



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKATEN
EVGENI TANCHEV
föredraget den 14 maj 2020¹

Mål C-663/18

**B.S.,
C.A.**

**ytterligare deltagare i rättegången:
Ministère public (åklagarmyndigheten),
Conseil national de l'Ordre des pharmaciens (apotekarsamfundets nationella råd)**

(begäran om förhandsavgörande från Cour d'appel d'Aix-en-Provence (Frankrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Fri rörlighet för varor – Den gemensamma organisationen av marknaden för hampa – Nationell lagstiftning som begränsar import, från en annan medlemsstat, av hampa till endast fibrer och frön”

1. Målet vid den nationella domstolen rör saluföring i Frankrike av en elektronisk cigarett vars vätska innehåller cannabidiol (CBD), en molekyl som utvinns ur hampaväxten, men som, till skillnad från tetrahydrocannabinol (THC) vilken också utvinns ur hampa, åtminstone enligt aktuella vetenskapliga rön saknar psykotropa effekter. B.S. och C.A., ledarna för det bolag som saluför denna elektroniska cigarett under namnet Kanavape, har dömts till ansvar av Tribunal correctionnel de Marseille (Brottmålsdomstolen i Marseille, Frankrike), med motiveringen att den CBD-olja som ingick i företagets patroner hade utvunnits ur hela hampaväxten, inbegripet blad och blommor. Den franska lagstiftningen begränsar nämligen odling, import, export samt industriell och kommersiell användning av hampa till endast dess fibrer och frön.

2. Eftersom CBD-oljan i Kanavape i förevarande fall importerades från Republiken Tjeckien, där hampaväxten odlades och där CBD:n utvunnits, önskar den hänskjutande domstolen, det vill säga Cour d'appel d'Aix-en-Provence (Appellationsdomstolen i Aix-en-Provence, Frankrike), få klarhet i huruvida den franska lagstiftningen är förenlig med EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor och med de sekundärrättsakter som antagits inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik, närmare bestämt förordning (EU) nr 1307/2013² och förordning (EU) nr 1308/2013.³

1 Originalspråk: franska.

2 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitik och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009 (EUT L 347, 2013, s. 608).

3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (EUT L 347, 2013, s. 671).

3. Förevarande mål kommer således att ge domstolen tillfälle att uttala sig om huruvida en nationell lagstiftning som begränsar importen av ett ämne från hampa, nämligen CBD-olja, som enligt parterna ökar i popularitet, är förenlig med bestämmelserna i EUF-fördraget och särskilt med artikel 36 FEUF, enligt vilken medlemsstaterna får vidta åtgärder som förbjuder eller begränsar import av hänsyn till intresset att skydda människors hälsa och liv.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. EUF-fördraget

4. Artikel 38 FEUF har följande lydelse:

”1. Unionen ska fastställa och genomföra en gemensam jordbruks- och fiskeripolitik.

Den inre marknaden ska även omfatta jordbruk, fiskeri och handel med jordbruksprodukter. Med jordbruksprodukter ska förstås jordens, husdjurskötselns och fiskets produkter samt produkter i första bearbetningsledet som har direkt samband med dessa produkter. Hänvisningar till den gemensamma jordbrukspolitiken eller jordbruket och användningen av bestämningen ’jordbruk’ ska anses omfatta även fiskerisektorn med beaktande av de särskilda kännetecknen för denna sektor.

...

3. De varor för vilka bestämmelserna i artiklarna 39–44 gäller är upptagna i den lista som har fogats som bilaga I.

...”

5. I bilaga I till fördragen, med rubriken ”Lista som avses i artikel 38 [FEUF]”, hänvisas till nummer 57.01 i ”Brysselnomenklaturen”,⁴ vilket avser ”mjuk hampa (*Cannabis sativa*), oberedd eller beredd men icke spunnen; blånor och avfall av mjuk hampa, rivna varor härunder inbegripna”. I denna bilaga hänvisas även till kapitel 12 i Brysselnomenklaturen, som avser ”Oljeväxtfrön och oljehaltiga frukter; diverse andra frön och frukter; växter för industriellt eller medicinskt bruk; halm och foderväxter”.

2. Förordning nr 1307/2013

6. I artikel 32.6 i förordning nr 1307/2013 föreskrivs följande:

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

⁴ Den ”Brysselnomenklatur” som det hänvisas till i bilaga I till fördragen är den som upprättats genom den internationella konventionen rörande nomenklatur för klassificering av varor i tulltarifferna, som ingicks i Bryssel den 15 december 1950. Det ska för alla eventualiteter preciseras att Brysselnomenklaturen skiljer sig från den nomenklatur som upprättats genom rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan (EGT L 256, 1987, s. 1), kallad Kombinerade nomenklaturen, vilken i sin tur grundar sig på den internationella konventionen om systemet för harmoniserad varubeskrivning och kodifiering, som ingicks i Bryssel den 14 juni 1983 och godkändes, tillsammans med ändringsprotokollet av den 24 juni 1986, på Europeiska ekonomiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 87/369/EEG av den 7 april 1987 (EGT L 198, 1987, s. 1). Det ska även preciseras att nummer 57.01 i Brysselnomenklaturen motsvarar nummer 5302 i Kombinerade nomenklaturen, vilket avser ”[m]jukhampa ’Cannabis sativa L.’, oberedd eller beredd men inte spunnen; blånor och avfall av mjukhampa (inbegripet garnavfall samt rivet avfall och riven lump)” och vidare att kapitel 12 i Brysselnomenklaturen bland annat motsvarar undernummer 1207 99 91 i Kombinerade nomenklaturen, vilket avser ”Hampfrön, även sönderdelade (exkl. för utsäde)”. Se, i detta avseende, Bianchi, D., *La politique agricole commune (PAC). Précis de droit agricole européen*, Bruylant, andra upplagan, 2012 (fotnot nr 378) och McMahon, J. A., *EU Agricultural Law*, Oxford University Press, 2007 (punkt 1.06).

3. Förordning nr 1308/2013

7. I artikel 189 i förordning nr 1308/2013 föreskrivs följande:

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

- a) Oberedd mjukhampa som omfattas av KN-nummer 53021000 ska uppfylla de villkor som anges i artiklarna 32.6 och 35.3 i förordning (EU) nr 1307/2013.

...

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

B. Fransk rätt

8. Artikel R. 5132–86 i Code de la santé publique (folkhälsolagen) har följande lydelse:

”I. – Produktion, tillverkning, transport, import, export, innehav, erbjudande, överlåtelse, förvärv eller användning ska vara förbjuden avseende:

1. Cannabis, växten och dess kåda, produkter som innehåller eller som utvinns ur cannabis, växten eller dess kåda,
2. Tetrahydrocannabinoler, med undantag av delta 9-tetrahydrocannabinol, deras estrar, etrar, salter och salter som utvunnits ur nämnda derivat samt produkter som innehåller något av dem.

II. – Undantag från ovan nämnda bestämmelser kan medges för forskning och kontroll samt tillverkning av derivat godkända av generaldirektören för Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (den franska nationella myndigheten för säkerhet avseende läkemedel och hälsovårdsprodukter).

Odling, import, export samt industriell och kommersiell användning av sorter av cannabis som inte har narkotiska egenskaper eller produkter som innehåller sådana sorter kan tillåtas, efter förslag från myndighetens generaldirektör och beslut av ansvarig minister för jordbruk, tullväsen, industri och hälsa.

...”

9. Med stöd av de undantag som föreskrivs i artikel R. 5132–86 i folkhälsolagen antogs förordningen av den 22 augusti 1990 om tillämpning av artikel R. 5181 (nu artikel R. 5132–86) i Code de la santé publique pour le cannabis (folkhälsolagen för cannabis),⁵ ändrad år 2004⁶ (nedan kallad förordningen av den 22 augusti 1990).

