



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

27. januar 2026*

Indhold

I.	Retsforskrifter	4
A.	Folkeretten	4
1.	Konventionen angående narkotiske midler	4
2.	Konventionen om psykotrope stoffer	7
B.	EU-retten	7
1.	Rammeafgørelse 2004/757	7
2.	Afgørelse 2021/3	8
3.	Domstolens procesreglement	11
II.	Tvistens faktiske omstændigheder	11
III.	Den administrative procedure	12
IV.	Retsforhandlingerne for Domstolen	13
V.	Om søgsmålet	14
A.	Formaliteten	14
1.	Parternes argumenter	14
2.	Domstolens bemærkninger	15
B.	Realiteten	17
1.	Det andet klagepunkt om tilsidesættelse af artikel 3, stk. 2, TEUF	17
a)	Parternes argumenter	17

* Processprog: ungarsk.

b) Domstolens bemærkninger	20
2. Det første klagepunkt om tilsidesættelse af artikel 1 og 2 i afgørelse 2021/3 samt artikel 288, stk. 4, TEUF	23
a) Ulovlighedsindsigelsen over for afgørelse 2021/3	23
1) Parternes argumenter	23
2) Domstolens bemærkninger	24
b) Spørgsmålet om tilsidesættelse af artikel 1 og 2 i afgørelse 2021/3 samt artikel 288, stk. 4, TEUF	27
1) Parternes argumenter	27
2) Domstolens bemærkninger	27
3. Det tredje klagepunkt om tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde som fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU	28
a) Parternes argumenter	28
b) Domstolens bemærkninger	30
Sagsomkostninger	31

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – formaliteten – afgørelse (EU) 2021/3 – holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på det genindkaldte 63. møde i Narkotikakommissionen, der blev oprettet af FN's Økonomiske og Sociale Råd, for så vidt angår opførelsen af cannabis og cannabisrelaterede stoffer i bilagene til enkeltkonventionen af 1961 angående narkotiske midler, som ændret ved protokollen af 1972, og konventionen af 1971 om psykotrope stoffer – en medlemsstats holdning og stemmeafgivelse i strid med Unionens holdning – artikel 4, stk. 3, TEU – princippet om loyalt samarbejde – virkningen af den adfærd, der lægges til last, på datoen for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse – fortsatte virkninger for enheden og sammenhængen i Unionens internationale optræden – artikel 3, stk. 2, TEUF – ekstern enekompetence – påvirkning af fælles regler eller ændring af deres rækkevidde – ulovlighedsindsigelse, der gøres gældende som forsvar – afvisning«

I sag C-271/23,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 27. april 2023,

Europa-Kommissionen ved L. Baumgart, M. Carpus-Carcea og Zs. Teleki, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Ungarn ved M.Z. Fehér og G. Koós, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, T. von Danwitz, afdelingsformændene F. Biltgen, K. Jürimäe, L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer og O. Spineanu-Matei samt dommerne S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec (refererende dommer), Z. Csehi og N. Fenger,

generaladvokat: L. Medina,

justitssekretær: fuldmægtig M. Siekierzyńska,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. oktober 2024,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. februar 2025,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:
 - Det fastslås, at Ungarn ved ikke på det genindkaldte 63. møde i Narkotikakommissionen at tilslutte sig Den Europæiske Unions holdning hvad angår ændringen vedrørende opførelsen i bilagene af cannabis og cannabisrelaterede stoffer for det første har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets afgørelse (EU) 2021/3 af 23. november 2020 om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på det genindkaldte 63. møde i Narkotikakommissionen for så vidt angår opførelsen af cannabis og cannabisrelaterede stoffer i bilagene til enkeltkonventionen af 1961 angående narkotiske midler, som ændret ved protokollen af 1972, og konventionen af 1971 om psykotrope stoffer (EUT 2021, L 4, s. 1), som er bindende for Ungarn i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF, sammenholdt med artikel 288, stk. 4, TEUF, for det andet har grebet ind i Unionens eksterne enekompetence som fastsat i artikel 3, stk. 2, TEUF og for det tredje har tilsidesat princippet om loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU.
 - Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

I. Retsforskrifter

A. Folkeretten

1. Konventionen angående narkotiske midler

- 2 Ottende afsnit i præamblen til enkeltkonventionen af 1961 angående narkotiske midler, som ændret ved protokollen af 1972 om ændring af enkeltkonventionen af 1961 angående narkotiske midler, indgået i New York den 30. marts 1961 (*United Nations Treaty Series*, bind 520, nr. 7515, herefter »konventionen angående narkotiske midler«), er sålydende:

»[i] ønsket om at afslutte en international konvention, der vil kunne tiltrædes af alle stater, til afløsning af nuværende traktater angående narkotiske midler, i henhold til hvilken brugen af narkotiske midler begrænses til lægelige og videnskabelige formål, og at muliggøre fortsættelsen af internationalt samarbejde og kontrol med disse formål for øje«.

- 3 Artikel 1 i konventionen angående narkotiske midler fastsætter under overskriften »Definitioner« følgende i stk. 1:

»Medmindre andet udtrykkeligt er angivet eller fremgår af sammenhængen, skal nedenstående definitioner finde anvendelse på samtlige denne [k]onventions bestemmelser:

- a) Ved »Udvalget« forstås [D]et Internationale Kontroludvalg for Narkotiske Midler [(herefter »INCB«)].

[...]

- g) Ved »Kommission« forstås [FN's økonomiske og sociale råds] Kommission for narkotiske midler [(herefter »Narkotikakommissionen«)].

[...]

- j) Ved »narkotisk middel« forstås ethvert af de i bilag I og II nævnte stoffer, hvad enten de er naturprodukter eller fremstillet ad syntetisk vej.

[...]

- u) Ved »Bilag I«, »Bilag II«, »Bilag III« og »Bilag IV« forstås de tilsvarende nummererede fortegnelser over narkotiske midler og præparater, der er vedføjet nærværende konvention, og således som disse fortegnelser måtte blive ændret fra tid til anden i henhold til artikel 3.

[...]«

- 4 Denne konventions artikel 2 med overskriften [»Stoffer undergivet kontrol«] lyder:

»1. Med undtagelse af kontrolforanstaltninger, der er begrænset til nærmere angivne narkotiske midler, er de i bilag I nævnte narkotiske midler undergivet alle de kontrolforanstaltninger, der i henhold til nærværende konvention finder anvendelse på narkotiske midler, i særdeleshed de i artiklerne 4 c) 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 33, 34 og 37 foreskrevne kontrolforanstaltninger.

[...]

5. De i bilag IV nævnte narkotiske midler skal også omfattes af bilag I og være undergivet alle for de på sidstnævnte bilag nævnte narkotiske midler gældende kontrolforanstaltninger, og desuden

- a) skal en part træffe sådanne særlige kontrolforanstaltninger, som den mener er nødvendige under hensyn til de særligt farlige egenskaber et således optaget narkotisk middel har, og
- b) en part skal, hvis den mener, at det efter forholdene i landet må anses for at være det bedste beskyttelsesmiddel for offentlighedens sundhed og velfærd, forbyde produktion, fabrikation eksport og import af, handel med, besiddelse eller brug af et sådant narkotisk middel med undtagelse alene af de kvanta, der er nødvendige til lægelig og videnskabelig forskning, herunder kliniske forsøg, idet sådanne forsøg skal foretages af eller under direkte tilsyn og kontrol af vedkommende part.

[...]«

5 Nævnte konventions artikel 3 med overskriften »Ændringer i kontrollens omfang« er affattet således:

»1. Når en part eller Verdenssundhedsorganisationen [(WHO)] sidder inde med oplysninger, som efter vedkommendes mening kræver indførelse af ændring i nogen af bilagene, skal de sende meddelelse til Generalsekretæren og give ham de oplysninger, hvorpå meddelelsen støttes.

[...]

4. Hvis [WHO] finder, at et præparat på grund af de stoffer, det indeholder, ikke vil kunne give anledning til misbrug og ikke har skadelig virkning (stk. 3), og at det narkotiske middel, det indeholder, ikke let kan genvindes, kan [Narkotikakommissionen] i overensstemmelse med [WHO's] indstilling optage præparatet i bilag III.

5. Hvis [WHO] finder, at et i bilag I optaget narkotisk middel ganske særligt vil kunne give anledning til misbrug eller har skadelig virkning (stk. 3), og at dette ikke opvejes af væsentlige terapeutiske fordele, som ikke andre stoffer end de i bilag IV nævnte narkotiske midler besidder, kan [Narkotikakommissionen] i overensstemmelse med [WHO's] indstilling optage dette narkotiske middel i bilag IV.

6. I tilfælde af, at en meddelelse omhandler et allerede i bilag I eller bilag II optaget narkotisk middel eller et i bilag III optaget præparat, kan [Narkotikakommissionen] bortset fra de i stk. 5 omhandlede foranstaltninger i overensstemmelse med [WHO's] indstilling ændre enhver af disse bilag ved at

- a) overføre et narkotisk middel fra bilag I til bilag II eller fra bilag II til bilag I, eller
- b) eventuelt lade et narkotisk middel eller et præparat udgå af bilaget.

7. Generalsekretæren skal underrette alle De Forenede Nationers [(FN)] medlemsstater samt alle stater, der har underskrevet nærværende konvention, men ikke er medlemmer af De Forenede Nationer samt [WHO] og [INCB] om enhver af [Narkotikakommissionen] i henhold til nærværende artikel truffet afgørelse. Afgørelsen skal træde i kraft for hver parts vedkommende

på den dato, hvor sådan meddelelse modtages, og parterne skal derefter træffe sådanne foranstaltninger, som måtte være påkrævet i henhold til nærværende konvention.

[...]«

6 Samme konventions artikel 8 med overskriften »[Narkotikakommissionens] funktioner« lyder:

»[Narkotikakommissionens] er bemyndiget til at behandle alle sager, der vedrører opfyldelsen af nærværende konventions mål, og i særdeleshed:

a) at ændre bilagene i overensstemmelse med artikel 3,

[...]«

7 Artikel 35 i konventionen angående narkotiske midler fastsætter under overskriften »Bekæmpelse af den ulovlige handel« følgende i litra a):

»Parterne skal med tilbørlig hensyntagen til deres forfatningsmæssige, lovmæssige og administrative systemer

a) inden for deres territorium træffe foranstaltninger til koordinering af bestræbelser til forebyggelse og bekæmpelse af den ulovlige handel. Til at forestå denne koordinering kan de udpege et organ, der skal være ansvarlig for denne.«

8 Denne konventions artikel 36 med overskriften »Straffebestemmelser« bestemmer:

»1. a) Med forbehold af de indskrænkninger, der følger af en parts forfatning, skal vedkommende part træffe sådanne foranstaltninger, som tilsikrer: at dyrkning, produktion, fabrikation, udvinding, tilberedning, besiddelse, tilbud, udbud til salg, fordeling, køb, salg, levering på hvilke som helst betingelser, mæglerkurtag, forsendelse, forsendelse i transit, transport, import og eksport af narkotiske midler i modstrid med nærværende konventions bestemmelser og enhver anden handling, som efter partens mening vil være i modstrid med nærværende konventions bestemmelser, er strafbare forseelser, når de begås med overlæg, og at alvorlige overtrædelser er hjemfalden til passende straf, særlig fængsel eller anden frihedsberøvende straf.

[...]

2. Med forbehold af de indskrænkninger, der følger af en parts forfatning, dens retssystem og nationale lovgivning:

a) [...]

ii) skal bevidst deltagelse i, sammensværgelse for at begå og forsøg på at begå nogen af disse forseelser, og indledende skridt og finansielle operationer i forbindelse med de i nærværende artikel anførte overtrædelser, være strafbare overtrædelser i stk. 1's forstand,

[...]

