Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 21. marca 2024 [1]

Zadeva C-793/22

Biohemp Concept SRL
proti
Direcția pentru Agricultură Județeană Alba

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Curtea de Apel Alba Iulia (višje sodišče v Albi Iulii, Romunija))

„Predhodno odločanje – Skupna kmetijska politika – Uredbi (EU) št. 1307/2013 in 1308/2013 – Gojenje konoplje – Pojem kmetijske površine – Izključitev zemljišč, na katerih so kmetijske živinorejske zgradbe ali naprave za potrebe kmetijske proizvodnje – Prepoved hidroponskega gojenja konoplje v zaprtih prostorih – Povečanje vsebnosti kanabidiola (CBD) v konoplji – Varovanje javnega zdravja“

1. Gojenje konoplje je v okviru skupne kmetijske politike (v nadaljevanju: SKP) dovoljeno z omejitvami, katerih namen je zagotoviti, da se sejejo samo sorte, ki zaradi nizke vsebnosti psihoaktivnih kanabinoidov niso primerne za proizvodnjo marihuane in podobnih drog.

2. Sodišče mora v okviru tega predloga za sprejetje predhodne odločbe odločiti, ali je ukrep, ki so ga sprejeli romunski organi in ki preprečuje hidroponsko gojenje konoplje v posebej prirejenih zaprtih prostorih, združljiv s pravom Unije.

[1] Jezik izvirnika: španščina.

I. Pravni okvir

A. Pravo unije

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

3. V uvodni izjavi 28 je navedeno:

„Za konopljo bi bilo treba ohraniti posebne ukrepe, s katerimi se zagotovi, da se nezakonite kmetijske rastline ne morejo skriti med kmetijske rastline, upravičene do osnovnega plačila, kar bi lahko škodljivo vplivalo na trg konoplje. Zato bi bilo treba plačila še naprej dodeljevati le za površine, posajene s sortami konoplje, pri katerih obstajajo določena zagotovila glede vsebnosti psihotropnih snovi.“

4. Člen 4, naslovljen „Opredelitev pojmov in z njimi povezane določbe“, določa:

„1. V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(c) ‚kmetijska dejavnost‘ pomeni:

(i) proizvodnjo, rejo ali gojenje kmetijskih proizvodov, vključno z žetvijo, molžo, vzrejo živali in kmetijsko rejo živali,

[…]

(d) ‚kmetijski proizvodi‘ pomenijo proizvode iz Priloge I k Pogodbama, z izjemo ribiških proizvodov, ter bombaž;

(e) ‚kmetijska površina‘ pomeni katero koli površino, ki se uporablja kot orno zemljišče, trajno travinje in trajni pašnik ali trajni nasad;

(f) ‚orno zemljišče‘ pomeni zemljišče, ki se obdeluje za namene pridelave kmetijskih rastlin, ali območja, ki so na voljo za pridelavo kmetijskih rastlin, pa so neobdelana, vključno s površinami pod praho v skladu s členi 22, 23 in 24 Uredbe (ES) št. 1257/1999, členom 39 Uredbe (ES) št. 1698/2005 ter členom 28 Uredbe (EU) št. 1305/2013, ne glede na to, ali gre za zemljišče pod rastlinjaki ali s pritrjeno ali premično zaščito;

[…]“

5. Člen 32, naslovljen „Aktiviranje plačilnih pravic“, določa:

„1. Podpora na podlagi sheme osnovnega plačila se kmetom odobri s prijavo v skladu s členom 33(1) ob aktiviranju plačilne pravice na upravičeni hektar v državi članici, v kateri je bila dodeljena. […]

[2] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL 2013, L 347, str. 608).

2. V tem naslovu ‚upravičeni hektar' pomeni:

(a) vsako kmetijsko površino kmetijskega gospodarstva, vključno s površinami, ki 30. junija 2003 niso bile v dobrem kmetijskem stanju v državah članicah, ki so 1. maja 2004 pristopile k Uniji in se ob pristopu odločile, da bodo uporabljale shemo enotnega plačila na površino, ki se uporablja za kmetijske dejavnosti ali ki se, kadar se površina uporablja tudi za nekmetijske dejavnosti, pretežno uporablja za kmetijske dejavnosti; […]

[…]

3. Za namene točke (a) odstavka 2:

(a) se, kadar se kmetijska površina kmetijskega gospodarstva uporablja tudi za nekmetijske dejavnosti, za zadevno površino šteje, da se uporablja predvsem za kmetijske dejavnosti, če se kmetijske dejavnosti lahko izvajajo, ne da bi bile bistveno ovirane zaradi intenzivnosti, narave, trajanja in časovne razporeditve nekmetijskih dejavnosti;

(b) lahko države članice sestavijo seznam površin, ki se uporabljajo predvsem za nekmetijske dejavnosti.

Države članice določijo merila za izvajanje tega odstavka na svojem ozemlju.

4. Površine se štejejo za upravičene hektarje, če ustrezajo opredelitvi upravičenega hektara v celotnem koledarskem letu, razen v primeru višje sile ali izjemnih okoliščin.

[…]

Za površine, ki se uporabljajo za proizvodnjo konoplje, se šteje, da so upravičeni hektarji le, če vsebnost tetrahidrokanabinola pri uporabljenih sortah ne presega 0,2 %."

2. Uredba (EU) št. 1308/2013[3]

6. Člen 1 te uredbe, naslovljen „Področje uporabe", določa:

„1. S to uredbo se vzpostavlja skupna ureditev trgov za kmetijske proizvode, kar pomeni vse proizvode iz Priloge I k Pogodbama, z izjemo ribiških proizvodov in proizvodov iz ribogojstva, kot so opredeljeni v zakonodajnih aktih Unije na področju skupne ureditve trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva.

2. Kmetijski proizvodi, kot so opredeljeni v odstavku 1, se razdelijo v naslednje sektorje, kot so navedeni v ustrezni delih seznama iz Priloge I:

[…]

(h) lan in konoplja, del VIII;

[…]"

[3] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 (UL 2013, L 347, str. 671).

7. V delu VIII Priloge I, naslovljene „Seznam proizvodov iz člena 1(2)“, je pod oznako KN 5302 navedena „Prava konoplja (*Cannabis sativa L.*)“.

8. Člen 189, naslovljen „Uvoz konoplje“, določa:

„1. Naslednji proizvodi se lahko uvozijo v Unijo samo, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

(a) surova prava konoplja, ki spada pod oznako KN 5302 10 00, ki izpolnjuje pogoje iz člena 32(6) in člena 35(3) Uredbe (EU) št. 1307/2013;

(b) semena sort konoplje za setev, ki spadajo pod oznako KN ex 1207 99 20, ki jih spremlja dokazilo, da vsebnost tetrahidrokanabinola zadevne sorte ne presega vrednosti, ki je določena v skladu s členom 32(6) in členom 35(3) Uredbe (EU) št. 1307/2013;

(c) semena konoplje, ki niso namenjena setvi in spadajo pod oznako KN 1207 99 91 ter jih uvažajo le uvozniki, ki jim je dovoljenje izdala država članica, da se zagotovi, da takšna semena niso namenjena za setev.

2. Ta člen se uporablja brez poseganja v bolj omejevalna pravila, ki jih sprejmejo države članice skladno s Pogodbo PDEU in obveznostmi iz Sporazuma STO o kmetijstvu.“

B. Romunsko pravo

1. Zakon 18/1991 o zemljiški posesti[4]

9. Člen 2(a) tega zakona določa:

„Glede na namembnost so zemljišča:

(a) kmetijska zemljišča:

– obdelovalna kmetijska zemljišča – orna zemljišča, vinogradi, sadovnjaki, trsnice in sadne drevesnice, nasadi hmelja in murve, pašniki, travniki, rastlinjaki, tople grede, setvene grede in druge podobne strukture;

– zemljišča z gozdno vegetacijo, če niso del gospodarjenja z gozdovi, pogozdeni pašniki;

– zemljišča, na katerih so kmetijske živinorejske zgradbe in naprave, ribogojnice in obrati za izboljševanje tal, poljske poti in poti za kmetijsko gospodarjenje, skladiščne ploščadi in skladiščni prostori za potrebe kmetijske proizvodnje;

– nezasajene površine, ki jih je mogoče obdelati in uporabiti za kmetijsko proizvodnjo“.

