

Tydligere reglering av hampa

Ds 2021:34

Innehåll

1	Sammanfattning.....	5
2	Författningsförslag.....	7
2.1	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika.....	7
3	Inledning.....	11
3.1	Cannabis sativa L. och cannabinoider.....	11
3.2	Skillnaden mellan cannabis och hampa.....	12
3.3	Cannabis och hampa på marknaden	13
3.4	Bakgrund till nuvarande reglering av hampa	15
3.5	Tidigare behandling av frågan	16
3.6	Tillämpningsproblem och oönskade konsekvenser av dagens reglering.....	17
3.6.1	Jordbruksverket.....	17
3.6.2	Länsstyrelsen	19
3.6.3	Läkemedelsverket	20
3.6.4	Tullverket.....	21
3.6.5	Polismyndigheten.....	23
3.6.6	Rättsmedicinalverket.....	25
3.6.7	Åklagarmyndigheten	25
3.6.8	Livsmedelsverket	26
3.6.9	Folkhälsomyndigheten.....	28
3.6.10	Socialstyrelsen.....	28
3.7	Reglering i andra länder.....	28
3.7.1	Danmark.....	28

3.7.2	Finland	29
3.7.3	Tyskland	30
3.7.4	Frankrike	30
3.7.5	Irland.....	31
3.7.6	Storbritannien.....	32
4	Gällande rätt	35
4.1	Narkotikabestämmelser	35
4.1.1	Internationell rätt.....	35
4.1.2	EU-rätt.....	37
4.1.3	Nationell rätt.....	38
4.2	Jordbruksbestämmelser.....	41
4.2.1	EU-rätt.....	41
4.2.2	Nationell rätt.....	50
4.3	Övriga bestämmelser.....	53
4.3.1	Läkemedel.....	53
4.3.2	Livsmedel.....	54
4.3.3	Foder.....	55
4.3.4	Kosmetika.....	56
4.3.5	Tobaksprodukter.....	56
4.4	Rättspraxis.....	57
4.4.1	EU-domstolens praxis	57
4.4.2	Nationell praxis	62
4.4.3	WHO:s cannabisrekommendationer och INCB Cannabis Control Initiative (ICCI)	63
5	Förslag	65
5.1	Undantaget ska kompletteras med villkor för hantering.....	65
5.2	Undantaget ska förtydligas med ytterligare villkor avseende odling av hampa i Sverige	71
5.3	Undantaget ska kompletteras med ytterligare villkor avseende skördad hampa med ursprung i EU.....	75
5.4	Undantaget ska kompletteras med villkor för hampa med ursprung i tredjeland	79

5.5	Hänvisningsteknik.....	81
6	Alternativa lösningar och överväganden för framtiden	83
6.1	Alternativa lösningar. Överväganden och bedömningar.....	83
6.2	Frågan om CBD utvunnen ur hampa	85
7	Konsekvenser av förslaget	87
8	Författningskommentar	91
8.1	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika.....	91

1 Sammanfattning

Dagens reglering av sådan hampa som undantas från cannabisdefinitionen har medfört tillämpningssvårigheter och oönskade konsekvenser. Flera svenska myndigheter ser ett stort behov av en annan ordning än dagens för att komma till rätta med rådande rättsosäkerhet och de ologiska rättsliga konsekvenser som det har medfört. Syftet med förslaget i denna promemoria är att förhindra att cannabis och varor som innehåller tetrahydrocannabinol (THC) når konsumentledet samtidigt som odling av hampa som jordbruksprodukt ska vara möjlig.

Växter av släktet Cannabis (*Cannabis sativa* L.) odlas och används i flera olika syften, bl.a. som jordbruksprodukt, för läkemedellverkning och i berusningssyfte. *Cannabis sativa* L. regleras därför både som narkotika och jordbruksprodukt, vilket ibland försvårar terminologin. Cannabisvarianter som används inom jordbruksproduktion innehåller vanligtvis mindre THC i förhållande till andra cannabinoider såsom cannabidiol (CBD), och benämns vanligen hampa, industrihampa eller fiberhampa. Cannabisvarianter som odlas i berusningssyfte innehåller vanligtvis mer THC i förhållande till CBD. På den illegala marknaden säljs cannabisharts oftast under benämningen hasch och växtens blomställningar under benämningen marijuana eller droghampa. I Sverige är de ovanjordiska växtdelarna av släktet cannabis (med undantag från frön), från vilket hartset inte blivit extraherat, narkotika. Undantagen från cannabisdefinitionen och därmed narkotikabestämmelserna är, under vissa förutsättningar, hampa som enligt EU-förordningar på jordbruksområdet kan berättiga till gårdsstöd. I svensk narkotikalagstiftning används alltså både begreppet ”cannabis” och ”hampa” om växter av släktet Cannabis.

Den nu gällande svenska regleringen avseende jordbruksprodukten hampa trädde i kraft den 15 mars 2003 och har sin bak-

grund i ett avgörande från EU-domstolen. Tidigare var det inte tillåtet att odla hampa i Sverige enligt svensk narkotikalagstiftning. EU-domstolen fastslog att EU-förordningarna på jordbruksområdet utgör hinder för nationell lagstiftning som har som verkan att odling och innehav av sådan hampa som avses i de nämnda förordningarna förbjuds. Med anledning av det gjordes ett undantag från den svenska cannabisdefinitionen, och därmed också från narkotikadefinitionen, för hampa av viss sort som odlas efter att ansökan om direktstöd getts in till behörig myndighet. Dagens utformning och ordalydelse av bestämmelsen har dock lett till oönskade konsekvenser och otydligheter gällande tre huvudsakliga aspekter: odling av växten, hantering av växten efter skörd och slutprodukter med ursprung i växten.

Cannabis är den vanligast använda illegala narkotikan i EU, så även i Sverige. I denna promemoria läggs förslag som ska förtydliga i vilka fall *Cannabis sativa* L. utgör narkotika respektive jordbruksprodukt i syfte att motverka olaglig odling av och vidare befattning med *Cannabis sativa* L. utan att förhindra eller försvåra hantering av växten som jordbruksprodukt. Förslaget innebär att hampa undantas från cannabisdefinitionen och därmed bestämmelserna i narkotikalagstiftningen endast då hampan hanteras för industriellt ändamål enligt Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961, det vill säga för produktion av fibrer och frön. Vidare skärps villkoren för odling av hampa, och ett förtydligande införs i fråga om befattning med skördad hampa, för att bättre överensstämma med bestämmelserna i EU:s förordningar om en gemensam organisation för jordbruksprodukter och direktstöd till jordbrukare.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika

Härigenom föreskrivs¹ att bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika² ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2022.

¹ Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

² Förordningen omtryckt 1993:784.

*Bilaga 1³**Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***Förteckning över substanser som ska anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen**

Vidare ska vid tillämpning av lagen med cannabis förstås de ovanjordiska delarna av varje växt av släktet Cannabis (med undantag av frön), från vilka hartset inte blivit extraherat och oavsett under vilka benämningar de förekommer. Med cannabis ska dock inte förstås hampa som

1. är av en sort som kan berättiga till stöd enligt rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av

Vidare ska vid tillämpning av lagen med cannabis förstås de ovanjordiska delarna av varje växt av släktet Cannabis (med undantag av frön), från vilka hartset inte blivit extraherat och oavsett under vilka benämningar de förekommer. Med cannabis ska dock inte förstås hampa som *hanteras för industriellt ändamål, varmed avses produktion av fibrer och frön, enligt artikel 28.2 i Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961 och som*

1. odlas
a) av en jordbrukare på åkermark efter det att ansökan om direktstöd för sådan odling enligt 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 jordbrukspolitiken

³ Senaste lydelse 2021:908.

förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003, 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 jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009, och 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, och

2. odlas efter det att ansökan om direktstöd för sådan odling enligt rådets förordning (EG) nr 1307/2013 eller rådets förordning (EG) nr 73/2009 getts in till behörig myndighet.

och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009 getts in till behörig myndighet, och

b) med certifierat utsäde av sorter som förtecknas i Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter som avses i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om ändring av bilaga X till den förordningen,

2. skördats i Europeiska unionen och

a) lagligen odlats med certifierat utsäde av sorter som förtecknas i Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter som avses i

kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014, eller

b) innehåller högst 0,2 procent tetrahydrocannabinol enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013, eller

3. skördats i tredjeland och importerats enligt artikel 189 i 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.

Uttrycken jordbrukare och åkermark i denna bilaga har samma betydelse som i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013.

3 Inledning

3.1 Cannabis sativa L. och cannabinoider

Släktet *Cannabis* tillhör familjen Cannabaceae och anses i dag bestå av en enda art; *Cannabis sativa* L. Denna växt odlas och används i flera olika syften, t.ex. för fiber- och fröproduktion, läkemedels-tillverkning och som berusningsmedel. I växten förekommer över hundra cannabinoider där delta-9-tetrahydrocannabinol (delta-9-THC) är det ämne som huvudsakligen står för berusningseffekten. Delta-9-THC är en av flera möjliga isomerer av tetrahydrocannabinol (THC). Ofta används förkortningen THC även när specifika isomerer som delta-9-THC avses eller i de fall det är okänt vilka isomerer som förekommer i ett material. Alla isomerer av THC förekommer inte naturligt i växten men samtliga är narkotika enligt svensk rätt eftersom de är förtecknade i Förenta nationernas psykotropkonvention från 1971 (psykotropkonventionen).⁴ I denna promemoria förekommer därför båda förkortningarna. Ytterligare en cannabinoid som i dag har medicinsk användning och som också rönt stort intresse inom bl.a. livsmedels- och kosmetikasektorn är cannabidiol (CBD).

Varken delta-9-THC eller CBD produceras enzymatiskt i växten i någon större uträkning, utan bildas vid upphettning från tetrahydrocannabinolsyra (THC-A) respektive cannabidiolsyra (CBD-A). Cannabinoider bildas primärt i trikomerna, en hårlignande mikroskopisk struktur som finns på plantans yttre delar, och vars högsta koncentration finns på mogna honblommor. Honväxtens blomställning är därför den del av växten som anses ha det högsta innehållet av delta-9-THC, följt av blad och stam. Rot

⁴ I psykotropkonventionen listas i förteckning I (svensk förteckning I) sex isomerer av THC inklusive deras stereoisomerer och salter. I psykotropkonventionens förteckning II (svensk förteckning II) listas dronabinol, International Non-propriety Name (INN) för den specifika stereoisomeren (-)-trans-delta-9-THC, inklusive stereoisomerer och salter av delta-9-THC.

och frö innehåller mycket lite eller inget delta-9-THC. Cannabis-harts, som består av sammanpressade trikomer, innehåller högre halt delta-9-THC än hela blomställningen, eftersom cannabinoiderna koncentreras i materialet när merparten av andra växtdelar avlägsnas.

3.2 Skillnaden mellan cannabis och hampa

Cannabisvarianter som vanligtvis används för fiber- och fröproduktion innehåller mindre delta-9-tetrahydrocannabinol (delta-9-THC) och mer av andra cannabinoider såsom cannabidiol (CBD) medan varianter som odlas i berusningssyfte innehåller mer delta-9-THC i förhållande till CBD och andra cannabinoider.^{5,6} *Cannabis sativa* L. regleras i vissa fall som narkotika enligt internationella och nationella regelverk och i vissa fall som jordbruksprodukt genom EU-gemensam och nationell lagstiftning på jordbruksområdet.

Enligt 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) ska med narkotika förstås läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter eller varor som med lätthet kan omvandlas till varor med sådana egenskaper eller effekter och som antingen på sådan grund är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, eller av regeringen har förklarats vara att anse som narkotika. En av de överenskommelser som avses är Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961 (narkotikakonventionen). Enligt denna konvention är cannabis föremål för kontroll. Med cannabis avses i narkotikakonventionen de blommande eller frukt bärande grenspetsarna av cannabisväxten (med undantag för fröna och bladen, när de icke åtföljas av grenspetsarna), från vilket hartset icke blivit extraherat, oavsett under vilka benämningar de förekommer. Med cannabisväxt avses varje växt av släktet *Cannabis*. Odling av cannabisväxt är föremål för kontroll under konventionen, utom i de fall odlingen är för industriellt (fiber och frö) eller hortikulturellt ändamål. I narkotikakonventionen används alltså begreppen ”släktet *Cannabis*”, ”cannabisväxt” och ”cannabis”.

⁵ WHO Expert Committee on Drug Dependence (2018), Critical Review, Cannabis and cannabis resin. World Health Organization, Geneva, Switzerland.

⁶ United Nations Office on Drugs and Crime (2009), Recommended methods for the identification and analysis of cannabis and cannabis products. Laboratory and Scientific Section, Vienna, Austria.

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) listas *Cannabis sativa* L. som jordbruksprodukt och i EU:s jordbruksförordningar används begreppet ”hampa” som term för de sorter av *Cannabis sativa* L. innehållande mindre än 0,2 procent THC, som måste användas för att en areal ska berättiga till direktstöd. Inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik och förordningarna på området används alltså begreppen ”*Cannabis sativa* L.” och ”hampa”. I den nyligen avslutade reformen av den gemensamma jordbrukspolitikerna har det beslutats att gränsen 0,2 procent för THC ska höjas till 0,3 för de hampsorter som måste användas för att en areal ska berättiga till direktstöd. De nya EU-förordningarna på jordbruksområdet beräknas träda i kraft under 2023.

Regeringen har förklarat att de ovanjordiska delarna av varje växt av släktet *Cannabis* (med undantag av frön), från vilka hartset inte blivit extraherat och oavsett under vilka benämningar de förekommer, anses vara narkotika. Detta framgår av bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika (narkotikakontrollförordningen). Vidare framgår av bilagan att hampa undantas från cannabisdefinitionen, förutsatt att vissa kriterier är uppfyllda. Dels ska hampan vara av sådan sort som kan berättiga till direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitikerna i EU, dels odlas efter att en ansökan om direktstöd för sådan odling givits in till behörig myndighet. Hampa kan alltså vara cannabis, och därmed narkotika, om något av dessa kriterier inte är uppfyllda. I svensk narkotikalagstiftning används med andra ord begreppen ”släktet *Cannabis*” och ”cannabis”, men med en annan definition än i narkotikakonventionen, samt ”hampa”, också med en annan definition än i regelverket för direktstöd till jordbrukare.

Andra vanligt förekommande benämningar såsom industrihampa, fiberhampa, droghampa och marijuana förekommer varken i FN-konventionerna på narkotikaområdet, svensk narkotikalagstiftning eller jordbruksregelverket.

3.3 Cannabis och hampa på marknaden

Cannabis är den vanligast använda illegala narkotikan i EU, så även i Sverige. Det senaste decenniet har halten delta-9-tetrahydrocannabinol (delta-9-THC) i beslagtagna cannabis och cannabisarts

i EU stadigt ökat samtidigt som priset på illegal cannabis legat relativt stabilt.⁷ På den illegala marknaden säljs harts oftast under benämningen hasch och blomställningarna under benämningen marijuana.

Hampa som jordbruksprodukt odlas för produktion av frön och stjälkens fibrer. Hampfrön och hampfröolja ingår i livsmedel, foder och kosmetiska produkter. Av fibrerna i växtens stjälk tillverkas t.ex. papper, stallströ, bygg- och isoleringsmaterial, eldningspellets, rep och textilier. Hampodling i Sverige är ur ett europeiskt perspektiv sett av mycket liten omfattning. Enligt uppgift från Eurostat odlades hampa för fiberproduktion på ca 35 000 hektar i hela EU under 2020. Frankrike stod för hälften (17 000 hektar) följt av Tyskland (4 500 hektar), Litauen (3 500 hektar) och sedan Österrike, Polen och Nederländerna som redovisade runt 2000 hektar var. Sveriges hampodlingsareal för fiberproduktion redovisas av Eurostat som icke signifikant. Den totala hampodlingsarealen som deklarerades i stödansökningar till Jordbruksverket samma år motsvarade drygt 160 hektar (83 sökande företag). Av dessa ansökningar beviljades 49 och 117 hektar hampodling bedömdes vara stödberättigande.

Under det senaste decenniet har en marknad för produkter med cannabidiol (CBD) och låg halt delta-9-THC etablerats inom EU. Dessa produkter innehåller isolerade cannabinoider (t.ex. CBD-olja)⁸ eller växtmaterial (t.ex. blommor eller harts) och är avsedda för konsumtion oralt eller via inhalation. CBD förekommer också i kosmetika. Huruvida dessa produkter får säljas eller inte är i många fall oklart och skiljer sig åt mellan medlemsstater. Producenter och säljare gör ofta gällande att produkterna är framställda av hampa med mindre än 0,2 procent tetrahydrocannabinol (THC) och därmed lagliga.⁹ Högsta domstolen drog slutsatsen i dom NJA 2019 s. 531 att en CBD-olja som även innehöll THC och som tillverkats av lagligen odlad hampa, var att betrakta som en beredning enligt Förenta nationernas psykotropkonvention från 1971 (psykotropkonventionen) och därmed narkotika enligt svensk rätt. EU-domstolen konstaterade den 19 november 2020 i dom B S och C A,

⁷ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2020), European Drug Report 2020: Trends and Developments, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

⁸ CBD-olja extraheras med hjälp av feta lösningsmedel eller koldioxid under tryck ur hela cannabisväxten eller de delar av den där cannabinoidhalten är hög. Sådan olja ska inte förväxlas med hampfröolja som pressas ur växtens frön.

⁹ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2020), Low-THC cannabis products in Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

C-663/18, EU:C:2020:938 att en medlemsstat inte kan förbjuda försäljning av CBD om ämnet lagligen framställts i en annan medlemsstat. Den CBD som var aktuell i målet hade extraherats från lagligen odlad hampa och ansågs inte av EU-domstolen vara narkotika i egenskap av cannabisextrakt enligt narkotikakonventionen. Läkemedelsverket har vid flera tillfällen beslutat att produkter med CBD för oral administrering eller inhalation är läkemedel enligt definitionen av läkemedel i läkemedelslagen (2015:315). Läkemedelsverket har i flera fall förbjudit företag att sälja CBD-oljor som inte var godkända läkemedel.

I dagsläget finns två cannabisbaserade läkemedel godkända för försäljning i Sverige: Sativex och Epidyolex. Båda dessa läkemedel innehåller cannabisextrakt och är därför narkotika. Sativex innehåller lika delar delta-9-THC och CBD och är indicerat som behandling för att lindra symtom hos vuxna patienter med måttlig till allvarlig spasticitet orsakad av multipel skleros, och som inte har svarat tillfredsställande på annan medicinering mot spasticitet och uppvisar en kliniskt signifikant förbättring av symtom relaterade till spasticitet under en inledande försöksbehandling. Epidyolex innehåller CBD som aktiv substans och är avsett att användas som tilläggsbehandling av krampanfall hos patienter från 2 års ålder vid Lennox-Gastauts syndrom eller Dravets syndrom i kombination med klobazam, samt som tilläggsbehandling av krampanfall vid tuberös skleroskomplexet. För närvarande finns inget läkemedel godkänt i Sverige med växtdelar av cannabis som aktiv substans men det finns möjlighet för svenska patienter att få tillgång även till sådana läkemedel genom licensförskrivning.

3.4 Bakgrund till nuvarande reglering av hampa

Den nu gällande svenska regleringen avseende hampa trädde i kraft den 15 mars 2003 och har sin bakgrund i ett avgörande från EU-domstolen den 16 januari 2003 i dom Hammarsten, C-462/01, EU:C:2003:33. Tidigare var det inte tillåtet att odla sådan hampa i Sverige då alla ovanjordiska växtdelar av släktet cannabis (med undantag från frön), från vilka hartset inte blivit extraherat, var narkotika enligt svensk rätt.

EU-domstolen fastslog att ett förbud mot att odla och inneha hampa av det aktuella slaget fråntar jordbrukare som är etablerade i Sverige möjligheten att ansöka om EU-stöd. Den svenska narkotikalagstiftningen ansågs inverka direkt på den gemensamma organisationen inom EU. EU-förordningarna på området utgör hinder för nationell lagstiftning som har som verkan att odling och innehav av sådan hampa som avses i de nämnda förordningarna förbjuds.

Med anledning av ovan nämnda avgörande gjordes ett undantag från den svenska cannabisdefinitionen i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen, och därmed också från narkotikadefinitionen, för hampa av viss sort, som odlas efter att ansökan om direktstöd (gårdsstöd) getts in till behörig myndighet. Gårdsstödet syftar till att främja lantbruket, och hampa omfattas i likhet med andra jordbruksprodukter av reglerna om fri rörlighet på den inre marknaden. Frågor om tillstånd att hantera narkotika prövas av Läkemedelverket som också utövar tillsyn över den legala narkotikahandlingen i Sverige. Frågor om direktstöd prövas av Jordbruksverket och länsstyrelserna. Länsstyrelserna utför också kontroller av hampodlingar för verifiering av hampsorter.

3.5 Tidigare behandling av frågan

I Narkotikautredningens betänkande Bättre kontroll av missbruksmedel – En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m. (SOU 2008:120) konstateras det att det finns en problematik när det gäller definitionen av hampa men frågan behandlas inte ytterligare. I Nätdrogsutredningens betänkande Klassificering av nya psykoaktiva substanser (SOU 2016:93) lämnades ett förslag till hur undantaget från narkotikadefinitionen för hampa bör utformas. Förslaget innebär att dagens krav på hampsort och att ansökan om direktstöd ska ha getts in till behörig myndighet kompletteras med krav på att hampan hanterats i behörig ordning.

Vissa remissinstanser ställde sig positiva till utredningens förslag. Läkemedelverket var dock kritiskt till förslaget i sitt remissvar. Myndigheten framför att det är otydligt vilken hantering som anses vara behörig och vilka konsekvenser denna ordalydelse får i praktiken. Vidare ansåg myndigheten att förslaget inte heller skulle

tydliggöra vad som gäller för extrakt av hampa i produkter avsedda för konsumtion och inhalation. Förslaget har inte genomförts.

