



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Е. ТАНЧЕВ

представено на 14 май 2020 година¹

Дело C-663/18

В. S.,

С. А.

в присъствието на

Ministère public,

Conseil national de l'Ordre des pharmaciens

(Преюдициално запитване, отправено от Cour d'appel d'Aix-en-Provence (Апелативен съд Екс ан Прованс, Франция))

„Преюдициално запитване — Свободно движение на стоки — Обща организация на пазарите в сектора на конопа — Национално законодателство, ограничаващо вноса на коноп от друга държава членка само до вноса на влакна и семена“

1. Спорът по главното производство се отнася до продажбата във Франция на електронна цигара, чиято течност съдържа канабидиол (CBD), молекула, извличана от конопеното растение, която — за разлика от тетраhydroканабинола (THC), също извличан от конопа — поне при настоящото състояние на научните познания, няма психотропно действие. По отношение на В. S. и С. А., управители на дружеството, което продава тази електронна цигара под името Канаваре, е постановена осъдителна присъда от Tribunal correctionnel de Marseille (Наказателен съд Марсилия, Франция), предвид това, че съдържащото се в пълнителите за тази цигара масло от CBD е извлечено от цялото конопеното растение, включително от листата и цветовете. Всъщност френската правна уредба ограничава отглеждането, вноса, износа и промишленото и търговското използване на конопа само до неговите влакна и семена.

2. Тъй като в случая съдържащото се в Канаваре масло от CBD е било внесено от Чешката република, където се отглежда конопеното растение и се извършва извличането на CBD, запитващата юрисдикция, а именно Cour d'appel d'Aix-en-Provence (Апелативен съд Екс ан Прованс, Франция), иска да установи дали френската правна уредба е съвместима с разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободното движение на стоки, както и с разпоредбите на вторичното право, приети в рамките на общата селскостопанска политика, и по-специално Регламент (ЕС) № 1307/2013² и Регламент (ЕС) № 1308/2013³.

¹ Език на оригиналния текст: френски.

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

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

3. Следователно настоящото дело ще предостави на Съда повод да се произнесе по това дали национална правна уредба, ограничаваща вноса на получено от конопа вещество, а именно маслото от CBD, за което страните твърдят, че придобива все по-голяма популярност, е съвместима с разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС, и по-специално с член 36 ДФЕС, който разрешава на държавите членки да приемат мерки за забрана или ограничаване на вноса, основаващи се на съображения за закрила на здравето и живота на хората.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Договорът за функционирането на ЕС

4. Член 38 ДФЕС предвижда:

„1. Съюзът определя и прилага обща политика в областта на селското стопанство и на рибарството.

Вътрешният пазар обхваща селското стопанство, рибарството и търговията със селскостопански продукти. Понятието „селскостопански продукти“ означава продукти на почвата, на животновъдството, на рибарството, както и продукти след първична преработка, пряко свързани с тези продукти. Позоваванията на общата селскостопанска политика или селското стопанство и използването на понятието „селскостопански“ се разбират като отнасящи се и до рибарството, като се имат предвид специфичните особености на този сектор.

[...]

3. Продуктите, предмет на разпоредбите на членове 39—44, са посочени в приложение I.

[...]“.

5. В приложение I към Договорите, озаглавено „Списък по член 38 [ДФЕС]“, се посочва позиция 57.01 от „Брюкселската номенклатура“⁴, която се отнася до „[e]стествен коноп (*Cannabis sativa*), суров или преработен, но непреден; кълчища и отпадъци от естествен коноп (включително накъсани или нарязани влакна)“. В това приложение се посочва и глава 12 от Брюкселската номенклатура, отнасяща се до „Маслодайни семена и маслодайни плодове; различни видове зърнени храни, семена и плодове; индустриални и медицински растения; слама и фураж“.

4 „Брюкселската номенклатура“, към която препраща приложение I към Договорите, е номенклатурата, установена от Международната конвенция за номенклатурата при класифициране на стоките в митническите тарифи, сключена на 15 декември 1950 г. в Брюксел. За всеки случай уточнявам, че Брюкселската номенклатура се различава от номенклатурата, установена с Регламент (ЕИО) № 2658/87 на Съвета от 23 юли 1987 година относно тарифната и статистическа номенклатура и Общата митническа тарифа (ОВ L 256, 1987 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 4, стр. 3), наречена „Комбинирана номенклатура“, която от своя страна се основава на Международната конвенция по Хармонизираната система за описание и кодиране на стоките, сключена в Брюксел на 14 юни 1983 г. и одобрена заедно с протокола за изменението ѝ от 24 юни 1986 г. от името на Европейската икономическа общност с Решение 87/369/ЕИО на Съвета от 7 април 1987 г. (ОВ L 198, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 2, том 3, стр. 199). Уточнявам също, от една страна, че позиция 57.01 от Брюкселската номенклатура съответства на позиция 5302 от Комбинираната номенклатура, която се отнася до „[к]оноп (*Cannabis sativa* L.), необработен или обработен, но непреден; дреб и отпадъци от коноп (включително отпадъците от прежди и развлакнените отпадъци)“, и от друга страна, че глава 12 от Брюкселската номенклатура съответства по-специално на подпозиция 1207 99 91 от Комбинираната номенклатура, която се отнася до „конопено семе [дори натрошено, различно от предназначено за посев]“. Вж. в това отношение *Bianchi*, D. La politique agricole commune (PAC). Précis de droit agricole européen. Bruylant, Bruxelles, 2. ed., 2012 (бележка под линия 378) и *McMahon*, J. A. EU Agricultural Law. Oxford University Press, Oxford, 2007 (параграф 1.06).

2. Регламент № 1307/2013

6. Член 32, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 1307/2013 гласи:

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

3. Регламент № 1308/2013

7. Член 189 Регламент № 1308/2008 гласи:

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

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

[...]

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

Б. Френското право

8. Член R. 5132-86 от Кодекса за общественото здраве [Code de la santé publique] предвижда:

„I. — Забранява се производството, преработването, пренасянето и превозването, вносът, износът, притежаването, предлагането, продажбата, придобиването или употребата:

1° на канабис, на неговото растение и на смолата му, на продукти, които ги съдържат, или на такива, които са получени от канабис, от неговото растение или от смолата му;

2° на тетрахидроканабинолите, с изключение на делта-9-тетрахидроканабинол, на техните естери, етери, соли, както и на солите на посочените деривати и на продуктите, които ги съдържат.

II. — Изключения от горните разпоредби се допускат за изследователски и контролни цели, както и за производството на деривати, разрешени от главния директор на Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé [Национална агенция по безопасност на лекарствата и медицинските изделия].

Отглеждането, вносът, износът и промишленото и търговското използване на сортове канабис, които нямат упойващи свойства, или на продукти, съдържащи подобни сортове, се разрешават по предложение на главния директор на агенцията, с наредба на министрите на земеделието, на митниците, на промишлеността и на здравеопазването.

[...]“.

9. На основание на предвидената в член R. 5132-86 от Кодекса за общественото здраве възможност за изключения е приета Наредба от 22 август 1990 г. за прилагане на член R. 5181 (понастоящем член R. 5132-86) от Кодекса за общественото здраве по отношение на канабиса [Arrêté du 22 août 1990 portant application de l'article R. 5181 du code de la santé publique pour le cannabis]⁵, изменена през 2004 г.⁶ (наричана по-нататък „Наредбата от 22 август 1990 г.“).