[4] Legea nr. 18/1991, din 19 februarie 1991, a fondului funciar (zakon št. 18/1991 z dne 19. februarja 1991 o zemljiški posesti) (Monitorul Oficial al României, del I, št. 1 z dne 5. januarja 1998), kakor je bil spremenjen. V nadaljevanju: zakon 18/1991.

2. Zakon 339/2005 [5]

10. Člen 12 določa:

„1. Gojenje rastlin, ki vsebujejo snovi, ki so predmet nadzora v skladu z nacionalno zakonodajo, je dovoljeno le, če se pridelujejo v industrijske namene, za pridelavo stebel, vlaken, semen in olja, v medicinske in znanstvene namene, ter le na podlagi dovoljenja, ki ga v skladu z letnimi ocenami, določenimi v členu 42(1)(e) tega zakona in v pravilniku za izvajanje tega zakona, po pooblastilu Ministerul agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale (ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in razvoj podeželja, Romunija) izda direkcija za kmetijstvo in razvoj podeželja, pristojna za posamezno okrožje oziroma za občino Bukarešta.

[…]

4. Pridelovalci konoplje in opijskega maka, ki so imetniki dovoljenja, na svojih zemljiščih posejejo samo semena sort, vpisanih v Catalogul oficial al soiurilor și hibrizilor de plante de cultură din România (uradni katalog domačih in hibridnih sort kmetijskih rastlin Romunije) ali skupne kataloge sort poljščin Evropskih skupnosti in pridelanih v obratih, ki imajo dovoljenje ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in razvoj podeželja, ki jim ga je izdal območni organ za nadzor in certificiranje semen.“

3. Pravilnik o izvajanju zakona 339/2005 [6]

11. Člen 4(5)(b) določa:

„Pridelovalci za pridobitev dovoljenja za gojenje rastlin, ki vsebujejo narkotične in psihotropne snovi ter se pridelujejo za uporabo v industriji in/ali prehrani, na znanstvenem ali tehničnem področju ali za pridelavo semen, vložijo vlogo pri direkciji za kmetijstvo, pristojni za posamezno okrožje oziroma za občino Bukarešta […]. Vlogi za dovoljenje se glede na namen izdaje dovoljenja priložijo izvirniki in kopije naslednjih listin:

[…]

(b) lastniške listine, zapisnikov/potrdil o posesti ali drugih listin, iz katerih je razvidna pravica do zakonite uporabe zadevne površine kmetijskega zemljišča;

[…]“

[5] Legea nr. 339 din 29 noiembrie 2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (Monitorul Oficial al României, del I, št. 1095, z dne 5. decembra 2005) (zakon št. 339 z dne 29. novembra 2005 o pravni ureditvi rastlin, snovi in pripravkov z narkotičnimi in psihotropnimi učinki). V nadaljevanju: zakon 339/2005.

[6] Normele metodologice din 22 decembrie 2006 de aplicare a prevederilor Legii nr. 339/2005 privind regimul juridic al plantelor, substanțelor și preparatelor stupefiante și psihotrope (pravilnik z dne 22. decembra 2006 o izvajanju določb zakona št. 339/2005 o pravni ureditvi rastlin, snovi in pripravkov z narkotičnimi in psihotropnimi učinki), ki je bil odobren z uredbo vlade št. 1915/2006 (Monitorul Oficial al României, del I, št. 18, z dne 11. januarja 2007), s spremembami. V nadaljevanju: pravilnik o izvajanju zakona 339/2005.

II. Dejansko stanje, spor in vprašanja za predhodno odločanje

12. Družba Biohemp Concept SRL (v nadaljevanju: Biohemp) je 14. januarja 2021 pri Direcția pentru Agricultură Județeană Alba (direkcija za kmetijstvo okrožja Alba) (v nadaljevanju: okrožni organ) zaprosila za dovoljenje za gojenje konoplje (*Cannabis sativa L.*) na površini 0,54 ha.

13. Okrožni organ je 27. januarja 2021 izdal dovoljenje za površino samo 0,50 ha. Po drugi strani pa je zavrnil izdajo dovoljenja za preostalo površino 0,04 ha, ker ni šlo za kmetijsko zemljišče, temveč za živinorejski objekt, ki ni izpolnjeval zahtev iz člena 4(5)(b) pravilnika o izvajanju zakona 339/2005.

14. Družba Biohemp je zoper odločbo z dne 27. januarja 2021 vložila upravno pritožbo, ki jo je okrožni organ 17. februarja 2021 zavrnil.

15. Družba Biohemp je 13. aprila 2021 pri Tribunalul Alba (okrožno sodišče v Albi, Romunija) vložila tožbo, s katero je predlagala izdajo dovoljenja za celotno površino 0,54 ha.

16. Prvostopenjsko sodišče je zavrnilo tožbo družbe Biohemp, pri čemer je v bistvu navedlo trditve v zvezi z uporabo nacionalnih predpisov.[7]

17. Družba Biohemp je pri Curtea de Apel Alba Iulia (višje sodišče v Albi Iulii, Romunija) vložila pritožbo, v kateri je opozorila na nekatere upoštevne točke, in sicer, da želi v zaščitenem prostoru, velikem 400 m^2, hidroponsko gojiti konopljo, katere dovoljena vsebnost tetrahidrokanabinola[8] ne presega 0,2 %.

18. Družba Biohemp v zvezi s tem navaja, da je mogoče z gojenjem konoplje v zaščitenih prostorih pridelati rastline z vsebnostjo kanabidiola[9], ki znaša od 12 do 14 %, medtem ko je vsebnost CBD pri konoplji, gojeni na prostem (na kmetijskih zemljiščih), največ 1 %. Predelovalci konoplje naj bi raje odkupovali konopljo, ki se goji v zaščitenih prostorih, saj naj bi imela veliko večjo vsebnost CBD.

19. Na podlagi teh elementov se vložena pritožba opira na pritožbene razloge tako v zvezi z nacionalnim pravom[10] kot s pravom Unije. V zvezi z zadnjenavedenim družba Biohemp poleg sklicevanj na sodno prakso, ki jih vsebuje,[11] navaja, da noben predpis Unije ne zahteva, da se konoplja goji le na prostem, kar naj bi pomenilo, da je dovoljeno tudi gojenje konoplje v zaščitenih prostorih, to je v rastlinjakih, toplih gredah in podobnih strukturah. Okrožni organ

[7] Po mnenju prvostopenjskega sodišča ni bilo pomembno, da družba Biohemp uporablja celotno površino 0,54 ha, vpisano v register kmetijskih gospodarstev, ker se veljavni predpisi nanašajo na zakonito uporabo „površine kmetijskega zemljišča“. Gospodarskega poslopja naj ne bi bilo mogoče enačiti s kmetijskim zemljiščem v smislu člena 4(5)(b) pravilnika o izvajanju zakona 339/2005. Ta člen naj se ne bi nanašal na „kmetijska“ zemljišča, temveč *stricto sensu* na obdelovalna kmetijska zemljišča iz prve alinee člena 2(a) zakona 18/1991.

[8] V nadaljevanju: THC.

[9] V nadaljevanju: CBD.

[10] Po mnenju družbe Biohemp zakon 339/2005 ne določa nobenih omejitev glede tega, kje se lahko goji konoplja. Pravilnik o njegovem izvajanju naj se ne bi skliceval na pojem obdelovalnega kmetijskega zemljišča, ampak le na pojem kmetijskega zemljišča. Iz tega naj bi izhajalo, da je pravilna razlaga pojma kmetijskega zemljišča *in extenso*, v smislu zemljišča, ki se uporablja v kmetijske namene, kot je določeno v členu 2(a) zakona št. 18/1991. Poleg tega, čeprav je bilo 400 m^2 veliko gospodarsko poslopje ob izgradnji in vpisu v zemljiško knjigo namenjeno živinoreji, naj bi bilo zdaj prenovljeno in se uporabljalo kot zaščiten prostor za gojenje rastlin. To naj bi bilo razvidno iz potrdila o vpisu v register kmetijskih gospodarstev, ki ga je izdala občina Pianu (Romunija).

[11] Družba Biohemp se sklicuje na sodbi z dne 16. januarja 2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, v nadaljevanju: sodba Hammarsten), in z dne 19. novembra 2020, B S in C A (Trženje kanabidiola – CBD) (C-663/18, EU:C:2020:938, v nadaljevanju: sodba B S in C A (Trženje kanabidiola – CBD)) ter sklep z dne 11. julija 2008, Babanov (C-207/08, EU:C:2008:407).

naj bi s tem, da gojenje konoplje omejuje zgolj na pridelavo na polju, odrekel priznanje sektorju, ki ga je Evropska komisija že sprejela, in romunskim kmetom tako onemogočil dostop do notranjega trga, kar naj bi bilo v nasprotju s PDEU.

