



Datum van inontvangstneming : 17/12/2025

Zaak C-716/25 *

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

11 november 2025

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de bekendmaking van de verwijzingsbeslissing:

11 november 2025

Verwerende partijen in eerste aanleg en verzoekende partijen in hoger beroep:

Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica

Ministero della Salute

Verzoekende partij in eerste aanleg en verwerende partij in hoger beroep:

Società Agricola Jure Srl

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Hoger beroep dat bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) is ingesteld door het Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (ministerie van Landbouw, Voedselvoorziening en Bosbouw; hierna: „ministerie van Landbouw”), het Ministero dell’Ambiente (ministerie van Milieu) en het Ministero della Salute (ministerie van Volksgezondheid) tot herziening van de uitspraak van de T.A.R. Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) waarbij het beroep van de Società Agricola Jure Srl is toegewezen, dat strekte tot nietigverklaring van het besluit van het Ministero delle Politiche Agricole

* Procestaal: Italiaans.

Alimentari e Forestali (ministerie van Landbouw-, Voedsel- en Bosbouwbeleid, de vroegere naam van het ministerie van Landbouw) tot vaststelling van een lijst van de soorten geteelde officinale gewassen en de criteria voor de oogst en de eerste verwerking van soorten wilde officinale gewassen.

Aard en onderwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

De prejudiciële verwijzing op grond van artikel 267 VWEU betreft de uitlegging van het primaire en het afgeleide Unierecht, met name wat betreft de mogelijkheid om bladeren, bloemen en extracten ervan die afkomstig zijn van de plant *Cannabis sativa* waarvan het gehalte aan tetrahydrocannabinol niet hoger is dan de waarde die in verordening (EU) nr. 1307/2013 is vastgesteld, te gebruiken en/of te verhandelen.

Prejudiciële vragen

1) Staan artikel 38 VWEU en de aangehaalde bepalingen van de richtlijnen 2002/53/EG, 2002/57/EG en de verordeningen nr. 1307/2013, nr. 1308/2013, nr. 2115/2021 en nr. 126/2022 in de weg aan een nationale regeling zoals die welke voortvloeit uit de artikelen 14 en 17 en tabel II van decreto del Presidente della Repubblica (presidentieel besluit) nr. 309/90 en de artikelen 1 en 2 van wet nr. 242/2016, in de tot en met 11 april 2025 geldende versie, gelezen in hun onderlinge samenhang en zoals uitgelegd in het geldende recht, voor zover die regeling niet toestaat om de plant *Cannabis sativa* te telen en te gebruiken, die behoort tot de rassen die zijn opgenomen in de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen als bedoeld in richtlijn 2002/53/EG, waarvan het gehalte aan tetrahydrocannabinol niet hoger is dan de waarde die overeenkomstig artikel 32, lid 6, en artikel 35, lid 3, van verordening (EU) nr. 1307/2013 is vastgesteld voor het gebruik van i) de bladeren, ii) de bloemen, iii) de olie en iv) de hars ervan, ongeacht het THC-gehalte in die delen van de plant, en, wat betreft olie, zonder onderscheid tussen olie die wordt gewonnen uit zaad en olie die wordt gewonnen uit de bloemen en de bladeren, hetgeen in feite betekent dat ook het produceren en verhandelen van olie die uit het zaad van de plant wordt gewonnen, wordt verboden?

2) Staan de artikelen 34, 35 en 36 VWEU, naast kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van 25 oktober 2004 en de aangehaalde bepalingen van de verordeningen nr. 178/2002 en nr. 1223/2009, in de weg aan een nationale regeling als die welke voortvloeit uit de artikelen 14 en 17 en tabel II van decreto del Presidente della Repubblica nr. 309/90 en de artikelen 1 en 2 van wet nr. 242/2016, in de tot en met 11 april 2025 geldende versie, gelezen in hun onderlinge samenhang en zoals uitgelegd in het geldende recht, voor zover die regeling niet toestaat de plant *Cannabis sativa*, die behoort tot de rassen die zijn opgenomen in de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen als bedoeld in richtlijn 2002/53/EG, waarvan het gehalte aan tetrahydrocannabinol niet hoger is dan de waarde die overeenkomstig artikel 32, lid 6, en artikel 35,

lid 3, van verordening (EU) nr. 1307/2013 is vastgesteld, te telen en te gebruiken voor het produceren en verhandelen van de bladeren, de bloemen en daarvan afgeleide producten, waaronder cannabidiol dat uit de bladeren en bloemen van deze planten wordt gewonnen?

Toepasselijke wettelijke bepalingen

Bepalingen van nationaal recht

1. *D.P.R. n. 309/90, Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza* (Presidentieel besluit nr. 309/90, gecoördineerde tekst van de wetten inzake verdoovende middelen en psychotrope stoffen, preventie, behandeling en herstel van daarmee verband houdende vormen van drugsverslaving; hierna: „d.p.r. nr. 309/90”):

- artikel 17, lid 1: „Eenieder die voornemens is verdoovende middelen of psychotrope stoffen die zijn opgenomen in de in artikel 14 bedoelde tabellen te telen, produceren, vervaardigen, gebruiken, in te voeren, uit te voeren, in doorvoer te nemen, op enigerlei wijze te verhandelen of anderszins in bezit te hebben voor de handel, moet in het bezit zijn van een vergunning van het ministerie van Volksgezondheid.”

