



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
EVGENIJA TANCHEVA,
predstavljeni 14. maja 2020¹

Zadeva C-663/18

**B. S.,
C. A.
ob udeležbi
Ministère public,
Conseil national de l'Ordre des pharmaciens**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo cour d'appel d'Aix-en-Provence (Francija))

„Predhodno odločanje – Prosti pretok blaga – Vzpostavitev skupne ureditve trgov v sektorju konoplje – Nacionalna zakonodaja, s katero je uvoz konoplje iz druge države članice omejen zgolj na vlakna in semena“

1. Spor o glavni stvari se nanaša na trženje v Franciji elektronske cigarete, katere tekočina vsebuje kanabidiol (CBD), to je molekulo, pridobljeno iz rastline konoplje, ki pa drugače kot tetrahidrokanabinol (THC), ki je prav tako pridobljen iz konoplje, vsaj glede na trenutna znanstvena spoznanja nima psihotropnih učinkov. B. S. in C. A., direktorja družbe, ki trži to elektronsko cigareto pod imenom Kanavape, je tribunal correctionnel de Marseille (kazensko sodišče v Marseillu, Francija) v kazenskem postopku obsodilo, ker je olje CBD, ki ga vsebujejo kartuše te cigarete, pridobljeno iz celotne rastline konoplje, vključno z listi in cvetovi. S francosko zakonodajo so namreč gojenje, uvoz, izvoz ter industrijska in komercialna uporaba konoplje omejeni zgolj na vlakna in semena.
2. Ker je bilo v obravnavani zadevi olje CBD, vsebovano v elektronski cigareti Kanavape, uvoženo iz Češke republike, kjer je bila rastlina konoplja gojena in kjer je bila opravljena ekstrakcija CBD, se predložitveno sodišče, namreč cour d'appel d'Aix-en-Provence (pritožbeno sodišče v Aix-en-Provence, Francija), sprašuje o tem, ali je francoska ureditev skladna z določbami Pogodbe DEU o prostem pretoku blaga ter z akti sekundarnega prava, sprejetimi v okviru skupne kmetijske politike, natančneje z Uredbo (EU) št. 1307/2013² in Uredbo (EU) št. 1308/2013³.
3. Obravnavana zadeva bo torej Sodišču omogočila, da se izreče o skladnosti nacionalne ureditve, s katero je omejen uvoz snovi, ki je pridobljena iz konoplje, namreč olja CBD, katerega priljubljenost po trditvah strank narašča, z določbami Pogodbe DEU in zlasti s členom 36 PDEU, s katerim je državam članicam dovoljeno sprejetje ukrepov, s katerimi se prepoveduje ali omejuje uvoz iz razlogov varovanja zdravja in življenja ljudi.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

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

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

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Pogodba DEU

4. Člen 38 PDEU določa:

„1. Unija opredeli in izvaja skupno kmetijsko in ribiško politiko.“

Notranji trg se razširi na kmetijstvo, ribištvo in trgovino s kmetijskimi proizvodi. „Kmetijski proizvodi“ pomenijo rastlinske, živinorejske in ribiške proizvode ter proizvode prve stopnje predelave teh proizvodov. Sklicevanje na skupno kmetijsko politiko ali na kmetijstvo ter uporaba izraza „kmetijski“ pomeni tudi sklicevanje na ribištvo, ob upoštevanju posebnosti tega sektorja.

[...]

3. Proizvodi, ki so predmet določb členov 39 do 44, so naštetih v Prilogi I k Pogodbama.

[...]“.

5. Priloga I k Pogodbama, naslovljena „Seznam iz člena 38 [PDEU]“, napotuje na tarifno številko 57.01 „Bruseljske nomenklature“,⁴ s katero so zajeti „[k]onoplja (*Cannabis sativa*), surova ali predelana, toda nepredena; konopljeno predivo in odpadki (vključno z odpadki preje in razvlaknjenimi tekstilnimi surovinami)“. V tej prilogi se prav tako napotuje na poglavje 12 Bruseljske nomenklature, s katerim so zajeti „[o]ljna semena in plodovi; razno zrnje, semena in plodovi; industrijske in zdravilne rastline; slama in krma“.

2. Uredba št. 1307/2013

6. Člen 32(6) Uredbe št. 1307/2013 določa:

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

⁴ „Bruseljska nomenklatura“, na katero napotuje Priloga I k Pogodbama, je bila vzpostavljena z Mednarodno konvencijo o nomenklaturi za uvrstitev blaga v carinske tarife, sprejeto v Bruslju 15. decembra 1950. Iz previdnosti pojasnujem, da se Bruseljska nomenklatura razlikuje od nomenklature, vzpostavljene z Uredbo Sveta (EGS) št. 2658/87 z dne 23. julija 1987 o tarifni in statistični nomenklaturi ter skupni carinski tarifi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 2, str. 382), imenovane „kombinirana nomenklatura“, ki pa se opira na Mednarodno konvencijo o harmoniziranem sistemu poimenovanj in šifirskih oznak blaga, sklenjeno v Bruslju 14. junija 1983, ki je bila skupaj s Protokolom o spremembi z dne 24. junija 1986 v imenu Evropske gospodarske skupnosti potrjena s Sklepom Sveta 87/369/EGS z dne 7. aprila 1987 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 2, str. 288). Prav tako pojasnujem po eni strani, da tarifna številka 57.01 Bruseljske nomenklature ustreza tarifni številki 5302 kombinirane nomenklature, s katero so zajeti „[p]rava konoplja (*Cannabis sativa* L.), surova ali predelana, toda nepredena; predivo in odpadki prave konoplje (vključno z odpadki preje in razvlaknjenimi tekstilnimi surovinami)“, in po drugi strani, da poglavje 12 Bruseljske nomenklature ustreza med drugim tarifni podštevilki 1207 99 91 kombinirane nomenklature, ki se nanaša na „konopljino seme, celo ali lomljeno, razen za setev“. Glej v zvezi s tem Bianchi, D., *La politique agricole commune (PAC). Précis de droit agricole européen*, Bruylant, Bruselj, 2. izdaja, 2012 (opomba na str. 378), in McMahon, J. A., *EU Agricultural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007 (točka 1.06).

3. Uredba št. 1308/2013

7. Člen 189 Uredbe št. 1308/2013 določa:

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

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

[...]

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

B. Francosko pravo

8. Člen R. 5132-86 code de la santé publique (zakonik o javnem zdravju) določa:

„I. – Prepovedani so proizvodnje, izdelovanje, prevoz, uvoz, posest, ponujanje, prenos, pridobitev in uporaba:

1. kanabisa, njegove rastline in smole, proizvodov, ki jih vsebujejo, in proizvodov, ki so pridobljeni iz kanabisa, njegove rastline ali smole;
2. tetrahidrokanabinolov, z izjemo delta-9-tetrahidrokanabinola, njihovih estrov, etrov, soli iz zgoraj navedenih proizvodov in proizvodov, ki jih vsebujejo.

II. – Odstopanja od zgoraj navedenih določb se lahko dovolijo v raziskovalne namene in za kontrolo ter za proizvodnje derivatov, ki jih dovoli generalni direktor Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé [(nacionalna agencija za varnost zdravil in zdravstvenih proizvodov)].

Gojenje, uvoz, izvoz ter industrijska in komercialna uporaba sort kanabisa, ki nimajo narkotičnih značilnosti, ali proizvodov, ki vsebujejo te sorte, se dovolijo na predlog generalnega direktorja agencije z odlokom ministrov, pristojnih za kmetijstvo, carine, industrijo in zdravje.

[...]“.

9. Na podlagi odstopanj iz člena R. 5132-86 zakonika o javnem zdravju je bil sprejet arrêté du 22 août 1990 portant application de l'article R. 5181 (aujourd'hui article R. R. 5132-86) du code de la santé publique pour le cannabis (odlok z dne 22. avgusta 1990 o izvajanju člena R. 5181 (zdaj člen R. 5132-86) zakonika o javnem zdravju glede kanabisa⁵), kakor je bil spremenjen leta 2004⁶ (v nadaljevanju: odlok z dne 22. avgusta 1990).

5 JORF št. 230 z dne 4. oktobra 1990, str. 12041.

6 Z arrêté du 24 février 2004 modifiant l'arrêté du 22 août 1990 portant application de l'article R. 5181 du code de la santé publique pour le cannabis (odlok z dne 24. februarja 2004 o spremembi odloka z dne 22. avgusta 1990 o izvajanju člena R. 5181 zakonika o javnem zdravju glede kanabisa, JORF št. 69 z dne 21. marca 2004, str. 5508).