4. Intet af det i nærværende artikel indeholdte skal ændre det princip, at de deri anførte overtrædelser skal defineres, forfølges og straffes i overensstemmelse med partens nationale love.«

2. Konventionen om psykotrope stoffer

- 9 Konventionen om psykotrope stoffer, undertegnet i Wien den 21. februar 1971 (*United Nations Treaty Series*, bind 1019, nr. 175, herefter »konventionen om psykotrope stoffer«), bestemmer i artikel 1 med overskriften »Definitioner«:

»Medmindre andet udtrykkeligt er angivet eller fremgår af sammenhængen, har de nedenfor anførte udtryk i denne konvention følgende betydning:

[...]

- e) Ved »Psykotropt stof« forstås ethvert stof, såvel naturligt forekommende som fremstillet af syntetisk vej, samt ethvert naturprodukt, som er nævnt i bilag I, II, III og IV.

[...]

- g) Ved »Bilag I«, »Bilag II«, »Bilag III« og »Bilag IV« forstås de tilsvarende nummererede fortegnelser over psykotrope stoffer, der er vedføjet denne konvention, som ændret i overensstemmelse med artikel 2.

[...]«

- 10 Denne konventions artikel 2 med overskriften »Omfanget af kontrollen med stoffer« fastsætter bl.a. den procedure, der skal følges for at overføre et stof fra et bilag til et andet, eller for at lade et stof udgå af et af bilagene.

B. EU-retten

1. Rammeafgørelse 2004/757

- 11 Følgende anføres i tredje betragtning til Rådets rammeafgørelse 2004/757/RIA af 25. oktober 2004 om fastsættelse af mindsteregler for gerningsindholdet i strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig narkotikahandel og straffene herfor (EUT 2004, L 335, s. 8), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/2103 af 15. november 2017 (EUT 2017, L 305, s. 12) (herefter »rammeafgørelse 2004/757«):

»Det er nødvendigt at vedtage mindsteregler for gerningsindholdet i strafbare handlinger som ulovlig handel med narkotika og prækursorer, der gør det muligt at anvende en fælles EU-strategi til bekæmpelse af denne ulovlige handel.«

- 12 Rammeafgørelsens artikel 1, nr. 1), definerer begrebet »narkotika« således:

»a) et stof, der er omfattet af [konventionen angående narkotiske midler] eller [konventionen om psykotrope stoffer]

b) et af de stoffer, der er opført på listen i bilaget«.

- 13 Rammeafgørelsens artikel 2 med overskriften »Strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig handel med narkotika og prækursorer« bestemmer i stk. 1:

»Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende forsætlige handlinger er strafbare, når de begås uden tilladelse:

- a) produktion, fremstilling, udvinding, tilberedning, tilbud, udbud til salg, distribution, salg, levering på hvilke som helst betingelser, mæglervirksomhed, forsendelse, transitforsendelse, transport, import eller eksport af narkotika
- b) dyrkning af opiumsvalmue, kokabusk eller cannabisplante
- c) besiddelse eller køb af narkotika med henblik på udøvelse af en af de i litra a) anførte former for virksomhed

[...]«

- 14 Nævnte rammeafgørelses artikel 4 med overskriften »Sanktioner« bestemmer:

»1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 2 og 3 omhandlede strafbare handlinger kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning.

Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 2 omhandlede strafbare handlinger kan straffes med fængsel af en maksimal varighed på mindst 1-3 år.

2. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 2, stk. 1, litra a), b) og c), omhandlede strafbare handlinger kan straffes med fængsel af en maksimal varighed på mindst 5-10 år i hvert af følgende tilfælde:

- a) den strafbare handling vedrører store mængder narkotika
- b) den strafbare handling enten vedrører de typer narkotika, der er blandt de mest sundhedsskadelige, eller har medført store skader for flere personers sundhed.

[...]«

2. Afgørelse 2021/3

- 15 5., 7., 9., 11., 12., 21., 22. og 32. betragtning til afgørelse 2021/3 er sålydende:

»(5) Ændringer af bilagene til konventionen angående narkotiske midler og til konventionen om psykotrope stoffer har direkte virkninger for EU-rettens anvendelsesområde for så vidt angår kontrol med narkotika. [Rammeafgørelse 2004/757] finder anvendelse på de stoffer, der er anført i disse konventioners bilag. Enhver ændring af bilagene til konventionerne indgår således direkte i de fælles EU-regler.

[...]

(7) Unionen er ikke part i konventionen angående narkotiske midler eller konventionen om psykotrope stoffer. Den har observatørstatus i [Narkotikakommissionen], hvor 12 medlemsstater er medlem med ret til at stemme på dets genindkaldte 63. møde. Det er derfor nødvendigt, at Rådet [for Den Europæiske Union] bemyndiger disse medlemsstater til at udtrykke Unionens holdning til opførelsen af stoffer i bilagene til konventionen angående narkotiske midler og konventionen om psykotrope stoffer, da beslutninger om international opførelse af stoffer i disse konventioners bilag hører under Unionens kompetence.

[...]

(9) Ifølge WHO-ekspertudvalget er cannabis og cannabisharpiks ikke særlig tilbøjelige til at give skadelige virkninger i stil med virkningerne af de andre stoffer i bilag IV til konventionen angående narkotiske midler. Derudover har orale cannabispræparater vist sig at have terapeutiske muligheder til behandlingen af smerter og andre helbredsproblemer, såsom epilepsi og spasticitet i forbindelse med multipel sklerose.

[...]

(11) Denne anbefaling medfører ingen ændring i det internationale kontrolniveau for cannabis og cannabisharpiks. Den tager behørigt hensyn til den videnskabelige udvikling på området, siden cannabis og cannabisharpiks første gang blev opført i konventionen angående narkotiske midler. Det kunne fremme det generelle kendskab til både cannabis' terapeutiske nytteværdi og til eventuelle tilhørende skadelige virkninger at lade cannabis og cannabisharpiks udgå af bilag IV til konventionen angående narkotiske midler.

(12) Unionen bør derfor indtage den holdning, at cannabis og cannabisharpiks bør udgå af bilag IV til konventionen angående narkotiske midler.

[...]

(21) [...] definitionen af præparater, der er omfattet af konventionen angående narkotiske midler, [kan] omfatte alle produkter, der er ekstrakter og tinkturer af cannabis, som »præparater« af cannabis og, såfremt WHO-ekspertudvalgets anbefaling om at flytte dronabinol til bilag I til konventionen angående narkotiske midler følges, også som »præparater« af dronabinol og dets stereoisomerer. WHO anbefaler derfor, at ekstrakter og tinkturer af cannabis udgår af bilag I til konventionen angående narkotiske midler.

(22) De oplysninger, som WHO har givet efter fremsættelsen af denne anbefaling, og Det Internationale Kontroludvalg for Narkotiske Midlers (INCB) analyse af indvirkningen af anbefalingen tydeliggør, at anbefalingen ikke indebærer nogen ændring af det internationale kontrolniveau for ekstrakter og tinkturer af cannabis, og at anbefalingen ikke forventes at have nogen indvirkning på medlemsstaternes kontrol- eller rapporteringsforpligtelser. Herudover vil udeladelsen af ekstrakter og tinkturer af cannabis fra bilag I til konventionen angående narkotiske midler give større sikkerhed for kontrollen af produkter, der afledes uden anvendelse af et opløsningsmiddel, men i stedet ved anvendelse af varme og tryk.

[...]

(32) Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i [Narkotikakommissionen] for så vidt angår ændringer af opførelsen i bilagene af cannabis og cannabisrelaterede stoffer, bør fastlægges, da beslutningerne om at opføre ovennævnte cannabis og cannabisrelaterede stoffer i bilagene direkte vil berøre EU-rettens indhold, navnlig [rammeafgørelse 2004/757].«

16 Dette direktivs artikel 1 bestemmer:

»Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne af medlemsstaterne på det genindkaldte 63. møde i Narkotikakommissionen [...], der efter planen finder sted fra den 2. til den 4. december 2020, når dette organ skal vedtage beslutninger om tilføjelse eller udeladelse af stoffer i bilagene til [konventionen angående narkotiske midler] og til [konventionen om psykotrope stoffer], skal være i overensstemmelse med den holdning, der er fastlagt i bilaget til denne afgørelse.«

17 Den nævnte afgørelses artikel 2 fastsætter:

»Den holdning, der er omhandlet i artikel 1, udtrykkes af de medlemsstater, der er medlem af [Narkotikakommissionen], og som handler i fællesskab i Unionens interesse.«

18 Bilaget til denne afgørelse har følgende ordlyd:

»Holdning, der skal indtages af de medlemsstater, der er medlem af Narkotikakommissionen [...], og som handler i fællesskab i Unionens interesse, på det genindkaldte 63. møde i [Narkotikakommissionen], der efter planen finder sted fra den 2. til den 4. december 2020:

- 1) cannabis og cannabisharpiks skal udgå af bilag IV til konventionen angående narkotiske midler [...];
- 2) dronabinol og dets stereoisomerer (delta-9-tetrahydrocannabinol) skal tilføjes til bilag I til konventionen angående narkotiske midler og, såfremt nævnte anbefaling vedtages, udgå af bilag II til konventionen om psykotrope stoffer
- 3) tetrahydrocannabinol (isomerer af delta-9-tetrahydrocannabinol) skal tilføjes til bilag I til konventionen angående narkotiske midler, forudsat at [Narkotikakommissionen] vedtager anbefalingen om at tilføje dronabinol og dets stereoisomerer (delta-9-tetrahydrocannabinol) til bilag I til konventionen angående narkotiske midler, og, såfremt nævnte anbefaling vedtages, udgå af bilag I til konventionen om psykotrope stoffer
- 4) begrebet »ekstrakter og tinkturer« skal udgå af bilag I til konventionen angående narkotiske midler
- 5) den fodnote, der har ordlyden »Præparater, som primært indeholder cannabidiol og ikke mere end 0,2% delta-9-tetrahydrocannabinol, er ikke underkastet international kontrol.«, skal ikke tilføjes til angivelsen vedrørende cannabis og cannabisharpiks i bilag I til konventionen angående narkotiske midler;
- 6) præparater fremstillet enten ved kemisk syntese eller som et præparat af cannabis, der er sammensat som farmaceutiske præparater med en eller flere ingredienser og på en sådan måde, at delta-9-tetrahydrocannabinol (dronabinol) ikke kan genvindes ved hjælp af lettilgængelige midler eller med et udbytte, der vil udgøre en risiko for folkesundheden, skal ikke tilføjes i bilag III til konventionen angående narkotiske midler.

For at sikre sammenhæng i bilagene og undgå risikoen for, at et stof opføres i bilagene til konventionen angående narkotiske midler eller til konventionen om psykotrope stoffer, kan de medlemsstater, der er medlem af [Narkotikakommissionen], acceptere en fælles afstemning om de pågældende anbefalinger.«

3. Domstolens procesreglement

- 19 Artikel 160 i Domstolens procesreglement med overskriften »Anmodning om udsættelse af gennemførelsen eller andre foreløbige forholdsregler« bestemmer i stk. 1:

»Anmodninger i henhold til artikel 278 TEUF og 157 TEA om udsættelse af gennemførelsen af en retsakt, der er udstedt af en institution, kan kun antages til realitetsbehandling, hvis den, der fremsætter anmodningen, har anlagt sag til prøvelse af retsakten ved Domstolen.«

II. Tvistens faktiske omstændigheder

- 20 Den 24. januar 2019 fremsatte WHO seks anbefalinger, nummereret fra 5.1 til 5.6 (herefter »WHO's anbefalinger«), med henblik på at ændre klassificeringen af cannabisrelaterede stoffer i overensstemmelse med konventionen angående narkotiske midler og konventionen om psykotrope stoffer (herefter »de to omhandlede konventioner«).
- 21 Hver af de to omhandlede konventioner indeholder fire bilag, der er nummereret I-IV, og som opstiller lister over henholdsvis narkotika eller præparater, der indeholder narkotika, og psykotrope stoffer.
- 22 Formålet med WHO's anbefalinger var dels at sikre, at de omhandlede stoffer undergives den mest relevante internationale kontrol, der er fastsat i de to omhandlede konventioner, under hensyntagen til den aktuelle videnskabelige og medicinske viden samt administrative praksis, dels at sikre, at præparater, der indeholder cannabisrelaterede stoffer, er tilgængelige, og at der forskes og udvikles i dem, til medicinske formål.
- 23 Disse anbefalinger blev drøftet på det fjerde og det femte møde i Narkotikakommissionen, der fandt sted den 24. juni og den 23. september 2019. Denne kommission, hvis opgaver og beføjelser bl.a. er fastlagt i de to omhandlede konventioner, har kompetence til at ændre bilagene til disse to konventioner på grundlag af anbefalinger fra WHO, der handler i overensstemmelse med anbefalingerne fra sit ekspertudvalg vedrørende medicinafhængighed.
- 24 Narkotikakommissionen består af 53 stater, der er medlemmer af De Forenede Nationer og udvælges af FN's Økonomiske og Sociale Råd. I december 2020 var 12 EU-medlemsstater, herunder Ungarn, medlemmer med stemmeret i denne kommission, og alle Unionens medlemsstater er parter i de to omhandlede konventioner. Den Europæiske Union har observatørstatus i nævnte kommission.
- 25 Under de møder, der er nævnt i denne doms præmis 23, præciserede og vurderede INCB og De Forenede Nationers Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse (UNODC) virkningen af disse anbefalinger.