- artikel 73, leden 1 en 3: „1. Eenieder die zonder de in artikel 17 bedoelde vergunning verdoovende middelen of psychotrope stoffen bedoeld in tabel I van artikel 14 teelt, produceert, vervaardigt, wint, raffineert, verkoopt, aanbiedt of te koop aanbiedt, overdraagt, distribueert, verhandelt, vervoert, aan een ander levert, verzendt, doorgeeft of doorvoert, aflevert met welk doel dan ook, wordt gestraft met een vrijheidsstraf van zes tot twintig jaar en met een geldboete van 26.000 tot 260.000 EUR. 1 bis. Met dezelfde straffen als bedoeld in lid 1 wordt gestraft eenieder die zonder de in artikel 17 bedoelde vergunning invoert, uitvoert, verkrijgt, op enigerlei wijze ontvangt of in elk geval wederrechtelijk in bezit heeft: [...] b) geneesmiddelen die de in tabel II, deel A, genoemde verdoovende middelen of psychotrope stoffen bevatten die de voorgeschreven hoeveelheid overschrijden. In dat laatste geval worden deze straffen met een derde tot de helft verminderd [...]. 4. Wanneer de in lid 1 bedoelde gedragingen betrekking hebben op de in tabel II, delen A, B, C en D, bedoelde geneesmiddelen, beperkt tot de geneesmiddelen die zijn genoemd in artikel 14, lid 1, onder e), 3-bis, en de voorwaarden van artikel 17 niet zijn vervuld, zijn de daarin vastgestelde straffen, verminderd met een derde tot de helft, van toepassing.”

- tabel II, bijlage bij D.P.R. nr. 309/90: „Stoffen: *Cannabis* (bladeren en bloemen), *Cannabis* (olie), *Cannabis* (hars)”.

2. *Legge n. 242/2016, recante „Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa”* (wet nr. 242/2016

houdende bepalingen ter bevordering van de teelt en de agro-industriële sector van hennep), in de versie die *ratione temporis* van toepassing is:

- artikel 1: „1. Deze wet stelt regels vast voor de ondersteuning en bevordering van de teelt en de productieketen van hennep (*Cannabis sativa L.*) als teelt die bijdraagt tot de vermindering van de milieueffecten in de landbouw, de vermindering van het bodemgebruik en de woestijnvorming en het verlies aan biodiversiteit, en als de teelt die als mogelijk alternatief voor overvloedige gewassen en als wisselteelt moet worden gebruikt. 2. Deze wet is van toepassing op de teelt van toegelaten hennepassen die zijn opgenomen in de gemeenschappelijke rassenlijst voor landbouwgewassen in de zin van artikel 17 van richtlijn 2002/53/EG van de Raad van 13 juni 2002, die niet vallen binnen de werkingssfeer van de gecoördineerde tekst van de wetten betreffende de regeling van verdovende middelen en psychotrope stoffen, preventie, behandeling en herstel van daarmee verband houdende vormen van drugsverslaving als bedoeld in presidentieel besluit nr. 309 van 9 oktober 1990. 3. De ondersteuning en de bevordering hebben betrekking op de teelt van hennep met het oog op: a) de teelt en de verwerking; b) het bevorderen van het gebruik en het eindverbruik van halffabricaten van hennep die bij voorrang afkomstig is uit lokale productieketens; c) de ontwikkeling van geïntegreerde territoriale productieketens die de resultaten van het onderzoek ten goede komen en lokale integratie en reële economische en ecologische duurzaamheid nastreven; d) de productie van voedingsmiddelen, cosmetica, biologisch afbreekbare grondstoffen en innovatieve halffabricaten voor industrieën in verschillende sectoren; e) de uitvoering van bio-engineering, de sanering van terreinen, onderwijs en onderzoek.”

- artikel 2: „1. De teelt van de in artikel 1, lid 2, bedoelde hennepassen wordt toegestaan zonder dat daarvoor een vergunning noodzakelijk is. 2. Uit hennep die overeenkomstig lid 1 wordt geteeld, kunnen worden verkregen: a) voedingsmiddelen en cosmetica die uitsluitend worden geproduceerd met inachtneming van de voorschriften van de respectieve sectoren; (...)”.

- artikel 5: „Bij besluit van de minister van Volksgezondheid dat binnen een termijn van zes maanden na de datum van inwerkingtreding van deze wet moet worden vastgesteld, worden de maximumwaarden voor residuen van THC in voedingsmiddelen vastgesteld.”