⁵ JORF nr 230 av den 4 oktober 1990, s. 12041.

⁶ Genom förordning av den 24 februari 2004 om ändring av förordning av den 22 augusti 1990 om tillämpning av artikel R. 5181 i folkhälsolagen för cannabis (JORF nr 69 av den 21 mars 2004, s. 5508).

10. I artikel 1 i förordningen av den 22 augusti 1990 föreskrivs:

”Enligt artikel R.5181 i ovan nämnda lag är odling, import, export samt industriell och kommersiell användning (fibrer och frön) tillåten för sorter av *Cannabis sativa* L. som uppfyller följande kriterier:

- Halten av delta-9-tetrahydrocannabinol i dessa sorter överstiger inte 0,2 %;
- fastställande av halten av delta-9-tetrahydrocannabinol och provtagning i detta syfte ska ske i enlighet med det gemenskapsförfarandesätt som anges i bilaga.

...”

11. Genom cirkulär av den 23 juli 2018⁷ uppmanade justitieministern åklagarmyndigheterna att lagföra och ”med särskild stränghet” yrka straff för personer som begått brott avseende försäljning till allmänheten av cannabisprodukter. I punkt 2.2 i cirkuläret anges följande: ”... Det bör preciseras att cannabidiol huvudsakligen finns i växtblad och blommor och inte i fibrer och frön. Enligt den tillämpliga lagstiftningen förefaller det följaktligen inte vara möjligt att framställa cannabidiol på villkor som överensstämmer med folkhälsolagen.”

II. Bakgrund, förfarandet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

12. Såsom angetts ovan i punkt 1 saluför bolaget SAS Catlab, med säte i Marseille (Frankrike) och vars ledningspersoner är B.S. och C.A., en elektronisk cigarett, Kanavape, vars vätska innehåller CBD. CBD är en molekyl som utvinns ur hampa, närmare bestämt *Cannabis sativa* L. Även om CBD enligt Kanavapes försäljningsargument har avslappnande egenskaper, har den emellertid, till skillnad från THC, ingen känd psykotrop effekt.

13. I december 2014 genomförde Catlab en reklamkampanj för lanseringen av Kanavape. Till följd av denna kampanj beslutade allmänna åklagaren vid Tribunal de grande instance de Marseille (Förstainstansdomstolen i Marseille, Frankrike) att en utredning skulle inledas. Åklagaren visade att CBD-oljan som använts för Kanavape hade framställts av växter som odlats i Republiken Tjeckien, där även denna olja utvunnits. Det framgår även av denna utredning att hela hampaväxten, inbegripet blad och blommor, användes för att framställa CBD-oljan. Catlab importerades därefter oljan till Frankrike och förpackade den i patroner för Kanavape.⁸

14. Genom dom av den 8 januari 2018 (nedan kallad domen från Brottmålsdomstolen i Marseille) fastställde Brottmålsdomstolen i Marseille att B.S. och C.A. bland annat hade gjort sig skyldiga till brott mot förordningen om handel med giftiga växter. Detta brott beskrivs i artikel L. 5432–1 I, punkt 1 i folkhälsolagen, i vilken det fastställs att det föreligger när bestämmelser som antagits med tillämpning av artikel L. 5132–8 i samma lag, såsom förordningen av den 22 augusti 1990, inte har iakttagits. Tribunal correctionnel de Marseille påpekade bland annat att produktionen av hampaolja som var avsedd för Kanavape enligt denna förordning endast var ”tillåten om den erhållits genom pressade frön”, medan ”en blandning i denna produkt av blad, blomblad och blommor räck[te] för att göra användningen av cannabisväxten för industriella eller kommersiella ändamål olaglig”. Eftersom

⁷ Cirkulär från justitieministerns direktör för straffrättsliga frågor, angående de bestämmelser som är tillämpliga på inrättningar som erbjuder försäljning av cannabisprodukter till allmänheten (coffee shop), nr 2018/F/0069/FD2 (nedan kallat cirkuläret av den 23 juli 2018).

⁸ Det framgår av domen från Tribunal correctionnel de Marseille (Brottmålsdomstolen i Marseille, Frankrike) (se punkt 14 i detta förslag till avgörande) att ”hampan producerades av bolaget Hempoint i Republiken Tjeckien. Den eteriska olja som bolaget Hempoint producerade innehöll [CBD] som utvunnits från växten genom extraktion av CO₂. Samtliga ingredienser blandades till en lösning för att erhålla e-vätskan i bolaget APPLICANT-INT:s lokaler i Republiken Tjeckien. Detta bolag sålde i december 2014 500 ml e-vätska som innehöll 5 % [CBD] till [Catlab]”.

hela hampaväxten, blad och blommor hade använts för att tillverka den CBD-olja som Kanavape fyllts med, förelåg en överträdelse. Tribunal correctionnel de Marseille (Brottmålsdomstolen i Marseille, Frankrike) dömde därför B.S. till ett villkorligt fängelsestraff på 18 månader och böter på 10 000 euro. C.A. dömdes för sin del till ett villkorligt fängelsestraff på 15 månader och böter på 10 000 euro.

15. Det framgår av beslutet om hänskjutande att B.S. och C.A. inte har åtalats för att ha salufört en produkt med en THC-halt som överstiger det lagstadgade tröskelvärdet på 0,20 %, eftersom en analys som utförts av Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (den franska nationella myndigheten för säkerhet avseende läkemedel och hälsovårdsprodukter) hade visat att detta tröskelvärde inte hade uppnåtts.

16. B.S. och C.A. överklagade domen från Tribunal correctionnel de Marseille (Brottmålsdomstolen i Marseille, Frankrike) till Cour d'appel d'Aix-en-Provence (Appellationsdomstolen i Aix-en-Provence, Frankrike). Den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i huruvida förordningen av den 22 augusti 1990 är förenlig med principen om fri rörlighet för varor, eftersom denna förordning begränsar importen av en produkt som inte kan betraktas som narkotika eftersom dess THC-halt understiger det lagstadgade tröskelvärdet på 0,20 %. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida förordningen av den 22 augusti 1990 är förenlig med förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013, enligt vilka odling och import till unionen av hampa med en THC-halt som understiger 0,20 % är tillåten.

17. Cour d'appel d'Aix-en-Provence (Appellationsdomstolen i Aix-en-Provence, Frankrike). har mot denna bakgrund vilandeförklarat målet och ställt följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska förordningarna (EU) nr 1307/2013 och (EU) nr 1308/2013, samt principen om fri rörlighet för varor, tolkas så att undantagsbestämmelserna enligt ministerförordningen av den 22 augusti 1990, enligt vilka odling av hampa, dess industriella användning och saluföring endast är tillåten för fibrer och frön, utgör en begränsning som är oförenlig med [unions]rätten?”

18. B.S., C.A., Republiken Frankrike och Republiken Grekland samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden avseende tolkningsfrågan. Dessa parter yttrade sig även vid förhandlingen den 23 oktober 2019.

III. Bedömning

19. Den hänskjutande domstolen har frågat domstolen om dels förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013, dels ”principen om fri rörlighet för varor”, ska tolkas så att de utgör hinder för en sådan åtgärd som förordningen av den 22 augusti 1990, som innebär att odling, import samt industriell och kommersiell användning av hampa endast är tillåten för växtfibrer och frön och således inte för blad och blommor.