3.6 Tillämpningsproblem och oönskade konsekvenser av dagens reglering

I bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika anges att hampa som är av viss sort och som odlas efter att ansökan om direktstöd getts in till behörig myndighet inte ska anses som cannabis. Dagens utformning och ordalydelse av bestämmelsen har lett till oönskade konsekvenser och otydligheter kring vad som gäller med avseende på tre huvudsakliga aspekter:

1. Odling av hampa. Det råder oklarhet kring vem som får odla de hampsorter som avses i bestämmelsen i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen och under vilka förutsättningar. Det är framför allt punkt 2 i nuvarande bestämmelse som uppfattas som otydlig.
2. Hantering av hampa efter skörd. Det är otydligt vad hampa får användas till och hur hampsort och odlingsförhållanden kan verifieras för att avgöra om hampan är narkotika eller inte.
3. Hampa som råvara i produkter på konsumentmarknaden. Som en följd av att det är otydligt vad hampa får användas till och i vilka fall den kan anses utgöra narkotika, blir det också otydligt om och i vilka fall hampa får användas som råvara i produkter på konsumentmarknaden.

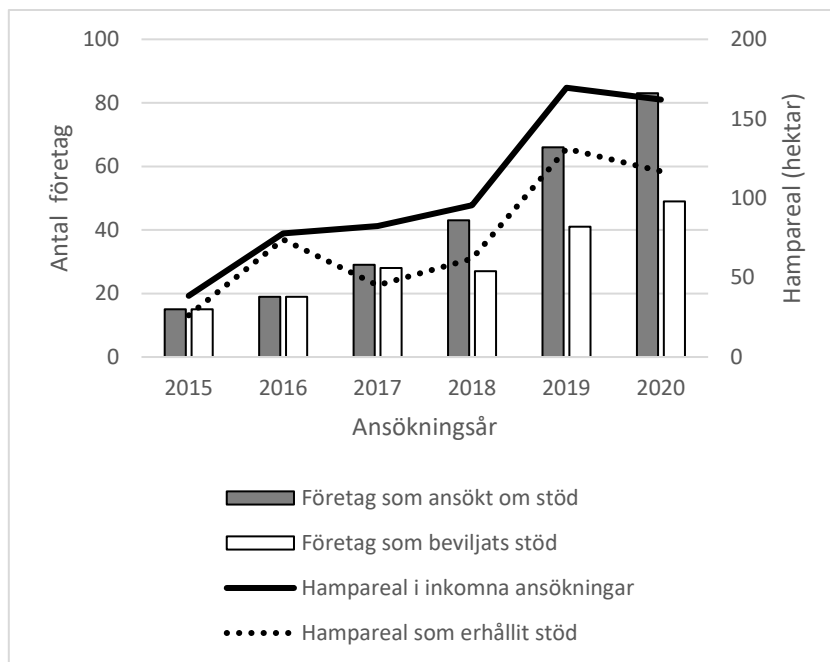
Nedan följer redogörelser från en rad svenska myndigheter som berörs av hampfrågan på olika sätt och de utmaningar myndigheterna ser med dagens reglering.

3.6.1 Jordbruksverket

Ansökan om jordbruksstöd görs via e-tjänsten SAM Internet på Jordbruksverkets webbplats. Ansökningsperioden för stöden är under våren och beslut meddelas vanligtvis i december. Antalet stöd-ansökningar som omfattar hampodling har ökar stadigt, med ca 40

procent per år sedan 2017. Andelen ansökningar som rör hampodlingar som inte berättigar till stöd ökar och utgör i dagsläget ca hälften av stödansökningarna där hampa ingår (se figur 3.1).

Figur 3.1 Gårdsstödsansökningar där hampodling deklareraras



Att en ansökan beviljats innebär inte att stöd erhöles för hampodlingen. Varje skiftes stödberättigande bedöms individuellt. Källa: Jordbruksverket

Före år 2015 var det inte möjligt att ansöka om stöd med mindre än att sökanden kunde redovisa fyra hektar jordbruksmark eller mer i ansökan. Ansökan avvisades annars automatiskt av systemet, vilket innebar att jordbrukare som hade strax under fyra hektar jordbruksmark inte kunde lämna in en stödansökan och få den prövad av myndigheten, vilket skapade problem för jordbrukare med arealer runt eller strax under fyra hektar vid ansökningstillfället. Jordbruksverket gjorde då en föreskriftsändring som innebär att ansökningar från och med 2016 kan ges in till myndigheten även för arealer under fyra hektar. Ansökan räknas då som inkommen, vilket innebär att handläggning och beslut, även beslut om avvisning, inte meddelas förrän i december samma år. Enligt Jordbruksverket är denna föreskriftsändring en starkt bidragande orsak till att fler intressenter

sedan 2016 ser en möjlighet att utnyttja det andra kriteriet för hampa som undantas från cannabisdefinitionen i andra syften än att få gårdsstöd, t.ex. för att kunna hävda att en odling i en privatbostad eller skogsglänta är undantagen från narkotikabestämmelserna trots att kravet på jordbruksmark av viss areal inte är uppfyllt.

Det är enligt myndigheten det andra kriteriet i undantaget för hampa, det vill säga att ansökan om direktstöd för sådan odling ska givits in till behörig myndighet, som i första hand borde ses över och skärpas eftersom dagens utformning har lett till att stödsystemet utnyttjas i andra syften än det tilltänkta. Att kräva att stöd ska ha beviljats är en olämplig ordning av samma anledning som i dag. Sökanden skulle då leva i ovisshet under hela året huruvida undantaget är tillämpligt, eftersom beslut om stöd inte meddelas förrän i december. Undantaget borde inte omfatta andra sökande än jordbrukare, odlingar på mindre arealer än vad som är stödberättigande eller odlingar på andra ytor än jordbruksmark. Jordbruksverket avråder också från förslag som innebär ökad administrativ börda för jordbrukare.

Jordbruksverket är också behörig myndighet enligt foderlagstiftningen. Hampa förekommer i foder till livsmedelsproducerande djur, men europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet EFSA:s bedömning i skrivande stund är att konsumtion av hampprodukter utgör en större risk för konsumenten med avseende på exponering för tetrahydrocannabinol (THC) än konsumtion av animaliska produkter där djuret utfordrats med hampa i någon form. Diskussioner pågår utifrån konsument säkerhetsperspektiv och djurhälsoperspektiv vilka delar av hampa som kan få förekomma i foder och gränsvärden för cannabidiol (CBD) och THC i foder.

3.6.2 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen upplever hanteringen av hampodlingar som omständlig. Myndighetens handläggare får många samtal från personer utan lantbruksanknytning som vill odla hampa. Att odlingen anses undantagen kraven i narkotikalagstiftningen när den är anmäld väcker en del frågetecken, bl.a. i fråga om huruvida uppföljningen på dessa ansökningar är tillräcklig. Länsstyrelsen ser att ett tydligt klagörande om i vilket syfte det är tillåtet att odla hampa vore

välkommet. Vidare efterfrågar myndigheten större tydlighet om ansvarsfrågan för uppföljning vid misstankar om narkotikaodling eftersom länsstyrelsens kontroller endast syftar till sortgodkännande. Provtagning och haltbestämning av tetrahydrocannabinol (THC) i detta syfte är kostsamma för länsstyrelsen. Kontrollerna är ganska tidskrävande och ibland svårhanterlig i fält. Eftersom myndigheten i dag står för hela kostnaden och kontrollfrekvensen är hög (30% av den odlade arealen) ser länsstyrelsen ett behov av att resurs- och finansieringsfrågan blir genomlyst, särskilt om odlingsarealen med hampa ökar mycket i framtiden.

3.6.3 Läkemedelsverket

De senaste tre åren har antalet frågor till Läkemedelsverket som rör gränsdragningen mellan cannabis som är narkotika och hampa som är undantagen från cannabisdefinitionen, och vad som gäller för produkter framställda av sådan hampa, ökat signifikant. Registrerade frågor som rör hampa har ökat trefalt under perioden samtidigt som telefonsamtalen ökat i antal och framför allt i komplexitet. Den första kategorin frågor gäller odling av hampa på arealer som understiger dem som krävs för att kunna ansöka om gårdsstöd hos Jordbruksverket. Läkemedelsverket informerar då om att all odling som inte uppfyller de två kriterierna för undantaget för hampa i narkotikakontrollförordningen är cannabisodling och omfattas av bestämmelserna i narkotikalagstiftningen. Vissa intressenter är öppna med att avsikten är att utnyttja det andra kriteriet, att ansökan ska ha getts in till behörig myndighet, som ett sätt att definiera sin cannabisodling för eget bruk som "laglig industrihampa". I många fall finns en stark misstanke om att detta är skälet bakom intressentens fråga, även om andra syften med odlingen anges när frågan ställs till Läkemedelsverket. Den andra kategorin frågor handlar om tillåtna ändamål för produkter av industrihampa där frågor om produkter som innehåller cannabidiol (CBD), s.k. CBD-oljor, dominerar. Det är en vanlig uppfattning hos intressenter som kontaktar Läkemedelsverket att den tillåtna halten av tetrahydrocannabinol (THC) om 0,2 procent i hampa som kan berättiga till jordbruksstöd är direkt överförbar till alla produkter som framställs ur hampa, inklusive extrakt och beredningar. Läkemedelsverket har

efter Högsta domstolens dom NJA 2019 s. 531 informerat om att beredningar innehållande THC är narkotika även om de är framställda ur hampa som omfattas av undantaget från cannabisdefinitionen. Frågor om huruvida beredningar med mindre än 0,2 procent THC utgör narkotika har återigen ökat i antal efter EU-domstolens dom B S och C A, C-663/18, EU:C:2020:938. Förutom narkotikaspekten hanterar myndigheten frågor om framför allt cannabinoiden CBD utifrån läkemedels- och kosmetikalagstiftningarna.

Läkemedelsverket anser att dagens reglering bör förtydligas med avseende på tillåtna ändamål för industrihampa, företrädesvis en begränsning till framställning av fibrer och frön i enlighet med Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961 (narkotikakonventionen). Vidare bör det andra kriteriet i dagens undantag, att ansökan ska ha getts in, skärpas eftersom det i dag utnyttjas av odlare som inte bedriver jordbruksverksamhet eller som inte har för avsikt att få direktstöd. Det har med anledning av EU-domstolens dom B S och C A, C-663/18, EU:C:2020:938 återigen uppstått ett behov av att tydliggöra legal status när det gäller beredningar av hampa som innehåller mindre än 0,2 procent THC. Myndigheten ser risker med att tillåta dessa beredningar och avråder från införandet av ett sådant undantag som t.ex. genomförts i dansk narkotikalagstiftning.

3.6.4 Tullverket

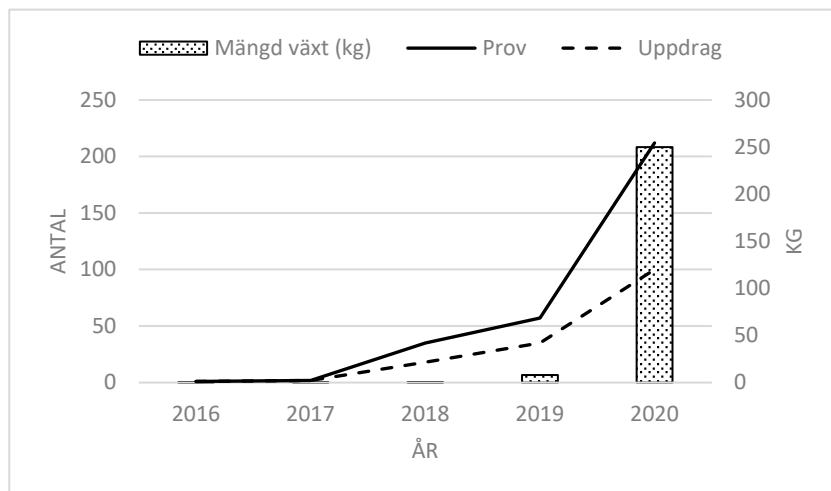
Tullverket ser införsel av växtmaterial som påstås vara industrihampa, och därmed undantagen från cannabisdefinitionen, från både tredjeland (framför allt USA) och andra EU-länder (framför allt Italien och Litauen). Hampa från USA åtföljs vanligtvis av god dokumentation men stoppas med anledning av att det andra kriteriet i det svenska undantaget för hampa i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen inte kan vara uppfyllt. Hampa från andra EU-medlemsstater åtföljs vanligtvis av knapphändig och svårbedömd dokumentation. Det finns heller inget enhetligt krav inom EU på hur sådan dokumentation ska se ut eller någon databas över godkända odlare eller producenter som dokumentationen kan kontrolleras mot. När Tullverket rådfrågar Jordbruksverket och Läkemedelsverket om vad som gäller vid införsel och import av hampa

ger myndigheterna ibland motstridiga svar vilket ytterligare försvårar bedömningen. Materialen består vanligtvis av några kilo harts eller torkat växtmaterial (oftast blommor) och införseln motiveras med syften som t.ex. kosmetikatillverkning, fibertillverkning eller kulturhistoriska intressen. Även om det finns misstanke om att materialet ska användas i rekreationssyfte eller för att framställa beredningar med tetrahydrocannabinol (THC), har Tullverket svårt att driva dessa ärenden så länge bevisbördan ligger på myndigheten. Antalet material som innehåller torkad växt eller harts med låg halt THC har ökat kraftigt hos Tullverkets laboratorium under år 2020 (se figur 3.2 och 3.3). Det finns flera teorier om vad som ligger bakom ökningen, bl.a. att covid-19-pandemin försvårat tillgången till cannabis och att hampa med låg halt THC används som ersättning eller för att dryga ut cannabispartier, att sådan hampa är ett medvetet val för rekreativ bruk eller används som nedtrappningsmetod samt det fortsatta stora intresset för cannabidiol (CBD).

Tullverkets laboratorium kan bestämma THC-halt i växtmaterial men kan inte bestämma om växten är en i EU godkänd hampsort. I dagsläget kan laboratoriet ange i sina utlåtanden att materialet skulle kunna vara sådan hampa som är undantagen från cannabisdefinitionen baserat på förhållandet mellan THC och CBD, men inte avgöra med säkerhet. THC-halten går inte att använda för att avgöra om materialet är narkotika eller inte, bland annat eftersom sorter som kan berättiga till direktstöd kan innehålla mer än 0,2 procent THC under gynnsamma odlingsförhållanden och i vissa delar av växten.

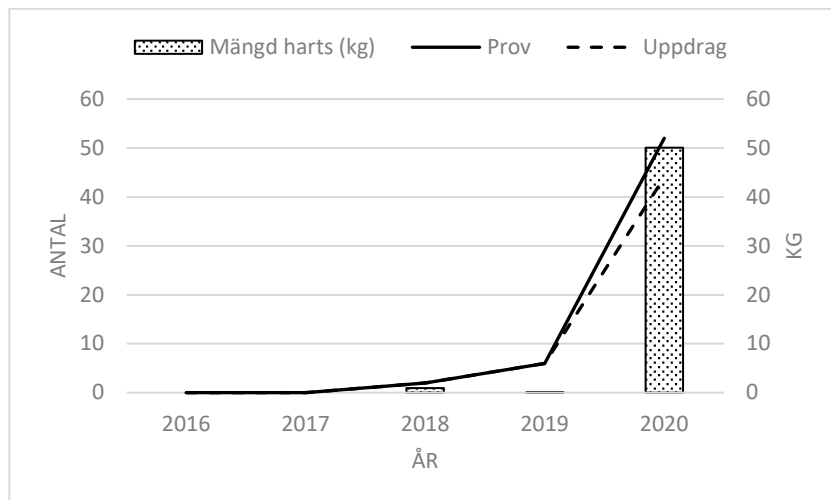
Om THC-halten skulle användas för att skapa kriterier för vad som är narkotika eller inte, följer utmaningen med den osäkerhet som finns i alla analysmetoder vilket kan leda till att Tullverkets laboratorium kan komma fram till ett annat resultat än t.ex. det laboratorium som hampproducenten anlitar. Samma problematik gäller för beredningar innehållande THC. Med enbart en haltgräns tas heller ingen hänsyn till att totalmängden THC ökar med ökande volymer material.

Figur 3.2 Cannabis med låg THC-halt vid Tullverkets laboratorium



Källa: Tullverket

Figur 3.3 Harts med låg THC-halt vid Tullverkets laboratorium



Källa: Tullverket

3.6.5 Polismyndigheten

Antalet cannabismaterial av industrihamptyp, det vill säga med låg halt tetrahydrocannabinol (THC) i förhållande till andra canna-

binoider, hos Nationellt forensiskt centrum (NFC) inom Polismyndigheten ökade markant under år 2020. Material med blomställningar av industrihamptyp ökade från ca 15 stycken per månad i början av 2020 till 250 stycken per månad ett halvår senare. I slutet av 2020 hade antalet material per månad sjunkit till ca 150 stycken, vilket fortfarande motsvarar en 10-faldig ökning jämfört med början av samma år. De första fallen med harts av industrihamptyp dök upp under sommaren 2020 och låg i slutet av året på ca 100 material per månad. Materialen analyseras först makroskopiskt för att bedöma om växten har det karaktäristiska utseendet för cannabis och sedan kemiskt med avseende på förhållandet mellan THC och cannabidiol (CBD). Eftersom sort och odlingsförhållanden inte kan bestämmas analytiskt och THC-halten efter Högsta domstolens dom NJA 2007 s. 219 inte är av avgörande betydelse, kan NFC inte ge besked om huruvida undantaget i narkotikakontrollförordningen är uppfyllt eller inte. I NFC:s utlåtanden anges i stället om materialet bedöms vara av industrihamptyp (det vill säga skulle kunna uppfylla undantaget för hampa från cannabisdefinitionen) baserat på förhållandet mellan CBD och THC. Det innebär att även material med mer än 0,2 procent THC kan bedömas tillhöra industrihamptypen.

Nationella Operativa Avdelningen (NOA) får ofta frågor om hur NFC:s analysbesked ska tolkas. Det blir en utredningsfråga att avgöra huruvida ett material är undantaget från cannabisdefinitionen, vilket försvåras av att hampsort inte kan fastställas analytiskt och att växtmaterialet sällan kan spåras till en viss odling. Hampa i form av torkade blommor och harts med låg halt THC säljs öppet för konsumtion på flera webbplatser under benämningar som CBD-buds och CBD-hasch. Marknadsföringen betonar oftast innehållet av andra cannabinoider än THC såsom CBD och cannabigerol (CBG) samtidigt som man ofta nämner att framställningsmetoden är densamma som för marockansk cannabis. Hampa används också som bärarmaterial för annan narkotika och utspädningsmedel för cannabis med hög halt THC. Priset för hampa med låg THC-halt är ofta något lägre än för cannabis (ca 350 kr för 5 gram hampa jämfört med gatupriset 500 kr för samma mängd cannabis med hög halt THC) och enligt uppgift från säljare är kundkretsen densamma som för cannabis med hög halt THC. Polismyndigheten har dock inte gjort någon egen kartläggning av vilka kunderna är i ärenden som rör hampa med låg halt THC.

Polismyndighetens utredningar skulle underlättas om distinktionen mellan cannabis och hampa som är undantagen cannabisdefinitionen blev tydlig och om undantaget innehöll villkor inte bara för odlingen utan också för hantering av hampa efter skörd.

3.6.6 Rättsmedicinalverket

Rättsmedicinalverket kan i ett rättstoxikologiskt yttrande uttala sig om halten tetrahydrocannabinol (THC) i blod och dess metabolit THC-syra i urin, men det går inte att analytiskt avgöra vilken typ av produkt som substanserna härrör från eller hur administreringen skett. Andra avgörande faktorer är med vilken frekvens intaget skett, när i tiden och individens förmåga att bryta ner substansen. Rökning av växtmaterial med mindre än 0,2 procent THC kan dock ge positivt svar i biologiska prover enligt publicerade studier. Myndigheten tar regelbundet emot frågor från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten med avseende på dessa aspekter i fall då administrering av industrihampa eller cannabidiololja (CBD-olja) använts som invändning vid positivt utslag för THC i blod eller THC-syra i urin. Rättsmedicinalverket ser också en förskjutning från CBD-olja mot industrihampa som invändning efter Högsta domstolen dom NJA 2019 s. 531. Andra invändningar som förekommer är att bruket skedde i ett annat land där det är tillåtet, att personen har ett cannabisbaserat läkemedel förskrivet eller att ursprunget är hampfrön som är undantagna från narkotikadefinitionen och säljs som livsmedel och djurfoder.

Myndigheten ser i nuläget inga uppenbara lösningar. Så länge det finns THC-innehållande produkter och material som inte är narkotika kommer denna problematik att bestå. Nya analysmetoder som kan bestämma fler cannabinoider och metaboliter kan ge viss ledning genom det inbördes förhållandet mellan olika ämnen, men möjligheterna att med säkerhet avgöra cannabinoidernas ursprung bedömer myndigheten som liten.

3.6.7 Åklagarmyndigheten

Frågor till Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum som rör misstänkt industrihampa har ökat kraftigt sedan början av 2020 och

numera inkommer det dagligen frågor från operativa åklagare som rör misstänkt industrihampa.

Det finns en oklarhet gällande bl.a. om hantering eller befattning rent objektivt kan utgöra narkotikabrott med anledning av nuvarande reglering i förordningen om kontroll av narkotika samt Högsta domstolens dom NJA 2007 s. 219 ("Industrihampan"). För närvarande är det oklart vilka rättsliga förutsättningar det finns för att lagföra hantering och innehav av misstänkt industrihampa. Åklagare har i vissa fall väckt åtal för befattning med mycket små mängder av industrihampa (med stöd av Förenta nationernas psykotropkonvention från 1971 och att avdelade doser kan utgöra en beredning) och detta har av domstolar i vissa fall bedömts kunna falla under narkotikalagstiftningen och i andra fall inte. En effekt av resonemanget när det gäller avdelad dos är att större beslag av industrihampa mot bakgrund av det oklara rättsläget oftast inte leder till åtal, då åklagaren inte anser sig kunna visa att det är narkotika.

