



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
EVGENI TANCHEV
vom 14. Mai 2020¹

Rechtssache C-663/18

**B. S.,
C. A.,
Beteiligter:
Conseil national de l'ordre des pharmaciens**

(Vorabentscheidungsersuchen der Cour d'appel d'Aix-en-Provence [Berufungsgericht Aix-en-Provence, Frankreich])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Freier Warenverkehr – Gemeinsame Marktorganisation für Hanf – Nationale Rechtsvorschrift, die die Einfuhr von Hanf aus einem anderen Mitgliedstaat auf Fasern und Samen beschränkt“

1. Das Ausgangsverfahren betrifft die Vermarktung einer elektronischen Zigarette in Frankreich, deren Flüssigkeit Cannabidiol (im Folgenden: CBD) enthält, ein aus der Hanfpflanze gewonnenes Molekül, das, anders als das ebenfalls aus Hanf gewonnene Tetrahydrocannabinol (im Folgenden: THC), jedenfalls nach dem gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse keine bewusstseinsverändernden Wirkungen hat. B. S. und C. A., die Geschäftsführer des Unternehmens, das diese elektronische Zigarette unter der Bezeichnung Kanavape vermarktet, wurden vom Tribunal correctionnel de Marseille (Strafgericht Marseille, Frankreich) mit der Begründung verurteilt, dass das in den Kartuschen für die Zigarette enthaltene CBD-Öl aus der gesamten Hanfpflanze einschließlich ihrer Blätter und Blüten gewonnen werde. Die französische Regelung beschränke den Anbau, die Einfuhr, die Ausfuhr und die industrielle und kommerzielle Nutzung von Hanf aber auf dessen Fasern und Samen.

2. Da das in Kanavape enthaltene CBD-Öl im vorliegenden Fall aus der Tschechischen Republik eingeführt wurde, wo die Hanfpflanze angebaut und das CBD gewonnen wurde, stellt sich das vorliegende Gericht, d. h. die Cour d'appel d'Aix-en-Provence (Berufungsgericht Aix-en-Provence, Frankreich), die Frage nach der Vereinbarkeit der französischen Regelung mit den Vorschriften des AEUV über den freien Warenverkehr sowie mit den im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik erlassenen sekundärrechtlichen Regelungen, insbesondere der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013² und der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013³.

1 Originalsprache: Französisch.

2 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 608).

3 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates (ABl. 2013, L 347, S. 671).

3. Die vorliegende Rechtssache gibt dem Gerichtshof somit Gelegenheit, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob eine nationale Regelung, die die Einfuhr einer aus Hanf gewonnenen, nach Meinung der Beteiligten zunehmend beliebten Substanz, nämlich von CBD-Öl, beschränkt, mit den Vorschriften des AEUV, insbesondere Art. 36 AEUV, vereinbar ist, der den Mitgliedstaaten erlaubt, Einfuhrverbote oder -beschränkungen zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen zu erlassen.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. AEUV

4. Art. 38 AEUV bestimmt:

„(1) Die Union legt eine gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik fest und führt sie durch.

Der Binnenmarkt umfasst auch die Landwirtschaft, die Fischerei und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Unter landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind die Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe zu verstehen. Die Bezugnahmen auf die gemeinsame Agrarpolitik oder auf die Landwirtschaft und die Verwendung des Wortes ‚landwirtschaftlich‘ sind in dem Sinne zu verstehen, dass damit unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale des Fischereisektors auch die Fischerei gemeint ist.

...

(3) Die Erzeugnisse, für welche die Artikel 39 bis 44 gelten, sind in Anhang I aufgeführt.

...“

5. Anhang I der Verträge („Liste zu Artikel 38 des [AEUV]“) nimmt Bezug auf Position 57.01 des „Brüsseler Zolltarifschemas“⁴, in der es heißt: „Hanf (*Cannabis sativa*), roh, geröstet, geschwungen, gehechelt oder anders bearbeitet, jedoch nicht versponnen; Werg und Abfälle (einschließlich Reißspinnstoff)“. Dieser Anhang bezieht sich auch auf Kapitel 12 des Brüsseler Zolltarifschemas betreffend „Ölsaaten und ölhaltige Früchte; verschiedene Samen und Früchte; Pflanzen zum Gewerbe- oder Heilgebrauch, Stroh und Futter“.

4 Das „Brüsseler Zolltarifschema“, auf das sich Anhang I der Verträge bezieht, wurde durch das am 15. Dezember 1950 in Brüssel geschlossene Internationale Abkommen über das Zolltarifschema für die Einreihung der Waren in die Zolltarife erstellt. Der Vollständigkeit halber weise ich darauf hin, dass sich das Brüsseler Zolltarifschema von dem Zolltarifschema (die so genannte Kombinierte Nomenklatur) unterscheidet, das durch die Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif (ABl. 1987, L 256, S. 1) erstellt wurde. Es stützt sich auf das Internationale Übereinkommen über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren, das am 14. Juni 1983 in Brüssel geschlossen und zusammen mit dem Änderungsprotokoll vom 24. Juni 1986 im Namen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft durch den Beschluss 87/369/EWG des Rates vom 7. April 1987 (ABl. 1987, L 198, S. 1) genehmigt wurde. Auch weise ich zum einen darauf hin, dass Position 57.01 des Brüsseler Zolltarifschemas der Position 5302 der Kombinierten Nomenklatur entspricht, in der es heißt: „Hanf (*Cannabis sativa* L.), roh oder bearbeitet, jedoch nicht versponnen; Werg und Abfälle von Hanf (einschließlich Garnabfälle und Reißspinnstoff)“, und zum anderen, dass Kapitel 12 des Brüsseler Zolltarifschemas u. a. der Unterposition 1207 99 91 der Kombinierten Nomenklatur entspricht, in der es heißt: „Hanfsamen, auch geschrotet, andere als zur Aussaat“. Vgl. insoweit Bianchi, D., *La politique agricole commune (PAC). Précis de droit agricole européen*, Bruylant, Brüssel, 2. Aufl., 2012 (Fn. 378), und McMahon, J. A., *EU Agricultural Law*, Oxford University Press, 2007 (Abschnitt 1.06).

2. Verordnung Nr. 1307/2013

6. Art. 32 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013 bestimmt:

„Zum Hanfanbau genutzte Flächen sind nur beihilfefähig, wenn der Tetrahydrocannabinolgehalt der verwendeten Sorten nicht mehr als 0,2 % beträgt.“

3. Verordnung Nr. 1308/2013

7. Art. 189 der Verordnung Nr. 1308/2013 bestimmt:

„(1) Folgende Erzeugnisse dürfen in die Union nur eingeführt werden, wenn die nachstehenden Bedingungen erfüllt sind:

a) Rohhanf des KN-Codes 5302 10 00 muss den in Artikel 32 Absatz 6 und Artikel 35 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 entsprechen;

...

(2) Dieser Artikel lässt strengere Bestimmungen unberührt, die die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem AEUV und den Verpflichtungen aus dem WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft erlassen haben.“

B. Französisches Recht

8. Art. R. 5132-86 des Code de la santé publique (Gesetzbuch über das öffentliche Gesundheitswesen, im Folgenden: CSP) bestimmt:

„I. – Verboten sind die Erzeugung, die Herstellung, der Transport, die Einfuhr, die Ausfuhr, der Besitz, das Angebot, die Veräußerung, der Erwerb oder der Gebrauch

1. von Cannabis, seiner Pflanze oder Wurzel, von Erzeugnissen, die dies enthalten oder die aus Cannabis, seiner Pflanze oder Wurzel gewonnen werden,

2. von Tetrahydrocannabinol mit Ausnahme von Delta-9-Tetrahydrocannabinol, seiner Ester, Ether, Salze und von Salzen der genannten Derivate und Erzeugnisse, die diese enthalten.

II. – Von den oben genannten Bestimmungen können Ausnahmen für Zwecke der Forschung und Kontrolle sowie der Herstellung von durch den Generaldirektor der Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé [Nationale Agentur für die Sicherheit von Arzneimitteln und Gesundheitsprodukten] genehmigten Derivaten gewährt werden.

Der Anbau, die Einfuhr, die Ausfuhr und die industrielle und gewerbliche Nutzung von Cannabissorten, die keine Suchtstoffeigenschaften aufweisen, oder von Erzeugnissen, die solche Sorten enthalten, kann auf Vorschlag des Generaldirektors der Agentur durch Verordnung der Minister für Landwirtschaft, für Zoll, für Industrie und für Gesundheit genehmigt werden.

...“

9. Aufgrund der in Art. R. 5132-86 des CSP vorgesehenen Ausnahmen wurde die Verordnung vom 22. August 1990 über die Anwendung von Art. 5181 (jetzt Art. R. 5132-86) des CSP auf Cannabis erlassen⁵, die 2004 geändert wurde⁶ (im Folgenden: Verordnung vom 22. August 1990).