20. Okrožni organ nasprotuje zahtevku družbe Biohemp, pri čemer prav tako navaja trditve na podlagi nacionalnega prava [12] in prava Unije. V zvezi z zadnjenavedenimi v bistvu trdi, da:

– je konoplja, katere vsebnost THC je nižja od 0,2 %, ki se prideluje v Romuniji in je pod nadzorom ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in razvoj podeželja, poljščina, ki se prideluje v skladu s tehnologijo pridelave na polju in ob upoštevanju znanstvene literature, pri čemer se zagotavljajo ustrezni pogoji za gojenje te rastline z vidika podnebja in tal;

– iz postopka A, ki se uporablja pri vzorčenju za določitev vsebnosti THC, kakor je določen v Prilogi III, točki 2.1 („Vzorci“) in 2.2 („Velikost vzorca“), k Delegirani uredbi Komisije (EU) št. 639/2014, [13] izhaja, da se konoplja goji na polju.

21. V teh okoliščinah je Curtea de Apel Alba Iulia (višje sodišče v Albi Iulii, Romunija) Sodišču predložilo to vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali je treba Uredbo št. 1307/2013, Uredbo št. 1308/2013 ter člene 35, 36 in 38 PDEU razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki prepoveduje hidroponsko gojenje konoplje (*Cannabis sativa*) v posebej prirejenih zaprtih prostorih?“

III. Postopek pred Sodiščem

22. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je na Sodišče prispel 29. decembra 2022.

23. Pisna stališča sta predložili romunska vlada in Evropska komisija. [14] Obe, pa tudi družba Biohemp, so se udeležile obravnave 25. januarja 2024.

[12] Veljavni predpisi naj bi za izdajo dovoljenja zahtevali predložitev dokumentov v zvezi z obdelovalnimi kmetijskimi zemljišči, in ne stavbami. Pojem „kmetijsko zemljišče“ naj bi bilo treba razlagati *stricto sensu*, torej kot obdelovalna kmetijska zemljišča v smislu zakona št. 18/1991. Če bi se razlagal *in extenso*, naj bi bilo konopljo mogoče gojiti tudi na drugih kategorijah zemljišč, namenjenih kmetijstvu, na gozdnih ali nerodovitnih zemljiščih, kar pa naj ne bi bilo mogoče. Kmetijska zemljišča naj bi se namreč razlikovala od zemljišč, na katerih so zgradbe in naprave, ki se uporabljajo za živinorejo, saj naj bi ta zemljišča spadala v podkategorijo zemljišč, namenjenih kmetijstvu.

[13] Delegirana uredba Komisije z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi pravil za neposredna plačila kmetom v podpornih shemah v okviru skupne kmetijske politike ter o spremembi Priloge X k navedeni uredbi (UL 2014, L 181, str. 1). Priloga III (naslovljena „Metoda Unije za kvantitativno določitev vsebnosti Δ9-tetrahidrokanabinola pri sortah konoplje“) je bila vključena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2017/1155 z dne 15. februarja 2017 o spremembi Delegirane uredbe (EU) št. 639/2014 glede kontrolnih ukrepov v zvezi s pridelovanjem konoplje ter o spremembi Priloge X k Uredbi (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2017, L 167, str. 1).

[14] Okrožni organ je pisno stališče predložil po izteku roka, zato ga je Sodišče zavrnilo.

IV. Presoja

A. Dopustnost

24. Romunska vlada trdi, da vprašanje za predhodno odločanje ni dopustno v delu, v katerem se nanaša na razlago členov 35 in 36 PDEU. V utemeljitev svojega ugovora se sklicuje na sodno prakso Sodišča v zvezi s povsem notranjimi položaji [15] in na to, da v predložitveni odločbi ni pojasnil o povezavi med tema členoma in sporom.

25. Po mnenju Sodišča je splošno pravilo, da se določbe Pogodbe DEU na področju temeljnih svoboščin načeloma ne uporabljajo za položaj, v katerem so vsi elementi omejeni na samo eno državo članico. [16] Vendar obstajajo štiri izjeme od tega splošnega pravila, v katerih je mogoče zaprositi za razlago pravil prava Unije, tudi če gre za notranji položaj. Značilnosti teh izjem so navedene v sodbi Ullens de Schooten [17] in jih tukaj ni treba prepisovati.

26. Da bi Sodišče olajšalo razlago prava Unije v primeru povsem notranjega položaja, zahteva, da se v predlogu za sprejetje predhodne odločbe navedejo konkretni elementi, ki omogočajo ugotovitev povezave med predmetom ali okoliščinami spora, v katerem so vsi elementi omejeni na eno državo članico, in pravili prava Unije, katerih razlaga se zahteva.

27. Predložitveno sodišče mora tako navesti, zakaj med tem sporom, kljub njegovi povsem notranji naravi, in določbami prava Unije v zvezi s temeljnimi svoboščinami obstaja povezava, zaradi katere je razlaga, ki se zahteva v okviru predhodnega odločanja, potrebna za rešitev tega spora. [18]

28. Teoretično bi lahko bila v tej zadevi kršena svoboda ustanavljanja (romunska ureditev prepoveduje opravljanje neodvisne gospodarske dejavnosti pridelovalca konoplje v zaprtih prostorih) in prost pretok blaga (družba Biohemp na teh območjih ne bi mogla pridelovati konoplje za izvoz v druge države članice, kjer obstaja povpraševanje po tem proizvodu).

29. Vendar predložitvena odločba ne vsebuje ustrezne obrazložitve glede potrebe po razlagi členov 35 in 36 PDEU (niti člena 49 PDEU o svobodi ustanavljanja). Predložitveno sodišče je zgolj navedlo, da družba Biohemp trdi, da je sklenila pogodbe o prodaji svoje konoplje s predelovalnimi podjetji s sedežem v drugih državah članicah.

30. V teh okoliščinah Sodišče predložitvenemu sodišču ne more dati razlage členov 35 in 36 PDEU, ki bi bila koristna za rešitev spora, [19] zato je vprašanje za predhodno odločanje v delu, ki se nanaša nanju, nedopustno.

31. Romunska vlada se sklicuje na isto nedopustnost tudi v zvezi z razlago člena 38 PDEU, vendar njenega ugovora ni mogoče sprejeti.

[15] Sodba z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, točka 55). V nadaljevanju: sodba Ullens de Schooten.

[16] Sodbi Ullens de Schooten (točka 47) in z dne 18. januarja 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, točka 50).

[17] Sodba Ullens de Schooten (točke od 50 do 53). Glej tudi sodbo z dne 20. septembra 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, točka 20).

[18] Sodbi Ullens de Schooten (točki 54 in 55) in z dne 2. marca 2023, Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146, točki 50 in 51).

[19] Sodbi z dne 19. aprila 2018, Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, točka 22), in z dne 2. septembra 2021, Irish Ferries (C-570/19, EU:C:2021:664, točka 133).

32. Člen 38 PDEU je prva od določb primarnega prava, ki urejajo SKP, katere cilji so določeni v členu 39 PDEU. Za razliko od zgoraj navedenih členov sta ta člena upoštevna za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, saj pomenita referenčni okvir, na podlagi katerega je treba razlagati uredbi št. 1307/2013 in št. 1308/2013, o katerih sprašuje predložitveno sodišče. Za namene uporabe pravil SKP ni pomembno, ali gre za povsem notranji položaj.

33. Družba Biohemp je na obravnavi trdila, da je zaprosila za dovoljenje za gojenje konoplje na površini 0,54 ha[20], vendar je priznala, da ni zaprosila za neposredno plačilo, določeno z Uredbo št. 1307/2013.

34. Glede na to priznanje se postavlja vprašanje, ali je za rešitev spora potrebno, da Sodišče razlaga določbe Uredbe št. 1307/2013, ki določa neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru SKP, tako kot želi predložitveno sodišče.

35. Nacionalno sodišče mora načeloma presoditi, ali so vprašanja, ki jih postavlja, potrebna za rešitev spora.[21] Vendar jih lahko Sodišče zavrne kot nedopustna, če meni, da so hipotetična ali nepomembna za ta namen.[22]

36. V skladu z romunsko ureditvijo je za sejanje konoplje potrebno dovoljenje, ker ta proizvod v večji ali manjši meri vsebuje narkotične snovi, ki lahko vodijo v proizvodnjo prepovedanih drog. Določbe Uredbe 1307/2013 bi se uporabljale za dovoljenje, če bi družba Biohemp hkrati ali pozneje zaprosila za neposredno plačilo za svoje kmetijsko gospodarstvo.