Vidare råder det osäkerhet kring hur man ska betrakta industrihampa som används eller misstänks ska användas som utblandningsämne eller som bärarmaterial för annan narkotika.

Det går inte heller, enligt besked från Nationellt forensiskt centrum (NFC) och Tullverkets laboratorium, att genom analyser ta reda på om ett visst påträffat material är lagligen odlad industrihampa eller inte.

Slutligen är det oklart om den som brukar industrihampa kan eller bör åtalas och dömas för bruk av narkotika eller s.k. drograttfylleri, eller om det är straffritt i dagens läge.

Åklagarmyndigheten ser ett mycket stort behov av att det snarast tillskapas en annan ordning än dagens för att komma till rätta med den rättsosäkerhet som råder och de oönskade och ologiska rättsliga konsekvenser det lett till. Det måste vara tydligt när *Cannabis sativa* L. är narkotika och inte och vilka villkor som gäller vid hantering.

3.6.8 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket berörs av frågan ur flera aspekter och är i det regulatoriska arbetet och i sin tillsyn beroende av att veta hur produkter bedöms utifrån narkotika- och läkemedelslagstiftningarna. Myndigheten upplever att dessa bedömningar inte längre

är lika självklara efter EU-domstolens dom B S och C A, C-663/18, EU:C:2020:938. Hampfrön och hampfröolja har etablerad livsmedelsanvändning och för dessa produkter diskuteras nu införandet av kontaminationsgränser för tetrahydrocannabinol (THC). Även andra delar av växten såsom blommor och blad förekommer i produkter som marknadsförs som livsmedel (godis, bakverk, te, kryddor, kosttillskott m.m.).

Katalogen över nya livsmedel är endast tydlig med att cannabidiol (CBD) är ett nytt livsmedel och, att fröer inte är det och hänvisar till nationell lagstiftning i övriga fall. Vid kontroll görs en bedömning från fall till fall och produkten anses vara ett nytt livsmedel om inte producenten kan visa något annat (förutsatt att produkten inte bedöms utgöra narkotika eller läkemedel). Produkter med cannabinoider, däribland CBD, bedöms som nya livsmedel. EU-domstolens dom B S och C A, C-663/18, EU:C:2020:938 har inneburit ett nytt läge där Europeiska kommissionen beslutat att påbörja granskningen av de ca 100 inkomna ansökningar som gäller CBD i nya livsmedel, varav några avser syntetiskt CBD. Kommissionen har meddelat att kvaliteten är låg hos de flesta av ansökningarna, men att några av de senare ansökningarna håller betydligt bättre kvalitet. I nuläget är det svårt att bedöma hur lång tid kommissionens och europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet EFSA:s bedömningar kommer att ta och när omröstning kan ske. I nuläget finns ingen konsensus inom EU gällande CBD i livsmedel. Flera medlemsstater avstår från att uttala någon preliminär bedömning innan konsekvenserna av EU-domstolens dom för nationell lagstiftning är färdigutredd. Sveriges nuvarande hållning är att CBD-beredningar är narkotika om de innehåller THC enligt avgörandet i Högsta domstolens dom NJA 2019 s. 531. Många medlemsstater anser att CBD-produkter är nya livsmedel om de inte utgör läkemedel. Läkemedelsklassificering görs vanligtvis från fall till fall men vissa medlemsstater utgår helt från mängden CBD i produkten. Kontaminationsgränser för nya livsmedel kan inte införas innan dessa produkter godkänts för EU-marknaden. Förutom starka marknadskrafter finns också ett starkt politiskt tryck från parlamentet på kommissionen att etablera gränsvärden och att sätta dem högre än vad som föreslås i dag för hampfröer och relaterade produkter.

En annan aspekt som är svårkontrollerad är hampans ursprung och sort när den förs in från andra länder, där det framför allt finns frågetecken kring vad som gäller vid import från tredjeland.

3.6.9 Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten följer inte användningen eller utvecklingen inom området och har därför inga särskilda synpunkter på dagens reglering av hampa. Däremot är myndigheten väl medveten om de problem som andra myndigheter har lyft med dagens reglering och ser en risk för påverkan på hälsan om ett icke fungerande kontrollsystem av hampa leder till ökad användning av tetrahydrocannabinol (THC).

3.6.10 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen har inom ramen för sitt ANDTS¹⁰-arbete inte observerat någon användning av industrihampa som rusningsmedel och har därför inga särskilda synpunkter på dagens reglering.

3.7 Reglering i andra länder

3.7.1 Danmark

Cannabis förtecknas i bilaga 1, Lista A i Bekendtgørelse om euforiserende stoffer (BEK nr 950 af 23/06/2020). Lista A omfattar ämnen som inte får finnas i landet. Med cannabis avses alla ovanjordiska delar av växten tillhörande släktet cannabis från vilka hartset inte avlägsnats, undantaget frön och stjälkarna i isolerat tillstånd. Enligt första kapitlet 1 § andra stycket punkt 7 undantas även växter och växtdelar av cannabis samt beredningar framställda av cannabisväxter eller frön om växten, växtdelarna eller beredningen innehåller högst 0,2 procent tetrahydrocannabinol (THC).

Enligt andra kapitlet 2 § a) kan tillstånd för kommersiell odling av cannabis som innehåller högst 0,2 procent THC meddelas ett år i taget på angivna arealer om minst 0,3 hektar. Tillstånd kan nekas om

¹⁰ Alkohol, narkotika, doping, tobak och spel

sökandens omständigheter anses innebära risk för missbruk eller om sökanden brutit mot tidigare meddelat tillstånd. Frågor om tillstånd prövas av Lægemiddelstyrelsen. Ansökan ska ske skriftligt till Landbrugsstyrelsen som efter att ha inhämtat utlåtande från Rikspolitichefen vidarebefordrar ansökan med ett utlåtande till Lægemiddelstyrelsen. Lægemiddelstyrelsen underrättar Landbrugsstyrelsen och Rikspolitichefen om varje tillstånd och den odlingsareal som utsetts för detta ändamål, samtidigt som tillståndet beviljas. Landbrugsstyrelsen utför vid behov kontroller, inbegripen provtagning och analys, av tillåtna odlingar i enlighet med Europeiska unionens förordningar om organisationen av en gemensam ordning för jordbruksmarknaderna. Lægemiddelstyrelsen kan när som helst återkalla ett odlingstillstånd.

Försäljning, köp, mottagande, bearbetning och innehav av växter som odlas med sådant tillstånd är tillåten. Vid bearbetning får det dock inte framställas beredningar som innehåller mer än 0,2 procent THC. Bestämmelser i narkotikalagstiftningen såsom tillstånds- och redovisningskrav tillämpas inte på dessa verksamheter.

3.7.2 Finland

Cannabis (indisk hampa), cannabisharts samt extrakter och tinkturer av cannabis förtecknas i bilaga 1 till Statsrådets förordning om ämnen, preparat och växter som anses som narkotika (543/2008 den 28 augusti 2008). Enligt rådande praxis är odling av industrihampa tillåten, förutsatt att odlingen berättigar till EU-stöd men något undantag från narkotikadefinitionen finns inte nationell lagstiftning. Enligt 10 § i Statsrådets förordning om tillsyn över nationella stöd för växtproduktion och husdjursskötsel 2021 (220/2021 den 18 mars 2021) kontrolleras vid tillsyn över stöd för hampa att alla i artikel 32.6 i förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitik, artikel 9 i delegerad förordning (EU) nr 639/2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitik och om ändring av bilaga X till den

förordningen och artikel 17.7 i kontrollförordningen föreskrivna förutsättningar uppfylls och att växtbeståndet bevaras.

3.7.3 Tyskland

I Annex 1 till tyska lagen om handel med narkotika (Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln eller Betäubungsmittelgesetz (BtMG)), förtecknas cannabis (marijuana, växter och växtdelar som tillhör släktet Cannabis) med ett flertal undantag. Undantaget innefattar bl.a. frön, cannabis som odlas av jordbruksföretag som är stödberättigande enligt förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitikerna med certifierat utsäde av de sorter som avses i artikel 9 i delegerad förordning (EU) nr 639/2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitikerna och om ändring av bilaga X till den förordningen samt cannabis som kommer från en odling i Europeiska unionen med sådant utsäde, eller vars innehåll av tetrahydrocannabinol (THC) inte överstiger 0,2 procent och handeln (exklusive odling) sker för rent kommersiellt eller vetenskapligt ändamål som utesluter missbruk för berusningsändamål. Enligt muntlig uppgift tillämpas haltgränsen 0,2 procent THC även på beredningar.

3.7.4 Frankrike

I artikel L. 5132–1 i Code de la santé publique (nedan kallad folkhälsolagen) föreskrivs att med giftiga ämnen avses narkotiska ämnen och psykotropa ämnen samt deras föreningar i naturlig eller industriellt framställd form, eventuellt innehållande tillsatser som är nödvändiga för att släppa ut dem på marknaden. Enligt artikel L. 5132–86 samma lag ska produktion, tillverkning, transport, import, export, innehav, erbjudande, överlåtelse, förvärv eller användning vara förbjuden avseende cannabis (växten och dess harts, produkter som innehåller eller som utvinns ur cannabis, växten eller dess harts) och 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). 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 (ANSM, 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 genom förordning av ansvariga ministrar för jordbruk, tullväsen, industri och hälsa.

I artikel 1 i förordning av den 22 augusti 1990 om tillämpning av artikel R. 5132–86 i folkhälsolagen avseende cannabis föreskrivs att odling, import, export samt industriell och kommersiell användning (fibrer och frön) är tillåten för sorter av *Cannabis sativa* L. som uppfyller två kriterier: dels får halten av delta-9-tetrahydrocannabinol (delta-9-THC) i dessa sorter inte överstiga 0,20 procent, dels ska halten av delta-9-THC fastställas och provtagning i detta syfte ske i enlighet med unionsförfarandet. Frankrikes reglering av cannabis och hampa kommer sannolikt att påverkas av EU-domstolens dom B S och C A, C-663/18, EU:C:2020:938.

3.7.5 Irland

I the Misuse of Drugs Act 1977 förtecknas i Irland kontrollerade ämnen, däribland cannabis och cannabisharts. Med cannabis avses varje växt av släktet Cannabis eller varje del av växten (avsett benämning) med undantag för följande produkter efter att de separerats från växten: mogna stjälkar, fibrer och frön. Med cannabisharts avses det avskilda hartset, såväl obehandlat som renat, erhållet från varje växt av släktet Cannabis. Enligt the Misuse of Drugs (Designation) Order 2017 är endast stödberättigande odling enligt förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken med EU-certifierat utsäde tillåten och kräver tillstånd från Health Products Regulatory Authority (HPRA). Tillåtna ändamål är begränsade till produktion av mogna stjälkar, fibrer och frön.

3.7.6 Storbritannien

Cannabis förtecknas i klass B i the Misuse of Drugs Act 1971, i förteckning I i the Misue of Drugs Regulation 2001 och under the Misuse of Drugs (Designation) (England, Wales and Scotland) Order 2015. Innehav, överlåtelse, produktion, import, export och odling kräver tillstånd från inrikesministeriet.

Det finns inget undantag för jordbruksprodukten hampa från narkotikalagstiftningen. Det har i stället inrättats två tillståndsförfaranden, där det ena är anpassat efter en policy för industrihampa. Sådan hampa som anges i Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter som avses i artikel 9 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om ändring av bilaga X till den förordningen får odlas utomhus med tillstånd för kommersiell produktion av fiber från industrihampa, frö och fröolja. Inga andra delar av växten får lämna odlingen utan lämnas att rötas och ruttna på åkermarken. Ansökan sker i två steg och tillståndsprövningen samt tillsynen är vanligtvis administrativ. I steg ett ska sökanden registrera sig för ett konto i den webbportal där alla narkotikaansökningar sker. En första validering utifrån sökandens nuvarande verksamhet, angivna användningsområden för hampan och uppgifter från belastningsregistret avgör om tillgång till systemet beviljas. Efter registrering kan sökanden fullgöra sin ansökan med alla uppgifter som krävs och ansökan prövas (uppgift om säkerhetsåtgärder, avfallshantering m.m.). Tillstånd kan utfärdas för maximalt tre odlingssäsonger, och produktionen ska deklarerars årligen till inrikesministeriet. Odlaren ska anmäla sin odling till den lokala polisen. Införsel och import av andra hampprodukter än fiber och frö är förbjuden.

Att de inhemska reglerna möjligen stod i strid med EU-rätten medan Storbritannien fortfarande var medlemmar av EU är inrikesministeriet enligt muntlig uppgift medvetna om. Bestämmelserna har dock aldrig bestridits i EU-domstolen så Storbritannien har hållit fast vid dessa strikta bestämmelser, med hänvisning till möjligheten att enligt artikel 39 i Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961 tillämpa striktare reglering

nationellt än konventionen kräver. Vidare anför inrikesministeriet att regleringen i teorin är enkel men desto svårare att tillämpa och att rättspraxis spretar. I de fall inrikesministeriet nekat sökanden registrering eller tillstånd för cannabisodling enligt policyn för hampa och besluten överklagats till domstol har dock domstolarna dömt till inrikesministeriets fördel. Inrikesministeriet har i dessa fall motiverat sina beslut med att sökanden är olämplig, t.ex. på grund av tidigare begångna narkotikabrott eller att sökanden driver verksamhet med andra produkter än fiber och frö såsom cannabidiol oljor (CBD-oljor). Halten tetrahydrocannabinol (THC) i cannabis har betydelse för vilka sorter som tillåts för framställning av fiber och frö, men ingen praktisk betydelse för tillståndsgivningen som sådan. Däremot nämns 0,2 procent THC i avgiftsförordningen, vilket bidrar till missförstånd när det gäller vilken cannabis som är tillåten och under vilka premisser. Vidare kommer enligt muntlig uppgift nationell brittisk lagstiftning sannolikt att anpassas i framtiden för att omhänderta den växande CBD-marknaden och de gråzonsproblem som uppstått, men det är i skrivande stund oklart hur och när.

4 Gällande rätt

4.1 Narkotikabestämmelser

4.1.1 Internationell rätt

Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961

Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961, ändrad genom 1972 års protokoll, (narkotikakonventionen) har som syfte att dels begränsa innehav, användning, handel, distribution, import, export, tillverkning och produktion av narkotika till uteslutande medicinska och vetenskapliga ändamål, dels bekämpa olaglig narkotikahandel genom internationellt samarbete. Konventionen ratificerades av Sverige hösten 1964 och trädde i kraft den 13 december samma år.

I narkotikakonventionen avses med "narkotikum" varje ämne, upptaget i förteckning I eller II, vare sig hämtat ur naturriket eller syntetiskt enligt artikel 1.1 j). "Cannabis och cannabisharts" ingår i förteckning I i narkotikakonventionen, liksom "extrakt och tinkturer av cannabis". Enligt artikel 1.1 b) definieras "cannabis" som de blommande eller fruktbarande grenspetsarna av cannabisväxten (med undantag för fröna och bladen, när de inte åtföljs av grenspetsarna), från vilket hartset icke blivit extraherat, oavsett under vilka benämningar de förekommer. Enligt punkt 1 c) i samma artikel avses med "cannabisväxt" varje växt av släktet Cannabis och enligt punkt 1 d) definieras cannabisharts som det frånskilda hartset, vare sig i rå eller renad form, erhållet från cannabisväxten. Med "odling" avses enligt artikel 1.1 i) odling av vallmo, kokabuske eller cannabisväxt. Vidare definieras "olaglig handel" enligt artikel 1.1 l) som odling eller handel med narkotika i strid med bestämmelserna i konventionen. Enligt artikel 1.1 t) avses med "produktion" insamlandet av opium, kokablåd, cannabis och cannabisharts från mot-

svarande växter medan ”tillverkning” enligt artikel 1.1 n) avser alla förfaringssätt, med undantag för produktion, varigenom narkotika kan erhållas, och inbegriper såväl rening av som överföring av narkotika till andra narkotika. Begreppet ”beredning” definieras i artikel 1.1 s) som en blandning, fast eller flytande, vari ingår ett narkotikum.

Artikel 22 innehåller särskilda föreskrifter om odling. Om en part i konventionen på grund av rådande förhållande inom landet eller området anser att förbud för odling av vallmo, kokabuske eller cannabisväxt är den mest lämpliga åtgärden för att skydda folkhälsan och hindra att narkotika tillförs den olagliga handeln, ska denna part förbjuda sådan odling. Enligt artikel 28.1 ska en part som tillåter odling av cannabisväxt för produktion av cannabis eller cannabis-harts, tillämpa det kontrollsystem som föreskrivs i artikel 23 i fråga om vallmo, vilket bl.a. innebär upprättande av en statlig byrå med uppgift att fastställa arealer och ange jordlotter på vilka odling ska tillåtas och besluta om tillstånd till odlare. Någon sådan byrå är inte upprättad i Sverige. Enligt artikel 28.2 ska konventionen inte tillämpas på odling av cannabisväxt uteslutande för industriellt (fiber och frö) eller hortikulturellt ändamål. Enligt artikel 28.3 ska parterna vidta åtgärder för att förhindra missbruk av och olaglig handel med blad från cannabisväxten.

Artikel 39 ger en part i konventionen rätt att tillämpa strängare nationella kontrollbestämmelser än vad som stadgas i konventionen om det anses nödvändigt eller önskvärt för att skydda folkhälsan.

Förenta nationernas konvention om psykotropa ämnen från 1971

Genom FN:s konvention om psykotropa ämnen från 1971 (psykotropkonventionen) inrättades ett internationellt kontrollsystem för psykotropa ämnen. Konventionen kom till som en reaktion på diversifieringen och breddningen av spektrumet av ämnen som missbrukas. Genom psykotropkonventionen infördes kontroller av ett antal syntetiska substanser på grundval av deras potential för missbruk och terapeutiska värde. Sverige ratificerade konventionen år 1972.

Enligt artikel 1 e) definieras ”psykotropt ämne” som varje ämne, i naturen förekommande eller syntetiskt, eller varje ur naturriket

hämtat material, som upptagits i förteckning I, II, III eller IV. Vidare avses med ”beredning” enligt artikel 1 f) varje lösning eller blandning, oavsett dess fysiska tillstånd, vari ett eller flera psykotropa ämnen ingår, eller ett eller flera psykotropa ämnen i avdelade doser. Psykotropkonventionens definition av beredning har alltså en annan ordalydelse än den i narkotikakonventionen. Även begreppet ”tillverkning” används i psykotropkonventionen men med följande definition i artikel 1 i): alla förfaringssätt, varigenom psykotropa ämnen kan erhållas, och inbegriper såväl rening som överföring av psykotropa ämnen till andra psykotropa ämnen. Beteckningen inbegriper också framställning av beredningar av annat slag än sådana som tillreds på apotek efter recept. Med ”illegal handel” avses tillverkning av eller handel med psykotropa ämnen i strid mot bestämmelserna i konventionen.

När cannabis togs upp i förteckning I i narkotikakonventionen var det inte känt att det huvudsakligen är delta-9-tetrahydrocannabinol (delta-9-THC) som står för cannabis ruseffekt. Delta-9-THC och dess stereokemiska varianter, där (-)-trans-delta-9-tetrahydrocannabinol är känd under International non-proprietary name (INN) dronabinol, togs därför upp i psykotropkonventionen, förteckning II. I förteckning I ingår ytterligare sex stycken isomerer av tetrahydrocannabinol (THC) och deras stereokemiska varianter.

4.1.2 EU-rätt

Rambeslut 2004/757/RIF

Unionen är i sig inte part i Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961 eller Förenta nationernas psykotropkonvention från 1971, men konventionerna har ändå direkt påverkan på unionsrätten, särskilt genom rambeslut 2004/757/RIF om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel. Rambeslutet hänvisar till båda konventionerna och inkluderar i begreppet narkotika alla ämnen som omfattas av konventionerna samt nya psykoaktiva substanser genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/2103 av den 15 november 2017 om ändring av rådets rambeslut 2004/757/RIF i syfte att inkludera nya psykoaktiva substanser i definitionen av narkotika och om upphävande av rådets beslut 2005/387/RIF.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), tredje delen om unionens politik och inre åtgärder, andra avdelningen om fri rörlighet för varor, tredje kapitlet, artiklarna 34 och 35 ska kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Enligt artikel 36 ska bestämmelserna i artiklarna 34 och 35 inte hindra sådana förbud eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på bl.a. intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Av detta följer att narkotika som inte ingår i den av behöriga myndigheter övervakade handeln för medicinskt och vetenskapligt ändamål omfattas av ett import- och försäljningsförbud i alla medlemsstater och personer som saluför dessa produkter inte kan åberopa den fria rörligheten eller icke-diskrimineringsprincipen.

4.1.3 Nationell rätt

Varken Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961 (narkotikakonventionen) eller Förenta nationernas psykotropkonvention från 1971 (psykotropkonventionen) är direkt tillämplig, utan måste genomföras i nationell lagstiftning. Narkotikakonventionen sätter en minsta nivå för åtaganden och artikel 39 ger parterna i konventionen rätt att tillämpa strängare bestämmelser nationellt än de som stadgas i konventionen. Psykotropkonventionen har liknande uppbyggnad men saknar vissa restriktioner som återfinns i narkotikakonventionen och har lägre krav på rapportering av nationellt uppskattat behov av psykotropa ämnen för medicinskt och vetenskapligt ändamål än för ämnen i narkotikakonventionen.