10. Člen 1 odloka z dne 22. avgusta 1990 določa:

„V smislu člena R. 5181 zgoraj navedenega zakonika so dovoljeni gojenje, uvoz, izvoz ter industrijska in komercialna uporaba (vlakna in semena) sort *Cannabis sativa L.*, ki izpolnjujejo ta merila:

- vsebnost delta-9-tetrahidrokanabinola teh vrst ne presega 0,20 %;
- določitev vsebnosti delta-9-tetrahidrokanabinola in vzorčenje za to določitev se opravi v skladu z metodo Skupnosti, določeno v prilogi.

[...]“.

11. Z okrožnico z dne 23. julija 2018⁷ je ministre de la Justice (minister za pravosodje) pozval tožilstvo, naj „še posebej odločno“ preganja in kaznuje kršitve, ki bi se jih lahko opredelilo kot prodajo proizvodov iz kanabisa javnosti. V točki 2.2 te okrožnice je navedeno, da je „[t]reba [...] pojasniti, da se kanabidiol nahaja zlasti v listih in cvetovih rastline, ne pa v vlaknih in semenih. Zato ob trenutno veljavni zakonodaji kanabidiola očitno ni mogoče pridobivati na način, skladen z zakonikom o javnem zdravju“.

II. Dejansko stanje, postopek in vprašanje za predhodno odločanje

12. Kot je navedeno v točki 1 zgoraj, družba SAS Catlab s sedežem v Marseillu (Francija), katere direktorja sta B. S. in C. A., trži elektronsko cigareto Kanavape, katere tekočina vsebuje CBD. CBD je molekula, ki se pridobiva iz konoplje, natančneje rastline *Cannabis sativa L.* Čeprav ima CBD glede na prodajno specifikacijo cigarete Kanavape sproščujoč učinek, pa drugače kot THC nima nobenega poznanega psihotropnega učinka.

13. Družba Catlab je decembra 2014 izvajala komunikacijsko kampanjo za uvedbo cigarete Kanavape. Procureur de la République près le tribunal de grande instance de Marseille (državni tožilec pri okrožnem sodišču v Marseillu, Francija) je po tej kampanji odredil preiskavo. V preiskavi je bilo ugotovljeno, da je bilo olje CBD, ki se uporablja za cigareto Kanavape, pridobljeno iz rastlin, gojenih v Češki republiki, kjer se je tudi opravila ekstrakcija tega olja. Iz te preiskave prav tako izhaja, da je bila za proizvodnjo olja CBD uporabljena celotna rastlina konoplja, vključno z listi in cvetovi. To olje je nato v Francijo uvozila družba Catlab, ki ga je zapakirala v kartuše za cigareto Kanavape.⁸

14. Tribunal correctionnel de Marseille (kazensko sodišče v Marseillu) je s sodbo z dne 8. januarja 2018 (v nadaljevanju: sodba z dne 8. januarja 2018) spoznalo B. S. in C. A. za kriva med drugim kaznivega dejanja na podlagi uredbe o prometu s strupenimi rastlinami. To kaznivo dejanje je določeno v členu L. 5432-1 I, odstavek 1, zakonika o javnem zdravju, v katerem je sankcionirano nespoštovanje določb, sprejetih pri izvajanju člena L. 5132-8 istega zakonika, kot je odlok z dne 22. avgusta 1990. Tribunal correctionnel de Marseille (kazensko sodišče v Marseillu) je med drugim navedlo, da je na podlagi tega odloka proizvodnja konopljinega olja, namenjenega vbrizgu v cigareti Kanavape, „zakonita le, če je [bilo] pridobljeno s stiskanjem semen“, medtem ko „mešanje listov, ovršnih listov ali cvetov v ta proizvod zadostuje, da je uporaba rastline konoplje v industrijske ali komercialne namene nezakonita“. Ker je bila za izdelavo olja CBD, ki se vbrizga v cigareti Kanavape, uporabljena celotna

⁷ Okrožnica -direktorja za kazenske zadeve in pomilostitve ministrstva za pravosodje o pravnem režimu, ki se uporablja za subjekte, ki javnosti ponujajo proizvode iz kanabisa (*coffee shop*), št. 2018/F/0069/FD2 (v nadaljevanju: okrožnica z dne 23. julija 2018).

⁸ Iz sodbe tribunal correctionnel de Marseille (kazensko sodišče v Marseillu) (glej točko 14 teh sklepnih predlogov) namreč izhaja, da je „konopljo [...] proizvedla družba Hempoint v Češki republiki. Eterično olje, ki ga proizvaja družba Hempoint, je vsebovalo [CBD], izolirano iz rastline z ekstrakcijo CO₂. Vse sestavine so bile zmešane v raztopino, da se je v družbi APPLICANT-INT v Češki republiki pridobila e-tekočina. Ta družba je decembra 2014 [družbi Catlab] prodala 500 ml e-tekočine, ki je vsebovala 5 % [CBD].“

rastlina konoplje, vključno z listi in cvetovi, so bili podani zakonski znaki kaznivega dejanja. Tribunal correctionnel de Marseille (kazensko sodišče v Marseillu) je tako B. S. obsodilo na kazen zapora osemnajst mesecev, izrečeno pogojno, in denarno kazen 10.000 EUR. C. A. pa je bil obsojen na kazen zapora petnajst mesecev, izrečeno pogojno, in denarno kazen 10.000 EUR.

15. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da se kazenski pregon B. S. in C. A. ni nanašal na trženje proizvoda s stopnjo THC, višjo od zakonskega praga 0,20 %, ker je bilo z analizo Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (nacionalna agencija za varnost zdravil in zdravstvenih proizvodov) ugotovljeno, da ta prag ni dosežen.

16. B. S. in C. A. sta zoper sodbo tribunal correctionnel de Marseille (kazensko sodišče v Marseillu) vložila pritožbo pri cour d'appel d'Aix-en-Provence (pritožbeno sodišče v Aix-en-Provence, Francija). To sodišče se sprašuje o skladnosti odloka z dne 22. avgusta 1990 z načelom prostega pretoka blaga, ker je s tem odlokom omejen uvoz proizvoda, ki ga zaradi vsebnosti THC, nižje od zakonskega praga 0,20 %, ni mogoče šteti za mamilo. Prav tako se sprašuje o skladnosti odloka z dne 22. avgusta 1990 z uredbama št. 1307/2013 in 1308/2013, s katerima sta dovoljena gojenje in uvoz v Unijo konoplje, katere vsebnost THC je nižja od 0,20 %.

17. Cour d'appel d'Aix-en-Provence (pritožbeno sodišče v Aix-en-Provence) je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba uredbi [št. 1307/2013 in 1308/2013] ter načelo prostega pretoka blaga razlagati tako, da določbe o odstopanju iz odloka z dne 22. avgusta 1990 s tem, da gojenje konoplje, njeno industrijsko rabo in njeno trženje omejujejo zgolj na vlakna in semena, pomenijo omejitev, ki ni v skladu s pravom [Unije]?“

18. O vprašanju za predhodno odločanje so pisna stališča predložili B. S., C. A., francoska in grška vlada ter Evropska komisija. Stranke so na obravnavi 23. oktobra 2019 podale ustne navedbe.

III. Analiza

19. Predložitveno sodišče sprašuje Sodišče, ali je treba po eni strani uredbi št. 1307/2013 in 1308/2013 ter po drugi strani „načelo prostega pretoka blaga“ razlagati tako, da nasprotujejo ukrepu, kakršen je odlok z dne 22. avgusta 1990, s katerim so gojenje, uvoz ter industrijska in komercialna uporaba konoplje omejeni zgolj na vlakna in semena rastline, izključeni pa so listi in cvetovi.