20. Jag vill inledningsvis göra två anmärkningar avseende föremålet för tolkningsfrågan.

A. Inledande anmärkningar avseende föremålet för tolkningsfrågan

21. För det första ska den hänskjutande domstolens hänvisning till ”principen om fri rörlighet för varor”, liksom kommissionen har hävdad, förstås som en hänvisning till artiklarna 34 och 36 FEUF, som rör kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna. Det saknar betydelse att den hänskjutande domstolen i skälen till beslutet om hänskjutande har hänvisat till artiklarna 28, 29, 30 och 32 FEUF. Dessa artiklar rör nämligen förbudet mot import- och exporttullar samt avgifter med motsvarande verkan. Förordningen av den 22 augusti 1990 innehåller emellertid, även om den begränsar den tillåtna importen av hampa till

vissa delar av växten, inte någon bestämmelse om tullar eller avgifter med motsvarande verkan. Det är således enbart mot bakgrund av artiklarna 34 och 36 FEUF som det ska bedömas huruvida en sådan åtgärd som den som är aktuell i det nationella målet är förenlig med den ”princip om fri rörlighet för varor” som den hänskjutande domstolen har hänvisat till.

22. För det andra instämmer jag inte i B.S:s uppfattning att föremålet för tolkningsfrågan bör utvidgas för att kunna ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar.

23. Enligt B.S. ska domstolen bedöma huruvida inte bara förbudet mot saluföring av hampblad och hampblommor är förenligt med unionsrätten, utan även de tre andra villkor som uppställs i den franska lagstiftningen för saluföring av hampa, det vill säga för det första att växten i fråga tillhör vissa av de uppräknade sorterna *Cannabis sativa L.*, för det andra, att halten av THC i denna växt inte överstiger 0,20 % och, för det tredje, att halten av THC i *slutprodukten* är noll.⁹ Domstolen kan emellertid enligt min mening inte göra en sådan prövning. Frågan huruvida de tre sistnämnda villkoren är förenliga med artiklarna 34 och 36 FEUF saknar nämligen samband med saken i det nationella målet, eftersom B.S. och C.A., enligt den hänskjutande domstolen, har fällts till ansvar ”på grund av att hela växten hampa, inklusive blad och blommor, har använts för tillverkning av den omtvistade produkten” och inte på grund av att den CBD-olja som använts utvunnits ur en hampasort som inte avses i förordningen av den 22 augusti 1990, eller på grund av att THC-halten i denna olja, även om den var mycket lägre än 0,20 %, inte var noll.

24. Enligt B.S. borde domstolen även pröva huruvida Kanavape kan jämföras med ett humanläkemedel i den mening som avses i direktiv 2001/83/EG.¹⁰ Det är riktigt att denna fråga inte saknar samband med föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen. B.S. och C.A. har nämligen dömts av Tribunal correctionnel de Marseille (Brottmålsdomstolen i Marseille, Frankrike) inte bara för överträdelse av förordningen om handel med ätbara växter, utan även för saluföring av ett läkemedel (genom benämning, inte genom funktion) som inte har erhållit godkännande för försäljning. Icke desto mindre anser jag att domstolen inte kan göra den av B.S. föreslagna prövningen, eftersom ett svar på kompletterande frågor som parterna har nämnt enligt fast rättspraxis skulle vara oförenligt med domstolens skyldighet att enligt artikel 23 i domstolens stadga låta medlemsstaternas regeringar yttra sig, då det endast är beslutet om hänskjutande som delges de berörda parterna.¹¹ Av samma skäl kan domstolen, i motsats till vad B.S. har hävdad, inte pröva huruvida en sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet är förenlig med artiklarna 15, 16 och 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, till vilka det inte hänvisas någonstans i begäran om förhandsavgörande.

25. Jag drar av detta slutsatsen att domstolens prövning ska begränsas till en bedömning av huruvida en nationell lagstiftning som begränsar den tillåtna importen av hampa från en annan medlemsstat till att endast avse dess fibrer och frön är förenlig med förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013 samt med artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF.

26. Jag kommer därför nedan först att pröva huruvida en sådan lagstiftning är förenlig med dessa förordningar och därefter huruvida den är förenlig med artiklarna 34 och 36 FEUF.

⁹ Enligt B.S. är tröskelvärdet på 0,20 % nämligen endast tillämpligt på hampans växt och inte på slutprodukten från hampa.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG av den 6 november 2001 om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel (EGT L 311, 2001, s. 67).

¹¹ Se dom av den 30 januari 2020, Dr. Willmar Schwabe (C-524/18, EU:C:2020:60, punkt 30).

B. Tolkningen av förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013

27. Jag vill framhålla att odlingen av hampan och utvinningen av CBD:n i förevarande fall görs i Republiken Tjeckien, och att den produkt som B.S. och C.A. har importerat är en CBD-olja.¹² Det är således fråga om att avgöra huruvida förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013 utgör hinder för att en medlemsstat förbjuder import från en annan medlemsstat av CBD-olja när denna olja utvinns ur hela hampaväxten och inte endast från dess fibrer och frön.

28. B.S. har i detta avseende hävdatt att CBD är en jordbruksprodukt i den mening som avses i artikel 38.1 FEUF och att den därför omfattas av förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013, vilka utgör hinder för att en medlemsstat begränsar den tillåtna användningen av hampaväxten till dess fibrer och frön. C.A. har även anfört att förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013 är tillämpliga på hela hampaväxten, det vill säga på CBD som härrör från blommor och blad från denna, och att förordningen av den 22 augusti 1990 står i strid med den gemensamma organisationen av marknaden för hampa.

29. Den franska regeringen har däremot hävdatt att förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013 inte är tillämpliga, eftersom den förstnämnda rör odling av hampa, inte dess saluföring, och eftersom den sistnämnda inte omfattar hampans blad och blommor, utan endast dess stjälkar och frön. Den enda relevanta bestämmelsen i dessa förordningar, det vill säga artikel 189 i förordning nr 1308/2013, utgör under alla omständigheter inte hinder för en sådan åtgärd som den som är aktuell i det nationella målet.

30. Den grekiska regeringen angav vid förhandlingen att CBD inte omfattas av tillämpningsområdet för förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013. Kommissionen har även understrukit att CBD är en organisk kemisk produkt som därför inte omfattas av dessa förordningar.

31. Enligt min mening utgör inte förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013 hinder för att en medlemsstat förbjuder import från en annan medlemsstat av CBD-olja när denna olja utvinns ur hela hampaväxten. CBD-olja ingår enligt min mening nämligen inte bland de produkter på vilka förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013 är tillämpliga. Under alla omständigheter utgör dessa förordningar, även om de skulle vara tillämpliga, inte något förbud för en medlemsstat att anta en sådan lagstiftning som den som beskrivs i punkt 27 ovan, förutsatt att den är ägnad att säkerställa skyddet för människors hälsa och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

32. Jag kommer nedan att undersöka huruvida förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013 är tillämpliga och därefter, i andra hand, hur de ska tolkas.

1. Huruvida förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013 är tillämpliga

33. Det ska påpekas att i artikel 4.1 d i förordning nr 1307/2013 definieras de ”jordbruksprodukter” som förordningen är tillämplig på som ”produkter, med undantag av fiskeriprodukter, förtecknade i bilaga I till fördragen, samt bomull”. Vidare föreskrivs i förordning nr 1308/2013, i artikel 1.1, att det genom denna förordning upprättas en samlad marknadsordning för ”jordbruksprodukter, vilket betyder de produkter som förtecknas i bilaga I till fördragen, med undantag för de fiskeri- och vattenbruksprodukter enligt definitionen i unionens lagstiftningsakter om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter”. Vad gäller hampa avser bilaga I till fördragen, för det första, nummer 57.01 i Brysselnomenklaturen, det vill säga ”mjuk hampa (*Cannabis*

¹² Se punkt 13 ovan.

sativa), oberedd eller beredd men icke spunnen; blånor och avfall av mjuk hampa, rivna varor härunder inbegripna” och, för det andra, kapitel 12 i Brysselnomenklaturen, det vill säga “[o]ljeväxtfrön och oljehaltiga frukter; diverse andra frön och frukter; växter för industriellt eller medicinskt bruk; halm och foderväxter”, inbegripet hampafrön.

