Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 21. marts 2024[1]

Sag C-793/22

Biohemp Concept SRL
mod
Direcția pentru Agricultură Județeană Alba

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia, Rumænien))

»Præjudiciel forelæggelse – den fælles landbrugspolitik – forordning (EU) nr. 1307/2013 og (EU) nr. 1308/2013 – dyrkning af hamp – begrebet landbrugsareal – udelukkelse af arealer med bygninger og anlæg til landbrugsproduktion – forbud mod dyrkning af hamp med hydroponiske systemer i lukkede miljøer – forøgelse af indholdet af cannabidiol (CBD) i hampen – beskyttelse af den offentlige sundhed«

1. Dyrkning af hamp er tilladt i henhold til den fælles landbrugspolitik med begrænsninger, som skal sikre, at der alene plantes sorter, som på grund af deres lave indhold af psykoaktive cannabinoider ikke er egnede til produktion af cannabis og lignende narkotiske stoffer.

2. Domstolen skal i forbindelse med denne anmodning om præjudiciel afgørelse tage stilling til, hvorvidt en foranstaltning vedtaget af de rumænske myndigheder, hvorved dyrkning af hamp i lukkede miljøer udstyret med et hydroponisk system forbydes, er forenelig med EU-retten.

[1] – Originalsprog: spansk.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Forordning (EU) 1307/2013 [2]

3. Følgende fremgår af 28. betragtning:

»Særlige foranstaltninger bør fortsat gælde for hamp for at sikre, at ulovlige afgrøder ikke kan skjules mellem afgrøder, der er berettigede til grundbetaling, og det fælles marked for hamp dermed påvirkes ugunstigt. Der bør derfor kun bevilges betalinger for arealer tilsået med hampesorter, der frembyder visse garantier med hensyn til dets indhold af psykotrope stoffer.«

4. Artikel 4 (»Definitioner og tilhørende bestemmelser«) har følgende ordlyd:

»1. I denne forordning forstås ved:

[…]

c) »landbrugsaktivitet«:

   i) produktion, avl eller dyrkning af landbrugsprodukter, herunder høst, malkning, opdræt af husdyr og hold af husdyr til landbrugsformål

   […]

d) »landbrugsprodukter«: de produkter, med undtagelse af fiskevarer, som er opført på listen i bilag I til traktaterne, samt bomuld

e) »landbrugsareal«: areal, der er udlagt som agerjord, permanent græsareal og permanent græsningsareal eller areal med permanente afgrøder

f) »agerjord«: arealer, der dyrkes med henblik på produktion af afgrøder, eller arealer, der er til rådighed for produktion af afgrøder, men som ligger brak, herunder arealer, der er omfattet af artikel 22, 23 og 24 i forordning (EF) nr. 1257/1999, artikel 39 i forordning (EF) nr. 1698/2005 og artikel 28 i forordning (EU) nr. 1305/2013, uanset om arealerne er arealer i væksthuse eller under fast eller mobilt overdække[…]

[…]«

5. Artikel 32 (»Aktivering af betalingsrettigheder«) bestemmer:

»1. Der ydes støtte til landbrugere under grundbetalingsordningen ved anmeldelse, jf. artikel 33, stk. 1, når der er aktiveret en betalingsrettighed pr. støtteberettiget hektar i den medlemsstat, hvor den er blevet tildelt. [...]

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.12.2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådet forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådet forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT 2013, L 347, s. 608).

2. I dette afsnit forstås ved »støtteberettiget hektar«:

a) ethvert af bedriftens landbrugsarealer, herunder arealer, som ikke var i god landbrugsmæssig stand den 30. juni 2003 i medlemsstater, der tiltrådte Unionen den 1. maj 2004, og som ved tiltrædelsen valgte at anvende den generelle arealbetalingsordning, som anvendes til landbrugsaktivitet, eller som, hvis arealet også anvendes til ikkelandbrugsaktiviteter, fortrinsvis anvendes til landbrugsaktivitet, [...]

[…]

3. Ved anvendelsen af stk. 2, litra a):

a) anses en bedrifts landbrugsareal, som også anvendes til andre formål end landbrugsaktiviteter, for fortrinsvis at være anvendt til landbrugsaktiviteter, hvis landbrugsaktiviteterne kan udøves uden i betydelig grad at være hæmmet af ikkelandbrugsaktiviteternes intensitet, art, varighed og tidsramme

b) kan medlemsstaterne udarbejde en liste over arealer, som fortrinsvis anvendes til ikkelandbrugsaktiviteter.

Medlemsstaterne opstiller kriterier for gennemførelsen af dette stykke på deres område.

4. Arealer anses kun for at være støtteberettigede, hvis de er i overensstemmelse med definitionen af støtteberettiget hektar i hele kalenderåret, medmindre der er tale om force majeure eller særlige omstændigheder.

[…]

Arealer, der anvendes til produktion af hamp, er kun støtteberettigede, hvis de anvendte sorter har et indhold af tetrahydrocannabinol på højst 0,2%.«

2. Forordning (EU) nr. 1308/2013 [3]

6. Det hedder i artikel 1 (»Anvendelsesområde«):

»1. Ved denne forordning fastlægges der en fælles markedsordning for landbrugsprodukter, hvorved forstås alle de produkter, der er nævnt i bilag I til traktaterne, undtagen de fiskevarer og akvakulturprodukter, der er defineret i EU-retsakter om den fælles markedsordning for fiskerivarer og akvakulturprodukter.

2. Landbrugsprodukter som defineret i stk. 1 inddeles i følgende sektorer, der er anført i de respektive dele af bilag I:

[…]

h) hør og hamp, del VIII

[3] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.12.2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (EUT 2013, L 347, s. 671).

[…]«

7. I del VIII i bilag I (»Liste over produkter omhandlet i artikel 1, stk. 2«) er »Hamp (Cannabis sativa L.)« opført under KN-kode 5302.

8. Artikel 189 (»Import af hamp«) fastsætter:

»1. Følgende produkter må kun importeres til Unionen, hvis følgende betingelser er opfyldt:

a) rå hamp henhørende under KN-kode 5302 10 00, som opfylder betingelserne i artikel 32, stk. 6, og artikel 35, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1307/2013

b) frø til udsæd af hampesorter henhørende under KN-kode ex 1207 99 20, som er ledsaget af et bevis for, at indholdet af tetrahydrocannabinol ikke overstiger det indhold, der er fastsat for den pågældende sort i artikel 32, stk. 6, og artikel 35, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1307/2013

c) hampefrø til andre formål end udsæd henhørende under KN-kode 1207 99 91, og som kun må importeres af importører, der er godkendt af medlemsstaten, for at sikre, at frøene ikke anvendes til udsæd.

2. Denne artikel finder anvendelse, medmindre medlemsstaterne har fastsat mere restriktive bestemmelser i overensstemmelse med TEUF og de forpligtelser, der følger af Verdenshandelsorganisationens aftale om landbrug.«

B. Rumænsk ret

1. Lov nr. 18/1991 om fast ejendom[4]

9. Artikel 2, litra a), bestemmer:

»Ud fra deres anvendelse er arealerne:

a) arealer beregnet til landbrug, dvs.

– produktive landbrugsarealer – agerjord, vinarealer, frugtplantager, planteskoler for vin- og frugtplanter, humle- og morbærplantager, græsningsarealer, græsarealer, væksthuse, væksthuse med solceller, såbede mv.

– arealer med lavskov, såfremt de ikke henhører under skovdrift, græsarealer med skovrejsning

– arealer med bygninger og anlæg til land- og kvægbrug, akvakulturanlæg og anlæg til jordbedring, veje i landdistrikternes vejnet (mark-/landbrugsveje og forbindelsesveje mellem storgodser), platforme og lagerplads, som tjener til landbrugsproduktion

– uopdyrkede arealer, som kan klargøres og anvendes til landbrugsproduktion.«

[4] – Legea nr. 18/1991, din 19.2.1991, a fondului funciar (lov nr. 18/1991 af 19.2.1991 om fast ejendom) (Monitorul Oficial al României, del I, nr. 1, af 5.1.1998), med senere ændringer (herefter »lov nr. 18/1991«).

