Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
föredraget den 21 mars 2024 [1]

Mål C-793/22

Biohemp Concept SRL
mot
Direcția pentru Agricultură Județeană Alba

(begäran om förhandsavgörande från Curtea de Apel Alba Iulia (Appellationsdomstolen i Alba Iulia, Rumänien))

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensam jordbrukspolitik – Förordning (EU) nr 1307/2013 och förordning (EU) nr 1308/2013 – Odling av hampa – Begreppet jordbruksareal – Mark med byggnader eller anläggningar för lantbruk som är avsedda för jordbruksproduktionens behov – Förbud mot att odla hampa med hydroponiska system i slutna utrymmen – Ökning av mängden cannabidiol (CBD) i hampa – Skydd för folkhälsan”

1. Odling av hampa tillåts inom den gemensamma jordbrukspolitiken, inom gränser som syftar till att säkerställa att det endast odlas sorter som, på grund av deras låga halt av psykoaktiva cannabinoider, inte lämpar sig för framställning av cannabis och annan liknande narkotika.

2. Inom ramen för förevarande begäran om förhandsavgörande har domstolen ombetts att uttala sig om huruvida en åtgärd som vidtagits av de rumänska myndigheterna som hindrar odling av hampa i slutna och anpassade utrymmen med ett hydroponiskt system är förenlig med unionsrätten.

[1] Originalspråk: spanska.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Förordning (EU) nr 1307/2013[2]

3. I skäl 28 anges följande:

”Särskilda åtgärder bör behållas för hampa, för att se till att illegala grödor inte kan gömmas bland grödor som berättigar till grundstöd och därigenom negativt påverka marknaden för hampa. Stöd bör därför även i fortsättningen endast beviljas för arealer som har besåtts med hampsorter som ger vissa garantier med avseende på halten av psykotropa ämnen.”

4. I artikel 4 (”Definitioner och därtill hörande bestämmelser”) föreskrivs följande:

”1 I denna förordning gäller följande definitioner:

…

c) jordbruksverksamhet:

   i) att producera, föda upp eller odla jordbruksprodukter, inbegripet skörd, mjölkning, djuruppfödning och djurhållning för animalieproduktion,

   …

d) jordbruksprodukter: produkter, med undantag av fiskeriprodukter, förtecknade i bilaga I till fördragen, samt bomull,

e) jordbruksareal: den totala areal som upptas av åkermark, permanent gräsmark och permanent betesmark eller permanenta grödor,

f) åkermark: mark som utnyttjas för vegetabilieproduktion eller areal som är tillgänglig för vegetabilieproduktion men som ligger i träda, inbegripet areal uttagen i enlighet med artiklarna 22, 23 och 24 i förordning (EG) nr 1257/1999, artikel 39 i förordning (EG) nr 1698/2005 och artikel 29 i förordning (EU) nr 1305/2013, oavsett om marken används för växthusproduktion eller produktion under annat fast eller rörligt skydd,

…”

5. I artikel 32 (”Aktivering av stödrätter”) föreskrivs följande:

”1 Stöd inom ramen för ordningen för grundstöd ska, genom deklaration i enlighet med artikel 33.1, beviljas jordbrukare när en stödrättighet per stödberättigande hektar har aktiverats i den medlemsstat där den har tilldelats. …

[2] Europaparlamentets och rådets förordning av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 347, 2013, s. 608).

2. I denna avdelning avses med stödberättigande hektar:

a) all jordbruksareal i jordbruksföretaget, inbegripet arealer som inte hölls i enlighet med god jordbrukshävd den 30 juni 2003 i medlemsstater som anslöt sig till unionen den 1 maj 2004 och som då valde att tillämpa systemet för enhetlig arealersättning, som används för jordbruksverksamhet eller, om arealen även används för annan verksamhet än jordbruksverksamhet, som huvudsakligen används för jordbruksverksamhet …

…

3. Vid tillämpning av punkt 2 a

a) ska ett jordbruksföretags jordbruksareal, när denna även används för annan verksamhet än jordbruksverksamhet, betraktas som en areal som huvudsakligen används för jordbruksverksamhet om jordbruksverksamheten kan bedrivas utan att väsentligt hindras av den andra verksamhetens intensitet, beskaffenhet, varaktighet eller tidpunkt,

b) får medlemsstaterna upprätta en förteckning över de arealer som huvudsakligen används för annan verksamhet än jordbruksverksamhet.

Medlemsstaterna ska fastställa kriterier för tillämpningen av denna punkt på sina respektive territorier.

4. Arealerna ska endast anses vara stödberättigande hektar om de är förenliga med definitionen av stödberättigande hektar under hela kalenderåret, utom vid force majeure eller exceptionella omständigheter.

…

Arealer som används för produktion av hampa ska endast vara stödberättigande hektar om de sorter som används har en tetrahydrokannabinolhalt på högst 0,2 %.”

2. Förordning (EU) nr 1308/2013[3]

6. I artikel 1 (”Tillämpningsområde”) föreskrivs följande:

”1 Genom denna förordning upprättas en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter, vilket betyder de produkter som förtecknas i bilaga I till fördragen, med undantag för de fiskeri- och vattenbruksprodukter enligt definitionen i unionens lagstiftningsakter om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter.

2. De jordbruksprodukter som avses i punkt 1 ska fördelas på följande sektorer enligt respektive delar av bilaga I:

…

[3] Europaparlamentets och rådets förordning av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (EUT L 347, 2013, s. 671).

h) Lin och hampa, del VIII.

…”

7. I del VIII i bilaga 1 (”Förteckning över de produkter som avses i artikel 1.2”) anges ”Mjukhampa (*Cannabis sativa* L.)” under KN-nummer 5302.

8. I artikel 189 (”Import av hampa”) föreskrivs följande:

”1 Nedanstående produkter får endast importeras till unionen om följande villkor är uppfyllda:

a) Oberedd mjukhampa som omfattas av KN-nummer 5302 10 00 ska uppfylla de villkor som anges i artiklarna 32.6 och 35.3 i förordning (EU) nr 1307/2013.

b) Olika sorters hampfrön avsedda för utsäde och som omfattas av KN-nummer ex 1207 99 20 ska åtföljas av ett bevis om att tetrahydrokannabinolhalten för sorten i fråga inte överstiger den som fastställs i artiklarna 32.6 och 35.3 i förordning (EU) nr 1307/2013.

c) Andra hampfrön än sådana som är avsedda för utsäde och som omfattas av KN-nummer 1207 99 91 och endast importeras av importörer som godkänts av medlemsstaten, i avsikt att säkerställa att de inte kommer att användas för utsäde.

2. Denna artikel ska inte påverka tillämpningen av mer restriktiva regler som medlemsstaterna antar i enlighet med EUF-fördraget och de åtaganden som följer av Världshandelsorganisationens avtal om jordbruk.”

B. Rumänsk rätt

1. Lag 18/1991 om fast egendom [4]

9. I artikel 2 a anges följande:

”Mark kan beroende på ändamål vara något av följande:

a) Mark avsedd för jordbruksändamål, det vill säga

– produktiv jordbruksareal – åkermark, vinodlingar, fruktodlingar, plantskolor för vinstockar och fruktträd, humle- och mullbärsodlingar, permanent betesmark, växthus, odlingsskydd, såbäddar och liknande,

– mark med skogsvegetation, om den inte omfattas av skogsbruksåtgärder, skogsbevuxen betesmark,

– mark med byggnader och anläggningar för lantbruk, anläggningar för vattenbruk och för jordförbättring, vägar i landsbygdens vägnät, plattformar och lagringsytor för jordbruksproduktion,

[4] Legea nr. 18/1991, din 19 februarie 1991, a fondului funciar (lag nr 18/1991 av den 19 februari 1991 om fast egendom) (Monitorul Oficial al României, del I, nr 1, av den 5 januari 1998), i dess ändrade lydelse (nedan kallad lag 18/1991).