10. Art. 1 der Verordnung vom 22. August 1990 bestimmt:

„Im Sinne von Art. R. 5181 des oben genannten Code sind der Anbau, die Einfuhr, die Ausfuhr und die industrielle und gewerbliche Nutzung (Fasern und Samen) von *Cannabis sativa L.*-Sorten zulässig, die die folgenden Kriterien erfüllen:

- der Gehalt an Delta-9-Tetrahydrocannabinol dieser Sorten ist nicht höher als 0,2 %;
- die Bestimmung des Gehalts an Delta-9-Tetrahydrocannabinol und die Entnahme von Stichproben zu dieser Bestimmung werden nach der im Anhang vorgesehenen Gemeinschaftsmethode durchgeführt.

...“

11. Mit Rundschreiben vom 23. Juli 2018⁷ forderte der Justizminister die Staatsanwaltschaften auf, jede Straftat, die im Zusammenhang mit dem Verkauf von Cannabisserzeugnissen an die Öffentlichkeit steht, „mit besonderer Härte“ zu verfolgen und zu ahnden. In Nr. 2.2 dieses Rundschreibens heißt es: „Das Cannabidiol findet sich hauptsächlich in den Blättern und den Blüten der Pflanze, nicht aber in den Fasern und Samen. Nach geltendem Recht ist daher eine Extraktion von Cannabidiol unter Bedingungen, die mit dem [CSP] im Einklang stehen, nicht möglich“.

II. Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

12. Wie oben in Nr. 1 ausgeführt, vermarktet das Unternehmen SAS Catlab, das seinen Sitz in Marseille (Frankreich) hat und dessen Geschäftsführer B. S. und C. A. sind, unter der Bezeichnung Kanavape eine elektronische Zigarette, deren Flüssigkeit CBD enthält. CBD ist ein Molekül, das aus Hanf gewonnen wird, genauer gesagt aus *Cannabis sativa L.* Obwohl CBD nach dem Verkaufsprospekt von Kanavape entspannende Eigenschaften besitzt, hat es im Unterschied zu THC keine bekannten bewusstseinsverändernden Wirkungen.

13. Im Dezember 2014 führte Catlab eine Informationskampagne zur Einführung von Kanavape durch. Aufgrund dieser Kampagne ordnete der Staatsanwalt beim Tribunal de grande instance de Marseille (Landgericht Marseille, Frankreich) Ermittlungen an. Diese ergaben, dass das für Kanavape verwendete CBD-Öl aus Pflanzen stammte, die in der Tschechischen Republik angebaut wurden, wo auch die Extraktion dieses Öls erfolgte. Die Ermittlungen ergaben ferner, dass die gesamte Hanfpflanze einschließlich Blätter und Blüten für die Herstellung des CBD-Öls verwendet wurde. Das Öl wurde sodann von Catlab nach Frankreich eingeführt und dort in Patronen für Kanavape abgepackt⁸.

5 JORF Nr. 230 vom 4. Oktober 1990, S. 12041.

6 Durch Verordnung vom 24. Februar 2004 zur Änderung der Verordnung vom 22. August 1990 über die Anwendung von Art. R. 5181 des CSP auf Cannabis (JORF Nr. 69 vom 21. März 2004, S. 5508).

7 Rundschreiben der Direktion Strafsachen und Begnadigungen des Ministeriums der Justiz wegen der Anwendung von Rechtsvorschriften auf Verkaufsstellen, die der Öffentlichkeit Cannabisserzeugnisse anbieten (coffee shop), Nr. 2018/F/0069/FD2 (im Folgenden: Rundschreiben vom 23. Juli 2018).

8 Aus dem Urteil des Tribunal correctionnel de Marseille (Strafgericht Marseille) (vgl. Nr. 14 dieser Schlussanträge) ergibt sich, dass „der Hanf ... von dem Unternehmen Hempoint in der Tschechischen Republik hergestellt [wurde]. Das von Hempoint hergestellte Öl enthielt [CBD], das aus der Pflanze durch Extraktion von CO₂ gewonnen wurde. Für die Herstellung des E-Liquids im Unternehmen APPLICANT-INT in der Tschechischen Republik wurden alle Inhaltsstoffe in Lösungsform zusammengestellt. Die APPLICANT-INT verkaufte im Dezember 2014 an [Catlab] 500 ml des E-Liquids mit einem Gehalt von 5% [CBD]“.

14. Mit Urteil vom 8. Januar 2018 (im Folgenden: Urteil des Strafgerichts Marseille) wurden B. S. und C. A. u. a. wegen Verstoßes gegen die Verordnung über den Handel mit giftigen Pflanzen verurteilt. Diese Straftat ist in Art. L. 5432-1 I Nr. 1 des CSP geregelt, mit dem die Nichtbeachtung der Vorschriften geahndet wird, die, wie die Verordnung vom 22. August 1990, gemäß Art. L 5132-8 des CSP erlassen werden. Das Strafgericht Marseille stellte insbesondere fest, dass nach dieser Verordnung die Herstellung von Hanföl zur Aufnahme in Kanavape nur dann „rechtmäßig [ist], wenn es durch Pressung der Samen erlangt wird“, während „eine rechtswidrige Verwendung der Cannabis-Pflanze zu industriellen und gewerblichen Zwecken bereits dann vorliegt, wenn in das genannte Erzeugnis Blätter, Deckblätter oder Blüten untergemischt werden“. Da für die Herstellung des CBD-Öls, das in Kanavape eingebracht worden sei, die gesamte Hanfpflanze einschließlich Blättern und Blüten verwendet worden sei, sei der Straftatbestand erfüllt. Das Strafgericht Marseille verurteilte daher B. S. zu einer Freiheitsstrafe von 18 Monaten auf Bewährung und zur Zahlung einer Geldstrafe von 10 000 Euro. C. A. wurde zu einer Freiheitsstrafe von 15 Monaten auf Bewährung und zu einer Geldstrafe von 10 000 Euro verurteilt.

15. Aus dem Vorabentscheidungsersuchen ergibt sich, dass B. S. und C. A. nicht wegen Vermarktung eines Erzeugnisses, dessen THC-Gehalt über der gesetzlichen Schwelle von 0,2 % lag, strafrechtlich verfolgt wurden, da eine Analyse der Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (Nationale Agentur für die Sicherheit von Arzneimitteln und Gesundheitsprodukten) ergeben hatte, dass diese Schwelle nicht erreicht wurde.

16. B. S. und C. A. legten gegen das Urteil des Strafgerichts Marseille Rechtsmittel bei der Cour d’appel d’Aix-en-Provence (Berufungsgericht Aix-en-Provence) ein. Dieses Gericht stellt sich die Frage, ob die Verordnung vom 22. August 1990 mit dem Grundsatz des freien Warenverkehrs vereinbar ist, da sie die Einfuhr eines Erzeugnisses beschränkt, das wegen seines unter der gesetzlichen Schwelle von 0,2 % liegenden THC-Gehalts nicht als Suchtstoff gelten kann. Fraglich sei auch, ob sie mit den Verordnungen Nr. 1307/2013 und Nr. 1308/2013 vereinbar sei, die den Anbau und die Einfuhr von Hanf, dessen THC-Gehalt unter 0,2 % liege, in die Union erlaubten.

17. Die Cour d’appel d’Aix-en-Provence (Berufungsgericht Aix-en-Provence) hat daher das Ausgangsverfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgende Vorabentscheidungsfrage vorgelegt:

Sind die Verordnungen Nr. 1307/2013 und Nr. 1308/2013 sowie der Grundsatz des freien Warenverkehrs dahin auszulegen, dass die mit der Verordnung vom 22. August 1990 eingeführten Ausnahmebestimmungen eine mit dem Unionsrecht unvereinbare Beschränkung vorsehen, indem sie den Anbau von Hanf, seine industrielle Nutzung und seine Vermarktung allein auf Fasern und Samen beschränken?

18. Zur Vorlagefrage haben B. S. und C. A., die französische und die griechische Regierung sowie die Europäische Kommission schriftliche Erklärungen eingereicht. Die Beteiligten haben in der Sitzung vom 23. Oktober 2019 mündlich verhandelt.

III. Würdigung

19. Das vorliegende Gericht möchte mit seiner Frage wissen, ob zum einen die Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 und zum anderen der „Grundsatz des freien Warenverkehrs“ dahin auszulegen sind, dass sie einer Maßnahme wie der Verordnung vom 22. August 1990 entgegenstehen, die den Anbau, die Einfuhr und die industrielle und kommerzielle Nutzung von Hanf auf Fasern und Samen der Pflanze – Blätter und Blüten also ausgenommen – beschränken.

20. Ich möchte zum Gegenstand der Vorlagefrage vorab zwei Bemerkungen machen.

A. Vorbemerkungen zum Gegenstand der Vorlagefrage

21. Erstens ist die Bezugnahme des vorlegenden Gerichts auf den „Grundsatz des freien Warenverkehrs“, wie die Kommission ausführt, als eine Bezugnahme auf die Art. 34 und 36 AEUV über die mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen und die Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen Mitgliedstaaten zu verstehen. Ohne Belang ist es, dass sich das vorlegende Gericht in der Begründung des Vorlageurteils auf die Art. 28, 29, 30 und 32 AEUV bezieht. Diese Artikel betreffen das Verbot, zwischen den Mitgliedstaaten Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben. Die Verordnung vom 22. August 1990 beschränkt zwar u. a. die Einfuhr von Hanf auf bestimmte Teile der Pflanze, enthält jedoch keine Bestimmung über Zölle oder Abgaben gleicher Wirkung. Die Vereinbarkeit einer Maßnahme wie der des Ausgangsverfahrens mit dem vom vorlegenden Gericht angeführten „Grundsatz des freien Warenverkehrs“ ist somit allein anhand der Art. 34 und 36 AEUV zu beurteilen.