10. Член 1 от Наредбата от 22 август 1990 г. предвижда:

„По смисъла на член R. 5181 от посочения по-горе кодекс се разрешава отглеждането, вносът, износът и промишленото и търговското използване (влакна и семена) на сортовете на *Cannabis sativa* L., отговарящи на следните критерии:

- съдържанието на делта-9-тетрахидроканабинол в тези сортове не надвишава 0,20 %;
- определянето на съдържанието на делта-9-тетрахидроканабинол и вземането на проби за определянето на това съдържание се осъществяват съгласно общносттания метод, предвиден в приложението.

[...]“.

11. С циркулярно писмо от 23 юли 2018 г.⁷ министърът на правосъдието призовава органите на прокуратурата да преследват и наказват „особено строго“ нарушенията, които могат да бъдат установени във връзка с потребителската продажба на продукти от канабис. В точка 2.2 от това циркулярно писмо се посочва, че „[с]ледва да се уточни, че канабидиолът се намира главно в листата и цветовете на растението, а не във влакната и семената. Съответно съгласно приложимото законодателство извличането на канабидиол при условия, съответстващи на Кодекса на общественото здраве, не изглежда възможно“.

II. Фактите, главното производство и преюдициалният въпрос

12. Както бе посочено в точка 1 по-горе, дружеството SAS Catlab, установено в Марсилия (Франция) с управители B. S. и C. A., продава електронна цигара, Kanavare, чиято течност съдържа CBD. CBD е молекула, извлечена от конопа, по-точно от *Cannabis sativa* L. Независимо че според обосновката за пускането на Kanavare в продажба CBD притежава отпускащи свойства, за разлика от THC той няма познато психотропно действие.

13. През декември 2014 г. Catlab провежда информационна кампания за пускането на Kanavare на пазара. Вследствие на тази кампания окръжният прокурор към Tribunal de grande instance de Marseille (Окръжен съд Марсилия, Франция) разпорежда да бъде проведено разследване. Същото установява, че използваното в Kanavare масло от CBD е било получено от растения,

⁵ Официален вестник на Френската република (JORF) бр. 230 от 4 октомври 1990 г., стр. 12041.

⁶ С Наредба от 24 февруари 2004 г. за изменение на Наредбата от 22 август 1990 г. за прилагане на член R. 5181 от Кодекса за общественото здраве по отношение на канабиса [Arrêté du 24 février 2004 modifiant l'arrêté du 22 août 1990 portant application de l'article R. 5181 du code de la santé publique pour le cannabis] (JORF бр. 69 от 21 март 2004 г., стр. 5508).

⁷ Циркулярно писмо на директора на дирекция „Наказателноправни въпроси и помилвания“ към Министерство на правосъдието, чийто предмет е правният режим на обектите, в които на потребителите се предлагат за продажба продукти от канабис (coffee shop), № 2018/F/0069/FD2 (наричано по-нататък „циркулярното писмо от 23 юли 2018 г.“).

отглеждани в Чешката република, където се извършва и извличането на това масло. При това разследване се установява и че за производството на масло от CBD е използвано цялото конопено растение, включително листата и цветовете. Впоследствие Catlab внася това масло във Франция и го влага в пълнителите за Kanavape⁸.

14. С присъда от 8 януари 2018 г. (наричана по-нататък „присъдата на Tribunal correctionnel de Marseille“) Tribunal correctionnel de Marseille (Наказателен съд Марсилия) признава B. S. и C. A. за виновни по-специално за нарушение на законодателството относно търговията с отровни растения. Става въпрос за член L. 5432-1 I, точка 1 от Кодекса за общественото здраве, който обявява за престъпление неспазването на разпоредбите, приети за прилагането на член L. 5132-8 от същия кодекс, каквито се съдържат в Наредбата от 22 август 1990 г. Tribunal correctionnel de Marseille (Наказателен съд Марсилия) в частност отбелязва, че съгласно тази наредба производството на конопено масло, предназначено за влагане в Kanavape, е „законосъобразно само ако е получено от семената“, докато „смесването в този продукт на листата, околоцветниците или цветовете е достатъчно, за да се превърне в незаконна употребата на растението канабис за промишлени или търговски цели“. Тъй като цялото растение на конопа, включително листата и цветовете, е използвано за изработване на влаганото в Kanavape масло от CBD, е налице престъпление. Поради това Tribunal correctionnel de Marseille (Наказателен съд Марсилия) осъжда B. S. на осемнадесет месеца лишаване от свобода условно и на глоба в размер на 10 000 EUR. От своя страна C. A. е осъден условно на петнадесет месеца лишаване от свобода и на глоба в размер на 10 000 EUR.

15. От акта за преюдициално запитване е видно, че спрямо B. S. и C. A. не е възбудено наказателно преследване за продажбата на продукт, съдържащ по-висока концентрация на ТНС от законно допустимия праг от 0,20 %, тъй като извършеният от Националната агенция по безопасност на лекарствата и медицинските изделия анализ показва, че този праг не е достигнат.

16. B. S. и C. A. подават срещу присъдата на Tribunal correctionnel de Marseille (Наказателен съд Марсилия) въззивна жалба пред Cour d'appel d'Aix-en-Provence (Апелативен съд Екс ан Прованс). Същият се пита дали Наредбата от 22 август 1990 г. е в съответствие с принципа на свободно движение на стоки, при положение че ограничава вноса на стока, която, предвид съдържанието на ТНС под законно допустимия праг от 0,20 %, не може да се счита за упойващо вещество. Той се пита и дали Наредбата от 22 август 1990 г. е в съответствие с Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013, които разрешават отглеждането и вноса в Съюза на коноп, в който съдържанието на ТНС е по-малко от 0,20 %.

17. Поради това Cour d'appel d'Aix-en-Provence (Апелативен съд Екс ан Прованс) спира производството и отправя до Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013 и принципът на свободното движение на стоки да се тълкуват в смисъл, че въведените с Наредбата от 22 август 1990 г. дерогационни разпоредби, които ограничават отглеждането на коноп, неговото индустриализиране и търговията с него само до влакната и семената му, установяват ограничение, което е несъвместимо с правото на Съюза?“.

⁸ Всъщност съгласно присъдата на Tribunal correctionnel de Marseille (Наказателен съд Марсилия) (вж. точка 14 от настоящото заключение) „конопът [...] е произведен от дружеството Hempoint в Чешката република. Произведеното от дружеството Hempoint етерично масло съдържа [CBD], изолиран от растението чрез извличане на CO₂. Всички съставки се смесват в разтвор, за да се получи течността за електронна цигара, от дружеството APPLICANT-INT в Чешката република. През декември 2014 г. същото продава на [Catlab] 500 ml течност за електронна цигара, съдържаща 5 % [CBD]“.

18. Писмени становища по преюдициалния въпрос представят B. S., C. A., френското и гръцкото правителство и Европейската комисия. Тези страни са изслушани в съдебното заседание от 23 октомври 2019 г.

III. Анализ

19. Запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали, от една страна, Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013, и от друга страна, „принципът на свободно движение на стоки“ трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат мярка като Наредбата от 22 август 1990 г., която ограничава отглеждането, вноса и промишленото и търговското използване на коноп само до влакната и семената на растението, като изключва листата и цветовете.

20. В самото начало бих искал да направя две бележки относно предмета на преюдициалния въпрос.