2. Lov 339/2005 [5]

10. Artikel 12 har følgende affattelse:

»(1) Dyrkning af planter, som indeholder stoffer, der er underkastet kontrol i medfør af den nationale lovgivning, er kun tilladt, hvis planterne behandles i forbindelse med tekniske anvendelsesformål, med henblik på fremstilling af stængler, fibre, frø og olie, til medicinske og videnskabelige formål, og dyrkningen kræver tilladelse fra Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale (ministeriet for landbrug, skovbrug og udvikling af landdistrikterne), udstedt af direktoratet for landbrug og udvikling af landdistrikterne i det respektive distrikt eller i Bukarest kommune, på grundlag af årlige beregninger fastlagt efter bestemmelserne i denne lovs artikel 42, stk. 1, litra e), og i gennemførelsesbestemmelserne til den sidstnævnte lov.

[…]

(4) Producenter af hamp og opiumsvalmuer, som er indehavere af tilladelse, har pligt til at tilså deres egne arealer udelukkende med frø af de sorter, der er registreret i Catalogul oficial al soiurilor și hibrizilor de plante de cultură din România (den officielle liste over sorter og hybrider af afgrøder i Rumænien) eller i De Europæiske Fællesskabers sortslister og fremstillet på anlæg, der er godkendt af Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale via de lokale myndigheder med kompetence til kontrol og certificering af frø.«

3. Gennemførelsesbestemmelser for lov nr. 339/2005 [6]

11. Det bestemmes i artikel 4, stk. 5, litra b):

»Med henblik på udstedelse af tilladelse til at dyrke planter, som indeholder narkotiske og psykotrope stoffer og er beregnet til anvendelse i industrien og/eller i fødevarer, til videnskabelige eller tekniske formål eller til produktion af frø, skal producenterne indgive ansøgning til direktoratet for landbrug og udvikling af landdistrikterne i det respektive distrikt eller i Bukarest kommune […]. Ansøgningen skal ledsages af følgende dokumenter, i original og en genpart heraf, afhængigt af formålet med tilladelsen:

[…]

b) ejendomsbeviset, attester eller certifikater vedrørende besiddelse eller andre dokumenter, som godtgør den retmæssige anvendelse af landbrugsarealet

[…]«

[5] – Legea nr. 339 din 29.11.2005 privind regimul juric al plantelor, substanțelor și preatelor stupefiante și psihotrope (Monitorul Oficial al României, del I, nr. 1095, af 5.12.2005) (lov nr. 339 af 29.11.2005 om den retlige ordning vedrørende narkotiske og psykotrope planter, stoffer og præparater) (herefter »lov nr. 339/2005«).

[6] – Normele metodologice din 22.12.2006 de aplicare a prevederilor Legii nr. 339/2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (bestemmelser af 22.12.2006 til gennemførelse af lov nr. 339/2005 om den retlige ordning vedrørende narkotiske og psykotrope planter, stoffer og præparater), som vedtaget ved regeringsdekret nr. 1915/2006 (Monitorul Oficial al României, del I, nr. 18, af 11.1.2007), som ændret. Herefter »gennemførelsesbestemmelserne for lov nr. 339/2005«.

II. De faktiske omstændigheder, hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12. Den 14. januar 2021 indgav Biohemp Concept SRL (herefter »Biohemp«) en ansøgning til Alba-provinsens landbrugsdirektorat (herefter »provinsmyndigheden«) om tilladelse til at dyrke hamp (Cannabis sativa L.) på et areal på 0,54 ha.

13. Den 27. januar 2021 udstedte provinsmyndigheden tilladelse, om end alene for et areal på 0,50 hektar. Ansøgningen blev derimod afvist for det resterende areal på 0,04 hektar med den begrundelse, at der ikke var tale om landbrugsareal, men derimod en bygning til land- og kvægbrug, som ikke opfyldte kravene i artikel 4, stk. 5, litra b), i gennemførelsesbestemmelserne for lov nr. 339/2005.

14. Biohemp indgav en klage over afgørelsen af 27. januar 2021, som provinsmyndigheden gav afslag på den 17. februar 2021.

15. Den 13. april 2021 anlagde Biohemp et søgsmål ved Tribunalul Alba (retten i første instans i Alba, Rumænien) med påstand om udstedelse af tilladelse for det samlede areal på 0,54 ha.

16. Retten i første instans frifandt sagsøgte, i det væsentlige på grundlag af argumenter vedrørende gennemførelsen af de nationale regler [7].

17. Biohemp har iværksat appel ved Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia, Rumænien), idet den som relevante punkter har anført, at den i dette beskyttede miljø på 400 m^2 har til hensigt i et hydroponisk system at dyrke hamp med et lovmæssigt indhold af tetrahydrocannabinol [8] på højst 0,2%.

18. Biohemp har i samme retning anført, at der ved dyrkning af hamp i beskyttede miljøer opnås planter med et indhold af cannabidiol [9] på 12-14%, mens hamp, som dyrkes udendørs (i et landbrugsareal), har et CBD-indhold på højst 1%. Virksomheder, der forarbejder hamp, foretrækker især at købe hamp, som dyrkes i beskyttede miljøer, henset til plantens betydeligt højere CBD-indhold.

19. På baggrund af disse oplysninger er den iværksatte appel baseret på såvel nationalretlige [10] som EU-retlige grunde. For så vidt angår EU-retten har Biohemp i sit appelskrift – ud over henvisningerne heri til retspraksis [11] – anført, at ingen EU-retlige bestemmelser foreskriver, at hamp udelukkende skal dyrkes udendørs, hvorfor det er tilladt at dyrke hamp i beskyttede

7 – Det var for retten i første instans uden betydning, at Biohemp rådede over hele arealet på 0,54 hektar, som var registreret i landbrugsregistret, eftersom de gældende regler vedrører lovlig anvendelse af »landbrugsarealerne«. Hallen kan ikke sidestilles med et landbrugsareal som omhandlet i artikel 4, stk. 5, litra b), i gennemførelsesbestemmelserne til lov nr. 339/2005. Denne bestemmelse vedrører ikke »arealer beregnet til landbrug«, men derimod produktive landbrugsarealer stricto sensu, som omhandlet i artikel 2, litra a), første led, i lov nr. 18/1991.

8 – Herefter »THC«.

9 – Herefter »CBD«.

10 – Ifølge Biohemp fastsætter lov nr. 339/2005 ingen begrænsninger med hensyn til, hvor hamp må dyrkes. Lovens gennemførelsesbestemmelser omhandler ikke begrebet »produktivt landbrugsareal«, men derimod alene begrebet »landbrugsareal«. Dette er grunden til, at den udvidede fortolkning af begrebet landbrugsareal i den forstand, at det er ensbetydende med areal beregnet til landbrug, som fastsat i artikel 2, litra a), i lov nr. 18/1991, er den korrekte. Selv om hallen på 400 m^2 på det tidspunkt, hvor den blev opført og optaget i ejendomsregistret, ganske vist var beregnet til land- og kvægbrug, er den blevet renoveret og anvendes i øjeblikket som beskyttet miljø til dyrkning af planter. Således fremgår det af den attest, der godtgør dens optagelse i landbrugsregistret, og som er udstedt af Pianu kommune (Rumænien).

11 – Biohemp har henvist til dom af 16.1.2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, herefter »Hammarsten-dommen«), og af 19.11.2020, BS og CA (Markedsføring af cannabidiol (CBD)) (C-663/18, EU:C:2020:938, herefter »dommen i sagen BS og CA (Markedsføring af cannabidiol (CBD))«, samt kendelse af 11.7.2008, Babanov (C-207/08, EU:C:2008:407).

miljøer, dvs. væksthuse, afskærmninger til dyrkning mv. Ved at fastsætte, at hamp kun må dyrkes på friland, nægter provinsmyndigheden at anerkende en sektor, som Europa-Kommissionen allerede har anerkendt, og afskærer dermed rumænske landbrugere fra at opnå adgang til det indre marked, hvilket strider imod EUF-traktaten.

20. Provinsmyndigheden har bestridt Biohemps påstand, idet den ligeledes har fremført argumenter baseret på national ret [12] og EU-retten. For så vidt angår sidstnævnte har den grundlæggende anført følgende:

– Hamp med et THC-indhold på under 0,2%, som dyrkes i Rumænien og kontrolleres af Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (ministeriet for landbrug og udvikling af landdistrikterne), er en afgrøde, som dyrkes på friland og er fremavlet under overholdelse af dyrkningsteknologien ifølge faglitteraturen, på steder hvor plantens dyrkningsbetingelser er sikret i forhold til klimaforhold og jordbund.