- 26 Efter i marts 2020 at have besluttet at udsætte afstemningen om WHO's anbefalinger afholdt Narkotikakommissionen i øvrigt tre tematiske drøftelser mellem juni og oktober 2020, efterfulgt af et intersessionelt møde den 8. oktober 2020, der var åbent for alle interessenter, og hvorunder resultaterne af de tidligere drøftelser blev sammenfattet.
- 27 Afstemningen om disse anbefalinger blev sat på dagsordenen for det genindkaldte 63. møde i Narkotikakommissionen den 2. til den 4. december 2020.
- 28 Med dette for øje har repræsentanter for medlemsstaterne gentagne gange drøftet WHO's anbefalinger i Rådets Horisontale Narkotikagrube. Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EMCDDA), som siden er blevet erstattet af Den Europæiske Unions Narkotikaagentur (EUDA), har også vurderet virkningen af disse anbefalinger.
- 29 Den 16. oktober 2020 vedtog Kommissionen et forslag til Rådets afgørelse om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på det 63. møde i Kommissionen for Narkotiske Midler for så vidt angår optagelsen af stoffer i bilagene til enkeltkonventionen af 1961 angående narkotiske midler, som ændret ved protokollen af 1972, og konventionen af 1971 om psykotrope stoffer (COM/2020/659 final/2).
- 30 Rådets Horisontale Narkotikagrube gennemgik dette forslag, som Rådet stemte om ved skriftlig procedure den 23. november 2020. Rådet vedtog afgørelse 2021/3 med kvalificeret flertal i overensstemmelse med artikel 218, stk. 9, første afsnit, TEUF. Ved denne lejlighed stemte Ungarn imod, og Republikken Bulgarien undlod at stemme. Afgørelsen er rettet til alle medlemsstaterne.
- 31 I henhold til artikel 1 og 2 i afgørelse 2021/3 skulle de 12 medlemsstater, der var medlemmer af Narkotikakommissionen, og som handlede i fællesskab på Unionens vegne og i dennes interesse, på det genindkaldte 63. møde i Narkotikakommissionen give udtryk for den holdning, der var indeholdt i bilaget til denne afgørelse. Punkt 1-6 i bilaget til nævnte afgørelse svarer til WHO's anbefalinger.
- 32 Den 2. december 2020 blev der stemt om WHO's anbefalinger i Narkotikakommissionen. WHO's anbefaling 5.2-5.6 blev ikke vedtaget. WHO's anbefaling 5.1 (herefter »anbefaling 5.1«) blev derimod vedtaget med det krævede mindsteflertal (27 stemmer for, 25 stemmer imod og 1 stemmeundladelse). Anbefaling 5.1 tilsigtede at lade cannabis og cannabisbark udgå af bilag IV til konventionen angående narkotiske midler, som indeholder de farligste stoffer, der ikke er til lægelig brug. WHO's anbefaling 5.4 (herefter »anbefaling 5.4«) havde til formål at fjerne udtrykket »ekstrakter og tinkturer« fra bilag I til konventionen angående narkotiske midler.
- 33 Ungarn stemte imod WHO's anbefaling 5.1 og 5.4. Ungarn erklærede endvidere i Narkotikakommissionen, at vedtagelsen af WHO's anbefalinger ville øge den allerede stigende brug af cannabis og indebære et uberettiget indgreb i de nationale politikker.

III. Den administrative procedure

- 34 Da Kommissionen var af den opfattelse, at Ungarns stemme og den holdning, som Ungarn havde indtaget i Narkotikakommissionen, udgjorde en tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler denne medlemsstat i henhold til afgørelse 2021/3, men også i henhold til artikel 3, stk. 2, TEUF og princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, sendte den en åbningsskrivelse til Ungarn den 18. februar 2021.

- 35 I sit svar af 19. april 2021 henviste Ungarn til, at Ungarn allerede havde taget forbehold med hensyn til WHO's anbefalinger under proceduren for vedtagelse af afgørelse 2021/3, hvilket havde foranlediget Ungarn til at stemme imod sidstnævnte afgørelse. Anbefaling 5.1 sendte ifølge Ungarn et forkert signal til offentligheden om, at de sociale og folkesundhedsmæssige risici ved cannabis var overvurderet, hvilket kunne få en negativ indvirkning på den allerede stigende tendens til indtagelse af cannabis.
- 36 For så vidt angår anbefaling 5.4 sænkede den angiveligt niveauet for international kontrol med cannabisekstrakter og -opløsninger, der ikke indeholder tetrahydrocannabinol (herefter »THC«), på trods af de sociale og folkesundhedsmæssige risici, der er forbundet med indtagelse heraf.
- 37 Ved at modsætte sig denne anbefaling ønskede Ungarn at opretholde det internationale kontrolniveau for cannabisekstrakter og -opløsninger, der ikke indeholder THC. Ifølge denne medlemsstat havde WHO og dets partnerorganisationer ikke fremlagt afgørende videnskabelige beviser for, at cannabis er mindre sundhedsskadeligt end tidligere antaget. Disse ekstrakter og opløsninger uden THC kan indeholde andre stoffer med psykotrope virkninger eller anvendes som prækursorer. Endelig fremmer WHO's anbefalinger ikke medicinsk brug af cannabis. Deres formål er snarere forskning i en sådan anvendelse, men disse anbefalinger er ikke egnet til at nå dette mål.
- 38 Da Kommissionen ikke fandt den ungarske regerings argumenter overbevisende, fremsatte den den 12. november 2021 en begrundet udtalelse. I denne begrundede udtalelse blev det for det første anført, at grundene til, at Ungarn ikke havde fulgt Rådets holdning, ikke var relevante, henset til den bindende karakter af afgørelse 2021/3. For det andet gjorde Kommissionen gældende, at Ungarn havde tilsidesat artikel 3, stk. 2, TEUF, eftersom denne medlemsstats adfærd vedrørte et område, hvor Unionen har eksternt enekompetence. For det tredje havde Ungarn ifølge Kommissionen tilsidesat den pligt til loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, så meget desto mere som den uanmeldte karakter af denne medlemsstats adfærd yderligere havde svækket Unionens stilling i Narkotikakommissionen. I denne forbindelse udtrykte Kommissionen betænkeligheder, med hensyn til om der var sandsynlighed for, at Ungarn ville udvise en lignende adfærd under lignende omstændigheder i fremtiden.
- 39 Ungarn besvarede den begrundede udtalelse den 11. januar 2022, idet den fastholdt sit standpunkt, som den anså for begrundet, henset til såvel sundhedspolitiske som socialpolitiske overvejelser. Med henvisning til en national undersøgelse udtrykte Ungarn bekymring over stigningen i cannabisforbruget og fremhævede sit engagement i at nedbringe narkotikamisbrug. Ungarn henviste ligeledes til den foreliggende sags særlige karakter og fremhævede relevansen og betydningen af sine forklaringer vedrørende afstemningen i Narkotikakommissionen. Ungarn har derfor bestridt, at den i fremtiden vil kunne udvise en lignende adfærd under lignende omstændigheder.

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen

- 40 Da Kommissionen fortsat ikke fandt Ungarns argumenter overbevisende, har den den 15. februar 2023 besluttet at anlægge søgsmål ved Domstolen med påstand om, at det fastslås, at denne medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten ved at tilsidesætte, for det første, Unionens holdning som fastlagt i afgørelse 2021/3, for det andet, Unionens eksterne

enekompetence som defineret i artikel 3, stk. 2, TEUF og, for det tredje, princippet om loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU. Kommissionen har endvidere nedlagt påstand om, at Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

41 Ungarn har nedlagt følgende påstande:

- Søgsmålet afvises, for så vidt som det hverken er i overensstemmelse med artikel 258 TEUF eller forenelig med princippet om loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU.
- Subsidiært: frifindelse.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne under alle omstændigheder.

V. Om søgsmålet

A. Formaliteten

1. Parternes argumenter

- 42 Ungarn har gjort gældende, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling. Kommissionen har nemlig hverken i åbningsskrivelsen eller i den begrundede udtalelse præciseret den adfærd, som Ungarn skal udvise for at bringe Ungarns påståede overtrædelse til ophør. Desuden er der ingen foranstaltninger, der gør det muligt for Ungarn at opfylde den forpligtelse, som ifølge Kommissionen påhviler denne medlemsstat i henhold til EU-retten, eftersom det er åbenbart, at den stemme, som Ungarn har afgivet, ikke kan ændres. Det følger imidlertid af dom af 7. april 2011, Kommissionen mod Portugal (C-20/09, EU:C:2011:214, præmis 41), og af 25. oktober 2001, Tyskland mod Kommissionen (C-276/99, EU:C:2001:576, præmis 24), at formålet med traktatbrudsproceduren er at opnå en ændring i den sagsøgte stats adfærd.
- 43 Kommissionen har heller ikke godtgjort, at Ungarns adfærd har reelle og mærkbare virkninger, som varer ved ud over den omtvistede beslutningsproces, og som rejser tvivl om enheden og sammenhængen i Unionens optræden udadtil.
- 44 Desuden er Kommissionens argument om, at »Ungarn sandsynligvis vil udvise en lignende adfærd under lignende omstændigheder i fremtiden«, baseret på en ren formodning. Den procedure, som en medlemsstat følger i en specifik situation, er nemlig tæt forbundet med denne situation og med de involverede interesser. En medlemsstats holdning i internationale forhandlinger kan derfor ikke bestemmes af, hvordan den tidligere har handlet i en given sag. Det er ikke desto mindre tænkeligt, at den pågældende medlemsstat, når den på ny skal tage stilling til et bestemt spørgsmål, foranlediges til træffe den samme beslutning, hvis det er nødvendigt for at beskytte en væsentlig interesse for denne medlemsstat, men fuldt ud efterkommer Unionens retningslinjer for så vidt angår alle andre ændringer.
- 45 Selv hvis det antages, at Ungarns adfærd har haft en indvirkning på enheden og sammenhængen i Unionens optræden udadtil, der går ud over den foreliggende tvists rammer, har Kommissionen desuden ikke godtgjort, hvordan det traktatbrudssøgsmål, som den har anlagt mod Ungarn, kan afhjælpe dette.

- 46 Endelig havde Ungarn givet udtryk for sin uenighed inden vedtagelsen af afgørelse 2021/3 og havde ingen mulighed for at anfægte den, bortset fra at afvige fra den holdning, der afspejles i bilaget til afgørelse 2021/3, på det genindkaldte 63. møde i Narkotikakommissionen.
- 47 Kommissionen har nedlagt påstand om, at Ungarns formalitetsindsigelse forkastes, og har herved hovedsageligt henvist til dom af 27. marts 2019, Kommissionen mod Tyskland (C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 45-52 og 57).
- 48 Kommissionen har tilføjet, at den finder Ungarns argument om, at der ikke kan drages konklusioner med hensyn til den indstilling, som Ungarn vil have i fremtiden, af den adfærd, som Ungarn udviste under afstemningen i Narkotikakommissionen, meget bekymrende. Ungarn indrømmer dermed, at Ungarn ikke nødvendigvis har til hensigt fremover at tilpasse sig Unionens holdning, således som den fastlægges i Rådets afgørelser, men at Ungarn tværtimod agter at fastlægge sin holdning fra sag til sag. Ungarn kan således ikke med rette hævde, at dens adfærd ikke var kritisabel ud fra et EU-retligt synspunkt, eller at den ikke har haft konsekvenser for Unionen.