22. Zweitens stimme ich nicht der Auffassung von B. S. zu, wonach, um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort zu geben, der Gegenstand der Vorlagefrage weiter zu fassen sei.

23. Nach Auffassung von B. S. sollte der Gerichtshof die Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht nicht nur des Verbots, die Blätter und Blüten von Hanf zu vermarkten, sondern auch der drei weiteren Voraussetzungen prüfen, von denen die französische Regelung die Vermarktung von Hanf abhängig macht, nämlich erstens, dass die fragliche Pflanze zu bestimmten abschließend aufgezählten Sorten von *Cannabis sativa L.* zählt, zweitens, dass der THC-Gehalt dieser Pflanze 0,2 % nicht übersteigt, und drittens, dass der THC-Gehalt des *Fertigerzeugnisses* gleich null ist⁹. Meines Erachtens ist dem Gerichtshof diese Prüfung jedoch verwehrt. Die Frage, ob die drei letztgenannten Voraussetzungen mit den Art. 34 und 36 AEUV im Einklang stehen, hat für den Gegenstand des Ausgangsverfahrens keine Bedeutung. B. S. und C. A. wurden nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts nämlich verurteilt, „weil die gesamte Hanfpflanze, einschließlich der Blüten und Blätter, für die Herstellung des streitigen Produkts verwendet wird“, nicht aber, weil das verwendete CBD-Öl aus einer Hanfsorte gewonnen wurde, die in der Verordnung vom 22. August 1990 nicht aufgeführt ist, oder weil der THC-Gehalt dieses Öls zwar niedriger als 0,2 %, nicht aber gleich null war.

24. Nach Ansicht von B. S. sollte der Gerichtshof außerdem prüfen, ob Kanavape einem Humanarzneimittel im Sinne der Richtlinie 2001/83/EG¹⁰ gleichgestellt werden kann. Diese Frage ist zwar nicht ohne Bedeutung für den Gegenstand des Ausgangsverfahrens. B. S. und C. A. wurden vom Strafgericht Marseille nämlich nicht nur wegen Verstoßes gegen die Verordnung über den Handel mit giftigen Pflanzen, sondern auch wegen Vermarktung eines Arzneimittels (seiner Aufmachung, nicht seiner Funktion nach) verurteilt, für das keine Genehmigung für das Inverkehrbringen bestand. Gleichwohl kann der Gerichtshof meines Erachtens die von B. S. vorgeschlagene Prüfung nicht vornehmen, da nach ständiger Rechtsprechung eine Beantwortung der von den Parteien genannten Zusatzfragen unvereinbar mit der Verpflichtung des Gerichtshofs wäre, den Regierungen der Mitgliedstaaten gemäß Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs die Möglichkeit zur Abgabe von Erklärungen zu geben, da den Verfahrensbeteiligten nur die Vorlageentscheidung zugestellt wird¹¹. Aus demselben Grund kann der Gerichtshof entgegen dem Vorbringen von B. S. nicht prüfen, ob eine Regelung wie die des Ausgangsverfahrens mit den Art. 15, 16 und 17 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar ist, auf die sich das Vorabentscheidungsersuchen an keiner Stelle bezieht.

⁹ B. S. zufolge gilt die Schwelle von 0,2 % nämlich nur für die Pflanze und nicht für das aus Hanf gewonnene Fertigerzeugnis.

¹⁰ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel (ABl. 2001, L 311, S. 67).

¹¹ Urteil vom 30. Januar 2020, Dr. Willmar Schwabe (C-524/18, EU:C:2020:60, Rn. 30).

25. Ich komme zu dem Ergebnis, dass sich die Prüfung des Gerichtshofs auf die Frage beschränken muss, ob eine nationale Regelung, die die Einfuhr von Hanf aus einem anderen Mitgliedstaat auf Fasern und Samen beschränkt, mit den Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 sowie mit den Art. 34 und 36 AEUV vereinbar ist.

26. Ich werde somit zunächst die Vereinbarkeit dieser Regelung mit den genannten Verordnungen und sodann ihre Vereinbarkeit mit den Art. 34 und 36 AEUV prüfen.

B. Zur Auslegung der Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013

27. Ich weise darauf hin, dass im vorliegenden Fall, da der Anbau von Hanf sowie die Extraktion von CBD in der Tschechischen Republik erfolgt, das von B. S. und C. A. eingeführte Erzeugnis CBD-Öl ist¹². Es ist daher zu prüfen, ob die Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 es einem Mitgliedstaat verwehren, die Einfuhr von CBD-Öl aus einem anderen Mitgliedstaat zu untersagen, wenn dieses Öl aus der gesamten Hanfpflanze und nicht allein aus ihren Fasern und Samen gewonnen wird.

28. Hierzu trägt B. S. vor, dass CBD ein landwirtschaftliches Erzeugnis im Sinne von Art. 38 Abs. 1 AEUV sei und deshalb unter die Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 falle, die es einem Mitgliedstaat verwehren, die Nutzung der Hanfpflanze auf ihre Fasern und Samen zu beschränken. C. A. macht geltend, dass die Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 auf die gesamte Hanfpflanze anwendbar seien, also auch auf CBD, das aus ihren Blüten und Blättern gewonnen werde, und dass die Verordnung vom 22. August 1990 gegen die gemeinsame Marktorganisation für Hanf verstoße.

29. Die französische Regierung trägt demgegenüber vor, die Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 seien nicht anwendbar, da erstere Verordnung den Anbau von Hanf, nicht aber seine Vermarktung betreffe, und letztere Verordnung nicht die Blätter und Blüten von Hanf, sondern nur die Stängel und Samen erfasse. In jedem Fall stehe die einzig relevante Vorschrift dieser Verordnungen, nämlich Art. 189 der Verordnung Nr. 1308/2013, einer Maßnahme wie der des Ausgangsverfahrens nicht entgegen.

30. Die griechische Regierung hat in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, CBD-Öl falle nicht in den Anwendungsbereich der Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013. Die Kommission macht geltend, CBD sei ein organischer, chemischer Stoff, der deswegen nicht unter die genannten Verordnungen fallen könne.

31. Meines Erachtens hindern die Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 einen Mitgliedstaat nicht daran, die Einfuhr von CBD-Öl aus einem anderen Mitgliedstaat zu verbieten, wenn dieses aus der gesamten Hanfpflanze gewonnen wird. CBD-Öl zählt nämlich nicht zu den Erzeugnissen, auf die die Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 anwendbar sind. Jedenfalls würden die Verordnungen, ihre Anwendbarkeit einmal unterstellt, es einem Mitgliedstaat nicht verbieten, eine Regelung wie die in Nr. 27 dieser Schlussanträge beschriebene zu erlassen, sofern sie geeignet ist, den Schutz der Gesundheit von Menschen zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

32. Ich werde nachfolgend die Anwendbarkeit der Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 und sodann hilfsweise deren Anwendung prüfen.

¹² Vgl. Nr. 13 dieser Schlussanträge.

1. Zur Anwendbarkeit der Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013

33. Die Verordnung Nr. 1307/2013 definiert in Art. 4 Abs. 1 Buchst. d „landwirtschaftliche Erzeugnisse“ als „die in Anhang I der Verträge aufgeführten Erzeugnisse, ausgenommen Fischereierzeugnisse, sowie Baumwolle“. Die Verordnung Nr. 1308/2013 bestimmt in Art. 1 Abs. 1, dass mit ihr „eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse errichtet [wird], d. h. alle Erzeugnisse, die in Anhang I der Verträge aufgeführt sind, ausgenommen Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur im Sinne der Gesetzgebungsakte der Union über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur“. In Bezug auf Hanf verweist Anhang I der Verträge zum einen auf Position 57.01 des Brüsseler Zolltarifschemas, nämlich auf „Hanf (*Cannabis sativa*), roh, geröstet, geschwungen, gehechelt oder anders bearbeitet, jedoch nicht versponnen; Werg und Abfälle (einschließlich Reißspinnstoff)“, und zum anderen auf Kapitel 12 des Brüsseler Zolltarifschemas, nämlich auf „Ölsaaten und ölhaltige Früchte; verschiedene Samen und Früchte; Pflanzen zum Gewerbe- oder Heilgebrauch, Stroh und Futter“ einschließlich Hanfsamen.

