



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

E. TANCHEV

van 14 mei 2020¹

Zaak C-663/18

B. S.,

C. A.

in tegenwoordigheid van

Ministère public,

Conseil national de l'Ordre des pharmaciens

[verzoek van de Cour d'appel d'Aix-en-Provence (rechter in tweede aanleg Aix-en-Provence, Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verkeer van goederen – Gemeenschappelijke marktordening in de hennepsector – Nationale wetgeving die de invoer van hennep uit een andere lidstaat beperkt tot vezels en zaden”

1. Het hoofdgeding heeft betrekking op de verhandeling in Frankrijk van een elektronische sigaret waarvan de vloeistof cannabidiol (CBD) bevat, een molecule die wordt geëxtraheerd uit de hennepplant maar die, in tegenstelling tot tetrahydrocannabinol (THC), dat eveneens uit hennep wordt gewonnen, geen psychotrope werking heeft, althans volgens de huidige stand van de wetenschappelijke kennis. B. S. en C. A., die de leiding hebben over de onderneming die deze elektronische sigaret verhandelt onder de naam Kanavape, zijn strafrechtelijk veroordeeld door de Tribunal correctionnel de Marseille (rechter in eerste aanleg, bevoegd voor bepaalde strafzaken, Marseille, Frankrijk), op grond dat de CBD-olie in de patronen van de sigaret was geëxtraheerd uit de volledige hennepplant, met inbegrip van de bladeren en bloemen ervan. Volgens de Franse regelgeving is de teelt, de invoer, de uitvoer en het gebruik voor industriële en commerciële doeleinden van hennep namelijk beperkt tot de vezels en de zaden van de plant.

2. Aangezien de CBD-olie in de Kanavape in casu was ingevoerd uit Tsjechië, waar de hennepplant werd geteeld en de extractie van CBD plaatsvond, vraagt de verwijzende rechter, te weten de Cour d'appel d'Aix-en-Provence (rechter in tweede aanleg Aix-en-Provence, Frankrijk), zich af of de Franse regelgeving in overeenstemming is met de VWEU-bepalingen inzake het vrije

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

verkeer van goederen en met de in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vastgestelde handelingen van afgeleid recht, meer in het bijzonder verordening (EU) nr. 1307/2013² en verordening (EU) nr. 1308/2013³.

3. De onderhavige zaak stelt het Hof dus in de gelegenheid om zich uit te spreken over de vraag of een nationale regeling die de invoer beperkt van een uit hennep afkomstige stof, namelijk CBD-olie, die volgens partijen in het hoofdgeding meer en meer aan populariteit wint, verenigbaar is met de VWEU-bepalingen en met name met artikel 36 VWEU, dat de lidstaten toestaat om maatregelen vast te stellen die de invoer verbieden of beperken om redenen in verband met de bescherming van de gezondheid en het leven van personen.

I. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

1. *VWEU*

4. Artikel 38 VWEU bepaalt:

„1. De Unie bepaalt een gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid en voert dat uit.

De interne markt omvat mede de landbouw, de visserij en de handel in landbouwproducten. Onder landbouwproducten worden verstaan de voortbrengselen van bodem, veeteelt en visserij alsmede de producten in eerste graad van bewerking welke met de genoemde voortbrengselen rechtstreeks verband houden. Verwijzingen naar het gemeenschappelijk landbouwbeleid of naar de landbouw en het gebruik van de term landbouw worden geacht tevens te gelden als verwijzing naar de visserij, met inachtneming van de bijzondere kenmerken van de visserijsector.

[...]

3. De producten welke vallen onder de bepalingen van de artikelen 39 tot en met 44 zijn vermeld in de lijst in bijlage I.

[...]”

² Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 608).

³ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 671).

5. Bijlage I bij de Verdragen, getiteld „Lijst genoemd in artikel 38 [VWEU]”, verwijst naar post 57.01 van de „nomenclatuur van Brussel”⁴, die spreekt van „hennep (*Cannabis sativa*), ruw, geroot, gezwingeld, gehekeld of anders bewerkt, doch niet gesponnen; werk en afval (rafelingen daaronder begrepen)”. Deze bijlage verwijst tevens naar hoofdstuk 12 van de nomenclatuur van Brussel, dat betrekking heeft op „oliehoudende zaden en vruchten; allerlei zaden, zaadgoed en vruchten; planten voor industrieel en geneeskundig gebruik; stro en voeder”.

2. Verordening nr. 1307/2013

6. Artikel 32, lid 6, van verordening nr. 1307/2013 bepaalt:

„Voor de productie van hennep gebruikte arealen vormen slechts subsidiabele hectaren indien het gehalte aan tetrahydrocannabinol van de gebruikte rassen maximaal 0,2 % bedraagt.”

3. Verordening nr. 1308/2013

7. Artikel 189 van verordening nr. 1308/2013 bepaalt:

„1. De volgende producten mogen slechts in de Unie worden ingevoerd als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

a) ruwe hennep van GN-code 5302 10 00 moet voldoen aan de voorwaarden van artikel 32, lid 6, en in artikel 35, lid 3, van verordening [nr. 1307/2013];

[...]

2. Dit artikel geldt onverminderd restrictievere bepalingen die de lidstaten vaststellen in overeenstemming met het VWEU en met inachtneming van de verplichtingen die voortvloeien uit de WTO-Overeenkomst inzake de landbouw.”

⁴ De „nomenclatuur van Brussel” waarnaar bijlage I bij de Verdragen verwijst, is de nomenclatuur zoals opgesteld bij het op 15 december 1950 te Brussel gesloten Internationaal Verdrag inzake de nomenclatuur voor de indeling van goederen in douanetarieven. Voor zover nodig preciseer ik dat de nomenclatuur van Brussel een andere is dan de nomenclatuur zoals opgesteld bij verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistiek nomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PB 1987, L 256, blz. 1), de zogeheten „gecombineerde nomenclatuur”, die zelf berust op het op 14 juni 1983 te Brussel gesloten Internationaal Verdrag betreffende het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen, dat inclusief het daarbij behorende protocol van wijziging van 24 juni 1986 namens de Europese Economische Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 87/369/EEG van de Raad van 7 april 1987 (PB 1987, L 198, blz. 1). Ik preciseer voorts dat post 57.01 van de nomenclatuur van Brussel overeenkomt met post 5302 van de gecombineerde nomenclatuur, die betrekking heeft op „hennep (*Cannabis sativa* L.), ruw of bewerkt, doch niet gesponnen; werk en afval (afval van garen en rafelingen daaronder begrepen), van hennep”, en dat hoofdstuk 12 van de nomenclatuur van Brussel onder andere overeenkomt met onderverdeling 1207 99 91 van de gecombineerde nomenclatuur, die betrekking heeft op „niet voor inzaai bestemd hennepzaad, ook indien gebroken”. Zie dienaangaande Bianchi, D., *La politique agricole commune (PAC). Précis de droit agricole européen*, Bruylant, Brussel, 2e druk, 2012 (voetnoot 378), en McMahon, J. A., *EU Agricultural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007 (paragraaf 1.06).

B. Frans recht

8. Artikel R. 5132-86 van de code de la santé publique (Frans wetboek van volksgezondheid) bepaalt:

„I. – Verboden zijn de productie, de vervaardiging, het vervoer, de invoer, de uitvoer, het bezit, het aanbieden, de overdracht, de verwerving of het gebruik van:

1° cannabis, de cannabisplant en -hars, cannabishoudende producten of producten die uit cannabis, de cannabisplant of -hars worden verkregen;

2° tetrahydrocannabinolen, met uitzondering van delta-9-tetrahydrocannabinol, hun esters, ethers, zouten en zouten van voornoemde afgeleide producten en producten die deze bevatten.

II. – Voor onderzoek en controle alsmede de vervaardiging van afgeleide producten die zijn toegestaan door de directeur-generaal van het nationaal agentschap voor de veiligheid van geneesmiddelen en gezondheidsproducten, kunnen afwijkingen op bovenstaande bepalingen worden toegestaan.

De teelt, de invoer, de uitvoer en het industriële en commerciële gebruik van cannabisrassen zonder verdovende eigenschappen of producten die dergelijke rassen bevatten, kunnen worden toegestaan op voorstel van de directeur-generaal van het agentschap, bij besluit van de ministers van Landbouw, Douane, Industrie en Volksgezondheid.

[...]”

9. Op grond van de in artikel R. 5132-86 van de code de la santé publique bedoelde afwijkingsmogelijkheden is de arrêté du 22 août 1990 portant application de l’article R. 5181 du code de la santé publique pour le cannabis [besluit van 22 augustus 1990 houdende toepassing van artikel R. 5181 (thans artikel R. 5132-86) van de code de la santé publique ten aanzien van cannabis⁵], zoals gewijzigd in 2004⁶, vastgesteld (hierna: „besluit van 22 augustus 1990”).