– icke-produktiv mark som kan ställas i ordning inom ramen för förbättringsgränserna och användas för jordbruksproduktion.”

2. Lag 339/2005 [5]

10. Artikel 12 har följande lydelse:

”1) Odling av växter som innehåller ämnen som kontrolleras inom ramen för nationell lagstiftning är endast tillåten om växterna behandlas för tekniska ändamål, för produktion av stjälkar, fibrer, frön och olja samt för medicinska och vetenskapliga ändamål, och endast med tillstånd av ministeriet för jordbruk, skogsbruk och landsbygdsutveckling, genom direktoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling i respektive distrikt eller i Bukarests kommun, på grundval av årliga beräkningar som fastställs enligt artikel 42.1 e i denna lag och i genomförandebestämmelserna för denna sistnämnda lag.

…

4) Hampa- och opievallmoodlare som innehar tillstånd får endast så sin mark med frön av de sorter som har registrerats i Rumäniens officiella lista över sorter och grödhybrider eller i Europeiska gemenskapernas sortlistor och producerats av anläggningar med tillstånd av ministeriet för jordbruk, skogsbruk och landsbygdsutveckling, genom lokala myndigheter som kontrollerar och certifierar utsäde.”

3. Genomförandebestämmelserna för lag 339/2005 [6]

11. I artikel 4.5 b föreskrivs följande:

”För tillstånd att odla växter som innehåller narkotiska och psykotropa ämnen och som är avsedda att användas inom industrin eller i livsmedel, inom vetenskap eller teknik eller för att erhålla utsäde, ska odlarna lämna in en ansökan till direktoratet för jordbruk i respektive distrikt eller i Bukarests kommun … Ansökan ska åtföljas av följande handlingar, i original och kopia, beroende på föremålet för tillståndet:

…

b) egendomsbevis, protokoll/intyg över innehav eller andra handlingar som styrker det lagenliga nyttjandet av jordbruksarealen

…”

[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, nr 1095, av den 5 december 2005) (lag nr 339 av den 29 november 2005 om rättsordningen för narkotiska och psykotropa växter, ämnen och preparat) (nedan kallad lag 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 (bestämmelser av den 22 december 2006 om genomförande av bestämmelserna i lag nr 339/2005 om rättsordningen för narkotiska och psykotropa växter, ämnen och preparat som godkändes genom Hotărârea Guvernului nr 1915/2006 (Monitorul Oficial al României, del I, nr 18 av den 11 januari 2007). Nedan kallade genomförandebestämmelserna för lag 339/2005.

II. Faktiska omständigheter, det nationella målet och tolkningsfrågorna

12. Den 14 januari 2021 inkom Biohemp Concept SRL (nedan kallat Biohemp) med en ansökan till jordbruksdiretoratet i Albadistriktet (nedan kallat distriktsmyndigheten) om tillstånd att odla hampa (*Cannabis sativa L.*) på en areal på 0,54 hektar.

13. Den 27 januari 2021 utfärdade distriktsmyndigheten tillstånd enbart för en areal på 0,50 hektar. Tillstånd nekades däremot för den resterande ytan på 0,04 hektar, på grund av att det inte rörde sig om jordbruksareal utan en byggnad för lantbruksändamål som inte uppfyllde villkoren i artikel 4.5 b i genomförandebestämmelserna för lag 339/2005.

14. Biohemp begärde omprövning av beslutet av den 27 januari 2021, och distriktsmyndigheten avslog denna begäran den 17 februari 2021.

15. Den 13 april 2021 överklagade Biohemp till Tribunalul Alba (Domstolen i Alba, Rumänien) och yrkade att tillstånd skulle beviljas för hela arealen på 0,54 hektar.

16. Domstolen i första instans avslog Biohemps överklagande, huvudsakligen på grunder som rörde tillämpningen av nationella regler. [7]

17. Biohemp överklagade till Curtea de Apel Alba Iulia (Appellationsdomstolen i Alba Iulia, Rumänien) och framhöll i sitt överklagande som relevanta punkter att Biohemp i det skyddade utrymmet på 400 m^2 avser att med ett hydroponiskt system odla hampa med en lagenlig halt av tetrahydrokannabinol [8] på högst 0,2 procent.

18. Biohemp anförde även att vid odling av hampa i skyddade utrymmen erhålls växter med halter av cannabidiol [9] (CBD) på 12–14 procent, medan hampa som odlas på friland (på jordbruksmark) har en CBD-halt på högst 1 procent. Företag som bearbetar hampa föredrar framför allt att köpa sådan hampa som odlas i skyddade utrymmen, på grund av den mycket högre CBD-halten.

19. Mot bakgrund av dessa omständigheter bygger överklagandet både på grunder som avser nationell rätt [10] och grunder som avser unionsrätt. När det gäller unionsrätten anförde Biohemp, utöver att hänvisa till unionsrättens praxis, [11] att det inte finns några bestämmelser i unionsrätten där det föreskrivs att hampa endast ska odlas på friland, varför det alltså är tillåtet att producera hampa i skyddade utrymmen, det vill säga växthus, odlingsskydd och liknande. Genom att

7 Enligt domstolen i första instans var det irrelevant att Biohemp förfogade över hela den areal på 0,54 hektar som var registrerad i jordbruksregistret, eftersom de tillämpliga reglerna avser laglig användning av ”jordbruksarealer”. Hallen kan inte likställas med en jordbruksareal i den mening som avses i artikel 4.5 b i genomförandebestämmelserna för lag 339/2005. Denna artikel avser inte mark som är ”avsedd för jordbruksändamål” utan, i bokstavlig mening, produktiv jordbruksareal i den mening som avses i artikel 2 a första strecksatsen i lag nr 18/1991.

8 Nedan kallat THC.

9 Nedan kallat CBD.

10 Biohemp anser att det i lag nr 339/2005 inte fastställs några begränsningar för var det får odlas hampa. I genomförandebestämmelserna till den lagen används inte begreppet produktiv jordbruksareal, utan endast begreppet jordbruksareal. Härav följer att det är korrekt att göra en extensiv tolkning av begreppet jordbruksareal såsom mark som är avsedd för jordbruksändamål enligt artikel 2 a i lag nr 18/1991. Vidare var visserligen syftet med hallen på 400 m^2 när den byggdes och fördes in i fastighetsregistret att den skulle användas för lantbruk men den är numera ombyggd och används som ett skyddat utrymme för odling av växter. Detta framgår av det intyg som kommunen Pianu (Rumänien) utfärdat och som styrker att hallen är införd i jordbruksregistret.

11 Biohemp åberopar domen av den 16 januari 2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33) (nedan kallad domen Hammarsten); och domen av den 19 november 2020, B S och C A (Saluföring av cannabidiol (CBD)) (C-663/18, EU:C:2020:938) (nedan kallad domen B.S. och C. A.) (Saluföring av cannabidiol (CBD)), samt beslutet av den 11 juli 2008, Babanov (C-207/08, ej publicerat, EU:C:2008:407).

begränsa odling av hampa till frilandsodling, förnekar distriktsmyndigheten erkännande för en industri som Europeiska kommissionen redan har erkänt, och utestänger därigenom de rumänska jordbrukarna från att få tillgång till den inre marknaden, vilket strider mot FEUF.

20. Distriktsmyndigheten motsatte sig Biohemps yrkande och anförde också argument som avser nationell rätt [12] och unionsrätt. Vad gäller argumenten som avser unionsrätten anförde distriktsmyndigheten sammanfattningsvis följande:

– Hampa med en THC-halt på under 0,2 procent som odlas i Rumänien och kontrolleras av ministeriet för jordbruk och landsbygdsutveckling är en frilandsgröda som odlas i enlighet med odlingsteknik i facklitteratur, på de platser där växtförhållandena garanteras i förhållande till klimat och jordmån.