34. An dieser Stelle ist auf die Erläuterungen zum Harmonisierten System zur Bezeichnung und Codierung der Waren zu verweisen¹³. Nach ständiger Rechtsprechung sind diese ein wichtiges, wenn auch nicht rechtsverbindliches Hilfsmittel für die Auslegung der Tragweite der einzelnen Tarifpositionen¹⁴. Die Erläuterungen zum Harmonisierten System zur Bezeichnung und Codierung der Waren zu Position 5302 weisen darauf hin, dass diese Position erfasst¹⁵: „1) Rohhanf, wie er ausgeraut wird, auch mit Samen. 2) Gerösteter Hanf, bei dem die Fasern, zum Teil vom Stängelholz (Schäben) gelöst, noch an diesem haften. 3) Geschwungener Hanf, d. h. die Faserriste, die aus Faserbündeln besteht, die manchmal mehr als 2 m lang sind. 4) Gehechelter Hanf oder Hanffasern, die anders für die Spinnerei vorbereitet (jedoch nicht versponnen) sind, in der Regel in Form von Bändern oder Vorgarnen“¹⁶.

35. CBD-Öl, um das es in der vorliegenden Rechtssache geht, wird aus der Hanfpflanze durch Zugabe von Kohlendioxid bei hohem Druck und niedriger Temperatur gewonnen. Es kann somit nicht als Rohhanf angesehen werden, da dieser als Hanf „wie er ausgeraut wird“ definiert ist. Es kann auch weder als gerösteter oder geschwungener Hanf noch als gehechelter Hanf gelten, da der Extraktionsprozess nicht die Trennung der Fasern vom Rest der Pflanze umfasst.

36. CBD-Öl ist somit kein in Anhang I der Verträge aufgeführtes Erzeugnis. Hieraus folgt, dass es nicht in den Anwendungsbereich der Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 fällt, da Art. 4 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 1307/2013 und Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1308/2013 bestimmen, dass die Verordnungen auf „die in Anhang I der Verträge aufgeführten Erzeugnisse“ Anwendung finden.

37. Zur Stützung dieser Schlussfolgerung weise ich erstens darauf hin, dass mit Ausnahme von Baumwolle, die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 1307/2013 ausdrücklich aufgeführt wird, weder diese Vorschrift noch Art. 1 der Verordnung Nr. 1308/2013 vorsehen, dass sie auf *andere Erzeugnisse als die in Anhang I der Verträge aufgeführten* Anwendung finden. Die ausdrückliche Aufnahme von Baumwolle in Art. 4 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 1307/2013 und die

¹³ Das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren wurde von der Weltzollorganisation ausgearbeitet und mit dem am 14. Juni 1983 in Brüssel geschlossenen Internationalen Übereinkommen über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren eingeführt (vgl. Fn. 4 dieser Schlussanträge).

¹⁴ Urteile vom 9. Februar 2017, Madaus (C-441/15, EU:C:2017:103, Rn. 38), und vom 13. September 2018, Vision Research Europe (C-372/17, EU:C:2018:708, Rn. 23).

¹⁵ Abgesehen vom Werg und anderen Abfällen von Hanf, die beim Schwingen und beim Hecheln von Hanf anfallen, die hier jedoch nicht in Frage stehen.

¹⁶ Beim gerösteten Hanf werden die Fasern durch Zerstörung der sie umgebenden gummiartigen Masse aus dem Hanf herausgelöst. Geschwungener Hanf entsteht, indem nach Röstung und Trocknung die Fasern des Stängelholzes getrennt werden, um gehecheltes Hanf zu erhalten. Das Stängelholz ist der hölzerne und innere Teil des Hanfstängels, der bleibt, nachdem die Hanffasern entfernt wurden.

ausdrückliche Ausnahme der Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur in Art. 4 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 1307/2013 und in Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1308/2013, von denen jedoch einige in Anhang I der Verträge aufgeführt sind, bestätigen, dass der Verweis auf die in Anhang I der Verträge aufgeführten Erzeugnisse abschließend ist.

38. Zweitens weise ich darauf hin, dass Anhang I der Verordnung Nr. 1308/2013, der gemäß Art. 1 Abs. 2 dieser Verordnung „[l]andwirtschaftliche Erzeugnisse im Sinne von Absatz 1“ aufführt, sich bezüglich des Hanfs auf Position 5302 und Unterposition 1207 99 91 der Kombinierten Nomenklatur bezieht, die den in Anhang I der Verträge aufgeführten Positionen des Brüsseler Zolltarifschemas entsprechen. Anhang I der Verordnung Nr. 1308/2013 nennt somit in Bezug auf Hanf keine Position, die nicht bereits in Anhang I der Verträge genannt wird. Insbesondere führt Anhang I der Verordnung Nr. 1308/2013 weder CBD-Öl noch gar CBD auf.

39. Drittens kann nicht davon ausgegangen werden, dass CBD-Öl als ein Erzeugnis der ersten Verarbeitungsstufe von Hanf im Sinne von Art. 38 Abs. 1 AEUV in den Anwendungsbereich der Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 fällt.

40. Unter „landwirtschaftlichen Erzeugnissen“ sind nach Art. 38 Abs. 1 AEUV „die Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe zu verstehen“. Nach der Rechtsprechung setzt der Begriff „erste Verarbeitungsstufe“ ein offenkundiges wirtschaftliches Zuordnungsverhältnis zwischen den Grunderzeugnissen und den aus einem Herstellungsverfahren hervorgegangenen Erzeugnissen voraus, unabhängig davon, wie viele Bearbeitungsgänge dieses Verfahren umfasst¹⁷. Eine zweite Definition der landwirtschaftlichen Erzeugnisse ist jedoch in Art. 38 Abs. 3 AEUV enthalten. Nach dieser Vorschrift sind landwirtschaftliche Erzeugnisse die Erzeugnisse, die in Anhang I aufgeführt sind. Aus der Rechtsprechung ergibt sich indessen, dass diese beiden Definitionen nur eine einzige sind, so dass ein Erzeugnis, das der Definition des landwirtschaftlichen Erzeugnisses in Art. 38 Abs. 1 AEUV entspricht, aber nicht in Anhang I der Verträge aufgeführt ist, nicht als ein landwirtschaftliches Erzeugnis angesehen werden kann¹⁸ und somit nicht Art. 43 AEUV unterliegen kann, der die Rechtsgrundlage für die Verordnungen über die gemeinsame Marktorganisationen bildet. Anders gesagt, die Liste in Anhang I der Verträge ist abschließend.

41. Zum einen bezweifle ich jedoch, dass CBD-Öl als ein Erzeugnis der ersten Verarbeitungsstufe von Hanf angesehen werden kann. Insoweit ist auf die Erklärungen der griechischen Regierung und der Kommission zu verweisen, wonach CBD-Öl, das mittels eines komplexen und kostspieligen Verfahrens aus der Hanfpflanze gewonnen wird, nicht „in unmittelbarem Zusammenhang“ mit dieser Pflanze steht, wie es von Art. 38 Abs. 1 AEUV verlangt wird.

42. Zum anderen würde CBD-Öl selbst dann, wenn es als ein Erzeugnis der ersten Verarbeitungsstufe von Hanf angesehen werden könnte, nicht unter die Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 fallen.

43. CBD-Öl fällt nämlich nicht schon dann in den Anwendungsbereich dieser Verordnungen, wenn es als ein Erzeugnis der ersten Verarbeitungsstufe im Sinne von Art. 38 Abs. 1 AEUV eingestuft wird. Wie ich oben in den Nrn. 36 bis 38 ausgeführt habe, bestimmen die Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 ausdrücklich, dass sie Anwendung finden nicht auf die landwirtschaftlichen Erzeugnisse im Sinne von Art. 38 Abs. 1 AEUV einschließlich der Erzeugnisse der ersten

¹⁷ Urteil vom 29. Mai 1974, König (185/73, EU:C:1974:61, Rn. 13).

¹⁸ Urteile vom 14. Dezember 1962, Kommission/Luxemburg und Belgien (2/62 und 3/62, EU:C:1962:45, S. 873), vom 25. März 1981, Coöperatieve Stremsel- en Kleursel-fabriek/Kommission (61/80, EU:C:1981:75, Rn. 19 bis 21), und vom 29. Februar 1984, Cilfit u. a. (77/83, EU:C:1984:91, Rn. 11 und 12). Vgl. insoweit Bianchi, D., *Jurisclasser Europe Traitée*, Heft Nr. 1310, Oktober 2014 (§ 9).

Verarbeitungsstufe, sondern nur auf *die in Anhang I der Verträge aufgeführten* landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Eine solche Auslegung würde der in Nr. 40 dieser Schlussanträge angeführten Rechtsprechung zum abschließenden Charakter der in Anhang I der Verträge enthaltenen Liste widersprechen.

44. Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass CBD-Öl als ein Erzeugnis der ersten Verarbeitungsstufe *eines in Anhang I der Verträge aufgeführten Erzeugnisses*, d. h. von Rohhanf, unter die Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 fällt. Auch eine solche Auslegung widerspräche der genannten Rechtsprechung.

45. Ich gelange zu dem Ergebnis, dass CBD-Öl nicht in den Anwendungsbereich der Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 fällt. Für den Fall jedoch, dass der Gerichtshof der Auffassung sein sollte, dass die Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 auf CBD-Öl anwendbar sind, werde ich nunmehr prüfen, ob sie einer Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegenstehen.