37. Če pa podjetje, ki zaprosi za dovoljenje za pridelavo, ne zahteva neposrednega plačila na podlagi Uredbe št. 1307/2013, bi bilo mogoče trditi, da se ta uredba ne uporablja in da njena razlaga ni koristna za rešitev spora. Načeloma bi bil torej predlog za sprejetje predhodne odločbe nedopusten, kar zadeva razlago te uredbe.

38. Vendar bi se Sodišče lahko izognilo taki ugotovitvi nedopustnosti in predložitvenemu sodišču podalo razlago Uredbe št. 1307/2013, če bi ugotovilo, da obstaja *nujna* povezava med vlogo za izdajo dovoljenja za gojenje konoplje in materialnopravno ureditvijo iz te uredbe.

39. Da bi prišli do te rešitve, je treba, kot bom pojasnil v nadaljevanju, šteti, da se pogoji za dostop do neposrednega plačila za pridelavo konoplje uporabljajo za dovoljenje za pridelavo, tudi *če pridelovalec ne zaprosi za to plačilo*, saj gre za rastlino s sortami, iz katerih je mogoče proizvajati prepovedane droge, katere gojenja ni mogoče izvajati svobodno in brez nadzora uprave.

40. Zavedam se, da takšne povezave ni lahko sprejeti, vendar po mojem mnenju ni druge možnosti, da se vprašanje za predhodno odločanje razglasi za dopustno v zvezi z razlago Uredbe št. 1307/2013. Za primer, da bo tudi Sodišče presodilo tako, se bom izrekel o tej uredbi.

[20] Kot je bilo že navedeno, je pokrajinski organ izdal dovoljenje le za zemljišče (0,50 ha) na prostem, ne pa tudi za zaprto površino (0,04 ha), ki je prirejena za gojenje konoplje v notranjosti s hidroponskim namakanjem.

[21] Nacionalno sodišče, ki odloča o sporu, mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki jo bo izdalo, ter ob upoštevanju posebnosti zadeve presoditi nujnost in upoštevnost vprašanj, ki jih postavi Sodišču (sodbe z dne 26. maja 2011, Stichting Natuur en Milieu in drugi, od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, točka 47; z dne 9. septembra 2015, X in van Dijk, C-72/14 in C-197/14, EU:C:2015:564, točka 57, in z dne 12. maja 2021, Altenrhein Luftfahrt, C-70/20, EU:C:2021:379, točka 25).

[22] Sodišče je že večkrat poudarilo, da je postopek, uveden s členom 267 PDEU, instrument sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, s katerim prvo zagotavlja drugim razlago prava Unije, ki jo potrebujejo za rešitev sporov, o katerih odločajo, ter da namen predhodnega odločanja ni oblikovanje posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih, temveč dejanska potreba po učinkoviti rešitvi spora (sodbi z dne 22. marca 2022, Prokurator Generalny (Disciplinski senat vrhovnega sodišča - Imenovanje), C-508/19, EU:C:2022:201, točke od 60 do 62, in z dne 9. januarja 2024, G. in drugi (Imenovanje sodnikov splošnih sodišč na Poljskem), C-181/21 in C-269/21, EU:C:2024:1, točki 62 in 64).

41. Ker predložitveno sodišče prosi za razlago Uredbe št. 1308/2013, v katere členih 1(2)(h) in 189(2) se posebej obravnava pridelovanje konoplje, je predlog za sprejetje predhodne odločbe v zvezi s to uredbo vsekakor dopusten.

B. Vsebinska preučitev

42. Konoplja (*Cannabis sativa L.*) je vrsta iz družine *Cannabaceae*. Te rastline imajo visoko vsebnost različnih vrst fitokanabinoidov, koncentriranih v viskoznem soku, ki nastaja v žleznih strukturah, imenovanih trihomi.

43. Iz prejetih informacij [23] je razvidno, da sta najpomembnejša fitokanabinoida v konoplji THC (glavna psihoaktivna sestavina rastline, ki je narkotična) in CBD (ki ne velja za psihoaktivnega ali narkotičnega). Zdi se, da CBD poleg tega zmanjšuje psihoaktivne učinke THC.

44. Iz člena 38(3) PDEU v povezavi s Prilogo I k PDEU je razvidno, da se za konopljo uporablja SKP.

45. V skladu s členom 1(2)(h) Uredbe št. 1308/2013 je konoplja zajeta v skupni ureditvi trgov (v nadaljevanju: SUT) za kmetijske proizvode. V skladu s Prilogo I, del VIII, k tej uredbi je v sektor konoplje, ki se uporablja za proizvodnjo vlaken, vključena „Prava konoplja (*Cannabis sativa L.*), surova ali predelana, toda nepredena; predivo in odpadki prave konoplje (vključno z odpadki preje in razvlaknjenimi tekstilnimi surovinami)“.

46. V okviru SKP je dovoljeno le gojenje konoplje, ki ni primerna za proizvodnjo prepovedanih drog, z majhnim deležem THC. [24] Industrijska konoplja se uporablja v različne zakonite namene, ki prispevajo k doseganju ciljev evropskega zelenega dogovora. [25]

47. Kmetje, ki gojijo konopljo, so upravičeni do neposrednih plačil na površino (osnovno plačilo ali enotno plačilo na površino) [26] v okviru SKP, če izpolnjujejo: (a) *standardne pogoje* za upravičenost do neposrednih plačil iz Uredbe št. 1307/2013 in (b) *posebne dodatne zahteve*, s katerimi se zagotavlja, da se v okviru SKP ne podpira nezakonita pridelava konoplje:

– v zvezi s *standardnimi pogoji* je v tem sporu sporno, ali se lahko „posebej prirejen zaprt prostor“, namenjen hidroponskemu gojenju, opredeli kot „kmetijska površina“;

– v zvezi s *posebnimi dodatnimi zahtevami* se razprava osredotoča na vsebnost THC in CBD v konoplji, ki se goji hidroponsko v zaprtem prostoru.

48. Preden se posvetim vsakemu od teh dveh elementov, moram poudariti, da države članice ne smejo uvesti dodatnih omejitev za gojenje konoplje na podlagi člena 189(2) Uredbe št. 1308/2013.

[23] Tehnična presoja, ki je nujna za odgovor predložitvenemu sodišču, seveda izhaja iz spisa in stališč strank in bi morala odražati trenutno stanje znanstvenih spoznanj na tem področju. Niti ti sklepni predlogi niti prihodnja sodba Sodišča ne obsegajo več kot zgolj pravnih vidikov.

[24] Glej točko 83 in naslednje teh sklepnih predlogov.

[25] Uporablja se lahko kot tekstilno vlakno, podobno lanu, za proizvodnjo hrane za ljudi iz oluščenih konopljinih semen in krme za živali iz celih semen, za izdelavo konopljinega betona, konopljine volne in izolacijskih plošč iz konopljinih vlaken, ki se uporabljajo v gradbeništvu, za proizvodnjo papirja iz konopljinih vlaken, za proizvodnjo kozmetike (olja, losjoni ali šamponi) ter kot biogorivo. Glej podatke, ki jih je Komisija zagotovila na https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/hemp_sl.

[26] Države članice lahko pod določenimi pogoji odobrijo prostovoljno vezano podporo kmetom, ki gojijo konopljo, kot to trenutno velja v Franciji, na Poljskem in v Romuniji.

49. Ta določba državam članicam omogoča le, da uvedejo „bolj omejevalna pravila“ od tistih, ki so določena (v samem členu 189(1)) za uvoz konoplje iz tretjih držav. Taka možnost ne omogoča zaostritve notranjih pravil o pridelavi konoplje v nasprotju s pravili, določenimi s pravom Unije.

50. To potrjuje sodba Hammarsten[27], ki se nanaša na švedsko prepoved gojenja in posedovanja industrijske konoplje, zajete s sektorsko SUT. Sodišče je menilo, da je nacionalna prepoved neposredno vplivala na to SUT in kmetom s sedežem na Švedskem odvzela vsakršno možnost, da bi zaprosili za podporo, ki jo določa pravo Unije.