– Av förfarande A för provtagning för bestämning av THC-halten, som har införts genom bilaga III till kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014, [13] framgår att hampan frilandsodlas.

21. Mot denna bakgrund har Curtea de Apel Alba Iulia (Appellationsdomstolen i Alba Iulia) hänskjutit följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Ska förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013 samt artiklarna 35, 36 och 38 FEUF tolkas på så sätt att de utgör hinder för en nationell lagstiftning i den mån den förbjuder odling av hampa (*Cannabis sativa* L.) med hydroponiska odlingssystem i därtill avsedda slutna utrymmen?”

III. Förfarandet vid domstolen

22. Begäran om förhandsavgörande inkom till domstolens kansli den 29 december 2022.

23. Den rumänska regeringen och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden i förevarande mål. [14] Båda dessa parter, liksom Biohemp, deltog vid förhandlingen den 25 januari 2024.

[12] För att ge tillstånd krävs enligt tillämpliga regler att handlingar lämnas in avseende produktiv jordbruksareal, inte avseende byggnader. Begreppet jordbruksareal ska tolkas enligt dess ordalydelse, det vill säga som produktiv jordbruksareal i den mening som avses i lag nr 18/1991. För det fall begreppet tolkas i vid bemärkelse skulle det innebära att hampa även får odlas på andra kategorier av mark avsedd för jordbruksändamål (som på mark med skogsvegetation eller på icke-produktiv mark), vilket inte är möjligt. Jordbruksarealer skiljer sig från mark med byggnader och anläggningar för lantbruk, som båda är underkategorier till kategorin mark avsedd för jordbruksändamål.

[13] Kommissionens delegerade förordning av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om ändring av bilaga X till den förordningen (EUT L 181, 2014, s. 1). Bilaga III (”Unionsmetod för kvantitativ bestämning av halten av Δ9-tetrahydrokannabinol i vissa hampsorter”) infördes genom kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1155 av den 15 februari 2017 om ändring av delegerad förordning (EU) nr 639/2014 vad gäller kontrollåtgärderna avseende odling av hampa … och om ändring av bilaga X till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 (EUT L 167, 2017, s. 1).

[14] Distriktsmyndigheten inkom med skriftligt yttrande för sent, varför domstolen avvisade det.

IV. Bedömning

A. Upptagande till prövning

24. Den rumänska regeringen har gjort gällande att tolkningsfrågan inte kan tas upp till sakprövning såvitt avser tolkningen av artiklarna 35 och 36 FEUF. Den rumänska regeringen har till stöd för sin invändning åberopat domstolens praxis avseende rent interna situationer [15] och avsaknaden i beslutet om hänskjutande av en förklaring av sambandet mellan de två artiklarna och tvisten.

25. Enligt EU-domstolen är huvudregeln att EUF-fördragets bestämmelser om grundläggande rättigheter i princip inte kan tillämpas på en situation som i alla avseenden är begränsad till en och samma medlemsstat. [16] Det finns emellertid fyra undantag från denna huvudregel, i vilka det, även om det rör sig om en inhemsk situation, kan begäras tolkning av unionsrättsliga bestämmelser. Situationerna för dessa undantag anges i domen i målet Ullens de Schooten [17] och det är inte nödvändigt att redogöra för dem nu.

26. För att underlätta tolkningen av unionsrätten i en rent inhemsk situation kräver EU-domstolen att det i beslutet om hänskjutande framkommer konkreta omständigheter som gör det möjligt att fastställa att det finns ett samband mellan saken eller omständigheterna i en tvist vars samtliga delar är begränsade till omständigheter inom medlemsstaten och de bestämmelser i unionsrätten vars tolkning begärs.

27. Det ankommer därmed på den hänskjutande domstolen att förklara på vilket sätt tvisten har en sådan anknytning till unionsbestämmelserna om de grundläggande friheterna som gör den begärda tolkningen inom ramen för en begäran om förhandsavgörande nödvändig för att avgöra tvisten, trots att tvisten är av rent intern karaktär. [18]

28. Teoretiskt sett skulle det i detta fall kunna ske en påverkan på etableringsfriheten (rumänska bestämmelser förbjuder personer som odlar hampa i slutna utrymmen att utöva självständig ekonomisk verksamhet) och den fria rörligheten för varor (Biohemp kan inte producera hampa i dessa utrymmen för export till andra medlemsstater där det finns en efterfrågan på denna produkt).

29. Beslutet om hänskjutande innehåller emellertid inte något eget resonemang om nödvändigheten av att tolka artiklarna 35 och 36 FEUF (eller artikel 49 FEUF om etableringsfrihet). Den nationella domstolen har endast nämnt att Biohemp påstår sig ha ingått avtal om försäljning av sin hampa med förädlingsföretag som är etablerade i andra medlemsstater.

30. Under dessa omständigheter kan EU-domstolen inte tillhandahålla den hänskjutande domstolen en tolkning av artiklarna 35 och 36 FEUF som är användbar för att avgöra målet [19] och tolkningsfrågan kan därför inte tas upp till sakprövning såvitt den avser de artiklarna.

15 Dom av den 15 november 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 55) (nedan kallad domen Ullens de Schooten).

16 Dom Ullens de Schooten, punkt 47, och dom av den 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 50).

17 Domen Ullens de Schooten, punkterna 50–53. Se även dom av den 20 september 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, punkt 20).

18 Domen Ullens de Schooten, punkterna 54 och 55, och dom av den 2 mars 2023, Bursa Română de Mărfuri (C-394/21, EU:C:2023:146, punkterna 50 och 51).

19 Dom av den 19 april 2018, Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264, punkt 22) och dom av den 2 september 2021, Irish Ferries (C-570/19, EU:C:2021:664, punkt 133).

31. Den rumänska regeringen har även gjort gällande att tolkningsfrågan av samma skäl inte kan tas upp till sakprövning såvitt avser artikel 38 FEUF, men denna invändning kan inte godtas.

32. Artikel 38 FEUF är den första av de primärrättsliga bestämmelserna som reglerar den gemensamma jordbrukspolitiken, vars mål anges i artikel 39 FEUF. Dessa två artiklar är, till skillnad från de ovannämnda artiklarna, relevanta för förevarande begäran om förhandsavgörande, eftersom de utgör den referensram inom vilken förordning nr 1307/2013 och förordning nr 1308/2013, vilka den hänskjutande domstolen har begärt en tolkning av, ska tolkas. För tillämpningen av bestämmelserna inom den gemensamma jordbrukspolitiken saknar det betydelse att det rör sig om en rent inhemsk situation.

33. Vid förhandlingen gjorde Biohemp gällande att bolaget hade ansökt om tillstånd att odla hampa på en areal på 0,54 hektar,[20] men medgav att bolaget inte hade ansökt om det direktstöd som föreskrivs i förordning nr 1307/2013.

34. Mot bakgrund av detta erkännande är det nödvändigt att fråga sig om tvisten kräver att domstolen, såsom den hänskjutande domstolen önskar, tolkar bestämmelserna i förordning nr 1307/2013, som föreskriver direktstöd till jordbrukare inom ramen för de stödsystem som omfattas av den gemensamma jordbrukspolitiken.

35. Det ankommer i princip på den nationella domstolen att bedöma om de frågor som den ställer är nödvändiga för att lösa tvisten.[21] Domstolen kan emellertid välja att avvisa dem om den anser att de är hypotetiska eller irrelevanta i detta avseende.[22]

36. Enligt rumänsk lagstiftning krävs tillstånd att plantera hampa eftersom denna produkt i större eller mindre utsträckning innehåller narkotiska ämnen som kan leda till framställning av narkotika. Bestämmelserna i förordning nr 1307/2013 skulle vara tillämpliga på tillståndet om Biohemp, samtidigt eller senare, ansökte om direktstöd för sitt företag.