3. *Decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, del 21 gennaio 2022, (G.U. n. 115 del 18 maggio 2022), recante „Elenco delle specie di piante officinali coltivate nonché criteri di raccolta e prima trasformazione delle specie di piante officinali spontanee”* (Besluit van het ministerie van Landbouw-, Voedsel- en Bosbouwbeleid van 21 januari 2022 (Italiaans Publicatieblad nr. 115 van 18 mei 2022) tot vaststelling van een lijst van de soorten geteelde officinale gewassen en de criteria voor de oogst en de eerste verwerking van soorten wilde officinale gewassen, met name artikel 1, lid 4:

„De teelt van *Cannabis sativa* L. van de rassen die zijn toegelaten voor de productie van zaad en van zaad afgeleide producten, vindt plaats overeenkomstig wet nr. 242 van 2 december 2016 houdende bepalingen ter bevordering van de teelt en de agro-industriële sector van hennep. De teelt van cannabisplanten voor de productie van bladeren en bloemen of werkzame stoffen voor medicinaal gebruik is geregeld in presidentieel besluit nr. 309 van 9 oktober 1990, dat de teelt ervan verbiedt zonder de vereiste vergunning van het ministerie van Volksgezondheid.”

4. *Decreto Legge n. 48/2025, convertito con Legge n. 80/2025* (voorlopig wetsbesluit nr. 48/2025, omgezet bij wet nr. 80/2025):

- artikel 18, lid 1, onder a): aan artikel 1 van wet nr. 242/2016 wordt lid 3 bis toegevoegd, dat luidt als volgt: „Onverminderd het bepaalde in artikel 2, lid 2, onder g-bis), zijn de bepalingen van deze wet niet van toepassing op de invoer, de bewerking, het voorhanden hebben, de overdracht, de distributie, de handel, het vervoer, de verzending, de doorvoer, de aflevering, de verkoop aan het publiek en de consumptie van producten die bestaan uit hennepbloemen, ook als halffabricaten, gedroogd of vermalen, of die deze bloemen, met inbegrip van extracten, harsen en oliën die ervan zijn afgeleid, bevatten. Dit laat de bepalingen van de gecoördineerde tekst van het presidentieel besluit nr. 309 van 9 oktober 1990 onverlet”;

- artikel 18, lid 1, onder b) 2: aan artikel 2, lid 2, van wet nr. 242/2016 wordt onder g-bis) het volgende toegevoegd: „landbouwproductie van zaad dat is bestemd voor wettelijk toegestaan gebruik binnen de grenzen van verontreiniging die zijn vastgesteld bij besluit van de minister van Volksgezondheid in de zin van artikel 5 van deze wet”;

- artikel 18, lid 1, onder b) 3: aan artikel 2, lid 2, van wet nr. 242/2016 wordt lid 3-bis toegevoegd: „De invoer, de overdracht, de bewerking, de distributie, de handel, het vervoer, de verzending, de doorvoer en de aflevering van de bloemen van hennep die overeenkomstig lid 1 van dit artikel zijn geteeld, ook in halfbewerkte vorm, gedroogd of vermalen, en producten die deze bloemen bevatten of daaruit bestaan, met inbegrip van de extracten, harsen en oliën die ervan zijn afgeleid, zijn verboden. De strafbepalingen van titel VIII van de gecoördineerde tekst van presidentieel besluit nr. 309 van 9 oktober 1990 zijn van toepassing. Alleen de bewerking van bloemen voor de landbouwproductie van de in lid 2, onder g-bis), bedoelde zaden is toegestaan.”

5. *Decreto del Ministero della Salute 4 novembre 2019, recante definizione di livelli massimi di tetraidrocannabinolo (THC) negli alimenti* (Besluit van het ministerie van Volksgezondheid van 4 november 2019 houdende de vaststelling van de maximumgehalten aan tetrahydrocannabinol (THC) in voedingsmiddelen:

- artikel 2: „1. Voor de toepassing van dit besluit zijn de definities van verordening (EG) nr. 178/2002, verordening (EG) nr. 852/2004, verordening (EG)

nr. 853/2004, verordening (EG) nr. 854/2004, verordening (EU) nr. 2283/2015 en verordening (EEG) nr. 315/1993 van toepassing. 2. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder: a) ‚Hennep’: de plant *Cannabis sativa L.* die voldoet aan de eisen van artikel 32, lid 6, van verordening (EU) nr. 1307/2013; b) ‚Van hennep afgeleide voedingsmiddelen’: delen en/of derivaten van hennepdelen die in aanzienlijke mate als voedingsmiddel zijn gebruikt overeenkomstig verordening (EU) 2015/2283; c) ‚totaal aan THC (tetrahydrocannabinol)’ : de concentratie die het resultaat is van de som van de concentraties van de stof ‚ Δ^9 -THC ((-) -trans Δ^9 -THC)’ en de non-actieve zuurprecursor ‚ Δ^9 9 -THCA-A (-9-tetrahydrocannabinolzuur A)’.

- artikel 4: „1. Van hennep afgeleide voedingsmiddelen worden omschreven in bijlage I bij dit besluit.”

- bijlage 1: „Van hennep afgeleide voedingsmiddelen zijn: zaden, meel verkregen uit zaden, olie verkregen uit zaden.”

Bepalingen van Unierecht

1. VWEU, artikelen 34 en 35 (verbod op kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen), artikel 36 (uitzonderingen op het verbod), artikel 38 (gemeenschappelijk landbouwbeleid)

- bijlage I bij de VWEU: „Hoofdstuk 12: Oliehoudende zaden en vruchten; allerlei zaden, zaadgoed en vruchten; planten voor industrieel en geneeskundig gebruik; stro en voeder;” „Hoofdstuk 57: Hennep (*Cannabis sativa*), ruw, geroot, gezwingeld, gehegeld of anders bewerkt, doch ongesponnen; werk en afval (rafelingen daaronder begrepen)”.