10. Artikel 1 van het besluit van 22 augustus 1990 bepaalt:

„In de zin van [artikel R. 5132-86] van voornoemd wetboek zijn de teelt, de invoer, de uitvoer en het industriële en commerciële gebruik (van vezels en zaden) toegestaan van de rassen van *Cannabis sativa L.* die aan de volgende criteria voldoen:

- het delta-9-tetrahydrocannabinolgehalte van deze rassen bedraagt maximaal 0,20 %;
- de bepaling van het delta-9-tetrahydrocannabinolgehalte en de bemonstering voor deze bepaling geschieden volgens de in de bijlage uiteengezette communautaire methode.

[...]”

⁵ JORF nr. 230 van 4 oktober 1990, blz. 12041.

⁶ Bij besluit van 24 februari 2004 tot wijziging van het besluit van 22 augustus 1990 (JORF nr. 69 van 21 maart 2004, blz. 5508).

11. Bij circulaire van 23 juli 2018⁷ heeft de minister van Justitie het openbaar ministerie verzocht om overtredingen op het gebied van de verkoop aan het publiek van cannabisproducten „bijzonder streng” te vervolgen en te bestraffen. Volgens punt 2.2 van deze circulaire „moet worden gepreciseerd dat cannabidiol zich voornamelijk in de bladeren en de bloemen van de plant bevindt en niet in de vezels en het zaad. Bij de huidige stand van de geldende wetgeving lijkt de extractie van cannabidiol onder voorwaarden die stroken met de code de la santé publique derhalve niet mogelijk.”

II. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vraag

12. Zoals hiervoor vermeld in punt 1, verhandelt de in Marseille (Frankrijk) gevestigde onderneming SAS Catlab, die onder leiding staat van B. S. en C. A., een elektronische sigaret, de Kanavape, waarvan de vloeistof CBD bevat. CBD is een molecule die uit hennep, meer concreet *Cannabis sativa L.*, wordt geëxtraheerd. Hoewel CBD volgens de *selling points* van de Kanavape een ontspannende werking heeft, heeft het, naar bekend is, geen psychotrope effecten, zulks in tegenstelling tot THC.

13. In december 2014 heeft Catlab voor de lancering van Kanavape een reclamecampagne gevoerd. Naar aanleiding van deze campagne heeft de openbaar aanklager bij de Tribunal de grande instance de Marseille (arrondissementsrechtbank Marseille, Frankrijk) een onderzoek gelast. Deze rechter heeft vastgesteld dat de voor de Kanavape gebruikte CBD-olie afkomstig was uit planten die in Tsjechië waren geteeld, waar ook de extractie van deze olie plaatsvond. Uit dit onderzoek kwam eveneens naar voren dat voor de productie van de CBD-olie de volledige hennepplant, met inbegrip van de bladeren en de bloemen ervan, was gebruikt. Deze olie werd vervolgens in Frankrijk ingevoerd door Catlab, die de olie in patronen voor de Kanavape verwerkte.⁸

14. Bij vonnis van 8 januari 2018 (hierna: „vonnis van de Tribunal correctionnel de Marseille”) heeft de Tribunal correctionnel de Marseille B. S. en C. A. schuldig verklaard aan onder meer overtreding van de regeling inzake de handel in giftige planten. Dit delict staat omschreven in artikel L. 5432-1, lid I, punt 1°, van de code de la santé publique, dat de niet-inachtneming van de krachtens artikel L. 5132-8 van dit wetboek vastgestelde bepalingen, zoals het besluit van 22 augustus 1990, strafbaar stelt. De Tribunal correctionnel de Marseille overwoog onder meer dat, volgens dit besluit, de productie van hennepolie met het oog op de injectie ervan in de Kanavape „uitsluitend geoorloofd was, indien deze olie was verkregen door persing van het zaad”, terwijl „de vermenging van dit product met de bladeren, schutbladeren of bloemen volstond om het gebruik van de cannabisplant voor industriële en commerciële doeleinden een ongeoorloofd karakter te verlenen”. Aangezien de volledige hennepplant, met inbegrip van de bladeren en de bloemen, was gebruikt voor de vervaardiging van de in de Kanavape geïnjecteerde CBD-olie, was voldaan aan de delictsomschrijving. De Tribunal correctionnel de Marseille heeft B. S. dan ook

⁷ Circulaire van de directeur van strafzaken en gratieverlening van het ministerie van Justitie over de rechtsregeling die van toepassing is op instellingen die cannabisproducten aan het publiek verkopen (coffeeshops), nr. 2018/F/0069/FD2 (hierna: „circulaire van 23 juli 2018”).

⁸ Uit het vonnis van de Tribunal correctionnel de Marseille (zie punt 14 van deze conclusie) komt namelijk naar voren dat „de hennep [...] werd geproduceerd door de in Tsjechië gevestigde onderneming Hempunt. De door Hempunt geproduceerde etherische olie bevatte [CBD] die door middel van CO₂-extractie uit de plant was geïsoleerd. Alle ingrediënten werden in Tsjechië bij de onderneming APPLICANT-INT samengevoegd tot een oplossing, zodat de e-vloeistof werd verkregen. Deze onderneming verkocht in december 2014 500 ml e-vloeistof met een [CBD]-gehalte van 5 % aan [Catlab].”

veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van 18 maanden en hem een geldboete van 10 000 EUR opgelegd. C. A. is op zijn beurt veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van 15 maanden en betaling van een geldboete van 10 000 EUR.

15. Volgens het verzoek om een prejudiciële beslissing zijn B. S. en C. A. niet vervolgd voor het in de handel brengen van een product dat het wettelijk toegestane maximale THC-gehalte van 0,20 % overschrijdt, aangezien uit een analyse van het nationaal agentschap voor de veiligheid van geneesmiddelen en gezondheidsproducten was gebleken dat dit maximum niet was bereikt.

16. B. S. en C. A. hebben tegen het vonnis van de Tribunal correctionnel de Marseille hoger beroep ingesteld bij de Cour d'appel d'Aix-en-Provence. Deze rechterlijke instantie vraagt zich af of het besluit van 22 augustus 1990 in overeenstemming is met het beginsel van het vrije verkeer van goederen, aangezien dit besluit de invoer beperkt van een product dat niet als een verdovend middel kan worden beschouwd, omdat het THC-gehalte ervan onder het wettelijke maximum van 0,20 % ligt. Daarnaast vraagt deze rechter zich af of het besluit van 22 augustus 1990 wel verenigbaar is met de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013, op grond waarvan de teelt en de invoer in de Unie van hennep met een THC-gehalte lager dan 0,20 % is toestaan.

17. De Cour d'appel d'Aix-en-Provence heeft de behandeling van de zaak derhalve geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moeten [de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013] en het beginsel van vrij verkeer van goederen aldus worden uitgelegd dat de bij het besluit van 22 augustus 1990 ingevoerde afwijkende bepalingen een met het Unierecht strijdige beperking inhouden doordat de teelt, de industriële verwerking van en de handel in hennep wordt beperkt tot uitsluitend vezels en zaad?”

18. Naar aanleiding van de prejudiciële vraag zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door B. S., C. A., de Franse en de Griekse regering en de Europese Commissie. Deze deelnemers aan de procedure zijn gehoord ter terechtzitting van 23 oktober 2019.

III. Analyse

19. De verwijzende rechter vraagt het Hof of, enerzijds, de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 en, anderzijds, „het beginsel van het vrije verkeer van goederen” aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een maatregel als het besluit van 22 augustus 1990, dat de teelt, de invoer, en het industriële en commerciële gebruik van hennep beperkt tot de vezels en de zaden van de plant, met uitsluiting van de bladeren en de bloemen ervan.

20. Om te beginnen wil ik een tweetal opmerkingen maken over het voorwerp van de prejudiciële vraag.

A. Opmerkingen vooraf over het voorwerp van de prejudiciële vraag

21. In de eerste plaats moet de verwijzing van de verwijzende rechter naar „het beginsel van het vrije verkeer van goederen”, zoals de Commissie stelt, worden opgevat als een verwijzing naar de artikelen 34 en 36 VWEU betreffende kwantitatieve beperkingen bij de invoer en maatregelen van gelijke werking tussen lidstaten. Het is niet van belang dat de verwijzende rechter in de motivering van zijn verwijzingsbeslissing de artikelen 28, 29, 30 en 32 VWEU noemt. Deze artikelen hebben namelijk betrekking op het verbod van douanerechten bij de invoer en de uitvoer en heffingen

van gelijke werking. Het besluit van 22 augustus 1990 beperkt weliswaar, onder meer, de invoer van hennep tot bepaalde delen van de plant, maar bevat geen enkele bepaling met betrekking tot douanerechten of heffingen van gelijke werking. De vraag of een maatregel als die van het hoofdgeding verenigbaar is met het door de verwijzende rechter bedoelde „beginsel van het vrije verkeer van goederen”, hoeft dus enkel in relatie tot de artikelen 34 en 36 VWEU te worden beoordeeld.