37. Om det företag som ansöker om odlingstillstånd däremot inte ansöker om det direktstöd som föreskrivs i förordning nr 1307/2013, skulle det kunna hävdas att denna förordning då inte är tillämplig och att det inte är nödvändigt att tolka den för att avgöra tvisten. Begäran om förhandsavgörande skulle då således i princip inte kunna tas upp till sakprövning vad gäller tolkningen av den förordningen.

38. EU-domstolen skulle kunna undvika ett sådant avvisningsbeslut och tillhandahålla den hänskjutande domstolen en tolkning av förordning nr 1307/2013, om den anser att det finns ett *nödvändigt* samband mellan ansökan om tillstånd att odla hampa och de materiella bestämmelserna i denna förordning.

[20] Såsom jag redan har påpekat har distriktsmyndigheten endast beviljat tillstånd för mark (0,50 hektar) på friland, men inte för den slutna areal (0,04 hektar) som är avsedd för odling av hampa genom hydroponisk bevattning.

[21] Det ankommer på den nationella domstol vid vilken tvisten anhängiggjorts att ansvara för det rättsliga avgörande den ska meddela och att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen (dom av den 26 maj 2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl., C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 47, dom av den 9 september 2015, X och van Dijk, C-72/14 och C-197/14, EU:C:2015:564, punkt 57, och dom av den 12 maj 2021, Altenrhein Luftfahrt, C-70/20, EU:C:2021:379, punkt 25).

[22] EU-domstolen har vid upprepade tillfällen påpekat att det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF utgör ett medel för samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, genom vilket EU-domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om unionsrättens tolkning som de behöver för att kunna avgöra de mål som de ska pröva. En begäran om förhandsavgörande är inte till för att möjliggöra rådgivande yttranden i generella eller hypotetiska frågor, utan för att tillgodose behov knutna till det faktiska avgörandet av ett mål (dom av den 22 mars 2022, Prokurator Generalny (Avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen – Tillsättning), C-508/19, EU:C:2022:201, punkterna 60–62, och dom av den 9 januari 2024, G m.fl. (Utnämning av domare i allmän domstol i Polen), C-181/21 och C-269/21, EU:C:2024:1, punkterna 62 och 64).

39. För att komma fram till denna lösning bör, som jag kommer att förklara nedan, villkoren för tillgång till direktstöd för produktion av hampa anses vara tillämpliga på odlingstillståndet, *även om producenten inte ansöker om detta stöd*, eftersom det rör sig om en växt med sorter som lämpar sig för framställning av narkotika, vars odling inte kan ske fritt och utan myndigheternas kontroll.

40. Jag är medveten om att ett sådant samband inte är lätt att godta, men enligt min mening finns det ingen annan möjlighet att förklara att den hänskjutna frågan kan tas upp till sakprövning vad gäller tolkningen av förordning nr 1307/2013. För det fall domstolen skulle göra den bedömningen kommer jag att uttala mig om denna förordning.

41. Eftersom den hänskjutande domstolen har begärt en tolkning av förordning nr 1308/2013, vars artikel 1.2 h och artikel 189.2 särskilt rör odling av hampa, kan begäran om förhandsavgörande under alla omständigheter tas upp till sakprövning såvitt avser hänvisningen till denna förordning.

B. Prövning i sak

42. Hampa (*Cannabis sativa L.*) är en art i familjen *cannabaceae*. Dessa växter har ett högt innehåll av olika typer av fytocannabinoider, som koncentreras i en viskös vätska som produceras i körtelstrukturer som kallas trikomer.

43. Det framgår av de uppgifter som inkommit [23] att de två viktigaste fytocannabinoiderna i hampa är THC (den primära psykoaktiva beståndsdelen i växten, som har narkotiska egenskaper) och CBD (som varken anses vara psykoaktiv eller narkotisk). Det förefaller som om CBD dessutom minskar de psykoaktiva effekterna av THC.

44. En jämförelse mellan artikel 38.3 FEUF och dess bilaga I visar att hampa omfattas av den gemensamma jordbrukspolitiken.

45. Enligt artikel 1.2 h i förordning nr 1308/2013 omfattas hampa av den samlade marknadsordningen för jordbruksprodukter. Enligt del VIII i bilaga I till denna förordning omfattar sektorn för hampa ”Mjukhampa (Cannabis sativa L.), oberedd eller beredd men inte spunnen blånor och avfall av mjukhampa (inbegripet garnavfall samt rivet avfall och riven lump)”.

46. Enligt den gemensamma jordbrukspolitiken är endast odling av hampa som inte lämpar sig för att framställa narkotika, med en låg THC-halt, tillåten. [24] Industrihampa har olika lagliga användningsområden som bidrar till att uppnå målen i den europeiska gröna given. [25]

[23] Det är logiskt att det är de tekniska bedömningar som framgår av handlingarna i målet och av parternas yttranden som är nödvändiga för att kunna ge den hänskjutande domstolen ett svar, vilka bör återspegla aktuella vetenskapliga rön på området. Varken detta förslag till avgörande eller domstolens framtida dom har någon annan räckvidd än den rent rättsliga.

[24] Se punkt 83 och följande punkter ovan.

[25] Den användas som textilfibrer liknande lin, för produktion av livsmedel för människor, utifrån skalade hampfrön, och av djurfoder med hela frön; för användning vid konstruktion av hampakalk, ull av hampa och isolering av fiberskivor; för tillverkning av papper av hampfibrer; för framställning av kosmetika (oljor, lotioner eller schampon); och som biodrivmedel. Se uppgifter från kommissionen på https://agriculture.ec.europa.eu/farming/crop-productions-and-plant-based-products/hemp_sv.

47. Jordbrukare som odlar hampa kan få arealbaserat direktstöd (grundstöd eller enhetlig arealersättning) [26] inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, förutsatt att de uppfyller följande: (a) de *standardkrav* för stödberättigande för direktstöd som fastställs i förordning nr 1307/2013, och b) de *särskilda ytterligare krav* som säkerställer att ingen olaglig odling av hampa erhåller stöd från den gemensamma jordbrukspolitiken:

– När det gäller *standardkraven* är det tvistiga i förevarande mål frågan huruvida för hydroponisk odling ”… avsedda slutna utrymmen” kan anses utgöra ”jordbruksareal”.

– När det gäller de särskilda ytterligare kraven är diskussionen centrerad kring THC- och CBD-halterna i hampa som odlas i ett slutet utrymme med ett hydroponiskt odlingssystem.

48. Innan jag går in på var och en av dessa typer av krav vill jag påpeka att medlemsstaterna inte får införa ytterligare restriktioner för odling av hampa med stöd av artikel 189.2 i förordning nr 1308/2013.

49. Enligt denna bestämmelse får medlemsstaterna endast införa ”mer restriktiva regler” än dem som föreskrivs (i själva artikel 189.1) för import av hampa från tredjeland. En sådan möjlighet gör det inte möjligt att skärpa de nationella reglerna för produktion av hampa i strid med de regler som fastställs i unionsrätten.

50. Detta konstaterande bekräftas av domen i målet Hammarsten, [27] som rörde det svenska förbudet mot att odla och inneha industrihampa som omfattas av en gemensam organisation av marknaden för sektorn. Enligt EU-domstolens uppfattning påverkade det nationella förbudet direkt den gemensamma organisationen av marknaden och berövade jordbrukare som är etablerade i Sverige varje möjlighet att ansöka om det stöd som föreskrivs i unionsrätten.