34. Det ska här hänvisas till de förklarande anmärkningarna till systemet för harmoniserad varubeskrivning och kodifiering.¹³ Enligt fast rättspraxis utgör dessa viktiga tolkningsdata vid bedömningen av vad som omfattas av olika tulltaxenummer, dock utan att vara rättsligt bindande.¹⁴ I de förklarande anmärkningarna till systemet för harmoniserad varubeskrivning och kodifiering anges avseende tulltaxenummer 5302 att detta omfattar:¹⁵ ”1. oberedd hampa i det skick som den har skördats, även med blad och frön avlägsnade; 2. rötad hampa, i vilken fibrerna ännu häftar vid den vedaktiga delen av stjälken men som delvis har lösgjorts genom rötningen; 3. skäktad hampa, som innehåller fria fibrer, ibland med en längd av 2 meter eller mera, vilka har skiljts från växten genom skäktning; 4. häcklad hampa eller hampfibrer, vilka på annat sätt har beretts för spinning, vanligen i form av kamband eller förgarn.”¹⁶

35. Den i förevarande mål aktuella CBD-oljan utvinns från hampaväxten genom tillsats av koldioxid vid högt tryck och vid låg temperatur. CBD-oljan kan således inte betraktas som oberedd hampa, eftersom denna definieras som hampa ”i det skick som den har skördats”. Den kan inte heller anses utgöra rötad eller skäktad hampa, eller fria fibrer, eftersom processen för utvinning av CBD inte innebär att fibrer skiljs från resten av växten.

36. CBD-olja är således inte en sådan produkt som avses i bilaga I till fördragen. Av detta följer att CBD-olja inte omfattas av tillämpningsområdet för förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013, eftersom det i artikel 4.1 d i förordning nr 1307/2013 och artikel 1.1 i förordning nr 1308/2013 föreskrivs att dessa förordningar ska tillämpas på produkter ”som förtecknas i bilaga I till fördragen”.

37. Till stöd för denna slutsats vill jag för det första understryka att det, med undantag för bomull som uttryckligen avses i artikel 4.1 d i förordning nr 1307/2013, varken i denna bestämmelse eller i artikel 1 i förordning nr 1308/2013 föreskrivs att de ska tillämpas på andra produkter *än de som anges i bilaga I till fördragen*. Det uttryckliga införandet av bomull i artikel 4.1 d i förordning nr 1307/2013 och det uttryckliga undantaget för fiskeri- och vattenbruksprodukter, varav vissa omfattas av bilaga I till fördragen, i artikel 4.1 d i förordning nr 1307/2013 och i artikel 1.1 i förordning nr 1308/2013, bekräftar att hänvisningen till de produkter som anges i bilaga I till fördragen är uttömmande.

38. För det andra vill jag påpeka att bilaga I till förordning nr 1308/2013, som enligt artikel 1.2 i denna förordning räknar upp ”de jordbruksprodukter som definieras i punkt 1”, beträffande hampa avser nummer 5302 och undernummer 1207 99 91 i Kombinerade nomenklaturen, vilka motsvarar de nummer i Brysselnomenklaturen som anges i bilaga I till fördragen. Bilaga I till förordning nr 1308/2013 avser således inte, vad gäller hampa, något nummer som inte redan omfattas av bilaga I till fördragen. I synnerhet omfattar bilaga I till förordning nr 1308/2013 varken CBD-olja eller CBD.

39. För det tredje kan CBD-olja inte anses omfattas av tillämpningsområdet för förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013 såsom produkt i första ledet för bearbetning av hampa i den mening som avses i artikel 38.1 FEUF.

13 Systemet för harmoniserad varubeskrivning och kodifiering utarbetades av Världstullorganisationen och inrättades genom den internationella konventionen om systemet för harmoniserad varubeskrivning och kodifiering, som ingicks i Bryssel den 14 juni 1983.

14 Se dom av den 9 februari 2017, Madaus (C-441/15, EU:C:2017:103, punkt 38), och dom av den 13 september 2018, Vision Research Europe (C-372/17, EU:C:2018:708, punkt 23).

15 Förutom hampavfall och hamplump, som härrör från skäktning eller kamning av hampa och som inte är i fråga här.

16 Det ska preciseras att att röta hampa innebär att man isolerar fibrerna genom att förstöra det gummimaterial som omger dem. Skäkta hampa består i att, efter att rötat och torkat den, separera fibrerna från agnarna för att uppnå fria fibrer. Agnarna är den vedartade inre delen av hampans stjälk, som återstår när de fria fibrerna avlägsnats.

40. I artikel 38.1 FEUF definieras jordbruksprodukter som ”jordens, husdjursskötselns och fiskets produkter samt produkter i första bearbetningsledet som har direkt samband med dessa produkter”. Enligt rättspraxis förutsätter begreppet första bearbetningsledet ett uppenbart ekonomiskt beroende mellan basprodukterna och de produkter som härrör från en produktionsprocess, oberoende av antalet transaktioner som denna process medför.¹⁷ En andra definition av jordbruksprodukter finns emellertid i artikel 38.3 FEUF. Enligt denna bestämmelse avses med jordbruksprodukter de produkter som är upptagna i den lista som har fogats som bilaga I till fördragen. Det framgår emellertid av rättspraxis att dessa två definitioner endast är en och samma, vilket innebär att en produkt som uppfyller definitionen av jordbruksprodukter i artikel 38.1 FEUF, men som inte anges i bilaga I till fördragen, inte kan anses utgöra en jordbruksprodukt¹⁸ och således inte kan omfattas av bland annat artikel 43 FEUF, som är den rättsliga grunden för förordningar om den gemensamma organisationen av marknaden. Med andra ord är förteckningen i bilaga I till fördragen uttömmande.

41. Först och främst tvivlar jag på att CBD-olja kan betraktas som en produkt i första ledet för bearbetning av hampa. Det ska i detta hänseende hänvisas till den grekiska regeringens och kommissionens synpunkter, enligt vilka CBD-olja, som utvinns ur hampa genom en komplex och kostsam process, inte har något ”direkt samband” med växten, vilket krävs enligt artikel 38.1 FEUF.

42. Vidare finner jag att även om CBD-olja ansågs vara en produkt i första bearbetningsledet av hampa, skulle den inte omfattas av tillämpningsområdet för förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013.

43. För att CBD-olja ska omfattas av tillämpningsområdet för dessa förordningar är det nämligen inte tillräckligt att den klassificeras som en produkt i första bearbetningsledet i den mening som avses i artikel 38.1 FEUF. Som jag har angett i punkterna 36–38 ovan föreskrivs det nämligen uttryckligen i förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013 att de inte är tillämpliga på jordbruksprodukter i den mening som avses i artikel 38.1 FEUF, inbegripet produkter i första bearbetningsledet, utan endast på de jordbruksprodukter som anges i bilaga I till fördragen. En sådan tolkning skulle strida mot rättspraxis avseende den uttömmande karaktären av förteckningen i bilaga I till fördragen, vilken citeras i punkt 40 ovan.

44. Det kan inte heller anses att CBD-olja omfattas av tillämpningsområdet för förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013 såsom en produkt i första bearbetningsledet av *en sådan produkt som avses i bilaga I till fördragen*, nämligen råhampa. En sådan tolkning skulle strida mot samma rättspraxis.

45. Jag drar av detta slutsatsen att CBD-olja inte omfattas av tillämpningsområdet för förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013. För det fall domstolen anser att förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013 är tillämpliga på CBD-olja, ska jag nu undersöka om dessa förordningar utgör hinder för en sådan lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet.