22. In de tweede plaats onderschrijf ik niet het standpunt van B. S. dat het voorwerp van de prejudiciële vraag moet worden verruimd teneinde de verwijzende rechter een nuttig antwoord te kunnen geven.

23. Volgens B. S. moet het Hof niet alleen de verenigbaarheid met het Unierecht beoordelen van het verbod op de verhandeling van hennepbladeren en -bloemen, maar ook van de drie andere voorwaarden die de Franse regelgeving aan de verkoop van hennep verbindt, dat wil zeggen (1) dat de betrokken plant tot bepaalde, limitatief opgesomde rassen van *Cannabis sativa L.* behoort; (2) dat het THC-gehalte van deze plant niet hoger is dan 0,20 % en (3) dat het THC-gehalte van het eindproduct nul bedraagt⁹. Mijns inziens kan het Hof een dergelijk onderzoek echter niet verrichten. De vraag of deze drie voorwaarden verenigbaar zijn met de artikelen 34 en 36 VWEU houdt namelijk geen verband met het voorwerp van het hoofdgeding, aangezien B. S. en C. A. volgens de verwijzende rechter zijn veroordeeld „wegens het gebruik met het oog op de vervaardiging van het litigieuze product van de volledige hennepplant, met inbegrip van de bladeren en de bloemen daarvan”, en niet wegens het feit dat de gebruikte CBD-olie was geëxtraheerd uit een hennepstas dat niet onder het besluit van 22 augustus 1990 valt of wegens het feit dat het THC-gehalte van deze olie weliswaar lager dan 0,20 %, maar niet nihil was.

24. Daarnaast moet het Hof volgens B. S. eveneens bepalen of de Kanavape op één lijn kan worden gesteld met een geneesmiddel voor menselijk gebruik in de zin van richtlijn 2001/83/EG¹⁰. Deze vraag hangt inderdaad samen met het voorwerp van het hoofdgeding. B. S. en C. A. zijn door de Tribunal correctionnel de Marseille namelijk niet alleen veroordeeld wegens overtreding van de regeling inzake de verkoop van giftige planten, maar ook wegens de verkoop van een geneesmiddel (naar presentatie, niet naar werking) zonder dat daarvoor een vergunning voor het in de handel brengen was verleend. Dit laat naar mijn mening evenwel onverlet dat het Hof het door B.S voorgestelde onderzoek niet kan verrichten, omdat volgens vaste rechtspraak een antwoord op aanvullende vragen van partijen in strijd is met de verplichting van het Hof om overeenkomstig artikel 23 van zijn Statuut de regeringen van de lidstaten in staat te stellen opmerkingen in te dienen, aangezien alleen de verwijzingsbeslissing aan de belanghebbenden wordt betekend.¹¹ Om dezelfde reden kan het Hof, anders dan B. S. stelt, niet onderzoeken of een regeling zoals die van het hoofdgeding strookt met de artikelen 15, 16 en 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, die in het verzoek om een prejudiciële beslissing nergens worden genoemd.

25. Ik concludeer dan ook dat het onderzoek van het Hof zich moet beperken tot de beoordeling van de verenigbaarheid met de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 en met de artikelen 34 en 36 VWEU van een nationale regeling die de invoer van hennep uit een andere lidstaat beperkt tot uitsluitend de vezels en zaden daarvan.

⁹ Volgens B. S. geldt het maximum van 0,20 % namelijk alleen voor de hennepplant en niet voor het eindproduct van de hennep.

¹⁰ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik (PB 2001, L 311, blz. 67).

¹¹ Zie arrest van 30 januari 2020, Dr. Willmar Schwabe (C-524/18, EU:C:2020:60, punt 30).

26. Hieronder zal ik dus eerst onderzoeken of een dergelijke regeling in overeenstemming is met deze verordeningen en vervolgens of zij strookt met de artikelen 34 en 36 VWEU.

B. Uitlegging van de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013

27. In casu hebben de hennepsteelt en de extractie van CBD plaatsgevonden in Tsjechië, terwijl het door B. S. en C. A. ingevoerde product uit CBD-olie bestaat.¹² Derhalve moet worden vastgesteld of de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 zich ertegen verzetten dat een lidstaat de invoer van CBD-olie uit een andere lidstaat verbiedt wanneer deze is gewonnen uit de volledige hennepplant en niet alleen uit de vezels en de zaden daarvan.

28. B. S. stelt in dit verband dat CBD een landbouwproduct in de zin van artikel 38, lid 1, VWEU is en dus onder de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 valt, die zich ertegen verzetten dat een lidstaat het gebruik van de hennepplant beperkt tot de vezels en zaden ervan. Ook C. A. brengt naar voren dat de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 van toepassing zijn op de volledige hennepplant, dus ook op de CBD die afkomstig is uit de bloemen en bladeren ervan, en dat het besluit van 22 augustus 1990 inbreuk maakt op de gemeenschappelijke marktordening in de hennepsector.

29. De Franse regering stelt daarentegen dat de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 niet van toepassing zijn, aangezien de eerste verordening betrekking heeft op de teelt van hennep en niet op de verkoop ervan, en de tweede verordening geen betrekking heeft op de hennepbladeren en -bloemen, maar uitsluitend op de stengels en de zaden. Hoe dan ook verzet de enige relevante bepaling van deze verordeningen, te weten artikel 189 van verordening nr. 1308/2013, zich niet tegen een maatregel zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding.

30. De Griekse regering heeft ter terechtzitting aangevoerd dat CBD niet binnen de werkingssfeer van de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 valt. Insgelijks onderstreept de Commissie dat CBD een organisch chemisch product is, zodat het niet onder deze verordeningen kan vallen.

31. Naar mijn mening staan de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 er niet aan in de weg dat een lidstaat de invoer van CBD-olie uit een andere lidstaat verbiedt wanneer deze uit de volledige hennepplant is gewonnen. CBD-olie komt mijns inziens namelijk niet voor onder de producten waarop de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 van toepassing zijn. Hoe dan ook verbieden deze verordeningen, gesteld dat zij van toepassing zijn, een lidstaat niet om een regeling zoals de in punt 27 van deze conclusie beschreven regeling vast te stellen, mits deze geschikt is om de bescherming van de gezondheid van personen te garanderen en zij niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken.

32. Ik zal hieronder eerst de toepasselijkheid van de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 en vervolgens, subsidiair, de toepassing ervan onderzoeken.

1. Toepasselijkheid van de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013

33. Opgemerkt zij dat verordening nr. 1307/2013 in artikel 4, lid 1, onder d), ervan de „landbouwproducten” waarop zij van toepassing is, omschrijft als „de in bijlage I bij de Verdragen genoemde producten, exclusief visserijproducten, alsmede katoen”. Evenzo bepaalt verordening

¹² Zie punt 13 van deze conclusie.

nr. 1308/2013 in artikel 1, lid 1, ervan dat een gemeenschappelijke ordening van de markten wordt vastgesteld voor „landbouwproducten, dat wil zeggen alle in bijlage I bij de Verdragen vermelde producten, met uitzondering van de visserij- en de aquacultuurproducten die zijn vermeld in de wetgevingshandelingen van de Unie houdende een gemeenschappelijke marktordering voor visserijproducten en aquacultuurproducten”. Met betrekking tot hennep verwijst bijlage I bij de Verdragen enerzijds naar post 57.01 van de nomenclatuur van Brussel, te weten „hennep (*Cannabis sativa*), ruw, groot, gezwingeld, gehekeld of anders bewerkt, doch niet gesponnen; werk en afval (rafelingen daaronder begrepen)”, en anderzijds naar hoofdstuk 12 van de nomenclatuur van Brussel, te weten „oliehoudende zaden en vruchten; allerlei zaden, zaadgoed en vruchten; planten voor industrieel en geneeskundig gebruik; stro en voeder”, met inbegrip van hennepzaden.