2. Zur Anwendung der Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013

46. Wie oben in Nr. 31 ausgeführt, würden es die Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 nach meinem Dafürhalten selbst dann, wenn sie auf CBD-Öl anwendbar wären, einem Mitgliedstaat nicht verbieten, eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren fragliche zu erlassen, sofern sie geeignet ist, den Schutz der Gesundheit von Menschen zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

47. Nach ständiger Rechtsprechung verfügen die Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, für die sich die Union die Zuständigkeit mit ihnen teilt, über Rechtsetzungsbefugnisse, die es ihnen erlauben, ihre Zuständigkeit wahrzunehmen, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat. Daher sind die Mitgliedstaaten, wenn eine Verordnung über die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation für einen bestimmten Sektor erlassen worden ist, verpflichtet, sich aller Maßnahmen zu enthalten, die von dieser Verordnung abweichen oder sie verletzen oder deren ordnungsgemäßes Funktionieren behindern können. Die Schaffung einer Gemeinsamen Marktorganisation verwehrt es den Mitgliedstaaten jedoch nicht, nationale Regelungen anzuwenden, die ein im Allgemeininteresse liegendes anderes Ziel als die von der betreffenden Gemeinsamen Marktorganisation erfassten Ziele verfolgt, selbst wenn diese Regelung einen Einfluss auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes im betroffenen Wirtschaftsbereich hat¹⁹.

48. Im vorliegenden Fall weicht meines Erachtens eine nationale Regelung, die die Einfuhr von CBD-Öl aus einem Mitgliedstaat untersagt, wenn dieses Öl aus der gesamten Pflanze gewonnen wird, von keiner Hanf betreffenden Vorschrift der Verordnungen Nrn. 1307/2013 und 1308/2013 ab und verstößt auch nicht gegen eine solche Vorschrift.

49. Art. 32 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013, auf den sich das vorliegende Gericht bezieht, bestimmt nämlich, dass zum Hanfanbau genutzte Flächen nicht beihilfefähig sind und dem Betriebsinhaber somit keinen Anspruch auf Direktzahlungen gewähren, wenn der THC-Gehalt der verwendeten Sorten mehr als 0,2 % beträgt. Art. 32 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1307/2013 regelt somit den Anbau von Hanf, nicht seine Einfuhr aus einem anderen Mitgliedstaat, um die es hier geht. Nicht relevant ist auch der vom vorlegenden Gericht ebenfalls angeführte Art. 35 Abs. 3 der Verordnung, da diese Vorschrift lediglich die Kommission ermächtigt, delegierte Rechtsakte zur Festlegung u. a. des Verfahrens zur Überprüfung des THC-Gehalts gemäß Art. 32 Abs. 6 der Verordnung zu erlassen. Was die Verordnung Nr. 1308/2013 betrifft, so untersagt Art. 189 Abs. 1 dieser Verordnung, den das vorliegende Gericht ebenfalls heranzieht, zwar die Einfuhr von Rohhanf, sofern sein THC-Gehalt mehr

¹⁹ Urteile vom 23. Dezember 2015, Scotch Whisky Association u. a. (C-333/14, EU:C:2015:845, Rn. 19 und 26), und vom 13. November 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, Rn. 28 bis 30).

als 0,2 % beträgt. Es handelt sich jedoch um die Einfuhr von Hanf aus einem Drittland „in die Union“, nicht aber um die Einfuhr von Hanf aus einem anderen Mitgliedstaat. Art. 189 der Verordnung Nr. 1308/2013 gehört überdies zu deren Teil III („Handel mit Drittländern“), nicht aber zu Teil II („Binnenmarkt“).

50. Es könnte jedoch die Auffassung vertreten werden, dass eine nationale Regelung, die die Einfuhr von CBD-Öl aus einem anderen Mitgliedstaat untersagt, wenn es aus der gesamten Pflanze gewonnen wird, das ordnungsgemäße Funktionieren der durch die Verordnung Nr. 1308/2013 geregelten Gemeinsamen Marktorganisation für Hanf im Sinne der oben in Nr. 47 angeführten Rechtsprechung behindert. Nach ständiger Rechtsprechung nämlich sind die Bestimmungen des Vertrags, die alle mengenmäßigen Beschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung verbieten, Bestandteil der gemeinsamen Marktorganisation für den betreffenden Bereich²⁰. Jede Maßnahme eines Mitgliedstaats, die geeignet ist, den Handel innerhalb der Union unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern, ist aber als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen im Sinne von Art. 34 AEUV anzusehen²¹. Infolgedessen ist eine nationale Regelung, die die Einfuhr von CBD-Öl untersagt, wenn es aus der gesamten Hanfpflanze, insbesondere aus ihren Blättern und Blüten gewonnen wird, als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung im Sinne vom Art. 34 AEUV anzusehen. Eine solche Regelung macht die Einfuhr von CBD-Öl nach Frankreich unmöglich, da es, wie die französische Regierung in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, technisch ausgesprochen schwierig und wirtschaftlich nicht rentabel ist, CBD aus Hanffasern und -samen herzustellen.

51. Ich möchte klarstellen, dass die Union ihre Zuständigkeit im Bereich des freien Verkehrs der von der Verordnung Nr. 1308/2013 erfassten Erzeugnisse meines Erachtens *abschließend* ausgeübt hat²². Es ist insoweit unerheblich, dass keine Vorschrift der Verordnung Nr. 1308/2013 ausdrücklich das Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen und der Maßnahmen mit gleicher Wirkung ausspricht, da dieses Verbot *auch ohne eine ausdrückliche Vorschrift* Bestandteil der Verordnung über die Gemeinsame Marktordnung im betroffenen Wirtschaftsbereich ist²³. Ohne Bedeutung ist auch, dass Art. 189 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1308/2013 die Mitgliedstaaten ermächtigt, „strengere Bestimmungen“ als die in seinem Abs. 1 vorgesehenen und in Nr. 49 dieser Schlussanträge beschriebenen Bestimmungen zu erlassen. Art. 189 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1308/2013 sieht nämlich vor, dass diese Bestimmungen von den Mitgliedstaaten „im Einklang mit dem AEUV“ und daher insbesondere im Einklang mit Art. 34 AEUV erlassen werden müssen. Folglich kann Art. 189 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1308/2013 meines Erachtens nicht dahin ausgelegt werden, dass er einem Mitgliedstaat erlaubt, die Einfuhr von Hanföl *aus einem anderen Mitgliedstaat* zu untersagen.

52. Nach der oben in Nr. 47 angeführten Rechtsprechung untersagt es die Verordnung Nr. 1308/2013 daher den Mitgliedstaaten, eine Regelung zu erlassen, die die Einfuhr von CBD-Öl aus einem anderen Mitgliedstaat verbietet, wenn dieses Öl aus der ganzen Pflanze gewonnen wird, es sei denn, diese Regelung verfolgt ein im Allgemeininteresse liegendes anderes Ziel als die von dieser Verordnung erfassten Ziele.

53. Die französische Regierung hat insoweit vorgetragen, sie verfolge mit der Verordnung vom 22. August 1990 das Ziel, die Gesundheit und das Leben von Menschen zu schützen.

20 Vgl. Urteil vom 22. Mai 2003, *Freskot* (C-355/00, EU:C:2003:298, Rn. 38). Vgl. auch Urteil vom 3. März 2011, *Kakavetsos-Fragkopoulos* (C-161/09, EU:C:2011:110, Rn. 27), und Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache *Kakavetsos-Fragkopoulos* (C-161/09, EU:C:2010:531, Nr. 34).

21 Urteile vom 11. Juli 1974, *Dassonville* (8/74, EU:C:1974:82, Rn. 5), vom 23. Dezember 2015, *Scotch Whisky Association u. a.* (C-333/14, EU:C:2015:845, Rn. 31), und vom 27. Oktober 2016, *Audace u. a.* (C-114/15, EU:C:2016:813, Rn. 66).

22 Vgl. entsprechend Urteil vom 13. November 2019, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė* (C-2/18, EU:C:2019:962, Rn. 42 bis 45).

23 Urteil vom 29. November 1978, *Redmond* (83/78, EU:C:1978:214, Rn. 52 bis 55).

54. Es kann meines Erachtens nicht angenommen werden, dass die Gefahren für die Gesundheit von Menschen, die von Hanf und den aus ihm gewonnenen Stoffen ausgehen oder ausgehen könnten, von der Verordnung Nr. 1308/2013 *abschließend* erfasst sind²⁴.

55. Zwar ergibt sich aus dem Urteil vom 16. Januar 2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, Rn. 34 und 35), dass die Gefahren für die menschliche Gesundheit, die die Verwendung von Betäubungsmitteln mit sich bringt, im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Hanf berücksichtigt worden sind. Es könnte daher angenommen werden, dass die Gefahren, die für die menschliche Gesundheit von Hanf ausgehen – seien es die mit THC oder gegebenenfalls die mit CBD verbundenen Gefahren –, von der Verordnung Nr. 1308/2013 abschließend berücksichtigt wurden.