2. Domstolens bemærkninger

- 49 Ungarns formalitetsindsigelse er i det væsentlige støttet på fire argumenter, som skal behandles successivt.
- 50 Ungarn har i første række foreholdt Kommissionen, at Kommissionen ikke har præciseret, hvilken adfærd Ungarn skal udvise for at bringe det traktatbrud, som Ungarn foreholdes, til ophør.
- 51 Kommissionen er imidlertid ikke forpligtet til i den begrundede udtalelse at angive, hvilke foranstaltninger der kan bringe det foreholdte traktatbrud til ophør (dom af 11.7.1991, Kommissionen mod Portugal, C-247/89, EU:C:1991:305, præmis 22, og af 26.3.2009, Kommissionen mod Grækenland, C-559/07, EU:C:2009:198, præmis 23).
- 52 Søgsmål efter artikel 258 EF har således til formål at fastslå, at en medlemsstat har tilsidesat sine pligter i henhold til EU-retten. Fastslåelsen af et sådant traktatbrud forpligter ifølge selve ordlyden af artikel 260 EF den pågældende medlemsstat til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde Domstolens dom. Følgelig kan Domstolen lige så lidt som Kommissionen pålægge en medlemsstat, der er genstand for et traktatbrudssøgsmål, at træffe bestemte foranstaltninger (dom af 14.4.2005, Kommissionen mod Tyskland, C-104/02, EU:C:2005:219, præmis 49, og af 5.10.2006, Kommissionen mod Tyskland, C-105/02, EU:C:2006:637, præmis 44), og derfor kan Kommissionen ikke anmode Domstolen om at udstede et påbud til den sagsøgte medlemsstat i forbindelse med hovedsagen (jf. i denne retning dom af 2.10.2008, Kommissionen mod Grækenland, C-36/08, EU:C:2008:536, præmis 9, og af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for ansøgere om international beskyttelse), C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 56).
- 53 Inden for rammerne af den retsmiddelordning, der er fastsat i traktaterne, kan Kommissionen derimod i forbindelse med en sag om foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 279 TEUF anmode Domstolen om at anordne foreløbige forholdsregler, såsom et påbud med henblik på at beskytte de interesser, der er sikret ved de EU-retlige bestemmelser, som påstås tilsidesat (jf. i denne retning kendelse af 29.6.1994, Kommissionen mod Grækenland, C-120/94 R,

EU:C:1994:275, præmis 42 og 98, og af 20.11.2017, Kommissionen mod Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, præmis 96, og kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 14.4.2021, Kommissionen mod Polen, C-204/21 R, EU:C:2021:593, præmis 54).

- 54 Det foreliggende søgsmål kan derfor antages til realitetsbehandling, for så vidt som Kommissionen med dette blot anmoder Domstolen om at fastslå, at der foreligger en objektiv tilsidesættelse af EU-retten i forhold til Ungarn (jf. i denne retning dom af 1.3.1983, Kommissionen mod Belgien, 301/81, EU:C:1983:51, præmis 8, og af 2.4.2020, Kommissionen mod Polen, Ungarn og Den Tjekkiske Republik (Midlertidig flytningsordning for ansøgere om international beskyttelse), C-715/17, C-718/17 og C-719/17, EU:C:2020:257, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 I anden række har Ungarn gjort gældende, at denne medlemsstat under alle omstændigheder ikke længere kan bringe det traktatbrud, der er genstand for søgsmålet, til ophør, og at Kommissionen ikke har godtgjort, at Ungarns adfærd har reelle og mærkbare virkninger, som varer ved ud over den omhandlede beslutningsproces. Denne medlemsstat har desuden gjort gældende, at den adfærd, som den foreholdes, ikke har haft indvirkning på enheden og sammenhængen i Unionens optræden udadtil.
- 56 For det første kan en medlemsstat, der ved sin adfærd skader gennemførelsen af det formål, der er uløseligt forbundet med en afgørelse vedtaget på grundlag af artikel 218, stk. 9, TEUF, ikke undgå en traktatbrudsprocedure med den begrundelse, at dette traktatbrud allerede har udtømt sine virkninger. Hvis det forholdt sig anderledes, ville Kommissionen ikke kunne indbringe den omhandlede medlemsstat for Domstolen inden for de kompetencer, den er tillagt i medfør af artikel 258 TEUF, med henblik på at fastslå en sådan tilsidesættelse og fuldt ud opfylde den opgave som traktaternes vogter, som Kommissionen er tillagt ved artikel 17 TEU. Med hensyn til den omstændighed, at det ikke længere er muligt at afhjælpe den angivelige skade på Unionens omdømme og troværdighed, kan dette, selv hvis det antages godtgjort, ikke medføre, at nærværende søgsmål skal afvises. Det kan således ikke accepteres, at en medlemsstat for at undgå et traktatbrudssøgsmål for Domstolen påberåber sig en fuldbyrdet kendsgerning, som medlemsstaten selv er ansvarlig for (jf. i denne retning dom af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 48, 49 og 57).
- 57 Desuden ville det skade såvel den bindende karakter af afgørelserne i henhold til artikel 288, stk. 4, TEUF, som respekten for de værdier, hvorpå Unionen i henhold til artikel 2 TEU er baseret i almindelighed, heriblandt navnlig retsstaten, hvis det blev medgivet, at et traktatbrudssøgsmål mod en medlemsstat for tilsidesættelse af en afgørelse vedtaget i medfør af artikel 218, stk. 9, TEUF, skulle afvises. I givet fald kunne en medlemsstat således efter at have deltaget i drøftelserne og afstemningen i Rådet vedrørende en afgørelse, der fastlægger en holdning for Unionen, som eksempelvis afgørelse 2014/699, frigøre sig fra denne afgørelse efter dens vedtagelse og samtidig være sikret, at Kommissionen ikke kunne anlægge sag ved Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF mod en sådan tilsidesættelse (jf. i denne retning dom af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 50 og 51).
- 58 For det andet kan alle virkningerne af Ungarns omtvistede adfærd under mødet i Narkotikakommissionen ikke anses for at være ophørt ved afslutningen af dette møde. De kommer nemlig til udtryk såvel i enheden som i sammenhængen i Unionens optræden udadtil inden for dette internationale organ. Disse virkninger går således endog ud over den omhandlede konkrete beslutningsproces, selv om en afgørelse truffet på grundlag af artikel 218, stk. 9, TEUF netop har til formål at sikre disse interesser (jf. i denne retning dom af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 46, 47 og 52 og den deri nævnte retspraksis).

- 59 I tredje række har Ungarn gjort gældende, at Kommissionen heller ikke har påvist, at der er risiko for en gentagelse af et sådant traktatbrud.
- 60 I denne henseende er det tilstrækkeligt at fastslå, at risikoen for en gentagelse af et traktatbrud ikke er en betingelse for, at et traktatbrudssøgsmål kan antages til realitetsbehandling.
- 61 I fjerde række har Ungarn anført, at Ungarn havde givet udtryk for sin uenighed inden vedtagelsen af afgørelse 2021/3. Ungarn har i denne forbindelse gjort gældende, at Ungarn ikke har haft nogen mulighed for at anfægte afgørelsen på anden måde end ved at give udtryk for sin egen holdning på det genindkaldte 63. møde i Narkotikakommissionen i stedet for den holdning, der blev fastsat i denne afgørelse.
- 62 Et sådant argument henhører imidlertid under realitetsbehandlingen af den foreliggende sag og kan derfor ikke være til hinder for, at sagen antages til realitetsbehandling.
- 63 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det af Kommissionen anlagte søgsmål antages til realitetsbehandling.

B. Realiteten

- 64 Til støtte for søgsmålet har Kommissionen fremsat tre klagepunkter, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af Unionens holdning som fastlagt ved afgørelse 2021/3, det andet en tilsidesættelse af Unionens eksterne enekompetence som fastsat i artikel 3, stk. 2, TEUF og det tredje en tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU.
- 65 Domstolen finder det hensigtsmæssigt først at undersøge Kommissionens andet klagepunkt.

1. Det andet klagepunkt om tilsidesættelse af artikel 3, stk. 2, TEUF

a) Parternes argumenter

- 66 Kommissionen har i stævningen gjort gældende, at Ungarn ved ikke at overholde afgørelse 2021/3 har tilsidesat Unionens eksterne enekompetence som fastsat i artikel 3, stk. 2, TEUF. Ændringerne af bilagene til de to omhandlede konventioner har nemlig direkte indvirkning på anvendelsesområdet for EU-lovgivningen inden for narkotikakontrol. Det er uden betydning, om disse ændringer vedrører stoffer, der allerede er underlagt kontrol i hele Unionen, eller om de indebærer en første klassificering af disse stoffer.
- 67 Da Unionen ikke er part i disse to konventioner, er medlemsstaterne forpligtet til at repræsentere Unionens holdning i de internationale organer, der er oprettet for at give de nævnte konventioner fuld virkning, i overensstemmelse med den holdning, som Rådet har fastlagt i en afgørelse vedtaget i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF, såsom afgørelse 2021/3.
- 68 Ungarn har i svarskriftet bestridt Kommissionens fortolkning, hvorefter ændringen af bilagene til de to omhandlede konventioner henhører under Unionens enekompetence. Ungarn har således gjort gældende, at det fremgår af artikel 1, nr. 1), litra a), i rammeafgørelse 2004/757, at fjernelsen

af et stof fra bilag IV til disse to konventioner ikke har nogen indvirkning på denne rammeafgørelses anvendelsesområde, når det pågældende stof stadig er opført i et andet bilag til de nævnte konventioner.

- 69 Ændringen i overensstemmelse med anbefaling 5.1 og 5.4 af bilagene til de samme konventioner har derfor ingen indvirkning på EU-reglerne eller på deres anvendelsesområde. Ingen af disse to anbefalinger ændrer begrebet »narkotika« som omhandlet i rammeafgørelsens artikel 1, nr. 1).
- 70 Hvad navnlig angår anbefaling 5.4 har den ikke medført nogen indholdsmæssige ændringer, eftersom den foreslåede udeladelse af udtrykket »ekstrakter og tinkturer« vedrører stoffer, der ikke er omfattet af begrebet »narkotika« som omhandlet i rammeafgørelse 2004/757. I denne henseende har Domstolen i dom af 19. november 2020, B S og C A (Markedsføring af cannabidiol (CBD)), C-663/18, EU:C:2020:938, præmis 75), fastslået, at da cannabidiol (CBD) ikke indeholder et psykoaktivt stof, er det i strid med formålet med og den generelle ånd i konventionen angående narkotiske midler at lade det være omfattet af definitionen af »narkotiske midler« som et ekstrakt af cannabis.
- 71 Det fremgår i øvrigt af 11. og 22. betragtning til afgørelse 2021/3, at det var klart for EU-lovgiver, at anbefaling 5.4 ikke ville have nogen indvirkning på medlemsstaternes kontrol- eller rapporteringsforpligtelser.
- 72 Det bekræftes i femte og syvende betragtning til denne afgørelse, at den internationale opførelse af visse stoffer i bilagene til de to omhandlede konventioner og afgørelserne vedrørende denne opførelse henhører under Unionens kompetence, hvilket henviser til den situation, hvor et nyt stof opføres på listen i et af disse bilag. En ændring, der består i at opføre et stof, der allerede er underlagt kontrol, såsom cannabis, i disse bilag, vil derfor ikke medføre en ændring af anvendelsesområdet for rammeafgørelse 2004/757.
- 73 Den omstændighed, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har godtgjort, at ændringen af de to omhandlede aftaler ændrer EU-reglernes rækkevidde, påvirker lovligheden af afgørelse 2021/3 og gør Kommissionens andet klagepunkt irrelevant.
- 74 Kommissionen har i replikken præciseret, at Rådet kan vedtage en afgørelse på grundlag af artikel 218, stk. 9, TEUF inden for rammerne af såvel Unionens enekompetence som dens delte kompetence. Argumentet om, at Unionen ikke har enekompetence til at vedtage afgørelse 2021/3, er derfor virkningsløst.
- 75 Kommissionen har subsidiært tilføjet, at det for at fastslå Unionens eksterne enekompetence i henhold til artikel 3, stk. 2, TEUF ikke er nødvendigt at være sikker på, at de fælles regler påvirkes eller ændres af en international forpligtelse, som medlemsstaterne har påtaget sig, idet det er tilstrækkeligt, at der blot er risiko for, at de påvirkes eller ændres. EU-reglernes rækkevidde kan ligeledes påvirkes eller ændres af internationale forpligtelser, navnlig når disse henhører under et område, der allerede i vid udstrækning er reguleret i EU-regler, således som Domstolen bl.a. har fastslået i udtalelse 2/91 (ILO-konvention nr. 170) af 19. marts 1993 (EU:C:1993:106, præmis 25 og 26).
- 76 I henhold til dom af 4. september 2014, Kommissionen mod Rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, præmis 74), skal Unionens enekompetence støttes på en samlet og konkret analyse af forholdet mellem den påtænkte internationale aftale og gældende EU-ret.