20. Najprej želim podati dve ugotovitvi o predmetu vprašanja za predhodno odločanje.

A. Uvodne ugotovitve o predmetu vprašanja za predhodno odločanje

21. Na prvem mestu, sklicevanje predložitvenega sodišča na „načelo prostega pretoka blaga“ je treba, kot trdi Komisija, razumeti kot sklicevanje na člena 34 in 36 PDEU, ki se nanašata na količinske omejitve pri uvozu in ukrepe z enakim učinkom med državami članicami. Pri tem ni pomembno, da se predložitveno sodišče v obrazložitvi predložitvene odločbe sklicuje na člene 28, 29, 30 in 32 PDEU. Ti členi se namreč nanašajo na carine pri uvozu in izvozu ter dajatve z enakim učinkom. Vendar odlok z dne 22. avgusta 1990, čeprav je z njim predvsem omejen uvoz konoplje na nekatere dele rastline, ne vsebuje določb o carinah ali dajatvah z enakim učinkom. Zato je treba skladnost ukrepa, kot je ta iz postopka v glavni stvari, z „načelom prostega pretoka blaga“, na katero se sklicuje predložitveno sodišče, presojati zgolj glede na člena 34 in 36 PDEU.

22. Na drugem mestu, ne strinjam se s stališčem B. S., da je treba za koristen odgovor predložitvenemu sodišču razširiti predmet vprašanja za predhodno odločanje.

23. B. S. meni, da bi moralo Sodišče presojati skladnost s pravom Unije ne le prepovedi trženja listov in cvetov konoplje, ampak tudi treh drugih pogojev, ki jih je glede na francosko ureditev treba izpolniti za trženje konoplje, in sicer, prvič, dejstva, da zadevna rastlina spada med določene sorte *Cannabis sativa L.*, ki so takstativno naštetje, drugič, da vsebnost THC v tej rastlini ni višja od 0,20 % in, tretjič, da je vrednost THC v *končnem proizvodu* enaka nič.⁹ Vendar po mojem mnenju Sodišču ni treba opraviti take presoje. Vprašanje, ali so ti trije zadnji pogoji skladni s členoma 34 in 36 PDEU, namreč ni povezano s predmetom spora v glavni stvari, saj sta bila B. S. in C. A. po navedbah predložitvenega sodišča obsojena „zaradi uporabe celotne rastline konoplje, vključno z listi in cvetovi, za proizvodnjo spornega proizvoda“, in ne zato, ker je bilo uporabljeno olje CBD, pridobljeno iz sorte konoplje, ki ni navedena v odloku z dne 22. avgusta 1990, ali zato, ker vsebnost THC v tem olju, čeprav je nižja od 0,20 %, ni enaka nič.

24. Poleg tega naj bi Sodišče po navedbah B. S. moralo tudi ugotoviti, ali je mogoče cigareto Kanavape šteti za zdravilo za uporabo v humani medicini v smislu Direktive 2001/83/ES.¹⁰ To vprašanje sicer ni nepovezano s predmetom spora v glavni stvari. Tribunal correctionnel de Marseille (kazensko sodišče v Marseillu) je namreč obsodilo B. S. in C. A. ne le za kaznivo dejanje po uredbi o prometu s strupenimi rastlinami, ampak tudi zaradi trženja zdravila (ki je to z vidika predstavitve in ne z vidika delovanja), za katero ni bilo pridobljeno dovoljenje za dajanje zdravila v promet. Vendar po mojem mnenju Sodišče ne more opraviti presoje, ki jo predlaga B. S., ker v skladu z ustaljeno sodno prakso odgovor na dopolnilna vprašanja strank ne bi bil združljiv z obveznostjo Sodišča, da v skladu s členom 23 svojega Statuta vladam držav članic omogoči, da predložijo izjave, glede na to, da so zainteresirani subjekti obveščeni zgolj o predložitveni odločbi.¹¹ Iz istega razloga Sodišče ne more, drugače kot trdi B. S., preučiti skladnosti ureditve, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, s členi 15, 16 in 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, na katere se predlog za sprejetje predhodne odločbe nikjer ne sklicuje.

25. Iz tega sklepam, da se mora presoja Sodišča omejiti na preučitev skladnosti nacionalne ureditve, s katero je uvoz konoplje iz druge države članice omejen zgolj na vlakna in semena, z uredbama št. 1307/2013 in 1308/2013 ter s členoma 34 in 36 PDEU.

26. Zato bom spodaj najprej preučil skladnost take ureditve s tema uredbama, nato pa njeno skladnost s členoma 34 in 36 PDEU.

B. Razlaga uredb št. 1307/2013 in 1308/2013

27. Poudarjam, da je v obravnavani zadevi, ker gojenje konoplje in pridobivanje CBD potekata v Češki republiki, proizvod, ki ga uvažata B. S. in C. A., olje CBD.¹² Ugotoviti je treba torej, ali uredbi št. 1307/2013 in 1308/2013 nasprotujeta temu, da država članica prepove uvoz olja CBD iz druge države članice, če je to olje pridobljeno iz celotne rastline konoplje in ne zgolj iz njenih vlaken in semen.

28. V zvezi s tem B. S. trdi, da je CBD kmetijski proizvod v smislu člena 38(1) PDEU in da zaradi tega spada na področje uporabe uredb št. 1307/2013 in 1308/2013, ki nasprotujeta temu, da neka država članica omeji uporabo rastline konoplje na njena vlakna in semena. Tudi C. A. navaja, da se uredbi št. 1307/2013 in 1308/2013 uporabljata za celotno rastlino konopljo, torej za CBD, ki je pridobljen iz njenih cvetov in listov, in da odlok z dne 22. avgusta 1990 posega v skupno ureditev trga v sektorju konoplje.

⁹ Po navedbah B. S. naj bi se namreč prag 0,20 % uporabljal zgolj za rastlino konopljo in ne za končni proizvod, pridobljen iz konoplje.

¹⁰ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. novembra 2001 o zakoniku Skupnosti o zdravilih za uporabo v humani medicini (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 27, str. 69).

¹¹ Glej sodbo z dne 30. januarja 2020, Dr. Willmar Schwabe (C-524/18, EU:C:2020:60, točka 30).

¹² Glej točko 13 teh sklepnih predlogov.

29. Francoska vlada nasprotno trdi, da se uredbi št. 1307/2013 in 1308/2013 ne moreta uporabiti, ker se prva nanaša na gojenje konoplje in ne njeno trženje, z drugo pa niso zajeti listi in cvetovi konoplje, ampak samo stebila in semena. Vsekakor naj edina upoštevna določba teh uredb, namreč člen 189 Uredbe št. 1308/2013, ne bi nasprotovala ukrepu, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari.

30. Grška vlada je na obravnavi navedla, da CBD ne spada na področje uporabe uredb št. 1307/2013 in 1308/2013. Komisija prav tako poudarja, da je CBD organski kemični proizvod, ki zato ne more spadati v okvir teh uredb.

31. Menim, da uredbi št. 1307/2013 in 1308/2013 ne nasprotujeta temu, da država članica prepove uvoz olja CBD iz druge države članice, če je to olje pridobljeno iz celotne rastline konoplje. Olje CBD namreč po mojem mnenju ne spada med proizvode, za katere se uporabljata uredbi št. 1307/2013 in 1308/2013. Vsekakor s tema uredbama – tudi če bi se uporabljali – državi članici ne bi bilo prepovedano sprejeti ureditve, kot je opisana v točki 27 teh sklepnih predlogov, če je z njo mogoče zagotoviti varovanje zdravja ljudi in če ne presega tega, kar je potrebno za doseganje tega cilja.

32. Spodaj bom preučil možnost uporabe uredb št. 1307/2013 in 1308/2013 ter nato podredno njuno uporabo.

1. Možnost uporabe Uredb št. 1307/2013 in 1308/2013

33. Naj spomnim, da v Uredbi št. 1307/2013 člen 4(1)(d) „kmetijske proizvode“, za katere se uporablja, opredeljuje kot „proizvode iz Priloge I k Pogodbama, z izjemo ribiških proizvodov, ter bombaž“. Enako je v Uredbi št. 1308/2013 v členu 1(1) določeno, da se s to uredbo vzpostavlja skupna ureditev trgov za „kmetijske proizvode, kar pomeni vse proizvode iz Priloge I k Pogodbama, z izjemo ribiških proizvodov in proizvodov iz ribogojstva, kot so opredeljeni v zakonodajnih aktih Unije na področju skupne ureditve trgov za ribiške proizvode in proizvode iz ribogojstva“. V zvezi s konopljo se Priloga I k Pogodbama po eni strani nanaša na tarifno številko 57.01 Bruseljske nomenklature, s katero so zajeti „[k]onoplja (*Cannabis sativa*), surova ali predelana, toda nepredena; konopljeno predivo in odpadki (vključno z odpadki preje in razvlaknjenimi tekstilnimi surovinami)“, in po drugi strani na poglavje 12 Bruseljske nomenklature, s katerim so zajeta „[o]ljna semena in plodovi; razno zrnje, semena in plodovi; industrijske in zdravilne rastline; slama in krma“, vključno s semeni konoplje.