2. Richtlijn 2002/53/EG van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen:

- artikel 1, lid 1: „1 Deze richtlijn heeft betrekking op de opnemings van rassen van bieten, groenvoedergewassen, granen, aardappelen, alsmede van oliehoudende planten en vezelgewassen in een gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen waarvan het zaaizaad of pootgoed in de handel mag worden gebracht volgens de bepalingen van de richtlijnen betreffende het in de handel brengen van respectievelijk bietenzaad (2002/54/EG), zaaizaad van groenvoedergewassen (66/401/EEG), zaaigranen (66/402/EEG), pootaardappelen (2002/56/EG), en zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen (2002/57/EG).”

3. Gemeenschappelijke rassenlijst voor landbouwgewassen, supplement 2022/5, opgenomen in mededeling 2022/C 232/01 van de Commissie: paragraaf 85: *Cannabis sativa L.* Hemp, variëteit CFX-2. CRS-1, Djumbo 20, Nashinoide 15 en Ostara 9; paragraaf 86: „*Cannabis Sativa L.* – Hemp – Conservation varieties”, variëteiten Fukal en Stara Prekmurska.

4. Richtlijn 2002/57/EG van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het in de handel brengen van zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen:

- artikel 1: „Deze richtlijn heeft betrekking op de productie met het oog op het in de handel brengen en het in de handel brengen binnen de Gemeenschap van zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen dat voor landbouwproductie, met uitzondering van sierdoeleinden, bestemd is.”
- artikel 2, lid 1, onder a) en b): „1. In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder: [...] b): Oliehoudende planten en vezelgewassen: planten van de volgende geslachten en soorten:” „*Canabis sativa* L.”
- artikel 3: „De lidstaten schrijven voor dat zaad van: [...]. *Cannabis sativa* L. [...] slechts in de handel mag worden gebracht, indien het officieel is goedgekeurd als basiszaad of gecertificeerd zaad.”

5. Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden:

- artikel 2, eerste volzin en derde volzin, onder g): „In deze verordening wordt verstaan onder „levensmiddel” (of „voedingsmiddel”): alle stoffen en producten, verwerkt, gedeeltelijk verwerkt of onverwerkt, die bestemd zijn om door de mens te worden geconsumeerd of waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij door de mens worden geconsumeerd. [...] Onder deze definitie vallen niet: [...] g) verdovende middelen en psychotrope stoffen in de zin van het Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties inzake verdovende middelen van 1961 en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake psychotrope stoffen van 1971.”

6. Verordening (EG) nr. 1223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 betreffende cosmetische producten (herschikking):

- artikel 14: „1. Onverminderd artikel 3 mogen cosmetische producten geen van de volgende stoffen bevatten: a) verboden stoffen – verboden stoffen genoemd in bijlage II; bijlage II, ref.nr. 306: Verdovende middelen (narcotica): alle stoffen van tabel I en II van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen, ondertekend te New York op 30 maart 1961.”

7. Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad:

- artikel 32, leden 1 en 6: „[...] 6. Voor de productie van hennep gebruikte arealen vormen slechts subsidiabele hectaren indien het gehalte aan tetrahydrocannabinol van de gebruikte rassen maximaal 0,2 % bedraagt.”

8. Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad:

artikel 189: „1. De volgende producten mogen slechts in de Unie worden ingevoerd als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan: a) ruwe hennep van GN-code 5302 10 00 moet voldoen aan de voorwaarden van artikel 32, lid 6, en in artikel 35, lid 3, van verordening (EU) nr. 1307/2013; b) zaaizaad voor de inzaai van hennepassen van GN-code ex 1207 99 20 moet vergezeld gaan van het bewijs dat het gehalte aan tetrahydrocannabinol van het betrokken ras niet hoger is dan de waarde die is vastgesteld overeenkomstig artikel 32, lid 6, en in artikel 35, lid 3, van verordening (EU) nr. 1307/2013; c) niet voor inzaai bestemd hennepzaad binnen GN-code 1207 99 91 en alleen ingevoerd door importeurs die door de lidstaat zijn erkend, teneinde te garanderen dat het zeker niet voor inzaai wordt gebruikt. 2. Dit artikel geldt onverminderd restrictievere bepalingen die de lidstaten vaststellen in overeenstemming met het VWEU en met inachtneming van de verplichtingen die voortvloeien uit de WTO-Overeenkomst inzake de landbouw.”

9. Verordening nr. 2115/2021 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013:

-artikel 4, laatste volzin: „Voor de productie van hennep gebruikte arealen vormen slechts subsidiabele hectaren indien het gehalte aan tetrahydrocannabinol van de gebruikte rassen maximaal 0,3 % bedraagt.”