2. Tolkning av förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013

46. Även om det antas att förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013 är tillämpliga på hampaolja, utgör dessa, såsom angetts ovan i punkt 31, enligt min mening inte hinder för att en medlemsstat antar en sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, under förutsättning att den är ägnad att säkerställa skyddet för människors hälsa och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

¹⁷ Se dom av den 29 maj 1974, Köning (185/73, EU:C:1974:61, punkt 13).

¹⁸ Se dom av den 14 december 1962, kommissionen/Luxemburg och Belgien (2/62 och 3/62, EU:C:1962:45, s. 830), dom av den 25 mars 1981, Coöperatieve Stremsel- en Kleursel-fabriek/kommissionen (61/80, EU:C:1981:75, punkterna 19–21), och dom av den 29 februari 1984, Cilfit m.fl. (77/83, EU:C:1984:91, punkterna 11 och 12). Se Bianchi, D., *Jurisclasseur Europe Trait *, häfte nr 1310, oktober 2014 (punkt 9).

47. Det följer nämligen av fast rättspraxis att inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, som omfattas av delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna, har medlemsstaterna en lagstiftningsmakt som gör det möjligt för dem att utöva sin befogenhet i den mån unionen inte har utövat sin befogenhet. När det finns en förordning om gemensam organisation av marknaden inom ett visst område är medlemsstaterna således skyldiga att avhålla sig från alla åtgärder som skulle kunna avvika från förordningen eller äventyra den. Inrättandet av en gemensam organisation av marknaden hindrar emellertid inte medlemsstaterna från att tillämpa nationella regler vilka eftersträvar ett annat mål av allmänintresse än de mål som den gemensamma organisationen av marknaden omfattar, även om reglerna kan ha en inverkan på den inre marknads funktion på det berörda området.¹⁹

48. I förevarande fall anser jag att en nationell lagstiftning, enligt vilken import av CBD-olja från en annan medlemsstat är förbjuden när oljan utvinns ur hela växten, varken avviker från någon av bestämmelserna i förordningarna nr 1307/2013 och nr 1308/2013 om hampa eller äventyrar dessa bestämmelser.

49. I artikel 32.6 i förordning nr 1307/2013, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, föreskrivs nämligen att de arealer som används för produktion av hampa inte utgör stödberättigande hektar och därför inte kan ge upphov till direktstöd till jordbrukare när den odlade sorten har en THC-halt som överstiger 0,20 %. I artikel 32.6 i förordning nr 1307/2013 behandlas således odling av hampa, inte import därav från en annan medlemsstat, vilket är i fråga i förevarande mål. Även artikel 35.3 i denna förordning, som den hänskjutande domstolen också har hänvisat till, saknar relevans, eftersom denna bestämmelse endast ger kommissionen befogenhet att anta delegerade akter för att bland annat fastställa det förfarande för kontroll av THC-halten som föreskrivs i artikel 32.6 i samma förordning. Även om artikel 189.1 i förordning nr 1308/2013, som den hänskjutande domstolen också har hänvisat till, förbjuder import av bruttohampa när dess THC-halt överstiger 0,20 %, rör det sig om import "till unionen" av hampa från ett tredjeland, inte om import av hampa från en annan medlemsstat. Artikel 189 i förordning nr 1308/2013 ingår för övrigt i del III i förordningen, med rubriken "Handel med tredjeländer", och inte i del II, med rubriken "Den inre marknaden".

50. En nationell lagstiftning som förbjuder import från en annan medlemsstat av CBD-olja när oljan utvinns ur hela växten skulle emellertid kunna anses utgöra hinder för en väl fungerande gemensam organisation av marknaden för hampa, som regleras av förordning nr 1308/2013, i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 47 ovan. Enligt fast rättspraxis utgör nämligen fördragets bestämmelser om förbud mot alla kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan en integrerad del av den gemensamma organisationen av den berörda marknaden.²⁰ Alla åtgärder av en medlemsstat som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom unionen utgör åtgärder med verkan motsvarande kvantitativa importrestriktioner, i den mening som avses i artikel 34 FEUF.²¹ En nationell lagstiftning som förbjuder import av CBD-olja när denna utvinns ur hela hampaväxten, särskilt blad och blommor, ska således anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan i den mening som avses i artikel 34 FEUF. En sådan lagstiftning gör det nämligen omöjligt att importera CBD-olja till Frankrike, eftersom det, såsom den franska regeringen uppgav vid förhandlingen, är tekniskt sett mycket svårt och ekonomiskt olönsamt att producera CBD från hampafibrer och hampafrön.

19 Se dom av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, punkterna 19 och 26), och dom av den 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punkterna 28–30).

20 Se dom av den 22 maj 2003, Freskot (C-355/00, EU:C:2003:298, punkt 38). Se även dom av den 3 mars 2011, Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2011:110, punkt 27) och förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Kakavetsos-Fragkopoulos (C-161/09, EU:C:2010:531, punkt 34).

21 Se dom av den 11 juli 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, punkt 5), av den 23 december 2015, Scotch Whisky Association m.fl. (C-333/14, EU:C:2015:845, punkt 31), och dom av den 27 oktober 2016, Audace m.fl. (C-114/15, EU:C:2016:813, punkt 66).

51. Det ska preciseras att unionen, enligt min mening, har utövat sin befogenhet *på ett uttömmande sätt* på området för fri rörlighet för varor som omfattas av förordning nr 1308/2013.²² Det saknar härvid betydelse att det inte i någon bestämmelse i förordning nr 1308/2013 uttryckligen föreskrivs ett förbud mot kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan, eftersom ett sådant förbud, *även i avsaknad av uttryckliga bestämmelser*, utgör en integrerad del av förordningen om den gemensamma organisationen av marknaden inom den berörda sektorn.²³ Det saknar även betydelse att artikel 189.2 i förordning nr 1308/2013 tillåter medlemsstaterna att anta "mer restriktiva regler" än dem som föreskrivs i punkt 1 och som beskrivs i punkt 49 ovan. I artikel 189.2 i förordning nr 1308/2013 föreskrivs nämligen att sådana bestämmelser ska antas av medlemsstaterna "i enlighet med EUF-fördraget", således bland annat artikel 34 FEUF. Följaktligen kan artikel 189.2 i förordning nr 1308/2013 enligt min mening inte tolkas så, att en medlemsstat har rätt att förbjuda import av hampolja *från en annan medlemsstat*.

52. Det följer således av den rättspraxis som anges i punkt 47 ovan att förordning nr 1308/2013 förbjuder medlemsstaterna att anta bestämmelser om förbud mot import av CBD-olja från en annan medlemsstat när oljan utvinns ur hela växten, såvida lagstiftningen inte eftersträvar ett annat mål av allmänt intresse än dem som omfattas av denna förordning.

53. Den franska regeringen har i detta avseende angett att syftet med förordningen av den 22 augusti 1990 är att skydda människors hälsa och liv.

54. Jag anser emellertid inte att de risker för människors hälsa som hampa och de ämnen som utvinns ur hampa utgör eller skulle kunna utgöra *på ett uttömmande sätt* regleras av förordning nr 1308/2013.²⁴

55. Det framgår visserligen av domen av den 16 januari 2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, punkterna 34 och 35), att de risker för människors hälsa som användning av narkotika innebär har beaktats inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för hampa. Man skulle således kunna anse att de risker som hampa medför för människors hälsa på ett uttömmande sätt har beaktats genom förordning nr 1308/2013, oavsett om det rör sig om de risker som THC medför eller, i förekommande fall, de risker som CBD medför.