34. Tu se je treba opreti na pojasnjevalne opombe harmoniziranega sistema poimenovanj in šifrskih oznak blaga.¹³ V skladu z ustaljeno sodno prakso so namreč te opombe v precejšnji pomoč pri razlagi obsega različnih tarifnih števil, nimajo pa zavezujočega pravnega učinka.¹⁴ V pojasnjevalni opombi harmoniziranega sistema poimenovanj in šifrskih oznak blaga k tarifni številki 5302 je navedeno, da zajema¹⁵ „1) surovo konopljo, kakršno se dobi z izpuljenjem, odzrnjeno ali neodzrnjeno; 2) namočeno konopljo, katere vlakna, ki so delno ločena od olesenelega dela stebila, se ga še držijo; 3) strto konopljo, se pravi ločeno predivo iz snopov vlaken (tekstilna vlakna), ki včasih presega 2 m dolžine; 4) predivo konoplje, česano ali drugače obdelano za predenje (vendar ne predeno), običajno v obliki svaljkov ali svitkov“.¹⁶

13 Harmonizirani sistem poimenovanj in šifrskih oznak blaga je pripravila Svetovna carinska organizacija in je bil uveden z Mednarodno konvencijo o harmoniziranem sistemu poimenovanj in šifrskih oznak blaga, sklenjeno v Bruslju 14. junija 1983 (glej opombo 4 teh sklepnih predlogov).

14 Glej sodbi z dne 9. februarja 2017, Madaus (C-441/15, EU:C:2017:103, točka 38), in z dne 13. septembra 2018, Vision Research Europe (C-372/17, EU:C:2018:708, točka 23).

15 Poleg prediva in odpadkov konoplje, ki izhajajo iz trenja in česanja, za katere pa tu ne gre.

16 Pojasnjujem, da namakanje konoplje pomeni, da se iz nje pridobijo vlakna, tako da se uniči gumasta snov, ki jih obkroža. Trenje konoplje je sestavljeno, po namakanju in sušenju, iz ločevanja olesenelega dela, da bi se pridobilo predivo. Oleseni del rastline je oleseni notranji del stebel konoplje, ki ostane po tem, ko se iz njih odstrani predivo.

35. Olje CBD, za katero gre v obravnavani zadevi, se pridobiva iz rastline konoplje z dodajanjem ogljikovega dioksida pod visokim pritiskom in pri nizki temperaturi. Olja CBD zato ni mogoče šteti za surovo konopljo, saj je ta opredeljena kot konoplja, „kakršna se dobi z izpuljenjem“. Prav tako ga ni mogoče šteti za namočeno ali strto konopljo ali za predivo, ker proces ekstrakcije CBD ne vsebuje ločitve vlaken od preostanka rastline.

36. Olje CBD tako ni proizvod iz Priloge I k Pogodbama. Iz tega izhaja, da olje CBD ne spada na področje uporabe uredb št. 1307/2013 in 1308/2013, ker člen 4(1)(d) Uredbe št. 1307/2013 in člen 1(1) Uredbe 1308/2013 določata, da se uporabljata za „proizvode iz Priloge I k Pogodbama“.

37. V podporo temu sklepu poudarjam, prvič, da razen za bombaž, ki je izrecno omenjen v členu 4(1)(d) Uredbe št. 1307/2013, ne v tej določbi ne v členu 1 Uredbe 1308/2013 ni navedeno, da se uporabljata za *druge proizvode kot tiste iz Priloge I k Pogodbama*. Z izrecno vključitvijo bombaža v člen 4(1)(d) Uredbe št. 1307/2013 in izrecno izključitvijo ribiških proizvodov in proizvodov iz ribogojstva, od katerih so nekateri vendarle zajeti v Prilogi I k Pogodbama, iz člena 4(1)(d) Uredbe št. 1307/2013 in člena 1(1) Uredbe 1308/2013 je potrjeno, da je sklicevanje na proizvode iz Priloge I k Pogodbama taksativno.

38. Drugič, opozarjam, da se Priloga I k Uredbi št. 1308/2013, v kateri so glede na člen 1(2) te uredbe naštet *„proizvodi iz Priloge I k Pogodbama“*, glede konoplje sklicuje na tarifno številko 5302 in tarifno podštevilo 1207 99 91 kombinirane nomenklature, ki ustrezata tarifnima številka Bruseljske nomenklature iz Priloge I k Pogodbama. Priloga I k Uredbi št. 1308/2013 se v zvezi s konopljo torej ne nanaša na nobeno tarifno številko, ki ni navedena že v Prilogi I k Pogodbama. Natančneje, Priloga I k Uredbi št. 1308/2013 se ne nanaša ne na olje CBD ne na CBD.

39. Tretjič, ni mogoče šteti, da olje CBD spada na področje uporabe uredb št. 1307/2013 in 1308/2013 kot proizvod prve stopnje predelave konoplje v smislu člena 38(1) PDEU.

40. V zvezi s tem opozarjam, da člen 38(1) PDEU opredeljuje „kmetijske proizvode“ kot „rastlinske, živinorejske in ribiške proizvode ter proizvode prve stopnje predelave teh proizvodov“. V skladu s sodno prakso pojem „prva stopnja predelave“ pomeni očitno ekonomsko soodvisnost med osnovnimi proizvodi in proizvodi, ki so rezultat proizvodnega procesa, ne glede na število postopkov, ki ga ta zajema.¹⁷ Vendar je v členu 38(3) PDEU podana druga opredelitev kmetijskih proizvodov. V skladu s to določbo so kmetijski proizvodi proizvodi iz Priloge I k Pogodbama. Vendar je iz sodne prakse razvidno, da sta ti opredelitvi ena sama opredelitev, tako da proizvoda, ki ustreza opredelitvi kmetijskega proizvoda iz člena 38(1) PDEU, pa ni naštet v Prilogi I k Pogodbama, ni mogoče šteti za kmetijski proizvod¹⁸ in tako zanj ne more veljati med drugim člen 43 PDEU, ki je pravna podlaga za uredbe o vzpostavitvi skupne ureditve trgov. Povedano drugače, seznam iz Priloge I k Pogodbama je taksativen.

41. Vendar po eni strani dvomim, da je mogoče olje CBD šteti za proizvod prve stopnje predelave konoplje. V zvezi s tem se je treba navezati na stališča grške vlade in Komisije, da olje CBD, ki je pridobljeno iz rastline konoplje po zapletenem in dragem postopku, ni „[neposredno povezano]“ s to rastlino, kot je zahtevano s členom 38(1) PDEU.

42. Po drugi strani olje CBD tudi pod predpostavko, da ga je mogoče šteti za proizvod prve stopnje predelave konoplje, še vedno ne bi spadalo na področje uporabe uredb št. 1307/2013 in 1308/2013.

¹⁷ Glej sodbo z dne 29. maja 1974, König (185/73, EU:C:1974:61, točka 13).

¹⁸ Glej sodbe z dne 14. decembra 1962, Komisija/Luksemburg in Belgija (2/62 in 3/62, EU:C:1962:45, str. 830); z dne 25. marca 1981, Coöperatieve Stremsel- en Kleurselabriek/Komisija (61/80, EU:C:1981:75, točke od 19 do 21), in z dne 29. februarja 1984, Cilfit in drugi (77/83, EU:C:1984:91, točki 11 in 12). Glej v zvezi s tem Bianchi, D., *Jurisclasseur Europe Traité*, zvezek št. 1310, oktober 2014 (odstavek 9).

43. Za to, da bi olje CBD spadalo na področje uporabe teh uredb, namreč to, da bi ga bilo mogoče opredeliti kot proizvod prve stopnje predelave v smislu člena 38(1) PDEU, ne zadostuje. Kot sem navedel v točkah od 36 do 38 zgoraj, je namreč z uredbama št. 1307/2013 in 1308/2013 izrecno določeno, da se ne uporabljata za kmetijske proizvode v smislu člena 38(1) PDEU, vključno s proizvodi prve stopnje predelave, ampak zgolj za kmetijske proizvode iz *Priloge I k Pogodbama*. Taka razlaga bi bila v nasprotju s sodno prakso o taksativnosti seznama iz Priloge I k Pogodbama, navedeno v točki 40 teh sklepnih predlogov.