51. Iz sodbe Hammarsten in člena 189(1) Uredbe št. 1308/2013 je razvidno, da obstaja določena povezava med dovoljenjem za sejanje konoplje in upravičenostjo do neposrednih plačil SKP, predvidenih za to kmetijsko rastlino na podlagi Uredbe št. 1307/2013.

52. Člen 189(1) Uredbe št. 1308/2013 namreč dovoljuje uvoz surove prave konoplje v Unijo le, če so izpolnjeni pogoji iz člena 32(6) in člena 35(3) Uredbe št. 1307/2013.

53. Te pogoje (ki se načeloma zahtevajo za pridobitev neposrednih plačil za površine, posejane s to kmetijsko rastlino) je treba razumeti tako, da veljajo tudi za domačo pridelavo konoplje v Uniji. Z drugimi besedami, ti členi določajo omejitve za „zakonito“ gojenje konoplje v državah članicah, ne glede na to, ali proizvajalec zaprosi za neposredno plačilo za obdelano površino ali ne.

1. Pojem kmetijske površine

54. V skladu s členom 32(1) Uredbe št. 1307/2013 se „[p]odpora na podlagi sheme osnovnega plačila […] kmetom odobri […] ob aktiviranju plačilne pravice na upravičeni hektar […]“.

55. V skladu s členom 32(2)(a) iste uredbe pojem „upravičeni hektar“ pomeni „vsako kmetijsko površino kmetijskega gospodarstva, […] ki se uporablja za kmetijske dejavnosti ali ki se, kadar se površina uporablja tudi za nekmetijske dejavnosti, pretežno uporablja za kmetijske dejavnosti“.

56. Pojem „kmetijska površina“, kot je opredeljen v členu 4(1)(e) Uredbe št. 1307/2013, pomeni „katero koli površino, ki se uporablja kot orno zemljišče, trajno travinje in trajni pašnik ali trajni nasad“.

57. „Orno zemljišče“ je v členu 4(1)(f) Uredbe št. 1307/2013 opredeljeno kot „zemljišče, ki se obdeluje za namene pridelave kmetijskih rastlin, ali območja, ki so na voljo za pridelavo kmetijskih rastlin, pa so neobdelana, […] ne glede na to, ali gre za zemljišče pod rastlinjaki ali s pritrjeno ali premično zaščito“.

58. V skladu s členom 4(1)(c) Uredbe št. 1307/2013 „kmetijska dejavnost“ zajema „proizvodnjo, rejo ali gojenje kmetijskih proizvodov, vključno z žetvijo […]“, pri čemer se v skladu s točko (d) za „kmetijske proizvode“ štejejo „proizvod[i] iz Priloge I k Pogodbama […]“, vključno s konopljo.

[27] Sodba Hammarsten (točki 30 in 31). Sodišče je v izreku razsodilo, da je treba „uredbi Sveta (EGS) št. 1308/70 z dne 29. junija 1970 o skupni ureditvi trga za lan in konopljo, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 2826/2000 z dne 19. decembra 2000 o akcijah informiranja in promocije za kmetijske proizvode na notranjem trgu, in (EGS) št. 619/71 z dne 22. marca 1971 o določitvi splošnih pravil za dodelitev pomoči za lan in konopljo, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 1420/98 z dne 26. junija 1998,[…] razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, katere učinek je prepoved gojenja in posedovanja industrijske konoplje, na katero se nanašata ti uredbi“.

59. Opredelitev zemljišč za „orna“ in s tem za „kmetijske površine“ v smislu teh določb je odvisna od dejanske rabe teh zemljišč (tudi ob kršitvi nacionalnih določb o njihovi razvrstitvi [28]). [29]

60. Površine, upravičene do pomoči, morajo biti kmetijske površine in del kmetijskega gospodarstva ter se morajo uporabljati za kmetijske dejavnosti ali se morajo, če se uporabljajo tudi za druge dejavnosti, pretežno uporabljati za kmetijske dejavnosti. [30]

61. Menim, da je na podlagi navedenih določb uredb št. 1307/2013 in 1308/2013 ter sodne prakse Sodišča v zvezi s pojmom kmetijske površine mogoče trditi, da hidroponska pridelava konoplje v „posebej prirejenih zaprtih prostorih“ spada pod ta pojem.

62. Zaprt prostor, posebej prirejen za gojenje konoplje, je del zemljišča z nadzemnim objektom, ki je namenjen kmetijski dejavnosti, kot je gojenje konoplje. Kot sem pravkar navedel, so „orna zemljišča“ tista, ki se obdelujejo za namene pridelave kmetijskih rastlin, „ne glede na to, ali gre za zemljišče *pod rastlinjaki ali s pritrjeno ali premično zaščito*“. [31]

63. Tako kot *rastlinjak* ali drug podoben objekt (ki strogo gledano ni stavba v običajnem pomenu besede) tudi zaprt prostor, posebej prirejen za gojenje konoplje, vključuje *pritrjeno zaščito*, ki je nameščena nad zemljiščem, kar ne preprečuje njegove opredelitve kot kmetijske površine. Podobnost med rastlinjakom in gospodarskim poslopjem, prirejenim za hidroponsko gojenje konoplje, je očitna. Danes se rastlinjaki ne gradijo le s preprosto konstrukcijo iz žice in plastike, temveč se uporabljajo tudi drugi materiali in trdnejše konstrukcije, na primer iz polikarbonata ali stekla.

64. Kot potrjuje zgoraj navedena sodna praksa, je pomembno, da je površina (čeprav prekrita s pritrjeno strukturo) namenjena kmetijski proizvodnji, v tem primeru konoplje.

65. Komisija temu razlogovanju nasprotuje in trdi, da je gojenje konoplje lahko upravičeno do sheme osnovnega plačila kmetom le, če se izvaja na prostem, in ne, če se izvaja v zaprtem objektu s hidroponskim sistemom.

66. Po mnenju Komisije se v členu 4(1)(e) in (f) Uredbe št. 1307/2013 za to, da bi bilo mogoče govoriti o ornem zemljišču in kmetijski površini, zahteva *interakcija* med tlemi in korenino rastline. [32] Enaka zahteva naj bi veljala za shemo prostovoljne vezane podpore [33] in naj ne bi bila izpolnjena v primeru hidroponskega gojenja konoplje v zaprtem prostoru.

[28] Sodba z dne 29. aprila 2021, Piscicola Tulcea in Ira Invest (C-294/19 in C-304/19, EU:C:2021:340, točka 63): „površino [je treba] opredeliti za ‚kmetijsko‘, če se dejansko uporablja kot ‚orno zemljišče‘ v smislu določb, navedenih v točki 61 te sodbe (glej po analogiji sodbo z dne 14. oktobra 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, točka 37), in […] te opredelitve ni mogoče izpodbijati zgolj z okoliščino, da se je taka površina uporabljala kot orno zemljišče v nasprotju z nacionalnimi določbami o zemljiškoknjižni uvrstitvi“.

[29] Sodbe z dne 14. oktobra 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, točka 37); z dne 2. julija 2015, Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, točka 36); z dne 2. julija 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, točka 56), in z dne 29. aprila 2021, Piscicola Tulcea in Ira Invest (C-294/19 in C-304/19, EU:C:2021:340, točka 62).

[30] Sodbi z dne 2. julija 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, točka 54), in z dne 29. aprila 2021, Piscicola Tulcea in Ira Invest (C-294/19 in C-304/19, EU:C:2021:340, točka 64).

[31] Člen 4(1)(f) Uredbe št. 1307/2013. Moj poudarek.

[32] Stališče Komisije je v dokumentu *Direct Payments Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy*, maj 2019, str. 4, izraženo tako: „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] Delegirana uredba št. 639/2014 v členu 53(5) določa, da „[d]ržave članice ne smejo dodeliti vezane podpore na površino za površine, ki niso upravičene površine v smislu člena 32(2), (3) in (4) Uredbe (EU) št. 1307/2013“.

67. S stališčem Komisije se ne strinjam. Iz besedila člena 4(1)(e) in (f) Uredbe št. 1307/2013 ni mogoče sklepati, da so lahko orna zemljišča samo tiste kmetijske površine, na katerih je korenina rastline v stiku s tlemi. Ta zamisel ustreza pojmovanju kmetijstva, ki ga je tehnološki napredek presegel.

68. Tla že leta niso več nepogrešljiv element kmetijske proizvodnje.[34] V naravnih razmerah tla zagotovo delujejo kot rezervoar mineralov in hranil za rastline, vendar če so hranila raztopljena v vodi, jih lahko korenine rastlin absorbirajo neposredno in tla za rast rastlin niso več nujno potrebna. Z drugimi besedami, „interakcija med koreninami in tlemi“ ni nujno potrebna za razvoj rastlin in kmetijsko proizvodnjo.