56. Det ska emellertid påpekas att förordning nr 1308/2013, till skillnad från de första och andra skälen i förordning (EEG) nr 1430/82,²⁵ som var i fråga i den i föregående punkt nämnda domen, inte uttryckligen hänvisar till skyddet för människors hälsa när det gäller odling av hampa. I skäl 154 i förordning nr 1308/2013 anges nämligen att det är "för att förhindra att illegal odling av hampa orsakar störningar på marknaden" som en högsta THC-halt fastställts för hampa som importeras till unionen.²⁶

57. Det ska även påpekas att andra unionsrättsakter som syftar till att skydda människors hälsa kan tillämpas på hampa och framför allt på CBD som utvinns från denna växt.

22 Se, analogt, dom av den 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punkterna 42–45).

23 Se dom av den 29 november 1978, Redmond (83/78, EU:C:1978:214, punkterna 52–55).

24 Se, analogt, dom av den 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punkterna 46–53).

25 Rådets förordning (EEG) nr 1430/82 av den 18 maj 1982 om importrestriktioner för hampa och hamprö och om ändring av förordning (EEG) 1308/70 vad avser hampa (EGT L 162, 1982, s. 27). I skäl 1 i förordning nr 1430/82 anges att "[d]et ökade narkotikamissbruket inom gemenskapen utgör sannolikt en fara för människors hälsa". I skäl 2 i samma förordning anges att såväl det stöd som beviljas för hampa som importen av hampa till unionen bör begränsas till "de sorter som erbjuder tillräckligt skydd vad gäller människors hälsa".

26 Detsamma gäller beslut av den 11 juli 2008, Babanov (C-207/08, ej publicerat, EU:C:2008:407, punkterna 28–30), i vilket domstolen, beträffande gränsvärdet för THC, inte hänvisar till målet att skydda människors hälsa, utan endast till "riskerna för att olagliga grödor ingår bland dem som lagligen odlas".

58. Det framgår således av yttrandena från C.A. och kommissionen att CBD används i kosmetiska produkter, vilka endast får släppas ut på marknaden om den ansvariga personen garanterar att produkterna är säkra för människors hälsa och upprättar en säkerhetsrapport. Om en produkt utgör en risk för människors hälsa ska denna person omedelbart underrätta de behöriga nationella myndigheterna.²⁷

59. Det framgår även av yttrandena från C.A., den grekiska regeringen och kommissionen att CBD skulle kunna betraktas som ett nytt livsmedel i den mening som avses i artikel 3 i förordning (EU) 2015/2283.²⁸ En sådan begäran har nämligen framställts till kommissionen och är för närvarande anhängig. Om CBD utgjorde ett nytt livsmedel i den mening som avses i förordning nr 2015/2283 måste kommissionen godkänna utsläppandet på marknaden och införa nya godkända livsmedel i unionens förteckning, vilka endast är möjliga om livsmedlet ”inte, enligt tillgänglig vetenskaplig dokumentation, [utgör] en säkerhetsrisk för människors hälsa”.²⁹

60. Slutligen har ett läkemedel baserat på CBD nyligen varit föremål för ett beslut av kommissionen om godkännande för försäljning³⁰ på grundval av artikel 10.2 i förordning (EG) nr 726/2004.³¹

61. De risker för människors hälsa som hampa och de ämnen som utvinns ur hampa medför regleras således inte *på ett uttömmande sätt* av förordning nr 1308/2013. Av detta följer att en medlemsstat får anta en lagstiftning som syftar till att skydda människors hälsa mot de risker som CBD medför, under förutsättning att lagstiftningen, såsom krävs enligt rättspraxis,³² är ägnad att säkerställa förverkligandet av ett sådant mål och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Prövningen av huruvida en sådan nationell lagstiftning är nödvändig och proportionerlig kommer att göras nedan inom ramen för avsnitt C.

C. Tolkningen av artiklarna 34 och 36 FEUF

62. Jag kommer nedan att undersöka huruvida artiklarna 34 och 36 FEUF utgör hinder för att en medlemsstat förbjuder import av CBD-olja från en annan medlemsstat när oljan utvinns ur hela hampaväxten, med motiveringen att en sådan lagstiftning syftar till att skydda människors hälsa och liv. Det är även fråga om att först fastställa huruvida artiklarna 34 och 36 FEUF är tillämpliga på en nationell lagstiftning om CBD-olja, eller om det rör sig om en vara som ”inte är överlåtbar”, eftersom den ska anses utgöra narkotika och inte används för medicinska eller vetenskapliga ändamål.

63. B.S. har hävdatt att Kanavape inte kan anses utgöra narkotika och att artiklarna 34 och 36 FEUF således är tillämpliga på denna vara. Dessa artiklar utgör hinder för en sådan lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, enligt vilken importen av Kanavape begränsas trots att det inte har visats att det föreligger någon hälsorisk. C.A. är också av den uppfattningen att vätskor för elektroniska cigaretter som innehåller CBD omfattas av artiklarna 34 och 36 FEUF, vilka utgör hinder för förordningen av den 22 augusti 1990. Den grekiska regeringen anser att den förordningen inte är förenlig med artiklarna 34 och 36 FEUF.

27 Dessa skyldigheter föreskrivs i artikel 3 respektive artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter (EUT L 342, 2009, s. 59), i artikel 10 och bilaga I till denna förordning, samt artikel 5.2 andra stycket i samma förordning.

28 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2283 av den 25 november 2015 om nya livsmedel och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 och upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 258/97 och kommissionens förordning (EG) nr 1852/2001 (EUT L 327, 2015, s. 1).

29 Artikel 6 och artikel 7 a i förordning 2015/2283.

30 Kommissionens genomförandebeslut av den 19 september 2019 om godkännande för försäljning av sär läkemedlet Epidyolex – cannabidiol enligt förordning (nr 726/2004) (COM (2019) 6893 final).

31 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 726/2004 av den 31 mars 2004 om inrättande av gemenskapsförfaranden för godkännande av och tillsyn över humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel samt om inrättande av en europeisk läkemedelsmyndighet (EUT L 136, 2004, s. 1).

32 Se dom av den 13 november 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punkterna 56 och 57).

64. Den franska regeringen har däremot hävdad att förordningen av den 22 augusti 1990, för det fall den strider mot artikel 34 FEUF, är motiverad med hänsyn till skyddet för människors hälsa och liv i den mening som avses i artikel 36 FEUF, bland annat eftersom förordningen endast förbjuder import av blad och hampablommor, inte av hela växten, vilket är förenligt med Republiken Frankrikes internationella åtaganden.

65. Kommissionen anser att artiklarna 34 och 36 FEUF är tillämpliga på CBD. Den anser att artikel 34 FEUF utgör hinder för en sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, men att det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida lagstiftningen är ägnad att skydda människors hälsa och liv och huruvida den är proportionerlig i den mening som avses i artikel 36 FEUF.

66. Jag vill inledningsvis påpeka att artiklarna 34 och 36 FEUF enligt min mening är tillämpliga och att de utgör hinder för en sådan lagstiftning som den som beskrivs i punkt 62 ovan, eftersom CBD-olja inte verkar ha psykotropa effekter och den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet således inte är ägnad att säkerställa skyddet för människors hälsa. Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att försäkra sig om att det inte uppstår någon risk för eventuella skadliga effekter, särskilt *andra effekter än psykotropa*, vid användningen av CBD-olja och, om en sådan risk föreligger, att den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet inte går utöver vad som är nödvändigt för att skydda människors hälsa.

67. Jag kommer därför nedan först att behandla frågan om huruvida 34 och 36 FEUF är tillämpliga och därefter hur dessa artiklar ska tolkas.