Narkotikastrafflagen

Enligt 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) definieras narkotika som läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter eller varor som med lätthet kan

omvandlas till varor med sådana egenskaper eller effekter och som på sådan grund är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, eller av regeringen har förklarats vara att anse som narkotika enligt lagen.

Enligt 1 § första stycket narkotikastrafflagen döms den som olovligen överlåter narkotika, framställer narkotika som är avsedd för missbruk, förvärvar narkotika i överlåtelsesyfte, anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk, bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel, eller innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika för narkotikabrott till fängelse i högst tre år om gärningen sker uppsåtligen.

Bestämmelser om straff för olovlig införsel och utförsel av narkotika och olovlig befattning i vissa fall med narkotika finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (se 1 § andra stycket narkotikastrafflagen).

Lagen om kontroll av narkotika

Enligt 1 § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika (narkotikakontrollagen) avses med narkotika detsamma som i 8 § narkotikastrafflagen och regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket ska upprätta och kungöra förteckningar över narkotika. Enligt 2 § narkotikakontrollagen får narkotika föras in till eller ut från landet, tillverkas, bjudas ut till försäljning, överlåtas eller innehas endast för medicinskt ändamål, vetenskapligt ändamål, annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget, eller industriellt ändamål i de fall regeringen särskilt föreskriver det, eller om undantag från kravet på tillstånd har meddelats enligt 12 § fjärde stycket i lagen. Enligt 3 § narkotikakontrollagen gäller att narkotika får föras in till eller ut ur landet endast av den som har tillstånd till det. Narkotika får inte heller utan tillstånd sändas genom landet. I 4 § narkotikakontrollagen anges att med tillverkning avses framställning, omvandling, bearbetning, avvägning, uppräkningsförpackning eller ompackning av narkotika. Tillverkning av narkotika får

bedrivs endast av den som har tillstånd till det. Tillstånd behövs dock inte för att i vetenskapligt syfte framställa narkotika vid en vetenskaplig institution, som ägs eller stöds av staten. Enligt 5 § första stycket narkotikakontrollagen får handel med narkotika bedrivs endast av den som med tillstånd antingen har fört in varan till Sverige eller har vidtagit sådan åtgärd med varan som innebär tillverkning, eller den som har tillstånd att handla med varan. I 7 § narkotikakontrollagen anges att narkotika får innehas endast av den som har rätt att handla med varan, en föreståndare för en vetenskaplig institution som ägs eller stöds av staten eller en kommun, i den mån varan behövs för vetenskaplig forskning, undersökning eller undervisning, en befattningshavare vid försvarsmakten enligt särskilda bestämmelser, den som fått varan utlämnad till sig enligt 6 § första stycket eller medgetts införsel enligt 3 § första stycket, den som fått tillstånd till det för utbildningsändamål eller något annat samhällsnyttigt ändamål, eller den som fått tillstånd till det för industriellt ändamål.

Läkemedelsverket prövar frågor om tillstånd enligt 8 § narkotikakontrollagen. Tillstånd ska förenas med de villkor som behövs och vid prövning ska särskild hänsyn tas till innehållet i de överenskommelser om narkotika som Sverige biträtt. Av 10 § narkotikakontrollagen framgår att Läkemedelsverket har tillsynen över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.

Förordningen om kontroll av narkotika

I bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika (narkotikakontrollförordningen) anges de substanser som ska anses som narkotika enligt 8 § punkt 2 narkotikastrafflagen. Vid tillämpning av narkotikastrafflagen ska med cannabis förstås de ovanjordiska delarna av varje växt av släktet Cannabis (med undantag av frön), från vilka hartset inte blivit extraherat och oavsett under vilka benämningar de förekommer. Med cannabis ska dock inte förstås hampa som är av en sort som kan berättiga till stöd och som odlas efter det att ansökan om direktstöd för sådan odling getts in till behörig myndighet enligt rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för

system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare eller 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 jordbrukspolitiken.

4.2 Jordbruksbestämmelser

4.2.1 EU-rätt

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Enligt Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), tredje delen om unionens politik och inre åtgärder, andra avdelningen om fri rörlighet för varor, tredje kapitlet, artiklarna 34 och 35, ska kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Enligt artikel 36 ska bestämmelserna i artiklarna 34 och 35 inte hindra sådana förbud eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på bl.a. intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Enligt tredje avdelningen om jordbruk och fiskeri, artikel 38, ska unionen 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, husdjursskötselns och fiskets produkter samt produkter i första bearbetningsledet som har direkt samband med dessa produkter. Om inte annat föreskrivs i artiklarna 39–44 i EUF-fördraget, ska reglerna för den inre marknaden tillämpas på jordbruksprodukter. Bestämmelserna i artiklarna 39–44 gäller de varor som är upptagna i den lista i bilaga I till EUF-fördraget. I bilagan listas bl.a. mjuk hampa (*Cannabis sativa*), oberedd eller beredd men icke spunnen; blånor och avfall av mjuk hampa, rivna varor härunder inbegripna.

Den inre marknaden funktion och utveckling i fråga om jordbruksprodukter ska åtföljas av upprättandet av en gemensam

jordbrukspolitik. Målen med den gemensamma jordbrukspolitiken fastställs i artikel 39 i EUF-fördraget och omfattar höjd produktivitet, skälig levnadsstandard för jordbruksbefolkningen, stabilisering av marknaderna, tryggad försörjning och konsumenters tillgång till varor till skäliga priser. I och med artikel 40 införs den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna som får omfatta de åtgärder som behövs för att uppnå målen i artikel 39, bl.a. stöd för produktion genom jordbruksfonder. Enligt artikel 43.2 ska Europaparlamentet och rådet upprätta den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaden och övriga bestämmelser som behövs för att uppnå målen, enligt ordinarie lagstiftningsförfarande. Enligt artikel 43.3 ska rådet på förslag av Europeiska kommissionen besluta om åtgärder om bl.a. stöd.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2017 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter upprättas en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter, vilket betyder de produkter som förtecknas i bilaga I till EUF-fördraget. Lin och hampa utgör enligt artikel 1.2 h en av 24 sektorer. Enligt bilaga I till förordning (EU) nr 1308/2013, del VIII, omfattar sektorn för lin och hampa produkter som omfattas av KN-nummer 5302 beskrivet som mjukhampa (*Cannabis sativa L.*), oberedd eller beredd men inte spunnen; blånor och avfall av mjukhampa (inbegripet garnavfall samt rivet avfall och riven lump). Regleringsåret för sektorn löper från 1 juni till 30 juni påföljande år enligt artikel 6 c.

Enligt tredje delen om handel med tredjeländer, artikel 176, krävs uppvisande av licens för hampa vid import för övergång till fri omsättning eller export. Licenserna ska utfärdas i medlemsstaterna oavsett var i unionen den sökande är etablerad och ska gälla inom hela unionen (om inte annat föreskrivs i en annan rättsakt antagen i enlighet med artikel 43.2 i EUF-fördraget och utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 177, 178 och 179 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013). Enligt artikel 177 ska Europeiska kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter

för att bl.a. fastställa ytterligare villkor för importlicenser för hampa i enlighet med artikel 189 och principen om administrativt bistånd mellan medlemsstaterna för att förhindra eller hantera fall av bedrägeri och oegentligheter. Enligt artikel 189 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 gäller särskilda importbestämmelser för hampa¹¹. Oberedd mjukhampa som omfattas av KN-nummer 5302 10 00 ska uppfylla de villkor som anges i artiklarna 32.6 och 35.3 i 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 jordbrukspolitiken.

Hampfrön som är avsedda för utsäde och som omfattas av KN-nummer ex 1207 99 20 ska åtföljas av ett bevis om att halten tetrahydrocannabinol (THC) för sorten i fråga inte överstiger den som fastställs i artiklarna 32.6 och 35.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013. Andra hampfrön än sådana som är avsedda för utsäde och som omfattas av KN-nummer 1207 99 91 får endast importeras av importörer som godkänts av medlemsstaten, i avsikt att säkerställa att fröna inte kommer att användas för utsäde. Artikel 189 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.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken

I 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 jordbrukspolitiken fastställs gemensamma regler om stöd som beviljas direkt till jordbrukare inom ramen för de stödordningar som förtecknas i bilaga I, så kallat direktstöd. I artikel 4.1 definieras begreppen jordbrukare, jordbruksföretag, jordbruksverksamhet, jordbruks-

¹¹ I den nyligen avslutade reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken har det beslutats att bestämmelsen i artikel 189 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 ska tas bort. De nya EU-förordningarna på jordbruksområdet beräknas träda i kraft under 2023.

produkt och jordbruksareal. Jordbrukare är enligt artikel 4.1 a en fysisk eller juridisk person eller grupp av personer vars jordbruksföretag ligger i unionen och som bedriver jordbruksverksamhet. Jordbruksföretag är enligt artikel 4.1 b samtliga enheter som används för jordbruksverksamhet och drivs av en jordbrukare och är belägna i en och samma medlemsstat. Jordbruksverksamhet omfattar ett stort antal aktiviteter vilka framgår av artikel 4.1 c, bl.a. att producera, föda upp eller odla jordbruksprodukter eller att hålla en jordbruksareal i ett skick lämpligt för odling utan några särskilda förberedande åtgärder utöver sedvanliga jordbruksmetoder och jordbruksmaskiner. Enligt artikel 4.1 e är jordbruksareal den totala areal som upptas av åkermark, permanent gräsmark och permanent betesmark eller permanenta grödor. Åkermark är enligt artikel 4.1 f mark som utnyttjas för vegetabilieproduktion eller areal som är tillgänglig för vegetabilieproduktion men som ligger i träda, inbegripet areal uttagen i enlighet med artiklarna 22, 23 och 24 i förordning (EG) nr 1257/1999, artikel 39 i förordning (EG) nr 1698/2005 och artikel 28 i förordning (EU) nr 1305/2013, oavsett om marken används för växthusproduktion eller produktion under annat fast eller rörligt skydd. Jordbruksprodukter är enligt artikel 4.1 d de varor som listas i bilaga I till EUF-fördraget.

Andra avdelningen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 innehåller allmänna bestämmelser om direktstöd inklusive minimikrav för att få stöd och tredje avdelningen ordningen för grundstöd, systemet för enhetlig arealersättning och relaterade stöd. I denna avdelning, första kapitlet, första avsnittet, artikel 21, anges att jordbrukarna ska kunna få grundstöd om de erhåller stödrätter. Enligt artikel 32.6 om aktivering av stödrätter ska arealer som används för produktion av hampa endast vara stödberättigande hektar om de sorter som används har en halt av tetrahydrocannabinol (THC) på högst 0,2 procent¹². Enligt artikel 35.3 ska kommissionen, för att bevara folkhälsan, ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 70 som fastställer regler som innebär att stöd endast kan beviljas på villkor att certifierat utsäde av vissa hampsorter används, och förfarandet för fastställande av

¹² I den nyligen avslutade reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken har det beslutats att gränsen 0,2 procent ska höjas till 0,3 för de hampsorter som måste användas för att en areal ska berättiga till direktstöd. De nya EU-förordningarna på jordbruksområdet beräknas träda i kraft under 2023.

hampsorter och verifiering av deras THC-halt som avses i artikel 32.6.

Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om ändring av bilaga X till den förordningen

Förfarandet för fastställande av hampsorter och verifiering av deras halt av tetrahydrocannabinol (THC) som avses i artikel 32.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken fastställs i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om ändring av bilaga X till den förordningen. Enligt första kapitlet, första avsnittet om tillämpningsområde och allmänna principer, artikel 9 om hampa, föreskrivs följande. Vid tillämpning av artikel 32.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 ska stödberättigandet för arealer som används för produktion av hampa förutsätta användning av utsäde av de sorter som förtecknas i Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter, i den version som är giltig den 15 mars det år då stödet beviljas och som har offentliggjorts i enlighet med artikel 17 i rådets direktiv 2002/53/EG av den 13 juni 2002 om den gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter. Utsädet ska vara certifierat enligt rådets direktiv 2002/57/EG av den 13 juni 2002 om saluföring av utsäde av olje- och spånadsväxter¹³.

Medlemsstaterna ska fastställa ett system för bestämning av halten av delta-9-tetrahydrocannabinol (delta-9-THC) i hampsorter, som tillåter dem att tillämpa den metod som fastställs i bilaga III i förordningen. Den behöriga myndigheten i medlemsstaten ska föra ett register över resultaten av kontrollerna av delta-9-THC-

¹³ Spånadsväxter avser växter som lämnar material (t.ex. fibrer) till framställning av bl.a. tygvävnader, garner, tråd, nät och rep.

halten. Registret ska, som ett minimikrav, för varje sort innehålla uppgifter om resultatet av analysen av delta-9-THC-halten, uttryckt med två decimaler, samt uppgifter om den metod som har använts, om hur många analyser som har gjorts, om vid vilken tidpunkt provet togs och om de åtgärder som har vidtagits på nationell nivå.

Om ett genomsnitt av alla prov avseende en viss sort överskrider det gränsvärde för delta-9-THC-halten som anges i artikel 32.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013, ska medlemsstaten tillämpa det förfarande B som beskrivs i bilaga III till kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2013 avseende den berörda sorten under nästa ansökningsår. Det förfarandet ska också tillämpas under de efterföljande ansökningsåren utom om samtliga analysresultat för den aktuella sorten visar en delta-9-THC-halt som är lägre än det gränsvärde som anges i artikel 32.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013. Om ett genomsnitt av alla prov avseende en viss sort för andra året i följd överskrider det gränsvärde för delta-9-THC-halten som anges i artikel 32.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013, ska medlemsstaten till kommissionen anmäla begäran om tillstånd att förbjuda saluföringen av sorten i enlighet med artikel 18 i direktiv 2002/53/EG. En sådan anmälan ska skickas i enlighet med kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/1183 senast den 15 januari det påföljande ansökningsåret. Från och med det ansökningsåret ska den sort som omfattas av begäran inte kunna berättiga till direktstöd i den berörda medlemsstaten.

För att möjliggöra de kontroller som krävs för tillämpningen av artikel 32.6 i förordning (EU) nr 1307/2013, ska hampodlingar bibehållas under normala odlingsförhållanden enligt lokal praxis under minst tio dagar efter det att blomningen har upphört. Hampa som odlas som fånggröda (dvs som såtts efter den 30 juni) ska bibehållas under normala odlingsförhållanden enligt lokal praxis minst fram till slutet av vegetationsperioden. Medlemsstaten får dock tillåta att hampa skördas från det att blomningen har börjat fram till utgången av perioden på tio dagar efter det att blomningen har upphört, på villkor att inspektörerna för varje berört skifte markerar representativa delar som ska bibehållas i åtminstone tio dagar efter det att blomningen upphör för att kunna kontrolleras i enlighet med den metod som fastställs i bilaga III till kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014.

I bilaga III till kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 beskrivs unionsmetoden för kvantitativ bestämning av halten av delta-9-THC i de aktuella hampsorterna. Metoden baseras på kvantitativ bestämning med gaskromatografi efter extraktion med lämpligt lösningsmedel. Två olika förfaranden tillämpas beroende på om kontrollen avser produktionen av hampa som avses i artikel 32.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 och i artikel 30 g i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 809/2014 av den 17 juli 2014 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet, landsbygdsutvecklingsåtgärder och tvärvillkor (förfarande A, vilket är tillämpligt i Sverige) eller de fall som avses i artikel 36.6 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 809/2014 (förfarande B, vilket inte är tillämpligt i Sverige). Enligt förfarande A ska proverna tas dagtid enligt ett systematiskt tillvägagångssätt, vilket gör att man får ett urval som är representativt för skiftet. Prov får inte tas utefter fältkanterna.

I ett skördemoget bestånd av en viss hampsort tas för varje vald planta en del på 30 cm innehållande minst en honblomställning. Provet ska tas under en period som inleds 20 dagar efter blomningens början och avslutas 10 dagar efter blomningens slut. Medlemsstaten får tillåta att provet tas under en period som inleds vid blomningens början och avslutas 20 dagar efter blomningens början, under förutsättning att det för varje odlad sort tas ett andra representativt prov i enlighet med första stycket under en period som inleds 20 dagar efter blomningens början och avslutas 10 dagar efter dess slut.

För hampa som odlas som fånggröda ska, vid avsaknad av honblomställningar, de översta 30 centimetrarna av stammen tas. I detta fall ska provtagningen ske alldeles före vegetationsperiodens slut, när bladen visar de första tecknen på att gulna, dock senast före början av en prognostiserad frostperiod.

Provet tas på 50 plantor per skifte. Varje prov placeras, utan att pressas samman, i en säck av tyg eller papper och sänds till analyslaboratoriet.

Torkningen av proverna påbörjas så snart som möjligt, och senast inom 48 timmar, med en metod där temperaturen är lägre än 70 grader Celsius. Proverna torkas tills vikten är konstant och

fukthalten mellan 8 och 13 procent. De torra proven lagras i mörker, utan att pressas samman, vid en temperatur lägre än 25 grader Celsius. De torkade proverna befrias från stjälkar och frön större än 2 millimeter. De torkade proverna mals till ett halvfint pulver (sikt med maskstorlek på 1 millimeter). Pulvret lagras under högst 10 veckor i ett torrt, mörkt utrymme med en temperatur under 25 grader Celsius.

Extraktion av delta-9-THC sker genom att ett prov på 100 milligram av pulvret vägs in för analys och placeras i ett centrifugeringsrör. 5 milliliter av extraktionslösningen (35 milligram skvalan per 100 milliliter hexan) med den interna standarden (skvalan) tillsätts. Provet placeras i ett ultraljudsbad under 20 minuter. Det centrifugeras under 5 minuter med 3 000 varv per minut och sedan avlägsnas supernatanten delta-9-THC. Lösningen injiceras i gaskromatografen och en kvantitativ analys genomförs. Gaskromatografiutrustning ska vara försedd med flamjonisationsdetektor och en split/splitless-injektor och en kolonn som möjliggör god separering av cannabinoider, exempelvis en kapillärkolonn av glas med en längd på 25 meter och en diameter på 0,22 millimeter, impregnerad med en opolär fas av 5 procent fenyl-metyl-silikon. Följande betingelser anges som exempel för en sådan kolonn: ugnstemperatur 260 grader Celsius, injektortemperatur 300 grader Celsius, detektortemperatur 300 grader Celsius, injicerad volym 1 mikroliter. Kalibreringskurvan ska innehålla minst tre punkter varav två punkter ska motsvara 0,04 respektive 0,50 milligram per milliliter delta-9-THC i extraktionslösningen.

Resultatet anges med två decimaler i gram delta-9-THC per 100 gram analysprov torkat till konstant vikt. Toleransen är 0,03 gram per 100 gram. Resultatet motsvarar en bestämning per analysprov. Om det erhållna resultatet överstiger den gräns som anges i artikel 32.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013, ska ytterligare en bestämning utföras på analysprovet och resultatet utgöras av medelvärdet av dessa båda bestämningar.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken

Förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken ger i femte avdelningen, första kapitlet, artikel 62.2, Europeiska kommissionen befogenhet att anta genomförandakter för att fastställa de regler som krävs för enhetlig tillämpning av kontroller och sanktioner särskilt när det gäller sådan hampa som avses i artikel 32 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 samt av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken föreskriva om särskilda kontrollåtgärder och metoder för haltbestämning av tetrahydrocannabinol (THC).

Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 809/2014 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet, landsbygdsutvecklingsåtgärder och tvärvillkor

Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 809/2014 av den 17 juli 2014 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet, landsbygdsutvecklingsåtgärder och tvärvillkor kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 bl.a. gällande det integrerade administrations- och kontrollsystemet. Förordningen innehåller dels gemensamma bestämmelser om ansökans innehåll, inlämnande och handläggning, dels särskilda villkor för stödansökningar inom arealrelaterade stödssystem.

Enligt andra avdelningen, andra kapitlet om stödansökningar och stödanspråk, första avsnittet artikel 14 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 809/2014, ska en ansökan om stöd innehålla alla uppgifter som behövs för att fastställa stödberättigandet, och omfattar stödmottagarens identitet, identifiering av stödrättigheter, jordbruksskiften m.m. Enligt andra avsnittet om stödansökningar inom arealrelaterade stödssystem samma kapitel,

ska enligt artikel 17.7 den samlade ansökan från en stödmottagare som avser att producera hampa i enlighet med artikel 32.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 innehålla alla uppgifter som behövs för att identifiera de skiften som besås med hampa och uppgift om vilka typer av utsäde som används och uppgift om vilka kvantiteter utsäde som används (kg per hektar). De officiella märken som återfinns på utsädesförpackningen i enlighet med rådets direktiv 2002/57/EG om saluföring av utsäde av olje- och spånadväxter ska lämnas in senast den 30 juni i de fall då sådden äger rum efter den sista dagen för inlämnande av den samlade ansökan. För hampa som odlas som fånggröda ska märkena lämnas in senast ett datum som fastställs av medlemsstaten, men inte senare än den 1 september.

Enligt tredje avdelningen om kontroller, tredje kapitlet om kontroller på plats inom det integrerade systemet, första avsnittet, artikel 30 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 809/2014 ska kontrollprovurvalet för de kontroller på plats som genomförs varje år omfatta minst 30 procent av de arealer som deklarerats för produktion av hampa i enlighet med artikel 32.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013.

4.2.2 Nationell rätt

Förordningen om EU:s direktstöd för jordbrukare

Förordningen (2014:1101) om EU:s direktstöd för jordbrukare kompletterar de EU-förordningar som rör direktstöd för jordbrukare. Enligt 2 § får Statens jordbruksverk meddela närmare föreskrifter om komplettering av dessa EU-förordningar. De stöd som kan lämnas är enligt 5 § grundstöd, stöd för jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön och stöd till unga jordbrukare samt kopplat stöd enligt avdelning IV i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitik. Enligt 6 och 7 §§ är Jordbruksverket centralt ansvarig myndighet för tillämpningen av de aktuella EU-förordningarna och utbetalande organ för stöd ur Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ).