51. Domen i målet Hammarsten och artikel 189.1 i förordning nr 1308/2013 klargör att det finns ett visst samband mellan tillståndet att plantera hampa och rätten till direktstöd från den gemensamma jordbrukspolitiken för den grödan enligt förordning nr 1307/2013.

52. Enligt artikel 189.1 i förordning nr 1308/2013 får oberedd hampa endast importeras till unionen om de villkor som fastställs i artiklarna 32.6 och 35.3 i förordning nr 1307/2013 är uppfyllda.

53. Dessa villkor (som i princip ska vara uppfyllda för erhållande av direktstöd för arealer med denna gröda) måste anses gälla även för den inhemska produktionen av hampa i unionen. Med andra ord markerar dessa artiklar gränserna för förekomsten av en ”laglig” hampa i medlemsstaterna, oavsett om producenten ansöker om direktstöd för den odlade arealen eller inte.

[26] Medlemsstaterna får på vissa villkor bevilja frivilligt kopplat stöd till jordbrukare som odlar hampa, vilket för närvarande sker i Frankrike, Polen och Rumänien.

[27] Domen Hammarsten, punkterna 30 och 31. I domslutet slog domstolen fast att ”[r]ådets förordning (EEG) nr 1308/70 av den 29 juni 1970 om den gemensamma organisationen av marknaden för lin och hampa, i ändrad lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 2826/2000 av den 19 december 2000 om informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder för jordbruksprodukter på den inre marknaden, och rådets förordning (EEG) nr 619/71 av den 22 mars 1971 om allmänna bestämmelser för beviljande av stöd för lin och hampa, i ändrad lydelse enligt förordning (EG) nr 1420/98 av den 26 juni 1998 skall tolkas så, att de utgör hinder för nationell lagstiftning som har som verkan att odling och innehav av sådan industrihampa som avses i de nämnda förordningarna förbjuds”.

1. Begreppet jordbruksareal

54. Enligt artikel 32.1 i förordning nr 1307/2013 gäller att ”[s]töd inom ramen för ordningen för grundstöd ska … beviljas jordbrukare när en stödrättighet per stödberättigande hektar har aktiverats”.

55. Enligt artikel 32.2 a i samma förordning omfattar begreppet stödberättigande hektar ”all jordbruksareal i jordbruksföretaget … som används för jordbruksverksamhet eller, om arealen även används för annan verksamhet än jordbruksverksamhet, som huvudsakligen används för jordbruksverksamhet”.

56. Begreppet jordbruksareal, såsom det definieras i artikel 4.1 e i förordning nr 1307/2013, omfattar ”den totala areal som upptas av åkermark, permanent gräsmark och permanent betesmark eller permanenta grödor”.

57. ”Åkermark” definieras i artikel 4.1 f i förordning nr 1307/2013 som ”mark som utnyttjas för vegetabilieproduktion eller areal som är tillgänglig för vegetabilieproduktion men som ligger i träda … oavsett om marken används för växthusproduktion eller produktion under annat fast eller rörligt skydd”.

58. Enligt artikel 4.1 c i förordning nr 1307/2013 omfattar ”jordbruksverksamhet” ”att producera, föda upp eller odla jordbruksprodukter, inbegripet skörd …”. Med jordbruksprodukter avses ”produkter … förtecknade i bilaga I till fördragen …” bland vilka hampa ingår.

59. Klassificeringen som ”åkermark”, och följaktligen som ”jordbruksareal”, i den mening som avses i nämnda bestämmelser, beror på hur marken faktiskt används [28] (även i strid med de nationella bestämmelserna om klassificeringen) [29].

60. För att vara berättigad till stödet ska arealerna vara jordbruksarealer, ingå i jordbrukarens jordbruksföretag och användas för jordbruksverksamhet eller, om den även används för annan verksamhet, huvudsakligen användas för sådan verksamhet. [30]

61. Jag anser att de bestämmelser som jag just har angett i förordning nr 1307/2013 och förordning nr 1308/2013, samt EU-domstolens praxis avseende begreppet jordbruksareal, gör det möjligt att hävda att odling av hampa i ”därtill avsedda slutna utrymmen” med hjälp av ett hydroponiskt odlingssystem omfattas av detta begrepp.

62. Ett slutet utrymme som är avsett för odling av hampa är ett parti jord, med en överbyggd struktur, som används för jordbruksverksamhet, såsom odling av hampa. Med ”åkermark” avses, såsom nyss nämnts, mark som används för produktion av grödor, ”oavsett om marken används för *växthusproduktion eller produktion under annat fast eller rörligt skydd*”. [31]

[28] Dom av den 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, punkt 37), dom av den 2 juli 2015, Wree (C-422/13, EU:C:2015:438, punkt 36), dom av den 2 juli 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, punkt 56), och dom av den 29 april 2021, Piscicola Tulcea och Ira Invest (C-294/19 och C-304/19, EU:C:2021:340, punkt 62).

[29] Dom av den 29 april 2021, Piscicola Tulcea och Ira Invest (C-294/19 och C-304/19, EU:C:2021:340, punkt 63): ”ett område ska klassificeras som ’jordbruksmark’ om det faktiskt används som ’åkermark’, i den mening som avses i de bestämmelser som nämns i punkt 61 i denna dom (se, analogt, dom den 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, punkt 37), och … denna klassificering inte kan ifrågasättas enbart på grund av det faktum att ett sådant område användes som åkermark utan hänsyn till nationella bestämmelser om klassificering av mark.”

[30] Dom av den 2 juli 2015, Demmer (C-684/13, EU:C:2015:439, punkt 54), och dom av den 29 april 2021, Piscicola Tulcea och Ira Invest (C-294/19 och C-304/19, EU:C:2021:340, punkt 64).

[31] Artikel 4.1 f i förordning nr 1307/2013. Min kursivering.

63. I likhet med *växthus* eller någon annan liknande struktur (som i egentlig mening inte består av en byggnad enligt dess vanliga betydelse), omfattar ett slutet utrymme som är avsett för odling av hampa ett *fast skydd* som är placerat på marken, vilket inte hindrar att det klassificeras som jordbruksareal. Likheten mellan ett växthus och en hall som är avsedd för odling av hampa med ett hydroponiskt odlingssystem är tydlig. I dag tillverkas växthus inte enbart med en enkel struktur av en ställning och plast, utan det används även andra mer robusta material och konstruktioner, exempelvis polykarbonat eller glas.

64. Det viktiga är, såsom framgår av ovannämnda rättspraxis, att arealen (även med den fasta, överbyggda strukturen) är avsedd för jordbruksproduktion, i förevarande fall av hampa.

65. Kommissionen har bestritt detta resonemang och gjort gällande att odling av hampa endast kan omfattas av ordningen för grundstöd till jordbrukare om den sker på friland, och inte när odling sker i en sluten anläggning med hjälp av ett hydroponiskt odlingssystem.

66. Enligt kommissionen krävs det enligt artikel 4.1 e och f i förordning nr 1307/2013, för att man ska kunna tala om jordbruksmark och jordbruksareal, att det föreligger en *interaktion* mellan marken och växtens rot.[32] Samma krav är tillämpligt på systemet för frivilligt kopplat stöd[33] och är enligt kommissionen inte uppfyllt vid odling av hampa i ett slutet utrymme med ett hydroponiskt odlingssystem.

67. Jag delar inte kommissionens uppfattning. Det går inte att av ordalydelsen i artikel 4.1 e och f i förordning nr 1307/2013 dra slutsatsen att det endast är jordbruksarealer på vilka växtens rot interagerar med marken som kan utgöra åkermark. Denna tanke motsvarar en uppfattning om jordbruket som den tekniska utvecklingen har övervunnit.