1. Huruvida artiklarna 34 och 36 FEUF är tillämpliga

68. Enligt rättspraxis är narkotikans skadlighet, inbegripet hampabaserad narkotika såsom cannabis, allmänt erkänd, och försäljning av narkotika är därför förbjuden i alla medlemsstater, med undantag för en strängt övervakad handel för medicinska och vetenskapliga ändamål.³³ Narkotika som, såsom cannabis som säljs i nederländska coffee-shops, inte omfattas av den av de behöriga myndigheterna strängt övervakade handeln för medicinska och vetenskapliga ändamål omfattas således inte av den fria rörligheten för varor.³⁴ Sådan narkotika som, i likhet med diacetylmorfin, ett opiumderivat som används för smärtlindring vid medicinsk behandling, ingår i en sådan handel omfattas däremot av den fria rörligheten för varor.³⁵

³³ Se dom av den 16 december 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, punkt 36).

³⁴ Se dom av den 16 december 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, punkterna 31, 42 och 54). Det ska påpekas att även om Konungariket Nederländerna tillämpar en toleranspolitik avseende försäljning av cannabis (i strikt begränsade mängder) är denna icke desto mindre förbjuden i denna medlemsstat (dom av den 16 december 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, punkterna 12–13 och 43). Se även dom av den 5 februari 1981, Horvath (50/80, EU:C:1981:34, punkterna 10–13), dom av den 26 oktober 1982, Wolf (221/81, EU:C:1982:363, punkterna 8–13 och 16), dom av den 26 oktober 1982, Einberger (240/81, EU:C:1982:364, punkterna 8–13 och 16), dom av den 28 februari 1984, Einberger (294/82, EU:C:1984:81, punkterna 14, 15 och 22), dom av den 5 juli 1988, Mol (269/86, EU:C:1988:359, punkterna 15, 16 och 21), och dom av den 5 juli 1988, Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:360, punkterna 17, 18 och 23). Se slutligen Van Cleynenbreugel, P., *Droit matérielle de l'Union européenne. Libertés de circulation et marché intérieur*, Larcier, Bryssel, 2017 (s. 55).

³⁵ Se dom av den 28 mars 1995, i mål C-324/93, Evans Medical och Macfarlan Smith (C-324/93, EU:C:1995:84, punkt 20). Jag vill understryka att diacetylmorfin i det målet importerades *för medicinsk användning* och att det därför var tillåtet att importera diacetylmorfin (dom av den 28 mars 1995, Evans Medical och Macfarlan Smith, C-324/93, EU:C:1995:84, punkterna 4, 20 och 37). Se förslag till avgörande av generaladvokaten Bot i målet Josemans (C-137/09, EU:C:2010:433, punkterna 85 och 86), i vilket anges följande: "Vad den inre marknaden beträffar, ingår inte all narkotika i samma kategori. Det handlar om en skillnad som inte beror på varornas natur utan på deras slutliga användning. Enligt fast rättspraxis hör de narkotiska ämnen som har en medicinsk eller vetenskaplig tillämpning till lagstiftningen om den inre marknaden. Så är emellertid inte fallet med narkotika som importeras olagligt eller är avsedd för otillåtna syften". Se slutligen Blumann, C., *Le protection d'application du marché intérieur du marché intérieur*", i Blumann, C. (dir.), *Introduction au marché intérieur. Libre circulation des marchandises*, Éditions de l'université de Bruxelles, Bryssel, 2015 (punkt 70).

69. Den CBD-olja som är aktuell i förevarande mål saluförs inte inom ramen för en av de behöriga myndigheterna strängt övervakad handel för medicinska och vetenskapliga ändamål. Om CBD-oljan skulle anses utgöra narkotika, skulle den således inte omfattas av tillämpningsområdet för artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF.

70. Enligt min uppfattning är detta inte fallet.

71. Det ska påpekas att det framgår av yttrandena från C.A. och kommissionen att CBD enligt fransk rätt, till skillnad från THC, inte klassificeras som narkotika.

72. Det ska även påpekas att även om domstolen vid två tillfällen har ansett att cannabisprodukter inte omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelserna om fri rörlighet för varor, rörde inget av dessa mål CBD. Det första målet rörde hasch, ett koncentrat av cannabisharts,³⁶ och det andra målet cannabis som såldes i nederländska coffee-shops och som således med säkerhet hade en stark THC-halt.³⁷

73. Slutligen noterar jag att CBD inte betraktas som narkotika enligt de internationella konventioner som medlemsstaterna har tillträtt, det vill säga Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention, som ingicks i New York den 30 mars 1961, ändrad genom 1972 års protokoll om ändring av 1961 års allmänna konvention (nedan kallad den allmänna konventionen),³⁸ och Förenta nationernas konvention om psykotropa ämnen, som ingicks i Wien den 21 februari 1971 (nedan kallad konventionen om psykotropa ämnen).³⁹

74. I artikel 1.1 h i den allmänna konventionen definieras "narkotika" som varje ämne som finns upptaget i tabellerna I och II i bilagan till denna konvention. I tabell I som bifogats den allmänna konventionen återfinns följande kategori: "Cannabis, cannabisharts, extrakt och färg från cannabis". Visserligen skulle CBD kunna betraktas som ett "cannabisextrakt", i synnerhet eftersom det huvudsakligen hämtas från cannabisblad och cannabisblommor⁴⁰ och eftersom det i artikel 1.1 b i den allmänna konventionen föreskrivs att "ordet cannabis avser cannabisväxtens blommor eller frukter (och inte omfattar frön och blad som inte åtföljs av skott)". Det framgår emellertid för det första av artikel 28.2 i den allmänna konventionen att denna inte är tillämplig på odling av cannabisväxten "uteslutande för industriellt bruk (fibrer och frön) eller för trädgårdsändamål". Vidare framgår det av de kommentarer till den allmänna konventionen som offentliggjorts av Förenta nationerna⁴¹ att odlingen av denna växt "för alla andra ändamål [än framställning av cannabis och cannabisharts] och inte enbart för [industriella ändamål eller trädgårdsändamål]" inte omfattas av de kontrollbestämmelser som föreskrivs i artikel 23 i denna konvention. Med andra ord är odling av hampa inte underställd kontroll om den inte har till syfte att användas för att producera narkotika. Även om THC enligt konventionen om psykotropa ämnen betraktas som ett psykotropt ämne,⁴² anses inte CBD som sådant.

36 Dom av den 5 juli 1988, Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:360, punkt 17).

37 Dom av den 16 december 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, punkt 36).

38 Förenta nationernas fördragssamling, volym 520, nr 7515.

39 Förenta staternas fördragssamling, volym 1019, nr 14956. Det ska i detta avseende preciseras att det, såvitt jag vet, inte finns någon unionsrättslig bestämmelse som definierar vad som är "narkotika" eller "droger". Såväl artikel 1.1 a i rådets rambeslut 2004/757/RIF av den 25 oktober 2004 om minimibestämmelser om brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel (EUT L 335, 2004, s. 8) som artikel 71.1 i Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 2000, s. 19) innehåller i detta avseende en hänvisning till den allmänna konventionen och till konventionen om psykotropa ämnen. Jag anser därför att det, för att avgöra huruvida CBD ska betraktas som narkotika, är nödvändigt att hänföra sig till dessa internationella konventioner. Jag vill för övrigt påpeka att domstolen i domen av den 5 juli 1988, Mol (269/86, EU:C:1988:359, punkterna 24 och 25), påpekade att i konventionen om psykotropa ämnen betraktas amfetamin som ett psykotropt ämne och att den i dom av den 5 juli 1988, Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat (289/86, EU:C:1988:360, punkterna 3 och 25), noterar att produkter framställda av indisk hampa, såsom hasch, ska betraktas som narkotika.

40 Se punkt 2.2 i cirkuläret av den 23 juli 2018, som nämns i punkt 11 ovan.

41 Förenta nationerna (utg.), "Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961", New York, 1975. Se kommentaren till artikel 28 i denna konvention.