Hos Jordbruksverket ska, enligt 10 a § förordningen om EU:s direktstöd för jordbrukare, finnas ett it-system för elektronisk behandling av uppgifter i ärenden om stöd som både verket och länsstyrelserna har direktåtkomst och lämnar uppgifter till. Enligt 11–14 §§ samma förordning prövar länsstyrelsen frågor om stöd. Ansökan om stöd eller utbetalning om stöd ska ges in till länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs och Jordbruksverket får meddela föreskrifter om sådana ansökningar i fråga om när ansökan ska lämnas in, ansökans innehåll och vilket underlag som krävs för utbetalning av stöd. Jordbruksverket får även meddela föreskrifter om att ansökan ska vara elektronisk och hur den då ska utformas. Jordbruksverket kan besluta att inte betala ut stödet om utbetalningen skulle strida mot EU:s regelverk, förordningen om EU:s direktstöd för jordbrukare eller föreskrifter som meddelats med stöd av förordningen. Länsstyrelsens beslut upphör då att gälla. Enligt 15 § ska en ansökan om stöd omfatta minst fyra hektar jordbruksareal för att direktstöd ska betalas ut, med undantag för visst kopplat stöd till mjölk- och nötdjursproduktion.

Enligt 32 § ska länsstyrelsen underrätta Polismyndigheten om ansökningar som avser stöd för odling av hampa. Enligt 33 § samordnar Jordbruksverket kontrollen över att förordningen följs, liksom förordning (EU) nr 1307/2013, förordning (EU) nr 639/2014, artikel 93 i förordning (EU) nr 1306/2013 (tvärvillkor), och artikel 37 i förordning (EU) nr 640/2014. Den närmare kontrollen inom länet utövas av länsstyrelsen. Om stöd sökts för odling av hampa, ska länsstyrelsen enligt 34 § vid kontroll enligt 33 § andra stycket förordningen om EU:s direktstöd för jordbrukare ta nödvändiga prover av odlingen och låta analysera dessa. Vidare ska det integrerade administrations- och kontrollsystemet som avses i artikel 67 i förordning (EU) 1306/2013 enligt 35 § förordningen om EU:s direktstöd för jordbrukare inrättas av Jordbruksverket.

Statens jordbruksverks föreskrifter

Jordbruksverket har med stöd av förordningen om EU:s direktstöd för jordbrukare meddelat föreskrifter med bestämmelser om direktstöd. Gårdsstöd är enligt Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2014:41) om direktstöd detsamma som grundstöd i enlighet med

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken. Enligt 5 § i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2014:41) om direktstöd ska jordbrukaren den 15 juni förfoga över de skiften som ingår i stödansökan. Enligt 7 § i samma föreskrift ska ett jordbruksskifte vara minst 0,1 hektar för att stödrätter ska tilldelas eller stöd lämnas för arealbaserade stöd. Undantag gäller för skiften som ligger i direkt anslutning till annat skifte med gårdsstödsberättigande gröda på samma block, förutsatt att blockets totala areal är minst 0,1 hektar. Enligt 9 § samma föreskrift ska det årligen utföras aktiv jordbruksverksamhet på all jordbruksmark, definierat som mekanisk jordbearbetning, odling med etablerade metoder, skörd eller bete samt putsning, avslagning eller motsvarande. Enligt 19 § samma föreskrift ska de stödrätter som en jordbrukare innehar sista ansökningsdagen ses som deklarerade i ansökan om utbetalning om gårdsstöd. Stödrätter kan läggas till och tas bort fram till sista ändringsdag det aktuella utbetalningsåret.

Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2015:2) om ansökan om jordbrukarstöd innehåller ytterligare bestämmelser om gårdsstöd. Här återfinns i 3 § definitionen av skifte (ett sammanhängande markområde inom ett block, där en jordbrukare odlar en gröda eller sköter marken på ett annat sätt) och block (ett sammanhängande avgränsat område med antingen åkermark, våtmark eller betesmark där en jordbrukare bedriver jordbruksverksamhet). Till grundläggande krav hör enligt 4 § samma föreskrift att jordbrukare ska ansöka, anmäla, komplettera eller ändra elektroniskt på Jordbruksverkets webbplats via e-tjänsten SAM Internet. I 7 och 8 §§ samma föreskrift föreskrivs om sista ansökningsdag respektive sista ändringsdag. Enligt 9 § samma föreskrift ska sökande ansöka om stöd eller utbetalning i SAM Internet senast sista ansökningsdagen. Ansökan ska utöver det som står i artiklarna 14 och 21 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 809/2014 bl.a. innehålla block- och skiftesredovisning och de officiella märken som finns på utsädesförpackningen i de fall jordbrukaren odlar hampa som fånggröda. Om handlingen inte uppfyller kraven i 9 § i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2015:2) om ansökan om jordbrukarstöd på den sista ansökningsdagen, räknas den som en ansökan om stöd eller en ansökan om utbetalning först när kraven

är uppfyllda. Föreskriften innehåller också bestämmelser om tilldelning av stödrätter ur den nationella reserven och överlåtelse av stödrätter.

I Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2015:25) om miljöersättningar, ersättningar för ekologisk produktion, kompensationsstöd och djurvälståndersättningar föreskrivs bl.a. särskilda villkor för odling av hampa. Den som söker kan få utbetalning av ersättning för hampa endast om villkoren i artikel 32 och 35 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 är uppfyllda. Länsstyrelsen ska senast den 30 juni stödåret få in en etikett från utsädesförpackningen samt uppgift om sort och utsädesmängd för de skiften där hampa odlas.

4.3 Övriga bestämmelser

4.3.1 Läkemedel

Läkemedel för människor och djur måste godkännas via en av fyra tillgängliga procedurer innan de får säljas i Sverige. Godkännande av nya läkemedel baseras nästan alltid på ett gemensamt beslut fattat av flera eller alla EU-länder. EU-bestämmelser av relevans för läkemedelsområdet är bl.a. 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, Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG av den 6 november 2001 om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/82/EG av den 6 november 2001 om upprättande av gemenskapsregler för veterinärmedicinska läkemedel. Vidare finns EU-direktiv och EU-förordningar gällande tillverkning, klinisk prövning, säkerhetsuppföljning m.m. EU-direktiv är till skillnad från EU-förordningar inte direkt gällande utan måste införlivas i svensk rätt för att ha verkan. Grunden för den svenska läkemedelslagstiftningen finns i läkemedelslagen (2015:315). I läkemedelslagen finns regler om hur tillsyn och kontroll ska bedrivas och straffbestämmelser. Regeringen har i läkemedelsförordningen (2015:458) utvecklat principerna från läkemedelslagen och ger

Läkemedelsverket rätt att meddela föreskrifter för att detaljreglera området.

Enligt 2 kap. 1 § läkemedelslagen definieras ett läkemedel som varje substans eller kombination av substanser som tillhandahålls med uppgift om att den har egenskaper för att förebygga eller behandla sjukdom hos människor eller djur, eller kan användas på eller tillföras människor eller djur i syfte att återställa, korrigera eller modifiera fysiologiska funktioner genom farmakologisk, immunologisk eller metabolisk verkan eller för att ställa diagnos. En produkt är alltså ett läkemedel om den har medicinska effekter på kroppen eller säljs med påståenden om att den ska användas för medicinskt ändamål.

4.3.2 Livsmedel

Grundläggande krav i fråga om livsmedel finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA) och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet. Grunden för svensk livsmedelslagstiftning finns i bl.a. livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen (2006:813) och en rad föreskrifter (Livsmedelsverkets författningssamling, LIVSFS). Bestämmelser av särskild betydelse för *Cannabis sativa* i livsmedel är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2015/2283 av den 25 november 2015 om nya livsmedel och kommissionens förordning (EG) nr 1881/2006 av den 19 december 2006 om fastställande av gränsvärden för vissa främmande ämnen i livsmedel.

Enligt förordning (EU) nr 2015/2283 ska produkter som inte har känd livsmedelsanvändning före 15 maj 1997 genomgå en säkerhetsutvärdering och godkännas innan de får släppas ut på europeiska marknaden. I och med EU-domstolens dom B S och C A, C-663/18, EU:C:2020:938 kommer nu kommissionen och EFSA att starta denna utvärdering av ansökningar gällande cannabidiol (CBD). Förutsatt att dessa produkter inte bedöms utgöra narkotika eller läkemedel, kan de efter godkännande saluföras som livsmedel om även villkoren i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 178/2002 är uppfyllda. Hampfrö har etablerad livsmedels-

användning i EU, och i skrivande stund pågår diskussioner om huruvida gränsvärden för tetrahydrocannabinol (THC) i hampfrö, hampfrömjöl och hampfröolja ska fastställas enligt kommissionens förordning (EG) nr 1881/2006 om fastställande av gränsvärden för vissa främmande ämnen i livsmedel.

4.3.3 Foder

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedels säkerhet omfattar bestämmelser om foder, liksom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009 av den 13 juli 2009 om utsläppande på marknaden och användning av foder. I svensk lagstiftning regleras foder i bl.a. lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter, förordningen (2006:814) om foder och animaliska biprodukter och en rad föreskrifter på området (Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd, SJVFS).

Flera hampbaserade foderråvaror listas i kommissionens förordning (EU) nr 68/2013 av den 16 januari 2013 om en förteckning över foderråvaror (foderkatalogen) med stöd av artikel 24 i förordning (EG) nr 767/2009 om utsläppande på marknaden och användning av foder. I bilaga III till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2009 listas med stöd av artikel 6 råvaror för vilka det föreligger begränsningar eller förbud när det gäller deras utsläppande på marknaden eller användning som djurfoder. Revidering av foderkatalogen med avseende på hampa är under diskussion, framför allt med avseende på foderråvaror som är baserade på andra delar av växten än frön. Även gränsvärden för cannabidiol (CBD) och tetrahydrocannabinol (THC) i hampfrö, hampfröolja och hampexpeller är föremål för diskussion inom ramen för Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/32/EG av den 7 maj 2002 om främmande ämnen och produkter i djurfoder.

Fodertillsatser kräver ett godkännande innan de sätts på marknaden enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1831/2003 av den 22 september 2003 om fodertillsatser. Europeiska kommissionen har aviserat att de avser omförhandla denna förord-

ning med början 2022. För närvarande finns inga fodertillsatser baserade på hampa godkända.

4.3.4 Kosmetika

Kosmetiska produkter på den svenska marknaden ska uppfylla kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter, kommissionens förordning (EU) nr 655/2013 av den 10 juli 2013 om gemensamma kriterier för påståenden om kosmetiska produkter, förordningen (2013:413) om kosmetiska produkter samt Läke-medelsverkets föreskrifter (LVFS 2013:10) om kosmetiska produkter. I bilagorna till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 listas ämnen som är förbjudna i kosmetika eller som kan tillåtas med vissa begränsningar. I bilaga II till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 i förteckningen över ämnen som är förbjudna i kosmetika återfinns med referensnummer 306: ”Narkotiska ämnen, naturliga eller syntetiska: Alla ämnen upptagna i tabellerna I och II i allmänna narkotika-konventionen undertecknad i New York den 30 mars 1961”. Vad som listas i bilaga II får betydelse för innehållet i CosIng, en publik, icke juridiskt bindande databas över kosmetiska ingredienser. Hänvisningen till punkt 306 i bilaga II har tagits bort från cannabidiol (CBD) i CosIng i avvaktan på analys av konsekvenserna av EU-domstolens dom B S och C A, C-663/18, EU:C:2020:938.

4.3.5 Tobaksprodukter

En hampprodukt för rökning behöver uppfylla kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter. Direktivet har genomförts i svensk lagstiftning genom bl.a. lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter samt förordningen (2019:223) om tobak och liknande produkter. En örtprodukt för rökning definieras som en produkt baserad på växter, örter eller frukter som inte innehåller tobak och kan förbrukas genom förbränning. Örtprodukter för rökning som

säljs till svenska konsumenter ska vara ingrediensrapporterade och förpackningen ska vara försedd med hälsovarningar. Ingredienserna ska rapporteras till Folkhälsomyndigheten via EU:s webbportal för produkt- och ingrediensrapportering, EU-CEG. Om en örtprodukt anses utgöra narkotika eller en hälsofarlig vara, omfattas den av dessa respektive lagstiftningar och kan inte säljas till konsument med hänvisning till tobakslagen. Motsvarande bestämmelser finns för elektroniska cigaretter och påfyllnadsbehållare men lagen omfattar endast de produkter som innehåller nikotin.

4.4 Rättspraxis

4.4.1 EU-domstolens praxis

EU-domstolens dom Hammarsten den 16 januari 2003, C-462/01, EU:C:2003:33.

Den nu gällande svenska regleringen av hampa har sin bakgrund i ett förhandsavgörande i EU-domstolen begärt av Halmstads tingsrätt i mål C-462/01, EU:C:2003:33. Frågan gällde om det är förenligt med EU-rätten att, i en medlemsstat, förbjuda odling och annan hantering av industrihampa som godkänts enligt EU-förordningar. Frågan hade uppkommit i ett brottmål mot en person som våren 2001, i strid med då gällande svensk rätt, hade odlat en hampsort som kvalificerades som industrihampa enligt EU-rätten och som hade en maximal THC-halt underskridande det då gällande gränsvärdet (0,3 procent för regleringsåret 2000/2001, vilket därefter sänktes till 0,2 procent). Vid denna tidpunkt utgjorde alla ovanjordiska växtdelar av släktet Cannabis (med undantag för frön), från vilka hartset inte blivit extraherat, narkotika enligt svensk rätt.

I förhandsavgörandet redogjorde EU-domstolen inledningsvis för de då gällande förordningarna om den gemensamma organisationen av marknaden för lin och hampa och om allmänna bestämmelser för beviljande av stöd för lin och hampa. Domstolen konstaterade därefter att då det finns en förordning om gemensam organisation av marknaden inom en viss sektor är medlemsstaterna, enligt praxis, som huvudregel skyldiga att avhålla sig från alla åtgärder som skulle kunna avvika från förordningen eller äventyra dess verkan. Upprättandet av en gemensam organisation av mark-

naden hindrar dock inte medlemsstaterna från att tillämpa nationella regler som har andra allmännyttiga syften än vad den gemensamma organisationen har, även om dessa regler kan inverka på den gemensamma marknadens funktion på det berörda området.

Den svenska regeringen hade i detta hänseende gjort gällande att den nationella lagstiftningen var nödvändig för att uppnå målet att skydda människors liv och hälsa och att den var motiverad av den anledningen att cannabis utgör narkotika enligt Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961 (narkotikakonventionen). I denna del uttalade EU-domstolen att det av de två första skälen i rådets förordning (EEG) nr 1430/82¹⁴ om importrestriktioner för hampa och hampfrö och om ändring av förordning 1308/70 vad avser hampa, framgår att den fara för människors hälsa som användning av narkotika innebär har beaktats inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för hampa. I detta hänseende föreskrivs i artikel 4.1 andra stycket i förordning 1308/70¹⁵ om den gemensamma organisationen av marknaden för lin och hampa, att stöd från gemenskapen endast ska beviljas för hampa odlad från utsäde av sorter som erbjuder visst skydd vad avser innehållet av rusframkallande ämnen i den skördade produkten. Detta skydd preciseras närmare i artikel 3.1 tredje stycket i förordning 619/71¹⁶. I denna bestämmelse fastställs den högsta tillåtna

¹⁴ Rådets förordning (EEG) nr 1430/82 av den 18 maj 1982 om importrestriktioner för hampa och hampfrö och om ändring av förordning 1308/70 vad avser hampa (sista giltighetsdag 30 juni 2001). Förordningen upphävdes genom rådets förordning (EG) nr 1673/2000 av den 27 juli 2000 om den gemensamma organisationen av marknaderna för lin och hampa som odlas för fiberproduktion (sista giltighetsdag 30 juni 2008). Förordningen upphävdes genom rådets förordning (EG) nr 1234/2007 av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden), sista giltighetsdag 31 december 2013. Förordningen upphävdes genom 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.

¹⁵ Rådets förordning (EEG) nr 1308/70 av den 29 juni 1970 om den gemensamma organisationen av marknaden för lin och hampa. Sista giltighetsdag 31 juli 2001.

¹⁶ Rådets förordning (EEG) nr 619/71 av den 22 mars 1971 om allmänna bestämmelser för beviljande av stöd för lin och hampa (sista giltighetsdag 30 juni 2001). Förordningen upphävdes genom rådets förordning (EG) nr 1673/2000 av den 27 juli 2000 om den gemensamma organisationen av marknaderna för lin och hampa som odlas för fiberproduktion (sista giltighetsdag 30 juni 2008). Förordningen upphävdes genom rådets förordning (EG) nr 1234/2007 av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden), sista giltighetsdag 31

halten av tetrahydrocannabinol (THC) för sådan hampa för vilken stöd från gemenskapen kan beviljas. Den svenska narkotikalagstiftningen ansågs mot bakgrund av detta inte ha något allmännyttigt syfte som den gemensamma organisationen av marknaden av hampa inte har.

Eftersom ett förbud mot att odla och inneha hampa av det aktuella slaget frántar jordbrukare som är etablerade i Sverige möjligheten att ansöka om stöd, ansågs den svenska narkotikalagstiftningen direkt inverka på den gemensamma organisationen. EU-domstolen konstaterade att förordningarna om den gemensamma organisationen av marknaden för lin och hampa och om allmänna bestämmelser för beviljande av stöd för lin och hampa utgör hinder för nationell lagstiftning som har som verkan att odling och innehav av sådan industrihampa som avses i de nämnda förordningarna förbjuds.

Det nu gällande svenska undantaget för hampa från cannabisdefinitionen trädde i kraft den 15 mars 2003. Vid denna tid hade EU-förordningarna som gällde vid tiden för det aktuella målet ersatts av nya stödbestämmelser genom rådets förordning (EG) nr 1673/2000 av den 27 juli 2000 om den gemensamma organisationen av marknaderna för lin och hampa som odlas för fiberproduktion.

EU-domstolens dom Babanov den 11 juli 2008, C-207/08, EU:C:2008:407.

I början av 2006 förvärvade personen som målet gällde lagligen i Frankrike 300 kg hampfrö av sorten Felina 32, som han transporterade från Frankrike till Litauen och sedan sådde på arrenderad mark. Odlaren uppgav att hampfröna var avsedda för både omsådd och papperstillverkning. Vid analys visade sig hampan innehålla 0,04 procent delta-9-tetrahydrocannabibol (delta-9-THC). Inom Litauens territorium var vid den här tiden odling av opiumvallmo, hampa och koka förbjuden.

Frågorna som var föremål för förhandsavgörande var huruvida nationell lagstiftning i vilken föreskrivs straffrättsligt ansvar för

december 2013. Förordningen upphävdes genom 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.

odling av alla typer av hampa är förenlig med unionsrätten och huruvida en domstol får tillämpa den nationella lagstiftningen när halten av aktiva ämnen i hampan inte överstiger en viss nivå.

Domstolen fällde avgörandet att rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare ska tolkas så, att den utgör hinder för nationell lagstiftning som har som verkan att odling och innehav av sådan hampa som odlas för fiberproduktion och som avses i den nämnda förordningen förbjuds.

EU-domstolens dom B S och C A den 19 november 2020, C-663/18, EU:C:2020:938.

Målet gällde en elektronisk cigarett innehållande cannabidiol (CBD) tillverkad i Tjeckien av lagligen odlade hampplantor, varvid hela plantan användes, inklusive dess blad och blommor. Denna CBD importerades sedan till Frankrike och förpackades där i patroner till elektroniska cigaretter.

Ett straffrättsligt förfarande inleddes mot de två företagsledare för bolaget som salufört produkten, eftersom endast fibrer och frön från hampa, enligt fransk rätt, får användas i kommersiella sammanhang. De dömdes av brottmålsdomstolen i Marseille och överklagade denna dom till appellationsdomstolen i Aix-en-Provence. Den domstolen frågade sig huruvida den franska lagstiftningen, enligt vilken det är förbjudet att saluföra CBD som lagligen har tillverkats i en annan medlemsstat, när den har utvunnits ur hela cannabisväxten, och inte enbart ur dess fibrer och frön, var förenlig med unionsrätten.

För det första kom EU-domstolen fram till att förordningarna om den gemensamma jordbrukspolitiken inte var tillämpliga eftersom den CBD som hade utvunnits ur hela cannabisväxten inte kunde betraktas som en jordbruksprodukt enligt bilaga I till EUF-fördraget. Domstolen konstaterade däremot att bestämmelserna om den fria rörligheten för varor inom unionen (artiklarna 34 och 36 i EUF-fördraget) var tillämpliga, eftersom den CBD som var aktuell i det nationella målet inte kunde anses utgöra narkotika. CBD nämns inte i Förenta nationernas psykotropkonvention från 1971 (psyko-

tropkonventionen), och vad gäller Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961 (narkotikakonventionen) skulle en bokstavstolkning visserligen kunna leda till slutsatsen att CBD i egenskap av cannabisextrakt ska klassificeras som narkotika, men domstolen fann att en sådan tolkning strider mot den allmänna andemeningen i narkotikakonventionen och dess mål att skydda ”mänsklighetens fysiska och psykiska hälsa”. Domstolen fann mot bakgrund av gällande vetenskapliga rön att den aktuella CBD, till skillnad från tetrahydrocannabinol (THC), inte föreföll ha någon psykotrop eller skadlig effekt på människors hälsa. Produkten i det aktuella målet innehöll även THC. I domen benämns denna förekomst av THC som en ”förorening”, men halt eller mängd specificeras inte ytterligare.