44. Prav tako ni mogoče šteti, da olje CBD spada na področje uporabe uredb št. 1307/2013 in 1308/2013 kot proizvod prve stopnje predelave *proizvoda iz Priloge I k Pogodbama*, namreč surove konoplje. Taka razlaga bi bila v nasprotju z isto sodno prakso.

45. Iz tega sklepam, da olje CBD ne spada na področje uporabe uredb št. 1307/2013 in 1308/2013. Če pa bo Sodišče menilo, da se uredbi št. 1307/2013 in 1308/2013 za olje CBS lahko uporabita, bom zdaj ugotovil, ali nasprotujeta ureditvi, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari.

2. Uporaba uredb št. 1307/2013 in 1308/2013

46. Kot je bilo navedeno v točki 31 zgoraj, uredbi št. 1307/2013 in 1308/2013 tudi pod predpostavko, da se uporabljata za olje konoplje, po mojem mnenju ne bi nasprotovali temu, da država članica sprejme ureditev, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, če je z njo mogoče zagotoviti varovanje zdravja ljudi in če ne presega tega, kar je potrebno za doseganje tega cilja.

47. V skladu z ustaljeno sodno prakso imajo države članice namreč v okviru skupne kmetijske politike, ki spada na področje deljene pristojnosti med Unijo in državami članicami, zakonodajno pristojnost, zaradi katere lahko izvajajo svojo pristojnost, kolikor Unija ne izvaja svoje. Zato se morajo države članice – če obstaja uredba o skupni ureditvi trgov na določenem področju – vzdržati vsakršnih ukrepov, ki bi od nje odstopali ali jo kršili ali ovirali njeno dobro delovanje. Vendar vzpostavitev skupne ureditve trgov državam članicam ne preprečuje, da uporabijo nacionalna pravila, ki uresničujejo cilj v splošnem interesu, ki ni eden izmed tistih, ki jih zajema ta skupna ureditev trgov, čeprav imajo ta pravila lahko vpliv na delovanje notranjega trga v zadevnem sektorju.¹⁹

48. V obravnavani zadevi menim, da nacionalna ureditev, ki prepoveduje uvoz olja CBD iz druge države članice, kadar je to olje pridobljeno iz celotne rastline, ne odstopa od nobene od določb uredb št. 1307/2013 in 1308/2013, ki se nanašajo na konopljo, prav tako pa v te določbe ne posega.

49. Člen 32(6) Uredbe št. 1307/2013, na katerega se sklicuje predložitveno sodišče, namreč določa, da se površine, ki se uporabljajo za proizvodnjo konoplje, ne štejejo za upravičene hektare in torej ne morejo voditi do neposrednih plačil kmetom, če vsebnost THC pri uporabljenih sortah presega 0,2 %. S členom 32(6) Uredbe št. 1307/2013 je torej obravnavano gojenje konoplje, ne pa njen uvoz iz druge države članice, za kar gre v obravnavani zadevi. Prav tako ni upošteven člen 35(3) te uredbe, ki ga prav tako omenja predložitveno sodišče, ker se s to določbo zgolj pooblašča Komisija za sprejemanje delegiranih aktov, namenjenih med drugim določitvi postopka za preverjanje vsebnosti THC, določene v členu 32(6) te uredbe. V Uredbi št. 1308/2013 pa gre – čeprav je z njenim členom 189(1), na katerega se prav tako sklicuje predložitveno sodišče, prepovedan uvoz surove konoplje, če je vsebnost THC v njej višja od 0,20 % – za uvoz konoplje „v Unijo“ iz tretje države in ne za uvoz konoplje iz druge države članice. Člen 189 Uredbe št. 1308/2013 poleg tega spada v del III te uredbe, naslovljen „Trgovina s tretjimi državami“, in ne v njen del II, naslovljen „Notranji trg“.

¹⁹ Glej sodbi z dne 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association in drugi (C-333/14, EU:C:2015:845, točki 19 in 26), in z dne 13. novembra 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, točke od 28 do 30).

50. Vendar bi bilo mogoče šteti, da nacionalna ureditev, s katero je prepovedan uvoz olja CBD iz druge države članice, če je to olje pridobljeno iz celotne rastline, v smislu sodne prakse, navedene v točki 47 zgoraj, ovira dobro delovanje skupne ureditve trgov v sektorju konoplje, ki je urejeno z Uredbo št. 1308/2013. V skladu z ustaljeno sodno prakso so namreč določbe Pogodbe o prepovedi količinskih omejitev ali ukrepov z enakim učinkom sestavni del skupne ureditve trgov v zadevnem sektorju.²⁰ Vse ukrepe države članice, ki bi lahko neposredno ali posredno, dejansko ali potencialno ovirali trgovino v Uniji, pa je treba šteti za ukrepe z enakim učinkom kot količinske omejitve v smislu člena 34 PDEU.²¹ Zato je nacionalno ureditev, s katero je prepovedan uvoz olja CBD, če je pridobljeno iz celotne rastline konoplje, zlasti iz njenih listov in cvetov, treba šteti za ukrep z enakim učinkom v smislu člena 34 PDEU. Taka ureditev namreč onemogoča uvoz olja CBD v Francijo, ker je, kot je na obravnavi navedla francoska vlada, tehnično zelo težko in gospodarsko nevzdržno proizvajati CBD iz vlaken in semen konoplje.

51. Pojasnujem, da je po mojem mnenju Unija *izčrpno* izvajala svojo pristojnost na področju prostega pretoka proizvodov, zajetih z Uredbo št. 1308/2013.²² V zvezi s tem ni pomembno, da z nobeno določbo Uredbe št. 1308/2013 niso izrecno prepovedane količinske omejitve in ukrepi z enakim učinkom, ker je taka prepoved *tudi ob neobstoju izrecne določbe* sestavni del uredbe o skupni ureditvi trgov v zadevnem sektorju.²³ Prav tako ni pomembno, da je s členom 189(2) Uredbe št. 1308/2013 državam članicam dovoljeno sprejeti „bolj omejevalna pravila“, kot so določena v odstavku 1 tega člena in opisana v točki 49 teh sklepnih predlogov. Člen 189(2) Uredbe št. 1308/2013 namreč določa, da morajo taka pravila sprejeti države članice „skladno s Pogodbo [DEU]“, torej med drugim s členom 34 PDEU. Zato člena 189(2) Uredbe št. 1308/2013 po mojem mnenju ni mogoče razlagati tako, da je z njim državi članici dovoljeno prepovedati uvoz olja konoplje *iz druge države članice*.

52. Zato iz sodne prakse, navedene v točki 47 zgoraj, izhaja, da je z Uredbo št. 1308/2013 državam članicam prepovedano sprejeti ureditev, s katero je prepovedan uvoz olja CBD iz druge države članice, če je to olje pridobljeno iz celotne rastline, razen če se s to ureditvijo ne uresničuje cilj v splošnem interesu, ki ni eden izmed tistih, ki jih zajema ta uredba.

53. V zvezi s tem je francoska vlada navedla, da z odlokom z dne 22. avgusta 1990 sledi cilju varovanja zdravja in življenja ljudi.

54. Vendar po mojem mnenju ni mogoče šteti, da so tveganja za zdravje ljudi, ki jih pomenijo ali bi jih lahko pomenile konoplja in snovi, ki so iz nje pridobljene, *izčrpno* zajeta z Uredbo št. 1308/2013.²⁴

55. Iz sodbe z dne 16. januarja 2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, točki 34 in 35), sicer izhaja, da so tveganja za zdravje ljudi, ki jih prinaša uporaba prepovedanih drog, bila upoštevana v okviru skupne ureditve trgov v sektorju konoplje. Zato bi bilo mogoče šteti, da so bila tveganja, ki jih pomeni konoplja za zdravje ljudi, *izčrpno* upoštevana z Uredbo št. 1308/2013, pa naj gre za tveganja, ki jih pomeni THC ali, odvisno od okoliščin primera, tveganja, ki jih pomeni CBD.

20 Glej sodbo z dne 22. maja 2003, Freskot (C-355/00, EU:C:2003:298, točka 38). Glej tudi sodbo z dne 3. marca 2011, Kakavetsos-Fragkopoulou (C-161/09, EU:C:2011:110, točka 27), in sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Kakavetsos-Fragkopoulou (C-161/09, EU:C:2010:531, točka 34).