42 Artikel 1 e i konventionen om psykotropa ämnen och tabell I i bilagan till konventionen.

75. Jag vill slutligen påpeka att Världshälsoorganisationen har rekommenderat Förenta staterna att ändra tabell I som fogats till den allmänna konventionen för att klargöra att CBD inte är ett narkotiskt preparat, dels genom att i denna tabell ta bort hänvisningen till "cannabisextrakt och cannabisfärgämnen", dels genom att införa en fotnot i vilken följande anges: "[P]reparat som huvudsakligen innehåller [CBD] och vars innehåll av [THC] inte är högre än 0,20 % ska inte omfattas av den internationella kontrollen".⁴³ Den omständigheten, som den franska regeringen nämnde vid förhandlingen, att den allmänna konventionen ännu inte har ändrats i enlighet med Världshälsoorganisationens rekommendation visar enligt min mening inte att CBD ska betraktas som narkotika i den mening som avses i denna konvention, eftersom den för närvarande inte ingår bland de psykotropa ämnen som räknas upp i konventionen om psykotropa ämnen.

76. Av detta följer att CBD-olja ska omfattas av tillämpningsområdet för artiklarna 34 och 36 FEUF.

2. Tillämpning av artiklarna 34 och 36 FEUF

77. Det framgår av punkt 50 ovan att en nationell lagstiftning som, såsom den som är aktuell i det nationella målet, förbjuder import av CBD-olja när den utvinns ur hela hampaväxten, ska anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan i den mening som avses i artikel 34 FEUF.

78. En nationell åtgärd som inskränker den fria rörligheten för varor kan emellertid vara motiverad bland annat med hänsyn till intresset av att skydda människors hälsa och liv i den mening som avses i artikel 36 FEUF. Det ska i detta hänseende påpekas att det visserligen ankommer på medlemsstaterna att fastställa på vilken nivå de vill säkerställa skyddet för människors hälsa och liv, men att en lagstiftning som inskränker en grundläggande frihet som garanteras i EUF-fördraget, såsom den fria rörligheten för varor, emellertid endast kan motiveras av hänsyn till intresset att skydda människors hälsa och liv, i den mening som avses i artikel 36 FEUF, om den är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.⁴⁴

79. Den franska regeringen har gjort gällande att förordningen av den 22 augusti 1990 är motiverad av hänsyn till skyddet för människors hälsa i den mening som avses i artikel 36 FEUF. Denna regering har anfört att även om det för närvarande inte har fastställts att CBD är giftigt och farligt, har nyligen genomförda vetenskapliga studier, vilka återges i en studie av forskningscentret i Paris för utvärdering och information om drogberoende och beroendeomsorg av 2018, framhävt vissa oönskade effekter av CBD, såsom trötthet, letargi, ataxi, psykiska besvär och leverskador. Då det föreligger en sådan vetenskaplig osäkerhet om CBD:s skadlighet, ger försiktighetsprincipen, enligt den franska regeringen, medlemsstaterna rätt att anta en sådan lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

80. I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att CBD för närvarande inte har några psykotropa effekter, vilket bekräftas av den ovan i punkterna 74 och 75 angivna omständigheten att CBD inte omfattas av konventionen om psykotropa ämnen. Vidare noterar jag att kommissionen har bestritt den franska regeringens påståenden att det finns en risk för att CBD-olja har andra skadliga effekter än psykotropa.

81. Den franska regeringen har emellertid åberopat försiktighetsprincipen som grund för att förbjuda import av CBD-olja.

43 Skrivelse av den 24 januari 2019 från generalsekreteraren vid Världshälsoorganisationen till Förenta nationernas generalsekreterare.

44 Se dom av den 8 juni 2017, *Medisanus* (C-296/15, EU:C:2017:431, punkterna 82 och 83). av den 3 juli 2019, *Delfarma* (C-387/18, EU:C:2019:556, punkt 29), och dom av den 18 september 2019, *VIPA* (C-222/18, EU:C:2019:751, punkterna 67, 69 och 71).

82. Enligt rättspraxis måste en medlemsstat, när det föreligger vetenskaplig osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av de verkliga riskerna för folkhälsan, med stöd av försiktighetsprincipen, tillåtas vidta skyddsåtgärder utan att behöva avvakta att det fullt ut visas att riskerna är verkliga och hur allvarliga de är. För en korrekt tillämpning av försiktighetsprincipen krävs det, för det första, att de eventuellt negativa följderna för hälsan av den föreslagna användningen av de berörda ämnena eller livsmedlen kan identifieras och, för det andra, att en helhetsbedömning av hälsoriskerna görs, grundad på de mest tillförlitliga vetenskapliga uppgifter som finns tillgängliga och på de senaste resultaten av den internationella forskningen”.⁴⁵

83. Mot bakgrund av de uppgifter som lämnats till domstolen är det emellertid enligt min mening svårt att anse att den franska regeringen klart har identifierat de negativa följder, särskilt psykotropa sådana, som användningen av CBD-olja i elektroniska cigaretter medför, och än mindre gjort en uttömmande bedömning av hälsoriskerna, grundad på de mest tillförlitliga vetenskapliga uppgifter som finns tillgängliga och på de senaste resultaten av den internationella forskningen.

84. Med hänsyn till att få exakta uppgifter har lämnats till EU-domstolen ankommer det emellertid på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida användningen av CBD-olja i elektroniska cigaretter medför risker för människors hälsa och särskilt om CBD-olja har andra skadliga effekter än psykotropa effekter. Om så är fallet ankommer det även på den nationella domstolen att pröva huruvida förordningen av den 22 augusti 1990 går utöver vad som är nödvändigt för att skydda människors hälsa, eftersom den helt enkelt förbjuder import av CBD-olja som hämtats från blad och hampablommor, där det kanske hade varit möjligt att föreskriva en högsta CBD-halt, i likhet med det tröskelvärde på 0,20 procent som fastställts för THC.

85. Jag drar av detta slutsatsen att artiklarna 34 och 36 FEUF utgör hinder för en sådan lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken import av CBD-olja är förbjuden när den utvinns ur hela hampaväxten, eftersom det enligt aktuell vetenskaplig kunskap inte har visats att CBD-olja har psykotropa effekter. Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att försäkra sig om att någon risk knuten till bland annat CBD:s icke psykotropa effekter inte har fastställts och inte har varit föremål för någon uttömmande vetenskaplig bedömning, och om den konstaterar att det föreligger en sådan risk och en sådan bedömning, försäkra sig om att det var möjligt att anta en alternativ åtgärd som var mindre restriktiv för den fria rörligheten för varor, såsom fastställandet av en högsta halt CBD.

IV. Förslag till avgörande

86. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara de frågor som Cour d'appel d'Aix-en-Provence (Appellationsdomstolen i Aix-en-Provence, Frankrike) har ställt på följande sätt:

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

⁴⁵ Se dom av den 28 januari 2010, kommissionen/Republiken Frankrike (C-333/08, EU:C:2010:44, punkterna 91 och 92), och dom av den 19 januari 2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, punkterna 56 och 60).

- 2) Artiklarna 34 och 36 FEUF utgör hinder för att en medlemsstat förbjuder import av cannabidiololja från en annan medlemsstat när cannabidiololjan utvinns från hela hampaväxten och inte endast från dess fibrer och frön, då det enligt aktuella vetenskapliga rön inte har visats att cannabidiololja har psykotropa effekter. Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att försäkra sig om att någon risk knuten till bland annat cannabidiolens icke psykotropa effekter inte har fastställts och inte har varit föremål för någon uttömmande vetenskaplig bedömning, och om den konstaterar att det föreligger en sådan risk och en sådan bedömning, försäkra sig om att det var möjligt att anta en alternativ åtgärd som var mindre restriktiv för den fria rörligheten för varor, såsom fastställandet av en högsta halt cannabidiol.