Domstolen fann, som ett andra steg, att bestämmelserna om fri rörlighet för varor utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som var aktuell i det nationella målet eftersom förbudet mot att saluföra CBD utgör en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ importrestriktion som är förbjuden enligt artikel 34 i EUF-fördraget. Domstolen preciserade emellertid att denna lagstiftning kan motiveras av ett av de skäl av allmänintresse som anges i artikel 36 i EUF-fördraget, såsom målet att skydda folkhälsan, vilket hade åberopats av Frankrike, under förutsättning att denna lagstiftning är ägnad att säkerställa att nämnda mål uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet. Domstolen påpekade för det första att saluföringsförbudet inte tycktes omfatta syntetisk CBD, som har samma egenskaper som den CBD som var aktuell i målet och som således kan användas som ersättning för denna sistnämnda CBD. Domstolen medgav för det andra att Frankrike förvisso inte var skyldigt att visa att CBD var lika farligt som vissa typer av narkotika. Den hänskjutande domstolen ska emellertid bedöma tillgängliga vetenskapliga rön för att försäkra sig om att den påstådda verkliga risken för folkhälsan inte förefaller grunda sig på rent hypotetiska överväganden. Ett beslut om förbud mot saluföring av CBD, vilket är det hinder som mest inskränker handeln med produkter som lagligen tillverkats och saluförts i andra medlemsstater, fick enligt domstolen endast fattas om det är tillräckligt styrkt att det finns en sådan risk.

Mot denna bakgrund beslutade domstolen att artiklarna 34 och 36 i EUF-fördraget ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell

lagstiftning som förbjuder saluföring av CBD som lagligen har tillverkats i en annan medlemsstat, när den har utvunnits ur hela *Cannabis sativa*-växten och inte enbart ur dess fibrer och frön, såvida inte denna lagstiftning är ägnad att säkerställa att målet att skydda folkhälsan uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

4.4.2 Nationell praxis

Högsta domstolens dom NJA 2007 s. 219. Industrihampan.

Högsta domstolen kom fram till att innehav av 1,6 kilogram industrihampa med en halt av delta-9-tetrahydrocannabinol (delta-9-THC) om 0,5 procent, som hade odlats efter att ansökan om direktstöd getts in till behörig myndighet enligt rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd in om den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och som innehafts av en person som tillgripit hampan från odlingen, objektivt sett inte är att anse som narkotikabrott. Högsta domstolen ansåg att det var tveksamt om EU-domstolens dom Hammarsten, C-462/01, EU:C:2003:33 måste tolkas så att hantering av hampa utan samband med odlingen måste vara straffri eftersom EU-domstolens avgörande tar sikte på odlarens befattning med hampa och att det dåvarande generella förbudet i Sverige att odla och inneha hampa innebar att svenska jordbrukare inte fick möjlighet att ansöka om direktstöd. Högsta domstolen ansåg dock att det inte var nödvändigt att ta ställning till den frågan för att avgöra det aktuella målet. Hampan i målet var ostridigt odlad efter en sådan ansökan som avses i punkt 2 i undantagsbestämmelsen för hampa i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen. Vidare ansåg Högsta domstolen att bestämmelsen har sådan utformning och ordalydelse att den inte kan tolkas så att hampa av detta slag övergår till att klassificeras som cannabis vid sådan befattning med den som inte kan anses höra till själva odlingen.

Högsta domstolens dom NJA 2019 s. 531. CBD-oljan.

Högsta domstolen slog fast att cannabidiololja (CBD-olja) som innehåller tetrahydrocannabinol (THC) utgör en beredning enligt Förenta nationernas psykotropkonvention från 1971 (psykotropkonventionen) och därmed är att anse som narkotika. Det strider inte mot legalitetsprincipen att anse oljan som narkotika vid tillämpning av narkotikastrafflagen, trots att den THC som finns i oljan härrör från laglig industrihampa. Vidare konstaterade domstolen att beredningar som innehåller THC inte omfattas av det undantag från definitionen av cannabis som gäller för hampa i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen och att det av ordalydelsen tydligt framgår att undantaget endast tar sikte på vad som ska anses utgöra cannabis.

4.4.3 WHO:s cannabisrekommendationer och INCB Cannabis Control Initiative (ICCI)

I januari 2019 presenterade WHO en rad rekommendationer avseende uppdatering av internationell kontroll av cannabis och cannabis-relaterade substanser. Rekommendationerna baserades på en rad rapporter som tagits fram av WHO Expert Committee on Drug Dependence (ECDD) där aktuella vetenskapliga rön gällande dessa ämnen sammanställts och utvärderats under en process som inleddes redan år 2012 utifrån en resolution som antogs under 52:a sessionen av FN:s narkotikakommission år 2009 (CND resolution 52/5). De rekommenderade ändringarna innebar i korthet att ta bort cannabis och cannabisharts från förteckning IV och flytta tetrahydrocannabinol (THC) från Förenta nationernas psykotropkonvention från 1971 (psykotropkonventionen) till Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961 (narkotikakonventionen) för att underlätta rapportering. Vidare innebar förslagen att begreppet ”extrakt och tinkturer” som inte ansågs ändamålsenligt längre och saknar en tydlig definition skulle tas bort, och istället skulle endast begreppet ”beredning” användas. WHO rekommenderade också en fotnot där beredningar innehållande huvudsakligen cannabidiol (CBD) men mindre än 0,2 procent delta-9-THC helt skulle undantas internationell kontroll (eller som WHO senare förtydligade, beredningar som framställts ur cannabis som

innehåller mindre än 0,2 procent THC). Slutligen föreslogs att farmaceutiska beredningar innehållande delta-9-THC beredda på ett sådant vis att delta-9-THC inte kan utvinnas med lättillgängliga metoder eller med ett utbyte som utgör risk för folkhälsan skulle placeras i förteckning III i narkotikakonventionen och därmed fortsatt vara narkotika men undantas krav på t.ex. in- och utförseltillstånd. Efter en lång konsultationsprocess skedde slutligen den 2 december 2020 omröstningen i FN:s narkotikakommission. Den enda rekommendation som antogs under omröstningen var att bibehålla cannabis och cannabisarts i förteckning I men ta bort ämnena från förteckning IV.

År 2020 startade FN:s narkotikakontrollbyrå (International Narcotics Control Board, INCB) projektet INCB Cannabis Control Initiative (ICCI) som syftar till att stötta medlemsstater avseende kontroll och rapportering av cannabis och cannabinoider eftersom INCB identifierat kunskapsluckor och diskrepanser i synen på vad som är under kontroll och hur det ska rapporteras. INCB utarbetar under år 2021 Guidelines on the international drug control requirements for the cultivation, manufacture and utilisation of cannabis for medical and scientific purposes med sikte på att dokumentet kan antas av FN:s narkotikakommission under 65:e sessionen i mars 2022. Bland de frågor där INCB identifierat ett behov av klargörande återfinns frågorna om kontrollstatus för CBD extraherad från växten och om huruvida odling för detta ändamål kan anses vara ett industriellt ändamål. INCB:s tolkning av narkotikakonventionen är att om CBD extraheras från cannabisväxten är extraktet och beredningar som innehåller sådant extrakt under internationell kontroll enligt narkotikakonventionen och cannabisodling för detta ändamål kan inte anses vara ett industriellt ändamål.

5 Förslag

5.1 Undantaget ska kompletteras med villkor för hantering

Förslag: Undantaget för hampa från cannabisdefinitionen och därmed narkotikalagstiftningen ska endast omfatta hampa som hanteras för industriellt ändamål i enlighet med Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961 (narkotikakonventionen). Med industriellt ändamål avses produktion av fibrer och frön.

Skälen för förslaget

För vilka ändamål får hampa hanteras?

Dagens ordalydelse av undantaget för hampa från cannabisdefinitionen i bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika (narkotikakontrollförordningen), att hampa av godkänd sort som odlats efter att ansökan om direktstöd för odlingen givits in till behörig myndighet, har tolkats så att sådan hampa inte övergår till att klassificeras som cannabis vid sådan befattning med den som inte kan anses höra till själva odlingen (se NJA 2007 s. 219). Hampan i det aktuella fallet hade tillgripits från en sådan laglig odling och innehöll mer än 0,2 procent tetrahydrocannabinol (THC). En konsekvens av detta är att det i dag finns en oklarhet när det gäller om hantering eller befattning med hampa rent objektivt kan utgöra narkotikabrott och vilka rättsliga förutsättningar det finns för att lagföra hantering och innehav av hampa som misstänks utgöra cannabis. I dag sker öppen försäljning av harts och torkade blomställningar med låg halt THC i förhållande till cannabidiol

(CBD) och andra cannabinoider. Varorna är enligt marknadsföringen avsedda för inhalation, oralt intag eller extraktion av cannabinoider. Växtmaterial med detta förhållande mellan THC och CBD förekommer också i narkotikaärenden som utblandningsmedel för cannabis med hög halt THC och som bärramaterial för annan narkotika, vanligtvis syntetiska cannabinoider.

I dag råder oklarhet om och när hampa med låg halt THC i förhållande till CBD och andra cannabinoider utgör narkotika. Jordbruksprodukten hampa kan under gynnsamma odlingsförhållanden innehålla mer än 0,2 procent THC¹⁷, och sådan cannabis som utgör narkotika kan innehålla mindre än 0,2 procent THC. Varken hampsort eller odlingsförhållanden kan fastställas analytiskemiskt och är svåra att utreda på annat sätt eftersom det inte finns något EU-gemensamt krav på tillstånd, registrering eller dokumentation för odling eller innehav av jordbruksprodukten hampa i efterföljande försäljningsled. Det finns enligt Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum exempel på rättsfall i Sverige där domstolen ansett att innehav av en brukardos av sådant material utgör narkotikabrott eftersom materialet kan betraktas som THC i avdelad dos och därmed en narkotisk beredning. Beslag av större partier av sådant material leder däremot sällan till åtal på grund av svårighet att bevisa att materialet är narkotika eftersom växtdelar i större förpackningar inte anses utgöra beredningar. Eftersom det inte heller analytiskemiskt kan fastställas om THC eller dess metaboliter i kroppsvätska kommer från hampa som omfattas av cannabisdefinitionen eller inte, finns svårigheter att dra säkra slutsatser i ärenden gällande misstänkt cannabisbruk och s.k. drograttffylleri.

Bevisläget skulle bli ett annat om det förtydligades i undantaget att hampa endast får användas för vissa begränsade ändamål. Behovet av att införa krav på hur hampan ska hanteras för att undantaget från cannabisdefinitionen ska vara uppfyllt har framförts i betänkandet Klassificering av nya psykoaktiva substanser (SOU 2016:93). Utredningen föreslog krav på att hampa ska hanteras i behörig ordning för att undantaget ska vara uppfyllt och på så sätt komma tillrätta med oönskade och ologiska rättsliga konsekvenser. Vidare

¹⁷ Halten 0,2 procent avser summan av delta-9-THC och delta-9-THC-syra enligt den unionsmetod som fastställdes i bilaga III till kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om ändring av bilaga X till den förordningen.

anges i betänkandet att de ändamål som sådan hampa odlas för är varierande och att en kartläggning av all hantering som ska anses vara behörig inte låter sig göras utan ska överlåtas till de rättstillämpande myndigheterna att avgöra från fall till fall. Några remissinstanser uttryckte stöd för detta förslag medan Läkemedelsverket ansåg att begreppet var för ospecifikt för att få önskad effekt. Det kan i stället argumenteras att den hantering av hampa som kan undantas från narkotikabestämmelserna och därmed anses vara behörig ordning redan finns angiven i narkotikakonventionen.

Vad är industriellt ändamål?

Av artikel 28.1 i narkotikakonventionen framgår vilka kontrollsystem som ska tillämpas av parter i konventionen som tillåter cannabisodling. Av artikel 28.2 framgår dock att narkotikakonventionen inte är tillämplig på odling av cannabis för uteslutande industriellt (fiber och frö) eller hortikulturellt ändamål. Narkotikakonventionen är inte direkt tillämplig utan förutsätter att den genomförs i nationell lagstiftning. Narkotikakonventionen sätter en minsta nivå för åtaganden och artikel 39 ger parterna i konventionen rätt att tillämpa strängare bestämmelser än de som stadgas i konventionen. Om Sverige ska leva upp till de åtaganden som biträdande av narkotikakonventionen innebär, bör det framgå av svensk narkotikalagstiftning att endast odling av hampa för produktion av fibrer och frön kan undantas från narkotikabestämmelserna. Odling av växten i syfte att producera andra växtdelar som är under kontroll eller i syfte att framställa extrakt står under internationell, och därmed nationell, narkotikakontroll. Undantaget i narkotikakontrollförordningen ska alltså inte kunna tolkas som att det omfattar odling för personligt bruk eftersom det inte kan anses som industriellt ändamål. Inte heller odling i syfte att producera andra växtdelar än fibrer och frön ska kunna ske med hänvisning till undantaget (t.ex. blad, grenspetsar och harts) eller tillverkning av extrakt, tinkturer och beredningar som innehåller THC. Syftet är att varor som innehåller THC inte ska nå konsumentledet samtidigt som odling av hampa som jordbruksprodukt ska vara möjlig.

Är en begränsning till industriellt ändamål förenlig med EU-rätten?

I kommentaren till narkotikakonventionen¹⁸ betonar narkotikakommissionen att även om odling för industriellt ändamål är undantagen internationell narkotikakontroll så är den inte utan risk. Till skillnad från opium, som måste samlas från den snittade ytan av vallmokapseln medan växten fortfarande är under odling, kan de rusgivande delarna och ämnena från cannabis utvinnas efter att växten skördats och tagits från odlingen. För att förhindra missbruk skulle det, enligt kommentaren, vara nödvändigt att endast tillåta stjälkar och frön att lämna odlingen och kräva att resten bränns upp. Eftersom en sådan ordning enligt narkotikakommissionen skulle vara svårtillämplig och oekonomisk övervägdes i stället två andra alternativ: antingen förädling av sorter som innehåller lite eller inget av det rusgivande ämnet eller att helt enkelt ersätta cannabis med andra fiberväxter. Enligt kommentaren till narkotikakonventionen anses alltså en begränsning till vissa sorter med låghalt av det rusgivande ämnet som en lämplig kompletterande åtgärd till den i konventionen angivna begränsningen till produktion av fibrer och frön, för att minska risken för avledning av cannabis som odlas för industriellt ändamål. Artikel 39 ger en part i narkotikakonventionen rätt att tillämpa strängare nationella kontrollbestämmelser än vad som stadgas i konventionen om det anses nödvändigt eller önskvärt för att skydda folkhälsan. En sådan åtgärd har vidtagits genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitik som stadgar att arealer som ska användas för produktion av hampa endast vara stödberättigande hektar om de sorter som används har en THC-halt på högst 0,2 procent. Vidare ska Europeiska kommissionen, för att bevara folkhälsan, fastställa regler som innebär att stöd endast kan beviljas på villkor att certifierat utsäde av vissa hampsorter används, och förfarandet för fastställande av hampsorter och verifiering av deras THC-halt¹⁹. Dessa hampsorter återfinns i Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter som avses i artikel 9 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 om

¹⁸ Kommentaren finns tillgänglig på engelska, franska och spanska via Förenata nationernas narkotikakontrollbyrås webbplats, https://www.incb.org/incb/en/narcotic-drugs/1961_Convention.html

komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken

Europeiska unionen är part i Förenta nationernas konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa från 1988 (1988 års narkotikabrottskonvention) men inte narkotikakonventionen eller psykotropkonventionen. Samtliga konventioner på narkotikaområdet har dock direkt inverkan på EU-rätten genom hänvisningar till konventionerna, t.ex. i det straffrättsliga narkotikarambeslutet 2004/757/RIF. Samtliga medlemsstater i EU är parter i alla tre FN-konventionerna på narkotikaområdet. Växten *Cannabis sativa* L. och dess frön omfattas också av definitionen för en jordbruksprodukt enligt bilaga 1 till EUF-fördraget. Varubeskrivningen av sådan *Cannabis sativa* L. som enligt EU-rätten anses vara en jordbruksprodukt (KN-nummer 5302) är ”mjuk hampa (*Cannabis sativa*), oberedd eller beredd men icke spunnen; blånor och avfall av mjuk hampa, rivna varor härunder inbegripna”.²⁰ Det framgår alltså av varubeskrivningen av *Cannabis sativa* L. som jordbruksprodukt att det är råvaror och mellanprodukter för fiberproduktion som avses, inte cannabisörter (KN-nummer 1211), cannabisarts (KN-nummer 1301), cannabisextrakt och tinkturer (KN-nummer 1302) eller kemiska föreningar med ursprung i växten. Vidare kan det antas att syftet med den gemensamma jordbrukspolitiken och harmonisering av odling och handel med jordbruksprodukter genom EU-förordningar, rimligen inte är att underlätta illegal narkotikahandling eller försvåra brottsutredningar.

Dagens undantagsbestämmelse infördes för att anpassa svensk lagstiftning efter då gällande jordbruksreglering och på så sätt möjliggöra för svenska jordbrukare att söka direktstöd för odling av hampa i egenskap av jordbruksprodukt. Värt att notera är att EU:s jordbruksbestämmelser om ekonomiskt stöd för odling av hampa

²⁰Enligt anmärkning till kapitel 53 i HS-nomenklaturen omfattar denna definition följande. 1. oberedd hampa i det skick som den har skördats, även med blad och frön avlägsnade; 2. rötd 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; 5. blånor och annat avfall av mjukhampa, t.ex. avfall från skäktningen eller häcklingen, avfallsgarn från spinning, vävning etcetera samt rivet avfall, riven lump, rivet förbrukat tågvirke etcetera. Blånor och avfall klassificeras enligt detta nummer, oavsett om de är lämpliga för spinning till garn (t.ex. föreligger i form av kamband eller förgarn) eller lämpliga endast som tätnings-, stoppnings- eller fyllnadsmaterial, för papperstillverkning etcetera.

vid den här tiden var utformade så att de var tydligt kopplade till fiberproduktion och innehöll krav på avtal mellan odlare och förste beredare, om inte detta utfördes av jordbrukaren själv. I samband med den omfattande reform av EU:s gemensamma jordbrukspolitik som skedde 2013 togs kopplingen av stödet till fiberproduktion bort från EU-förordningarna om jordbruksstöd avseende lin och hampa, liksom kravet på avtal i första överlåtelseledet²¹. Det är därför rimligt att återigen anpassa svensk lagstiftning så att narkotikakonventionens begränsning till produktion av fibrer och frön tydligt framgår av narkotikalagstiftningen.

Tydliggörandet att hampa endast är undantagen cannabisdefinitionen för visst ändamål klargör för odlare och beredare i efterföljande led vilken hantering som omfattas av undantaget och vilken befattning som omfattas av narkotikalagstiftningen, vilket bedöms öka rättssäkerheten jämfört med dagens reglering. Vidare bedöms brottsutredningar underlättas, genom tydliggörande av för vilket ändamål hampa kan hanteras för att vara undantagen cannabisdefinitionen. Vikten av att avgöra hampsort eller spåra växten till en viss odling skulle minska om även ändamålet för odlingen och den efterföljande hanteringen fick relevans. Innebörden av industriellt ändamål, varmed avses produktion av fibrer och frön, tydliggör att undantaget inte omfattar odling för personligt bruk eller odling och vidare befattning i syfte att producera andra cannabinoidrika delar av växten för konsumentmarknaden. Det torde vara svårt att hävda att normalt örtmaterial, harts eller torkade blommor av hampa är ämnade för produktion av fibrer eller frön, eller att THC i blodprov har sitt ursprung i hampfibrer eller hampfrön.

Enligt reglerna för direktstöd i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 får hampa dessutom inte skördas förrän efter eventuellt prov för kontroll av THC-halt tagits, vilket ska ske tidigast tio dagar efter att blomningen har upphört.²² Undantag från denna provtagningsregel kan göras förutsatt att en inspektör

²¹ Se rådets förordning (EG) nr 1251/1999 av den 17 maj 1999 om upprättande av ett stödsystem för producenter av vissa jordbruksgrödor; sista giltighetsdag 30 juni 2005 och rådets förordning (EG) nr 1673/2000 av den 27 juli 2000 om den gemensamma organisationen av marknaderna för lin och hampa som odlas för fiberproduktion; sista giltighetsdag 30 juni 2008.

²² I bilaga III till denna förordning anges att provtagningsperioden inleds 20 dagar efter blomningens början och avslutas 10 dagar efter blomningens slut.

markerar de plantor som ska sparas för provtagning.²³ Fröbildning startar först i blomningens slutskede och fibrer utvinns ur växtens stjälk efter rötning²⁴, skäktning²⁵ eller häckling²⁶ vilket innebär att eventuellt kvarvarande harts, blad och blommande grenspetsar förstörs, alternativt avskiljs som en biprodukt före fiberberedningen. I det sistnämnda fallet ska dessa potentiellt THC-innehållande växtdelar hanteras som avfall och destrueras under betryggande kontroll. Syftet är att förhindra att människor och djur exponeras för cannabis och THC eller att dessa ämnen kommer ut på konsumentmarknaden, men hindrar inte att avfallet t.ex. lämnas på åkern eller plöjs ner eller omhändertas genom kompostering eller rötning. Jordbrukare som odlar hampa i enlighet med villkoren i undantaget för hampa i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen och beredare i efterföljande försäljningsled måste rimligen få ta den befattning med växten som är nödvändig för produktion av fibrer och frön, såsom avfallshantering av biprodukter som uppstår under skörd och de bearbetningssteg som ingår i processen för fiber- och fröproduktion. Tidpunkt för skörd och beredningsmetoder skiljer sig åt beroende på vilken slutprodukt som hampan ska användas till.

5.2 Undantaget ska förtydligas med ytterligare villkor avseende odling av hampa i Sverige

Förslag: Undantaget från cannabisdefinitionen avseende hampa av vissa sorter som odlas efter att ansökan om direktstöd getts in till behörig myndighet, ska kompletteras med krav på att sökanden ska vara jordbrukare och att odlingen ska ske på åkermark. Vidare tydliggörs vilka hampsorter som kan omfattas av undantaget och att utsädet ska vara certifierat.