10. Gedelegeerde verordening (EU) 2022/126 van de Commissie van 7 december 2021 tot aanvulling van verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad met aanvullende eisen voor bepaalde interventietypes die de lidstaten in het kader van die verordening in hun strategisch GLB-plan voor de periode 2023-2027 uitwerken, alsmede regels voor het aandeel in het kader van norm 1 inzake een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC), stelt aanvullende subsidiabiliteitsvoorwaarden vast voor de toekenning van rechtstreekse betalingen voor de productie van hennep en het gebruik van zaad van hennepassen:

- artikel 2: „[...] stellen de lidstaten de toekenning van betalingen voor de productie van hennep afhankelijk van het gebruik van zaad van hennepzaden die aan de volgende eisen voldoen: a) ze staan in de overeenkomstig artikel 17 van richtlijn 2002/53/EG van de Raad gepubliceerde gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen die geldt op 15 maart van het jaar waarvoor de betaling wordt toegekend; b) het Δ 9-tetrahydrocannabinolgehalte ervan (hierna 'THC-gehalte' genoemd) was gedurende twee opeenvolgende jaren niet hoger dan het in artikel 4, lid 4, tweede alinea, van Verordening (EU) 2021/2115 vastgelegde maximum; c) ze zijn gecertificeerd overeenkomstig richtlijn 2002/57/EG van de Raad of, in het geval van instandhoudingsrassen, overeenkomstig artikel 10 van richtlijn 2008/62/EG van de Commissie.”

Artikel 3, lid 1: „De lidstaten zetten een verificatiesysteem voor de bepaling van het THC-gehalte van hennepzaden op basis waarvan zij de in bijlage I beschreven methode voor de verificatie van hennepzaden en voor de kwantitatieve bepaling van het THC-gehalte van hennepzaden kunnen toepassen.”

11. Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drughandel:

- artikel 1, lid 1, onder a) en b): „Voor de toepassing van dit kaderbesluit wordt verstaan onder: 1) 'drug': a) een stof die valt onder het Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties inzake verdoovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972, of het Verdrag van de Verenigde Naties inzake psychotrope stoffen van 1971; b) alle in de lijst in de bijlage opgenomen stoffen”.

Internationaal recht

Enkelvoudig Verdrag inzake verdoovende middelen van 1961, gewijzigd bij het Protocol van 1972

Verdrag van de Verenigde Naties inzake psychotrope stoffen van 1971

Relevante rechtspraak

Nationale rechtspraak

Corte di Cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken), arresten van de Verenigde strafkamers nrs. 30475 en 12348 van 2019 en nr. 14513 van 2022.

Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) van 19 november 2020, B S en C A (Verhandeling van Canabidiol CBD), zaak C-663/2018, EU:C:2020:938.

Korte uiteenzetting van de feiten en het hoofdgeding

- 1 De landbouwonderneming Jure s.r.l. is werkzaam in de agro-industriële sector waarbij zij zich hoofdzakelijk bezighoudt met de teelt, bewerking en verwerking van hennep voor verschillende doeleinden, waaronder de bloemen- en plantenteelt, cosmetica, gebruik in de farmacie en voedingsmiddelen en de productie en bewerking van biomassa van hennep. De afgeleide producten distribueert zij bovendien over het gehele nationale grondgebied aan de groothandel.
- 2 Deze vennootschap is in eerste aanleg opgekomen tegen voormeld besluit van het ministerie van Landbouw van 21 januari 2022, en met name tegen artikel 1, lid 4, ervan.
- 3 De TAR Latium heeft het beroep toegewezen en het bestreden besluit nietig verklaard op grond dat de relevante Unieregeling, die de teelt van de in de gemeenschappelijke rassenlijst opgenomen *Cannabis sativa* toestaat, geen onderscheid maakt tussen de verschillende delen van de plant.
- 4 Tegen deze uitspraak hebben het ministerie van Landbouw, het ministerie van Milieu en het ministerie van Volksgezondheid bij de Consiglio di Stato, de verwijzende rechter, hoger beroep ingesteld waarbij zij hebben aangevoerd dat de TAR in zijn overwegingen geen rekening heeft gehouden met de internationale en Italiaanse regelgeving inzake verdovende middelen.
- 5 De Società Agricola Jure s.r.l. heeft zich partij gesteld en heeft het beroep van de ministeries betwist.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Bij het beroep in eerste aanleg heeft de Società Agricola Jure s.r.l. de onwettigheid van het ministeriële besluit aangevoerd wegens schending van de bepalingen van wet nr. 242/2016, en subsidiair, de ongrondwettigheid ervan wegens strijdigheid met de Unieregelgeving.
- 7 Volgens deze vennootschap staat wet nr. 242/2016 toe dat de zogenoemde toegelaten rassen van de plant *Cannabis sativa* niet alleen worden geteeld voor de productie van zaad en van zaad afgeleide producten, maar ook voor de productie van de volledige plant, hetgeen in overeenstemming is met de Uniewetgeving die de vrije teelt en het vrije gebruik heeft toegestaan van de plant *Cannabis sativa* die is opgenomen in de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen in de zin van artikel 17 van richtlijn 2002/53/EG van de Raad van 13 juni 2002, zonder onderscheid tussen de verschillende delen van de plant, op voorwaarde dat het gehalte aan tetrahydrocannabinol (hierna: „THC”) in de plant niet meer dan 0,2 % bedraagt.