56. Ich weise jedoch darauf hin, dass im Unterschied zu dem ersten und dem zweiten Erwägungsgrund der Verordnung (EWG) Nr. 1430/82²⁵, um die es in dem vorstehend angeführten Urteil gegangen war, die Verordnung Nr. 1308/2013 bei den Hanfkulturen nicht ausdrücklich auf den Schutz der menschlichen Gesundheit verweist. Im 154. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1308/2013 heißt es nämlich, dass, damit das Funktionieren des Marktes nicht durch illegale Kulturen gestört wird, für den in die Union eingeführten Hanf eine Obergrenze des THC-Gehalts festgelegt wird²⁶.

57. Ich stelle zudem fest, dass andere Rechtsakte der Union, die das Ziel haben, die Gesundheit von Menschen zu schützen, auf Hanf und insbesondere auf das aus ihm gewonnene CBD Anwendung finden.

58. So ergibt sich aus den Erklärungen von C. A. und der Kommission, dass CBD in kosmetischen Mitteln verwendet wird, die nur in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn die verantwortliche Person gewährleistet, dass sie für die menschliche Gesundheit sicher sind, und einen Sicherheitsbericht erstellt. Stellt ein kosmetisches Mittel ein Risiko für die menschliche Gesundheit dar, muss die verantwortliche Person unverzüglich die zuständigen nationalen Behörden informieren²⁷.

59. Aus den Erklärungen von C. A., der griechischen Regierung und der Kommission ergibt sich ferner, dass CBD als ein neuartiges Lebensmittel im Sinne von Art. 3 der Verordnung (EU) 2015/2283²⁸ angesehen werden könnte. Ein entsprechender Antrag wurde tatsächlich bei der Kommission eingereicht. Über den Antrag wurde bisher noch nicht entschieden. Sollte CBD ein neuartiges Lebensmittel im Sinne der Verordnung 2015/2283 darstellen, bedürfte sein Inverkehrbringen einer Genehmigung der Kommission und eines Eintrags in die Unionsliste zugelassener neuartiger Lebensmittel, die nur möglich sind, wenn dieses Lebensmittel „auf der Grundlage der verfügbaren wissenschaftlichen Daten kein Sicherheitsrisiko für die menschliche Gesundheit mit sich [bringt]“²⁹.

24 Vgl. entsprechend Urteil vom 13. November 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, Rn. 46 bis 53).

25 Verordnung des Rates vom 18. Mai 1982 über einschränkende Maßnahmen bei der Einfuhr von Hanf und Hanfsaaten und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1308/70 hinsichtlich Hanf (ABL 1982, L 162, S. 27). Der erste Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1430/82 stellt fest, dass „[d]er steigende Drogenverbrauch in der Gemeinschaft ... eine Gefahr für die Volksgesundheit [ist]“. Dem zweiten Erwägungsgrund dieser Verordnung zufolge sind sowohl die Gewährung der Beihilfe für Hanf als auch die Einfuhr von Hanf in die Union auf „Sorten zu beschränken, die ausreichende Garantien für die Volksgesundheit bieten“.

26 Dasselbe gilt für den Beschluss vom 11. Juli 2008, Babanov (C-207/08, nicht veröffentlicht, EU:C:2008:407, Rn. 28 bis 30), in dem sich der Gerichtshof bei der Obergrenze des THC-Gehalts nicht auf das Ziel bezogen hat, die Gesundheit von Menschen zu schützen, sondern nur auf die „Gefahren, dass illegal angebaute Pflanzen in legal angebauten Pflanzen versteckt werden“.

27 Diese Pflichten ergeben sich aus Art. 3 und Art. 5 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über kosmetische Mittel (ABL 2009, L 342, S. 59), aus Art. 10 und Anhang I dieser Verordnung sowie aus Art. 5 Abs. 2 Unterabs. 2 der Verordnung.

28 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über neuartige Lebensmittel, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1852/2001 der Kommission (ABL 2015, L 327, S. 1).

29 Art. 6 und Art. 7 Buchst. a der Verordnung 2015/2283.

60. Schließlich war kürzlich ein Arzneimittel auf der Basis von CBD Gegenstand eines Beschlusses der Kommission, mit dem sein Inverkehrbringen³⁰ gemäß Art. 10 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 726/2004³¹ genehmigt wurde.

61. Die von Hanf und den aus ihm gewonnenen Stoffen ausgehenden Gefahren für die Gesundheit von Menschen sind somit von der Verordnung Nr. 1308/2013 nicht *abschließend* abgedeckt. Hieraus folgt, dass ein Mitgliedstaat eine Regelung erlassen kann, die das Ziel hat, die Gesundheit von Menschen vor den Gefahren von CBD zu schützen, sofern diese Regelung, wie die Rechtsprechung es verlangt³², zur Verwirklichung des verfolgten Ziels geeignet ist und nicht über das zu seiner Erreichung Erforderliche hinausgeht. Die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit dieser nationalen Regelung wird nachfolgend in Abschnitt C geprüft.

C. Zur Auslegung der Art. 34 und 36 AEUV

62. Ich werde nachfolgend prüfen, ob die Art. 34 und 36 AEUV es einem Mitgliedstaat verwehren, die Einfuhr von CBD-Öl aus einem anderen Mitgliedstaat, wenn dieses Öl aus der gesamten Hanfpflanze gewonnen wurde, mit der Begründung zu verbieten, dass eine solche Regelung das Ziel hat, die Gesundheit und das Leben von Menschen zu schützen. Es wird zuvor auch zu prüfen sein, ob die Art. 34 und 36 AEUV auf eine nationale Regelung über CBD-Öl anwendbar sind oder ob es sich, da CBD-Öl als ein Suchtstoff anzusehen ist und nicht zu medizinischen oder wissenschaftlichen Zwecken genutzt wird, um eine „nicht im Handel erhältliche“ Ware handelt.

63. B. S. macht geltend, dass Kanavape nicht als Suchtstoff angesehen werden könne und die Art. 34 und 36 AEUV daher Anwendung fänden. Diese stünden einer Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegen, die die Einfuhr von Kanavape beschränke, obwohl eine Gefahr für die Gesundheit nicht nachgewiesen sei. Auch C. A. ist der Auffassung, dass die CBD-haltige Flüssigkeit für elektronische Zigaretten unter die Art. 34 und 36 AEUV falle, die der Verordnung vom 22. August 1990 entgegenstünden. Die griechische Regierung ist der Auffassung, dass diese Verordnung gegen die Art. 34 und 36 AEUV verstoße.

64. Die französische Regierung dagegen trägt vor, die Verordnung vom 22. August 1990 sei, selbst wenn sie gegen Art. 34 AEUV verstieße, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen im Sinne von Art. 36 AEUV gerechtfertigt, da sie vor allem nur die Einfuhr von Hanfblättern und -blüten, nicht aber die Einfuhr der gesamten Pflanze verbiete, was im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Französischen Republik stehe.

65. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die Art. 34 und 36 AEUV auf CBD anwendbar seien. Art. 34 AEUV stehe einer Regelung wie der im Ausgangsverfahren streitigen entgegen, doch sei es Sache des vorlegenden Gerichts zu prüfen, ob diese Regelung geeignet sei, die Gesundheit und das Leben von Menschen zu schützen, und ob sie verhältnismäßig im Sinne von Art. 36 AEUV sei.

66. Zunächst weise ich darauf hin, dass die Art. 34 und 36 AEUV meines Erachtens anwendbar sind und dass sie einer Regelung wie der in Nr. 62 dieser Schlussanträge beschriebenen entgegenstehen, da CBD-Öl offenbar keine bewusstseinsverändernden Wirkungen hat und die im Ausgangsverfahren streitige Regelung somit nicht geeignet ist, den Schutz der Gesundheit von Menschen zu gewährleisten. Es ist jedoch Sache des vorlegenden Gerichts sich zu vergewissern, dass die

30 Durchführungsbeschluss der Kommission vom 19. September 2019 zur Genehmigung des Inverkehrbringens des Humanarzneimittels für seltene Leiden „Epidyolex – cannabidiol“ gemäß der Verordnung [Nr. 726/2004] (COM[2019] 6893 [final]).

31 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 zur Festlegung von Gemeinschaftsverfahren für die Genehmigung und Überwachung von Human- und Tierarzneimitteln und zur Errichtung einer Europäischen Arzneimittel-Agentur (ABl. 2004, L 136, S. 1).

32 Urteil vom 13. November 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, Rn. 56 und 57).

Verwendung von CBD-Öl keine Gefahr möglicher schädlicher Wirkungen, insbesondere *solcher, die nicht bewusstseinsverändernder Art* sind, birgt und dass, falls diese Gefahr doch besteht, die im Ausgangsverfahren streitige Regelung nicht über das hinausgeht, was zum Schutz der menschlichen Gesundheit erforderlich ist.

67. Ich werde mich daher im Folgenden zunächst mit der Anwendbarkeit und sodann mit der Anwendung der Art. 34 und 36 AEUV befassen.