²³ Medlemsstaten får tillåta att provet tas under en period som inleds vid blomningens början och avslutas 20 dagar efter blomningens början, under förutsättning att det för varje odlad sort tas ett andra representativt prov under perioden som inleds 20 dagar efter blomningens början och avslutas 10 dagar efter dess slut.

²⁴ Rötning innebär mikrobiologisk nedbrytning av organiskt material och leder till att fibrerna friläggs. Det finns flera metoder att röta hampa varav vissa sker direkt på odlingsplatsen. Efter rötning kallas stjälkens fiberrika del ibland för hamphalm eller hampved.

²⁵ Skäktning innebär separation av långa och korta fibrer. De vedflisor (skävor) och korta fibrer som avskiljs kallas skäktfall.

²⁶ Häckling innebär att fibrerna parallelläggs genom kamning. Korta, grova fibrer avskiljs under häcklingen och kallas blånor eller häcklingsavfall.

Skälen för förslaget

Vem får odla hampa?

Nu gällande bestämmelse avseende hampa som undantas från definitionen av cannabis i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen trädde ikraft den 15 mars 2003, strax efter EU-domstolens avgörande den januari 2003, dom Hammarsten, C-462/01, EU:C:2003:33. Bestämmelsen infördes i syfte att anpassa svensk lagstiftning efter då gällande EU-förordningar på jordbruksområdet och därmed möjliggöra för svenska jordbrukare att söka direktstöd även för odling av hampa. Undantaget innebär att hampa som är av sort som kan berättiga till direktstöd och odlas efter det att ansökan om direktstöd för sådan odling getts in till behörig myndighet inte ska förstås som cannabis.

Direktstödet infördes i syfte att skapa konkurrenskraftiga marknadspriser för jordbruksprodukter på världsmarknaden och säkerställa rimliga inkomster och levnadsvillkor för jordbrukare i EU. Stödordningarna har med andra ord inte som självändamål att möjliggöra odling av hampa utan syftar till att gynna lantbruket och är en del av den gemensamma jordbrukspolitiken i EU. Dagens utformning av undantaget har dock lett till att stödssystemet utnyttjas i andra syften än det tilltänkta. Cirka hälften av de stödansökningar som Jordbruksverket tar emot där hampa deklarerats lämnas in av intressenter som inte är jordbrukare eller som odlar på annan mark än jordbruksareal. Undantaget för hampa från cannabisdefinitionen och därmed narkotikabestämmelserna är avsett att möjliggöra för svenska jordbrukare att söka direktstöd för samtliga grödor som omfattas av EU-rätten, inte att möjliggöra privatpersoners odling av *Cannabis sativa* L. eller odling på annan yta än jordbruksareal, såsom trädgårdar eller privatbostäder.

I syfte att förtydliga att undantaget endast ska omfatta odling av hampa inom ramen för jordbruksverksamhet som faktiskt kan berättiga till direktstöd, föreslås att dagens krav på hampsort och att ansökan om direktstöd ska ha getts in till behörig myndighet kompletteras med krav på att sökanden ska vara jordbrukare och att odlingen ska ske på åkermark. Båda begreppen definieras i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och är del av villkoren

som måste vara uppfyllda för att en jordbruksareal ska vara stödberättigande.

Enligt artikel 4.1 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 definieras begreppet jordbrukare som en fysisk eller juridisk person eller grupp av personer vars jordbruksföretag ligger i unionen och som bedriver jordbruksverksamhet. Enligt artikel 4.1 b är ett jordbruksföretag samtliga enheter som används för jordbruksverksamhet och drivs av en jordbrukare och är belägna i en och samma medlemsstat. Jordbruksverksamhet omfattar ett stort antal aktiviteter vilka framgår av artikel 4.1 c, bl.a. att producera, föda upp eller odla jordbruksprodukter eller att hålla en jordbruksareal i ett skick lämpligt för odling utan några särskilda förberedande åtgärder utöver sedvanliga jordbruksmetoder och jordbruksmaskiner. Jordbruksareal är enligt artikel 4.1 e den totala areal som upptas av åkermark, permanent gräsmark och permanent betesmark eller permanenta grödor. enligt artikel 4.1 f är åkermark mark som utnyttjas för vegetabilieproduktion eller areal som är tillgänglig för vegetabilieproduktion men som ligger i träda, inbegripet areal uttagen i enlighet med artiklarna 22, 23 och 24 i förordning (EG) nr 1257/1999, artikel 39 i förordning (EG) nr 1698/2005 och artikel 28 i förordning (EU) nr 1305/2013, oavsett om marken används för växthusproduktion eller produktion under annat fast eller rörligt skydd²⁷. Jordbruksprodukter är enligt artikel 4.1 d de varor som listas i bilaga I till EUF-fördraget och omfattar KN-nummer 5302 (*Cannabis sativa*) och KN-nummer 1207 (hampfrön).

Före sådd måste alltså odlaren säkerställa att han eller hon uppfyller definitionen av jordbrukare och att den areal som avses nyttjas för odling uppfyller definitionen av åkermark. Om det råder någon osäkerhet kan behörig myndighet ge stöd i tolkningen av uttrycken. Är dessa två förutsättningar uppfyllda kan odling ske, förutsatt att odlaren ger in en ansökan om direktstöd till behörig myndighet där dessa skiften deklarerar och använder certifierat utsäde av de sorter som avses i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare

²⁷ Jordbrukare som ställer ut eller bygger ett växthus på sin åkermark kan fortfarande få stöd, med förbehållet att odlingen fortfarande sker i själva åkermarken. Växthus eller annat skydd ska kunna tas bort och marken odlas igen utan särskilt förberedande åtgärder för att marken ska kvalificera som åkermark.

inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om ändring av bilaga X till den förordningen. Som nämnts ovan gäller också förutsättningen att växten endast används för det tillåtna ändamålet, det vill säga produktion av fibrer och frön. För de odlare som i dag med hänvisning till undantaget för hampa från cannabisdefinitionen i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen hävdar att odling av hampa på annan plats än åkermark eller för ändamål som t.ex. personligt bruk, produktion av blomställningar eller harts, eller extraktion av cannabinoider innebär förslaget i denna promemoria att befattningen omfattas av kraven i narkotikalagstiftningen. Denna omständighet bedöms underlätta för myndigheter som utreder misstänkt narkotikabrott. Huruvida en odlare uppfyller definitionen av jordbrukare, odlingsarealen definitionen för åkermark och ansökan om direktstöd gets in till behörig myndighet, kan verifieras efter kontroll med Jordbruksverket och Länsstyrelsen.

Vilken hampa får odlas?

Vidare bör det förtydligas vilka hampsorter som avses och att utsädet måste vara certifierat genom en direkt hänvisning till Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter som avses i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 i stället för dagens hänvisning till grundförordningen där denna sortlista inte nämns.

Hänvisningen till rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 i dagens ordalydelse av undantaget i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen tas bort, eftersom förordningen ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013.

5.3 Undantaget ska kompletteras med ytterligare villkor avseende skördad hampa med ursprung i EU

Förslag: Distinktionen mellan sådan hampa som är undantagen från cannabisdefinitionen och sådan som utgör cannabis, och därmed narkotika, förtydligas genom att undantaget kompletteras med ett nytt kriterium som avser skördad hampa. Hampan ska lagligen ha odlats med certifierat utsäde av hampsorter som måste användas för att arealer som används för produktion av hampa ska vara stödberättigande hektar, eller innehålla högst 0,2 procent tetrahydrocannabinol (THC).

Skälen för förslaget

Spelar THC-halten någon roll om hampan är lagligen odlad med certifierat utsäde?

Dagens undantag för hampa från cannabisdefinitionen i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen innebär att hampa som är av sort som kan berättiga till direktstöd och odlas efter det att ansökan om direktstöd för sådan odling getts in till behörig myndighet inte ska förstås som cannabis. Undantaget har tolkats så att så att hampa av godkänd sort som odlats efter att ansökan om direktstöd för odlingen givits in till behörig myndighet, inte övergår till att klassificeras som cannabis vid sådan befattning med den som inte kan anses höra till själva odlingen (se NJA 2007 s. 219). Hampan i det aktuella fallet hade tillgripits från en sådan laglig odling och innehöll mer än 0,2 procent tetrahydrocannabinol (THC). Det medför stora svårigheter att avgöra om skördad hampa och produkter därav är narkotika eller inte, eftersom samma kriterier måste användas för skördat växtmaterial som hanteras av någon annan än odlaren som för växter som är under odling. Denna svårighet finns för skördat växtmaterial oavsett om hampan är odlad i Sverige eller annat EU-land.

THC-halten i hampa av dessa sorter kan under gynnsamma odlingsförhållanden överstiga 0,2 procent samtidigt som det inte är analytkemiskt möjligt att avgöra sort eller spåra växten till en viss odling. En kemisk analys kan endast ge en indikation om att

materialet skulle kunna omfattas av dagens undantag utifrån förhållandet mellan THC och andra cannabinoider såsom cannabidiol (CBD). Under vilka omständigheter växten har odlats och vilket utsäde som då använts måste utredas på något annat sätt. För att sort ska kunna vara ett kriterium för att bedöma vad som är narkotika eller inte måste dessutom uppgift om vilket år växten är odlad kunna säkerställas, eftersom sortlistan uppdateras regelbundet och kan variera mellan medlemsstater eftersom nationellt förbud för vissa utsäden införs om sorten uppvisar provhalter på mer än 0,2 procent THC två år i rad. Halten 0,2 procent avser summan av delta-9-THC och delta-9-THC-syra enligt den unionsmetod som fastställts i bilaga III till kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitikerna och om ändring av bilaga X till den förordningen. I den nyligen avslutade reformen av den gemensamma jordbrukspolitikerna har det beslutats att gränsen 0,2 procent ska höjas till 0,3 för de hampsorter som måste användas för att en areal ska berättiga till direktstöd. De nya EU-förordningarna på jordbruksområdet beräknas träda i kraft under 2023. Författningsförslaget måste i samband med ikraftträdande därmed ändras.

Kan uppgift om THC-halt i hampa användas som alternativ till uppgifter om odlingsförhållanden och hampsort?

Eftersom det råder fri rörlighet för jordbruksprodukter inom EU kan hampa också föras in i Sverige från en annan medlemsstat. Det finns inget enhetligt system inom EU för vilken dokumentation som ska åtfölja hampan eller något register över odlare som gör det enkelt att verifiera att hampan är lagligen odlad. Eftersom narkotikalagstiftning är en nationell angelägenhet har olika medlemsstater olika lagtekniska angreppssätt för att tillåta odling av hampa som jordbruksprodukt. Detta medför dels en rättsosäkerhet för den som hanterar växten, dels bevissvårigheter för myndigheter som utreder misstänkt brott.

Det är otillfredsställande att undantaget är formulerat så att skördad hampa som omfattas av undantaget inte kan skiljas från sådan som omfattas av narkotikalagstiftningen, på ett entydigt och

objektivt sätt. Jordbruksbestämmelserna omfattar vissa hampsorter som valts ut baserat på maximalt innehåll av THC. Arealer som används för produktion av hampa ska endast vara stödberättigande hektar om de sorter som används har en THC-halt på högst 0,2 procent²⁸. Kommissionen ska, för att bevara folkhälsan, fastställa regler som innebär att stöd endast kan beviljas på villkor att certifierat utsäde av vissa hampsorter används, och fastställa förfarandet för verifiering av deras THC-halt. Kontrollsystemet är inrättat för att säkerställa att inga sorter som bildar mer än 0,2 procent THC ska beviljas stöd genom medlemsstaternas analyser av hampa från dessa odlingar, uppgifter som i sin tur används för att justera vilka sorter som får odlas. Eftersom THC-halten kan överskrida 0,2 procent under gynnsamma odlingsförhållanden även i listade sorter, kan inte krav på THC-halt ställas på hampa under odling men haltgränsen 0,2 procent för THC kan användas som alternativt kriterium till hampsort och odlingsförhållande för skördad hampa med ursprung i EU. Flera medlemsstater i EU (t.ex. Tyskland, Frankrike och Danmark) använder denna haltgräns för THC som kriterium för vilken *Cannabis sativa* L. som kan undantas från narkotikabestämmelserna. Kontrollsystemet inom EU för att verifiera att listade hampsorter håller sig under 0,2 procent THC bygger på att sorter som två år i rad överskrider detta värde förbjuds nationellt och anmäls till kommissionen som ansvarar för Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter.

Att inrätta en haltgräns är dock inte helt oproblematiskt. Även om ett material innehåller en låg halt av ett visst ämne kan en stor volym material innehålla en betydande total mängd av ämnet i fråga. Risken att THC kommer ut på konsumentmarknaden hanteras därför i stället genom att begränsa hantering av hampa till industriellt ändamål, det vill säga produktion av fibrer och frön. Avsikten med att införa en haltgräns för THC i hampa är inte heller att tolka som överförbar till beredningar eller andra produkter tillverkade av hampa (se NJA 2019 s. 531) eller som en THC-halt som bedömts vara säker för konsumtion. Cannabisväxtens olika delar innehåller dessutom olika halter THC som i sin tur påverkas av växtens ålder, materialets fukthalt m.m. Analyser av prover från hampodlingar

²⁸ Under förhandlingarna gällande reform av gemensamma jordbrukspolitiken har avgjorts att den högsta tillåtna halten THC kommer höjas från 0,2 till 0,3 procent, med beräknat ikraftträdande 2023.

utförs därför enligt standardiserade metoder som anges i bilaga III till kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014. Alla analysmetoder är dock förenade med en viss osäkerhet. En haltgräns för THC är trots detta det närmaste en objektiv bedömning man kommer och som dessutom är möjlig att fastställa analytkemiskt.

Haltbestämningar är förvisso mer resurskrävande än de analyser som NFC och Tullverkets laboratorium utför i dag, då förhållandet mellan THC och CBD eller andra cannabinoider används för att avgöra om ett växtmaterial utgör narkotika eller om det kan röra sig om sådan hampa som omfattas av undantaget från cannabisdefinitionen. Villkoret att undantaget endast är uppfyllt om växten används till fiber- och fröproduktion förväntas dock leda till att färre material behöver analyseras. De material som undersöks av laboratorierna i dag är framför allt blomställningar, harts och mald växt, alltså material som inte kan användas för produktion av fibrer, frön eller fröolja. Material där det fortfarande skulle kunna finnas behov av analys för att avgöra om det är narkotika eller inte är oberedd hampa, frön som åtföljs av andra växtdelar samt beredningar.

Det finns förvisso en viss risk för att hampa som inte är av godkänt utsäde eller som kommer från en illegal odling anses uppfylla undantaget endast för att växtmaterialet innehåller mindre än 0,2 procent THC. Förslaget skulle ändå medföra ett klarare rättsläge jämfört med dagens situation. Den föreslagna haltgränsen för THC speglar Europeiska kommissionens bedömning av vad som utgör ett tillräckligt skydd för folkhälsan och som ligger till grund för vilka hampsorter som kan berättiga till direktstöd. Det, i kombination med begränsningen till industriellt ändamål för att undantaget från cannabisdefinitionen ska vara uppfyllt, skulle underlätta brottsutredningar och innebära att färre material än i dag kommer att anses undantagna i praktiken.

5.4 Undantaget ska kompletteras med villkor för hampa med ursprung i tredjeland

Förslag: Undantaget kompletteras med ett nytt kriterium som avser hampa med ursprung i tredjeland genom en hänvisning till det importförfarande som avses i artikel 189 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter.

Skälen för förslaget

Är det tillåtet att importera hampa från tredjeland?

Dagens utformning av undantaget för hampa från cannabisdefinitionen har lett till otydlighet när det gäller huruvida undantaget för hampa från cannabisdefinitionen kan omfatta hampa som importeras från tredjeland. Nu gällande bestämmelse i bilaga 1 till narkotikakontrollförordningen innehåller en hänvisning till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter, vilken i sin tur innehåller bestämmelser om handel med tredjeländer. Hampa är en av de jordbruksprodukter som omfattas av krav på importlicens. Vidare är hampa en av de produkter som endast får importeras till Europeiska unionen om vissa särskilda villkor är uppfyllda. För oberedd mjukhampa som omfattas av KN-nummer 5302 10 00 ska de villkor som anges i artiklarna 32.6 och 35.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 vara uppfyllda, det vill säga innehålla högst 0,2 procent tetrahydrocannabinol (THC) och vara av sådan sort som kommissionen fastställt kan berättiga till direktstöd.

Jordbruksverket å sin sida utfärdar så kallade överensstämmelseintyg för hampa från tredjeland, efter ansökan från godkända importörer, i enlighet med villkoren i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013.²⁹ Å andra sidan har Läke-medelsverket, och i flera fall Tullverket, gjort bedömningen att

²⁹ Enligt uppgift från Jordbruksverket är omfattningen av denna import mycket begränsad. Under första kvartalet 2021 utfärdades en sådan licens. Inga licenser utfärdades under åren 2019 och 2020.

hampa odlad i tredjeland inte kan uppfylla villkoren för undantaget från cannabisdefinitionen i sin nuvarande lydelse, eftersom kriteriet att ansökan om direktstöd enligt en EU-förordning ska ha getts in till behörig myndighet aldrig kan vara uppfyllt.

Dagens utformning har alltså lett till att olika myndigheter gör olika tolkningar av huruvida import av hampa från tredjeland är tillåten och under vilka förutsättningar. Undantaget bör därför kompletteras med en hänvisning till det importförfarande som avses i artikel 189 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 för att förtydliga att även hampa importerad från tredjeland kan omfattas av undantaget, förutsatt att de särskilda villkoren i artikel 189 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 är uppfyllda vid import samt att hampan endast är avsedd för produktion av fibrer och frön. Enligt artikel 189 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 måste dels importören vara godkänd, dels hampan vid import åtföljas av en licens där behörig myndighet intygar att hampan överensstämmer med de i EU godkända sorterna och innehåller mindre än 0,2 procent THC. I Sverige kallas dessa licenser överensstämmelseintyg och utfärdas av Jordbruksverket.

Påverkas möjligheten till import av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken?

Europeiska kommissionen har i sitt förslag till förordning om reform av den gemensamma jordbrukspolitiken föreslagit att bestämmelsen om import av hampa från tredjeland tas bort med motiveringen att den är överflödigt och förlegad³⁰. Konsekvenserna av att ta bort bestämmelsen är i skrivande stund oklara men författningsförslaget kan med anledning av detta behöva justeras i samband med ikraftträdandet av de nya grundförordningarna på jordbruksområdet. De omarbetade grundförordningarna beräknas träda ikraft 2023. Så länge denna typ av tillståndspliktig import sker från

³⁰ COM(2018) 394 final, Bryssel den 1 juni 2018. Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter, (EU) nr 1151/2012 om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel, (EU) nr 251/2014 om definition, beskrivning, presentation och märkning av, samt skydd av geografiska beteckningar för, aromatiserade vinprodukter, (EU) nr 228/2013 om särskilda åtgärder inom jordbruket till förmån för unionens yttersta randområden och (EU) nr 229/2013 om särskilda åtgärder inom jordbruket till förmån för de mindre Egeiska öarna

tredjeland till Sverige bör dock detta förfarande inkluderas i undantaget för att tydliggöra att det tillåtna ändamålet är begränsat till produktion av fibrer och frön, även för hampa importerad från tredjeland.

5.5 Hänvisningsteknik

I de fall hänvisningar görs till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013, kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 i denna promemoria bör dessa vara dynamiska till sin karaktär. Bestämmelserna rör regler för direktstöd bl.a. definitioner av centrala begrepp, krav på hampsorter, metoder för verifiering av dessa krav och åtgärder vid avvikelser från kraven. Dessa krav på hampa som jordbruksprodukt är anledningen till att ett undantag från cannabisdefinitionen har införts i svensk lagstiftning. Eftersom ändringar av EU-förordningarna kan påverka möjligheten att ansöka om direktstöd, vilket är en av förutsättningarna för att undantaget ska vara uppfyllt, är det därför ändamålsenligt att hänvisningen till EU-förordningarna i dessa fall är dynamisk, det vill säga avser förordningarna i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Hänvisningen kommer således att omfatta även eventuella ändringar i förordningen efter dess ikraftträdande. Detta hindrar dock inte att den nationella lagstiftningen kan komma att behöva ändras om förordningens innehåll förändras.

6 Alternativa lösningar och överväganden för framtiden

6.1 Alternativa lösningar. Överväganden och bedömningar.

Att kräva att ansökan om direktstöd ska vara beviljad för att undantaget för hampa från cannabisdefinitionen ska vara uppfyllt bedöms vara en olämplig ordning eftersom dessa beslut inte skickas ut förrän slutet av året när odlingssäsongen är över. Odlaren skulle då leva i ovisshet under året om huruvida odlingen är undantagen från narkotikabestämmelserna eller inte. Begrepp som att odlingsarealen ska vara stödberättigande eller att odlaren löpande ska leva upp till villkoren i stödförordningen medför också en osäkerhet av samma anledning.

Att ställa krav på en viss definierad odlingsareal kan också övervägas, men kompliceras i dag av bestämmelserna om vilka arealer som är stödberättigande. Att en samlad ansökan enligt förordningen (2014:1101) om EU:s direktstöd för jordbrukare ska omfatta minst fyra hektar jordbruksareal för att direktstöd ska betalas ut innebär inte att hela denna areal måste besås med samma gröda, och en ansökan kan godkännas utan att deklarerade hampskiften anses berättiga till stöd eftersom alla skiften bedöms individuellt. Enligt Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2014:41) om direktstöd ska ett jordbruksskifte vara minst 0,1 hektar för att stödrätter ska tilldelas eller stöd lämnas för arealbaserade stöd. Undantag gäller för skiften som ligger i direkt anslutning till ett annat skifte med gårdsstödsberättigande gröda på samma block, förutsatt att blockets totala areal är minst 0,1 hektar.