- 8 Het ministerie van Landbouw houdt vast aan de verwerping van het beroep vanwege de wettigheid van het bestreden besluit in het licht van de uitlegging van wet nr. 242/2016 in de rechtspraak van de Corte di Cassazione Penale (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, strafkamer).
- 9 In hoger beroep hebben het ministerie van Landbouw, het ministerie van Milieu en het ministerie van Volksgezondheid aangevoerd dat de TAR in zijn overwegingen geen rekening houdt met de internationale en Italiaanse regeling inzake verdovende middelen die het gebruik van bepaalde delen van de plant niet toestaat wanneer daarvoor niet vooraf een vergunning is verkregen.

Motivering van de prejudiciële verwijzing

- 10 De vraag die de verwijzende rechter aan het Hof stelt betreft de mogelijkheid om de bladeren, de bloemen en de extracten ervan die zijn gewonnen uit de plant *Cannabis sativa* waarvan het tetrahydrocannabinolgehalte niet hoger is dan de waarde die overeenkomstig artikel 32, lid 6, en artikel 35, lid 3, van verordening (EU) nr. 1307/2013 („cannabis light”) is vastgesteld, te gebruiken en/of te verhandelen. Het Hof wordt met name verzocht de betreffende Italiaanse bepalingen te toetsen aan: i) de Unieregelgeving inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid (eerste vraag) en ii) de Uniewetgeving inzake het gebruik van verdovende middelen (tweede vraag) en de beperkingen van de interne markt.
- 11 Volgens d.p.r. nr. 309/90 is in Italië voor de teelt van cannabis, zowel *Cannabis indica* als *Cannabis sativa*, een vergunning van het ministerie van Volksgezondheid vereist, zonder dat daarbij enig onderscheid wordt gemaakt naar het gehalte aan THC in de plant. Bovendien worden in artikel 73 zowel de teelt van deze planten als de productie en de verkoop van de eruit verkregen producten, vermeld in tabel II bij d.p.r. nr. 309/90, strafbaar gesteld, te weten: bladeren, bloemen, hars en olie.
- 12 Wet nr. 242/2016 regelt de teelt van de rassen van *Cannabis sativa* die zijn opgenomen in de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen in de zin van artikel 17 van richtlijn 2002/53/EG van de Raad waarbij wordt bepaald dat voor de teelt van deze rassen geen enkele vergunning is vereist. In artikel 2, lid 2, van wet nr. 242/2016 worden de soorten producten gedefinieerd die uit de teelt van deze planten kunnen worden verkregen, en in de versie die gold ten tijde van de vaststelling van het bestreden ministerieel besluit bevatte deze wet geen enkele precisering met betrekking tot de delen van de plant die konden worden gebruikt voor de productie van de in artikel 2, lid 2, genoemde producten. Pas in de loop van de procedure, en juist bij *Decreto Legge* (voorlopig wetsbesluit; hierna: „d.l.”) nr. 48/2025, heeft de wetgever gepreciseerd dat producten die bestaan uit „bloemen van hennep, ook als halffabricaat, gedroogde of vermalen of die deze bloemen bevatten, met inbegrip van extracten, harsen en oliën die ervan zijn afgeleid, zijn uitgesloten van de werkingssfeer van wet nr. 242/2016. Dit laat de bepalingen van de gecoördineerde tekst van het presidentieel besluit nr. 309 van

9 oktober 1990 onverlet”. Tegelijkertijd verbood d.l. nr. 48/2025 niet alleen „de bewerking, de distributie, de handel, het vervoer, de verzending, de doorvoer en de aflevering” van voornoemde producten, maar ook de invoer, waarbij de toepasselijkheid van d.p.r. nr. 309/90 opnieuw werd bevestigd. Bovendien is bij d.l. nr. 48/2025 de lijst van producten die verkregen kunnen worden uit de teelt van cannabisplanten die behoren tot de toegelaten rassen aangevuld met de „landbouwproductie van zaad bestemd voor wettelijk toegestaan gebruik binnen de grenzen van verontreiniging die zijn vastgesteld bij besluit van de minister van Volksgezondheid in de zin van artikel 5 van deze wet”, en geeft het nog geen aanwijzingen over het gebruik van de bladeren.