1. Zur Anwendbarkeit der Art. 34 und 36 AEUV

68. Nach der Rechtsprechung ist, da die Schädlichkeit von Betäubungsmitteln allgemein anerkannt ist, ihr Inverkehrbringen in allen Mitgliedstaaten verboten; lediglich ein streng überwachter Handel, der der Verwendung für medizinische und wissenschaftliche Zwecke dient, ist davon ausgenommen³³. Betäubungsmitteln, die, wie das in den niederländischen Coffeeshops verkaufte Cannabis, außerhalb des von den zuständigen Stellen streng überwachten Handels zur Verwendung für medizinische und wissenschaftliche Zwecke vertrieben werden, kommt der freie Warenverkehr daher nicht zugute³⁴. Demgegenüber fallen Betäubungsmittel, die, wie Diacetylmorphin – ein Opiumderivat, das im Rahmen ärztlicher Behandlungen als schmerzlinderndes Mittel verwendet wird –, einem solchen streng überwachten Handel unterliegen, unter den freien Warenverkehr³⁵.

69. Das in der vorliegenden Rechtssache fragliche CBD-Öl wird nicht im Rahmen eines von den zuständigen Stellen streng überwachten Handels zur Verwendung für medizinische und wissenschaftliche Zwecke in den Verkehr gebracht. Sollte CBD-Öl als Betäubungsmittel anzusehen sein, fiel es daher nicht in den Anwendungsbereich der Art. 34 und 36 AEUV.

70. Meines Erachtens ist dies nicht der Fall.

71. Aus den Erklärungen von C. A. und der Kommission ergibt sich, dass CBD anders als THC im französischen Recht nicht als Suchtstoff eingestuft ist.

72. Zwar hat der Gerichtshof in zwei Fällen geurteilt, dass Erzeugnisse auf der Basis von Cannabis nicht in den Anwendungsbereich der Vorschriften über den freien Warenverkehr fallen, doch betraf keiner dieser Fälle CBD. Im ersten Fall ging es um Haschisch, ein Konzentrat aus Cannabisharz³⁶, und im zweiten Fall um Cannabis, das in niederländischen Coffeeshops verkauft wird und daher mit großer Sicherheit einen hohen THC-Gehalt aufweist³⁷.

33 Vgl. Urteil vom 16. Dezember 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, Rn. 36).

34 Vgl. Urteil vom 16. Dezember 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, Rn. 31, 42 und 54). Ich möchte klarstellen, dass das Königreich der Niederlande zwar eine Politik der Toleranz gegenüber dem Verkauf von Cannabis (in eng begrenzten Mengen) verfolgt, dieser dort aber dennoch verboten ist (Urteil vom 16. Dezember 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, Rn. 12, 13 und 43). Vgl. auch Urteile vom 5. Februar 1981, Horvath (50/80, EU:C:1981:34, Rn. 10 bis 13), vom 26. Oktober 1982, Wolf (221/81, EU:C:1982:363, Rn. 8 bis 13 und 16), vom 26. Oktober 1982, Einberger (240/81, EU:C:1982:364, Rn. 8 bis 13 und 16), vom 28. Februar 1984, Einberger (294/82, EU:C:1984:81, Rn. 14, 15 und 22), vom 5. Juli 1988, Mol (269/86, EU:C:1988:359, Rn. 15, 16 und 21), und vom 5. Juli 1988, Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:360, Rn. 17, 18 und 23). Vgl. schließlich Van Cleynenbreugel, P., *Droit matériel de l'Union européenne. Libertés de circulation et marché intérieur*, Larcier, Brüssel, 2017 (S. 55).

35 Vgl. Urteil vom 28. März 1995, Evans Medical und Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1995:84, Rn. 20). Das Diacetylmorphin wurde in dieser Rechtssache *im Hinblick auf seine medizinische Verwendung* eingeführt, und die Einfuhr war daher rechtmäßig (Urteil vom 28. März 1995, Evans Medical und Macfarlan Smith, C-324/93, EU:C:1995:84, Rn. 4, 20 und 37). Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Bot in der Rechtssache Josemans (C-137/09, EU:C:2010:433, Nrn. 85 und 86): „Nach den Vorschriften über den Binnenmarkt fallen nicht alle Suchtstoffe in dieselbe Kategorie. Die Unterscheidung wird nicht nach der Natur der Waren, sondern nach ihrer endgültigen Verwendung getroffen. So fallen Suchtstoffe, die zu medizinischen oder wissenschaftlichen Zwecken verwendet werden, nach ständiger Rechtsprechung unter die Vorschriften über den Binnenmarkt. ... Dies gilt jedoch nicht für rechtswidrig eingeführte oder für rechtswidrige Zwecke bestimmte Suchtstoffe“. Vgl. schließlich Blumann, C., „Le champ d'application du marché intérieur“, in Blumann, C. (Hrsg.), *Introduction au marché intérieur. Libre circulation des marchandises*, Éditions de l'université de Bruxelles, Brüssel, 2015 (Kapitel 70).

36 Urteil vom 5. Juli 1988, Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:360, Rn. 17).

37 Urteil vom 16. Dezember 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, Rn. 36).

73. Schließlich wird CBD in den von den Mitgliedstaaten geschlossenen völkerrechtlichen Übereinkünften, nämlich dem am 30. März 1961 in New York geschlossenen Einheits-Übereinkommen der Vereinten Nationen über Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 zur Änderung des Einheits-Übereinkommens von 1961 geänderten Fassung (im Folgenden: Einheits-Übereinkommen)³⁸ und dem am 21. Februar 1971 in Wien geschlossenen Übereinkommen der Vereinten Nationen über psychotrope Stoffe (im Folgenden: Übereinkommen über psychotrope Stoffe)³⁹, nicht als Betäubungsmittel angesehen.

74. Art. 1 Abs. 1 Buchst. j des Einheits-Übereinkommens definiert „Suchtstoff“ als jeden in den Anhängen I und II dieses Übereinkommens aufgeführten Stoff. In Anhang I des Einheits-Übereinkommens ist folgender Eintrag enthalten: „Cannabis und Cannabisharz und Extrakte und Cannabistinkturen“. Zwar könnte CBD als „Cannabisextrakt“ gelten, vor allem weil es hauptsächlich aus den Blättern und Blüten von Cannabis gewonnen wird⁴⁰ und weil es in Art. 1 Abs. 1 Buchst. b des Einheits-Übereinkommens heißt: „Der Ausdruck ‚Cannabis‘ bezeichnet die Blüten- oder Fruchtstände der Cannabispflanze ...; ausgenommen sind die nicht mit solchen Ständen vermengten Samen und Blätter“. Jedoch ergibt sich zum einen aus Art. 28 Abs. 2 des Einheits-Übereinkommens, dass dieses auf den Anbau der Cannabispflanze „zu ausschließlich gärtnerischen und gewerblichen Zwecken (Fasern und Samen)“ keine Anwendung findet. Zum anderen geht aus den von den Vereinten Nationen herausgegebenen Kommentaren zum Einheits-Übereinkommen⁴¹ hervor, dass der Anbau dieser Pflanzen, der „zu einem anderen Zweck [als der Gewinnung von Cannabis und Cannabisharz] und nicht ausschließlich zu [gärtnerischen und gewerblichen] Zwecken“ erfolgt, nicht dem in Art. 23 des Übereinkommens vorgesehenen Kontrollsystem unterliegt. Mit anderen Worten, der Anbau der Hanfpflanze unterliegt keiner Kontrolle, wenn er nicht zur Gewinnung eines Suchtstoffs erfolgt. Das Übereinkommen über psychotrope Stoffe sieht zwar THC⁴², nicht aber CBD als einen psychotropen Stoff an.

75. Ich weise abschließend darauf hin, dass die Weltgesundheitsorganisation den Vereinten Nationen empfohlen hat, in Anhang I des Einheits-Übereinkommens klarzustellen, dass CBD kein Suchtstoff ist, indem erstens in Anhang I der Verweis auf „Extrakte und Cannabistinkturen“ entfernt und zweitens eine Fußnote eingefügt wird, die darauf hinweist, dass „die Zubereitungen, die überwiegend [CBD] enthalten und deren [THC-Gehalt] 0,2 % nicht übersteigen, ... nicht der internationalen Kontrolle [unterliegen]“⁴³. Der von der französischen Regierung in der mündlichen Verhandlung angeführte Umstand, dass das Einheits-Übereinkommen bisher noch nicht gemäß der Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation geändert wurde, ist meines Erachtens kein Beleg dafür, dass CBD als Suchtstoff im Sinne dieses Übereinkommens angesehen werden muss, da es gegenwärtig nicht zu den in dem Übereinkommen über psychotrope Stoffe aufgeführten psychotropen Stoffen zählt.

76. Hieraus folgt, dass CBD-Öl in den Anwendungsbereich der Art. 34 und 36 AEUV fällt.

38 *Recueil des traités des Nations unies*, Bd. 520, Nr. 7515.