69. Hidroponika je sistem gojenja, pri katerem se korenine oskrbujejo s hranilno raztopino, raztopljeno v vodi. Ta vsebuje kemične elemente, potrebne za razvoj rastlin, ki lahko rastejo v vodnem mediju (ali v inertnem mediju, kot so prani pesek, gramoz ali perlit) brez tal (prsti).

70. Med prednostmi hidroponskega gojenja v primerjavi s tradicionalnim kmetijstvom velja navesti:

– manjšo porabo vode in hranilnih snovi, ki se lahko učinkoviteje izkoristijo;

– manjšo rabo kmetijskih zemljišč in odpravo težav v zvezi s poslabšanjem kakovosti tal zaradi uporabe gnojil in ponavljanja intenzivne pridelave;

– manjšo uporabo pesticidov, saj je hidroponika združena s pridelavo v zaprtih ali polzaprtih prostorih (kot so rastlinjaki ali posebej prirejena gospodarska poslopja), kar olajša nadzor nad škodljivimi organizmi;[35]

– večjo bližino mestnih središč potrošnje in posledično zmanjšanje emisij, povezanih s prevozom kmetijskih proizvodov.

71. Uredbi št. 1307/2013 in št. 1308/2013 ne vsebujeta nobenega pravila, ki bi opredelitev ornih zemljišč ali kmetijskih površin pogojevalo z uporabo določenih tehnik pridelave. Zato ni razlogov za trditev, da hidroponika ni združljiva z opredelitvijo zemljišča kot kmetijskega zemljišča.

72. Pravila Unije ne dovoljujejo uporabe hidroponskih sistemov v primeru ekološke pridelave. To določa Uredba (EU) 2018/848[36] v skladu z uvodno izjavo 28[37] in točko 1.2[38] dela I („Pravila pridelave rastlin“) Priloge II.

[34] Na primer, na območjih pod rastlinjaki je zemlja pogosto prekrita s plastjo peska, vsa hranila, ki jih potrebujejo rastline, pa se dodajajo z namakanjem. V drugih primerih se sajenje izvaja na tleh, vendar korenine rastline ne vstopajo v prst, ampak se ohranjajo v umetni plasti šote ali podobnega materiala, ki je nameščena v široki cevi, v katero se hranila dovajajo z namakalno vodo, korenine rastline pa ostanejo v tej cevi.

[35] Ta nadzor omogoča uporabo tehnik integriranega biološkega varstva, v okviru katerih se pridelujejo plenilske žuželke za odstranjevanje škodljivih organizmov s pridelkov, da se zmanjša ali odpravi uporaba insekticidov.

[36] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o ekološki pridelavi in označevanju ekoloških proizvodov in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 834/2007 (UL 2018, L 150, str. 1).

[37] „Ker ekološka pridelava rastlin temelji na hranjenju rastlin primarno prek ekosistema tal, bi gojenje rastlin moralo potekati na in v živi prsti, ki je v stiku s podtaljem in kamninsko podlago. Niti hidroponska pridelava niti gojenje rastlin v zabojnikih, vrečah ali gredah, kjer korenine niso v stiku z živo prstjo, zato ne bi smeli biti dovoljeni.“

[38] „Hidroponska pridelava, ki je metoda gojenja rastlin, ki ne rastejo naravno v vodi, na način, da so njihove korenine samo v raztopini iz hranilnih snovi ali v inertnem mediju, ki se mu doda hranilna raztopina, je prepovedana.“

73. Menim, da če je zakonodajalec želel hidroponsko pridelavo izključiti iz ekološke pridelave rastlin, je to zato, ker je implicitno in *a sensu contrario* dovoljena v okviru konvencionalne (neekološke) kmetijske pridelave.

74. Hidroponika kot tehnika pridelave ima prednosti, ki so v skladu s cilji SKP, kar sem že navedel in kot so na obravnavi priznale vse stranke. Zlasti je v skladu z namenom SKP (člen 39(1)(a) PDEU) „povečati kmetijsko produktivnost s pospeševanjem tehničnega napredka in zagotavljanjem racionalnega razvoja kmetijske proizvodnje ter z optimalno uporabo proizvodnih dejavnikov, zlasti delovne sile“.

75. Hidroponski sistemi povečujejo kmetijsko produktivnost, spodbujajo tehnološki napredek in omogočajo racionalnejši razvoj kmetijstva, saj se z njimi porabi manj vodnih virov in zmanjša površina zemljišč, potrebna za pridelavo.

76. Hidroponika prispeva tudi k doseganju dveh drugih ciljev SKP, in sicer „zagotoviti redno preskrbo“ (člen 39(1)(d) PDEU) in „zagotoviti, da je preskrba potrošnikom dostopna po primernih cenah“ (člen 39(1)(e) PDEU).

77. Ta dva cilja sta izpolnjena, ker so hidroponske kmetijske rastline v zaprtih prostorih manj odvisne od podnebnih razmer kot tradicionalni posevki na prostem in jih manj napadajo škodljivci. Prav tako zagotavljajo boljšo oskrbo s kmetijskimi proizvodi, saj omogočajo njihovo dobavo po razumnih cenah in z nižjimi prevoznimi stroški.

78. Seveda se zdi, da je SKP zasnovana za bolj tradicionalno kmetijstvo, saj je podpora kmetom določena na podlagi upravičenih hektarjev, to je površin, kar je bolj v skladu s poljedelstvom na prostem in rastlinami, ukoreninjenimi v tleh.[39] Vendar je tudi res, da je lahko hidroponsko gojenje zelo primerno za druge pridelke (npr. zelenjavo in sadje), in ker ni izrecne prepovedi, ne vidim zadostnih razlogov za izključitev teh novih načinov pridelave, za katere menim, da so v skladu s cilji SKP.

79. Povedano drugače, pravil SKP ne bi smeli razlagati tako, da bi upočasnjevala tehnološki razvoj kmetijstva, kar bi se zgodilo, če bi izključili neposredna plačila na površino za kmetijska gospodarstva v zaprtih prostorih, opremljenih s hidroponskimi sistemi.

80. Komisija je na obravnavi vsekakor priznala, da bi bilo gojenje konoplje v zaprtih prostorih s hidroponskimi sistemi združljivo z Uredbo št. 1308/2013, vendar da taki pridelki ne bi bili upravičeni do neposrednih plačil na podlagi Uredbe št. 1307/2013, čeprav bi bili upravičeni do drugih vrst pomoči, kot je zlasti pomoč iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP).

81. Čeprav se strinjam s trditvijo Komisije glede Uredbe št. 1308/2013, se mi ne zdi pravilna, kar zadeva Uredbo št. 1307/2013. Res je, da je hidroponsko gojenje konoplje v zaprtih prostorih bolj intenzivno kot gojenje konoplje na prostem, zato zavzema manj zemljišč in bodo torej neposredna plačila nižja.[40] Vendar ne vidim razloga, da bi zavrnili neposredna plačila samo zato, ker ni interakcije med koreninami rastline konoplje in tlemi, kot sem pravkar poudaril.

[39] Nekatere kmetijske rastline dejansko niso primerne za gojenje s hidroponskimi sistemi (na primer žita).

[40] Površina zemljišča, ki se uporablja za tako proizvodnjo, je manjša kot za gojenje konoplje na prostem, ustrezno manjša pa bo tudi neposredna pomoč na površino, ki jo prejmejo kmetje. Vendar lahko večja produktivnost hidroponskega gojenja v zaprtih prostorih nadomesti zmanjšanje neposredne podpore na površino.

82. Skratka, menim, da je površino, ki je namenjena hidroponskemu gojenju konoplje v posebej prirejenih zaprtih prostorih, mogoče šteti za kmetijsko površino v smislu člena 4(1)(e) in (f) Uredbe št. 1307/2013.