- 77 I det foreliggende tilfælde omfatter det materielle anvendelsesområde for rammeafgørelse 2004/757 i overensstemmelse med artikel 1, nr. 1), heri bl.a. de stoffer, som rammeafgørelsen kvalificerer som »narkotika«, og som er omfattet af de to omhandlede konventioner.
- 78 Ifølge Kommissionen er det desuden med urette, at Ungarn har gjort gældende, at det kun er opførelsen af visse stoffer i bilagene til de to omhandlede konventioner og de dertil knyttede afgørelser, som henhører under Unionens enekompetence. Den modsatte konklusion følger netop af 5., 7. og 32. betragtning til afgørelse 2021/3.
- 79 Hvad nærmere angår anbefaling 5.1 har Kommissionen anført, at i henhold til artikel 3, stk. 5, i konventionen angående narkotiske midler kan et i bilag I til konventionen optaget narkotisk middel optages i konventionens bilag IV, når det i ganske særlig grad kan give anledning til misbrug og have skadelige virkninger, og når en sådan fare ikke opvejes af væsentlige terapeutiske fordele, som ikke andre stoffer end de i bilag IV nævnte narkotiske midler besidder. Det følger af 9. og 12. betragtning til afgørelse 2021/3, at det nu er videnskabeligt bevist, at cannabis og cannabisharpiks ikke har skadelige virkninger svarende til virkningerne af de andre stoffer i tabel IV, såsom heroin. Det blev derfor anbefalet at lade dem udgå af bilag IV og lade dem være omfattet af bilag I til den nævnte konvention.
- 80 Udeladelsen af cannabis og cannabisharpiks fra bilag IV til konventionen angående narkotiske midler vil imidlertid påvirke og ændre sanktionsreglerne i rammeafgørelse 2004/757, for så vidt som disse stoffer ikke længere vil kunne anses for at være blandt de mest sundhedsskadelige stoffer, som er omfattet af de sanktioner, der er fastsat i rammeafgørelsens artikel 4, stk. 2, litra b), og ikke af de mindre strenge, der er nævnt i rammeafgørelsens artikel 4, stk. 1.
- 81 Hvad angår anbefaling 5.4 har Kommissionen anført, at CBD kun er et blandt flere planteekstrakter, og derfor kan der ikke på grundlag af dom af 19. november 2020, B S og C A (Markedsføring af cannabidiol (CBD)) (C-663/18, EU:C:2020:938), drages den mindste konklusion med hensyn til andre ekstrakter og tinkturer eller deres indhold af THC. Disse stoffer bør undersøges og klassificeres fra sag til sag. I øvrigt har Ungarn i sit svar på Kommissionens åbningsskrivelse med rette fremhævet, at ekstrakter og tinkturer også kan indeholde andre psykotrope stoffer end THC, og at de følgelig henhører under de to omhandlede konventioner, selv om de er blevet fjernet fra bilag I hertil.
- 82 Desuden fremgår det af 21. betragtning til afgørelse 2021/3, at udtrykket »præparater« i konventionen angående narkotiske midler kan omfatte alle produkter, der er ekstrakter og tinkturer af cannabis. Følgelig ændrer fjernelsen af disse stoffer fra bilag I til denne konvention ikke omfanget af den internationale kontrol hermed, eftersom enhver blanding, fast eller flydende, der indeholder cannabis eller cannabisharpiks og dermed enhver form for cannabispræparat, er omfattet af den nævnte konvention.
- 83 Ungarn har i duplikken anført, at det skal undersøges, om ændringen af bilagene til de to omhandlede konventioner i overensstemmelse med WHO's anbefalinger faktisk henhører under Unionens eksterne enekompetence, og følgelig om afgørelse 2021/3 er lovlig.
- 84 Denne afgørelse har artikel 83, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, TEUF, som retsgrundlag. Fortolket i lyset af sidstnævnte bestemmelse giver artikel 83, stk. 1, TEUF ikke Unionen kompetence til at indgå en international konvention. Det fremgår klart af 5. betragtning til den nævnte afgørelse, men også af 32. betragtning hertil, at det element, der anses for at danne

grundlag for Unionens eksterne enekompetence, er det forhold, at ændringen af bilagene til de to omhandlede konventioner har direkte virkninger for EU-rettens anvendelsesområde for så vidt angår kontrol med narkotika.

- 85 Imidlertid er denne betingelse, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, TEUF, ikke opfyldt.
- 86 Indledningsvis fremgår Kommissionens ræsonnement herom i replikken, som det er sammenfattet i denne doms præmis 75-82, ikke af stævningen. Det udgør således et nyt argument, der som sådant bør afvises.
- 87 Dernæst har Kommissionen ikke bestridt, at definitionen af begrebet »narkotika« i rammeafgørelse 2004/757 forbliver uændret som følge af ændringen af bilagene til de to omhandlede konventioner. Kommissionen har tværtimod nu hævdet, at enhver ændring af disse bilag har betydning for rammeafgørelsens øvrige bestemmelser. Kommissionen har således flere gange henvist til artikel 4 i nævnte rammeafgørelse, selv om den hidtil ikke har påberåbt sig denne bestemmelse.
- 88 Ungarn har ligeledes bestridt Kommissionens fortolkning, hvorefter fjernelsen af ekstrakter og tinkturer af cannabis fra bilag I til konventionen angående narkotiske midler ikke indebærer, at disse stoffer falder uden for denne konventions anvendelsesområde.
- 89 Endelig er det ikke nødvendigt, at Domstolen undersøger, om Unionens eksterne kompetence kan begrundes i den omstændighed, at en ændring af bilagene til de to omhandlede konventioner kan ændre anvendelsen af de fælles EU-regler. Når både de EU-bestemmelser, hvis anvendelse angiveligt berøres af en international aftale, og denne internationale aftale selv fastsætter minimumsbestemmelser, kan det nemlig ikke hævdes, at de internationale regler er til hinder for den fulde anvendelse af EU-retten, således som det følger af udtalelse 2/91 (ILO-konvention nr. 170) af 19. marts 1993 (EU:C:1993:106, præmis 18).
- 90 Såvel overskriften til rammeafgørelse 2004/757, der nævner »fastsættelse af mindsteregler«, som tredje betragtning hertil viser klart, at rammeafgørelsen har til formål at vedtage sådanne bestemmelser.
- 91 Følgelig kan Unionen under ingen omstændigheder have ekstern enekompetence for så vidt angår ændringen af bilagene til de to omhandlede konventioner.

b) Domstolens bemærkninger

- 92 Ungarns formalitetsindsigelse over for visse af Kommissionens argumenter om, at Unionen har enekompetence til at fastlægge den holdning, der skal indtages på Unionens vegne under forhandlinger i et internationalt organ, findes uden videre at måtte forkastes. Kommissionen var ikke forpligtet til at godtgøre i stævningen, at Unionen havde enekompetence, eftersom Kommissionens argumentation byggede på den forudsætning, at afgørelse 2021/3 var gyldig, og at denne afgørelse bekræftede, at Unionen havde denne enekompetence. Kommissionen har således i replikken blot præciseret, at det tredje tilfælde, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, TEUF, efter dennes opfattelse fandt anvendelse i den foreliggende sag.
- 93 Med hensyn til realiteten er der uenighed mellem parterne om forståelsen af begrebet »ændring« af EU-rettens anvendelsesområde for så vidt angår kontrol med narkotika. Ungarn har foreslået en global tilgang og har gjort gældende, at så længe rækkevidden af rammeafgørelse 2004/757

forbliver uændret, kan der ikke være tale om, at de EU-retlige regler er blevet ændret. Kommissionen er derimod af den opfattelse, at EU-rettens anvendelsesområde påvirkes, når klassificeringen af et stof ændres. En sådan ændring har nemlig betydning for opfattelsen af et narkotisk middels farlighed og dermed for fastsættelsen af de strafferetlige sanktioner, der finder anvendelse.

- 94 Indledningsvis bemærkes, at ordlyden af artikel 218, stk. 9, TEUF ikke sonderer i forhold til arten af Unionens eksterne kompetence (jf. analogt dom af 5.12.2017, Tyskland mod Rådet, C-600/14, EU:C:2017:935, præmis 49, og af 2.9.2021, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Armenien), C-180/20, EU:C:2021:658, præmis 27). Det er således uden betydning, om Unionen har enekompetence eller delt kompetence til at vedtage en afgørelse i henhold til denne bestemmelse. I begge tilfælde vedtager Rådet på forslag af Kommissionen en afgørelse om »fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen«.
- 95 Det bemærkes, at Unionen i overensstemmelse med det tredje tilfælde, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, TEUF, har enekompetence til at indgå en international aftale, når indgåelsen af denne aftale kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde.
- 96 Denne bestemmelse finder ligeledes anvendelse, når et organ, som er oprettet i henhold til en sådan international aftale, skal vedtage foranstaltninger til gennemførelse heraf (dom af 20.11.2018, Kommissionen mod Rådet (Beskyttet havområde i Antarktis), C-626/15 og C-659/16, EU:C:2018:925, præmis 112). Den omstændighed, at Unionen ikke er medlem af en international organisation, er desuden ikke til hinder for, at den effektivt kan udøve sin eksterne kompetence, f.eks. derved, at medlemsstaterne optræder solidarisk i Unionens interesse (jf. i denne retning udtalelse 2/91 (ILO-konvention nr. 170) af 19.3.1993, EU:C:1993:106, præmis 5, og dom af 12.2.2009, Kommissionen mod Grækenland, C-45/07, EU:C:2009:81, præmis 31).
- 97 Der er imidlertid en risiko for, at de fælles EU-regler tilsidesættes som følge af internationale forpligtelser, eller at de fælles reglers rækkevidde ændres, hvilket begrundes af Unionens eksterne enekompetence, når disse internationale forpligtelser ligger inden for et område, som allerede er reguleret af sådanne regler (jf. i denne retning dom af 31.3.1971, Kommissionen mod Grækenland (22/70, EU:C:1971:32, præmis 30, og af 4.9.2014, Kommissionen mod Rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, præmis 68). Det er i øvrigt ikke nødvendigt, at det område, som den internationale aftale omfatter, og det, som er omfattet af EU-lovgivningen, er fuldstændigt sammenfaldende (udtalelse 1/03 (Den nye Lugano-konvention) af 7.2.2006, EU:C:2006:81, præmis 126). Rækkevidden af de fælles EU-regler kan bl.a. berøres eller ændres af internationale forpligtelser, når sidstnævnte omfattes af et område, der allerede i vid udstrækning er reguleret af sådanne regler (dom af 20.11.2018, Kommissionen mod Rådet (Beskyttet havområde i Antarktis), C-626/15 og C-659/16, EU:C:2018:925, præmis 113 og den deri nævnte retspraksis).
- 98 Det kan fastslås, at der foreligger en risiko for, at fælles regler kan blive berørt som omhandlet i artikel 3, stk. 2, TEUF, når de pågældende internationale forpligtelser uden nødvendigvis at være i strid med de fælles EU-regler kan have indflydelse på indholdet, rækkevidden og effektiviteten af disse regler (jf. i denne retning udtalelse 1/13 (Tredjestaters tiltrædelse af Haagerkonventionen) af 14.10.2014, EU:C:2014:2303, præmis 85, og udtalelse 2/15 (Frihandelsaftale med Singapore) af 16.5.2017, EU:C:2017:376, samt dom af 20.11.2018, Kommissionen mod Rådet (Beskyttet havområde i Antarktis), C-626/15 og C-659/16, EU:C:2018:925, præmis 114).