A. Предварителни бележки относно предмета на преюдициалния въпрос

21. На първо място, направеното от запитващата юрисдикция позоваване на „принципа на свободно движение на стоки“ трябва, както поддържа Комисията, да се разбира като позоваване на членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС, отнасящи се до количествените ограничения върху вноса и до мерките с равностоен ефект между държавите членки. Без значение е, че в мотивите на решението за преюдициално запитване запитващата юрисдикция посочва членове 28 ДФЕС, 29 ДФЕС, 30 ДФЕС и 32 ДФЕС. Всъщност тези членове се отнасят до забраната на митата върху вноса и износа и на таксите с равностоен ефект. Наредбата от 22 август 1990 г. обаче, макар да допуска внос само на определени части от растението коноп, не съдържа никаква разпоредба относно митата или таксите с равностоен ефект. Следователно съответствието на мярка като спорната в главното производство с „принципа на свободно движение на стоки“, посочен от запитващата юрисдикция, следва да се прецени единствено от гледна точка на членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС.

22. На второ място, не споделям становището на B. S., че за да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, следва да се разшири предметът на преюдициалния въпрос.

23. По мнение на B. S. Съдът трябва да прецени съответствието с правото на Съюза не само на забраната за търговия с листата и цветовете на конопа, но и на другите три условия, на които френската правна уредба подчинява търговията с конопа, а именно, първо, въпросното растение да принадлежи към някои изчерпателно изброени сортове *Cannabis sativa L.*, второ, съдържанието на ТНС в това растение да не надхвърля 0,20 %, и трето, съдържанието на ТНС в *крайния продукт* да е равно на нула⁹. Според мен обаче Съдът не би могъл да извърши такава проверка. Въпросът дали последните три условия са в съответствие с членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС, всъщност няма връзка с предмета на спора по главното производство, тъй като според запитващата юрисдикция B. S. и C. A. са осъдени „поради използването за производството на спорния продукт на цялото конопено растение, включително листата и цветовете“, а не поради това, че използваното масло от CBD се извлича от сорт коноп, който не е посочен в Наредбата от 22 август 1990 г., или поради това, че съдържанието на ТНС в това масло, макар и по-ниско от 0,20 %, не е равно на нула.

⁹ Според B. S. всъщност прагът от 0,20 % се прилага само за конопеното растение, но не и за получения от конопа краен продукт.

24. Освен това според B. S. Съдът би трябвало да установи и дали Kanavare може да бъде приравнено на лекарствен продукт за хуманна употреба по смисъла на Директива 2001/83/ЕО¹⁰. Този въпрос, разбира се, не е без връзка с предмета на спора по главното производство. Всъщност B. S. и C. A. са осъдени от Tribunal correctionnel de Marseille (Наказателен съд Марсилия) не само за нарушение на законодателството относно търговията с отровни растения, но също за продажба на лекарствен продукт (според представянето, а не според действието му), за който не е получено разрешение за пускане на пазара. Това не променя факта, че Съдът не би могъл, според мен, да извърши предложената от B. S. проверка, тъй като съгласно постоянната съдебна практика да се отговори на допълнителни въпроси, посочени от страните, би било несъвместимо със задължението на Съда да даде в съответствие с член 23 от неговия статут възможност на правителствата на държавите членки да представят становища, тъй като само актът за преюдициално запитване се съобщава на заинтересованите субекти¹¹. По същата причина, противно на твърденията на B. S., Съдът не може да проверява в съответствие ли е правна уредба като спорната в главното производство с членове 15, 16 и 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз, които изобщо не са посочени в преюдициалното запитване.

25. Въз основа на това стигам до извода, че проверката на Съда трябва да се сведе до преценка в съответствие ли е с Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013, както и с членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС, национална правна уредба, която ограничава вноса на коноп от друга държава членка само до вноса на неговите влакна и семена.

26. Ето защо по-долу ще преценя най-напред съвместимостта на такава правна уредба с тези регламенти, и на второ място, нейното съответствие с членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС.

Б. По тълкуването на Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013

27. Подчертавам, че тъй като в случая отглеждането на конопа, както и извличането на CBD се извършват в Чешката република, внасяният от B. S. и C. A. продукт е масло от CBD¹². Следователно трябва да се определи дали Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013 допускат държава членка да забрани вноса от друга държава членка на масло от CBD, когато то е извлечено от цялото конопено растение, а не само от неговите влакна и семена.

28. В това отношение B. S. поддържа, че CBD е селскостопански продукт по смисъла на член 38, параграф 1 ДФЕС и че на това основание попада в приложното поле на Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013, които не допускат държава членка да ограничава използването на конопеното растение само до използването на неговите влакна и семена. Освен това C. A. твърди, че Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013 са приложими към цялото конопено растение, тоест към CBD, извлечен от неговите цветове и листа, и че Наредбата от 22 август 1990 г. нарушава общата организация на пазарите в сектора на конопа.

29. Обратно, френското правителство поддържа, че Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013 не са приложими, тъй като първият се отнася до отглеждането на конопа, а не до търговията с него, а вторият обхваща не листата и цветовете на конопа, а само стъблата и семената. При всички положения единствената относима разпоредба на тези регламенти, а именно член 189 от Регламент № 1308/2013, допуска мярка като спорната в главното производство.

¹⁰ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 6 ноември 2001 година за утвърждаване на кодекс на Общността относно лекарствени продукти за хуманна употреба (ОВ L 311, 2001 г., стр. 67; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 33, стр. 3).

¹¹ Вж. решение от 30 януари 2020 г., Dr. Willmar Schwabe (C-524/18, EU:C:2020:60, т. 30).

¹² Вж. точка 13 от настоящото заключение.

30. В съдебното заседание гръцкото правителство посочва, че CBD не попада в приложното поле на Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013. Освен това Комисията подчертава, че CBD е органичен химически продукт и затова няма как да попада в обхвата на тези регламенти.

31. Смятам, че Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013 допускат държава членка да забрани вноса от друга държава членка на масло от CBD, когато то е извлечено от цялото конопено растение. Всъщност според мен маслото от CBD не е сред продуктите, за които са приложими Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013. Във всеки случай, дори да се предположи, че тези регламенти са приложими, те не биха забранили на държава членка да приеме правна уредба като описаната в точка 27 от настоящото заключение, стига тя да е в състояние да гарантира закрилата на здравето на хората и да не надхвърля необходимото за постигането на тази цел.

32. По-долу ще разгледам приложимостта на Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013, а след това, при условията на евентуалност, тяхното прилагане.

1. По приложимостта на Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013

33. Отбелязвам, че в член 4, параграф 1, буква г) от Регламент № 1307/2013 „селскостопанските продукти“, за които той се прилага, са определени като „продуктите, с изключение на рибните продукти, изброени в приложение I към Договорите, както и памук“. Освен това в член 1, параграф 1 от Регламент № 1308/2013 се посочва, че с този регламент се установява обща организация на пазарите на „селскостопански продукти, което означава всички продукти, изброени в приложение I към Договорите, с изключение на продуктите от риболов и аквакултури, съгласно определението им в законодателните актове на Съюза за общата организация на пазарите на продуктите от риболов и аквакултури“. Що се отнася до конопа, приложение I към Договорите посочва, от една страна, позиция 57.01 от Брюкселската номенклатура, а именно „[e]стествен коноп (*Cannabis sativa*), суров или преработен, но непреден; кълчища и отпадъци от естествен коноп (включително накъсани или нарязани влакна)“, и от друга страна, глава 12 от Брюкселската номенклатура, а именно „[м]аслодайни семена и маслодайни плодове; различни видове зърнени храни, семена и плодове; индустриални и медицински растения; слама и фураж“, включително семена на коноп.