– Det følger af metode A for prøveudtagning til analyse af THC-indholdet, som indført i punkt 2.1 (»Prøver«) og 2.2 (»Undersøgelsesgrundlag«) i bilag III til Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 639/2014 [13], at dyrkningen af hamp sker på friland.

21. I denne forbindelse har Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia) forelagt Domstolen det følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal forordning nr. 1307/2013 og nr. 1308/2013 samt artikel 35 TEUF, 36 TEUF og 38 TEUF fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, for så vidt som den forbyder dyrkning af hamp (Cannabis sativa L.) i hydroponiske systemer i dertil indrettede lukkede miljøer?«

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

22. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgik til Domstolen den 29. december 2022.

23. Der er indgivet skriftlige indlæg af den rumænske regering og Europa-Kommissionen [14]. Begge parter deltog sammen med Biohemp i retsmødet, som blev afholdt den 25. januar 2024.

[12] – For at tilladelsen kan udstedes, kræver de gældende bestemmelser, at der fremlægges dokumenter vedrørende produktivt landbrugsareal, og ikke vedrørende bygninger. Begrebet »landbrugsareal« skal fortolkes stricto sensu, dvs. som produktive landbrugsarealer som omhandlet i lov nr. 18/1991. Såfremt det fortolkes in extenso, vil det bevirke, at hamp ligeledes må dyrkes i de øvrige kategorier af arealer beregnet til landbrug (som f.eks. arealer med lavskov eller uopdyrkede arealer), hvilket ikke er muligt. Landbrugsarealer adskiller sig fra arealer med bygninger og anlæg til land- og kvægbrug, idet begge dele er underkategorier af kategorien arealer beregnet til landbrug.

[13] – Kommissionens delegerede forordning af 11.3.2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 om regler for direkte betalinger til landbrugere under den fælles landbrugspolitiks støtteordninger og om ændring af bilag X til nævnte forordning (EUT 2014, L 181, s. 1). Bilag III (»EU-metode til kvantitativ bestemmelse af indholdet af Δ9-tetrahydrocannabinol i hampesorter«) blev indsat ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/1155 af 15.2.2017 om ændring af delegeret forordning (EU) nr. 639/2014 for så vidt angår kontrolforanstaltninger i forbindelse med dyrkning af hamp […] og om ændring af bilag X til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 (EUT 2017, L 167, s. 1).

[14] – Provinsmyndigheden har indgivet sit skriftlige indlæg efter fristens udløb, hvorfor Domstolen har afvist dette.

IV. Bedømmelse

A. Formaliteten

24. Den rumænske regering har gjort gældende, at det præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår fortolkningen af artikel 35 TEUF og 36 TEUF. Den har til støtte for sin indsigelse påberåbt sig Domstolens praksis vedrørende rent interne situationer [15] samt den manglende redegørelse i forelæggelsesafgørelsen for de to bestemmelsers tilknytning til tvisten.

25. Efter Domstolens opfattelse er det hovedreglen, at bestemmelserne i EUF-traktaten vedrørende de grundlæggende rettigheder som udgangspunkt ikke finder anvendelse på en situation, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat [16]. Der er imidlertid fire undtagelser fra denne hovedregel, hvor der – selv når der er tale om en intern situation – kan anmodes om fortolkning af EU-retlige forskrifter. Disse undtagelser er nærmere beskrevet i dommen i sagen Ullens de Schooten [17], hvorfor det ikke er nødvendigt at gengive dem her.

26. For at lette fortolkningen af EU-retten i tilfælde af en rent intern situation kræver Domstolen, at de konkrete elementer, der gør det muligt at fastslå, at der består en forbindelse mellem genstanden for eller omstændighederne i en tvist, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat, og de EU-retlige forskrifter, der ønskes fortolket, skal fremgå af forelæggelsesafgørelsen.

27. Det tilkommer således den forelæggende ret at oplyse om, på hvilken måde tvisten – på trods af, at den er af rent intern karakter – frembyder en tilknytning til de EU-retlige bestemmelser om de grundlæggende friheder, som gør den præjudicielle anmodning om den ønskede fortolkning nødvendig for løsningen heraf [18].

28. I den foreliggende sag vil etableringsfriheden (den rumænske lovgivning forbyder udøvelsen af selvstændig økonomisk virksomhed som hampedyrker i lukkede miljøer) og den frie bevægelighed for varer (Biohemp ville ikke være i stand til at producere hamp i disse miljøer til eksport til andre medlemsstater, hvor der er efterspørgsel efter dette produkt) i teorien kunne blive påvirket.

29. Forelæggelsesafgørelsen indeholder imidlertid ingen begrundelse for behovet for at fortolke artikel 35 TEUF og 36 TEUF (eller artikel 49 TEUF vedrørende etableringsfrihed). Den forelæggende ret har blot bemærket, at Biohemp har anført, at den har indgået aftaler om salg af sin hamp med forarbejdningsvirksomheder, som er etableret i andre medlemsstater.

[15] – Dom af 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 55) (herefter »dommen i sagen Ullens de Schooten«).

[16] – Dommen i sagen Ullens de Schooten, præmis 47, og dom af 18.1.2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, præmis 50).

[17] – Dommen i sagen Ullens de Schooten, præmis 50-53. Jf. ligeledes dom af 20.9.2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, præmis 20).

[18] – Dommen i sagen Ullens de Schooten, præmis 54 og 55, og dom af 2.3.2023, Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146, præmis 50 og 51).

30. Under disse omstændigheder kan Domstolen ikke give den forelæggende ret en fortolkning af artikel 35 TEUF og 36 TEUF, som kan være nyttig for løsningen af tvisten [19], hvorfor det præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår disse bestemmelser.

31. Den rumænske regering har på tilsvarende vis gjort gældende, at fortolkningen af artikel 38 TEUF ej heller kan antages til realitetsbehandling, om end denne indsigelse ikke kan tages til følge.

32. Artikel 38 TEUF er den første bestemmelse i den primære ret, som regulerer den fælles landbrugspolitik, hvis mål er fastsat i artikel 39 TEUF. I modsætning til de ovennævnte bestemmelser er disse to bestemmelser relevante for den foreliggende sag, eftersom de udgør referencerammen for den fortolkning af forordning nr. 1307/2013 og nr. 1308/2013, som den forelæggende ret ønsker foretaget. I forbindelse med gennemførelsen af reglerne i den fælles landbrugspolitik er det uden betydning, om der er tale om en rent intern situation.

33. Biohemp har i retsmødet bekræftet, at virksomheden havde ansøgt om tilladelse til at dyrke hamp på et areal på 0,54 ha [20], men har medgivet, at den ikke havde ansøgt om den direkte betaling, der er fastsat i forordning nr. 1307/2013.

34. I lyset af denne indrømmelse er det nødvendigt at tage stilling til, om løsningen af tvisten forudsætter, at Domstolen fortolker bestemmelserne i forordning nr. 1307/2013, der fastsætter direkte betalinger til landbrugere i henhold til støtteordningerne i den fælles landbrugspolitik, således som den forelæggende ret har ønsket.

35. Det tilkommer som udgangspunkt den nationale ret at tage stilling til, om de spørgsmål, den har rejst, er nødvendige for at kunne løse tvisten [21]. Domstolen kan imidlertid afvise dem, såfremt den anser dem for at være hypotetiske eller irrelevante i forbindelse hermed [22].

36. Den rumænske lovgivning kræver tilladelse til at plante hamp, eftersom produktet i større eller mindre grad indeholder narkotiske stoffer, som kan give anledning til fremstilling af narkotika. Bestemmelserne i forordning nr. 1307/2013 ville finde anvendelse på tilladelsen, såfremt Biohemp samtidig eller efterfølgende havde ansøgt om direkte betaling for udnyttelsen heraf.

[19] – Dom af 19.4.2018, Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, præmis 22), og af 2.9.2021, Irish Ferries (C-570/19, EU:C:2021:664, præmis 133).