68. Marken är sedan många år tillbaka inte någon oumbärlig del för jordbruksproduktion.[34] Under naturliga förhållanden fungerar marken visserligen som en reserv av mineraler och näringsämnen för växter, men när näringsämnena upplöses i vatten kan växternas rötter absorbera dem direkt och marken är inte längre absolut nödvändig för att växten ska kunna växa. Med andra ord är ”interaktion mellan rötter och jord” inte nödvändigt för att växten ska kunna utvecklas och för att det ska föreligga jordbruksproduktion.

69. Hydroponi är ett odlingssystem där rötterna förses med en näringslösning upplöst i vatten. Den innehåller de kemiska ämnen som är nödvändiga för utvecklingen av växter som kan växa i vattenmiljö (eller i ett inert medium som tvättad sand, grus eller perlite) med undantag av mark (jord).

[32] Kommissionens åsikt återspeglas i dokumentet *Direct Payments Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy*, maj 2019, s. 4, i dessa ordalag: ”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”. Tillgänglig på https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2019–12/direct-payments-eligibility-conditions_en_0.pdf.

[33] I artikel 53.5 i delegerad förordning nr 639/2014 föreskrivs att ”[m]edlemsstaterna [inte] får bevilja arealbaserat kopplat stöd till områden som inte är stödberättigande arealer enligt artikel 32.2, 32.3 och 32.4 i förordning (EU) nr 1307/2013 …”.

[34] På arealer i växthus exempelvis är jorden ofta täckt med ett sandlager och alla näringsämnen som växterna behöver tillförs genom bevattning. I andra fall sker planteringen på marken, men växtens rötter tränger inte ned i marken, utan behålls i ett konstgjort täcke av torv eller liknande material som placerats i ett stort rör, till vilket näringsämnena tillförs med bevattningen, medan växtens rötter hålls kvar inuti röret.

70. Fördelarna med hydroponisk odling jämfört med traditionellt jordbruk är bland annat följande:

– Minskad förbrukning av vatten och näringsämnen, som kan användas mer effektivt.

– Minskad användning av jordbruksmark och undanröjande av problem med försämrad kvalitet på sådan mark på grund av användning av gödselmedel och upprepad intensiv odling.

– Minskad användning av bekämpningsmedel, eftersom hydroponi kombineras med odling i helt eller delvis slutna utrymmen (exempelvis växthus eller hallar avsedda för odling), vilket underlättar bekämpning av skadedjur. [35]

– Ökad närhet till städerna för där grödorna konsumeras och därav följande minskning av utsläpp i samband med transport av jordbruksprodukter.

71. Förordning nr 1307/2013 och förordning nr 1308/2013 innehåller inte någon regel enligt vilken klassificeringen som åkermark eller jordbruksareal förutsätter användning av vissa odlingsmetoder. Det finns därför ingen anledning att påstå att hydroponisk odling är oförenlig med klassificeringen av mark som jordbruksareal.

72. Unionsbestämmelserna tillåter inte användning av hydroponiska odlingssystem vid ekologisk produktion. Detta gäller enligt förordning (EU) 2018/848, [36] i enlighet med skäl 28 [37] och del I i dess bilaga II (”Regler för växtproduktion”), punkt 1.2. [38]

73. Enligt min mening är anledningen till att lagstiftaren har haft för avsikt att utesluta hydroponisk produktion från ekologisk växtproduktion att den, underförstått och *e contrario*, är tillåten för konventionell (icke-ekologisk) jordbruksproduktion.

74. Hydroponisk odling som odlingsteknik har fördelar som är förenliga med målen för den gemensamma jordbrukspolitiken, såsom jag redan har anfört och såsom alla parter medgav vid förhandlingen. Den är i synnerhet förenlig med den gemensamma jordbrukspolitikens syfte (artikel 39.1 a FEUF) att ”höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften”.

75. Hydroponiska system ökar jordbrukets produktivitet, främjar tekniska framsteg och uppmuntrar en mer rationell utveckling av jordbruket, eftersom de använder mindre vattenresurser och minskar omfattningen av den mark som behövs för odlingen.

[35] Denna kontroll gör det möjligt att använda tekniker för integrerat biologiskt växtskydd genom vilka det produceras insekter som bekämpar skadedjur för att avlägsna dem från odlingarna, i syfte att minska eller upphöra med användningen av insektsbekämpningsmedel.

[36] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/848 av den 30 maj 2018 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 834/2007 (EUT L 150, 2018, s. 1).

[37] ”Vid ekologisk växtproduktion ges växterna huvudsakligen näring genom markekosystemet, varför växter bör produceras på och i levande jord i anslutning till den undre delen av jordmånen och berggrunden. Följaktligen bör hydrokultur inte tillåtas och inte heller odling av växter i behållare, påsar eller bäddar där rötterna inte är i kontakt med levande jord.”

[38] ”Hydrokultur, dvs. en metod för odling av växter som inte naturligt växer i vatten, där växternas rötter står i en näringslösning eller i ett inert odlingsmedium till vilket en näringslösning tillsätts, ska vara förbjuden.”

76. Hydroponi bidrar även till att uppnå två andra mål i den gemensamma jordbrukspolitiken, nämligen att ”trygga försörjningen” (artikel 39.1 d FEUF) och att ”tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser” (artikel 39.1 e FEUF).

77. Dessa två mål uppfylls eftersom hydroponiska odlingar i slutna utrymmen är mindre väderberoende än traditionella frilandsgrödor och är mindre påverkade av skadedjur. På samma sätt säkerställer de bättre försörjning av jordbruksprodukter, genom att möjliggöra att de tillhandahålls till rimliga priser och till lägre transportkostnader.

78. Den gemensamma jordbrukspolitiken förefaller visserligen vara mer utformad för traditionellt jordbruk, eftersom stödet till jordbrukare fastställs utifrån stödberättigande hektar, det vill säga arealen, vilket hör mer ihop med frilandsjordbruk och med växter med rötter i jorden. [39] Det är emellertid även så att inom annan produktion (exempelvis grönsaker och frukt) kan hydroponisk odling vara mycket lämplig och i avsaknad av ett uttryckligt förbud ser jag inte tillräckliga skäl för att utesluta dessa nya produktionsmetoder, vilka enligt min mening är bevisat förenliga med målen för den gemensamma jordbrukspolitiken.

79. Med andra ord ska den gemensamma jordbrukspolitikens regler inte tolkas så, att de hindrar den tekniska utvecklingen av jordbruket, vilket skulle vara fallet om arealbaserat direktstöd uteslöts för företag med hydroponiska odlingssystem i därtill avsedda slutna utrymmen.

80. Under alla omständigheter medgav kommissionen vid förhandlingen att odling av hampa i slutna utrymmen med hydroponiska odlingssystem är förenligt med förordning nr 1308/2013, men att dessa odlingar inte är berättigade till direktstöd enligt förordning nr 1307/2013, även om de kan beviljas andra typer av stöd, såsom i synnerhet stöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu).

81. Även om jag delar kommissionens uppfattning i fråga om förordning nr 1308/2013, anser jag inte att den är korrekt med avseende på förordning nr 1307/2013. Det är riktigt att hydroponisk odling av hampa i slutna utrymmen är intensivare än odling av hampa utomhus, såtillvida att de upptar mindre mark och att direktstödet således blir lägre. [40] Jag ser emellertid ingen anledning att inte bevilja direktstöd enbart på grund av att det inte finns någon interaktion mellan hampväxtens rötter och marken, som jag förklarar ovan.

82. Sammanfattningsvis anser jag att en areal som är avsedd för odling av hampa i slutna utrymmen med hydroponiska odlingssystem kan anses utgöra en jordbruksareal i den mening som avses i artikel 4.1 e och f i förordning nr 1307/2013.

[39] Viss jordbruksproduktion lämpar sig inte för odling med hydroponiska system (exempelvis spannmål).