34. Тук следва да се позовем на обяснителните бележки към Хармонизираната система за описание и кодиране на стоките¹³. Всъщност от постоянната съдебна практика следва, че те съдържат важни насоки за тълкуването на обхвата на различните тарифни позиции, без обаче да имат задължителна сила¹⁴. Обяснителната бележка към Хармонизираната система за описание и кодиране на стоките относно позиция 5302 гласи, че в позицията се включва¹⁵: „1) необработеният (суров) коноп, така както е получен при изкореняването, очистен или не; 2) отопеният коноп, чиито влакна, частично отлепени от паздера, все още са прилепнали към него; 3) швингованият коноп, т. е. само ликовината, съставена от снопчета влакна (текстилни нишки), чиято дължина понякога превишава 2 м.; 4) конопената ликовина, ресана или обработена по друг начин, за предене (но непредена), обикновено под формата на ленти или предупрежда“¹⁶.

¹³ Хармонизираната система за описание и кодиране на стоките е изработена от Световната митническа организация и е въведена с Международната конвенция по Хармонизираната система за описание и кодиране на стоките, сключена на 14 юни 1983 г. в Брюксел (вж. бележка под линия 4 от настоящото заключение).

¹⁴ Вж. решения от 9 февруари 2017 г., Madaus (C-441/15, EU:C:2017:103, т. 38), и от 13 септември 2018 г., Vision Research Europe (C-372/17, EU:C:2018:708, т. 23).

¹⁵ Както и дребта и влакнестите отпадъци от конопа, получени от швинговането и решенето на конопа, които не се разглеждат в случая.

¹⁶ Уточнявам, че отопяването на конопа се състои в отделянето на влакната чрез разрушаване на пектиновото вещество, което ги обгръща. Швинговането се състои, след предварително отопяване и изсушаване на конопа, в отделянето на влакната от паздера, за да се добие ликовината. Паздерът е вътрешната дървесинна част на стеблото на конопа, която остава след отделянето на ликовината.

35. Въпросното масло от CBD се извлича от конопеното растение чрез добавяне на въглероден диоксид под високо налягане и при ниска температура. Следователно маслото от CBD не може да се разглежда като суров коноп, тъй като той е определен като коноп „така, както е получен при изкореняването“. То не може да се счита и за отопен или швингован коноп, нито за ликовина, тъй като процесът на извличане на CBD не предполага отделяне на влакното от останалата част на растението.

36. Следователно маслото от CBD не е продукт, посочен в приложение I към Договорите. От това следва, че маслото от CBD не попада в приложното поле на Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013, тъй като член 4, параграф 1, буква г) от Регламент № 1307/2013 и член 1, параграф 1 от Регламент № 1308/2013 предвиждат, че те се прилагат за продуктите, „изброени в приложение I към Договорите“.

37. В подкрепа на този извод подчертавам, първо, че с изключение на памука, изрично посочен в член 4, параграф 1, буква г) от Регламент № 1307/2013, нито тази разпоредба, нито член 1 от Регламент № 1308/2013 предвиждат, че те се прилагат за продукти, *различни от посочените в приложение I към Договорите*. Изричното включване на памука в член 4, параграф 1, буква г) от Регламент № 1307/2013, както и изричното изключване на продуктите от риболов и аквакултури — някои от които обаче са посочени в приложение I към Договорите — в член 4, параграф 1, буква г) от Регламент № 1307/2013 и в член 1, параграф 1 от Регламент № 1308/2013 потвърждават изчерпателния характер на препратката към изброените в приложение I към Договорите продукти.

38. Второ, отбелязвам, че приложение I към Регламент № 1308/2013, в което съгласно член 1, параграф 2 от този регламент са изброени „селскостопанските продукти, определени в параграф 1“, обхваща, що се отнася до конопа, позиция 5302 и подпозиция 1207 99 91 от Комбинираната номенклатура, които съответстват на позициите от Брюкселската номенклатура, посочени в приложение I към Договорите. Следователно по отношение на конопа приложение I към Регламент № 1308/2013 не споменава никоя позиция, която не е посочена вече в приложение I към Договорите. По-специално приложение I към Регламент № 1308/2013 не се отнася до маслото от CBD, нито дори до CBD.

39. Трето, не може да се приеме, че маслото от CBD попада в приложното поле на Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013 като продукт от първична преработка на конопа по смисъла на член 38, параграф 1 ДФЕС.

40. В това отношение отбелязвам, че „селскостопанските продукти“ са определени в член 38, параграф 1 ДФЕС като „продукти на почвата, на животновъдството, на рибарството, както и продукти след първична преработка, пряко свързани с тези продукти“. Съгласно съдебната практика понятието „първична преработка“ предполага явна икономическа взаимозависимост между основните продукти и продуктите от производствен процес, независимо от броя на включените в него операции¹⁷. В член 38, параграф 3 ДФЕС обаче се съдържа второ определение на селскостопанските продукти. Съгласно тази разпоредба селскостопански продукти са продуктите, посочени в списъка, съдържащ се в приложение I към Договорите. От съдебната практика обаче следва, че тези две определения са едно цяло, така че продукт, който отговаря на определението за селскостопански продукт по член 38, параграф 1 ДФЕС, но не е

¹⁷ Вж. решение от 29 май 1974 г., König (185/73, EU:C:1974:61, т. 13).

посочен в приложение I към Договорите, не може да се счита за селскостопански продукт¹⁸ и следователно е извън обхвата в частност на член 43 ДФЕС, който е правното основание на регламентите относно общата организация на пазарите. С други думи, списъкът в приложение I към Договорите е изчерпателен.

41. От една страна обаче, се съмнявам, че маслото от CBD може да се разглежда като продукт от първична преработка на конопа. В това отношение следва да се вземат предвид становищата на гръцкото правителство и на Комисията, че маслото от CBD, което е извлечено от конопеното растение чрез сложен и скъпоструващ процес, не е „пряко свързано“ с това растение, както изисква член 38, параграф 1 ДФЕС.

42. От друга страна, дори да се предположи, че маслото от CBD може да се разглежда като продукт от първична преработка на конопа, то пак няма да попадне в приложното поле на Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013.

43. Всъщност, за да попада маслото от CBD в приложното поле на тези регламенти, не е достатъчно то да бъде определено като продукт от първична преработка по смисъла на член 38, параграф 1 ДФЕС. Всъщност, както посочих в точки 36—38 по-горе, Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013 изрично предвиждат, че се прилагат не за селскостопанските продукти по смисъла на член 38, параграф 1 ДФЕС, включително за продуктите от първична преработка, а само за селскостопанските продукти, *изброени в приложение I към Договорите*. Подобно тълкуване би противоречало на съдебната практика относно изчерпателния характер на списъка в приложение I към Договорите, цитирана в точка 40 от настоящото заключение.

44. Също така не може да се приеме, че маслото от CBD попада в приложното поле на Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013 като продукт от първична преработка на *продукт, посочен в приложение I към Договорите*, а именно суров коноп. Такова тълкуване би било в противоречие със същата съдебна практика.

45. Въз основа на това се налага изводът, че маслото от CBD не попада в приложното поле на Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013. Все пак, в случай че Съдът приеме, че Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013 са приложими по отношение на маслото от CBD, по-долу ще разгледам въпроса дали те допускат правна уредба като спорната в главното производство.

2. По прилагането на Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013

46. Както бе посочено в точка 31 по-горе, дори да се предположи, че Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013 са приложими по отношение на конопеното масло, според мен те не са пречка държава членка да приеме правна уредба като спорната в главното производство, при условие че същата е в състояние да гарантира закрилата на здравето на хората и не надхвърля необходимото за постигането на тази цел.