[20] – Som der allerede er gjort rede for, udstedte provinsmyndigheden alene tilladelse for et udendørs areal på 0,50 hektar, og ikke til det lukkede område (0,04 ha), der var forberedt til indendørs hampedyrkning med hydroponisk vanding.

[21] – Det tilkommer den nationale ret, som tvisten er indbragt for, at påtage sig ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, og på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere såvel nødvendigheden som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen (dom af 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl., C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 47, af 9.9.2015, X og van Dijk, C-72/14 og C-197/14, EU:C:2015:564, præmis 57, og af 12.5.2021, Altenrhein Luftfahrt, C-70/20, EU:C:2021:379, præmis 25).

[22] – Domstolen har jævnligt fremhævet, at proceduren efter artikel 267 TEUF er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre de for dem verserende tvister, og at begrundelsen for den præjudicielle forelæggelsesprocedure ikke er, at der skal afgives responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der foreligger et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist (dom af 22.3.2022, Prokurator Generalny (Den øverste domstols disciplinærafdeling – udnævnelse), C-508/19, EU:C:2022:201, præmis 60-62, og af 9.1.2024, G m.fl. (Udnævnelse af dommere ved de almindelige domstole i Polen), C-181/21 og C-269/21, EU:C:2024:1, præmis 62 og 64).

37. Såfremt den virksomhed, der søger om tilladelse til dyrkning, ikke ansøger om den direkte betaling, der er omhandlet i forordning nr. 1307/2013, kan det derimod gøres gældende, at forordningen ikke finder anvendelse, og at en fortolkning heraf ikke har nogen betydning for løsningen af tvisten. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vil således i princippet ikke kunne antages til realitetsbehandling for så vidt angår fortolkningen af denne forordning.

38. Domstolen vil imidlertid kunne undgå en sådan afvisning og give den forelæggende ret en fortolkning af forordning nr. 1307/2013, såfremt den finder, at der er en *nødvendig* sammenhæng mellem ansøgningen om tilladelse til at dyrke hamp og de materielle bestemmelser i den nævnte forordning.

39. For at nå frem til denne løsning bør betingelserne for at opnå adgang til den direkte betaling for produktion af hamp – som jeg vil gøre rede for senere – anses for at gælde for tilladelsen til dyrkning, *også selv om producenten ikke ansøger om denne betaling*, eftersom der er tale om en plante med sorter, som er egnede til produktion af narkotika, og hvis dyrkning ikke kan udføres frit og uden kontrol fra myndighedernes side.

40. Jeg medgiver, at en sådan sammenhæng ikke er let at acceptere, men der er efter min opfattelse ingen anden mulighed for at antage det præjudicielle spørgsmål til realitetsbehandling for så vidt angår fortolkningen af forordning nr. 1307/2013. For det tilfælde, at Domstolen er af samme opfattelse, vil jeg tage stilling til denne forordning.

41. Eftersom den forelæggende ret ønsker en fortolkning af forordning nr. 1308/2013, hvis artikel 1, stk. 2, litra h), og artikel 189, stk. 2, specifikt vedrører dyrkning af hamp, kan anmodningen under alle omstændigheder antages til realitetsbehandling for så vidt angår denne forordning.

B. Realitetsprøvelse

42. Hamp (Cannabis sativa L.) er en sort af cannabaceae-familien. Disse planter har et højt indhold af forskellige typer fytocannabinoider, der er koncentreret i en tyktflydende plantesaft, som produceres i kirtelstrukturer, der er kendt som trichomer.

43. Det fremgår af de tilvejebragte oplysninger[23], at de to vigtigste fytocannabinoider i hamp er THC (den primære psykoaktive bestanddel af planten, som har karakter af et narkotisk stof) og CBD (som ikke anses for at være et psykoaktivt eller narkotisk stof). Det lader endvidere til, at CBD nedsætter de psykoaktive virkninger af THC.

44. En kombineret læsning af artikel 38, stk. 3, TEUF og bilag I hertil viser, at hamp henhører under den fælles landbrugspolitik.

45. I henhold til artikel 1, stk. 2, litra h), i forordning nr. 1308/2013 er hamp omfattet af den fælles markedsordning for landbrugsprodukter. Det fremgår af del VIII i bilag I til nævnte forordning, at sektoren for hamp bestemt til fiberproduktion omfatter »[h]amp (Cannabis sativa L.), rå eller beredt, men ikke spundet; blår og affald af hør, herunder garnaffald og opkradset tekstilmateriale«.

[23] – De tekniske vurderinger, som er afgørende for at kunne svare den forelæggende ret, er naturligvis dem, der fremgår af sagens akter og af parternes skriftlige indlæg, og de bør afspejle den aktuelle videnskabelige viden på området. Hverken dette forslag til afgørelse eller Domstolens forestående dom har noget andet omfang end det rent juridiske.

46. I henhold til den fælles landbrugspolitik er det kun tilladt at dyrke hamp med et lavt THC-indhold, som ikke er egnet til fremstilling af narkotika [24]. Industrihamp har forskellige lovlige anvendelser, som bidrager til opfyldelsen af målene i den europæiske grønne pagt [25].

47. Landbrugere, som dyrker hamp, kan vælge at modtage arealbaserede direkte betalinger (grundbetaling eller generel arealbetaling) [26] inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, så længe de opfylder: a) *standardbetingelserne* for adgang til de i forordning nr. 1307/2013 fastsatte direkte betalinger, og b) de *særlige supplerende betingelser*, som sikrer, at ingen ulovlig dyrkning af hamp modtager støtte fra den fælles landbrugspolitik:

– For så vidt angår *standardbetingelserne* er stridspunktet i den foreliggende tvist, om et »dertil indrettet lukket miljø« til hydroponisk dyrkning kan kvalificeres som »landbrugsareal«.

– Med hensyn til de *særlige supplerende betingelser* er debatten centreret omkring THC- og CBD-niveauet i hamp dyrket i et lukket miljø ved hjælp af et hydroponisk system.

48. Inden jeg behandler disse to forhold, skal det bemærkes, at medlemsstaterne ikke må indføre yderligere restriktioner for dyrkning af hamp med støtte i artikel 189, stk. 2, i forordning nr. 1308/2013.

49. Denne bestemmelse tillader alene medlemsstaterne at indføre »mere restriktive bestemmelser« end dem, der er fastsat (i artikel 189, stk. 1) for import af hamp fra tredjelande. En sådan mulighed udgør ikke en tilladelse til at stramme de nationale regler for produktion af hamp i strid med de EU-retlige regler.

50. Dette bekræftes af Hammarsten-dommen [27] vedrørende det svenske forbud mod at dyrke og besidde industrihamp, som er omfattet af en fælles markedsordning for sektoren. Det var Domstolens opfattelse, at det nationale forbud direkte påvirkede denne fælles markedsordning og fratog landbrugerne, som er etableret i Sverige, enhver mulighed for at ansøge om den støtte, som er indført ved EU-retten.

51. Hammarsten-dommen og artikel 189, stk. 1, i forordning nr. 1308/2013 viser tydeligt, at der er en vis grad af sammenhæng mellem tilladelsen til at plante hamp og muligheden for at opnå de direkte betalinger under den fælles landbrugspolitik for denne afgrøde, som er fastsat i forordning nr. 1307/2013.

52. Faktisk tillader artikel 189, stk. 1, i forordning nr. 1308/2013 alene import af rå hamp til Unionen, såfremt betingelserne i artikel 32, stk. 6, og artikel 35, stk. 3, i forordning nr. 1307/2013 er opfyldt.

[24] – Jf. punkt 83 ff. i dette forslag til afgørelse.

[25] – Den kan anvendes som tekstilfibre i lighed med hør, til fremstilling af fødevarer til mennesker på basis af afskallede hampefrø og til dyrefoder ved anvendelse af hele frø, til fremstilling af kalkhampbeton, hampeuld og fiberplader til isolering, til fremstilling af papir af hampefibre, til fremstilling af kosmetik (olier, cremer, shampoo osv.) og som biobrændstof (jf. Kommissionens oplysninger på https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/hemp_da).

[26] – Medlemsstaterne kan under visse betingelser yde frivillig koblet støtte til landbrugere, der dyrker hamp, hvilket Frankrig, Polen og Rumænien benytter sig af på nuværende tidspunkt.