34. In dit verband moet worden verwezen naar de toelichtingen op het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen.¹³ Het is namelijk vaste rechtspraak dat deze toelichtingen belangrijke hulpmiddelen zijn bij de uitlegging van de draagwijdte van de verschillende tariefposten, hoewel zij rechtens niet bindend zijn.¹⁴ Met betrekking tot post 5302 vermeldt de toelichting op het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen dat deze post het volgende omvat¹⁵: „1) ruwe hennep, zoals deze geoogst is, al dan niet geëgreerd; 2) gerote hennep waarvan de vezels gedeeltelijk loslaten van de houtachtige delen, maar er nog wel aan vastzitten; 3) gezwingelde hennep, dat wil zeggen uitsluitend de spinvezels, bestaande uit vezelbundels (textieldraden) met een lengte soms van meer dan twee meter; 4) de spinvezels van hennep die gehekeld of anderszins behandeld zijn ten behoeve van het spinnen (doch ongesponnen), gewoonlijk in de vorm van linten of lonten”¹⁶.

35. De CBD-olie die in casu in geding is, wordt uit de hennepplant geëxtraheerd door onder hoge druk en bij lage temperatuur kooldioxide toe te voegen. CBD-olie kan dus niet worden beschouwd als ruwe hennep, omdat die wordt gedefinieerd als hennep „zoals deze geoogst is”. Het kan evenmin worden beschouwd als gerote of gezwingelde hennep of als spinvezels, omdat het extractieproces van CBD niet inhoudt dat de vezels worden gescheiden van de rest van de plant.

36. CBD-olie is dus geen product dat onder bijlage I bij de Verdragen valt. Hieruit volgt dat CBD-olie niet binnen de werkingssfeer van de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 valt, aangezien artikel 4, lid 1, onder d), van verordening nr. 1307/2013 en artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1308/2013 bepalen dat zij van toepassing zijn op „de in bijlage I bij de Verdragen genoemde producten”.

37. Tot staving van deze conclusie onderstreep ik ten eerste dat deze bepaling en artikel 1 van verordening nr. 1308/2013 geen van beide erin voorzien dat zij van toepassing zijn op *andere producten dan de in bijlage I bij de Verdragen genoemde producten* – met uitzondering van katoen, dat uitdrukkelijk wordt genoemd in artikel 4, lid 1, onder d), van verordening nr. 1307/2013. Het uitdrukkelijk opnemen van katoen in artikel 4, lid 1, onder d), van verordening

¹³ Het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen is opgesteld door de Werelddouaneorganisatie en ingevoerd bij het op 14 juni 1983 te Brussel gesloten Internationaal Verdrag betreffende het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen (zie voetnoot 4 bij deze conclusie).

¹⁴ Zie arresten van 9 februari 2017, Madaus (C-441/15, EU:C:2017:103, punt 38), en 13 september 2018, Vision Research Europe (C-372/17, EU:C:2018:708, punt 23).

¹⁵ Naast werk en afval van hennep, die afkomstig zijn van het zwingelen en hekelen van hennep en hier niet aan de orde zijn.

¹⁶ Ik preciseer in dit verband dat het roten van hennep inhoudt dat de vezels ervan worden geïsoleerd door de gomachtige materie rond de vezels af te breken. Het zwingelen van hennep houdt in dat de vezels, na het roten en drogen, worden geïsoleerd van de houtachtige delen (scheven) teneinde spinvezels te verkrijgen. De scheven bestaan uit de houtachtige bestanddelen van de stengel van de plant, die overblijven nadat de spinvezels zijn verwijderd.

nr. 1307/2013 en de uitdrukkelijke uitsluiting, in artikel 4, lid 1, onder d), van verordening nr. 1307/2013 en artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1308/2013, van visserij- en aquacultuurproducten – hoewel sommige daarvan niettemin onder bijlage I bij de Verdragen vallen – bevestigen het limitatieve karakter van de verwijzing naar de in bijlage I bij de Verdragen genoemde producten.

38. Ten tweede merk ik op dat bijlage I bij verordening nr. 1308/2013, die volgens artikel 1, lid 2, van deze verordening „de in lid 1 bedoelde landbouwproducten” opsomt, ten aanzien van hennep verwijst naar post 5302 en onderverdeling 1207 99 91 van de gecombineerde nomenclatuur, die overeenkomen met de in bijlage I bij de Verdragen bedoelde posten van de nomenclatuur van Brussel. Bijlage I bij verordening nr. 1308/2013 verwijst dus, wat hennep betreft, naar geen enkele andere post dan die welke reeds staat vermeld in bijlage I bij de Verdragen. In het bijzonder verwijst bijlage I bij verordening nr. 1308/2013 niet naar CBD-olie en zelfs niet eens naar CBD.

39. Ten derde kan niet worden geoordeeld dat CBD-olie binnen de werkingssfeer van de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 valt als product in eerste graad van bewerking van hennep in de zin van artikel 38, lid 1, VWEU.

40. Ik wijs er in dit verband op dat artikel 38, lid 1, VWEU onder „landbouwproducten” verstaat „de voortbrengselen van bodem, veeteelt en visserij alsmede de producten in eerste graad van bewerking welke met de genoemde voortbrengselen rechtstreeks verband houden”. Volgens de rechtspraak houdt het begrip „in eerste graad van bewerking” een duidelijk economische correlatie in tussen de basisproducten en de producten die voortkomen uit een productieproces, ongeacht het aantal daarmee gepaard gaande bewerkingen.¹⁷ Artikel 38, lid 3, VWEU geeft echter een tweede definitie van landbouwproducten. Volgens deze bepaling zijn de producten die worden vermeld in de lijst in bijlage I bij de Verdragen, landbouwproducten. Uit de rechtspraak volgt dat deze beide definities op hetzelfde neerkomen, zodat een product dat aan de definitie van landbouwproduct in artikel 38, lid 1, VWEU voldoet maar niet wordt opgesomd in bijlage I bij de Verdragen, niet als een landbouwproduct kan worden beschouwd¹⁸ en dus niet onder artikel 43 VWEU kan vallen, dat de rechtsgrondslag vormt voor de verordeningen houdende een gemeenschappelijke marktordening. Met andere woorden, de lijst in bijlage I bij de Verdragen is van limitatieve aard.

41. Enerzijds betwijfel ik of CBD-olie kan worden beschouwd als een product in eerste graad van bewerking van hennep. Ik verwijs in dit kader naar de opmerkingen van de Griekse regering en de Commissie dat er geen „rechtstreeks verband” bestaat tussen CBD-olie, dat door middel van een ingewikkeld en kostbaar proces uit de hennepplant wordt geëxtraheerd, en deze plant, zoals artikel 38, lid 1, VWEU vereist.

42. Anderzijds is het zo dat, gesteld al dat CBD-olie als een product in eerste graad van bewerking van hennep kan worden beschouwd, dit nog steeds niet betekent dat het daarmee binnen de werkingssfeer van de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 valt.

43. Om binnen de werkingssfeer van deze verordeningen te vallen, volstaat het namelijk niet dat CBD-olie als product in eerste graad van bewerking in de zin van artikel 38, lid 1, VWEU wordt aangemerkt. Zoals ik hiervoor in de punten 36 tot en met 38 heb uiteengezet, bepalen de

¹⁷ Zie arrest van 29 mei 1974, König (185/73, EU:C:1974:61, punt 13).

¹⁸ Zie arresten van 14 december 1962, Commissie/Luxemburg en België (2/62 en 3/62, EU:C:1962:45, blz. 869); 25 maart 1981, Coöperatieve Stremsel- en Kleurselafabriek/Commissie (61/80, EU:C:1981:75, punten 19-21), en 29 februari 1984, Cilfit e.a. (77/83, EU:C:1984:91, punten 11 en 12). Zie dienaangaande Bianchi, D., *Jurisclasseur Europe Traitée*, bundel nr. 1310, oktober 2014 (paragraaf 9).

verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 immers uitdrukkelijk dat zij slechts van toepassing zijn op de landbouwproducten die worden *genoemd in bijlage I bij de Verdragen*, en niet op landbouwproducten in de zin van artikel 38, lid 1, VWEU, met inbegrip van producten in eerste graad van bewerking. Een dergelijke uitlegging zou haaks staan op de in punt 40 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak betreffende het uitputtende karakter van de lijst in bijlage I bij de Verdragen.

44. Evenmin kan worden geoordeeld dat CBD-olie binnen de werkingssfeer van de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 valt als zijnde een product in eerste graad van bewerking *van een in bijlage I bij de Verdragen genoemd product*, te weten ruwe hennep. Een dergelijke uitlegging zou indruisen tegen dezelfde rechtspraak.