47. Всъщност съгласно постоянната съдебна практика в рамките на общата селскостопанска политика, която попада в обхвата на споделената компетентност между Съюза и държавите членки, последните разполагат със законодателна власт, която им позволява да упражняват своята компетентност, доколкото Съюзът не е упражнил своята. Ето защо, когато има регламент за обща организация на пазара в определен сектор, държавите членки са длъжни да се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да я нарушат или да създадат изключение от нея, или пък да попречат на доброто ѝ функциониране. Установяването на обща организация на

¹⁸ Вж. решения от 14 декември 1962 г., Комисия/Люксембург и Белгия (2/62 и 3/62, EU:C:1962:45, т. 830), от 25 март 1981 г., Coöperatieve Stremsel- en Kleursel-fabriek/Комисия (61/80, EU:C:1981:75, т. 19—21), и от 29 февруари 1984 г., Cilfit и др. (77/83, EU:C:1984:91, т. 11 и 12). Вж. в това отношение *Bianchi*, D. Jurisclasseur Europe Traité, fascicule № 1310, октомври 2014 г. (параграф 9).

пазарите обаче не възпрепятства държавите членки да прилагат национални норми, които преследват цел от общ интерес, различна от набеязаните с тази обща организация на пазарите, дори ако посочените норми имат евентуално отражение върху функционирането на общия пазар в съответния сектор¹⁹.

48. В случая ми се струва, че национална правна уредба, която забранява вноса от друга държава членка на масло от CBD, когато то е извлечено от цялото растение, не създава изключение от нито една от отнасящите си до конопа разпоредби на Регламенти № 1307/2013 и № 1308/2013, нито пък нарушава тези разпоредби.

49. Всъщност посоченият от запитващата юрисдикция член 32, параграф 6 от Регламент № 1307/2013 гласи, че площите, използвани за производството на коноп, не представляват хектари, отговарящи на условията за подпомагане, и следователно не могат да бъдат основание за директни плащания в полза на земеделските производители, когато използваният сорт има съдържание на ТНС над 0,20 %. Следователно член 32, параграф 6 от Регламент № 1307/2013 се отнася до отглеждането на конопа, а не до вноса му от друга държава членка, какъвто е случаят по настоящото дело. Не е отнормим и член 35, параграф 3 от този регламент, също споменат от запитващата юрисдикция, тъй като тази разпоредба само разрешава на Комисията да приема делегирани актове, с които да определя по-специално процедурата за проверка на съдържанието на ТНС, предвидено в член 32, параграф 6 от същия регламент. Що се отнася до Регламент № 1308/2013, макар член 189, параграф 1, също посочен от запитващата юрисдикция, да забранява вноса на необработен коноп, когато съдържанието на ТНС в него надвишава 0,20 %, става въпрос за внос „в Съюза“ от трета държава, а не за внос на коноп от друга държава членка. Впрочем член 189 от Регламент № 1308/2013 е включен в част III от този регламент, озаглавена „Търговия с трети държави“, а не в част II от него, озаглавена „Вътрешен пазар“.

50. Възможно е обаче да се приеме, че национална правна уредба, която забранява вноса от друга държава членка на масло от CBD, когато то е извлечено от цялото растение, е пречка за доброто функциониране на общата организация на пазарите в сектора на конопа, уредена с Регламент № 1308/2013, по смисъла на цитираната в точка 47 по-горе съдебна практика. Всъщност съгласно постоянната съдебна практика разпоредбите на Договора, забраняващи всички количествени ограничения и мерки с равностоеен ефект, са неразделна част от общата организация на пазарите в съответния сектор²⁰. Всяка мярка на държава членка, която може пряко или непряко, действително или потенциално да възпрепятства търговията в рамките на Съюза, трябва да се счита за мярка с равностоеен на количествени ограничения на вноса ефект по смисъла на член 34 ДФЕС²¹. Следователно национална правна уредба, която забранява вноса на масло от CBD, когато то е извлечено от цялото конопено растение, и по-специално от неговите листа и цветове, трябва да се разглежда като мярка с равностоеен ефект по смисъла на член 34 ДФЕС. Всъщност такава правна уредба прави невъзможен внос на масло от CBD във Франция, тъй като, както посочва френското правителство в съдебното заседание, е технически много трудно и икономически несъстоятелно да се произвежда CBD от влакната и семената на конопа.

19 Вж. решения от 23 декември 2015 г., Scotch Whisky Association и др. (C-333/14, EU:C:2015:845, т. 19 и 26) и от 13 ноември 2019 г., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, т. 28–30).

20 Вж. решение от 22 май 2003 г., Fresskot (C-355/00, EU:C:2003:298, т. 38). Вж. също решение от 3 март 2011 г., Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, т. 27), и заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2010:531, т. 34).

21 Вж. решения от 11 юли 1974 г., Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, т. 5), от 23 декември 2015 г., Scotch Whisky Association и др. (C-333/14, EU:C:2015:845, т. 31), и от 27 октомври 2016 г., Audace и др. (C-114/15, EU:C:2016:813, т. 66).

51. Уточнявам, че според мен Съюзът е упражнил *изчерпателно* своята компетентност в областта на свободното движение на продуктите, обхванати от Регламент № 1308/2013²². В това отношение няма значение, че нито една разпоредба от Регламент № 1308/2013 не предвижда изрично забрана на количествените ограничения и на мерките с равностоен ефект, тъй като *дори при липсата на изрична разпоредба* подобна забрана е неразделна част от регламента за общата организация на пазарите в съответния сектор²³. Няма значение и това, че член 189, параграф 2 от Регламент № 1308/2013 разрешава на държавите членки да приемат „по-ограничаващи правила“ от предвидените в параграф 1 и описани в точка 49 от настоящото заключение. Всъщност член 189, параграф 2 от Регламент № 1308/2013 предвижда, че държавите членки трябва да приемат такива правила „в съответствие с ДФЕС“, следователно, по-специално с член 34 ДФЕС. Ето защо според мен член 189, параграф 2 от Регламент № 1308/2013 не може да се тълкува в смисъл, че разрешава на държава членка да забрани вноса на конопено масло *от друга държава членка*.

52. Следователно от цитираната в точка 47 по-горе съдебна практика следва, че Регламент № 1308/2013 забранява на държавите членки да приемат правна уредба, забраняваща вноса от друга държава членка на масло от CBD, когато то е извлечено от цялото растение, освен ако тази правна уредба преследва цел от общ интерес, различна от набеязаните с този регламент.

53. В това отношение френското правителство посочва, че с Наредбата от 22 август 1990 г. се преследва целта за закрила на живота и здравето на хората.

54. Според мен обаче не може да се приеме, че рисковете за човешкото здраве, които създава или би могъл да създаде конопът и извлечените от него вещества, са били *изчерпателно* взети предвид в Регламент № 1308/2013²⁴.

55. Наистина от решение от 16 януари 2003 г., Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, т. 34 и 35) следва, че рисковете за човешкото здраве, свързани с употребата на упойващи вещества, са взети предвид в рамките на общата организация на пазарите в сектора на конопа. При това положение би могло да се приеме, че рисковете, които конопът създава за здравето на хората, са били изчерпателно взети предвид в Регламент № 1308/2013, независимо дали става въпрос за рисковете, пораждани от ТНС, или, според случая, за рисковете, които крие CBD.