[27] – Hammarsten-dommen, præmis 30 og 31. I sin konklusion fastslog Domstolen, at »Rådets forordning (EØF) nr. 1308/70 af 29.[6.]1970 om den fælles markedsordning for hør og hamp, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2826/2000 af 19.[12.]2000 om oplysningskampagner og salgsfremstød for landbrugsprodukter på det indre marked, og Rådets forordning (EØF) nr. 619/71 af 22.[3.]1971 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til hør og hamp, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1420/98 af 26.[6.]1998, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som har til virkning at forbyde dyrkning og besiddelse af industrihamp, som omhandlet i de nævnte forordninger«.

53. Disse betingelser (der som udgangspunkt skal opfyldes for at kunne opnå direkte betalinger for arealer beplantet med denne afgrøde) skal ligeledes anses for at være gældende for produktion af hamp inden for Unionen. Med andre ord opstiller disse bestemmelser grænserne for den »lovlige« dyrkning af hamp i medlemsstaterne, uanset om producenten ansøger om direkte betaling for det dyrkede areal eller ej.

1. Begrebet landbrugsareal

54. Det bestemmes i artikel 32, stk. 1, i forordning 1307/2013, at »[d]er ydes støtte til landbrugere under grundbetalingsordningen [...], når der er aktiveret en betalingsrettighed pr. støtteberettiget hektar [...]«

55. I henhold til samme forordnings artikel 32, stk. 2, litra a), omfatter begrebet »støtteberettiget hektar« »ethvert af bedriftens landbrugsarealer [...], som anvendes til landbrugsaktivitet, eller som, hvis arealet også anvendes til ikkelandbrugsaktiviteter, fortrinsvis anvendes til landbrugsaktivitet«.

56. Begrebet »landbrugsareal« som defineret i artikel 4, stk. 1, litra e), i forordning nr. 1307/2013 omfatter »areal, der er udlagt som agerjord, permanent græsareal og permanent græsningsareal eller areal med permanente afgrøder«.

57. »Agerjord« er i artikel 4, stk. 1, litra f), i forordning nr. 1307/2013 defineret som »arealer, der dyrkes med henblik på produktion af afgrøder, eller arealer, der er til rådighed for produktion af afgrøder, men som ligger brak […] uanset om arealerne er arealer i væksthuse eller under fast eller mobilt overdække«.

58. I henhold til artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1307/2013 omfatter »landbrugsaktivitet« »produktion, avl eller dyrkning af landbrugsprodukter, herunder høst […]«, mens der i henhold til litra d) ved »landbrugsprodukter« forstås »de produkter, […] som er opført på listen i bilag I til traktaterne […]«, herunder hamp.

59. Kvalificeringen som »agerjord«, og dermed som »landbrugsareal«, i de nævnte bestemmelsers forstand afhænger af den faktiske anvendelse (også selv om den er i strid med nationale bestemmelser om klassificeringen heraf) [28] af den pågældende jord [29].

60. For at kunne være berettiget til støtte skal arealerne være landbrugsarealer, høre til landbrugerens bedrift og anvendes til landbrugsformål eller, i tilfælde af konkurrerende anvendelse, fortrinsvis anvendes til sådanne formål [30].

[28] – Dom af 29.4.2021, Piscicola Tulcea e Ira Invest (C-294/19 og C-304/19, EU:C:2021:340, præmis 63): »[E]t areal skal kvalificeres som »landbrugsareal«, hvis det faktisk anvendes som »agerjord« som omhandlet i de bestemmelser, der er henvist til i nærværende doms præmis 61 (jf. analogt dom af 14.10.2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, præmis 37), og […] denne kvalificering [kan] ikke […] drages i tvivl alene af den omstændighed, at et sådant areal er blevet anvendt som agerjord i strid med nationale bestemmelser om klassificering af jordarealer«.

[29] – Dom af 14.10.2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, præmis 37), af 2.7.2015, Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, præmis 36), af 2.7.2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, præmis 56), og af 29.4.2021, Piscicola Tulcea e Ira Invest (C-294/19 og C-304/19, EU:C:2021:340, præmis 62).

[30] – Dom af 2.7.2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, præmis 54), og af 29.4.2021, Piscicola Tulcea e Ira Invest (C-294/19 og C-304/19, EU:C:2021:340, præmis 64).

61. Det er min opfattelse, at de ovenfor gengivne bestemmelser i forordning nr. 1307/2013 og nr. 1308/2013 samt Domstolens praksis vedrørende begrebet landbrugsareal gør det muligt at fastslå, at dyrkning af hamp i et »dertil indrettet lukket miljø« ved hjælp af et hydroponisk system er omfattet af dette begreb.

62. Et lukket miljø, som er indrettet til dyrkning af hamp, er et stykke jord, hvorpå der er placeret en konstruktion, som er beregnet til en landbrugsaktivitet, såsom dyrkning af hamp. Som nævnt ovenfor forstås ved »agerjord« jord, der anvendes til produktion af afgrøder, »uanset om arealerne er arealer *i væksthuse eller under fast eller mobilt overdække*« [31].

63. På samme måde som et *væksthus* eller en hvilken som helst anden tilsvarende konstruktion (der ikke som sådan udgør en bygning i ordets sædvanlige forstand) omfatter et lukket miljø, som er indrettet til dyrkning af hamp, et *fast overdække*, der er placeret på jorden, hvilket ikke er til hinder for en kvalificering som landbrugsareal. Der er en klar lighed mellem et væksthus og en hal, som er indrettet til dyrkning af hamp ved hjælp af et hydroponisk system. Væksthuse opføres i dag ikke blot med en simpel tråd- og plaststruktur, idet der ligeledes anvendes andre mere solide materialer og strukturer, såsom polycarbonat eller glas.

64. Som det fremgår af ovennævnte retspraksis, er det afgørende, at arealet (selv med den faste konstruktion placeret ovenpå) er beregnet til landbrugsproduktion, i dette tilfælde hamp.

65. Kommissionen har bestridt dette ræsonnement, idet den har gjort gældende, at dyrkning af hamp alene kan nyde godt af grundbetalingsordningen for landbrugere, såfremt den finder sted på et udendørs areal, og ikke når den foretages i en lukket konstruktion ved hjælp af et hydroponisk system.

66. Efter Kommissionens opfattelse kræver artikel 4, stk. 1, litra e) og f), i forordning nr. 1307/2013, at der finder en *interaktion* sted mellem jorden og plantens rødder, for at der kan være tale om agerjord og landbrugsareal [32]. Det samme krav vil være gældende for den frivillige koblede støtteordning [33], og det vil ikke være opfyldt i tilfælde af dyrkning af hamp i et lukket miljø med et hydroponisk system.

67. Jeg deler ikke Kommissionens standpunkt. Ud fra ordlyden af artikel 4, stk. 1, litra e) og f), i forordning nr. 1307/2013 er det ikke muligt at konkludere, at det alene er landbrugsarealer, hvor plantens rødder interagerer med jorden, som kan udgøre agerjord. Denne tankegang hidrører fra en opfattelse af landbruget, som er blevet overhalet af de teknologiske fremskridt.

68. Det er adskillige år siden, at jorden er ophørt med at være et uundværligt element i landbrugsproduktionen [34]. Under naturlige forhold fungerer jord ganske vist som et reservoir af mineraler og næringsstoffer for planter, men når næringsstofferne opløses i vand, kan de

[31] – Artikel 4, stk. 1, litra f), i forordning nr. 1307/2013. Min fremhævelse.

[32] – Kommissionens standpunkt er afspejlet på følgende måde i *Direct Payments Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy*, maj 2019, s. 4: »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] – Delegeret forordning nr. 639/2014 bestemmer i artikel 53, stk. 5, at »[m]edlemsstaterne [...] ikke [må] yde arealrelateret støtte for arealer, som ikke er støtteberettigede arealer som omhandlet i artikel 32, stk. 2, 3 og 4, i forordning (EU) nr. 1307/2013 […]«.

[34] – I områder under væksthuse tildækkes jorden f.eks. ofte af et lag sand, mens alle de næringsstoffer, som planterne har brug for, tilføres ved kunstvanding. I andre tilfælde dyrkes planterne på jorden, men plantens rødder trænger ikke ned i jorden, men holdes i et kunstigt dække af tørv eller lignende materiale, placeret inde i et bredt rør, hvortil næringsstofferne tilføres med kunstvandingsvandet, idet plantens rødder forbliver inde i dette rør.

absorberes direkte af planterødderne, og dermed er jord ikke længere strengt nødvendigt for, at planten kan vokse. Med andre ord er »interaktionen mellem rødder og jord« ikke tvingende nødvendig for planternes udvikling og for landbrugsproduktionen.