45. Ik concludeer hieruit dat CBD-olie niet binnen de werkingssfeer van de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 valt. Voor zover het Hof echter mocht oordelen dat de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 wel van toepassing zijn op CBD-olie, zal ik thans onderzoeken of deze verordeningen zich verzetten tegen een regeling als die welke in het hoofdgeding centraal staat.

2. Toepassing van de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013

46. Zoals ik hierboven in punt 31 heb aangegeven, ben ik van mening dat, gesteld dat de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 van toepassing zijn op hennepolie, zij niet eraan in de weg staan dat een lidstaat een regeling als die van het hoofdgeding vaststelt, mits deze regeling geschikt is om de bescherming van de gezondheid van personen te garanderen en zij niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken.

47. Volgens vaste rechtspraak beschikken de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, dat onder de gedeelde bevoegdheden van de Unie en de lidstaten valt, namelijk over een wetgevingsbevoegdheid die zij kunnen uitoefenen voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend. Wanneer op een bepaald gebied een gemeenschappelijke marktordening tot stand is gebracht, dienen de lidstaten zich dus te onthouden van elke maatregel die daarvan afwijkt of er inbreuk op maakt of de doeltreffende werking daarvan belemmert. Niettemin staat de totstandbrenging van een gemeenschappelijke marktordening er niet aan in de weg dat de lidstaten nationale regels toepassen die een andere doelstelling van algemeen belang nastreven dan die gemeenschappelijke marktordening, zelfs wanneer deze regels gevolgen kunnen hebben voor de werking van de interne markt in de betrokken sector.¹⁹

48. In casu komt het mij voor dat een nationale regeling die de invoer van CBD-olie uit een andere lidstaat verbiedt wanneer deze uit de volledige plant is gewonnen, niet afwijkt van enige bepaling van de verordeningen nrs. 1307/2013 en 1308/2013 inzake hennep en evenmin afbreuk doet aan deze bepalingen.

49. Artikel 32, lid 6, van verordening nr. 1307/2013, waaraan de verwijzende rechter refereert, bepaalt namelijk dat voor de productie van hennep gebruikte arealen geen subsidiabele hectaren zijn, zodat daarvoor geen rechtstreekse betalingen aan de landbouwers kunnen worden gedaan, indien het THC-gehalte van de geteelde rassen hoger is dan 0,20%. Artikel 32, lid 6, van verordening nr. 1307/2013 heeft dus betrekking op de teelt van hennep en niet op de invoer

¹⁹ Zie arresten van 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a. (C-333/14, EU:C:2015:845, punten 19 en 26), en 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punten 28-30).

daarvan uit een andere lidstaat, zoals in casu aan de orde is. Ook het eveneens door de verwijzende rechter aangehaalde artikel 35, lid 3, van deze verordening is hier niet relevant, omdat deze bepaling de Commissie slechts toestaat om gedelegeerde handelingen vast te stellen waarbij onder meer wordt voorzien in de procedure voor de verificatie van het in artikel 32, lid 6, van diezelfde verordening genoemde THC-gehalte. Wat verordening nr. 1308/2013 betreft, daarvan verbiedt artikel 189, lid 1 – dat eveneens door de verwijzende rechter is aangehaald –, weliswaar de invoer van ruwe hennep met een THC-gehalte hoger dan 0,20 %, doch het gaat daarbij om de invoer „in de Unie” van hennep uit een derde staat en niet om de invoer van hennep uit een andere lidstaat. Bovendien is artikel 189 van verordening nr. 1308/2013 opgenomen in deel III van deze verordening, getiteld „Handel met derde landen”, en niet in deel II, getiteld „Interne markt”.

50. Wellicht zou een nationale regeling die de invoer van CBD-olie uit een andere lidstaat verbiedt wanneer deze uit de volledige plant is gewonnen, de doeltreffende werking van de gemeenschappelijke marktordening in de hennepsector, zoals geregeld bij verordening nr. 1308/2013, kunnen belemmeren in de zin van de hierboven in punt 47 aangehaalde rechtspraak. Het is immers vaste rechtspraak dat de verdragsbepalingen waarbij elke kwantitatieve beperking of maatregel van gelijke werking wordt verboden, integrerend deel uitmaken van de gemeenschappelijke marktordening in de betrokken sector.²⁰ Iedere maatregel van een lidstaat die de handel binnen de Unie al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, moet worden aangemerkt als een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in de zin van artikel 34 VWEU.²¹ Een nationale regeling die de invoer van CBD-olie verbiedt wanneer deze uit de volledige hennepplant en met name de bladeren en bloemen ervan is gewonnen, moet dus worden beschouwd als een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU. Een dergelijke regeling maakt de invoer van CBD-olie in Frankrijk namelijk onmogelijk, aangezien het, zoals de Franse regering ter terechtzitting heeft opgemerkt, technisch zeer moeilijk en economisch niet rendabel is om CBD te produceren uit de hennepvezels en -zaden.

51. Mijns inziens heeft de Unie haar bevoegdheid *uitputtend* uitgeoefend op het gebied van het vrije verkeer van de onder verordening nr. 1308/2013 vallende producten.²² Het is daarbij niet relevant dat geen enkele bepaling van verordening nr. 1308/2013 uitdrukkelijk voorziet in een verbod op kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking, aangezien een dergelijk verbod, *zelfs bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling*, als een integrerend onderdeel van de gemeenschappelijke marktordening in de betrokken sector is te beschouwen.²³ Het is evenmin van belang dat artikel 189, lid 2, van verordening nr. 1308/2013 de lidstaten toestaat om „restrictievere bepalingen” vast te stellen dan de in lid 1 ervan genoemde en in punt 49 van deze conclusie beschreven bepalingen. Artikel 189, lid 2, van verordening nr. 1308/2013 bepaalt namelijk dat dergelijke bepalingen door de lidstaten mogen worden vastgesteld „in overeenstemming met het VWEU” en dus met, onder meer, artikel 34 VWEU. Derhalve kan artikel 189, lid 2, van verordening nr. 1308/2013 naar mijn mening niet aldus worden uitgelegd dat het een lidstaat toestaat om de invoer van hennepolie *uit een andere lidstaat* te verbieden.

²⁰ Zie arrest van 22 mei 2003, *Freskot* (C-355/00, EU:C:2003:298, punt 38). Zie ook arrest van 3 maart 2011, *Kakavetsos-Fragkopoulos* (C-161/09, EU:C:2011:110, punt 27), en conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in die zaak (EU:C:2010:531, punt 34).

²¹ Zie arresten van 11 juli 1974, *Dassonville* (8/74, EU:C:1974:82, punt 5); 23 december 2015, *Scotch Whisky Association e.a.* (C-333/14, EU:C:2015:845, punt 31), en 27 oktober 2016, *Audace e.a.* (C-114/15, EU:C:2016:813, punt 66).

²² Zie naar analogie arrest van 13 november 2019, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė* (C-2/18, EU:C:2019:962, punten 42-45).

²³ Zie arrest van 29 november 1978, *Redmond* (83/78, EU:C:1978:214, punten 52-55).

52. Dit betekent dat uit de in punt 47 aangehaalde rechtspraak voortvloeit dat verordening nr. 1308/2013 de lidstaten verbiedt om een regeling vast te stellen die de invoer van CBD-olie uit een andere lidstaat verbiedt wanneer deze uit de volledige plant is gewonnen, tenzij deze regeling een ander doel van algemeen belang nastreeft dan die welke door deze verordening worden nagestreefd.

53. De Franse regering heeft er in dit verband op gewezen dat het besluit van 22 augustus 1990 tot doel heeft om de gezondheid en het leven van personen te beschermen.

54. Naar mijn mening kan niet worden geoordeeld dat verordening nr. 1308/2013 in een *uitputtende* regeling voorziet ten aanzien van de risico's die hennep en de daaruit geëxtraheerde stoffen (kunnen) opleveren voor de gezondheid van personen.²⁴

55. Het is juist dat uit het arrest van 16 januari 2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, punten 34 en 35), volgt dat in het kader van de gemeenschappelijke marktordening in de hennepsector rekening is gehouden met de risico's voor de gezondheid van personen die het gebruik van verdovende middelen inhouden. Men zou er dan ook van kunnen uitgaan dat de risico's van hennep voor de gezondheid van personen uitputtend in aanmerking zijn genomen in verordening nr. 1308/2013, of het nu om de risico's van THC dan wel, in voorkomend geval, om de risico's van CBD gaat.