39 *Recueil des traités des Nations unies*, Bd. 1019, Nr. 14956. Nach meinem Wissen wird in keiner unionsrechtlichen Bestimmung definiert, was ein „Betäubungsmittel“ oder eine „Droge“ ist. Sowohl Art. 1 Abs. 1 Buchst. a des Rahmenbeschlusses 2004/757/JI des Rates vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels (ABl. 2004, L 335, S. 8) als auch Art. 71 Abs. 1 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (ABl. 2000, L 239, S. 19) beziehen sich insoweit auf das Einheits-Übereinkommen und das Übereinkommen über psychotrope Stoffe. Meines Erachtens sollte daher bei der Beurteilung, ob CBD als Betäubungsmittel anzusehen ist, auf die völkerrechtlichen Übereinkünfte Bezug genommen werden. Ich weise zudem darauf hin, dass der Gerichtshof in seinem Urteil vom 5. Juli 1988, Mol (269/86, EU:C:1988:359, Rn. 24 und 25), feststellt, dass das Übereinkommen über psychotrope Stoffe Amphetamine als psychotrope Stoffe behandelt, und in seinem Urteil vom 5. Juli 1988, Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:360, Rn. 3 und 25), dass das Einheits-Übereinkommen Erzeugnisse, die, wie Haschisch, aus indischem Hanf gewonnen werden, als Betäubungsmittel betrachtet.

40 Vgl. Nr. 2.2 des Rundschreibens vom 23. Juli 2018, angeführt in Nr. 11 dieser Schlussanträge.

41 Vereinte Nationen (Hrsg.), *Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs*, 1961, New York, 1975. Vgl. Anmerkung zu Art. 28 des Übereinkommens.

42 Art. 1 Buchst. e des Übereinkommens über psychotrope Stoffe.

43 Schreiben des Generalsekretärs der Weltgesundheitsorganisation an den Generalsekretär der Vereinten Nationen vom 24. Januar 2019.

2. Zur Anwendung der Art. 34 und 36 AEUV

77. Aus Nr. 50 dieser Schlussanträge ergibt sich, dass eine nationale Regelung, die, wie die im Ausgangsverfahren fragliche, die Einfuhr von CBD-Öl untersagt, wenn es aus der gesamten Hanfpflanze gewonnen wird, als eine Maßnahme mit gleicher Wirkung im Sinne vom Art. 34 AEUV anzusehen ist.

78. Eine nationale Maßnahme, die den freien Warenverkehr beschränkt, kann jedoch insbesondere zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen im Sinne von Art. 36 AEUV gerechtfertigt sein. Zwar ist es Sache der Mitgliedstaaten, zu bestimmen, auf welchem Niveau sie den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen gewährleisten wollen, doch lässt sich eine Regelung, die eine durch den Vertrag gewährleistete Grundfreiheit wie den freien Warenverkehr beschränken kann, nur dann mit dem Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen im Sinne von Art. 36 EUV rechtfertigen, wenn sie geeignet ist, die Verwirklichung des verfolgten legitimen Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist⁴⁴.

79. Die französische Regierung macht geltend, die Verordnung vom 22. August 1990 sei zum Schutz der Gesundheit von Menschen im Sinne von Art. 36 AEUV gerechtfertigt. Obwohl gegenwärtig nicht erwiesen sei, dass CBD toxisch oder gefährlich sei, hätten jüngere wissenschaftliche Studien, über die in einer Studie des Centre d'évaluation et d'information sur la pharmacodépendance et l'addictovigilance de Paris (Zentrum für Bewertung und Berichterstattung bezüglich Arzneimittelabhängigkeit und -missbrauch, Paris) von 2018 berichtet werde, eine Reihe unerwünschter Wirkungen von CBD wie Somnolenz, Lethargie, Ataxie, psychische Störungen oder Leberschäden angeführt. Angesichts dieser wissenschaftlichen Unsicherheit, die in Bezug auf die Schädlichkeit von CBD bestehe, erlaube es das Vorsorgeprinzip den Mitgliedstaaten, eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren fragliche zu erlassen.

80. Im vorliegenden Fall geht zum einen aus dem Vorabentscheidungsersuchen hervor, dass CBD nach dem gegenwärtigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand keine psychotropischen Wirkungen hat, was den in den Nrn. 74 und 75 dieser Schlussanträge angeführten Umstand bestätigt, dass CBD nicht unter das Übereinkommen über psychotrope Stoffe fällt. Zum anderen bestreitet die Kommission die Ausführungen der französischen Regierung, wonach die Gefahr bestehe, dass CBD schädliche Wirkungen habe, die keine psychotropischen Wirkungen seien.

81. Die französische Regierung macht demgegenüber geltend, sie stütze sich bei dem Einfuhrverbot von CBD-Öl auf das Vorsorgeprinzip.

82. Nach der Rechtsprechung kann ein Mitgliedstaat angesichts einer wissenschaftlichen Unsicherheit in Bezug auf das Bestehen oder die Reichweite tatsächlicher Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung nach dem Vorsorgeprinzip Schutzmaßnahmen treffen, ohne abwarten zu müssen, dass das Vorliegen und die Größe dieser Gefahren klar dargetan sind. Eine korrekte Anwendung des Vorsorgeprinzips erfordert erstens die Bestimmung der möglicherweise negativen Auswirkungen der betreffenden Stoffe oder Lebensmittel auf die Gesundheit und zweitens eine umfassende Bewertung des Gesundheitsrisikos auf der Grundlage der zuverlässigsten verfügbaren wissenschaftlichen Daten und der neuesten Ergebnisse der internationalen Forschung⁴⁵.

⁴⁴ Urteile vom 8. Juni 2017, Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, Rn. 82 und 83), vom 3. Juli 2019, Delfarma (C-387/18, EU:C:2019:556, Rn. 29), und vom 18. September 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, Rn. 67, 69 und 71).

⁴⁵ Urteile vom 28. Januar 2010, Kommission/Frankreich (C-333/08, EU:C:2010:44, Rn. 91 und 92), sowie vom 19. Januar 2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, Rn. 56 und 60).

83. In Anbetracht der dem Gerichtshof übermittelten Informationen kann meines Erachtens kaum davon ausgegangen werden, dass die französische Regierung die schädlichen, insbesondere die psychotropen Wirkungen, die von der Nutzung des CBD-Öls in elektronischen Zigaretten ausgehen, eindeutig bestimmt hat, und noch weniger, dass sie eine umfassende Bewertung des Gesundheitsrisikos auf der Grundlage der zuverlässigsten verfügbaren wissenschaftlichen Daten und der neuesten Ergebnisse der internationalen Forschung durchgeführt hat.

84. Da dem Gerichtshof aber nur wenig detaillierte Informationen übermittelt wurden, wird das vorliegende Gericht zu prüfen haben, ob die Nutzung von CBD-Öl in elektrischen Zigaretten Gefahren für die Gesundheit von Menschen mit sich bringt, insbesondere aber, ob CBD-Öl andere schädliche Wirkungen als psychotropische hat. Sollte dies der Fall sein, wird es auch zu prüfen haben, ob die Verordnung vom 22. August 1990 über das zum Schutz der Gesundheit von Menschen Erforderliche hinausgeht, weil sie die Einfuhr von CBD-Öl, das aus Hanfblättern und -blüten gewonnen wird, schlichtweg verbietet, obwohl es vielleicht möglich gewesen wäre, eine Obergrenze des CBD-Gehalts entsprechend der für THC festgesetzten Schwelle von 0,2 % vorzusehen.

85. Ich gelange zu dem Ergebnis, dass die Art. 34 und 36 AEUV einer Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen, die die Einfuhr von CBD-Öl untersagt, wenn es aus der gesamten Hanfpflanze gewonnen wird, entgegenstehen, da beim gegenwärtigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand nicht erwiesen ist, dass CBD-Öl psychotropische Wirkungen hat. Es ist jedoch Sache des vorlegenden Gerichts, sich zu vergewissern, dass keine, insbesondere mit den nicht psychotropischen Wirkungen von CBD verbundene Gefahr festgestellt wurde und Gegenstand einer umfassenden wissenschaftlichen Bewertung war, und sich, falls es feststellen sollte, dass eine solche Gefahr besteht und eine solche Bewertung erfolgte, zu vergewissern, dass eine alternative Maßnahme erlassen werden könnte, die, wie die Festlegung einer Obergrenze des CBD-Gehalts, den freien Warenverkehr weniger einschränkt.

IV. Ergebnis

86. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefrage der Cour d'appel d'Aix-en-Provence (Berufungsgericht Aix-en-Provence, Frankreich) wie folgt zu beantworten:

1. Weder die Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates noch die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 ist auf Cannabidiol-Öl anwendbar.
2. Die Art. 34 und 36 AEUV verwehren es einem Mitgliedstaat, die Einfuhr von Cannabidiol-Öl aus einem anderen Mitgliedstaat zu untersagen, wenn dieses Öl aus der gesamten Hanfpflanze und nicht allein aus ihren Fasern und Samen gewonnen wird, da beim gegenwärtigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand nicht erwiesen ist, dass Cannabidiol-Öl psychotropische Wirkungen hat. Es ist jedoch Sache des vorlegenden Gerichts, sich zu vergewissern, dass keine insbesondere mit den nicht psychotropischen Wirkungen von CBD verbundene Gefahr festgestellt wurde und Gegenstand einer umfassenden wissenschaftlichen Bewertung war, und sich, falls es feststellen sollte, dass eine solche Gefahr besteht und eine solche Bewertung erfolgte, zu vergewissern, dass eine alternative Maßnahme erlassen werden könnte, die, wie die Festlegung einer Obergrenze des CBD-Gehalts, den freien Warenverkehr weniger einschränkt.