69. Hydrokultur er et dyrkningssystem, hvor rødderne forsynes med næringsstoffer opløst i vand. Opløsningen indeholder de kemiske elementer, der er nødvendige for udviklingen af planter, der kan vokse i et vandigt medium (eller i et inert medium såsom vasket sand, grus eller perlit), dvs. uden jord.

70. Blandt fordelene ved hydroponisk dyrkning i forhold til traditionelt landbrug skal nævnes:

– lavere forbrug af vand og næringsstoffer, som kan udnyttes mere effektivt

– begrænset brug af landbrugsjord og eliminering af problemer med forringelse af kvaliteten af den pågældende jord som følge af brug af gødning og gentagen intensiv dyrkning

– begrænset anvendelse af pesticider, eftersom hydrokultur kombineres med dyrkning i lukkede eller halvlukkede miljøer (såsom væksthuse eller dertil indrettede haller), hvilket letter bekæmpelsen af skadegørere [35]

– større nærhed til forbrugscentrene i byområderne og en deraf følgende nedsættelse af emissioner i forbindelse med transport af landbrugsprodukter.

71. Forordning nr. 1307/2013 og nr. 1308/2013 indeholder ingen regler, hvorefter kvalificeringen som agerjord eller landbrugsareal gøres betinget af anvendelsen af bestemte dyrkningsteknikker. Der er derfor intet grundlag for at fastslå, at hydrokultur er uforenelig med en kvalificering af et areal som landbrugsareal.

72. De EU-retlige forskrifter tillader ikke brugen af hydroponiske systemer i forbindelse med økologisk produktion. Således fremgår det af forordning (EU) nr. 2018/848 [36], nærmere bestemt af 28. betragtning hertil [37] samt del I i bilag II, (»Regler om planteproduktion«), punkt 1.2 [38].

73. Det forhold, at lovgiver har ønsket at udelukke hydroponisk produktion fra den økologiske planteproduktion, skyldes efter min opfattelse, at hydroponisk produktion implicit og ud fra en modsætningsslutning er tilladt i forbindelse med konventionel (ikke-økologisk) landbrugsproduktion.

74. Hydrokultur som dyrkningsteknik har bestemte fordele, som er forenelige med målene for den fælles landbrugspolitik, hvilket jeg allerede har løftet sløret for, og alle parter har medgivet i retsmødet. Navnlig er den i overensstemmelse med den fælles landbrugspolitiks hensigt

[35] – Det er i forbindelse med denne bekæmpelse muligt at anvende integrerede biologiske bekæmpelsesteknikker, hvor der produceres skadedyrsædende insekter med henblik på at eliminere skadedyr fra afgrøderne, således at brugen af insekticider kan reduceres eller helt undgås.

[36] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 30.5.2018 om økologisk produktion og mærkning af økologiske produkter og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 834/2007 (EUT 2018, L 150, s. 1).

[37] – »Eftersom økologisk planteproduktion er baseret på, at planter hovedsagelig optager deres næring via jordbundens økosystem, bør planter produceres på og i levende jord i forbindelse med underjord og grundfjeld. Derfor bør hydrokultur og dyrkning af planter i beholdere, poser eller bede, hvor rødderne ikke er i kontakt med levende jord, ikke tillades.«

[38] – »Hydrokultur, som er en dyrkningsmetode, hvor planter, der ikke naturligt vokser i vand, har rødderne i en opløsning af mineralske næringsstoffer eller i et inert medium, som tilsættes en næringsstofopløsning, er forbudt.«

[artikel 39, stk. 1, litra a), TEUF] om »at forøge landbrugets produktivitet ved fremme af den tekniske udvikling, ved rationalisering af landbrugsproduktionen og ved den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne, især arbejdskraften«.

75. Hydroponiske systemer forøger landbrugets produktivitet, fremmer den teknologiske udvikling og sikrer en mere rationel udvikling af landbruget, eftersom de anvender færre vandressourcer og reducerer den mængde jord, som er nødvendig til dyrkningen.

76. Hydrokultur bidrager ligeledes til forfølgelsen af to andre mål for den fælles landbrugspolitik, nemlig »at sikre forsyningerne« [artikel 39, stk. 1, litra d), TEUF] og »at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer« [artikel 39, stk. 1, litra e), TEUF].

77. Disse to mål er opfyldt, eftersom hydroponiske afgrøder i lukkede miljøer er mindre afhængige af de klimatiske forhold end traditionelle frilandsafgrøder og er mindre påvirkede af skadegørere. På tilsvarende vis giver de en bedre sikkerhed for forsyningen af landbrugsprodukter, hvilket gør det muligt at levere disse til rimelige priser og med lavere fragtomkostninger.

78. Den fælles landbrugspolitik lader ganske vist til i højere grad at være designet til traditionelt landbrug, eftersom støtten til landbrugerne fastsættes på grundlag af de støtteberettigede hektar, dvs. arealet, hvilket stemmer bedre overens med landbrug på udendørs areal og med planter, der er rodfæstet i jorden [39]. Det er imidlertid også korrekt, at hydroponisk dyrkning kan være særdeles hensigtsmæssig i forbindelse med andre afgrøder (f.eks. grøntsager, krydderurter og frugt), og i mangel af et udtrykkeligt forbud ser jeg ikke tilstrækkelige grunde til at udelukke disse nye produktionsmetoder, hvis overensstemmelse med målene for den fælles landbrugspolitik efter min opfattelse er blevet påvist.

79. Med andre ord bør reglerne for den fælles landbrugspolitik ikke fortolkes på en måde, som bremser den teknologiske udvikling i landbruget, hvilket vil være tilfældet, hvis arealbaserede direkte betalinger til bedrifter i lukkede miljøer udstyret med hydrokultur udelukkes.

80. Under alle omstændigheder har Kommissionen i retsmødet medgivet, at dyrkning af hamp i lukkede miljøer ved hjælp af hydroponiske systemer er forenelig med forordning nr. 1308/2013, men at sådanne afgrøder ikke er berettigede til direkte betalinger i henhold til forordning nr. 1307/2013, om end de er berettigede til andre former for støtte, herunder navnlig støtte fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).

81. Mens jeg er enig i Kommissionens standpunkt hvad angår forordning nr. 1308/2013, forekommer det mig ikke at være korrekt med hensyn til forordning nr. 1307/2013. Dyrkning af hamp i lukkede miljøer ved hjælp af hydrokultur er ganske vist mere intensiv end udendørs dyrkning af hamp, idet den optager et mindre areal, og de direkte betalinger dermed bliver lavere [40]. Jeg ser imidlertid ingen grund til at udelukke direkte betalinger alene af den grund, at der ikke er nogen interaktion mellem hampeplantens rødder og jorden, således som jeg netop har redegjort for.

[39] – Nogle landbrugsafgrøder er derimod ikke egnede til dyrkning med hydroponiske systemer (f.eks. korn).

[40] – Det landareal, der anvendes til denne produktion, vil være mindre end ved udendørs dyrkning af hamp, og den arealbaserede direkte støtte, som landbrugerne modtager, vil ligeledes være tilsvarende mindre. Den højere produktivitet ved hydroponisk dyrkning i lukkede miljøer kan imidlertid kompensere for reduktionen i den arealbaserede direkte støtte.

82. Kort sagt er det min opfattelse, at arealer, der anvendes til dyrkning af hamp i lukkede miljøer udstyret med hydroponiske systemer, kan anses for landbrugsarealer i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra e) og f), i forordning nr. 1307/2013.

2. Indhold af THC og CBD i hamp

83. Dyrkning af hamp er underlagt *særlige krav* for at kunne opnå direkte betalinger, eftersom der kan udvindes og forhandles narkotiske stoffer fra planten:

– I henhold til artikel 32, stk. 6, i forordning nr. 1307/2013 er arealer, der anvendes til produktion af hamp, kun støtteberettigede, hvis de anvendte sorter har et indhold af THC på højst 0,2%.