- 99 I den foreliggende sag fremgår det af artikel 1, nr. 1), litra a) og b), i rammeafgørelse 2004/757, at begrebet »narkotika« navnlig er defineret ved henvisning til de to omhandlede konventioner. Som generaladvokaten har anført i punkt 59 i forslaget til afgørelse, har EU-institutionerne ved at foretage en sådan henvisning tilkendegivet deres beslutning om at sikre, at Den Europæiske Union tilpasser sine foranstaltninger til de internationale narkotikakontrolpolitikker og dermed til de nævnte konventioner.
- 100 Som det fremgår af 5. og 32. betragtning til afgørelse 2021/3, er enhver ændring af bilagene til disse to konventioner direkte integreret i de fælles EU-regler, således at en sådan ændring direkte vil berøre indholdet af rammeafgørelse 2004/757.
- 101 Hvad i så henseende for det første angår anbefaling 5.1 tilsigtede denne at ændre klassificeringen af cannabis og cannabisrelaterede stoffer ved at fjerne dem fra bilag IV til konventionen angående narkotiske midler, som indeholder en liste over de mest skadelige narkotiske midler, der er »uden nogen kendt interesse for behandling af mennesker«, som det forklares i kommentarerne til enkeltkonventionen af 1961 angående narkotiske midler (Forenede Nationer, 1975) vedrørende artikel 3, stk. 3, nr. i) og ii), i konventionen angående narkotiske midler (punkt 7).
- 102 Selv om det fremgår af artikel 4 i rammeafgørelse 2004/757, at medlemsstaterne principielt skal straffe de i rammeafgørelsens artikel 2 omhandlede strafbare handlinger med fængsel af en maksimal varighed på mindst et til tre år, præciserer rammeafgørelsens artikel 4, stk. 2, litra b), imidlertid, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de strafbare handlinger, der er omhandlet i rammeafgørelsens artikel 2, nr. 1), litra a)-c), kan straffes med fængsel af en maksimal varighed på mindst fem til ti år, når disse strafbare handlinger vedrører de typer narkotika, der er blandt de mest sundhedsskadelige, eller når de har medført store skader for flere personers sundhed.
- 103 Det er således med rette, at Kommissionen har gjort gældende, at henset til, at begrebet »narkotika« i rammeafgørelse 2004/757 defineres ved henvisning til bl.a. konventionen angående narkotiske midler, kan fjernelsen af opførelsen af cannabis og cannabisrelaterede stoffer i bilag IV til denne konvention medføre, at de sanktioner, der er fastsat i rammeafgørelsens artikel 4, stk. 2, litra b), ikke finder anvendelse.
- 104 Det følger heraf, at anbefaling 5.1 kunne påvirke betydningen og rækkevidden af EU-reglerne, hvilket er tilstrækkeligt til at fastslå, at en stillingtagen til, om denne anbefaling skulle vedtages, henhørte under Unionens enekompetence på grundlag af det tredje tilfælde, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, TEUF.
- 105 Hvad for det andet angår anbefaling 5.4 havde denne til formål at lade udtrykket »ekstrakter og tinkturer« udgå af bilag I til konventionen angående narkotiske midler. Der var i det væsentlige tale om ikke længere at klassificere ekstrakter og tinkturer af cannabis uden psykoaktive egenskaber som narkotika og dermed at tillade markedsføring heraf, samtidig med at man fortsat var opmærksom på ekstrakter og tinkturer af cannabis med psykoaktive egenskaber. Herved bevirkede denne anbefaling, at disse »ekstrakter og tinkturer« skulle udelukkes fra anvendelsesområdet for rammeafgørelse 2004/757, i betragtning af henvisningen i rammeafgørelsens artikel 1, nr. 1), til de to omhandlede konventioner.

- 106 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 63 i forslaget til afgørelse, ville en sådan udelukkelse bl.a. have den virkning, at de krav, der er fastsat i denne rammeafgørelses artikel 4, stk. 1, med hensyn til de strafferetlige sanktioner, som medlemsstaterne skal pålægge for de lovovertrædelser, der er omhandlet i rammeafgørelsens artikel 2, ikke kunne finde anvendelse.
- 107 Det følger heraf, at anbefaling 5.4 også kunne påvirke betydningen og rækkevidden af EU-reglerne, hvilket er tilstrækkeligt til at fastslå, at en stillingtagen til, om denne anbefaling skulle vedtages, henhørte under Unionens enekompetence på grundlag af det tredje tilfælde, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, TEUF.
- 108 Da situationen derfor ikke kan sammenlignes med den, der blev konstateret i præmis 18 og 21 i udtalelse 2/91 (ILO-konvention nr. 170) af 19. marts 1993 (EU:C:1993:106), kan Ungarn ikke påberåbe sig Domstolens konstateringer i denne udtalelse som argument for at gøre indsigelse mod den fortolkning, at Unionen havde ekstern enekompetence til at vedtage afgørelse 2021/3.
- 109 I modsætning til hvad Ungarn har gjort gældende, havde Unionen derfor enekompetence til at føre forhandlinger om anbefaling 5.1 og 5.4 i Narkotikakommissionen og til at indtage en holdning til fordel for vedtagelsen heraf i denne kommission. Det var således med rette, at Rådet vedtog afgørelse 2021/3 med henblik på at fastlægge den holdning, der skulle indtages på Unionens vegne under forhandlingerne i Narkotikakommissionen. Ungarn har således tilsidesat Unionens enekompetence ved ikke at overholde denne afgørelse.
- 110 Kommissionens andet klagepunkt om Ungarns tilsidesættelse af artikel 3, stk. 2, TEUF skal derfor tiltrædes.

2. Det første klagepunkt om tilsidesættelse af artikel 1 og 2 i afgørelse 2021/3 samt artikel 288, stk. 4, TEUF

- 111 Da Ungarn i sit svarskrift har fremsat en ulovlighedsindsigelse over for afgørelse 2021/3, skal denne indsigelse behandles først.

a) Ulovlighedsindsigelsen over for afgørelse 2021/3

1) Parternes argumenter

- 112 Ungarn har gjort gældende, at afgørelse 2021/3 er ulovlig. Henset til det korte tidsrum, der forløb mellem vedtagelsen af denne afgørelse og det 63. møde i Narkotikakommissionen, som fandt sted inden udløbet af fristen i artikel 263, stk. 6, TEUF, for at anlægge et annulationsøgsmål, var det umuligt for Ungarn at anfægte den nævnte afgørelse på en hensigtsmæssig måde. Ikke alene ville Ungarn ikke have kunnet forberede et annulationsøgsmål inden for dette korte tidsrum, men Domstolen ville heller ikke have haft mulighed for at undersøge søgsmålet i realiteten og dermed sikre denne stats effektive retsbeskyttelse. Selv et annulationsøgsmål ledsaget af en begæring om foreløbige forholdsregler ville ikke nødvendigvis have været tilstrækkeligt til at ophæve den uønskede virkning af afgørelse 2021/3.
- 113 Ungarn har desuden gjort gældende, at den omstændighed, at der ikke er anlagt et annulationsøgsmål til prøvelse af afgørelse 2021/3, ikke kan forhindre Ungarn i at påberåbe sig afgørelsens ulovlighed i henhold til artikel 277 TEUF inden for rammerne af det foreliggende

traktatbrudssøgsmål. Dette gælder så meget desto mere, som at et annulations­søgsmål til prøvelse af denne afgørelse efter afstemningen i Narkotikakommissionen hverken ville have gjort det muligt for Ungarn at gøre sit synspunkt gældende eller at undgå en traktatbrudsprocedure.

- 114 Der kan i øvrigt ikke være tale om omgåelse af de procedurefrister, der er fastsat i artikel 263 TEUF, når de problemer, som en EU-retsakt giver anledning til, ikke kan identificeres på tidspunktet for dens vedtagelse og først kan opdages i forbindelse med dens gennemførelse.
- 115 Da Kommissionen ikke har ført bevis for, at et annulations­søgsmål til prøvelse af afgørelse 2021/3 vil være virksomt, kan den ikke modsætte sig, at artikel 277 TEUF, som supplerer artikel 263 TEUF, finder anvendelse, idet Ungarn ellers ville blive frataget sin ret til en effektiv domstolsbeskyttelse som sikret ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- 116 Desuden kan ingen retsforfølges på grund af en ulovlig retsakt. Da afstemningen i Narkotikakommissionen fuldendte det indgreb, som der er blevet gjort i Ungarns interesser ved denne afgørelse, er det imidlertid ikke sidstnævnte afgørelse, der nu er bebyrdende for Ungarns interesser, men den traktatbrudsprocedure, der er indledt på grund af tilsidesættelsen heraf.
- 117 Ungarn er under alle omstændigheder af den opfattelse, at Ungarn som svar på Kommissionens andet klagepunkt har godtgjort, at afgørelse 2021/3 er en ikke-eksisterende retsakt, som skal undersøges ex officio af Domstolen.
- 118 Kommissionen har under henvisning til dom af 6. marts 1979, Simmenthal mod Kommissionen (92/78, EU:C:1979:53, præmis 39), gjort gældende, at det er åbenbart, at ulovlighedsindsigelsen over for afgørelse 2021/3 ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom Ungarn utvivlsomt kunne have anfægtet den ved et annulations­søgsmål.

2) Domstolens bemærkninger

- 119 Det bemærkes, at det system af retsmidler, der er indført ved EUF-traktaten, son­drer mellem søgsmål i henhold til artikel 258 TEUF og 259 TEUF, der tilsigter at få fastslået, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, og søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF og 265 TEUF, der tilsigter kontrol med lovligheden af Unionens institutioners handlinger eller undladelser. Disse retsmidler forfølger forskellige mål og er undergivet forskellige betingelser (dom af 30.6.1988, Kommissionen mod Grækenland, 226/87, EU:C:1988:354, præmis 14, af 27.10.1992, Kommissionen mod Tyskland, C-74/91, EU:C:1992:409, præmis 10, og af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 89).
- 120 Domstolen har heraf udledt, at en medlemsstat således ikke – medmindre traktaten udtrykkeligt giver hjemmel hertil – under en traktatbrudssag, der er anlagt på grund af manglende gennemførelse af en afgørelse eller et direktiv, som er rettet til staten, kan gøre gældende, at afgørelsen eller direktivet er ulovligt, og at andet kun gælder, såfremt den pågældende retsakt er behæftet med så grove og åbenbare mangler, at den må betragtes som ikke-eksisterende (jf. dom af 30.6.1988, Kommissionen mod Grækenland, 226/87, EU:C:1988:354, præmis 16, af 27.10.1992, Kommissionen mod Tyskland, C-74/91, EU:C:1992:409, præmis 11, og af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 89).