56. Отбелязвам обаче, че за разлика от първото и второто съображение на Регламент (ЕИО) № 1430/82²⁵, разглеждани в цитираното в предходната точка съдебно решение, във връзка с отглеждането на коноп Регламент № 1308/2013 не споменава изрично закрилата на здравето на хората. Всъщност в съображение 154 от Регламент № 1308/2013 се посочва, че „[с] цел да се избегнат смущения на пазара [...] вследствие отглеждането на незаконни конопени култури“ се определя максимално съдържание на ТНС за внасяния в Съюза коноп²⁶.

57. Отбелязвам също че други актове от правото на Съюза, които имат за цел закрилата на здравето на хората, могат да се прилагат по отношение на конопа, и по-специално на извлечения от него CBD.

22 Вж. по аналогия решение от 13 ноември 2019 г., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, т. 42—45).

23 Вж. решение от 29 ноември 1978 г., Redmond (83/78, EU:C:1978:214, т. 52—55).

24 Вж. по аналогия решение от 13 ноември 2019 г., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, т. 46—53).

25 Регламент на Съвета от 18 май 1982 година относно въвеждане на ограничителни мерки за вноса на коноп и конопено семе и за изменение на Регламент (ЕИО) № 1308/70 по отношение на конопа (ОВ L162, 1982 г., стр. 27). В съображение 1 от Регламент № 1430/82 се посочва, че „нарастващата употреба на упойващи вещества в рамките на Общността може да застраши човешкото здраве“ [неофициален превод]. Второ съображение от същия регламент гласи, че както предоставяната за конопа помощ, така и вносът на коноп в Съюза трябва да бъдат ограничени само до „сортите, даващи достатъчни гаранции за човешкото здраве“ [неофициален превод].

26 Същото се отнася и за определение от 11 юли 2008 г., Babanov (C-207/08, непубликувано, EU:C:2008:407, т. 28—30), в което във връзка с максимално допустимото съдържание на ТНС Съдът не споменава целта за закрила на здравето на хората, а само „риските незаконните култури да се прикрият сред тези, които се отглеждат законно“.

58. В този смисъл от становищата на С. А. и на Комисията е видно, че CBD се използва в козметичните продукти, които могат да бъдат пуснати на пазара само ако отговорното лице гарантира, че са безопасни за човешкото здраве, и изготви доклад за тяхната безопасност. Ако даден продукт създава риск за човешкото здраве, посоченото лице трябва незабавно да уведоми за това компетентните национални органи²⁷.

59. От становищата на С. А., на гръцкото правителство и на Комисията е видно също че CBD би могъл да се счита за нова храна по смисъла на член 3 от Регламент (ЕС) 2015/2283²⁸. Всъщност до Комисията е подадено заявление в този смисъл. Понастоящем то е в процес на разглеждане. Ако CBD представлява нова храна по смисъла на Регламент 2015/2283, Комисията би трябвало да разреши пускането ѝ на пазара и да я включи в списъка на Съюза на новите разрешени храни, което е възможно единствено ако тази храна „не крие риск за здравето на човека с оглед на наличните научни доказателства“²⁹.

60. Накрая, Комисията неотдавна постанови решение, с което разрешава пускането на пазара на лекарствен продукт на основата на CBD³⁰ съгласно член 10, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 726/2004³¹.

61. Следователно рисковете за човешкото здраве, които създава конопът и извлечените от него вещества, не са *изчерпателно* взети предвид в Регламент № 1308/2013. От това следва, че държава членка може да приеме правна уредба, която има за цел закрилата на човешкото здраве срещу рисковете, свързани с CBD, при условие че съгласно изискванията на съдебната практика³² тази правна уредба е в състояние да гарантира осъществяването на такава цел и не надхвърля необходимото за постигането ѝ. В рамките на раздел В по-долу ще бъде разгледан въпросът за необходимостта и пропорционалността на такава национална правна уредба.

В. По тълкуването на членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС

62. По-долу ще разгледам въпроса дали членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС допускат държава членка да забрани вноса от друга държава членка на масло от CBD, когато то е извлечено от цялото конопено растение, с мотива че такава правна уредба има за цел закрилата на здравето и живота на хората. Необходимо е също да се определи предварително дали членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС са приложими към национална правна уредба относно маслото от CBD, или, тъй като то трябва да се счита за упойващо вещество и не се използва за медицински или научни цели, става въпрос за стока „извън търговския оборот“.

27 Тези задължения са предвидени съответно в член 3 и член 5, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1223/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно козметичните продукти (ОВ L 342, 2009 г., стр. 59), в член 10 и приложение I към този регламент, както и в член 5, параграф 2, втора алинея от същия регламент.

28 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2015 година относно новите храни, за изменение на Регламент (ЕС) № 1169/2011 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 258/97 на Европейския парламент и на Съвета и на Регламент (ЕО) № 1852/2001 на Комисията (ОВ L 327, 2015 г., стр. 1).

29 Член 6 и член 7, буква а) от Регламент 2015/2283.

30 Решение за изпълнение на Комисията от 19 септември 2019 година за издаването на разрешения за пускане на пазара съгласно Регламент [№ 726/2004] на „Epidyolex — cannabidiol“, лекарствен продукт сирак за хуманна употреба [COM (2019) 6893 окончателен].

31 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година за установяване на процедури на Общността за разрешаване и контрол на лекарствени продукти за хуманна и ветеринарна употреба и за създаване на Европейска агенция по лекарствата (ОВ L 136, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 44, стр. 83).

32 Вж. решение от 13 ноември 2019 г., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, т. 56 и 57).

63. B. S. поддържа, че Канаваре не може да се счита за упойващо вещество и че следователно за него са приложими членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС. Те не допусkali правна уредба като спорната в главното производство, която ограничава вноса на Канаваре, въпреки че не е бил доказан никакъв риск за здравето. C. A. също е на мнение, че течностите за електронни цигари, съдържащи CBD, попадат в приложното поле на членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС, които не допускат акт като Наредбата от 22 август 1990 г. Гръцкото правителство счита, че тази наредба не е в съответствие с членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС.

64. Обратно, френското правителство поддържа, че дори да се предположи, че Наредбата от 22 август 1990 г. противоречи на член 34 ДФЕС, тя била обоснована с оглед закрилата на здравето и живота на хората по смисъла на член 36 ДФЕС, тъй като по-специално забранява вноса само на листата и цветовете на конопа, а не на цялото растение, а това е в съответствие с международните задължения на Френската република.

65. Комисията смята, че членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС са приложими към CBD. Тя счита, че член 34 ДФЕС не допуска правна уредба като спорната в главното производство, но задача на запитващата юрисдикция е да провери дали тази правна уредба е в състояние да защити здравето и живота на хората и дали е пропорционална по смисъла на член 36 ДФЕС.

66. В самото начало ще отбележа, че според мен членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС са приложими и не допускат правна уредба като описаната в точка 62 от настоящото заключение, тъй като изглежда, че маслото от CBD няма психотропно действие и следователно спорната в главното производство правна уредба не е в състояние да гарантира закрилата на здравето на хората. Задача на запитващата юрисдикция обаче ще е да се увери, че от използването на масло от CBD не възниква никакъв риск, свързан с евентуално вредно въздействие, по-специално *различно от психотропното*, и че ако такъв риск съществува, спорната в главното производство правна уредба не надхвърля необходимото за закрилата на здравето на хората.

67. Ето защо по-долу, първо, ще се спра на приложимостта, а след това, на прилагането на членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС.

1. По прилагането на членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС

68. От съдебната практика следва, че тъй като вредата от упойващите средства е всеобщо призната, търговията с тях е забранена във всички държави членки, с изключение на стриктно контролираната търговия с оглед на използване за медицински или научни цели³³. Следователно упойващите вещества, които подобно на продавания в нидерландските кофишопове канабис не попадат в строго контролирано от компетентните органи обращение с

³³ Вж. решение от 16 декември 2010 г., Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, т. 36).