56. Ik merk evenwel op dat, in tegenstelling tot de eerste en de tweede overweging van verordening (EEG) nr. 1430/82²⁵, die centraal stonden in het in het voorgaande punt aangehaalde arrest, verordening nr. 1308/2013 met betrekking tot de hennepcultuur niet uitdrukkelijk naar de bescherming van de gezondheid van personen verwijst. Volgens overweging 154 van verordening nr. 1308/2013 is het „[om] te voorkomen dat illegale [...] teelt de markt [...] verstoort” dat een maximumgehalte aan THC is vastgesteld voor in de Unie ingevoerde hennep.²⁶

57. Ik wijs er verder nog op dat andere handelingen van Unierecht die de bescherming van de gezondheid van personen tot doel hebben, eveneens kunnen worden toegepast op hennep en met name op de CBD die daaruit wordt gewonnen.

58. Zo blijkt uit de opmerkingen van C. A. en de Commissie dat CBD wordt gebruikt in cosmeticaproducten, die uitsluitend op de markt mogen worden gebracht indien de verantwoordelijke persoon garandeert dat zij veilig voor de volksgezondheid zijn en een rapport over de veiligheid ervan opstelt. Indien een product een risico voor de volksgezondheid inhoudt, moet deze persoon de bevoegde nationale instanties onmiddellijk daarvan op de hoogte brengen.²⁷

²⁴ Zie naar analogie arrest van 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punten 46-53).

²⁵ Verordening van de Raad van 18 mei 1982 houdende beperkende maatregelen bij invoer van hennep en hennepzaad en tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1308/70 ten aanzien van hennep (PB 1982, L 162, blz. 27). Volgens de eerste overweging van verordening nr. 1430/82 „[vormt] het toenemende gebruik van verdovende middelen in de Gemeenschap een bedreiging [...] voor de volksgezondheid”. In de tweede overweging van deze verordening staat dat zowel de steun voor hennep als de invoer van hennep in de Unie moet worden beperkt tot „hennepassen die voldoende waarborgen bieden voor de volksgezondheid”.

²⁶ Hetzelfde gaat op voor de beschikking van 11 juli 2008, Babanov (C-207/08, niet-gepubliceerd, EU:C:2008:407, punten 28-30), waarin het Hof met betrekking tot het maximale THC-gehalte niet naar het doel van bescherming van de gezondheid van personen verwees, maar uitsluitend naar het „risico dat illegale teelt schuilgaat achter teelt die wél geoorloofd is”.

²⁷ Deze verplichtingen zijn opgenomen in respectievelijk artikel 3 en artikel 5, lid 1, van verordening (EG) nr. 1223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 betreffende cosmetische producten (PB 2009, L 342, blz. 59), artikel 10 van en bijlage I bij deze verordening en artikel 5, lid 2, tweede alinea, van dezelfde verordening.

59. Uit de opmerkingen van C. A., de Griekse regering en de Commissie blijkt bovendien dat CBD zou kunnen worden aangemerkt als een nieuw voedingsmiddel in de zin van artikel 3 van verordening (EU) 2015/2283²⁸. Bij de Commissie is namelijk een daartoe strekkende aanvraag ingediend. Op dit moment is deze aanvraag nog in behandeling. Mocht CBD een nieuw voedingsmiddel in de zin van verordening 2015/2283 zijn, dan mag het enkel in de handel worden gebracht indien de Commissie dit product heeft toegelaten en het is opgenomen in de Unielijst van toegelaten nieuwe voedingsmiddelen, wat slechts mogelijk is indien dit voedingsmiddel „volgens de beschikbare wetenschappelijke bewijzen geen veiligheidsrisico voor de menselijke gezondheid [oplevert]”.²⁹

60. Tot slot heeft de Commissie onlangs een besluit met betrekking tot een geneesmiddel op basis van CBD vastgesteld waarbij een vergunning voor het in de handel brengen³⁰ is verleend op grond van artikel 10, lid 2, van verordening (EG) nr. 726/2004³¹.

61. De risico's die hennep en de daaruit geëxtraheerde stoffen opleveren voor de gezondheid van personen worden dus niet *uitputtend* geregeld in verordening nr. 1308/2013. Hieruit volgt dat een lidstaat een regeling kan vaststellen die de bescherming van de gezondheid van personen tegen de risico's van CBD tot doel heeft, op voorwaarde dat deze regeling, zoals de rechtspraak vereist³², geschikt is om de verwezenlijking van een dergelijk doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken. De noodzaak en de evenredigheid van een dergelijke nationale regeling zal ik hieronder in deel C onderzoeken.

C. Uitlegging van de artikelen 34 en 36 VWEU

62. Ik zal hieronder nagaan of de artikelen 34 en 36 VWEU zich ertegen verzetten dat een lidstaat de invoer van CBD-olie uit een andere lidstaat verbiedt wanneer deze uit de volledige hennepplant is gewonnen met als motief dat een dergelijke regeling tot doel heeft de gezondheid en het leven van personen te beschermen. Eerst zal ook nog moeten worden vastgesteld of de artikelen 34 en 36 VWEU van toepassing zijn op een nationale regeling betreffende CBD-olie dan wel of CBD-olie als een verdovend middel moet worden beschouwd dat niet voor medische of wetenschappelijke doeleinden wordt gebruikt, zodat het een *res extra commercium* is.

63. B. S. stelt dat de Kanavape niet als een verdovend middel kan worden beschouwd en dat de artikelen 34 en 36 VWEU dus van toepassing daarop zijn. Deze artikelen verzetten zich tegen een regeling als die van het hoofdgeding, die de invoer van de Kanavape beperkt terwijl er geen enkel risico voor de gezondheid is aangetoond. Ook C. A. is van mening dat de CBD bevattende vloeistof voor elektronische sigaretten onder de artikelen 34 en 36 VWEU valt, die zich verzetten tegen het besluit van 22 augustus 1990. De Griekse regering stelt zich op het standpunt dat dit besluit niet verenigbaar is met de artikelen 34 en 36 VWEU.

²⁸ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende nieuwe voedingsmiddelen, tot wijziging van verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van verordening (EG) nr. 258/97 van het Europees Parlement en de Raad en verordening (EG) nr. 1852/2001 van de Commissie (PB 2015, L 327, blz. 1).

²⁹ Artikel 6 en artikel 7, onder a), van verordening nr. 2015/2283.

³⁰ Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 19 september 2019 tot verlening, op grond van verordening [nr. 726/2004], van een vergunning voor het in de handel brengen van het weesgeneesmiddel voor menselijk gebruik „Epidyolex – cannabidiol” [COM(2019) 6893 (final)].

³¹ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 tot vaststelling van communautaire procedures voor het verlenen van vergunningen en het toezicht op geneesmiddelen voor menselijk en diergeneeskundig gebruik en tot oprichting van een Europees Geneesmiddelenbureau (PB 2004, L 136, blz. 1).

³² Zie arrest van 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punten 56 en 57).

64. De Franse regering betoogt daarentegen dat het besluit van 22 augustus 1990, gesteld al dat het in strijd met artikel 34 VWEU zou zijn, wordt gerechtvaardigd door de bescherming van de gezondheid en het leven van personen in de zin van artikel 36 VWEU, aangezien dit besluit, onder meer, slechts de invoer van de bladeren en bloemen en niet van de volledige plant verbiedt, hetgeen in overeenstemming is met de internationale verbintenissen van de Franse Republiek.

65. De Commissie is van mening dat de artikelen 34 en 36 VWEU van toepassing zijn op CBD. Volgens haar verzet artikel 34 VWEU zich tegen een regeling als die van het hoofdgeding, maar staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of deze regeling geschikt is om de gezondheid en het leven van personen te beschermen en of zij evenredig is in de zin van artikel 36 VWEU.

66. Ik wijs er allereerst op dat de artikelen 34 en 36 VWEU hier naar mijn mening van toepassing zijn en dat zij zich verzetten tegen een regeling als die welke in punt 62 van deze conclusie is beschreven, aangezien CBD-olie geen psychotrope effecten lijkt te hebben en de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling dus niet geschikt is om de bescherming van de gezondheid van personen te waarborgen. Het staat echter aan de verwijzende rechter om zich ervan te vergewissen dat het gebruik van CBD-olie geen enkel risico op eventuele schadelijke effecten – met name *andere dan psychotrope effecten* – oplevert en of, indien er wel sprake is van een dergelijk risico, de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling niet verder gaat dan noodzakelijk is om de gezondheid van personen te beschermen.

67. Hieronder zal ik dus allereerst de toepasselijkheid en daarna de toepassing van de artikelen 34 en 36 VWEU onderzoeken.