21 Glej sodbe z dne 11. julija 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, točka 5); z dne 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association in drugi (C-333/14, EU:C:2015:845, točka 31), in z dne 27. oktobra 2016, Audace in drugi (C-114/15, EU:C:2016:813, točka 66).

22 Glej po analogiji sodbo z dne 13. novembra 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, točke od 42 do 45).

23 Glej sodbo z dne 29. novembra 1978, Redmond (83/78, EU:C:1978:214, točke od 52 do 55).

24 Glej po analogiji sodbo z dne 13. novembra 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, točke od 46 do 53).

56. Vendar opozarjam, da se Uredba št. 1308/2013 drugače kot prva in druga uvodna izjava Uredbe (EGS) št. 1430/82²⁵, za katero je šlo v sodbi, navedeni v prejšnji točki, v zvezi z gojenjem konoplje ne sklicuje izrecno na varovanje zdravja ljudi. V uvodni izjavi 154 Uredbe št. 1308/2013 je namreč navedeno, da je največja vsebnost THC za konopljo, ki se uvaža v Unijo, določena, „[d]a bi preprečili motnje na trgu [...], ki bi jih povzročili prepovedani pridelki“.²⁶

57. Prav tako poudarjam, da se lahko za konopljo in zlasti CBD, ki je iz nje pridobljen, uporabljajo drugi akti prava Unije, katerih cilj je varovanje zdravja ljudi.

58. Tako je iz stališč C. A. in Komisije razvidno, da se CBD uporablja v kozmetičnih izdelkih, ki jih je mogoče dati na trg le, če odgovorna oseba jamči, da so varni za zdravje ljudi, in sestavi poročilo o njihovi varnosti. Če je proizvod nevaren za zdravje ljudi, mora ta oseba o tem nemudoma obvestiti pristojne nacionalne organe.²⁷

59. Iz stališč C. A., grške vlade in Komisije je razvidno tudi, da bi bilo mogoče CBD šteti za novo živilo v smislu člena 3 Uredbe (EU) 2015/2283.²⁸ Komisiji je bila dejansko predložena vloga v tem smislu. Trenutno je v obravnavi. Če bi bil CBD novo živilo v smislu Uredbe 2015/2283, bi njegovo dajanje v promet morala odobriti Komisija in bi moral biti vpisan na seznam Unije z odobrenimi novimi živili, kar je mogoče le, če to živilo „na podlagi razpoložljivih znanstvenih dokazov ne ogroža zdravja ljudi“.²⁹

60. Nazadnje, zdravilo na podlagi CBD je bilo pred kratkim predmet sklepa Komisije o odobritvi dajanja na trg³⁰ na podlagi člena 10(2) Uredbe (ES) št. 726/2004.³¹

61. Tveganja za zdravje ljudi, ki jih pomenijo konoplja in snovi, ki so iz nje pridobljene, torej z Uredbo št. 1308/2013 niso *izčrpno* zajeta. Iz tega izhaja, da država članica sme sprejeti ureditev, katere cilj je varovanje zdravja ljudi zoper tveganja, ki jih pomeni CBD, če je, kot je zahtevano s sodno prakso,³² s to ureditvijo mogoče zagotoviti doseganje takega cilja in če ne presega tega, kar je potrebno za doseganje tega cilja. Preučitev potrebe in sorazmernosti take nacionalne ureditve bo opravljena spodaj v okviru dela C.

C. Razlaga členov 34 in 36 PDEU

62. Spodaj bom preučil, ali člena 34 in 36 PDEU nasprotujeta temu, da država članica prepove uvoz olja CBD iz druge države članice, če je to olje pridobljeno iz celotne rastline konoplje, ker je cilj take ureditve varovanje zdravja in življenja ljudi. Predhodno bo treba tudi ugotoviti, ali se člena 34 in 36 PDEU lahko uporabljata za nacionalno ureditev o olju CBD, ali pa gre, ker je treba to olje šteti za prepovedano drogo in ker se ne uporablja v medicinske ali znanstvene namene, za blago, ki „ni v prometu“.

25 Uredba Sveta z dne 18. maja 1982, ki predvideva omejitve pri uvozu konoplje in njenih semen in spreminja Uredbo (EGS) št. 1308/70 glede konoplje (UL 1982, L 162, str. 27). V prvi uvodni izjavi Uredbe št. 1430/82 je navedeno, da „povečana uporaba prepovedanih drog v Skupnosti lahko ogrozi zdravje ljudi“. V drugi uvodni izjavi te uredbe je navedeno, da morata biti pomoč, dodeljena za konopljo, in uvoz konoplje v Unijo omejena na „sorte, ki zagotavljajo primerna jamstva za zdravje ljudi“.

26 Isto velja za sklep z dne 11. julija 2008, Babanov (C-207/08, neobjavljen, EU:C:2008:407, točke od 28 do 30), v katerem se Sodišče v zvezi z najvišjim pragom THC ne sklicuje na cilj varovanja zdravja ljudi, ampak zgolj na „tveganja, da se nezakoniti nasadi skrivajo med zakonitimi“.

27 Te obveznosti so določene v členu 3 oziroma členu 5(1) Uredbe (ES) št. 1223/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o kozmetičnih izdelkih (UL 2009, L 342, str. 59), v členu 10 in v Prilogi I k tej uredbi ter v členu 5(2), drugi pododstavek, te uredbe.

28 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o novih živilih, spremembi Uredbe (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 258/97 Evropskega parlamenta in Sveta ter Uredbe Komisije (ES) št. 1852/2001 (UL 2015, L 327, str. 1).

29 Člen 6 in člen 7(a) Uredbe 2015/2283.

30 Izvedbeni sklep Komisije z dne 19. septembra 2019 o odobritvi dajanja na trg zdravila sirote za uporabo ljudi „Epidyolex – cannabidiol“ na podlagi Uredbe [št. 726/2004] (COM(2019) 6893 (final)).

31 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o postopkih Skupnosti za pridobitev dovoljenja za promet in nadzor zdravil za humano in veterinarsko uporabo ter o ustanovitvi Evropske agencije za zdravila (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 34, str. 229).

32 Glej sodbo z dne 13. novembra 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, točki 56 in 57).

63. B. S. trdi, da cigarete Kanavape ni mogoče šteti za prepovedano drogo ter da se zanjo uporabljata člena 34 in 36 PDEU. Ta člena naj bi nasprotovala ureditvi, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, s katero se omejuje uvoz cigaret Kanavape, čeprav ni bilo dokazano nikakršno tveganje za zdravje. C. A. prav tako meni, da tekočine za elektronske cigarete, ki vsebujejo CBD, spadajo v okvir členov 34 in 36 PDEU, ki nasprotujeta odloku z dne 22. avgusta 1990. Grška vlada meni, da ta odlok ni skladen s členoma 34 in 36 PDEU.

64. Francoska vlada nasprotno trdi, da bi bil odlok z dne 22. avgusta 1990, tudi če se predpostavi, da je v nasprotju s členom 34 PDEU, upravičen z varovanjem zdravja ljudi v smislu člena 36 PDEU, ker je z njim med drugim prepovedan uvoz zgolj listov in cvetov konoplje in ne celotne rastline, kar je skladno z mednarodnimi zavezami Francoske republike.

65. Komisija meni, da je člena 34 in 36 PDEU mogoče uporabiti za CBD. Meni, da člen 34 PDEU nasprotuje ureditvi, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, da pa mora predložitveno sodišče preveriti, ali je ta ureditev primerna za varovanje zdravja in življenja oseb in ali je sorazmerna v smislu člena 36 PDEU.

66. Najprej navajam, da je člena 34 in 36 PDEU mogoče uporabiti ter da nasprotujeta ureditvi, kot je opisana v točki 62 teh sklepnih predlogov, ker olje CBD očitno nima psihotropnih učinkov in ker se z ureditvijo iz postopka v glavni stvari torej ne more zagotoviti varovanje zdravja ljudi. Vendar se bo moralo predložitveno sodišče prepričati, da uporaba olja CBD ne povzroča nobenih tveganj, ki bi lahko imela škodljive učinke – med drugim učinke, *ki niso psihotropni* – in, če obstaja kako tako tveganje, da ureditev iz postopka v glavni stvari ne presega tega, kar je potrebno za varovanje zdravja ljudi.