Ett annat alternativ som kan övervägas är att införa krav på tillstånd innan odling av sorter från den gemensamma sortlistan får ske. Det kan ske utifrån narkotikalagstiftningen genom att inte undanta

hampa från cannabisdefinitionen utan även betrakta jordbruksprodukten *Cannabis sativa* L. som narkotika och produktionen tillståndspliktig enligt narkotikalagstiftningen. Läkemedelsverket blir då behörig myndighet. Eftersom produktion av jordbruksprodukter rimligen inte rymms inom definitionen av medicinskt, vetenskapligt eller särskilt samhällsnyttigt ändamål skulle det kunna övervägas att med stöd av 2 § fjärde punkten narkotikakontrollagen föreskriva att viss befattning med cannabis får ske för industriellt ändamål.

Ett tillståndsförfarande skulle innebära ökad administrativ börda för lantbrukare och kräva en finansieringsmodell där en eventuell avgift för odlingstillstånd inte är orimligt i förhållande till vad som går att få i direktstöd. Ansöknings- och årsavgiften för ett sådant tillstånd är i dagsläget 25 000 kr enligt 14 § narkotikakontrollförordningen. Ett sådant tillståndskrav skulle också få organisatoriska och ekonomiska konsekvenser för Läkemedelsverket som blir ansvarigt för tillståndsprövning och tillsyn. Det behöver i så fall även utredas och föreskrivas om vilka villkor som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska beviljas och på vilka grunder en ansökan kan avvisas eller avslås samt på vilka grunder ett tillstånd kan återkallas. Vidare skulle det behöva utredas i vilken utsträckning tillstånd behövs för hantering av växten i efterföljande led och om regeringen eller Läkemedelsverket med stöd av 12 § fjärde stycket narkotikakontrollagen bör föreskriva om undantag från krav på tillstånd för viss befattning med växten i efterföljande försäljnings- och bearbetningsled.

Omvänt skulle man kunna överväga att inte begränsa vem som får odla sorter från den gemensamma sortlistan eller var odlingen får ske, utan i stället sätta hela fokus på ändamålet. I sådant fall skulle det bli möjligt för vem som helst att odla hampsorterna på gemensamma sortlistan på vilken areal som helst, förutsatt att växten inte används till något annat än produktion av fibrer och frön. Följsamheten riskerar att bli dålig med tanke på den problematik som finns redan i dag och skulle troligtvis behöva förenas med ett tillstånds- eller anmälningskrav för att fungera i praktiken. Ett sådant krav skulle i så fall kunna införas i de förordningar som kompletterar EU-förordningarna på jordbruksområdet och därmed göra Jordbruksverket till behörig myndighet och länsstyrelsen ansvarig för kontroll. Även detta förfarande skulle få liknande administrativa,

ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för lantbrukare och myndigheter som beskrivits ovan.

Sammantaget görs bedömningen att ett tillstånds- eller anmälningsförfarande för odling behöver analyseras i en vidare bemärkelse än vad som är möjligt inom ramen för denna promemoria, oavsett om övervägandet gäller ändring av narkotika- eller jordbrukslagstiftningen.

6.2 Frågan om CBD utvunnen ur hampa

Huruvida extraktion av cannabidiol (CBD), och andra cannabinoider som inte förtecknas som narkotika, från jordbruksprodukten hampa också omfattas av undantaget från cannabisdefinitionen i bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika (narkotikakontrollförordningen) har varit föremål för diskussion och rättslig prövning. Högsta domstolen slog fast i dom NJA 2019 s. 531 att CBD-olja som innehåller tetrahydrocannabinol (THC) utgör en beredning enligt Förenta nationernas psykotropkonvention från 1971 (psykotropkonventionen) och därmed är att anse som narkotika. Högsta domstolen ansåg att det inte strider mot legalitetsprincipen att anse oljan som narkotika vid tillämpning av narkotikastrafflagen, trots att den THC som finns i oljan härrör från sådan hampa som undantas från cannabisdefinitionen. Vidare konstaterade domstolen att beredningar som innehåller THC inte omfattas av det undantag från definitionen av cannabis som gäller för hampa eftersom det av ordalydelsen tydligt framgår att undantaget endast tar sikte på vad som ska anses utgöra cannabis.

EU-domstolen dömde den 19 november 2020 i dom B S och C A, C-663/18, EU:C:2020:938 att en medlemsstat inte kan förbjuda saluföring av CBD som lagligen har tillverkats i en annan medlemsstat, när den har utvunnits ur hela *Cannabis sativa*-växten och inte enbart ur dess fibrer och frön. EU-domstolen konstaterar att CBD inte står upptaget i vare sig narkotika- eller psykotropkonventionen och drar slutsatsen att CBD i det aktuella målet, utifrån en ändamålstolkning av narkotikakonventionen, inte heller utgör narkotika enligt narkotikakonventionen i egenskap av cannabisextrakt. Till skillnad från CBD är THC förtecknat i psykotropkonventionen och därmed under internationell kontroll. Bered-

ningar omfattas av samma kontrollnivå som det eller de ämnen beredningen innehåller. EU-domstolen gör dock ingen bedömning av huruvida produkten i det aktuella målet utgör en beredning innehållande THC enligt psykotropkonventionen, såsom Högsta domstolen bedömt i NJA 2019 s. 531.

EU-domstolens slutsats byggde på vad som är känt om effekterna av CBD och ändamålet med narkotikakonventionen. Det är därför möjligt att utfallet i EU-målet hade blivit detsamma som i Högsta domstolen om EU-domstolen också hade tagit hänsyn till beredningens THC-innehåll och tillämpat psykotropkonventionen. Hur nationell praxis kommer att utvecklas med anledning av EU-domen är för närvarande oklart, liksom effekterna av EU-domen på produktgrupper som regleras genom EU-förordningar (t.ex. livsmedel, foder och kosmetika).

Om praxis utvecklas så att svensk narkotikalagstiftning måste anpassas för att även tillåta tillverkning av CBD från hampa som odlas som jordbruksprodukt, kan det finnas behov av att utreda möjligheten att t.ex. utvidga det tillåtna ändamålet för hampa som undantas från cannabisdefinitionen eller föreskriva med stöd av 2 § fjärde punkten lagen om kontroll av narkotika, att viss befattning med THC-beredningar för industriellt ändamål ska tillåtas, eftersom THC ofrånkomligt förekommer som biprodukt i intermediära processteg innan CBD isolerats. Samma åtgärder kan övervägas beroende på utfallet av de pågående diskussionerna om vilka delar av hampa som eventuellt ska få förekomma i foder.

7 Konsekvenser av förslaget

Förslaget som redovisas i denna departementspromemoria syftar till att förhindra obefogad befattning med hampa och därmed förhindra att cannabis och produkter med tetrahydrocannabinol (THC) kommer ut på konsumentmarknaden. Förslaget innebär inte någon förändring av berörda myndigheters tillsyns- och kontrollansvar.

Förslaget bedöms leda till att hantering av hampa blir olaglig i fler situationer än i dag. Förslaget kan därför på kort sikt medföra ökad arbetsbelastning för Polismyndigheten, Tullverket, Åklagarmyndigheten och domstolsväsendet eftersom antalet förundersökningar och lagföringar kan öka med avseende på brott bestående i olika typer av befattning med hampa. Detta bedöms kompenseras av förtydligandet av under vilka förutsättningar hampa är undantagen cannabisdefinitionen som dels underlättar brottsutredningar som gäller befattning med hampa, dels verkar brottsförebyggande. Vidare bedöms förslaget leda till att det i många fall går att undvika de hundratals resurskrävande analyser som sker varje månad vid Nationellt forensiskt centrum (NFC) inom Polismyndigheten och vid Tullverkets laboratorium och som i dag inte kan ge besked om huruvida ett växtmaterial av *Cannabis sativa* L. är narkotika eller inte. I de fall en haltbestämning av THC anses kunna bidra till en brottsutredning kommer analysen vara mer tidskrävande och kostsam än de analyser med avseende på förhållandet mellan olika cannabinoider som utförs i dag. Förslaget bedöms alltså leda till ett mer effektivt resursutnyttjande för rättstillämpande myndigheter och på sikt förebygga brott eftersom det torde bli mindre attraktivt att hantera hampa för annat än produktion av fiber och frö. Effekterna av förslaget bedöms på sikt innebära minskad kostnad för Polismyndigheten inklusive NFC, Tullverket inklusive deras laboratorium, Åklagarmyndigheten och domstolsväsendet i takt

med att marknaden anpassar sig och rättspraxis etableras efter den förtydligade regleringen av hampa.

Förslaget bedöms inte påverka kostnaderna för Rättsmedicinalverket. Myndigheten analyserar biologiska prover med avseende på THC och metaboliter till THC. Förslaget påverkar inte Rättsmedicinalverkets möjligheter att avgöra källan till THC eller metaboliter till ämnet i ett biologiskt prov men kan möjligen minska antalet ärenden med denna frågeställning i och med att hantering för industriellt ändamål är en förutsättning för att hampa ska kunna anses vara undantagen från cannabisdefinitionen.

Eftersom förslaget innebär skärpta krav för under vilka förutsättningar odling av hampa och efterföljande hantering är undantagen bestämmelserna i narkotikalagstiftningen, kan det initialt leda till ökat antal frågor till Läkemedelsverket, Jordbruksverket, länsstyrelserna och Livsmedelsverket. Dessa myndigheter hanterar redan i dag en mängd ansökningar och komplexa frågor gällande hantering av hampa, men har med anledning av dagens utformning av undantaget av hampa från cannabisdefinitionen begränsade möjligheter att ge tydliga besked, vilket lett till att intressenter hänvisas fram och tillbaka mellan olika myndigheter och ibland får svar som motsäger varandra. Med anledning av skärpningen och förtydligandet av undantaget bedöms förslaget leda till ökad rättssäkerhet, underlätta för kommersiella aktörer som avser bedriva laglig verksamhet med hampa och underlätta för myndigheter att ge tydliga och samstämmiga svar gällande hampa i t.ex. foder, livsmedel, läkemedel och kosmetika. Förslaget bedöms därför på sikt att minska kostnaderna för Läkemedelsverket, Jordbruksverket, länsstyrelserna och Livsmedelsverket i takt med att marknaden anpassar sig och rättspraxis etableras med anledning av den förtydligade regleringen av hampa.

Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen berörs inte av dagens reglering av hampa enligt egen utsago och bedöms inte heller påverkas av förslaget i denna promemoria.

Förslaget bedöms inte få några administrativa eller ekonomiska konsekvenser för jordbrukare. För de jordbrukare som i dag odlar hampa av viss sort efter ansökan om direktstöd innebär förslaget ingen förändring, utöver att det tydliggörs för vilka ändamål hampa får odlas och hanteras. Jordbrukare skulle kunna anföra att det är en inskränkning som innebär slöseri och ekonomisk förlust att inte få utnyttja även andra delar av växten. Att odlaren endast får ta sådan

befattning med växten som är nödvändig för att producera fibrer och frön omfattar rimligtvis även hantering av avfall i form av spill och växtrester. Det föreligger inga hinder för odlaren att hantera andra delar av växten så länge hanteringen leder till att sådant växtmaterial förstörs och inte hamnar på konsumentmarknaden.

För intressenter som inte är jordbrukare, odlar på annan mark än åkermark och som har intresse av att tillverka och saluföra andra produkter än fibrer och frön till konsument, innebär förslaget att odlingen och efterföljande hantering av hampa inte omfattas av undantaget från cannabisdefinitionen och därmed blir olaglig. Det är också syftet med förslaget och för dessa intressenter kan inte eventuell ekonomisk förlust beaktas. Det framgår av Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961 (narkotikakonventionen) att odling av cannabisväxt i syfte att producera växtdelar omfattas av kraven i konventionen utom för industriellt ändamål, det vill säga produktion av fibrer och frön. Att i svensk narkotikalagstiftning begränsa undantaget för hampa från cannabisdefinitionen till industriellt ändamål i narkotikakonventionens mening är alltså nödvändigt för att Sverige ska leva upp till kraven i konventionen. Ett sådant tydliggörande bedöms både öka rätts-säkerheten och verka brottsförebyggande jämfört med dagens situation, då det ofta är oklart för både myndigheter och allmänhet när och under vilka förutsättningar hampa och hantering av denna omfattas av bestämmelserna i narkotikalagstiftningen.

Den föreslagna ändringen i bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika utgör sådana tekniska föreskrifter som ska anmälas enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Förslagets förenlighet med EU-rätten har behandlats i kapitel 5 i samband med skälen till förslagen. Förslagen bedöms i skrivande stund vara förenliga med EU-rätten, men beroende på framtida tolkningar och utfall av EU-domstolens dom i mål C-663/18 gällande cannabidiol (CBD) kan förslaget behöva anpassas med avseende på användning av hampa och CBD i vissa produkter på konsumentmarknaden, vilket behandlas senare i kapitel 8.2. I första hand förväntas ställningstagande för livsmedel och foder, men även kosmetika och örtprodukter för rökning kan komma att påverkas.

Slutligen bedöms förslaget inte ha någon påverkan på kommunalt självstyre, möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen eller jämställdheten mellan män och kvinnor.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika

Bilaga 1

Vidare ska vid tillämpning av lagen med cannabis förstås de ovanjordiska delarna av varje växt av släktet Cannabis (med undantag av frön), från vilka hartset inte blivit extraherat och oavsett under vilka benämningar de förekommer. Med cannabis ska dock inte förstås hampa som *hanteras för industriellt ändamål, varmed avses produktion av fibrer och frön, enligt artikel 28.2 i Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961, och som*

1. odlas

a) av en jordbrukare på åkermark efter det att ansökan om direktstöd för sådan odling enligt 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 getts in till behörig myndighet, och

b) med certifierat utsäde av sorter som förtecknas i den Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter som avses i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitikerna och om ändring av bilaga X till den förordningen,

2. skördats i Europeiska unionen och

a) lagligen odlats med certifierat utsäde av sorter som förtecknas i den Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter som avses i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de

stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitikerna och om ändring av bilaga X till den förordningen, eller
b) innehåller högst 0,2 procent tetrahydrocannabinol enligt 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 3. skördats i tredjeland och importerats enligt artikel 189 i 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.

Uttrycken jordbrukare och åkermark i denna bilaga har samma betydelse som i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013.

I bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika (narkotikakontrollförordningen) finns bestämmelser om sådan hampa som ska undantas från cannabisdefinitionen och därmed inte anses som narkotika. I inledningen till bestämmelsen görs ett tillägg som innebär att tillämpningsområdet för undantaget inskränks. Övervägandena finns i avsnitt 5.1. Uttrycken cannabis och hampa diskuteras i avsnitt 3.2.

Av den föreslagna lydelsen framgår att den grundläggande förutsättningen för att undantaget för hampa från cannabisdefinitionen ska kunna vara uppfyllt, är att växten hanteras för industriellt ändamål, varmed avses produktion av fiber och frö. Detta är i överensstämmelse med artikel 28.2 i Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961 (narkotikakonventionen). Det motsvarar också varubeskrivningarna av mjuk hampa (5302) och hampfrö (1207) i bilaga I till EUF-fördragets definition av jordbruksprodukter. Annan befattning med växten än den som är nödvändig för produktion av fibrer och frön omfattas av narkotikalagstiftningen. Odling för personligt bruk, tillverkning eller överlåtelse av andra delar av växten eller extrakt, tinkturer eller beredningar med THC är inte hantering för industriellt ändamål. Detta villkor ska alltid vara uppfyllt, oavsett hampans ursprung. Utöver detta grundläggande villkor, ska hampan som sådan uppfylla ytterligare ett av tre alternativa kriterier för att undantaget från cannabisdefinitionen ska anses vara uppfyllt.

Av punkt 1–3 framgår de tre alternativa ursprung hampa för industriellt ändamål kan ha och vilka villkor som ska vara uppfyllda för respektive typ.

1. Hampa under odling i Sverige.
2. Hampa skördad i EU.
3. Hampa importerad från tredjeland.

Punkt 1 ersätter nuvarande punkterna 1 och 2 i dagens undantag. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Punkt 1 a innebär, förutom att ansökan om direktstöd ska ha getts in till behörig myndighet, även att odlaren ska vara jordbrukare och att odlingen ska ske på en jordbruksareal som uppfyller definitionen för åkermark.

Gällande krav på hampsort i punkt 1 b, som gäller i tillägg till punkt 1 a, har hänvisningen till rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödssystem för jordbrukare och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 ersatts med en hänvisning direkt till Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter där dess hampsorter förtecknas och som avses i artikel 9 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om ändring av bilaga X till den förordningen. Av den föreslagna lydelsen framgår också att utsädet ska vara certifierat. Enligt artikel 9.1 samma förordning ska vid tillämpning av artikel 32.6 i förordning (EU) nr 1307/2013 stödberättigandet för arealer som används för produktion av hampa förutsätta användning av utsäde av de sorter som förtecknas i Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter, i den version som är giltig den 15 mars det år då stödet beviljas och som har offentliggjorts i enlighet med artikel 17 i rådets direktiv 2002/53/EG. Utsädet ska vara certifierat enligt rådets direktiv 2002/57/EG eller i enlighet med artikel 10 i kommissionens direktiv 2008/62/EG när det gäller bevarandesorter.

Hänvisningen till Rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 har tagits bort. Förordningen är upphävd genom 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 jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009.

Punkt 2, som är ny, avser skördad hampa med ursprung i något EU-land, inklusive Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Sådan hampa kan enligt punkt 2 a omfattas av undantaget om den lagligen odlats med certifierat utsäde av sorter som förtecknas i den Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter som avses i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 Enligt artikel 9.1 samma förordning ska vid tillämpning av artikel 32.6 i förordning (EU) nr 1307/2013 stödberättigandet för arealer som används för produktion av hampa förutsätta användning av utsäde av de sorter som förtecknas i Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter, i den version som är giltig den 15 mars det år då stödet beviljas och som har offentliggjorts i enlighet med artikel 17 i rådets direktiv 2002/53/EG. Utsädet ska vara certifierat enligt rådets direktiv 2002/57/EG eller i enlighet med artikel 10 i kommissionens direktiv 2008/62/EG när det gäller bevarandesorter.

Som alternativ till punkt 2 a kan skördad hampa för industriellt ändamål med ursprung i EU enligt punkt 2 b omfattas av undantaget om den innehåller högst 0,2 procent THC³¹. Halten 0,2 procent avser summan av delta-9-THC och delta-9-THC-syra i växten enligt den unionsmetod som fastställts i bilaga III till samma förordning. Denna haltgräns för THC gäller för växten hampa. Beredningar och andra produkter tillverkade av hampa är narkotika om de innehåller THC.

³¹ I den nyligen avslutade reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken har det beslutats att gränsen 0,2 procent ska höjas till 0,3 för de hampsorter som måste användas för att en areal ska berättiga till direktstöd. De nya EU-förordningarna på jordbruksområdet beräknas träda i kraft under 2023.

Punkt 3, som är ny, reglerar skördad hampa för industriellt ändamål med ursprung i tredjeländ. Övervägandena finns i avsnitt 5.4. Hampa som importeras från tredjeländ kan omfattas av undantaget från cannabisdefinitionen om importen sker i enlighet med bestämmelserna i artikel 189³² i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter. Enligt artikel 189 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 krävs att importören är godkänd av Jordbruksverket och att importören ansöker om och beviljas en importlicens³³ där Jordbruksverket intygar att hampsorten är ekvivalent med sorterna som förtecknas i Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter som avses i artikel 9 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014.

Av det *sista stycket* i bilagan, som är nytt, framgår att uttrycken jordbrukare och åkermark har samma betydelse i denna bilaga som i 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. Av artikel 4.1 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 framgår att uttrycket jordbrukare avser en fysisk eller juridisk person eller en grupp av fysiska eller juridiska personer, oavsett gruppens eller dess medlemmars rättsliga ställning enligt nationell lagstiftning, vars jordbruksföretag ligger inom det territoriella tillämpningsområdet för fördragen enligt artikel 52 i EU-fördraget jämförd med artiklarna 349 och 355 i EUF-fördraget och som bedriver jordbruksverksamhet. Av artikel 4.1 f framgår att uttrycket åkermark avser mark som utnyttjas för vegetabilieproduktion eller areal som är tillgänglig för vegetabilieproduktion men som ligger i träda, inbegripet areal uttagen i enlighet med artiklarna 22, 23 och 24 i förordning (EG) nr 1257/1999, artikel 39 i förordning

³² I den nyligen avslutade reformen av den gemensamma jordbrukspolitik har det beslutats att bestämmelsen i artikel 189 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 ska tas bort. De nya EU-förordningarna på jordbruksområdet beräknas träda i kraft under 2023.

³³ Se kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1237 av den 18 maj 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller reglerna för tillämpning av systemet med import- och exportlicenser, om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller reglerna om frisläppande och förverkande av de säkerheter som ställs för import- och exportlicenser och kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/1239 av den 18 maj 2016 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller systemet med import- och exportlicenser

(EG) nr 1698/2005 och artikel 28 i förordning (EU) nr 1305/2013, oavsett om marken används för växthusproduktion eller produktion under annat fast eller rörligt skydd³⁴. Då det krävs att odlaren ska vara jordbrukare och att odling ska ske på åkermark omfattas inte hampa som odlas av t.ex. privatpersoner eller som odlas inomhus i en privatbostad eller trädgård.

Hänvisningarna till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013, kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen, en s.k. dynamisk hänvisning.

³⁴ Jordbrukare som ställer ut eller bygger ett växthus på sin åkermark kan fortfarande erhålla stöd, med förbehållet att odlingen fortfarande sker i själva åkermarken. Växthus eller annat skydd ska kunna tas bort och marken odlas igen utan särskilt förberedande åtgärder för att marken ska kvalificera som åkermark. Källa: Jordbruksverket.