- 13 Volgens de verwijzende rechter moet de draagwijdte van de wijzigingen die de wetgever in wet nr. 242/2016 bij d.l. nr. 48/2025 heeft aangebracht, worden beoordeeld in het licht van de uitlegging die de rechtspraak van de Corte di Cassazione penale aan de bepalingen van wet nr. 242/2016 heeft gegeven.
- 14 De verwijzende rechter merkt met name op dat de Corte di Cassazione in de arresten van de Verenigde strafkamers nr. 30475 van 2019 en nr. 12348 van 2019 en in arrest nr. 14513 van 2022 heeft verklaard dat: i) de overdracht, de verkoop en, in het algemeen, het verhandelen aan het publiek van afgeleide producten van de teelt van *Cannabis sativa* L., „zoals bladeren, bloemen, olie en hars, volgens de bewoordingen van de opsomming in tabel II, bij gebreke van enige vooraf door de strafwetgever vastgestelde drempelwaarde met betrekking tot het percentage THC, onder artikel 73, leden 1 en 4, van de gecoördineerde tekst”, van d.p.r. nr. 309/1990 vallen, zelfs in het geval dat het THC-gehalte lager is dan de waarden die in artikel 4, leden 5 en 7 van wet nr. 242 van 2 december 2016 worden genoemd, tenzij deze afgeleide producten in de praktijk geen drogerende of psychotrope werking hebben; ii) bij wet nr. 242/2016 die de teelt van *Cannabis sativa* van toegelaten rassen bevordert en liberaliseert, THC-drempels worden vastgesteld die betrekking hebben op het teeltgewas, en dat er vanwege de strafrechtelijke gevolgen ervan rekening moet worden gehouden met het drogerende effect van het in de handel gebrachte eindproduct, en wet nr. 242/2016 in elk geval „betrekking [heeft] op een agrovoedingssector die op zich met betrekking tot de teelt van gewassen buiten de werkingssfeer van de verbodsbepalingen in de gecoördineerde tekst inzake verdovende middelen valt. Dit maakt het mogelijk om op stelselniveau volledig te begrijpen waarom de nieuwe norm geen wijziging heeft gebracht in de gecoördineerde tekst inzake verdovende middelen, zelfs niet in het kader van de bepalingen die cannabis en de daaruit verkregen producten opnemen in de beschreven tabellen”. Voorts heeft de Corte di Cassazione verklaard dat (iii) wet nr. 242/2016 een limitatieve opsomming geeft van de producten die kunnen worden verkregen uit de teelt van *Cannabis sativa* van de toegestane rassen, en deze omvatten niet de bladeren, bloemen, olie en hars. Bijgevolg blijft (iv) de teelt van toegelaten rassen een strafbaar feit indien dit plaatsvindt met het oog op het verhandelen van bladeren, bloemen, olie en hars, tenzij de hoeveelheid product die wordt verhandeld, een gehalte aan werkzame stof heeft dat geen drogerende gevolgen kan hebben.

- 15 Volgens de verwijzende rechter moet de uitlegging die de Corte di Cassazione penale heeft gegeven aan wet nr. 242/2016, in de versie die oorspronkelijk in werking is getreden, worden beschouwd als het geldende recht, zodat de verwijzende rechter van deze uitlegging niet hoeft af te wijken om de interne samenhang van het stelsel te waarborgen.
- 16 Deze uitlegging blijft de teelt van rassen van de plant *Cannabis sativa* die zijn toegelaten strafbaar stellen op de enkele grond dat de teelt direct, alleen of mede gericht is op de productie van goederen die bladeren, bloemen, olie en hars bevatten, dat wil zeggen de delen van de plant die zijn vermeld in tabel II van d.p.r. nr. 309/90, ongeacht het THC-gehalte in de plant en in de producten zelf, waarbij alleen het concrete drogerende effect in aanmerking moet worden genomen. Dit regelgevingskader dat van kracht was tot en met 11 april 2025 impliceert met name dat de winning van cannabidiol uit bladeren en bloemen, zelfs indien zij afkomstig zijn van planten die tot de toegelaten rassen behoren, in Italië als illegaal moet worden beschouwd (sinds 12 april 2025 zou de winning van cannabidiol uit bladeren daarentegen niet meer onrechtmatig zijn, terwijl de winning van cannabidiol uitsluitend uit bloemen onrechtmatig blijft).
- 17 Als gevolg van de door de Cassazione penale aan wet nr. 242/2016 gegeven uitlegging zouden de marktdeelnemers in de sector, om niet te riskeren dat zij het in artikel 73 van d.p.r. nr. 309/90 bedoelde strafbare feit begaan, op het moment van de oogst de planten moeten ontdoen van de bladeren, de bloemen en in elk geval de delen van de plant waaruit olie en hars zouden kunnen worden verkregen (en dus in theorie ook de zaden) en deze onmiddellijk als afval moeten laten afvoeren.
- 18 Volgens de verwijzende rechter heeft het besluit van 2025 de werkingssfeer van d.p.r. nr. 309/90 beperkt tot bloemen en producten die zijn verkregen uit bloemen, waardoor de teelt – alleen van toegelaten rassen met een THC-gehalte van niet meer dan 0,2 % en met een tolerantie van maximaal 0,6 % – opnieuw is geoorloofd, ook voor het gebruik van de bladeren en de zaden.
- 19 De verwijzende rechter vraagt zich af of de nationale regeling die voortvloeit uit de artikelen 14 en 17 en tabel II van d.p.r. nr. 309/90 en de artikelen 1 en 2 van wet nr. 242/2016, verenigbaar is met de aangehaalde Unieregeling.
- 20 De verwijzende rechter is van oordeel dat uit het regelgevingskader van de Unie blijkt dat de teelt van de rassen van de plant *Cannabis sativa* die zijn opgenomen in de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen, waarvan het THC-gehalte bepaalde grenzen niet overschrijdt, geoorloofd is. Bovendien blijkt uit dat kader dat bepaalde producten die uit deze gewassen kunnen worden verkregen, geoorloofd zijn: deze gewassen komen immers in aanmerking voor steun op basis van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de van deze planten afkomstige vezels en zaden mogen worden ingevoerd.