67. Spodaj se bom torej posvetil najprej možnosti uporabe in nato uporabi členov 34 in 36 PDEU.

1. Možnost uporabe členov 34 in 36 PDEU

68. Iz sodne prakse izhaja, da je glede na splošno priznano škodljivost prepovedanih drog trgovanje z njimi prepovedano v vseh državah članicah, razen strogo nadzorovanega trgovanja za uporabo v medicinske in znanstvene namene.³³ Zato prepovedane droge, ki, kot kanabis, ki se prodaja v kavarnah z marihuano, ne spadajo v okvir, ki ga pristojni organi strogo nadzorujejo zaradi njihove uporabe v medicinske in znanstvene namene, niso deležne prostega pretoka blaga.³⁴ Nasprotno prepovedane droge, kot je diamorfin, derivat opija, ki se uporablja kot zdravilo proti bolečinam pri zdravljenju, spadajo v ta okvir, za katerega velja prosti pretok blaga.³⁵

³³ Glej sodbo z dne 16. decembra 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, točka 36).

³⁴ Glej sodbo z dne 16. decembra 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, točke 31, 42 in 54). Pojasnujem, da čeprav Kraljevina Nizozemska izvaja politiko tolerance glede prodaje kanabisa (v strogo omejenih količinah), je ta v tej državi članici še vedno prepovedan (sodba z dne 16. decembra 2010, Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, točke 12, 13 in 43). Glej tudi sodbe z dne 5. februarja 1981, Horvath (50/80, EU:C:1981:34, točke od 10 do 13); z dne 26. oktobra 1982, Wolf (221/81, EU:C:1982:363, točke od 8 do 13 in 16); z dne 26. oktobra 1982, Einberger (240/81, EU:C:1982:364, točke od 8 do 13 in 16); z dne 28. februarja 1984, Einberger (294/82, EU:C:1984:81, točke 14, 15 in 22); z dne 5. julija 1988, Mol (269/86, EU:C:1988:359, točke 15, 16 in 21), in z dne 5. julija 1988, Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:360, točke 17, 18 in 23). Glej nazadnje Van Cleynenbreugel, P., *Droit matériel de l'Union européenne. Libertés de circulation et marché intérieur*, Larcier, Bruselj, 2017 (str. 55).

³⁵ Glej sodbo z dne 28. marca 1995, Evans Medical in Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1995:84, točka 20). Poudarjam, da je bil diamorfin v tej zadevi uvožen *zaradi medicinske uporabe* in da je bil njegov uvoz zato zakonit (sodba z dne 28. marca 1995, Evans Medical in Macfarlan Smith, C-324/93, EU:C:1995:84, točke 4, 20 in 37). Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Josemans (C-137/09, EU:C:2010:433, točki 85 in 86), v katerih je navedeno, da „[v] skladu s predpisi o notranjem trgu ne spadajo vse prepovedane droge v isto kategorijo. Gre za razliko, ki se ne nanaša na naravo blaga, temveč na njegovo končno uporabo. Tako v skladu z ustaljeno sodno prakso prepovedane droge, ki se uporabljajo v medicini ali znanosti, spadajo na področje uporabe predpisov o notranjem trgu. Vendar to ne velja za prepovedane droge, ki se nezakonito uvozijo ali so namenjene za nezakonite namene“. Glej nazadnje Blumann, C., „Le champ d'application du marché intérieur“, v Blumann, C. (ur.), *Introduction au marché intérieur. Libre circulation des marchandises*, Éditions de l'université de Bruxelles, Bruselj, 2015 (točka 70).

69. Olje CBD iz postopka v glavni stvari ne spada v okvir, ki ga zaradi njegove uporabe v medicinske in znanstvene namene pristojni organi strogo nadzorujejo. Če bi bilo treba olje CBD šteti za prepovedano drogo, zato ne bi spadalo na področje uporabe členov 34 in 36 PDEU.

70. Menim, da ne gre za to.

71. V zvezi s tem poudarjam, da je iz stališč C. A. in Komisije razvidno, da v francoskem pravu CBD – drugače kot THC – ni opredeljen kot prepovedana droga.

72. Prav tako opozarjam, da se, čeprav je Sodišče dvakrat razsodilo, da proizvodi na podlagi kanabisa ne spadajo na področje uporabe pravil o prostem pretoku blaga, nobena od teh zadev ni nanašala na CBD. V prvi zadevi je šlo za hašiš, koncentrat smole kanabisa,³⁶ v drugi zadevi pa za kanabis, ki je naprodaj v nizozemskih kavarnah z marihuano, ki je torej zagotovo imel visoko vsebnost THC.³⁷

73. Nazadnje ugotavljam, da se CBD ne šteje za prepovedano drogo v mednarodnih konvencijah, katerih pogodbenice so države članice, namreč v Enotni konvenciji Združenih narodov o mamilih, sklenjeni v New Yorku 30. marca 1961, spremenjeni s Protokolom iz leta 1972 o spremembah in dopolnitvah Enotne konvencije iz leta 1961 (v nadaljevanju: Enotna konvencija),³⁸ in Konvenciji Združenih narodov o psihotropnih snoveh, sklenjeni na Dunaju 21. februarja 1971 (v nadaljevanju: Konvencija o psihotropnih snoveh).³⁹

74. V členu 1(1)(j) Enotne konvencije so namreč kot „mamilo“ opredeljene vse snovi iz tabel I in II, priloženih k tej konvenciji. V tabeli I, priloženi k Enotni konvenciji, je ta vnos: „Kanabis, smola kanabisa, ekstrakti in tinkture kanabisa“. Res je, da bi bilo mogoče CBD šteti za „ekstrakt kanabisa“, ker se v glavnem pridobiva iz listov in cvetov kanabisa⁴⁰ in da člen 1(1)(b) Enotne konvencije določa, da „izraz ‚kanabis‘ označuje cvetne in sadne vršičke rastline konoplje (z izjemo semen in listov, ki vršičkov nimajo)“. Vendar po eni strani iz člena 28(2) Enotne konvencije izhaja, da se ta ne uporablja za gojenje rastline konoplje „izključno za industrijske namene (vlakna in semena) ali hortikulture namene“, po drugi strani pa je iz komentarjev k Enotni konvenciji, ki so jih objavili Združeni narodi,⁴¹ razvidno, da je gojenje te rastline „za vse druge namene [kot je proizvodnja konoplje in smole konoplje] in ne zgolj za [industrijske ali hortikulture] namene“ ne spada v sistem nadzora, določen s členom 23 te konvencije. Povedano drugače, gojenje rastline konoplje ni podvrženo nadzoru, razen če je njegov namen proizvodnja prepovedane droge. Vendar Konvencija o psihotropnih snoveh, čeprav šteje za psihotropno snov THC,⁴² za psihotropno snov ne šteje CBD.

75. Nazadnje opozarjam, da je Svetovna zdravstvena organizacija priporočila Združenim narodom, naj spremenijo tabelo I, priloženo k Enotni konvenciji, tako da bi bilo pojasnjeno, da CBD ni mamilo, po eni strani s tem, da bi se v tej tabeli opustilo sklicevanje na „ekstrakte in tinkture kanabisa“, in po drugi strani s tem, da bi se vstavila opomba z navedbo, da „pripravki, ki vsebujejo pretežno [CBD] in

36 Sodba z dne 5. julija 1988, Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:360, točka 17).

37 Sodba z dne 16. decembra 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, točka 36).

38 *Recueil des traités des Nations unies*, zv. 520, št. 7515.

39 *Recueil des traités des Nations unies*, zv. 1019, št. 14956. V zvezi s tem pojasnujem, da po mojem vedenju z nobenim besedilom prava Unije ni opredeljeno, kaj je „prepovedana droga“ ali „mamilo“. Tako člen 1(1)(a) Okvirnega sklepa Sveta 2004/757/PNZ z dne 25. oktobra 2004 o opredelitvi minimalnih določb glede elementov kaznivih dejanj in kazni na področju nedovoljenega prometa s prepovedanimi drogami (UL 2004, L 335, str. 8) kot člen 71(1) Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 9) se v zvezi s tem sklicujeta na Enotno konvencijo in na Konvencijo o psihotropnih snoveh. Zato menim, da je se je treba za ugotovitev, ali je treba CBD šteti za prepovedano drogo, opreti na ti mednarodni konvenciji. Poleg tega pripominjam, da Sodišče v sodbi z dne 5. julija 1988, Mol (269/86, EU:C:1988:359, točki 24 in 25), ugotavlja, da se v Konvenciji o psihotropnih snoveh amfetamini štejejo za psihotropne snovi, in da v sodbi z dne 5. julija 1988, Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:360, točki 3 in 25), navaja, da se na podlagi Enotne konvencije proizvodi, ki temeljijo na indijski konoplji, kot je hašiš, štejejo za prepovedane droge.