- 121 Domstolen har ligeledes fastslået, at en medlemsstat som medlem af Rådet, der er ophavsmand til afgørelsen om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Unionens vegne under forhandlinger i en international organisation, nødvendigvis har kendskab til denne afgørelse, selv om den ikke formelt er adressat herfor, og at medlemsstaten derfor er fuldt ud i stand til at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af denne afgørelse under overholdelse af den frist på to måneder, der er fastsat i artikel 263, stk. 6, TEUF (jf. i denne retning dom af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-105/16, EU:C:2019:256, præmis 90).
- 122 Som anført i denne doms præmis 119 har traktatbrudssøgsmålet desuden en specifik genstand, der udelukkende består i, at Domstolen fastslår, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser. Et sådant søgsmål kan derfor ikke anvendes af den sagsøgte stat med henblik på at afhjælpe sin passivitet og manglende direkte anfægtelse ved et annullationssøgsmål af den retsakt, som Kommissionen foreholder den at have tilsidesat.
- 123 Da et traktatbrudssøgsmål på ingen måde vedrører anvendeligheden af en retsakt udstedt af en af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer, og da en ulovlighedsindsigelse i henhold til artikel 277 TEUF netop har til formål at opnå, at en sådan retsakt ikke finder anvendelse, kan en medlemsstat ikke inden for rammerne af et traktatbrudssøgsmål fremsætte en ulovlighedsindsigelse over for en sådan EU-retsakt, medmindre den er behæftet med så grove og åbenbare mangler, at den må betragtes som ikke-eksisterende, således som det er anført i nærværende doms præmis 120.
- 124 En medlemsstat, der ønsker at benytte et eventuelt traktatbrudssøgsmål til at anfægte lovligheden af den afledte retsakt, hvis manglende overholdelse har begrundet sagsanlægget, tilsidesætter den gyldighedsformodning, som gælder for enhver afledt retsakt. Denne formodning indebærer, at alle EU-retssubjekter er forpligtet til at anerkende, at afledte EU-retsakter i fuldt omfang har retsvirkninger efter deres indhold, så længe Den Europæiske Unions Domstol ikke har statueret, at de er ugyldige (jf. i denne retning dom af 13.2.1979, Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, præmis 4 og 5, og af 7.6.1988, Kommissionen mod Grækenland, 63/87, EU:C:1988:285, præmis 10 og 11), og til ikke at modsætte sig deres gennemførelse, så længe Domstolen ikke har truffet bestemmelse om en udsættelse heraf (dom af 21.9.1989, Hoechst mod Kommissionen, 46/87 og 227/88, EU:C:1989:337, præmis 64). Disse retsakter afføder derfor retsvirkninger, så længe de ikke er blevet trukket tilbage, annulleret under et annullationssøgsmål eller erklæret ugyldige som følge af en præjudiciel forelæggelse eller en ulovlighedsindsigelse (dom af 5.10.2004, Kommissionen mod Grækenland, C-475/01, EU:C:2004:585, præmis 18, og af 10.9.2019, HTTS mod Rådet, C-123/18 P, EU:C:2019:694, præmis 100).
- 125 Den omstændighed, at det ikke er muligt for en medlemsstat at påberåbe sig ulovligheden af den retsakt, hvis tilsidesættelse har foranlediget Kommissionen til at indlede en traktatbrudsprocedure mod den pågældende medlemsstat, er dermed i overensstemmelse med princippet om, at traktaternes opbygning indebærer et forbud for medlemsstaterne mod at tage loven i deres egen hånd, bortset fra tilfælde, hvor andet udtrykkeligt er bestemt (dom af 13.11.1964, 90/63 og 91/63, Kommissionen mod Luxembourg og Belgien, EU:C:1964:80, s. 555).
- 126 Hvis en medlemsstat finder, at en afledt retsakt indeholder elementer, der er uforenelige med EU-retten, har den mulighed for at handle enten i Rådet, ved at underrette Kommissionen eller ved at indbringe sagen for domstolene med henblik på at få afhjulpet uoverensstemmelserne. Derimod er en medlemsstat under ingen omstændigheder berettiget til ensidigt at træffe udlignings- eller beskyttelsesforanstaltninger med henblik på at afhjælpe en anden medlemsstats eller en EU-institutions eventuelle tilsidesættelse af EU-retlige regler (jf. i denne retning dom af

- 25.9.1979, Kommissionen mod Frankrig, 232/78, EU:C:1979:215, præmis 9, af 12.2.2009, Kommissionen mod Grækenland, C-45/07, EU:C:2009:81, præmis 26, og af 27.3. 2019, Kommissionen mod Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 88), idet der i modsat fald rejses tvivl om, at det grundlæggende krav i Unionens retsorden er den ensartede anvendelse af EU-retten (dom af 21.2.1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest, C-143/88 og C-92/89, EU:C:1991:65, præmis 26).
- 127 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 96 i forslaget til afgørelse, kan en medlemsstat, når den ikke anlægger et annullationssøgsmål til prøvelse af en retsakt, der er rettet til den, inden for den frist på to måneder, der er fastsat i artikel 263, stk. 6, TEUF, ikke efterfølgende rejse tvivl om lovligheden heraf inden for rammerne af et traktatbrudssøgsmål, idet den sammenhængende og ensartede anvendelse af EU-retten, som udgør et grundlæggende kendetegn ved Unionens retsorden, ellers ville blive bragt i fare. Traktaterne tillader medlemsstaterne at nyde godt af Unionens fordele, men pålægger dem også en pligt til at overholde bestemmelserne heri. Såfremt en stat ensidigt og ifølge sin opfattelse af, hvad dens nationale interesser kræver, bryder ligevægten mellem de fordele og de forpligtelser, der følger af dens tilslutning til Unionen, sættes medlemsstaternes lighed over for EU-retten på spil, hvilket er i strid med de solidaritetsforpligtelser, som medlemsstaterne har påtaget sig ved deres tiltrædelse af Unionen, og som udgør et af de væsentlige grundlag for EU's retsorden. En sådan holdning kan desuden føre til forskelsbehandling af statsborgerne i medlemsstaterne og først og fremmest af borgerne i den stat, der sætter sig uden for de EU-retlige regler (dom af 7.2.1973, Kommissionen mod Italien, 39/72, EU:C:1973:13, præmis 24 og 25).
- 128 I en sammenhæng, der er kendetegnet ved uopsættelighed som følge af samtidighed eller næsten samtidighed mellem på den ene side Rådets afgørelse om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Unionens vegne under forhandlinger i et internationalt organ, og på den anden side afstemningen i dette organ, skal en medlemsstat, der nærer tvivl med hensyn til gyldigheden af en sådan afgørelse, i øvrigt anvende den tid, der går mellem Kommissionens fremlæggelse af den endelige eller næsten endelige udgave af udkastet til afgørelse og Rådets afstemning, der kan føre til vedtagelsen heraf, med henblik på at udarbejde sin stævning og en begæring om udsættelse af gennemførelsen af denne afgørelse i overensstemmelse med procesreglementets artikel 160, stk. 1. Med henblik herpå skal Kommissionen generelt bestræbe sig på at fremsætte sit forslag så tidligt, at Rådet kan afslutte sin beslutningsproces med henblik på i god tid at fastlægge den holdning, der skal indtages på Unionens vegne med henblik på forhandlingerne og afstemningen i et sådant organ.
- 129 En udsættelse af gennemførelsen af den pågældende afgørelse vil medføre, at den midlertidigt ikke længere formodes at være gyldig. I en sådan situation er medlemsstaterne og EU-institutionerne ikke desto mindre i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU underlagt en gensidig pligt til loyalt samarbejde (jf. i denne retning dom af 10.2.1983, Kommissionen mod Parlamentet, 230/81, EU:C:1983:32, præmis 37 og 38). Det påhviler navnlig medlemsstaterne at sikre, at kravet om enhed i Unionens optræden ikke tilsidesættes, før Domstolen træffer afgørelse om realiteten, mens det tilkommer Kommissionen at gøre brug af sin egenskab som forhandler i forbindelse med den pågældende optræden udadtil for i videst muligt omfang at bevare den effektive virkning af den retslige procedure ved Domstolen, f.eks. ved at søge at opnå udsættelse af afstemningen i det pågældende internationale organ.
- 130 Det skal i øvrigt fremhæves, at den omstændighed, at en medlemsstat ikke har mulighed for at fremsætte en ulovlighedsindsigelse inden for rammerne af et traktatbrudssøgsmål, imidlertid ikke berører medlemsstatens mulighed for at anfægte rigtigheden af den fortolkning, som

Kommissionen har anlagt af den afledte retsakt, som den pågældende medlemsstat angiveligt har tilsidesat. Når en bestemmelse i den afledte ret kan fortolkes på flere måder, skal den så vidt muligt fortolkes således, at den bringes i overensstemmelse med traktaten. På samme måde medfører det forhold, at de internationale aftaler, som Unionen har indgået, har forrang for den afledte EU-ret, at sidstnævnte så vidt muligt skal fortolkes i overensstemmelse med disse aftaler (jf. i denne retning dom af 13.12.1983, Kommissionen mod Rådet, 218/82, EU:C:1983:369, præmis 15, af 10.9.1996, Kommissionen mod Tyskland, C-61/94, EU:C:1996:313, præmis 52, og af 17.10.2024, PT Pelita Agung Agrindustri og PT Permata Hijau Palm Oleo mod Kommissionen, C-112/23 P, EU:C:2024:899, præmis 38).

- 131 Det skal, uden at det er nødvendigt nærmere at efterprøve de argumenter, som Ungarn har fremsat til støtte for påstanden om, at afgørelse 2021/3 er ulovlig, bemærkes, at denne medlemsstat ikke har fremlagt noget forhold, der kan godtgøre, at denne afgørelse er behæftet med en så grov og åbenbar mangel, at der kan rejses tvivl om, hvorvidt afgørelsen overhovedet er eksisterende (jf. analogt dom af 11.10.2016, Kommissionen mod Italien, C-601/14, EU:C:2016:759, præmis 34).
- 132 Følgelig skal Ungarns ulovlighedsindsigelse over for afgørelse 2021/3 afvises.

b) Spørgsmålet om tilsidesættelse af artikel 1 og 2 i afgørelse 2021/3 samt artikel 288, stk. 4, TEUF

1) Parternes argumenter

- 133 Kommissionen har gjort gældende, at Ungarn har tilsidesat afgørelse 2021/3 ved ikke at følge den holdning, som Rådet indtog i denne afgørelse, i forbindelse med sin afstemning i Narkotikakommissionen. Det er i denne henseende uden betydning, at Ungarn har påberåbt sig sundhedsmæssige og sociale hensyn som begrundelse for sin modstand mod anbefaling 5.1 og 5.4. Kommissionen har således henvist til, at en afgørelse truffet af Unionen i henhold til artikel 288, stk. 4, TEUF er bindende i alle enkeltheder, og derfor ikke kan anvendes selektivt, således som Ungarn har gjort.
- 134 Ungarn har bestridt at have tilsidesat denne afgørelse, da den udgør en ikke-eksisterende retsakt. Eftersom Unionen ikke havde kompetence til at vedtage den nævnte afgørelse, er den ifølge Ungarn blevet vedtaget i strid med artikel 5, stk. 2, TEU.

2) Domstolens bemærkninger

- 135 Afgørelse 2021/3 blev vedtaget på grundlag af artikel 218, stk. 9, TEUF, som ikke blot foreskriver vedtagelse af en henstilling, men af en »afgørelse« om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en international aftale. Denne afgørelse har således bindende retsvirkninger, idet den for medlemsstaterne fastlægger Unionens holdning på det 63. møde i Narkotikakommissionen og pålægger dem at forsvare denne holdning. Den nævnte afgørelse blev desuden offentliggjort i L-udgaven af *Den Europæiske Unions Tidende* som en bindende retsakt (jf. i denne retning dom af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 44, og af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 44 og 78).

- 136 Som det fremgår af denne doms præmis 109 og 131, havde Unionen kompetence til at vedtage afgørelse 2021/3 på grundlag af artikel 3, stk. 2, TEUF.
- 137 I modsætning til hvad Ungarn har gjort gældende, er denne afgørelse desuden omfattet af en gyldighedsformodning i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 124, således at denne medlemsstat ikke kunne modsætte sig dens gennemførelse, så længe Domstolen ikke havde truffet bestemmelse om en udsættelse heraf.
- 138 Kommissionens første klagepunkt skal derfor tiltrædes.