- 21 Voorts acht de verwijzende rechter het noodzakelijk om ervan uit te gaan dat de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen van richtlijn 2002/53/EG dient ter uitvoering van richtlijn 2002/57/EG van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het in de handel brengen van zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen. Artikel 38 VWEU definieert bovendien de landbouwproducten waarop de bepalingen over het gemeenschappelijk landbouwbeleid van toepassing zijn – en dat wil zeggen de artikelen 39 tot en met 44 VWEU – onder verwijzing naar bijlage I bij de VWEU en het aangehaalde hoofdstuk 12 ervan. Bijgevolg lijkt de werkingssfeer van de richtlijnen 2002/53/EG, 2002/57/EG en de verordeningen nr. 1307/2013, nr. 1308/2013 en nr. 126/2002 beperkt te zijn tot de producten die in de hoofdstukken 12 en 57 van bijlage I bij het VWEU zijn opgenomen, aangezien deze bijlage bedoeld is om de landbouwproducten aan te wijzen die onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid vallen.
- 22 De verwijzende rechter merkt voorts op dat de Europese Unie weliswaar geen partij is bij het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972, noch partij is bij het Verdrag van de Verenigde Naties van 1971 inzake psychotrope stoffen, maar dat zij het begrip „verdovende middelen” zodanig heeft omgezet dat dit begrip de bij die verdragen verboden stoffen omvat, zowel voor voedings- als voor strafrechtelijke doeleinden, en ten slotte ook voor cosmetische producten (artikel 14 van verordening nr. 1223/2009 dat het gebruik in cosmetische producten verbiedt van de stoffen genoemd in de tabellen bij het Enkelvoudig Verdrag van 1961).
- 23 Tabel I bij het Verdrag van 1961, zoals bijgewerkt in 2020, omvat „cannabis”, zonder onderscheid, en daarvan „de bloeiende of vruchtdragende toppen van de cannabisplant (niet-geëxtraheerde hars)” en „HARS, EXTRACTEN en TINCTUREN, de gescheiden, ruwe of gezuiverde hars, verkregen uit cannabis”, zonder onderscheid tussen *Cannabis sativa* en *Cannabis indica* en zonder preciseringen over het THC-gehalte.
- 24 De verwijzende rechter betwijfelt of op grond van het hierboven beschreven kader van de Uniewetgeving kan worden gesteld dat de teelt van de plant *Cannabis sativa* die behoort tot de rassen die zijn opgenomen in de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen als bedoeld in richtlijn 2002/53/EG, waarvan het gehalte aan tetrahydrocannabinol niet hoger is dan de waarde die overeenkomstig artikel 32, lid 6, en artikel 35, lid 3, van verordening (EU) nr. 1307/2013 is vastgesteld, volledig is geliberaliseerd en of dit kader het mogelijk maakt om alle delen van deze planten te bewerken en te gebruiken, met name om uit de bladeren en de bloemen van planten gewonnen producten op de markt te brengen, zoals hars (die wordt verkregen uit de bloemen) of essentiële hennepolie (die wordt gewonnen uit de bloemen en de bladeren). De vrije teelt van deze rassen van de plant *Cannabis sativa* lijkt immers door de Unie volledig te zijn geliberaliseerd – uiteraard op voorwaarde dat het THC-gehalte in de plant niet hoger is dan de waarde die in artikel 32, lid 6, en artikel 35, lid 3, van verordening (EU) nr. 1307/2013 is vastgesteld – uitsluitend voor de bewerking en de productie van zaad, olie en „Hennep (*Cannabis sativa*), ruw, geroot,

gezwingeld, gehekeld of anders bewerkt, doch ongesponnen; werk en afval (rafelingen daaronder begrepen)", dat wil zeggen producten waarvoor de bladeren en bloemen van de plant gewoonlijk niet worden gebruikt en die niet voor cosmetisch of voedselgebruik zijn bestemd.

- 25 Ten slotte merkt de verwijzende rechter op dat de productie van cannabidiol in andere lidstaten van de Unie rechtmatig lijkt te zijn, zoals blijkt uit het arrest van het Hof in zaak C-663/2018. Bijgevolg leiden de beperkingen die de Italiaanse regeling stelt aan het gebruik van de bladeren en de bloemen, en de ervan afgeleide producten, van de plant *Cannabis sativa* die tot de feitelijk toegelaten rassen behoort, ook tot beperkingen van de uitvoer en de invoer van deze delen van de plant die in andere lidstaten van de Unie rechtmatig kunnen worden gebruikt, welke beperkingen gevolgen kunnen hebben voor de interne markt. Deze beperkingen lijken niet te kunnen worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de gezondheid, de openbare veiligheid of de openbare orde, aangezien het THC-gehalte van de bladeren en de bloemen van de planten van deze rassen per definitie uiterst laag is. Hieruit volgt dat de Italiaanse wetgeving mogelijk niet verenigbaar is met de artikelen 34 tot en met 36 VWEU.