оглед на използването им за медицински и научни цели, не се ползват от свободата на движение на стоки³⁴. Обратно, упойващите вещества, които като диаморфина — произведен на опиума и използван като болкоуспокояващо средство при медицинско лечение, тъй като попадат в обхвата на такова обращение, се ползват от свободата на движение на стоки³⁵.

69. Въпросното масло от CBD не се предлага на пазара в рамките на строго контролирано от компетентните органи обращение с оглед на използването му за медицински и научни цели. При това положение, ако маслото от CBD трябва да се счита за упойващо вещество, то би било извън приложното поле на членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС.

70. Смятам, че случаят не е такъв.

71. В това отношение отбелязвам, че от становищата на С. А. и на Комисията е видно, че за разлика от ТНС във френското право CBD не е класифициран като упойващо вещество.

72. Отбелязвам също че макар Съдът на два пъти да приема, че продуктите на основата на канабис не попадат в обхвата на правилата относно свободното движение на стоки, нито едно от тези дела не се отнася до CBD. В първото дело става въпрос за хашиш, концентрат от смолист сок от канабис³⁶, а във второто дело — за канабис, продаван в нидерландски кофишопове, който съответно със сигурност има високо съдържание на ТНС³⁷.

34 Вж. решение от 16 декември 2010 г., Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, т. 31, 42 и 54). Уточнявам, че макар Кралство Нидерландия да прилага политика на толерантност спрямо продажбата на канабис (в строго ограничени количества), същата все пак е забранена в тази държава членка (решение от 16 декември 2010 г., Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, т. 12, 13 и 43). Вж. също решения от 5 февруари 1981 г., Horvath (50/80, EU:C:1981:34, т. 10—13), от 26 октомври 1982 г., Wolf (221/81, EU:C:1982:363, т. 8—13 и 16), от 26 октомври 1982 г., Einberger (240/81, EU:C:1982:364, т. 8—13 и 16), от 28 февруари 1984 г., Einberger (294/82, EU:C:1984:81, т. 14, 15 и 22), от 5 юли 1988 г., Mol (269/86, EU:C:1988:359, т. 15, 16 и 21), и от 5 юли 1988 г., Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:360, т. 17, 18 и 23). Вж. накрая *Van Cleynenbreugel*, P. Droit matériel de l'Union européenne. Libertés de circulation et marché intérieur. Larcier, Bruxelles, 2017 (стр. 55).

35 Вж. решение от 28 март 1995 г., Evans Medical и Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1995:84, т. 20). Подчертавам, че по това дело диаморфинът е внесен с цел медицинска употреба и че поради това неговият внос е бил законен (решение от 28 март 1995 г., Evans Medical и Macfarlan Smith, C-324/93, EU:C:1995:84, т. 4, 20 и 37). Вж. заключението на генералния адвокат Bot по дело Josemans (C-137/09, EU:C:2010:433, т. 85 и 86), според когото „[с] оглед на правилата относно вътрешния пазар не всички упойващи вещества попадат в една и съща категория. Става въпрос за разлика, която се отнася не до естеството на стоките, а до тяхната крайна употреба. Така според постоянната съдебна практика упойващите вещества, които имат медицинско или научно приложение, попадат в обхвата на правната уредба на вътрешния пазар. Не е такъв обаче случаят на упойващите вещества, които са внесени незаконно или са предназначени за непозволен от закона цели“. Вж., на последно място, *Blumann*, C. Le champ d'application du marché intérieur, in Blumann. C. (dir.), Introduction au marché intérieur. Libre circulation des marchandises, Éditions de l'université de Bruxelles, Bruxelles, 2015 (параграф 70).

36 Решение от 5 юли 1988 г., Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:360, т. 17).

37 Решение от 16 декември 2010 г., Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, т. 36).

73. Накрая ще отбележа, че CBD не се счита за упойващо вещество съгласно международните конвенции, по които са страни държавите членки, а именно Единната конвенция на Организацията на обединените нации по упойващите вещества, сключена в Ню Йорк на 30 март 1961 г. и изменена с Протокола от 1972 г. за изменение на Единната конвенция от 1961 г. (наричана по-нататък „Единната конвенция“)³⁸, и Конвенцията на Организацията на обединените нации за психотропните вещества, сключена във Виена на 21 февруари 1971 г. (наричана по-нататък „Конвенцията за психотропните вещества“)³⁹.

74. Всъщност член 1, параграф 1, буква j) от Единната конвенция определя като „упойващо вещество“ всяко вещество, включено в списъци I и II, приложени към тази конвенция. В списък I, приложение към Единната конвенция, се съдържа следният запис: „Коноп (индийски коноп), смолист сок от коноп (смолист сок от индийски коноп) [екстракти и тинктури от коноп (индийски коноп)]“. Несъмнено CBD би могло да се счита за „екстракт от канабис“, още повече че се извлича главно от листата и цветовете на канабиса⁴⁰ и че съгласно член 1, параграф 1, буква b) от Единната конвенция „коноп означава цветните и плодните върхове на конопеното растение (с изключение на семената и листата, които не са с върховете)“. От една страна обаче, от член 28, параграф 2 от Единната конвенция следва, че тя не се прилага за отглеждането на конопеното растение „изключително за индустриални цели (влакна и семена) или за градинарски цели“, а от друга страна, от публикуваните от Организацията на обединените нации коментари към Единната конвенция⁴¹ следва, че отглеждането на това растение „за всяка друга цел [различна от производството на канабис и смоли от канабис], а не само за [индустриални и градинарски] цели“ не попада в обхвата на контролния режим, предвиден в член 23 от същата конвенция. С други думи, отглеждането на коноп не подлежи на контрол, когато в крайна сметка няма за цел производството на упойващо вещество. И ако Конвенцията за психотропните вещества счита THC за психотропно вещество⁴², тя не счита CBD за такова.

75. Накрая ще отбележа, че за да се изясни, че CBD не е упойващо вещество, Световната здравна организация е препоръчала на Организацията на обединените нации да измени приложения към Единната конвенция списък I, като заличи в него израза „екстракти или тинктури от коноп (индийски коноп)“, и от друга страна, като добави бележка под линия, в която се посочва, че „препарати, съдържащи предимно [CBD] и не повече от 0,2 процента [THC], не подлежат на международен контрол“⁴³. Посоченото от френското правителство по време на съдебното

38 *Recueil des traités des Nations unies* [Сборник с договори на ООН], том 520, № 7515.

39 *Recueil des traités des Nations unies* [Сборник с договори на ООН], том 1019, № 14956. В това отношение уточнявам, че доколкото ми е известно, нито един текст от правото на Съюза не определя какво е „упойващо вещество“ или „наркотик“. Всъщност както член 1, параграф 1, буква а) от Рамково решение 2004/757/JAI на Съвета от 25 октомври 2004 година за установяване на минималните разпоредби относно съставните елементи на наказуемите деяния и прилаганите наказания в областта на трафика на наркотици (ОВ L 335, 2004 г., стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 66), така и член 71, параграф 1 от Конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници (ОВ L 239, 2000 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183) препращат в това отношение към Единната конвенция и към Конвенцията за психотропните вещества. Ето защо според мен, за да се определи дали CBD трябва да се счита за упойващо вещество, следва да се отнесем към тези международни конвенции. Впрочем ще отбележа, че в решение от 5 юли 1988 г., Mol (269/86, EU:C:1988:359, т. 24 и 25), Съдът отбелязва, че Конвенцията за психотропните вещества разглежда амфетамините като психотропни вещества и че в решение от 5 юли 1988 г., Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:360, т. 3 и 25), той отбелязва, че в Единната конвенция продуктите на основата на индийския коноп, като например хашиш, се считат за упойващи вещества.