1. Toepasselijkheid van de artikelen 34 en 36 VWEU

68. Volgens de rechtspraak is de schadelijkheid van verdovende middelen algemeen erkend, zodat de verhandeling ervan in alle lidstaten verboden is, afgezien van een strikt gecontroleerd handelsverkeer ten behoeve van gebruik voor medische en wetenschappelijke doeleinden.³³ Voor verdovende middelen die, zoals de in Nederlandse coffeeshops verkochte cannabis, geen deel uitmaken van een strikt door de bevoegde autoriteiten gecontroleerd circuit ten behoeve van gebruik voor medische en wetenschappelijke doeleinden, geldt dus geen vrij verkeer van goederen.³⁴ Daarentegen vallen verdovende middelen die, zoals diacetylmorfine, een opiumderivaat dat als pijnstillend middel wordt gebruikt bij geneeskundige behandelingen, deel uitmaken van een dergelijk circuit, wél onder het vrije verkeer van goederen.³⁵

³³ Zie arrest van 16 december 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, punt 36).

³⁴ Zie arrest van 16 december 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, punten 31, 42 en 54). Ik preciseer dat het Koninkrijk der Nederlanden weliswaar een gedoogbeleid voert ten aanzien van de verkoop van cannabis (in zeer beperkte hoeveelheden), doch dat deze verkoop niettemin verboden is in deze lidstaat (arrest van 16 december 2010, Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, punten 12-13 en 43). Zie ook arresten van 5 februari 1981, Horvath (50/80, EU:C:1981:34, punten 10-13); 26 oktober 1982, Wolf (221/81, EU:C:1982:363, punten 8-13 en 16); 26 oktober 1982, Einberger (240/81, EU:C:1982:364, punten 8-13 en 16); 28 februari 1984, Einberger (294/82, EU:C:1984:81, punten 14, 15 en 22); 5 juli 1988, Mol (269/86, EU:C:1988:359, punten 15, 16 en 21), en 5 juli 1988, Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:360, punten 17, 18 en 23). Zie ten slotte Van Cleynenbreugel, P., *Droit matériel de l'Union européenne. Libertés de circulation et marché intérieur*, Larcier, Brussel, 2017 (blz. 55).

³⁵ Zie arrest van 28 maart 1995, Evans Medical en Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1995:84, punt 20). Ik wijs er met klem op dat de diacetylmorfine in die zaak werd ingevoerd voor *medisch* gebruik, zodat de invoer ervan legaal was (arrest van 28 maart 1995, Evans Medical en Macfarlan Smith, C-324/93, EU:C:1995:84, punten 4, 20 en 37). Zie conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Josemans (C-137/09, EU:C:2010:433, punten 85 en 86), die stelt: „Uit het oogpunt van de regels voor de interne markt vallen niet alle verdovende middelen binnen dezelfde categorie. Dit verschil houdt geen verband met de aard van de goederen, maar met het eindgebruik ervan. Zo vallen volgens vaste rechtspraak verdovende middelen met een medische of wetenschappelijke toepassing onder de regelgeving voor de interne markt. Dit geldt evenwel niet voor verdovende middelen die illegaal zijn ingevoerd of bestemd zijn voor illegaal gebruik.” Zie tot slot 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, Brussel, 2015 (paragraaf 70).

69. De in casu centraal staande CBD-olie wordt niet verhandeld in het kader van een strikt door de bevoegde autoriteiten gecontroleerd circuit ten behoeve van gebruik voor medische en wetenschappelijke doeleinden. Indien CBD-olie als een verdovend middel zou moeten worden aangemerkt, zou zij derhalve niet binnen de werkingssfeer van de artikelen 34 en 36 VWEU vallen.

70. Naar mijn mening is zulks niet het geval.

71. Ik verwijs daartoe naar de opmerkingen van C. A. en de Commissie, waaruit blijkt dat CBD naar Frans recht niet als een verdovend middel is geclassificeerd, zulks in tegenstelling tot THC.

72. Ik merk eveneens op dat het Hof weliswaar tweemaal heeft geoordeeld dat producten op basis van cannabis niet binnen de werkingssfeer van de regels inzake het vrije verkeer van goederen vielen, maar dat geen van deze zaken betrekking had op CBD. In de eerste zaak ging het om hasjesj, een concentraat van cannabishars³⁶, en in de tweede zaak om cannabis die in Nederlandse coffeeshops werd verkocht en dus ongetwijfeld een hoog THC-gehalte had³⁷.

73. Tot slot wijs ik erop dat CBD niet als een verdovend middel wordt beschouwd in de internationale verdragen waarbij de lidstaten zijn aangesloten, te weten het op 30 maart 1961 te New York gesloten Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties (VN) inzake verdovende middelen, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972 tot wijziging van het Enkelvoudig Verdrag van 1961 (hierna: „Enkelvoudig Verdrag”)³⁸, en het op 21 februari 1971 te Wenen gesloten VN-Verdrag inzake psychotrope stoffen (hierna: „Verdrag inzake psychotrope stoffen”)³⁹.

74. Artikel 1, lid 1, onder j), van het Enkelvoudig Verdrag omschrijft „verdovend middel” namelijk als elk der stoffen genoemd in de lijsten I en II bij dit Verdrag. Op lijst I bij het Enkelvoudig Verdrag staat vermeld: „cannabis, cannabishars, extracten en tincturen van cannabis”. CBD zou weliswaar als een „cannabisextract” kunnen worden beschouwd, omdat het voornamelijk uit de cannabisbladeren en -bloemen wordt geëxtraheerd⁴⁰ en artikel 1, lid 1, onder b), van het Enkelvoudig Verdrag bepaalt dat „cannabis’ betekent de bloeiende of vruchtdragende toppen van de cannabisplant (met uitzondering van de zaden en bladeren indien deze niet vergezeld gaan van de toppen)”, maar ten eerste is het Enkelvoudig Verdrag volgens artikel 28, lid 2, ervan niet van toepassing op de verbouw van de cannabisplant „uitsluitend voor industriële doeleinden (vezel en zaden) of voor tuinbouwdoeleinden” en ten tweede blijkt uit het door de Verenigde Naties gepubliceerde commentaar op het Enkelvoudig Verdrag⁴¹ dat de verbouw van deze plant „voor andere doeleinden [dan de productie van cannabis en cannabishars], en niet uitsluitend

³⁶ Arrest van 5 juli 1988, Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:360, punt 17).

³⁷ Arrest van 16 december 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, punt 36).

³⁸ *United Nations Treaty Series*, deel 520, nr. 7515.

³⁹ *United Nations Treaty Series*, deel 1019, nr. 14956. Ik preciseer in dit verband dat bij mijn weten geen enkele Unierechtelijke tekst een definitie geeft van „verdovend middel” of „drugs”. Immers, zowel artikel 1, lid 1, onder a), van kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (PB 2004, L 335, blz. 8) als artikel 71, lid 1, van de Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 19) verwijst dienaangaande naar het Enkelvoudig Verdrag of het Verdrag inzake psychotrope stoffen. Het komt mij derhalve voor dat aansluiting moet worden gezocht bij deze internationale verdragen, teneinde te bepalen of CBD als een verdovend middel moet worden aangemerkt. Ik wijs er bovendien op dat het Hof in het arrest van 5 juli 1988, Mol (269/86, EU:C:1988:359, punten 24 en 25), heeft opgemerkt dat amfetamine in het Verdrag inzake psychotrope stoffen als een psychotrope stof wordt aangemerkt. Daarnaast heeft het Hof in het arrest van 5 juli 1988, Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:360, punten 3 en 25), opgemerkt dat henneproducten zoals hasjesj in het Enkelvoudig Verdrag worden beschouwd als verdovende middelen.

⁴⁰ Zie punt 2.2 van de circulaire van 23 juli 2018, zoals aangehaald in punt 11 van deze conclusie.

⁴¹ Verenigde Naties (red.), *Commentaar op het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961*, New York, 1975. Zie commentaar op artikel 28 van dit Verdrag.

voor industriële [...] of tuinbouwdoeleinden”, niet onder het in artikel 23 van dit Verdrag bedoelde stelsel van toezicht valt. Met andere woorden, de teelt van de hennepplant is niet aan toezicht onderworpen wanneer zij niet tot doel heeft om verdovende middelen te produceren. Het Verdrag inzake psychotrope stoffen beschouwt THC wél als een psychotrope stof⁴², maar CBD niet.

