните научни познания CBD не съдържа психоактивно вещество [51]. Поради това CBD не трябва да бъде квалифициран като упойващо вещество по смисъла на Конвенцията на Организацията на обединените нации за борба срещу незаконния трафик на упойващи и психотропни вещества, сключена във Виена на 20 декември 1988 г. [52], по която страни са всички държави членки, както и Съюзът [53].

102. Ако отглеждането на индустриален коноп в затворени пространства с хидропонни системи води до увеличаване само на концентрацията на CBD в растенията, но не увеличава (законоустановеното) съдържание на THC в тях, държава членка не може само на това основание да обоснове наложеното от нея ограничение с опазване на общественото здраве. Повтарям, че според актуалните научни познания CBD „не представлява упойващо вещество по смисъла на Единната конвенция“ [54].

103. На трето място, национална ограничителна мярка за отглеждане на индустриален коноп в затворени пространства и чрез хидропоника би могла да издържи на проверката за пропорционалност само ако се прилага последователно и систематично.

104. В съдебното заседание беше обсъдено дали наложената забрана в Румъния изпълнява изискванията за последователност и систематичност. Biohemp твърди, че в някои области (Констанца, Дъмбовица и Сибиу) на тази държава членка разглежданият метод за

[51] Решение B. S. и C. A. (Търговия с канабидиол (CBD), т. 75).

[52] Сборник договори на ООН, том 1582, № 1-27627.

[53] Единна конвенция по упойващите вещества от 1961 г., изменена с Протокола от 1972 г., изменящ Единната конвенция по упойващите вещества от 1961 г., сключена в Ню Йорк на 30 март 1961 г. (Сборник договори на ООН, том 520, № 7515). Вж. решение B. S. и C. A. (Търговия с канабидиол (CBD), т. 76).

[54] Решение B. S. и C. A. (Търговия с канабидиол (CBD), т. 76).

отглеждане на коноп е разрешен. Освен това в рамките на земеделските кампании за предходните години в същата област Алба (Румъния) органите са разрешавали на Biohemp да отглежда коноп в пригодено затворено пространство чрез използването на хидропоника [55]. Румънското правителство оспори тези твърдения, като спорът по този въпрос не беше решен.

105. Във всеки случай, задължение на запитващата юрисдикция е да провери дали националната ограничителна мярка се прилага последователно и систематично на румънска територия.

106. Накрая, принципът на пропорционалност изисква да се установи дали за постигането на целта за опазване на общественото здраве, преследвана от румънската държава, съществува по-малко ограничителна алтернатива на общата забрана за отглеждане на коноп в затворени пространства.

107. В този смисъл би могло да се помисли за разрешаване на този метод за отглеждане на коноп при строги проверки, за да се контролира дали съдържанието на THC в получените растения не надвишава 0,2 %. Посочените от румънското правителство трудности за извършване на такива проверки евентуално биха могли да бъдат преодолени чрез прилагането за конопа, отглеждан в затворени пространства, наред с други мерки (освен получаването на задължителното разрешение), на контрола чрез вземане на проби за установяване на съдържанието на THC, предвиден в Делегиран регламент № 639/2014.

108. В заключение, член 32, параграф 6 от Регламент № 1307/2013 не допуска национална правна уредба, която забранява отглеждането на сортове коноп със съдържание на THC, по-малко от 0,2 %, когато използваният метод за отглеждане (в затворени пространства, оборудвани с хидропонни системи) води до съществено увеличаване на съдържанието на CBD в растенията, освен ако тази правна уредба е подходяща да гарантира постигането на целта за опазване на общественото здраве, и не надхвърля необходимото за нейното постигане.

V. Заключение

109. Поради изложените съображения предлагам на Съда да отговори на Curtea de Apel Alba Iulia (Апелативен съд Алба Юлия, Румъния) по следния начин:

„Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета, както и Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на обща организация на пазарите на селскостопански продукти и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 922/72, (ЕИО) № 234/79, (ЕО) № 1037/2001 и (ЕО) № 1234/2007

[55] Според Biohemp разрешението, издадено от областния орган през 2020 г. за отглеждането на конопа, е включвало и навеса от 400 m^2, ремонтиран и използван като закрито пространство за отглеждане, сравнимо с оранжерия. В съдебното заседание румънското правителство оспори този довод, тъй като разрешението било поискано за засаждане на 3 500 m^2, без да се уточнява, че на тази площ се намира посоченият навес.

трябва да се тълкуват в смисъл, че:

– член 4, параграф 1, букви д) и е) от Регламент № 1307/2013 допуска да бъде квалифицирана като земеделска площ площта, използвана за отглеждането на коноп (Cannabis sativa L.) в затворени пространства, оборудвани с хидропонни системи,

– член 32, параграф 6 от Регламент № 1307/2013 по принцип не допуска национална правна уредба, която забранява отглеждането на сортове коноп със съдържание на тетрахидроканабинол (THC), по-малко от 0,2 %, когато използваният метод за отглеждане (в затворени пространства, оборудвани с хидропонни системи) води до значително увеличение на съдържанието на канабидиол (CBD) в растенията, освен ако тази правна уредба е подходяща да гарантира постигането на целта за опазване на общественото здраве, и не надхвърля необходимото за нейното постигане, което запитващата юрисдикция трябва да прецени“.