40 Вж. точка 2.2. от циркулярното писмо от 23 юли 2018 г., посочено в точка 11 от настоящото заключение.

41 Nations unies (éd.), *Commentaires sur la convention unique sur les stupéfiants de 1961*, New York, 1975. [Организация на обединените нации (изд.), Коментари към Единната конвенция по упойващите вещества от 1961 г., Ню Йорк, 1975 г.]. Вж. коментара към член 28 от тази конвенция.

42 Член 1, буква е) от Конвенцията за психотропните вещества и приложеният към нея списък I.

43 Писмо от 24 януари 2019 г., изпратено от генералния секретар на Световната здравна организация до генералния секретар на Организацията на обединените нации.

заседание обстоятелство, че Единната конвенция все още не е изменена в съответствие с препоръката на Световната здравна организация, според мен не доказва, че CBD трябва да се счита за упойващо вещество по смисъла на тази конвенция, тъй като понастоящем не фигурира сред психотропните вещества, изброени в Конвенцията за психотропните вещества.

76. От това следва, че маслото от CBD попада в приложното поле на членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС.

2. По прилагането на членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС

77. От точка 50 от настоящото заключение следва, че национална правна уредба като спорната в главното производство, която забранява вноса на масло от CBD, когато то е извлечено от цялото конопено растение, трябва да се разглежда като мярка с равностоен ефект по смисъла на член 34 ДФЕС.

78. Национална мярка, която ограничава свободното движение на стоки, обаче може да бъде обоснована по-специално със съображения за закрила на здравето и живота на хората по смисъла на член 36 ДФЕС. В това отношение отбелязвам, че макар държавите членки да са тези, които трябва да решат в каква степен възнамеряват да осигурят закрилата на здравето и живота на хората, правна уредба, която може да ограничи гарантирана с Договора за функционирането на ЕС основна свобода като свободното движение на стоки, може да бъде обоснована със съображения за закрила на здравето и живота на хората по смисъла на член 36 ДФЕС само ако е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната цел и не надхвърля необходимото за нейното постигане⁴⁴.

79. Френското правителство изтъква, че Наредбата от 22 август 1990 г. е обоснована от съображения, свързани с посочената в член 36 ДФЕС закрила на здравето на хората. То изтъква, че макар понастоящем да не е доказано, че CBD е токсичен или опасен, неотдавнашни научни изследвания, възпроизведени в изследване на Centre d'évaluation et d'information sur la pharmacodépendance et l'addictovigilance de Paris (Център за оценка и информация относно фармакологичната зависимост и наблюдението на пристрастяването, Париж) от 2018 г., установявали някои нежелани последици на CBD, като например сънливост, летаргия, атаксия (нарушение на координацията на движенията), психични разстройства или чернодробни нарушения. Според френското правителство при наличието на такава научна несигурност относно вредността на CBD принципът на предпазните мерки позволявал на държавите членки да приемат правна уредба като спорната в главното производство.

80. В случая, от една страна, от акта за преюдициално запитване е видно, че при настоящото състояние на научните познания CBD няма психотропно действие, което се потвърждава и от посоченото в точки 74 и 75 от настоящото заключение обстоятелство, че CBD не попада в обхвата на Конвенцията за психотропните вещества. От друга страна, отбелязвам, че Комисията оспорва твърденията на френското правителство, че съществувала опасност маслото от CBD да има вредно въздействие, различно от психотропното.

81. Френското правителство обаче твърди, че се позовава на принципа на предпазните мерки, за да забрани вноса на масло от CBD.

⁴⁴ Вж. решения от 8 юни 2017 г., Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, т. 82 и 83), от 3 юли 2019 г., Delfarma (C-387/18, EU:C:2019:556, т. 29), и от 18 септември 2019 г., VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, т. 67, 69 и 71).

82. Съгласно съдебната практика при наличие на научна несигурност относно съществуването или обхвата на действителни рискове за общественото здраве държавите членки могат, по силата на принципа на предпазните мерки, да предприемат предпазни мерки, без да изчакват да бъдат напълно доказани съществуването и сериозността на тези рискове. В това отношение правилното прилагане на принципа на предпазните мерки предполага, на първо място, установяване на потенциалните отрицателни последици за здравето от съответните вещества или храни, и на второ място, обстойна оценка на риска за здравето, основана на най-достоверните налични научни данни и на най-актуалните резултати от международните научни изследвания⁴⁵.

83. С оглед на предоставената на Съда информация обаче ми се струва трудно да се приеме, че френското правителство ясно е идентифицирало вредното, и по-специално психотропно, въздействие от използването на масло от CBD в електронни цигари, а още по-малко че е направило изчерпателна оценка на риска за здравето, основана на най-достоверните налични научни данни и най-актуалните резултати от международните научни изследвания.

84. Все пак с оглед на малкото точна информация, предоставена на Съда, задача на запитващата юрисдикция ще е да провери дали използването на масло от CBD в електронни цигари създава опасност за здравето на хората, и в частност дали маслото от CBD има вредно въздействие, различно от психотропното. Ако това е така, пак нейна задача ще е да установи дали Наредбата от 22 август 1990 г. надхвърля необходимото за закрилата на здравето на хората, тъй като чисто и просто забранява вноса на масло от CBD, извлечено от листата и цветовете на конопа, при условие, че би било възможно да се предвиди максимално съдържание на CBD, подобно на определения за THC праг от 0,20 %.

85. Въз основа на това стигам до извода, че членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС не допускат правна уредба като спорната в главното производство, която забранява вноса на масло от CBD, когато то е извлечено от цялото конопено растение, тъй като при настоящото състояние на научните познания не е доказано, че маслото от CBD има психотропно действие. Запитващата юрисдикция обаче следва да се увери, че няма риск, свързан по-специално с непсихотропното действие на CBD, който да е бил установен и да е бил предмет на изчерпателна научна оценка, а ако заключи, че такъв риск и такава оценка съществуват, да се увери, че е можело да бъде приета алтернативна мярка, която в по-малка степен ограничава свободното движение на стоки, като например определянето на максимално съдържание на CBD.

IV. Заключение

86. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване на Cour d'appel d'Aix-en-Provence (Апелативен съд Екс ан Прованс, Франция), както следва:

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

⁴⁵ Вж. решения от 28 януари 2010 г., Комисия/Френска република (C-333/08, EU:C:2010:44, т. 91 и 92), и от 19 януари 2017 г., Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, т. 56 и 60).

- 2) Членове 34 ДФЕС и 36 ДФЕС не допускат държава членка да забрани вноса от друга държава членка на масло от канабидиол, когато то е извлечено от цялото конопено растение, а не само от влакната и семената му, при положение че при настоящото състояние на научните познания не е доказано, че маслото от канабидиол има психотропно действие. Запитващата юрисдикция обаче следва да се увери, че няма риск, свързан по-специално с непсихотропното действие на канабидиола, който да е бил установен и да е бил предмет на изчерпателна научна оценка, а ако заключи, че такъв риск и такава оценка съществуват, да се увери, че е можело да бъде приета алтернативна мярка, която в по-малка степен ограничава свободното движение на стоки, като например определянето на максимално съдържание на канабидиол“.