– Selv om den ikke finder anvendelse ratione temporis på den foreliggende tvist, har forordning (EU) 2021/2115 hævet THC-indholdet til 0,3% fra den 1. januar 2023 [41].

– I artikel 53, stk. 5, i delegeret forordning nr. 639/2014 udvides denne betingelse til arealer, hvor der dyrkes hamp, således at disse kan være berettigede til den frivillige koblede støtte, hvilket Rumænien har gjort brugt af.

– Artikel 35, stk. 3, i forordning nr. 1307/2013 [42] giver Kommissionen beføjelse til at vedtage en delegeret retsakt på de i forordningen fastsatte betingelser [43]. Kommissionen vedtog delegeret forordning nr. 639/2014, hvis artikel 9 [44] kræver, at landbrugere anvender certificerede frø af sorter, der er opført på EU's fælles sortsliste over landbrugsplantearter. Der er registreret 75 hampesorter på denne liste.

84. Det fremgår af dette regelsæt, at landbrugere er berettigede til direkte betalinger, såfremt de sår en af de hampesorter, hvis THC-indhold er lavere end 0,2% (eller 0,3% efter den 1.1.2023). Når der er tale om udendørs dyrkning af hamp, lader der ikke til at være nogen risiko for forhøjet THC-indhold.

[41] – Forordning nr. 1307/2013 blev ophævet pr. 1.1.2023 og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/2115 af 2.12.2021 om regler for støtte til strategiske planer, der udarbejdes af medlemsstaterne under den fælles landbrugspolitik og finansieres gennem Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1305/2013 og (EU) nr. 1307/2013 (EUT 2021, L 435, s. 1). Artikel 4, stk. 4, andet afsnit, i forordning 2021/2115 bestemmer, at »[a]realer, der anvendes til produktion af hamp, er kun støtteberettigede hektar, hvis de anvendte sorter har et indhold af tetrahydrocannabinol på højst 0,3%«. Det fremgår af 18. betragtning til forordningen, at »[h]vad angår arealer, der anvendes til produktion af hamp, bør frø af bestemte hampesorter, der har et indhold af tetrahydrocannabinol på højst 0,3%, være omfattet af definitionen af »støtteberettiget hektar«, med henblik på at sikre folkesundheden og sammenhæng med anden lovgivning«.

[42] – »For at sikre folkesundheden skal Kommissionen have beføjelse til at vedtage delegerede retsakter i henhold til artikel 70, der fastsætter regler om, at ydelsen af betalinger gøres betinget af, at der anvendes certificerede frø af bestemte hampesorter, og at der indføres en procedure for fastlæggelse af hampesorter og verifikation af deres indhold af tetrahydrocannabinol, jf. artikel 32, stk. 6.«

[43] – Jf. ligeledes Kommissionens forordning (EU) 2022/1393 af 11.8.2022 om ændring af forordning (EF) nr. 1881/2006 for så vidt angår grænseværdier for delta-9-tetrahydrocannabinol (Δ9-THC) i hampefrø og produkter heraf (EUT 2022, L 211, s. 83), som implicit har været ophævet siden den 24.5.2023 ved Kommissionens forordning (EU) 2023/915 af 25.4.2023 om maksimalgrænseværdier for bestemte forurenende stoffer i fødevarer og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1881/2006 (EUT 2023, L 119, s. 103).

[44] – »Med henblik på artikel 32, stk. 6, i forordning (EF) nr. 1307/2013 skal støtteberettigelsen for arealer, der er beplantet med hamp, forudsætte anvendelse af frø af sorter, der er opført på den fælles sortsliste over landbrugsplantearter den 15.3. det år, for hvilket betalingen ydes, og offentliggjort i henhold til artikel 17 i Rådets direktiv 2002/53/EF [af 13.6.2002 om den fælles sortsliste over landbrugsplantearter (EFT 2002, L 193, s. 1)]. Frøet skal være certificeret i overensstemmelse med Rådets direktiv 2002/57/EF [af 13.6.2002 om handel om frø af olie- og spindplanter (EFT 2002, L 193, s. 74)].«

85. De særlige betingelser for at være berettiget til direkte betalinger for dyrkning af hamp udgør ligeledes betingelserne for opnåelse af den relevante administrative tilladelse i medfør af EU-retten og for lovlig dyrkning af dette produkt. Ved at opfylde disse betingelser bør det være muligt for producenterne at udøve denne virksomhed, således som det blev bemærket i Hammarsten-dommen.

3. Forbud indført af de rumænske myndigheder

86. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at de rumænske myndigheder forbyder dyrkning af hamp i lukkede miljøer indrettet med henblik på hydroponisk dyrkning, som følge af risikoen for, at THC-indholdet i de dyrkede planter overstiger den tilladte grænse, med den deraf følgende skade for den offentlige sundhed.

87. Indførelsen af en fælles markedsordning er ikke til hinder for, at medlemsstaterne anvender nationale bestemmelser, der forfølger andre samfundstjenlige formål end denne fælles markedsordning, selv om disse bestemmelser kan påvirke fællesmarkedets funktion i den pågældende sektor [45].

88. De mere restriktive nationale foranstaltninger til beskyttelse af et mål af almen interesse skal imidlertid opfylde kravet om forholdsmæssighed, dvs. at de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte mål og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette mål. En prøvelse af proportionaliteten skal ske under særligt hensyn til målsætningerne for den fælles landbrugspolitik og til den fælles markedsordnings tilfredsstillende funktion, hvilket kræver en afvejning af disse målsætninger og de mål, der forfølges med den nationale lovgivning [46].

89. Endvidere kan en restriktiv foranstaltning kun anses for at være egnet til at sikre gennemførelsen af det ønskede formål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå dette på en sammenhængende og systematisk måde [47].

90. Forordning nr. 1307/2013 og de øvrige EU-retlige forskrifter vedrørende dyrkning af industrihamp tager hensyn til de involverede interesser ved kun at tillade dyrkning af hamp med et THC-niveau på under 0,2%. Eftersom der i disse bestemmelser ikke findes nogen eksplicit henvisning til dyrkningsteknikkerne for industrihamp, har en medlemsstat mulighed for at vedtage yderligere restriktive foranstaltninger vedrørende dyrkningen heraf.

91. I forbindelse med udnyttelsen af denne mulighed har de rumænske myndigheder vurderet, at der foreligger en reel risiko for, at dyrkningen af hampesorter i lukkede miljøer og med hydroponiske systemer kan øge THC-niveauet, hvorved den lovligt tilladte grænse på 0,2% overskrides. Hamp, som dyrkes på denne måde, vil således kunne »omdirigeres« til produktion af narkotiske stoffer til skade for den offentlige sundhed.

92. I lyset af denne risiko, og under hensyntagen til forsigtighedsprincippet, har de rumænske myndigheder indført et forudgående forbud med den begrundelse, at en efterfølgende kontrol af hampeplantager i lukkede miljøer ikke vil være tilstrækkelig til at beskytte almenvellets

[45] – Hammarsten-dommen, præmis 31, og dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 26).

[46] – Dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 28).

[47] – Dom af 3.3.2011, Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, præmis 42), og af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 37), samt dommen i sagen BS og CA (Markedsføring af cannabidiol (CBD)), præmis 87.

interesser. Efter myndighedernes opfattelse er disse kontrolforanstaltninger beregnet på hamp, der dyrkes i det fri, og ikke på hamp, der dyrkes i lukkede miljøer, og hvis vækst- og blomstringscyklusser varierer [48].

93. Metode A for prøveudtagning til bestemmelse af THC-indholdet er som nævnt fastsat i bilag III til delegeret forordning nr. 639/2014 [49] med følgende specifikationer:

– Punkt 2.1 (»Prøver«): »[…] Af en population af en given hampesort udtages en del på 30 cm, der indeholder mindst én hunblomsterstand for hver udvalgt plante. Prøveudtagning udføres i perioden fra 20 dage efter blomstringens begyndelse til 10 dage efter dens afslutning.«

– Punkt 2.2 (»Undersøgelsesgrundlag«): »For hver mark består prøven af en prøveudtagning fra 50 planter.«

94. Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere denne omstændighed, såvel som de øvrige omstændigheder, der har indvirkning på den restriktive nationale foranstaltnings forholdsmæssighed (og følgelig på bedømmelsen af foreneligheden heraf med EU-retten), om end Domstolen kan forsyne den med retningslinjer herfor.