3. Det tredje klagepunkt om tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde som fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU

a) Parternes argumenter

- 139 Kommissionen er af den opfattelse, at Ungarn har tilsidesat princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, ved ikke at stemme i Narkotikakommissionen i overensstemmelse med afgørelse 2021/3 og ved offentligt at give udtryk for sin uenighed med WHO's anbefalinger, som var på dagsordenen.
- 140 Som det fremgår af dom af 27. marts 2019, Kommissionen mod Tyskland (C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 94), er medlemsstaternes forpligtelse til at overholde en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af artikel 218, stk. 9, TEUF, et særligt udtryk for kravet om enhed i Unionens optræden.
- 141 Ifølge Kommissionen forværres Ungarns handling af den omstændighed, at medlemsstatens afstemning i Narkotikakommissionen fandt sted uden forudgående underretning og høring af EU-institutionerne. I Narkotikakommissionen kunne Ungarn kun udtale sig på Unionens vegne, og henset til Unionens eksterne enekompetence kunne Ungarn kun udtrykke Unionens holdning.
- 142 Ungarn har desuden hverken under mødet i Narkotikakommissionen eller efterfølgende truffet nogen foranstaltninger for at afhjælpe konsekvenserne af sin adfærd eller i det mindste for at afbøde disse og fjerne tvivlen med hensyn til dens fremtidige adfærd. Ungarn har således ikke anerkendt, at dets adfærd i Narkotikakommissionen var ulovlig, og har endda insisteret på, at dets handlinger var lovlige.
- 143 Kommissionen har fremhævet, at de ungarske myndigheder var bekendt med den holdning, der forventedes vedtaget på Unionens vegne, allerede inden forslaget herom blev forelagt Rådet. Hvis Ungarn virkelig havde til hensigt at anfægte denne holdning, ville Ungarn derfor have haft den nødvendige tid til at forberede sit søgsmål inden mødet i Narkotikakommissionen.
- 144 Da WHO generelt ikke udsender sine rapporter før udgangen af november, er den tid, der er til rådighed for udarbejdelsen af Kommissionens forslag og den interinstitutionelle koordinering med henblik på at forberede den holdning, som Unionen skal indtage på mødet i Narkotikakommissionen, der afholdes i marts måned det følgende år, endelig ekstremt kort. Den frist på to måneder, der er fastsat i artikel 263, stk. 6, TEUF til at anlægge et annulationsøgsmål til prøvelse af Rådets afgørelse om fastlæggelse af en sådan holdning, beregnet fra meddelelsen af

denne afgørelse, udløber ofte ikke før begyndelsen af forårsmødet i Narkotikakommissionen. Den omstændighed, at denne frist fortsat løber, er imidlertid ikke til hinder for, at afgørelsen har retsvirkning, og at de medlemsstater, som den er rettet til, skal overholde den.

- 145 Ungarn har bestridt at have tilsidesat princippet om loyalt samarbejde.
- 146 For det første er afgørelse 2021/3's ulovlighed, som er en følge af tilsidesættelsen af artikel 3, stk. 2, TEUF, til hinder for, at det fastslås, at denne medlemsstat har tilsidesat dette princip. Denne ulovlighed indebærer således, at nævnte medlemsstat frit kunne udtrykke sin egen holdning i Narkotikakommissionen.
- 147 For det andet hævder Ungarn, at medlemsstaten ikke er eneansvarlig for situationen. Ungarn har i denne forbindelse henvist til den forsinkelse, hvormed Kommissionen forelagde sit forslag til afgørelse for Rådet. Afstemningen i Narkotikakommissionen fandt følgelig sted inden udløbet af den søgsmålsfrist på to måneder, som Ungarn havde til at anfægte afgørelse 2021/3. En sådan praksis tilsidesætter medlemsstaternes ret til en effektiv domstolsbeskyttelse. Princippet om loyalt samarbejde skal derfor også fortolkes i lyset af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse som sikret ved artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder. De få dage, der gik mellem vedtagelsen af denne afgørelse og afstemningen om ændringerne, var ikke en tilstrækkelig lang periode til at anlægge et søgsmål og fremsætte en anmodning om foreløbige forholdsregler og til, at Domstolen kunne tage stilling hertil.
- 148 Ungarn har endvidere præciseret, at Ungarn på grund af denne stramme tidsplan først fastlagde sin endelige holdning til WHO's anbefalinger umiddelbart inden mødet, idet den i denne henseende tog hensyn til dom af 19.11.2020, B S og C A (Markedsføring af cannabidiol (CBD)) (C-663/18, EU:C:2020:938).
- 149 Desuden skal der ifølge Ungarn skelnes mellem nærværende sag og den sag, der gav anledning til dom af 5.12.2017, Tyskland mod Rådet (C-600/14, EU:C:2017:935). Disse to sager har ganske vist det til fælles, at den pågældende medlemsstat ikke havde tilstrækkelig tid til at anfægte de omtvistede afgørelser eller til at anmode om udsættelse af gennemførelsen af disse afgørelser. I modsætning til den sag, der gav anledning til denne dom, består de uoprettelige virkninger, som afgørelse 2021/3 forårsagede på mødet i Narkotikakommissionen, ikke desto mindre stadig i den foreliggende sag, hvilket krænker retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 150 For det tredje har WHO ikke fremført noget konkret argument, hverken på det sundhedsmæssige, sociale eller juridiske plan, til støtte for den praktiske nytteværdi af sine anbefalinger, hvis eneste virkning er at sende offentligheden det budskab, at de risici, der er forbundet med cannabis for samfundet og folkesundheden, er blevet overvurderet i forbindelse med udarbejdelsen af de to omhandlede konventioner, og at disse derfor er for strenge med hensyn til den kontrol, der er indført for cannabis.
- 151 For det fjerde kan WHO's anbefalinger ikke fremme adgangen til cannabispræparater til terapeutiske formål, eftersom de udelukkende har til formål at lette forskningen i sådanne anvendelser.

b) Domstolens bemærkninger

- 152 Som Domstolen gentagne gange har fastslået, pålægger artikel 4, stk. 3, TEU, på alle de områder, der svarer til traktaternes målsætninger, medlemsstaterne at lette Unionen gennemførelsen af dens opgaver og at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af disse målsætninger i fare (dom af 31.3.1971, Kommissionen mod Rådet, 22/70, EU:C:1971:32, præmis 21, udtalelse 2/91 (ILO-konvention nr. 170) af 19.3.1993, EU:C:1993:106, præmis 10, samt dom af 5.11.2002, Kommissionen mod Danmark, C-467/98, EU:C:2002:625, præmis 110, og af 8.3.2022, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Bekæmpelse af svig i form af for lav værdiansættelse), C-213/19, EU:C:2022:167, præmis 527).
- 153 Når det viser sig, at en international aftale eller en international konvention henhører dels under Unionens, dels under medlemsstaternes kompetenceområde, skal der såvel under forhandlings- og tiltrædelsesfasen som i forbindelse med opfyldelsen af de påtagne forpligtelser etableres et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne. Denne forpligtelse til samarbejde følger af kravet om enhed i Unionens optræden udadtil (udtalelse 2/91 (ILO-konvention nr. 170) af 19.3.1993, EU:C:1993:106, præmis 36, og udtalelse 1/94 (Aftaler, der er tilføjet WTO-aftalen som bilag) af 15.11.1994, EU:C:1994:384, præmis 108, samt dom af 20.4.2010, Kommissionen mod Sverige, C-246/07, EU:C:2010:203, præmis 73).
- 154 De særlige handle- og undladelsesforpligtelser, som en medlemsstat således er underlagt, tillader ikke, at en medlemsstat i et organ, der er nedsat ved en international aftale, fremsætter et ensidigt forslag, som fraviger den fælles strategi, der er udarbejdet i Rådet. En sådan situation kan nemlig bevirke, at princippet om enhed i Unionens og medlemsstaternes optræden udadtil tilsidesættes, men også at deres forhandlingsposition over for konventionens andre parter svækkes (jf. i denne retning dom af 20.4.2010, Kommissionen mod Sverige, C-246/07, EU:C:2010:203, præmis 103 og 104).
- 155 De forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til princippet om loyalt samarbejde, som omtalt i denne doms præmis 152-154, gælder i endnu højere grad for medlemsstaterne inden for rammerne af Unionens enekompetence.
- 156 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 156 i forslaget til afgørelse med henvisning til dom af 14. marts 1973, Westzucker (57/72, EU:C:1973:30, præmis 17), følger det ikke blot af selve begrebet Unionen, men også af anvendelsen af en flertalsafstemningsprocedure i Rådet, at medlemsstaterne gør deres interesser gældende inden for rammerne af de kollektive beslutningsmekanismer, der er oprettet ved traktaterne med henblik på gennemførelsen af Unionens mål.
- 157 Det skal endvidere bemærkes, at medlemsstaternes overholdelse af en afgørelse, vedtaget af Rådet i medfør af artikel 218, stk. 9, TEUF, er et særligt udtryk for kravet om enhed i Unionens optræden, som følger af forpligtelsen til loyalt samarbejde (jf. analogt dom af 27.3.2019, Kommissionen mod Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, præmis 94).
- 158 Det følger heraf, at Ungarn har tilsidesat princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, ved dels ikke at stemme i overensstemmelse med afgørelse 2021/3 i Narkotikakommissionen, dels offentligt at give udtryk for sin uenighed med WHO's anbefalinger, der var på dagsordenen. En sådan adfærd har været skadelig for Unionens internationale optræden og for Unionens troværdighed og omdømme på den internationale scene.

159 Kommissionens argumentation om, at Ungarn ikke har truffet nogen foranstaltninger for at afhjælpe konsekvenserne af sin adfærd eller i det mindste for at afbøde konsekvenserne heraf og fjerne tvivlen med hensyn til dens fremtidige handlinger, har i øvrigt til formål at imødegå Ungarns argument om, at den omtvistede afstemning i Narkotikakommissionen var et isoleret tilfælde, og at der, henset til de forklaringer, som denne medlemsstat har afgivet, ikke er grundlag for at konkludere, at medlemsstaten vil udvise en tilsvarende adfærd i fremtiden. Det er herved tilstrækkeligt at konstatere, at disse forhold under alle omstændigheder er uden betydning for den i denne doms præmis 157 fastslåede tilsidesættelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde som følge af den nævnte medlemsstats adfærd.

160 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje klagepunkt tiltrædes.

161 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at Ungarn ved ikke på det genindkaldte 63. møde i Narkotikakommissionen at tilslutte sig Unionens holdning hvad angår ændringen vedrørende opførelsen i bilagene af cannabis og cannabisrelaterede stoffer for det første har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til afgørelse 2021/3, som er bindende for Ungarn i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF, sammenholdt med artikel 288, stk. 4, TEUF, for det andet har grebet ind i Unionens eksterne enekompetence som fastsat i artikel 3, stk. 2, TEUF og for det tredje har tilsidesat princippet om loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU.

Sagsomkostninger

162 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Ungarn har tabt sagen, pålægges denne medlemsstat at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Ungarn har ved ikke på det genindkaldte 63. møde i Narkotikakommissionen at tilslutte sig Den Europæiske Unions holdning hvad angår ændringen vedrørende opførelsen i bilagene af cannabis og cannabisrelaterede stoffer for det første tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets afgørelse (EU) 2021/3 af 23. november 2020 om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på det genindkaldte 63. møde i Narkotikakommissionen for så vidt angår opførelsen af cannabis og cannabisrelaterede stoffer i bilagene til enkeltkonventionen af 1961 angående narkotiske midler, som ændret ved protokollen af 1972, og konventionen af 1971 om psykotrope stoffer, som er bindende for Ungarn i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF, sammenholdt med artikel 288, stk. 4, TEUF, for det andet grebet ind i Den Europæiske Unions eksterne enekompetence som fastsat i artikel 3, stk. 2, TEUF og for det tredje tilsidesat princippet om loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU.

2) Ungarn betaler sagsomkostningerne.

Underskrifter