75. Tot slot merk ik op dat de Wereldgezondheidsorganisatie de Verenigde Naties heeft aanbevolen om lijst I bij het Enkelvoudig Verdrag te wijzigen, zodat verduidelijkt wordt dat CBD geen verdovend middel is, en wel door in deze lijst de verwijzing naar „extracten en tincturen van cannabis” te schrappen en daarnaast een voetnoot toe te voegen die vermeldt dat „bereidingen die hoofdzakelijk [CBD] bevatten en waarvan het gehalte aan [THC] niet hoger ligt dan 0,20 % niet aan internationaal toezicht zijn onderworpen”.⁴³ De door de Franse regering ter terechtzitting genoemde omstandigheid dat het Enkelvoudig Verdrag niet overeenkomstig de aanbeveling van de Wereldgezondheidsorganisatie is gewijzigd, toont naar mijn mening niet aan dat CBD moet worden aangemerkt als een verdovend middel in de zin van dit Verdrag, omdat CBD tot op heden niet voorkomt onder de psychotrope stoffen die staan opgesomd in het Verdrag inzake psychotrope stoffen.

76. Hieruit volgt dat CBD-olie binnen de werkingssfeer van de artikelen 34 en 36 VWEU valt.

2. Toepassing van de artikelen 34 en 36 VWEU

77. Uit punt 50 van deze conclusie blijkt dat een nationale regeling die, zoals de in het hoofdgeding centraal staande regeling, de invoer van CBD-olie verbiedt wanneer deze uit de volledige hennepplant wordt gewonnen, moet worden aangemerkt als een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU.

78. Een nationale maatregel die het vrije verkeer van goederen beperkt, kan echter gerechtvaardigd zijn om redenen in verband met onder meer de bescherming van de gezondheid en het leven van personen in de zin van artikel 36 VWEU. Het staat weliswaar aan de lidstaten om te besluiten op welk niveau zij de bescherming van de gezondheid en het leven van personen willen garanderen, maar dit neemt niet weg dat een regeling die een door het VWEU gewaarborgd fundamenteel recht, zoals het vrije verkeer van goederen, beperkt, uitsluitend kan worden gerechtvaardigd door redenen in verband met de bescherming van de gezondheid en het leven van personen in de zin van artikel 36 VWEU wanneer deze maatregel geschikt is om het nagestreefde doel te verwezenlijken en hij niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken.⁴⁴

79. De Franse regering betoogt dat het besluit van 22 augustus 1990 gerechtvaardigd is om redenen in verband met de bescherming van de gezondheid van personen als bedoeld in artikel 36 VWEU. Hoewel het toxische en gevaarlijke karakter van CBD op dit moment niet vaststaat, zouden recente wetenschappelijke studies, die zijn overgenomen in een studie van het Centre d'évaluation et d'information sur la pharmacodépendance et l'addictovigilance van Parijs van 2018, bepaalde ongewenste effecten van CBD aan het licht hebben gebracht, zoals slapeloosheid, lethargie, ataxie, psychiatrische aandoeningen en aantastingen van de lever. Gelet

⁴² Artikel 1, onder e), van het Verdrag inzake psychotrope stoffen en de bijbehorende lijst I.

⁴³ Brief van de secretaris-generaal van de Wereldgezondheidsorganisatie aan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties van 24 januari 2019.

⁴⁴ Zie arresten van 8 juni 2017, Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, punten 82 en 83); 3 juli 2019, Delfarma (C-387/18, EU:C:2019:556, punt 29), en 18 september 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, punten 67, 69 en 71).

op deze wetenschappelijke onzekerheid omtrent de schadelijkheid van CBD zijn de lidstaten op grond van het voorzorgsbeginsel gerechtigd, aldus de Franse regering, om een regeling als die van het hoofdgeding vast te stellen.

80. In casu volgt enerzijds uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat CBD volgens de huidige wetenschappelijke kennis geen psychotrope werking heeft, hetgeen wordt bevestigd door de in de punten 74 en 75 van deze conclusie genoemde omstandigheid dat CBD niet onder het Verdrag inzake psychotrope stoffen valt. Anderzijds wijs ik erop dat de Commissie de stellingen van de Franse regering betwist dat er een risico bestaat dat CBD-olie andere schadelijke effecten dan psychotrope effecten heeft.

81. De Franse regering beweert zich echter op het voorzorgsbeginsel te baseren om de invoer van CBD-olie te verbieden.

82. Volgens de rechtspraak kan een lidstaat, wanneer in de wetenschap onzekerheid bestaat ten aanzien van het bestaan of de omvang van reële risico's voor de volksgezondheid, op grond van het voorzorgsbeginsel beschermende maatregelen nemen zonder te wachten tot ten volle blijkt dat deze risico's inderdaad bestaan en welke omvang zij hebben. In dat verband is voor een juiste toepassing van het voorzorgsbeginsel in de eerste plaats vereist dat wordt vastgesteld welke negatieve gevolgen de betrokken stoffen of levensmiddelen voor de gezondheid kunnen hebben, en in de tweede plaats dat op basis van de meest betrouwbare wetenschappelijke gegevens en van de meest recente resultaten van internationaal onderzoek een globale beoordeling van het risico voor de gezondheid wordt gemaakt.⁴⁵

83. Gelet op de aan het Hof verstrekte informatie kan mijns inziens moeilijk worden geoordeeld dat de Franse regering duidelijk heeft aangetoond dat het gebruik van CBD-olie in elektronische sigaretten schadelijke effecten, onder meer van psychotrope aard, teweegbrengt, laat staan dat zij een uitputtend onderzoek naar de risico's voor de gezondheid heeft verricht op basis van de meest betrouwbare beschikbare wetenschappelijke gegevens en de resultaten van het meest recente internationale onderzoek.

84. Gelet op het geringe aantal nauwkeurige gegevens dat aan het Hof is verstrekt, staat het echter aan de verwijzende rechter om na te gaan of het gebruik van CBD-olie in elektronische sigaretten risico's voor de gezondheid van personen inhoudt en met name of CBD-olie andere schadelijke effecten dan psychotrope effecten heeft. Indien dit het geval is, is het eveneens aan deze rechter om te bepalen of het besluit van 22 augustus 1990 verder gaat dan noodzakelijk is om de gezondheid van personen te beschermen, aangezien dit besluit de invoer van CBD-olie die uit hennepbladeren en -bloemen is gewonnen zonder meer verbiedt, terwijl het wellicht mogelijk zou zijn geweest om in een maximaal CBD-gehalte te voorzien, zulks in navolging van het voor THC vastgestelde maximumgehalte van 0,20 %.

85. Ik concludeer hieruit dat de artikelen 34 en 36 VWEU zich verzetten tegen een regeling, zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, die de invoer van CBD-olie verbiedt wanneer deze uit de volledige hennepplant is gewonnen, aangezien bij de huidige stand van de wetenschappelijke kennis niet vaststaat dat CBD-olie psychotrope effecten heeft. Het is echter aan de verwijzende rechter om zich ervan te vergewissen dat geen enkel risico in verband met onder meer de niet-psychotrope effecten van CBD is vastgesteld of het voorwerp is geweest van een uitputtende wetenschappelijke beoordeling. Voor zover hij mocht concluderen dat een

⁴⁵ Zie arresten van 28 januari 2010, Commissie/Republiek Frankrijk (C-333/08, EU:C:2010:44, punten 91 en 92), en 19 januari 2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, punten 56 en 60).

dergelijk risico is vastgesteld en een dergelijke beoordeling heeft plaatsgevonden, dient hij na te gaan of er een alternatieve maatregel had kunnen worden vastgesteld die het vrije verkeer van goederen in mindere mate zou hebben beperkt, zoals het bepalen van een maximumgehalte aan CBD.

IV. Conclusie

86. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de door de Cour d'appel d'Aix-en-Provence gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

- „1) Noch verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad, noch verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad is van toepassing op cannabidiololie.
- 2) De artikelen 34 en 36 VWEU verzetten zich ertegen dat een lidstaat de invoer van cannabidiololie uit een andere lidstaat verbiedt wanneer deze is gewonnen uit de volledige hennepplant in plaats van alleen de vezels en de zaden daarvan, aangezien bij de huidige stand van de wetenschappelijke kennis niet vaststaat dat cannabidiololie psychotrope effecten heeft. Het is echter aan de verwijzende rechter om zich ervan te vergewissen dat geen enkel risico in verband met onder meer de niet-psychotrope effecten van cannabidiol is vastgesteld of het voorwerp is geweest van een uitputtende wetenschappelijke beoordeling. Voor zover hij mocht concluderen dat een dergelijk risico is vastgesteld en een dergelijke beoordeling heeft plaatsgevonden, dient hij na te gaan of er een alternatieve maatregel had kunnen worden vastgesteld die het vrije verkeer van goederen in mindere mate zou hebben beperkt, zoals het bepalen van een maximumgehalte aan cannabidiol.”