95. For det første bestrides det ikke, at narkotika (herunder stoffer baseret på hamp, såsom cannabis) er skadelige, hvorfor det er forbudt at forhandle dem. Et strengt kontrolleret salg med henblik på en anvendelse til medicinske eller videnskabelige formål er imidlertid tilladt [50].

96. Derfor kan den almene interesse i at beskytte borgernes sundhed begrunde en national foranstaltning, der forbyder dyrkning af hamp, såfremt planterne anvendes til fremstilling af narkotiske stoffer, som f.eks. cannabis fremstillet på basis af THC.

97. For det andet fremgår det af de af Biohemp tilvejebragte oplysninger, at den hampesort, der plantes i et lukket miljø med hydroponiske systemer, har et THC-indhold, som ikke overskrider 0,2%. Biohemp har anført, at indendørs dyrkning med hydroponiske systemer medfører en forøgelse af plantens CBD-indhold, men ikke af THC-niveauet. Ifølge de rumænske myndigheder peger nogle undersøgelser i retning af, at THC-niveauet ligeledes kan stige, og der findes på nuværende tidspunkt ingen fyldestgørende analyser, der bekræfter det modsatte.

98. Som Kommissionen har anført i retsmødet, må planterne, såfremt der er tale om de hampesorter, der er tilladt til dyrkning i EU, ikke have et THC-niveau, som overstiger 0,2%, selv i tilfælde af tilsåning i lukkede miljøer med hydroponiske systemer.

99. Med forbehold af de efterprøvelser, der måtte blive foretaget på grundlag af solide videnskabelige undersøgelser, lader det til, at et højt CBD-niveau i en given hampeplante medfører et lavere THC-niveau, hvorfor den pågældende plante ikke vil være egnet til produktion af narkotika. I det foreliggende tilfælde vil risikoen for en forøgelse af THC-niveauet således kunne udelukkes, om end det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve dette.

[48] – Den rumænske regering har i retsmødet fastholdt, at en tilpasning af sådanne kontrolforanstaltninger til hampedyrkning i lukkede miljøer er forbundet med logistiske vanskeligheder, eftersom blomstringscyklusserne afviger fra de sædvanlige udendørs cyklusser.

[49] – Som ændret ved delegeret forordning 2017/1155.

[50] – Dom af 16.12.2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, præmis 36), og dommen i sagen BS og CA (Markedsføring af cannabidiol (CBD)), præmis 59.

100. Den cannabinoid, der har vist sig at blive forøget ved indendørs dyrkning af industrielle hampesorter ved hjælp af et hydroponisk system, er ifølge de tilgængelige oplysninger CBD.

101. Domstolen har imidlertid allerede haft lejlighed til at præcisere, at CBD, henset til den nuværende videnskabelige viden, ikke indeholder et psykoaktivt stof[51]. CBD bør derfor ikke kvalificeres som et narkotisk middel i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i De Forenede Nationers konvention om ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer, undertegnet i Wien den 20. december 1988[52], som alle medlemsstaterne såvel som Unionen har tiltrådt[53].

102. Såfremt dyrkningen af industrihamp i lukkede miljøer med hydroponiske systemer alene øger planternes CBD-indhold, og ikke deres (lovlige) THC-indhold, kan en medlemsstat ikke uden videre begrunde sin begrænsning i hensynet til beskyttelsen af den offentlige sundhed. Henset til den nuværende videnskabelige viden er CBD som nævnt ikke »et narkotisk middel i enkeltkonventionens forstand«[54].

103. For det tredje kan en national foranstaltning, der begrænser produktionen af industrihamp i lukkede miljøer ved hjælp af hydrokultur, alene bestå en bedømmelse af forholdsmæssigheden, såfremt den anvendes på en sammenhængende og systematisk måde.

104. Det blev i retsmødet diskuteret, hvorvidt kravene om sammenhæng og systematik er opfyldt i forbindelse med forbuddet i Rumænien. Biohemp har anført, at denne type dyrkning af hamp er tilladt i nogle af medlemsstatens provinser (Constanța, Dâmbovița og Sibiu). Desuden har myndighederne i tidligere høstår angiveligt givet Biohemp tilladelse til at dyrke hamp i det lukkede og dertil indrettede miljø ved hjælp af hydrokultur i netop provinsen Alba (Rumænien)[55]. Den rumænske regering har bestridt denne påstand, og uenigheden vedrørende dette spørgsmål er ikke blevet løst.

105. Det tilkommer under alle omstændigheder den forelæggende ret at efterprøve, om den nationale restriktive foranstaltning anvendes på systematisk og sammenhængende vis på det rumænske territorium.

106. Endelig kræver proportionalitetsprincippet en undersøgelse af, om der findes et mindre restriktivt alternativ til et generelt forbud mod dyrkning af hamp i lukkede miljøer med henblik på at nå det mål om beskyttelse af den offentlige sundhed, som den rumænske stat forfølger.

107. I den forbindelse kunne der være anledning til at tillade denne form for dyrkning af hamp under forudsætning af en streng kontrol, der sikrer, at THC-indholdet af den dyrkede hamp ikke overstiger 0,2%. De vanskeligheder, der ifølge den rumænske regering er forbundet med gennemførelsen af disse kontroller, kunne muligvis løses ved, blandt andre foranstaltninger (ud

[51] – Dommen i sagen BS og CA (Markedsføring af cannabidiol (CBD)), præmis 75.

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

[53] – Enkeltkonventionen om narkotiske midler af 1961, som ændret ved protokollen af 1972 om ændring af enkeltkonventionen om narkotiske midler af 1961, undertegnet i New York den 30.3.1961 (*United Nations Treaty Series*, bind 520, nr. 7515). Jf. dommen i sagen BS og CA (Markedsføring af cannabidiol (CBD)), præmis 76.

[54] – – Dommen i sagen BS og CA (Markedsføring af cannabidiol (CBD)), præmis 76.

[55] – Ifølge Biohemps oplysninger omfattede den tilladelse til dyrkning af hamp, som provinsmyndigheden gav i 2020, den 400 m^2 store hal, som var blevet renoveret og anvendt som et beskyttet dyrkningsområde, og som kan sidestilles med et væksthus. Den rumænske regering har i retsmødet tilbagevist dette argument med den begrundelse, at der var blevet ansøgt om tilladelse til dyrkning af 3 500 kvadratmeter, uden at det var blevet præciseret, at hallen befandt sig på dette område.

over indhentning af den påkrævede tilladelse), at anvende de i delegeret forordning nr. 639/2014 omhandlede stikprøvekontroller til måling af THC-niveauet på hamp, der dyrkes i lukkede miljøer.

108. Kort sagt er artikel 32, stk. 6, i forordning nr. 1307/2013 til hinder for en national lovgivning, som forbyder dyrkning af hampesorter med et THC-indhold på under 0,2%, når den anvendte dyrkningsteknik (i lukkede miljøer udstyret med hydrokultur) medfører en betydelig stigning i deres CBD-indhold, medmindre denne lovgivning er egnet til at sikre opfyldelsen af formålet om beskyttelse af den offentlige sundhed og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette.

V. Forslag til afgørelse

109. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at spørgsmålet fra Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia, Rumænien) besvares således:

»Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og (EF) nr. 73/2009, samt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007,

skal fortolkes således, at

– i henhold til artikel 4, stk. 1, litra e) og f), i forordning nr. 1307/2013 kan arealer, der anvendes til dyrkning af hamp (Cannabis sativa L.) i lukkede miljøer udstyret med hydroponiske systemer, kvalificeres som landbrugsarealer

– artikel 32, stk. 6, i forordning nr. 1307/2013 som udgangspunkt er til hinder for en national lovgivning, som forbyder dyrkning af hampesorter med et indhold af tetrahydrocannabinol (THC) på under 0,2%, når den anvendte dyrkningsteknik (i lukkede miljøer udstyret med hydroponiske systemer) medfører en betydelig stigning i deres indhold af cannabidiol (CBD), medmindre denne lovgivning er egnet til at sikre opfyldelsen af formålet om beskyttelse af den offentlige sundhed og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette, hvilket det tilkommer den forelæggende at tage stilling til.«