40 Glej točko 2.2 okrožnice z dne 23. julija 2018, navedene v točki 11 teh sklepnih predlogov.

41 Združeni narodi (ur.), „Commentaires sur la convention unique sur les stupéfiants de 1961“, New York, 1975. Glej komentar člena 28 te konvencije.

42 Člen 1(e) Konvencije o psihotropnih snoveh in tabela I, ki ji je priložena.

katerih vsebnost [THC] ne presega 0,20 %, niso predmet mednarodnega nadzora“.⁴³ Okoliščina, ki jo je francoska vlada omenila na obravnavi, da Enotna konvencija še ni bila spremenjena v skladu s priporočilom Svetovne zdravstvene organizacije, po mojem mnenju ne pomeni, da je treba CBD šteti za mamilo v smislu te konvencije, ker trenutno ni med psihotropnimi snovmi, naštetimi v Konvenciji o psihotropnih snoveh.

76. Iz tega izhaja, da olje CBD spada na področje uporabe členov 34 in 36 PDEU.

2. Uporaba členov 34 in 36 PDEU

77. Iz točke 50 teh sklepnih predlogov izhaja, da je treba nacionalno ureditev, s katero je, kot s to iz postopka v glavni stvari, prepovedan uvoz olja CBD, če je pridobljeno iz celotne rastline konoplje, šteti za ukrep z enakim učinkom v smislu člena 34 PDEU.

78. Vendar je nacionalni ukrep, s katerim je omejen prosti pretok blaga, mogoče utemeljiti med drugim z razlogi varovanja zdravja in življenja ljudi v smislu člena 36 PDEU. V zvezi s tem opozarjam, da čeprav morajo države članice odločiti o ravni varovanja zdravja in življenja ljudi, ki jo želijo zagotoviti, je dejstvo, da je ureditev, ki lahko omeji temeljno svobodo, zagotovljeno s Pogodbo DEU, kot je prosti pretok blaga, mogoče utemeljiti z razlogi varovanja zdravja in življenja ljudi v smislu člena 36 PDEU, le če je ta ukrep primeren za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in ne presega tega, kar je potrebno, da bi bil dosežen.⁴⁴

79. Francoska vlada trdi, da je odlok z dne 22. avgusta 1990 utemeljen z razlogi varovanja zdravja ljudi iz člena 36 PDEU. Navaja, da se, čeprav trenutno ni dokazano, da je CBD strupen ali nevaren, v nedavnih znanstvenih študijah, ki so povzete v študiji iz leta 2018 pariškega Centre d'évaluation et d'information sur la pharmacodépendance et l'addictovigilance (center za evalvacijo in informacije o odvisnosti od zdravil ter čuječnosti v zvezi z odvisnostjo), poudarjajo nekateri nezaželeni učinki CBD, kot so zaspanost, letargija, ataksija, psihiatrične težave ali poškodbe jeter. Ob taki znanstveni negotovosti glede škodljivosti CBD naj bi bilo po mnenju francoske vlade z načelom previdnosti državam članicam dovoljeno sprejeti ureditev, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari.

80. V obravnavani zadevi je po eni strani iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da glede na trenutna znanstvena spoznanja CBD nima psihotropnih učinkov, kar je potrjeno z okoliščino, navedeno v točkah 74 in 75 teh sklepnih predlogov, da CBD ni zajeta s Konvencijo o psihotropnih snoveh. Po drugi strani ugotavljam, da Komisija nasprotuje trditvam francoske vlade, da naj bi obstajalo tveganje, da ima olje CBD škodljive učinke, ki niso psihotropni.

81. Vendar francoska vlada trdi, da se sklicuje na načelo previdnosti, da bi prepovedala uvoz olja CBD.

82. V skladu s sodno prakso lahko, če obstaja znanstvena negotovost glede obstoja ali obsega dejanskega tveganja za javno zdravje, lahko država članica na podlagi previdnostnega načela sprejme varstvene ukrepe, ne da bi ji bilo treba čakati, da se resničnost in resnost tveganja v celoti dokažeta. V zvezi s tem je treba za pravilno uporabo previdnostnega načela, prvič, opredeliti mogoče negativne posledice zadevnih snovi ali živil za zdravje, in drugič, podati celovito oceno nevarnosti za zdravje, ki temelji na najzanesljivejših razpoložljivih znanstvenih podatkih in najnovejših mednarodnih raziskavah.⁴⁵

⁴³ Dopis, ki ga je generalni sekretar Svetovne zdravstvene organizacije poslal generalnemu sekretarju Združenih narodov, z dne 24. januarja 2019.

⁴⁴ Glej sodbe z dne 8. junija 2017, Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, točki 82 in 83); z dne 3. julija 2019, Delfarma (C-387/18, EU:C:2019:556, točka 29), in z dne 18. septembra 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, točke 67, 69 in 71).

⁴⁵ Glej sodbi z dne 28. januarja 2010, Komisija/Francoska republika (C-333/08, EU:C:2010:44, točki 91 in 92), in z dne 19. januarja 2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, točki 56 in 60).

83. Glede na informacije, predložene Sodišču, pa menim, da je težko šteti, da je francoska vlada jasno opredelila škodljive učinke, predvsem psihotropne, ki jih pomeni uporaba olja CBD v elektronskih cigaretah, še manj pa je izčrpno ocenila tveganje za zdravje na podlagi najzanesljivejših dostopnih znanstvenih podatkov in najnovejših rezultatov mednarodnih raziskav.

84. Vendar bo moralo predložitveno sodišče glede na majhen obseg natančnih informacij, predloženih Sodišču, preveriti, ali uporaba olja CBD v elektronskih cigaretah pomeni tveganje za zdravje ljudi in zlasti ali ima olje CBD škodljive učinke, ki niso psihotropni. Če je tako, bo moralo to sodišče tudi ugotoviti, ali odlok z dne 22. avgusta 1990 presega to, kar je potrebno za varovanje zdravja ljudi, ker je s tem odlokom enostavno jasno prepovedan uvoz olja CBD, pridobljenega iz listov in cvetov konoplje, čeprav bi bilo morda mogoče določiti največjo vsebnost CBD, tako kot je določen prag 0,20 % za THC.

85. Iz tega sklepam, da člena 34 in 36 PDEU nasprotujeta ureditvi, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, s katero je prepovedan uvoz olja CBD, če je pridobljeno iz celotne rastline konoplje, ker glede na trenutna znanstvena spoznanja ni dokazano, da ima olje CBD psihotropne učinke. Vendar se bo moralo predložitveno sodišče prepričati, da ni bilo ugotovljeno nobeno tveganje, povezano med drugim s psihotropnimi učinki CBD, in da ni bilo predmet izčrpane znanstvene ocene, če pa bo ugotovilo, da obstajata tako tveganje in ocena, se bo moralo prepričati, ali je mogoče sprejeti alternativni ukrep, ki je manj omejujoč za prosti pretok blaga, kakršen je določitev največje vrednosti CBD.

IV. Predlog

86. Ob upoštevanju zgoraj navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanje, ki mu ga je predložilo cour d'appel d'Aix-en-Provence (pritožbeno sodišče v Aix-en-Provence, Francija), odgovori:

1. Za olje kanabidiola se ne uporablja ne Uredba (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 ne Uredba (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007.
2. Člena 34 in 36 PDEU nasprotujeta temu, da država članica prepove uvoz olja kanabidiola iz druge države članice, če je pridobljeno iz celotne rastline konoplje in ne zgolj iz njenih vlaken in semen, ker glede na trenutna znanstvena spoznanja ni dokazano, da ima olje kanabidiola psihotropne učinke. Vendar se bo moralo predložitveno sodišče prepričati, da ni bilo ugotovljeno nobeno tveganje, povezano med drugim s psihotropnimi učinki kanabidiola, in da ni bilo predmet izčrpane znanstvene ocene, če pa bo ugotovilo, da obstajata tako tveganje in ocena, se bo moralo prepričati, ali je mogoče sprejeti alternativni ukrep, ki je manj omejujoč za prosti pretok blaga, kakršen je določitev največje vrednosti kanabidiola.