2. Vsebnost THC in CBD v konoplji

83. Za gojenje konoplje veljajo posebne zahteve za pridobitev neposrednih plačil, ker se lahko iz te rastline pridobivajo in tržijo prepovedane droge:

– v skladu s členom 32(6) Uredbe št. 1307/2013 se za površine, ki se uporabljajo za proizvodnjo konoplje, šteje, da so upravičeni hektarji, le če vsebnost THC pri uporabljenih sortah ne presega 0,2 %;

– čeprav se Uredba (EU) 2021/2115 za ta spor *ratione temporis* ne uporablja, je bila z njo od 1. januarja 2023 vsebnost THC povečana na 0,3 %;[41]

– člen 53(5) Delegirane uredbe št. 639/2014 to zahtevo razširja na površine za pridelavo konoplje, da bi bile upravičene do prostovoljne vezane podpore, ki jo je uporabila Romunija;

– člen 35(3) Uredbe št. 1307/2013[42] pooblašča Komisijo za sprejetje delegiranega akta v skladu s pogoji, določenimi v tem členu.[43] Komisija je sprejela Delegirano uredbo št. 639/2014, s katero se v členu 9[44] zahteva, da kmetje uporabljajo certificirano seme sort, naštetih v Skupnem katalogu Evropske unije sort poljščin. V tem katalogu je registriranih 75 sort konoplje.

84. Iz tega sklopa pravil izhaja, da lahko kmetje pridobijo neposredna plačila, če posejejo konopljo ene od sort z vsebnostjo THC pod 0,2 % (ali 0,3 % od 1. januarja 2023). Zdi se, da pri gojenju konoplje na prostem ni tveganja za povečanje vsebnosti THC.

85. Posebni pogoji za upravičenost do neposrednih plačil za gojenje konoplje so tudi pogoji za pridobitev ustreznega upravnega dovoljenja v skladu s pravom Unije in za zakonito gojenje konoplje. Če proizvajalci izpolnjujejo te pogoje, jim mora biti omogočeno opravljanje te dejavnosti, kot je poudarjeno v sodbi Hammarsten.

[41] Uredba št. 1307/2013 je bila s 1. januarjem 2023 razveljavljena in nadomeščena z Uredbo (EU) 2021/2115 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. decembra 2021 o določitvi pravil o podpori za strateške načrte, ki jih pripravijo države članice v okviru skupne kmetijske politike (strateški načrti SKP) in se financirajo iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), ter o razveljavitvi uredb (EU) št. 1305/2013 in (EU) št. 1307/2013 (UL 2021, L 435, str. 1). Člen 4(4), drugi pododstavek, Uredbe 2021/2115 določa, da so „[p]ovršine, ki se uporabljajo za pridelavo konoplje, […] upravičeni hektarji le, če vsebnost tetrahidrokanabinola pri uporabljenih sortah ne presega 0,3 %.“. V uvodni izjavi 18 te uredbe je pojasnjeno, da bi morala biti, „[k]ar zadeva površine, ki se uporabljajo za pridelavo konoplje, […] za ohranjanje javnega zdravja in zagotavljanje skladnosti z drugimi zakonodajnimi akti uporaba sort konopljinega semena z vsebnostjo tetrahidrokanabinola pod 0,3 % vključena v opredelitev pojma , upravičeni hektar“.

[42] „Da se ohrani javno zdravje, se na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov v skladu s členom 70 v zvezi s pravili o pogojevanju odobritve plačil z uporabo certificiranih semen nekaterih sort konoplje ter o postopku za določitev sort konoplje in preverjanje njihove vsebnosti tetrahidrokanabinola iz člena 32(6).“

[43] Glej tudi Uredbo Komisije (EU) 2022/1393 z dne 11. avgusta 2022 o spremembi Uredbe (ES) št. 1881/2006 glede mejnih vrednosti delta-9-tetrahidrokanabinola (Δ9-THC) v konopljinih semenih in iz njih pridobljenih proizvodih (UL 2022, L 211, str. 83), ki je bila 24. maja 2023 implicitno razveljavljena z Uredbo Komisije (EU) 2023/915 z dne 25. aprila 2023 o mejnih vrednostih nekaterih onesnaževal v živilih in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1881/2006 (UL 2023, L 119, str. 103).

[44] „Za namene člena 32(6) Uredbe (EU) št. 1307/2013 je upravičenost površin, ki se uporabljajo za proizvodnjo konoplje, pogojena z uporabo semen sort, naštetih v ‚Skupnem katalogu sort poljščin‘ 15. marca v letu, za katerega se dodeli plačilo, in objavljenih v skladu s členom 17 Direktive Sveta 2002/53/ES [z dne 13. junija 2002 o skupnem katalogu sort poljščin (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 36, str. 381)]. Seme je certificirano v skladu z Direktivo Sveta 2002/57/ES [z dne 13. junija 2002 o trženju semena oljnic in predivnic (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 36, str. 354)].“

3. Prepoved, ki so jo sprejeli romunski organi

86. Iz predložitvene odločbe izhaja, da romunski organi prepovedujejo hidroponsko gojenje konoplje v posebej prirejenih zaprtih prostorih zaradi nevarnosti, da bi vsebnost THC v tako gojenih rastlinah presegla dovoljene meje, kar bi posledično škodovalo javnemu zdravju.

87. Vzpostavitev SUT državam članicam ne preprečuje, da uporabijo nacionalna pravila, s katerimi se uresničuje cilj v splošnem interesu, ki ni eden izmed tistih, ki jih zajema ta SUT, čeprav imajo ta pravila lahko vpliv na delovanje skupnega trga v zadevnem sektorju. [45]

88. Vendar morajo bolj omejevalni nacionalni ukrepi, namenjeni zaščiti cilja splošnega interesa, izpolnjevati zahtevo po sorazmernosti, kar pomeni, da morajo biti primerni za uresničevanje zastavljenega cilja in ne smejo presegati tega, kar je nujno potrebno za njegovo dosego. Preizkus sorazmernosti je treba opraviti ob upoštevanju zlasti ciljev SKP in dobrega delovanja SUT, kar zahteva tehtanje med temi cilji in ciljem, ki se uresničuje z nacionalno ureditvijo. [46]

89. Poleg tega se omejevalni ukrep lahko šteje za primeren za uresničevanje zastavljenega cilja le, če je z njim resnično zagotovljeno dosledno in sistematično uresničevanje tega cilja. [47]

90. Uredba št. 1307/2013 in druga pravila Unije o pridelavi industrijske konoplje tehtajo zadevne interese, saj dovoljujejo le gojenje konoplje z vsebnostjo THC, ki je nižja od 0,2 %. Ker v teh pravilih ni izrecnega sklicevanja na tehnike gojenja industrijske konoplje, ima država članica možnost, da sprejme dodatne omejevalne ukrepe glede gojenja te kmetijske rastline.

91. Romunski organi so na podlagi te možnosti ocenili, da obstaja realna nevarnost, da se vsebnost THC pri hidroponskem gojenju sort konoplje v zaprtih prostorih poveča in preseže zakonsko dovoljeno mejo 0,2 %. Tako pridelana konoplja naj bi bila lahko „preusmerjena“ v proizvodnjo prepovedanih drog, kar bi škodovalo javnemu zdravju.

92. Zaradi tega tveganja romunski organi ob upoštevanju previdnostnega načela uporabljajo predhodno prepoved, pri čemer trdijo, da izvajanje naknadnih pregledov nasadov konoplje v zaprtih prostorih ne bi dovolj varovalo splošnega interesa. Po njihovem mnenju je ta nadzor predviden za konopljo, ki se goji na prostem, ne pa za konopljo, ki se goji v zaprtih prostorih, saj se njuni cikli rasti in cvetenja razlikujejo. [48]

93. Kot je navedeno zgoraj, je postopek A, ki se uporablja pri vzorčenju za določitev vsebnosti THC, opredeljen v Prilogi III k Delegirani uredbi št. 639/2014 [49] s temi specifikacijami:

– točka 2.1 („Vzorci“): „[…] v posevku določene sorte konoplje se vsaki izbrani rastlini vzame 30 cm dolg del z vsaj enim ženskim socvetjem. Vzorčenje se izvede podnevi v obdobju, ki se začne 20 dni po začetku cvetenja in konča 10 dni po koncu cvetenja“;

– točka 2.2 („Velikost vzorca“): „za vsako parcelo vzorec vsebuje dele 50 rastlin“.

[45] Sodbi Hammarsten (točka 31) in z dne 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association in drugi (C-333/14, EU:C:2015:845, točka 26).

[46] Sodba z dne 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association in drugi (C-333/14, EU:C:2015:845, točka 28).

[47] Sodbe z dne 3. marca 2011, Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, točka 42); z dne 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association in drugi (C-333/14, EU:C:2015:845, točka 37), in B S in C A (Trženje kanabidiola – CBD) (točka 84).

[48] Romunska vlada je na obravnavi vztrajala pri logističnih težavah pri prilagajanju takega nadzora gojenju konoplje v zaprtih prostorih, saj se cikli cvetenja razlikujejo od običajnih ciklov na prostem.

[49] Kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo 2017/1155.

94. To okoliščino in druge okoliščine, ki vplivajo na sorazmernost omejevalnega nacionalnega ukrepa (in posledično na presojo njegove skladnosti s pravom Unije), mora presoditi predložitveno sodišče, vendar mu lahko Sodišče za to poda smernice.

95. Prvič, škodljivost drog (vključno s tistimi, ki so pridobljene iz konoplje, kot je marihuana) ni sporna, zato je njihovo trženje prepovedano. Vendar je dovoljeno strogo nadzorovano trgovanje za uporabo v medicinske in znanstvene namene. [50]

96. Splošni interes varovanja javnega zdravja torej lahko upraviči nacionalni ukrep, ki prepoveduje gojenje konoplje, če se rastline uporabljajo za proizvodnjo prepovedanih drog, kot je marihuana, pridobljena na podlagi THC.

97. Drugič, v okviru informacij, ki jih je posredovala družba Biohemp, je poudarjeno, da ima sorta konoplje, posajena v zaprtem prostoru s hidroponskimi sistemi, vsebnost THC, ki ne presega 0,2 %. Družba Biohemp trdi, da se pri hidroponskem gojenju v zaprtih prostorih poveča vsebnost CBD v rastlini, ne pa tudi vsebnost THC. Po navedbah romunskih organov nekatere študije kažejo, da bi se lahko povečala tudi vsebnost THC, saj v tej fazi ni prepričljivih analiz, ki bi dokazovale nasprotno.

98. Kot je Komisija navedla na obravnavi, če gre za rastline sort konoplje, ki so dovoljene za gojenje v Uniji, raven THC v njih ne sme presegati 0,2 % tudi v primeru setve v zaprtih prostorih s hidroponskimi sistemi.

99. Ob upoštevanju preverjanj, opravljenih na podlagi zanesljivih znanstvenih študij, se zdi, da visoka vsebnost CBD v konkretni rastlini konoplje povzroči nižjo vsebnost THC, zato ta rastlina ne bi bila primerna za proizvodnjo drog. V obravnavani zadevi naj bi bilo tveganje zvišanja vsebnosti THC tako izključeno, vendar mora to preveriti predložitveno sodišče.

100. Kanabinoid, za katerega je bilo ugotovljeno, da se njegova vsebnost s hidroponskim gojenjem sort industrijske konoplje v zaprtih prostorih poveča, je po razpoložljivih informacijah CBD.

101. Sodišče pa je že imelo priložnost pojasniti, da v skladu s trenutnimi znanstvenimi spoznanji CBD ne vsebuje psihoaktivnih snovi. [51] CBD zato ne bi smel biti opredeljen kot prepovedana droga v smislu Konvencije Združenih narodov zoper nezakonit promet mamil in psihotropnih snovi, sklenjene na Dunaju 20. decembra 1988, [52]katere pogodbenice so vse države članice in Unija. [53]

102. Če se s hidroponskim gojenjem industrijske konoplje v zaprtih prostorih poveča samo vsebnost CBD v rastlinah, ne pa tudi njihova (legalizirana) vsebnost THC, država članica omejitve takega gojenja ne more brez nadaljnjega utemeljevati z varovanjem javnega zdravja. CBD, ponavljam, glede na trenutna spoznanja „ni prepovedana droga v smislu Enotne konvencije“. [54]

[50] Sodbi z dne 16. decembra 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, točka 36), in B S in C A (Trženje kanabidiola – CBD) (točka 59).

[51] Sodba B S in C A (Trženje kanabidiola – CBD) (točka 75).

[52] *Recueil des traités des Nations unies*, zvezek 1582, I-27627.

[53] Enotna konvencija o mamilih iz leta 1961, kakor je bila spremenjena s Protokolom iz leta 1972 o spremembi Enotne konvencije o mamilih iz leta 1961, sklenjene v New Yorku 30. marca 1961 (Recueil des traités des Nations unies, zv. 520, št. 7515). Glej sodbo B S in C A (Trženje kanabidiola – CBD) (točka 76).

[54] Sodba B S in C A (Trženje kanabidiola – CBD) (točka 76).

103. Tretjič, nacionalni ukrep, ki omejuje hidroponsko pridelavo industrijske konoplje v zaprtih prostorih, bi lahko opravil preskus sorazmernosti le, če bi se uporabljal dosledno in sistematično.

104. Na obravnavi se je razpravljalo o tem, ali sta v Romuniji izpolnjeni zahtevi glede skladnosti in sistematične uporabe prepovedi. Po navedbah družbe Biohemp naj bi bila v nekaterih okrožjih (Constanța, Dâmbovița in Sibiu) navedene države članice ta vrsta gojenja konoplje dovoljena. Poleg tega naj bi organi pri prejšnjih žetvah v isti pokrajini Alba (Romunija) družbi Biohemp dovolili hidroponsko gojenje konoplje v posebej prirejenem zaprtem prostoru.[55] Romunska vlada je te trditve zavrnila, ne da bi bil spor v zvezi s tem rešen.

105. Vsekakor mora predložitveno sodišče preveriti, ali se nacionalni omejevalni ukrep na romunskem ozemlju uporablja sistematično in dosledno.

106. Nazadnje je treba v skladu z načelom sorazmernosti ugotoviti, ali obstaja možnost, ki je manj omejevalna od splošne prepovedi gojenja konoplje v zaprtih prostorih, da bi se dosegel cilj varovanja javnega zdravja, ki mu sledi romunska država.

107. V tem smislu bi bilo mogoče dovoliti tovrstno gojenje konoplje, ki bi bilo predmet strogega nadzora, s katerim bi se preverjalo, ali vsebnost THC v pridobljeni konoplji ne presega 0,2 %. Težave, ki jih navaja romunska vlada v zvezi z izvajanjem tega nadzora, bi bilo mogoče odpraviti tako, da bi se za konopljo, ki se goji v zaprtih prostorih, med drugimi ukrepi (poleg pridobitve zahtevanega dovoljenja) uporabljal nadzor z vzorčenjem za merjenje vsebnosti THC, ki je določeno v Delegirani uredbi št. 639/2014.

108. Skratka, člen 32(6) Uredbe št. 1307/2013 nasprotuje nacionalni ureditvi, ki prepoveduje gojenje sort konoplje z vsebnostjo THC, nižjo od 0,2 %, če uporabljena tehnika gojenja (hidroponsko gojenje v posebej prirejenih zaprtih prostorih) povzroči znatno povečanje njene vsebnosti CBD, razen če je ta ureditev primerna za zagotovitev uresničitve cilja varovanja javnega zdravja in ne presega tega, kar je potrebno za dosego tega cilja.

V. Predlog

109. Glede na navedeno predlagam, naj se Curtea de Apel Alba Iulia (višje sodišče v Albi Iulii, Romunija) odgovori:

Uredbo (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 ter Uredbo (ES) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007

je treba razlagati tako, da

[55] Po navedbah družbe Biohemp je dovoljenje za gojenje konoplje, ki ga je leta 2020 izdal okrožni organ, obsegalo gospodarsko poslopje s površino 400 m^2, ki je bilo prenovljeno in uporabljeno kot zaščiten prostor za gojenje, primerljiv z rastlinjakom. Romunska vlada je na obravnavi ugovarjala tej trditvi, saj je bila vloga za izdajo dovoljenja vložena za obdelovanje 3500 kvadratnih metrov, ne da bi bilo navedeno, da je tam postavljeno gospodarsko poslopje.

– člen 4(1)(e) in (f) Uredbe št. 1307/2013 omogoča, da se površine, ki se uporabljajo za hidroponsko gojenje konoplje (*Cannabis sativa L.*) v posebej prirejenih zaprtih prostorih, opredelijo kot kmetijske površine;

– člen 32(6) Uredbe št. 1307/2013 načeloma nasprotuje nacionalni ureditvi, ki prepoveduje gojenje sort konoplje z vsebnostjo tetrahidrokanabinola (THC), nižjo od 0,2 %, če uporabljena tehnika gojenja (hidroponsko gojenje v posebej prirejenih zaprtih prostorih) povzroči znatno povečanje njene vsebnosti kanabidiola (CBD), razen če je ta ureditev primerna za zagotovitev uresničitve cilja varovanja javnega zdravja in ne presega tega, kar je potrebno za dosego tega cilja, kar mora presoditi predložitveno sodišče.