[40] Den areal som används för denna produktion är mindre än den areal som används för frilandsodling av hampa och det direkta arealstöd som jordbrukarna erhåller är också, i motsvarande mån, mindre. Men den ökade produktiviteten i hydroponiska odlingar i inomhusmiljöer kan kompensera för minskningen av det direkta arealstödet.

2. Hampans halter av THC och CDB

83. Odling av hampa omfattas av *särskilda villkor* för erhållande av direktstöd, eftersom narkotika kan utvinnas och saluföras från denna växt:

– Enligt artikel 32.6 i förordning nr 1307/2013 ska arealer som används för produktion av hampa endast vara stödberättigande hektar om de sorter som används har en tetrahydrokannabinolhalt på högst 0,2 procent.

– Även om förordning (EU) 2021/2115 inte är tillämplig i tiden (*ratione temporis*) på denna tvist har THC-halten höjts till 0,3 procent från den 1 januari 2023 enligt den förordningen. [41]

– Genom artikel 53.5 i delegerad förordning nr 639/2014 utvidgas detta krav till att omfatta arealer för produktion av hampa så att de kan få frivilligt kopplat stöd, vilket Rumänien har dragit nytta av.

– Genom artikel 35.3 i förordning nr 1307/2013 [42] ges kommissionen befogenhet att anta en delegerad rättsakt på de villkor som där anges. [43] Kommissionen antog delegerad förordning nr 639/2014, vars artikel 9 [44] kräver att jordbrukarna ska använda certifikatutsäde av de sorter som förtecknas i Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter. Det finns 75 hampsorter som är registrerade i denna sortlista.

84. Enligt dessa regler kan jordbrukare få direktstöd om de sår hampa av någon av sorterna med en THC-halt på mindre än 0,2 procent (eller 0,3 procent från och med den 1 januari 2023). När det gäller frilandsodling av hampa verkar det inte finnas någon risk för att THC ökar.

85. De särskilda villkoren för att beviljas direktstöd för odling av hampa är också krav för att erhålla motsvarande administrativa tillstånd enligt unionsrätten och för att lagligen odla denna produkt. Iakttagandet av dessa villkor ska göra det möjligt för producenterna att utveckla denna verksamhet, såsom påpekades i domen i målet Hammarsten.

[41] Från den 1 januari 2023 har förordning nr 1307/2013 upphävts och ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2021/2115 av den 2 december 2021 om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (strategiska GJP-planer) och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) samt om upphävande av förordningarna (EU) nr 1305/2013 och (EU) nr 1307/2013) (EUT L 435, 2022, s. 1). I artikel 4.4 andra stycket i förordning 2021/2115 föreskrivs att ”arealer som används för produktion av hampa ska endast vara stödberättigande hektar om de sorter som används har en tetrahydrokannabinolhalt på högst 0,3 %.” I skäl 18 i denna förordning förklaras att ”när det gäller arealer som används för produktion av hampa bör krav på användning av hampfrösorter med en tetrahydrokannabinolhalt som är lägre än 0,3 % ingå i definitionen av stödberättigande hektar, i syfte att skydda folkhälsan och säkerställa samstämmighet med annan lagstiftning.”

[42] ”För att bevara folkhälsan ska kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 70 som fastställer regler som innebär att stöd endast kan beviljas på villkor att certifierat utsäde av vissa hampsorter används, och förfarandet för fastställande av hampsorter och verifiering av deras tetrahydrokannabinolhalt som avses i artikel 32.6.”

[43] Se även kommissionens förordning (EU) 2022/1393 av den 11 augusti 2022 om ändring av förordning (EG) nr 1881/2006 vad gäller gränsvärden för delta-9-tetrahydrokannabinol (Δ9-THC) i hampfrön och produkter framställda därav (EUT L 211, 2022, s. 83), som implicit är upphävd sedan den 24 maj 2023 genom kommissionens förordning (EU) 2023/915 av den 25 april 2023 om gränsvärden för vissa främmande ämnen i livsmedel och om upphävande av förordning (EG) nr 1881/2006 (EUT L 119, 2023, s. 103).

[44] ”Vid tillämpning av artikel 32.6 i förordning (EU) nr 1307/2013 ska stödberättigandet för arealer som används för produktion av hampa förutsätta användning av utsäde av de sorter som förtecknas i *Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter*, i den version som är giltig den 15 mars det år då stödet beviljas och som har offentliggjorts i enlighet med artikel 17 i rådets direktiv 2002/53/EG av den 13 juni 2002 [om den gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter (EGT L 193, 2002, s. 1)]. Utsädet ska vara certifierat enligt rådets direktiv 2002/57/EG”.

3. Förbud som införts av de rumänska myndigheterna

86. Det framgår av beslutet om hänskjutande att de rumänska myndigheterna förbjuder odling av hampa i slutna, anpassade utrymmen med hydroponiska odlingssystem av det skälet att THC-halten i de därigenom odlade växterna ökar utöver de tillåtna gränserna, vilket skadar folkhälsan.

87. Inrättandet av en gemensam organisation av marknaden hindrar inte medlemsstaterna från att tillämpa nationella regler som eftersträvar ett annat mål av allmänintresse än de som omfattas av den gemensamma organisationen av marknaden, även om dessa bestämmelser kan påverka marknadens funktion inom den berörda sektorn. [45]

88. Mer restriktiva nationella åtgärder som syftar till att skydda ett mål av allmänintresse måste emellertid uppfylla kravet på proportionalitet, det vill säga vara ägnade att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Proportionalitetsbedömningen måste göras med särskilt beaktande av målen med den gemensamma jordbrukspolitiken och behovet av en väl fungerade gemensam marknadsordning, vilket kräver att det görs en avvägning mellan dessa mål och de mål som eftersträvas med den nationella lagstiftningen. [46]

89. En restriktiv åtgärd ska vidare endast anses vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om den verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser uppnåendet av detta mål. [47]

90. I förordning nr 1307/2013 och andra unionsbestämmelser om odling av industrihampa görs en bedömning av berörda intressen, genom att endast odling av hampa med en THC-nivå på under 0,2 procent tillåts. Eftersom det i dessa bestämmelser inte uttryckligen hänvisas till de tekniker som används för odling av industrihampa har en medlemsstat möjlighet att anta ytterligare restriktiva åtgärder med avseende på sådan odling.

91. De rumänska myndigheterna har utnyttjat denna möjlighet och ansett att det finns en verklig risk för att odling av hampsorter i slutna utrymmen och med hydroponiska odlingssystem kan öka THC-nivån så att den överstiger det tillåtna lagstadgade tröskelvärdet på 0,2 procent. Hampa som odlats på detta sätt skulle kunna ”avledas” för framställning av narkotika, vilket kan skada folkhälsan.

92. Med hänsyn till denna risk tillämpar de rumänska myndigheterna, med beaktande av försiktighetsprincipen, ett förhandsförbud och gör gällande att genomförandet av efterhandskontroller av planteringar av hampa i slutna utrymmen inte ger ett tillräckligt skydd för allmänintresset. Dessa kontroller föreskrivs enligt de rumänska myndigheterna för hampa som odlas utomhus, men inte för hampa som produceras i slutna utrymmen, vars tillväxt- och blomningscykler varierar. [48]

[45] Domen Hammarsten, punkt 31, och dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 26).

[46] Dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 28).

[47] Dom av den 3 mars 2011, Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, punkt 42), dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 37), och B.S. och C.A. (Saluföring av cannabidiol (CBD), punkt 87).

[48] Vid förhandlingen framhöll den rumänska regeringen de logistiska svårigheterna med att anpassa denna typ av kontroller till odling av hampa i slutna utrymmen, eftersom blomningscyklerna skiljer sig från dem som är vanliga utomhus.

93. Förfarande A för provtagning för bestämning av THC-halten definieras, såsom jag angett ovan, i bilaga III till delegerad förordning nr 639/2014 [49] med följande specifikationer:

– Punkt 2.1 (”Prover”): ”… I ett skördemoget bestånd av en viss hampsort, tas för varje vald planta, en del på 30 cm innehållande minst en honblomställning. Provet ska tas under period som inleds 20 dagar efter blomningens början och avslutas 10 dagar efter blomningens.”

– Punkt 2.2 (”Provets storlek”): ”Provet tas på 50 plantor per skifte.”

94. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma denna omständighet, liksom övriga omständigheter som påverkar proportionaliteten av den nationella restriktiva åtgärden (och, därigenom, bedömningen av huruvida den är förenlig med unionsrätten), men EU-domstolen kan ange riktlinjer för bedömningen.

95. För det första har det inte bestritts att narkotika (liksom produkter som härrör från hampa, såsom cannabis) är skadligt, varför det är förbjudet att saluföra narkotika. Det är dock tillåtet med strängt övervakad handel för medicinska och vetenskapliga ändamål. [50]

96. Det allmänna intresset att skydda folkhälsan kan således motivera en nationell bestämmelse om förbud mot odling av hampa, förutsatt att växterna används för framställning av narkotika, såsom cannabis, som erhålls från THC.

97. För det andra framhålls det i de uppgifter som Biohemp har lämnat att hampsorten som planteras i ett slutet utrymme och med hydroponiska odlingssystem har en THC-halt på högst 0,2 procent. Biohemp har hävdat att odling inomhus och med hydroponiska odlingssystem leder till en ökning av CBD i växten, men inte av THC-halten. Enligt de rumänska myndigheterna tyder vissa studier på att THC-halten också kan öka, eftersom det för närvarande inte finns några entydiga analyser som bekräftar motsatsen.

98. Även om växterna är hampsorter som får odlas inom unionen, måste de, såsom kommissionen anförde vid förhandlingen, ha en THC-halt på högst 0,2 procent, även vid sådd i slutna utrymmen och med hydroponiska odlingssystem.

99. Med förbehåll för kontroller som utförs på grundval av gedigna vetenskapliga studier, förefaller det som om en hög CBD-nivå i en viss hampväxt leder till en lägre THC-nivå, vilket innebär att denna växt inte är fördelaktig för framställning av narkotika. I förevarande fall är risken för en höjning av THC-nivån således utesluten, men detta är något som det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

100. Den cannabinoid vars ökning konstateras vid odling av sorter av industrihampa i slutna utrymmen och genom hydroponiska odlingssystem är enligt tillgängliga uppgifter CBD.

[49] I dess lydelse enligt delegerad förordning 2017/1155.

[50] Dom av den 16 december 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, punkt 36), och dom B.S. och C.A. (Saluföring av cannabidiol (CBD), punkt 59).

101. EU-domstolen har redan haft tillfälle att precisera att CBD, enligt aktuella vetenskapliga rön, inte innehåller någon psykoaktiv ingrediens.[51] CBD bör därför inte klassificeras som narkotika i den mening som avses i Förenta nationernas konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen, som upprättades i Wien den 20 december 1988,[52] i vilken alla medlemsstater och unionen är parter.[53]

102. Om odling av industrihampa i slutna utrymmen och hydroponiska odlingssystem endast ökar CBD i växterna och inte ökar dess (lagliga) halt av THC, kan en medlemsstat inte utan vidare motivera sin begränsning med hänvisning till skyddet för folkhälsan. Jag upprepar att CBD, enligt det nuvarande kunskapsläget, ”inte utgör narkotika i den mening som avses i den allmänna konventionen”.[54]

103. För det tredje kan en nationell åtgärd som begränsar produktionen av industrihampa i slutna utrymmen och med hydroponi endast klara proportionalitetsbedömningen om den tillämpas på ett konsekvent och systematiskt sätt.

104. Vid förhandlingen diskuterades huruvida det i Rumänien finns förutsättningar för en sammanhängande och systematisk tillämpning av förbudet. Enligt Biohemp är sådan odling av hampa tillåten i vissa distrikt (Constanța, Dâmbovița och Sibiu) i denna medlemsstat. Vid tidigare skördar i samma distrikt, Alba (Rumänien), gav myndigheterna Biohemp tillstånd att odla hampa hydroponiskt i därtill avsedda slutna utrymmen.[55] Den rumänska regeringen tillbakavisade dessa påståenden, utan att meningsskiljaktigheterna på denna punkt löstes.

105. Det ankommer under alla omständigheter på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida den nationella restriktiva åtgärden tillämpas systematiskt och konsekvent i Rumänien.

106. Slutligen kräver proportionalitetsprincipen att det prövas om det finns ett mindre ingripande alternativ till ett generellt förbud mot odling av hampa i slutna utrymmen för att uppnå det mål om skydd för folkhälsan som den rumänska staten eftersträvar.

107. I detta hänseende skulle det kunna vara tänkbart att tillåta denna metod för odling av hampa som är föremål för noggranna kontroller för att kontrollera att de växter som erhålls inte överstiger 0,2 procent THC. De svårigheter att utföra dessa kontroller som den rumänska regeringen har åberopat skulle eventuellt kunna övervinnas genom tillämpning av åtgärder, bland annat (utöver erhållande av det tillstånd som krävs) avseende provtagning för att mäta THC-halten såsom föreskrivs i delegerad förordning nr 639/2014 på hampa som odlats i slutna utrymmen.

108. Artikel 32.6 i förordning nr 1307/2013 utgör sammanfattningsvis hinder för en nationell lagstiftning som förbjuder odling av hampsorter med en THC-halt som är lägre än 0,2 procent, när den odlingsteknik som används (med hydroponiska system i därtill avsedda slutna

[51] Dom B.S. och C.A. (Saluföring av cannabidiol (CBD), punkt 75).

[52] United Nations Treaty Series, vol. 1582, nr I-27627.

[53] Dom B.S. och C.A. (Saluföring av cannabidiol (CBD), punkt 76).

[54] Dom B.S. och C.A. (Saluföring av cannabidiol (CBD), punkt 76).

[55] Enligt Biohemp omfattade det tillstånd som distriktsmyndigheten beviljade år 2020 för odling av hampa en hall på 400 m^2 som renoverats och användes som ett skyddat utrymme för odling vilket kunde likställas med ett växthus. Vid förhandlingen bestred den rumänska regeringen detta argument med motiveringen att tillstånd hade sökts för odling på 3 500 kvadratmeter, utan att det preciserades att hallen låg där.

utrymmen) medför en betydande ökning av CBD-halten i växten, såvida inte denna lagstiftning är ägnad att säkerställa att målet att skydda folkhälsan uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

V. Förslag till avgörande

109. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen besvarar frågan från Curtea de Apel Alba Iulia (Appellationsdomstolen i Alba Iulia, Rumänien) på följande sätt:

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) nr 73/2009 samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007

ska tolkas så,

– att artikel 4.1 e och f i förordning nr 1307/2013 gör det möjligt att klassificera en areal som används för odling av hampa (*Cannabis sativa L.*) med hydroponiska odlingssystem i därtill avsedda slutna utrymmen som jordbruksareal, och

– att artikel 32.6 i förordning nr 1307/2013 i princip utgör hinder för en nationell lagstiftning som förbjuder odling av hampsorter med en halt av tetrahydrokannabinol (THC) som är lägre än 0,2 procent, när den odlingsteknik som används (hydroponiska odlingssystem i därtill avsedda slutna utrymmen) medför en betydande ökning av halten av cannabidiol (CBD) i växten, såvida inte denna lagstiftning är ägnad att säkerställa att målet att skydda folkhälsan uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma.