



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

27. Januar 2026 *

Inhaltsverzeichnis

I.	Rechtlicher Rahmen	4
A.	Völkerrecht	4
1.	Übereinkommen über Suchstoffe	4
2.	Übereinkommen über psychotrope Stoffe	7
B.	Unionsrecht	7
1.	Rahmenbeschluss 2004/757	7
2.	Beschluss 2021/3	9
3.	Verfahrensordnung des Gerichtshofs	11
II.	Sachverhalt	11
III.	Vorverfahren	13
IV.	Verfahren vor dem Gerichtshof	14
V.	Zur Klage	15
A.	Zur Zulässigkeit	15
1.	Vorbringen der Parteien	15
2.	Würdigung durch den Gerichtshof	16
B.	Zur Begründetheit	18
1.	Zur zweiten Rüge: Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 AEUV	18
a)	Vorbringen der Parteien	18

* Verfahrenssprache: Ungarisch.

b) Würdigung durch den Gerichtshof	22
2. Zur ersten Rüge: Verstoß gegen die Art. 1 und 2 des Beschlusses 2021/3 sowie gegen Art. 288 Abs. 4 AEUV	25
a) Zur Einrede der Rechtswidrigkeit des Beschlusses 2021/3	25
1) Vorbringen der Parteien	25
2) Würdigung durch den Gerichtshof	26
b) Zum Verstoß gegen die Art. 1 und 2 des Beschlusses 2021/3 sowie gegen Art. 288 Abs. 4 AEUV	29
1) Vorbringen der Parteien	29
2) Würdigung durch den Gerichtshof	29
3. Zur dritten Rüge: Verstoß gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV	30
a) Vorbringen der Parteien	30
b) Würdigung durch den Gerichtshof	31
Kosten	33

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Art. 258 AEUV – Zulässigkeit – Beschluss (EU) 2021/3 – Im Namen der Europäischen Union auf der neu anberaumten 63. Tagung der vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen geschaffenen Suchtstoffkommission über die Aufnahme von Cannabis und Cannabis-verwandten Stoffen in die Anhänge des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 geänderten Fassung und des Übereinkommens von 1971 über psychotrope Stoffe zu vertretender Standpunkt – Stellungnahme und Abstimmung eines Mitgliedstaats, die diesem Standpunkt der Union zuwiderlaufen – Art. 4 Abs. 3 EUV – Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit – Wirkungen des vorgeworfenen Verhaltens zum Zeitpunkt des Ablaufs der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist – Fortlaufende Auswirkungen auf die Einheit und die Kohärenz des völkerrechtlichen Handelns der Union – Art. 3 Abs. 2 AEUV – Ausschließliche Außenkompetenz – Beeinträchtigung der gemeinsamen Regeln oder Veränderung ihrer Tragweite – Zur Verteidigung erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit – Unzulässigkeit“

In der Rechtssache C-271/23

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 27. April 2023,

Europäische Kommission, vertreten durch L. Baumgart, M. Carpus-Carcea und Zs. Teleki als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Ungarn, vertreten durch Z. Fehér und G. Koós als Bevollmächtigte,

Beklagter,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten T. von Danwitz, des Kammerpräsidenten F. Biltgen, der Kammerpräsidentinnen K. Jürimäe, L. Arastey Sahún und I. Ziemele, des Kammerpräsidenten J. Passer, der Kammerpräsidentin O. Spineanu-Matei sowie der Richter S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec (Berichterstatter), Z. Csehi und N. Fenger,

Generalanwältin: L. Medina,

Kanzler: M. Siekierzyńska, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 15. Oktober 2024,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 27. Februar 2025

folgendes

Urteil

- 1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission,
 - festzustellen, dass Ungarn dadurch, dass es auf der neu anberaumten 63. Tagung der Suchtstoffkommission über die Änderung der Aufnahme von Cannabis und Cannabis-verwandten Stoffen in die Listen nicht dem Standpunkt der Europäischen Union gefolgt ist, erstens gegen seine Verpflichtungen aus dem Beschluss (EU) 2021/3 des Rates vom 23. November 2020 über den im Namen der Europäischen Union auf der neu anberaumten 63. Tagung der Suchtstoffkommission über die Aufnahme von Cannabis und Cannabis-verwandten Stoffen in die Anhänge des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 geänderten Fassung und des Übereinkommens von 1971 über psychotrope Stoffe zu vertretenden Standpunkt (ABl. 2021, L 4, S. 1), an den Ungarn gemäß Art. 218 Abs. 9 AEUV in Verbindung mit Art. 288 Abs. 4 AEUV gebunden ist, zweitens gegen die in Art. 3 Abs. 2 AEUV vorgesehene ausschließliche Außenkompetenz der Union und drittens gegen den in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verstoßen hat;
 - Ungarn die Kosten aufzuerlegen.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Völkerrecht

1. *Übereinkommen über Suchtstoffe*

- 2 In Abs. 8 der Präambel des am 30. März 1961 in New York geschlossenen Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 zur Änderung des Einheits-Übereinkommens von 1961 geänderten Fassung (*United Nations Treaty Series*, Bd. 520, Nr. 7515, im Folgenden: Übereinkommen über Suchtstoffe) heißt es:

„[G]ewillt, ein allgemein annehmbares internationales Übereinkommen zu schließen, das bestehende Suchtstoffverträge ablöst, die Suchtstoffe auf die Verwendung in der Medizin und Wissenschaft beschränkt sowie eine dauernde internationale Zusammenarbeit und Kontrolle zur Verwirklichung dieser Grundsätze und Ziele sicherstellt“.

- 3 Art. 1 („Begriffsbestimmungen“) Abs. 1 des Übereinkommens über Suchtstoffe sieht vor:

„Soweit nicht etwas anderes ausdrücklich angegeben oder auf Grund des Zusammenhangs erforderlich ist, gelten für das gesamte Übereinkommen folgende Begriffsbestimmungen:

- a) Der Ausdruck ‚Suchtstoffamt‘ bezeichnet das Internationale Suchtstoff-Kontrollamt [(im Folgenden: INCB)].

...

- g) Der Ausdruck ‚Kommission‘ bezeichnet die Suchtstoffkommission des [Wirtschafts- und Sozial-]Rates [der Vereinten Nationen (im Folgenden: Suchtstoffkommission)].

...

- j) Der Ausdruck ‚Suchtstoff‘ bezeichnet jeden in den Anhängen I und II aufgeführten natürlichen oder synthetischen Stoff.

...

- u) Die Ausdrücke ‚Anhang I‘, ‚Anhang II‘, ‚Anhang III‘ und ‚Anhang IV‘ bezeichnen die entsprechend numerierten, diesem Übereinkommen beigefügten Listen von Suchtstoffen und Zubereitungen in der auf Grund von Änderungen nach Artikel 3 jeweils gültigen Fassung.

...“

- 4 Art. 2 („Unter Kontrolle stehende Stoffe“) dieses Übereinkommens bestimmt:

„(1) Abgesehen von Kontrollmaßnahmen, die auf bestimmte Suchtstoffe beschränkt sind, gelten für die im Anhang I aufgeführten Suchtstoffe alle Kontrollmaßnahmen, welche auf die unter dieses Übereinkommen fallenden Suchtstoffe anwendbar sind, insbesondere die in den Artikeln 4 Buchstabe c, 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 33, 34 und 37 vorgeschriebenen Maßnahmen.“

...

(5) Die im Anhang IV aufgeführten Suchtstoffe werden auch in den Anhang I aufgenommen; für sie gelten alle auf Suchtstoffe des Anhangs I anzuwendenden Kontrollmaßnahmen und zusätzlich folgende:

- a) Jede Vertragspartei trifft alle besonderen Kontrollmaßnahmen, die sie im Hinblick auf die besonders gefährlichen Eigenschaften dieser Suchtstoffe für erforderlich hält;
- b) jede Vertragspartei verbietet die Gewinnung, Herstellung, Ausfuhr, Einfuhr, den Besitz und die Verwendung dieser Suchtstoffe sowie den Handel damit, wenn sie dies im Hinblick auf die in ihrem Staat herrschenden Verhältnisse für das geeignetste Mittel hält, die Volksgesundheit und das öffentliche Wohl zu schützen; ausgenommen sind die Mengen, welche lediglich für die medizinische und wissenschaftliche Forschung einschließlich klinischer Versuche benötigt werden; derartige Versuche sind unter unmittelbarer Aufsicht und Kontrolle der betreffenden Vertragspartei durchzuführen.

...“

5 In Art. 3 („Änderungen im Umfang der Kontrolle“) dieses Übereinkommens heißt es:

„(1) Liegen einer Vertragspartei oder der Weltgesundheitsorganisation [(WHO)] Angaben vor, die nach ihrer Auffassung die Änderung eines Anhangs erforderlich machen, so notifiziert sie dies dem Generalsekretär und leitet ihm alle diese Notifikation erhärtenden Angaben zu.

...

(4) Stellt die [WHO] fest, dass eine Zubereitung im Hinblick auf die darin enthaltenen Stoffe weder missbraucht werden noch schädliche Wirkungen hervorrufen kann (Absatz 3) und dass es nur schwer möglich ist, den darin enthaltenen Suchtstoff zurückzugewinnen, so kann die Kommission im Einklang mit der Empfehlung der [WHO] diese Zubereitung in den Anhang III aufnehmen.

(5) Stellt die [WHO] fest, dass ein im Anhang I aufgeführter Suchtstoff besonders geeignet ist, missbraucht zu werden und schädliche Wirkungen hervorzurufen (Absatz 3) und dass diese Eigenschaft nicht durch erhebliche therapeutische Vorzüge aufgewogen wird, die anderen, im Anhang IV nicht aufgeführten Stoffen fehlen, so kann die [Suchtstoff-]Kommission im Einklang mit der Empfehlung der [WHO] diesen Suchtstoff in den Anhang IV aufnehmen.

(6) Betrifft eine Notifikation einen im Anhang I oder II aufgeführten Suchtstoff oder eine im Anhang III aufgeführte Zubereitung, so kann die [Suchtstoff-]Kommission außer der in Absatz 5 vorgesehenen Maßnahme im Einklang mit der Empfehlung der [WHO] einen jeden Anhang ändern,

a) indem sie einen Suchtstoff aus dem Anhang I in den Anhang II oder aus dem Anhang II in den Anhang I überträgt, oder

b) indem sie einen Suchtstoff oder eine Zubereitung aus einem Anhang streicht.

(7) Jeden Beschluss der [Suchtstoff-]Kommission auf Grund dieses Artikels teilt der Generalsekretär allen Mitgliedern der Vereinten Nationen, allen Nichtmitgliedern, die Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind, der [WHO] und dem [INCB] mit. Der Beschluss tritt für jede Vertragspartei mit Eingang dieser Mitteilung in Kraft, und die Parteien treffen sodann die nach diesem Übereinkommen erforderlichen Maßnahmen.

...“

6 In Art. 8 („Aufgaben der [Suchtstoff-]Kommission“) dieses Übereinkommens heißt es:

„Die [Suchtstoff-]Kommission ist ermächtigt, sämtliche die Ziele dieses Übereinkommens betreffenden Angelegenheiten zu behandeln und insbesondere

a) die Anhänge nach Maßgabe des Artikels 3 zu ändern,

...“

7 Art. 35 („Maßnahmen gegen den unerlaubten Verkehr“) Buchst. a des Übereinkommens über Suchtstoffe sieht vor:

„Die Vertragsparteien sind verpflichtet, unter gebührender Beachtung ihrer Verfassungs-, Rechts- und Verwaltungsordnungen

a) Vorkehrungen zu treffen, um ihre Maßnahmen zur Verhütung und Unterdrückung des unerlaubten Verkehrs innerstaatlich zu koordinieren; sie können zweckdienlicherweise eine hierfür zuständige Stelle bestimmen“.

8 Art. 36 („Strafbestimmungen“) dieses Übereinkommens bestimmt:

„(1) a) Jede Vertragspartei trifft vorbehaltlich ihrer Verfassungsordnung die erforderlichen Maßnahmen, um jedes gegen dieses Übereinkommen verstoßende Anbauen, Gewinnen, Herstellen, Ausziehen, Zubereiten, Besitzen, Anbieten, Feilhalten, Verteilen, Kaufen, Verkaufen, Liefern – gleichviel zu welchen Bedingungen –, Vermitteln, Versenden – auch im Durchfuhrverkehr –, Befördern, Einführen und Ausführen von Suchtstoffen sowie jede nach Ansicht der betreffenden Vertragspartei gegen dieses Übereinkommen verstoßende sonstige Handlung, wenn vorsätzlich begangen, mit Strafe zu bedrohen sowie schwere Verstöße angemessen zu ahnden, insbesondere mit Gefängnis oder sonstigen Arten des Freiheitsentzugs.

...

(2) Jede Vertragspartei gewährleistet vorbehaltlich ihrer Verfassungsordnung, ihres Rechtssystems und ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften,

a) ...

ii) dass in Bezug auf diese Verstöße die vorsätzliche Teilnahme, die Verabredung und der Versuch mit Strafe im Sinne des Absatzes 1 bedroht werden; dies gilt auch für Vorbereitungs- und Finanzhandlungen im Zusammenhang mit den in diesem Artikel bezeichneten Verstößen,

...

- (4) Unberührt von diesem Artikel bleibt der Grundsatz, dass hinsichtlich der darin bezeichneten Verstöße die Bestimmung der Tatbestandsmerkmale, die Strafverfolgung und die Ahndung im Einklang mit dem innerstaatlichen Recht einer Vertragspartei zu erfolgen hat.“

2. *Übereinkommen über psychotrope Stoffe*

- 9 Das am 21. Februar 1971 in Wien geschlossene Übereinkommen von 1971 über psychotrope Stoffe (*United Nations Treaty Series*, Bd. 1019, Nr. 175, im Folgenden: Übereinkommen über psychotrope Stoffe) sieht in Art. 1 („Begriffsbestimmung“) vor:

„Sofern nicht etwas anderes ausdrücklich angegeben oder auf Grund des Zusammenhangs erforderlich ist, haben die nachfolgenden Ausdrücke in diesem Übereinkommen die unten angegebene Bedeutung:

...

- e) der Ausdruck ‚psychotroper Stoff‘ bezeichnet jeden in Anhang I, II, III oder IV aufgeführten natürlichen oder synthetischen Stoff oder natürlichen Ausgangsstoff;

...

- g) die Ausdrücke ‚Anhang I‘, ‚Anhang II‘, ‚Anhang III‘ und ‚Anhang IV‘ bezeichnen die entsprechend numerierten, diesem Übereinkommen beigefügten Listen psychotroper Stoffe in der aufgrund von Änderungen nach Artikel 2 jeweils gültigen Fassung.

...“

- 10 Art. 2 („Umfang der Kontrolle der Stoffe“) dieses Übereinkommens sieht u. a. das Verfahren vor, das durchzuführen ist, um einen Stoff von einem Anhang in einen anderen zu übertragen oder ihn aus einem der Anhänge zu streichen.

B. Unionsrecht

1. *Rahmenbeschluss 2004/757*

- 11 Im dritten Erwägungsgrund des Rahmenbeschlusses 2004/757/JI des Rates vom 25. Oktober 2004 zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels (ABl. 2004, L 335, S. 8) in der durch die Richtlinie (EU) 2017/2103 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2017 (ABl. 2017, L 305, S. 12) geänderten Fassung (im Folgenden: Rahmenbeschluss 2004/757) heißt es:

„Es ist erforderlich, Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen im Bereich des illegalen Handels mit Drogen und Grundstoffen festzulegen, die einen gemeinsamen Ansatz auf der Ebene der Europäischen Union bei der Bekämpfung dieses illegalen Handels ermöglichen.“

12 Art. 1 Nr. 1 dieses Rahmenbeschlusses definiert den Begriff „Drogen“ wie folgt:

- „a) eine Substanz, die im [Übereinkommen über Suchtstoffe] oder im [Übereinkommen über psychotrope Stoffe] erfasst ist;
- b) sämtliche im Anhang aufgeführten Substanzen“.

13 In Art. 2 („Straftaten in Verbindung mit illegalem Handel mit Drogen und Grundstoffen“) Abs. 1 dieses Rahmenbeschlusses heißt es:

„Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass folgende vorsätzliche Handlungen unter Strafe gestellt werden, wenn sie ohne entsprechende Berechtigung vorgenommen wurden:

- a) das Gewinnen, Herstellen, Ausziehen, Zubereiten, Anbieten, Feilhalten, Verteilen, Verkaufen, Liefern – gleichviel zu welchen Bedingungen –, Vermitteln, Versenden – auch im Transit –, Befördern, Einführen oder Ausführen von Drogen;
- b) das Anbauen des Opiummohns, des Kokastrauchs oder der Cannabispflanze;
- c) das Besitzen oder Kaufen von Drogen mit dem Ziel, eine der unter Buchstabe a) aufgeführten Handlungen vorzunehmen;

...“

14 Art. 4 („Strafen“) dieses Rahmenbeschlusses bestimmt:

„(1) Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die in Artikel 2 und 3 genannten Straftaten mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden strafrechtlichen Sanktionen bedroht sind.

Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die in Artikel 2 genannten Straftaten mit Freiheitsstrafen im Höchstmaß von mindestens einem bis drei Jahren bedroht sind.

(2) Jeder Mitgliedstaat trifft die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a), b) und c) genannten Straftaten mit Freiheitsstrafen im Höchstmaß von mindestens fünf bis zehn Jahren bedroht sind, wenn einer der folgenden Umstände vorliegt:

- a) [D]ie Straftat betrifft große Mengen von Drogen;
- b) die Straftat betrifft entweder die gesundheitsschädlichsten Drogen oder hat bei mehreren Personen zu schweren gesundheitlichen Schäden geführt.

...“

2. *Beschluss 2021/3*

15 In den Erwägungsgründen 5, 7, 9, 11, 12, 21, 22 und 32 des Beschlusses 2021/3 heißt es:

„(5) Änderungen der Anhänge des Übereinkommens über Suchtstoffe und des Übereinkommens über psychotrope Stoffe haben unmittelbare Auswirkungen auf den Anwendungsbereich des Unionsrechts im Bereich der Drogenkontrolle. Der Rahmenbeschluss [2004/757] gilt für die in den Anhängen dieser Übereinkommen aufgeführten Stoffe. Jede Änderung der Anhänge dieser Übereinkommen wird somit direkt in die gemeinsamen Vorschriften der Union aufgenommen.

...

(7) Die Union ist keine Vertragspartei des Übereinkommens über Suchtstoffe oder des Übereinkommens über psychotrope Stoffe. Sie hat Beobachterstatus in der Suchtstoffkommission, in der zwölf EU-Mitgliedstaaten auf ihrer neu anberaumten 63. Tagung stimmberechtigt sind. Daher muss der Rat [der Europäischen Union] diese Mitgliedstaaten ermächtigen, den Standpunkt der Union bezüglich der Aufnahme von Stoffen in die Anhänge des Übereinkommens über Suchtstoffe und des Übereinkommens über psychotrope Stoffe zu vertreten, da Beschlüsse auf internationaler Ebene über die Aufnahme neuer Stoffe in die Anhänge dieser Übereinkommen in die Zuständigkeit der Union fallen.

...

(9) Nach Einschätzung des WHO-Sachverständigenausschusses haben Cannabis und Cannabisharz nicht in besonderem Maße ähnlich schädliche Auswirkungen wie andere Stoffe in Anhang IV des Übereinkommens über Suchtstoffe. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass Zubereitungen aus Cannabis zur oralen Einnahme therapeutisch zur Behandlung von Schmerzen und anderen Erkrankungen wie Epilepsie und Spastik in Verbindung mit multipler Sklerose eingesetzt werden können.

...

(11) Diese Empfehlung führt zu keiner Änderung des internationalen Kontrollniveaus für Cannabis und Cannabisharz. Sie trägt den wissenschaftlichen Entwicklungen in diesem Bereich seit der ersten Aufnahme von Cannabis und Cannabisharz in das Übereinkommen über Suchtstoffe gebührend Rechnung. Die Streichung von Cannabis und Cannabisharz aus Anhang IV des Übereinkommens über Suchtstoffe könnte für die Weiterentwicklung des kollektiven Wissensstands sowohl über den therapeutischen Nutzen als auch über die mit Cannabis verbundenen Schäden von Vorteil sein.

(12) Daher sollte es Standpunkt der Union sein, dass Cannabis und Cannabisharz aus Anhang IV des Übereinkommens über Suchtstoffe gestrichen werden sollten.

...

- (21) ... [D]ie Definition von Zubereitungen im Sinne des Übereinkommens über Suchtstoffe [kann] alle Erzeugnisse, die ‚Extrakte und Tinkturen‘ von Cannabis sind, als ‚Zubereitungen‘ von Cannabis und auch – sollte der Empfehlung des WHO-Sachverständigenausschusses nachgekommen werden, Dronabinol in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe zu verschieben – als ‚Zubereitungen‘ von Dronabinol und seiner Stereoisomere umfassen. Daher hat die WHO empfohlen, Extrakte und Tinkturen von Cannabis aus Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe zu streichen.
- (22) Aus den von der WHO nach Abgabe dieser Empfehlung vorgelegten Informationen und aus der Analyse der Auswirkungen dieser Empfehlung durch das [INCB] geht klar hervor, dass diese Empfehlung keine Änderung der internationalen Kontrollniveaus für Extrakte und Tinkturen von Cannabis zur Folge hat und dass auch nicht zu erwarten ist, dass die Empfehlung Auswirkungen auf die Kontroll- oder Berichterstattungspflichten der Mitgliedstaaten haben wird. Darüber hinaus würde die Streichung von Extrakten und Tinkturen von Cannabis aus Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe zu mehr Sicherheit bei der Kontrolle von Produkten führen, die nicht unter Verwendung eines Lösungsmittels, sondern durch Anwendung von Wärme und Druck gewonnen werden.
- ...
- (32) Der im Namen der Union in der Suchtstoffkommission im Hinblick auf Änderungen zur Aufnahme von Cannabis und Cannabis-verwandten Stoffen zu vertretende Standpunkt sollte festgelegt werden, da sich die Beschlüsse über die Aufnahme von Cannabis und Cannabis-verwandten Stoffen in die Anhänge, wie oben aufgeführt, direkt auf den Inhalt des Unionsrechts, insbesondere den Rahmenbeschluss [2004/757], auswirken.“

16 Art. 1 dieses Beschlusses bestimmt:

„Der Standpunkt, den die Mitgliedstaaten in der Suchtstoffkommission auf deren neu anberaumter 63. Tagung, die vom 2. bis 4. Dezember 2020 stattfinden soll, im Namen der Union zu vertreten haben, wenn dieses Gremium Beschlüsse über die Aufnahme von Stoffen in die Anhänge oder deren Streichung aus den Anhängen des [Übereinkommens über Suchtstoffe] und des [Übereinkommens über psychotrope Stoffe] zu erlassen hat, muss mit dem Anhang dieses Beschlusses im Einklang stehen.“

17 Art. 2 dieses Beschlusses sieht vor:

„Der Standpunkt nach Artikel 1 wird von den Mitgliedstaaten vorgetragen, die Mitglieder der Suchtstoffkommission sind und gemeinsam im Interesse der Union handeln.“

18 Im Anhang dieses Beschlusses heißt es:

„Von den Mitgliedstaaten, die Mitglieder der Suchtstoffkommission sind und gemeinsam im Interesse der Union handeln, auf der erneut anberaumten 63. Tagung der Suchtstoffkommission, die vom 2. bis 4. Dezember 2020 stattfinden soll, zu vertretender Standpunkt:

1. Cannabis und Cannabisharz sind aus Anhang IV des Übereinkommens über Suchtstoffe zu streichen ...

2. Dronabinol und seine Stereoisomere (*Delta-9-Tetrahydrocannabinol*) sind in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe aufzunehmen und, falls diese Empfehlung angenommen wird, aus Anhang II des Übereinkommens über psychotrope Stoffe zu streichen.
3. Vorbehaltlich der Annahme der Empfehlung durch die Suchtstoffkommission, Dronabinol und seine Stereoisomere (*Delta-9-Tetrahydrocannabinol*) in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe aufzunehmen, ist Tetrahydrocannabinol (Isomere von *Delta-9-Tetrahydrocannabinol*) in Anhang I des Übereinkommens aufzunehmen und, falls diese Empfehlung angenommen wird, aus Anhang I des Übereinkommens über psychotrope Stoffe zu streichen.
4. Der Begriff ‚Extrakte und Tinkturen‘ ist aus Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe zu streichen.
5. Die Fußnote mit dem Wortlaut ‚Zubereitungen, die überwiegend Cannabidiol und nicht mehr als 0,2 % *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* enthalten, unterliegen nicht der internationalen Kontrolle.‘ ist nicht in den Eintrag für Cannabis und Cannabisharz in Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe aufzunehmen.
6. Zubereitungen, die entweder durch chemische Synthese oder als Cannabis-Zubereitung hergestellt werden und die mit einer oder mehreren anderen Zutaten in einer Form als pharmazeutische Zubereitungen zusammengesetzt sind, dass *Delta-9-Tetrahydrocannabinol* (Dronabinol) nicht durch leicht zugängliche Mittel oder in einer Menge, die eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellen würde, wiedergewonnen werden kann, sind nicht in Anhang III des Übereinkommens über Suchtstoffe aufzunehmen.

Um die Kohärenz der Erfassung zu gewährleisten und das Risiko zu vermeiden, dass ein Stoff sowohl in einen Anhang des Übereinkommens über Suchtstoffe als auch des Übereinkommens über psychotrope Stoffe aufgenommen werden könnte, können die Mitgliedstaaten, die Mitglieder der Suchtstoffkommission sind, ein gemeinsames Votum über die betreffenden Empfehlungen akzeptieren.“

3. *Verfahrensordnung des Gerichtshofs*

- 19 Art. 160 („Anträge auf Aussetzung oder einstweilige Anordnungen“) Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs bestimmt:

„Anträge auf Aussetzung der Vollziehung von Handlungen eines Organs im Sinne der Artikel 278 AEUV und 157 EAGV sind nur zulässig, wenn der Antragsteller die betreffende Handlung durch Klage beim Gerichtshof angefochten hat.“

II. Sachverhalt

- 20 Am 24. Januar 2019 legte die WHO sechs Empfehlungen mit den Nummern 5.1 bis 5.6 (im Folgenden: WHO-Empfehlungen) zur Änderung der Einstufung von Cannabis und Cannabis-verwandten Stoffen nach dem Übereinkommen über Suchtstoffe und dem Übereinkommen über psychotrope Stoffe (im Folgenden zusammen: die beiden in Rede stehende Übereinkommen) vor.

- 21 Den beiden in Rede stehenden Übereinkommen sind jeweils vier von I bis IV nummerierte Anhänge mit Listen von Suchtstoffen oder Suchtstoffe enthaltenden Zubereitungen bzw. psychotropen Stoffen beigefügt.
- 22 Das Ziel der WHO-Empfehlungen bestand darin, zum einen sicherzustellen, dass die betreffenden Stoffe nach dem gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen und medizinischen Erkenntnisse den von den beiden in Rede stehenden Übereinkommen vorgesehenen relevantesten internationalen Kontrollen unterliegen, und zum anderen, die Verfügbarkeit, Erforschung und Entwicklung von Zubereitungen aus Cannabis-verwandten Stoffen zu medizinischen Zwecken sicherzustellen.
- 23 Diese Empfehlungen wurden auf der vierten und fünften Zwischentagung der Suchtstoffkommission, die am 24. Juni bzw. 23. September 2019 stattfanden, erörtert. Diese Kommission, deren Aufgaben und Befugnisse u. a. in den beiden in Rede stehenden Übereinkommen definiert werden, ist dafür zuständig, die Anhänge dieser beiden Übereinkommen auf der Grundlage der WHO-Empfehlungen zu ändern, wobei die WHO gemäß den Empfehlungen ihres Sachverständigenausschusses für Drogenabhängigkeit handelt.
- 24 Die Suchtstoffkommission besteht aus 53 Staaten, die Mitglieder der Vereinten Nationen sind und vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen ausgewählt werden. Im Dezember 2020 waren zwölf Mitgliedstaaten der Union, darunter Ungarn, stimmberechtigte Mitglieder dieser Kommission, wobei alle Mitgliedstaaten der Union Vertragsparteien der beiden in Rede stehenden Übereinkommen sind. Die Union selbst hat in der Suchtstoffkommission Beobachterstatus.
- 25 Während der in Rn. 23 des vorliegenden Urteils genannten Tagungen wurden die Auswirkungen der WHO-Empfehlungen vom INCB und vom Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) erläutert und bewertet.
- 26 Nachdem die Suchtstoffkommission im März 2020 beschlossen hatte, die Abstimmung über die WHO-Empfehlungen zu vertagen, führte sie im Zeitraum von Juni bis Oktober 2020 drei themenbezogene Erörterungen durch, auf die am 8. Oktober 2020 eine Zwischentagung folgte, die allen Interessenträgern offenstand und bei der die Ergebnisse der vorherigen Diskussionen zusammengefasst wurden.
- 27 Die Abstimmung über diese Empfehlungen wurde auf die Tagesordnung der neu anberaumten 63. Tagung der Suchtstoffkommission vom 2. bis 4. Dezember 2020 gesetzt.
- 28 Im Hinblick darauf erörterten die Vertreter der Mitgliedstaaten mehrfach die WHO-Empfehlungen in der Horizontalen Gruppe „Drogen“ des Rates. Die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA), die mittlerweile durch die Drogenagentur der Europäischen Union (EUDA) ersetzt wurde, bewertete ebenfalls die Auswirkung dieser Empfehlungen.
- 29 Die Kommission nahm am 16. Oktober 2020 einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den im Namen der Europäischen Union auf der neu anberaumten 63. ordentlichen Tagung der Suchtstoffkommission über die Aufnahme von Stoffen in die Anhänge des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 geänderten Fassung und des Übereinkommens von 1971 über psychotrope Stoffe zu vertretenden Standpunkt (COM[2020] 659 final/2) an.

- 30 Die Horizontale Gruppe „Drogen“ des Rates prüfte diesen Vorschlag, über den der Rat am 23. November 2020 im schriftlichen Verfahren abstimmte. Der Rat erließ den Beschluss 2021/3 gemäß Art. 218 Abs. 9 Unterabs. 1 AEUV mit qualifizierter Mehrheit. Ungarn stimmte dabei gegen diesen Vorschlag, und die Republik Bulgarien enthielt sich. Dieser Beschluss ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.
- 31 Nach den Art. 1 und 2 des Beschlusses 2021/3 sollten die zwölf Mitgliedstaaten, die Mitglieder der Suchtstoffkommission waren, gemeinsam im Interesse der Union handelnd auf der neu anberaumten 63. Tagung der Suchtstoffkommission den Standpunkt im Anhang dieses Beschlusses vertreten. Die Nrn. 1 bis 6 des Anhangs dieses Beschlusses entsprechen den WHO-Empfehlungen.
- 32 Am 2. Dezember 2020 fand in der Suchtstoffkommission eine Abstimmung über die WHO-Empfehlungen statt. Die Empfehlungen 5.2 bis 5.6 der WHO wurden abgelehnt. Die Empfehlung 5.1 der WHO (im Folgenden: Empfehlung 5.1) wurde hingegen mit der mindestens erforderlichen Mehrheit (27 Stimmen dafür, 25 Stimmen dagegen, eine Enthaltung) angenommen. Sie zielte darauf ab, Cannabis und Cannabisharz aus Anhang IV des Übereinkommens über Suchtstoffe, der die Liste der gefährlichsten Stoffe ohne medizinische Verwendung enthält, zu streichen. Die Empfehlung 5.4 der WHO (im Folgenden: Empfehlung 5.4) zielte darauf ab, die Begriffe „Extrakte und Tinkturen“ aus Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe zu streichen.
- 33 Ungarn stimmte gegen die Empfehlungen 5.1 und 5.4. Darüber hinaus erklärte Ungarn in der Suchtstoffkommission, dass die Annahme der WHO-Empfehlungen die bereits zunehmende Nutzung von Cannabis erhöhe und eine nicht gerechtfertigte Einmischung in die nationalen Politiken bedeuten würde.

III. Vorverfahren

- 34 Da die Kommission der Auffassung war, dass die Abstimmung von Ungarn und der Standpunkt, den Ungarn in der Suchtstoffkommission eingenommen habe, ein Verstoß gegen seine Verpflichtungen aus dem Beschluss 2021/3, aber auch aus Art. 3 Abs. 2 AEUV und dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit im Sinne von Art. 4 Abs. 3 EUV darstellten, sandte sie am 18. Februar 2021 ein Aufforderungsschreiben an Ungarn.
- 35 In seiner Antwort vom 19. April 2021 wies Ungarn darauf hin, dass es bereits im Verfahren zum Erlass des Beschlusses 2021/3 Vorbehalte gegen die WHO-Empfehlungen geäußert habe, weshalb es gegen diesen Beschluss gestimmt habe. Die Empfehlung 5.1 habe der Öffentlichkeit die falsche Botschaft vermittelt, dass die sozialen Gefahren von Cannabis und die Gefahren von Cannabis für die öffentliche Gesundheit überbewertet seien, was eine negative Auswirkung auf die bereits steigende Tendenz des Cannabiskonsums habe.
- 36 Die Empfehlung 5.4 habe das Niveau der internationalen Kontrollen von Cannabisextrakten und -lösungen, die kein Tetrahydrocannabinol (im Folgenden: THC) enthielten, trotz der mit ihrem Konsum verbundenen sozialen Gefahren und Gefahren für die öffentliche Gesundheit gesenkt.
- 37 Die Absicht Ungarns sei gewesen, mit dem Widerstand gegen diese Empfehlung das Niveau der internationalen Kontrolle für Cannabisextrakte und Lösungen, die kein THC enthielten, unverändert zu lassen. Die WHO und ihre Partnerorganisationen hätten keine schlüssigen

wissenschaftlichen Beweise dafür vorgelegt, dass Cannabis weniger gesundheitsschädlich sei als bisher angenommen. Diese Extrakte und Lösungen, die kein THC enthielten, könnten andere Stoffe mit psychotropen Wirkungen enthalten oder als Ausgangsstoffe verwendet werden. Ferner würden die WHO-Empfehlungen die medizinische Verwendung von Cannabis nicht unterstützen. Ihr Ziel bestehe vielmehr in der Forschung zu einer solchen Nutzung; mit diesen Empfehlungen lasse sich dieses Ziel aber nicht erreichen.

- 38 Da die Kommission vom Vorbringen Ungarns nicht überzeugt war, erließ sie am 12. November 2021 eine mit Gründen versehene Stellungnahme. Darin wurde erstens festgestellt, dass die Gründe, aus denen Ungarn dem vom Rat festgelegten Standpunkt nicht gefolgt sei, angesichts der zwingenden Natur des Beschlusses 2021/3 nicht maßgeblich seien. Zweitens machte die Kommission geltend, dass Ungarn gegen Art. 3 Abs. 2 AEUV verstoßen habe, da das Handeln dieses Mitgliedstaats einen Bereich betroffen habe, in dem die Union über eine ausschließliche Außenkompetenz verfüge. Drittens habe Ungarn gegen die in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerte Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit verstoßen, zumal das unerwartete Vorgehen dieses Mitgliedstaats die Position der Union in der Suchtstoffkommission noch weiter geschwächt habe. In diesem Zusammenhang brachte die Kommission ihre Besorgnis hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit zum Ausdruck, dass sich Ungarn zukünftig unter vergleichbaren Umständen ähnlich verhalte.
- 39 Ungarn antwortete am 11. Januar 2022 auf die mit Gründen versehene Stellungnahme und blieb bei seinem Standpunkt, den es im Hinblick auf gesundheitspolitische, aber auch sozialpolitische Erwägungen für begründet hielt. Unter Bezugnahme auf eine nationale Untersuchung brachte Ungarn seine Besorgnis in Bezug auf den zunehmenden Konsum von Cannabis zum Ausdruck und betonte sein Engagement, Drogensucht zu senken. Ungarn stellte außerdem den speziellen Charakter der vorliegenden Rechtssache fest und hob die Relevanz und die Bedeutung seiner Erläuterungen bezüglich der Abstimmung in der Suchtstoffkommission hervor. Ungarn trat deshalb der Vorstellung entgegen, es könne sich zukünftig unter vergleichbaren Umständen ähnlich verhalten.

IV. Verfahren vor dem Gerichtshof

- 40 Da die Kommission von den von Ungarn vorgebrachten Argumenten immer noch nicht überzeugt war, hat sie am 15. Februar 2023 beschlossen, beim Gerichtshof Klage auf Feststellung zu erheben, dass Ungarn dadurch gegen seine Pflichten aus dem Unionsrecht verstoßen hat, dass es erstens gegen den mit dem Beschluss 2021/3 festgelegten Standpunkt, zweitens gegen die ausschließliche Außenkompetenz der Union, wie sie in Art. 3 Abs. 2 AEUV definiert ist, und drittens gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit im Sinne von Art. 4 Abs. 3 EUV verstoßen hat. Die Kommission beantragt ferner, Ungarn die Kosten aufzuerlegen.
- 41 Ungarn beantragt,
- die Klage als unzulässig abzuweisen, da sie weder mit Art. 258 AEUV in Einklang steht noch mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit im Sinne von Art. 4 Abs. 3 EUV vereinbar ist;
 - hilfsweise, sie als unbegründet abzuweisen;
 - der Kommission in jedem Fall die Kosten aufzuerlegen.

V. Zur Klage

A. Zur Zulässigkeit

1. Vorbringen der Parteien

- 42 Ungarn erhebt gegen die vorliegende Klage eine Einrede der Unzulässigkeit. Weder im Aufforderungsschreiben noch in der mit Gründen versehenen Stellungnahme habe die Kommission nämlich das Verhalten näher dargelegt, das Ungarn hätte an den Tag legen sollen, um den ihm vorgeworfenen Verstoß abzustellen. Des Weiteren ermögliche keine Maßnahme Ungarn, der Pflicht nachzukommen, die ihm nach Ansicht der Kommission gemäß dem Unionsrecht obliege, da es auf der Hand liege, dass die von Ungarn abgegebene Stimme nicht mehr geändert werden könne. Aus den Urteilen vom 7. April 2011, Kommission/Portugal (C-20/09, EU:C:2011:214, Rn. 41), und vom 25. Oktober 2001, Deutschland/Kommission (C-276/99, EU:C:2001:576, Rn. 24), ergebe sich, dass der Zweck des Vertragsverletzungsverfahrens darin bestehe, eine Verhaltensänderung des Mitgliedstaats, gegen den vorgegangen werde, zu erwirken.
- 43 Die Kommission habe auch keine tatsächlichen und wahrnehmbaren Wirkungen des Verhaltens von Ungarn dargetan, die über den streitigen Entscheidungsprozess hinausgehen und die Einheit sowie die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union in Frage stellen würden.
- 44 Darüber hinaus beruhe das Vorbringen der Kommission, „es sei wahrscheinlich, dass sich Ungarn zukünftig unter vergleichbaren Umständen ähnlich verhalte“, auf einer bloßen Annahme. Das Verfahren, das ein Mitgliedstaat in einer konkreten Situation befolge, sei eng mit dieser und den betroffenen Interessen verbunden. Der Standpunkt eines Mitgliedstaats bei internationalen Verhandlungen könne daher nicht anhand der Art und Weise bestimmt werden, wie er zuvor in einem bestimmten Fall gehandelt habe. Es sei allerdings denkbar, dass der betreffende Mitgliedstaat, wenn er sich erneut zu einer besonderen Frage äußern müsse, dieselbe Entscheidung treffe, wenn dies zum Schutz eines wesentlichen Interesses dieses Mitgliedstaats erforderlich sei, den Vorgaben der Union hinsichtlich aller anderen Änderungen aber nachkomme.
- 45 Selbst unter der Annahme, dass das Verhalten Ungarns eine über den vorliegenden Fall hinausgehende Auswirkung auf die Einheit und die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union gehabt hätte, habe die Kommission zudem nicht dargetan, wie die von ihr gegen Ungarn erhobene Vertragsverletzungsklage dem abhelfen könnte.
- 46 Ferner habe Ungarn seinen Dissens vor dem Erlass des Beschlusses 2021/3 zum Ausdruck gebracht und keine andere Möglichkeit gehabt, gegen diesen vorzugehen, als durch Abweichung von dem im Anhang des Beschlusses 2021/3 wiedergegebenen Standpunkt auf der neu anberaumten 63. Tagung der Suchtstoffkommission.
- 47 Die Kommission beantragt die Zurückweisung der von Ungarn erhobenen Einrede der Unzulässigkeit und beruft sich dabei hauptsächlich auf das Urteil vom 27. März 2019, Kommission/Deutschland (C-620/16, EU:C:2019:256, Rn. 45 bis 52 und 57).

48 Die Kommission fügt hinzu, dass sie die Behauptung Ungarns, es könnten aus dem Verhalten, das es bei der Abstimmung in der Suchtstoffkommission an den Tag gelegt habe, keine Rückschlüsse auf die zukünftig von ihm eingenommene Haltung gezogen werden, für sehr bedenklich halte. Ungarn räume damit ein, dass es nicht unbedingt die Absicht habe, sich zukünftig dem Standpunkt der Union, wie er in den Beschlüssen des Rates festgelegt werde, anzupassen, sondern dass es vielmehr seinen Standpunkt von Fall zu Fall festlege. Ungarn könne daher nicht mit Erfolg geltend machen, dass sein Verhalten aus Sicht des Unionsrechts nicht tadelnswert sei oder keine Folgen für die Union habe.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

49 Die von Ungarn erhobene Einrede der Unzulässigkeit beruht im Wesentlichen auf vier Argumenten, die nacheinander zu prüfen sind.

50 Erstens wirft Ungarn der Kommission vor, das Verhalten nicht genauer bestimmt zu haben, das es an den Tag legen sollte, um die ihm vorgeworfene Vertragsverletzung zu beenden.

51 Die Kommission ist jedoch nicht verpflichtet, in der mit Gründen versehenen Stellungnahme die zur Abstellung eines rechtswidrigen Verhaltens zu ergreifenden Maßnahmen anzugeben (Urteile vom 11. Juli 1991, Kommission/Portugal, C-247/89, EU:C:1991:305, Rn. 22, und vom 26. März 2009, Kommission/Griechenland, C-559/07, EU:C:2009:198, Rn. 23).

52 Mit der nach Art. 258 AEUV erhobenen Klage soll nämlich die Feststellung erwirkt werden, dass ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aus dem Unionsrecht verletzt hat. Eine solche Feststellung verpflichtet den Mitgliedstaat schon dem Wortlaut von Art. 260 Abs. 1 AEUV nach, die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergeben. Ebenso wenig wie die Kommission kann der Gerichtshof folglich dem Mitgliedstaat aufgeben, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen (Urteile vom 14. April 2005, Kommission/Deutschland, C-104/02, EU:C:2005:219, Rn. 49, und vom 5. Oktober 2006, Kommission/Deutschland, C-105/02, EU:C:2006:637, Rn. 44), so dass die Kommission im Hauptverfahren nicht beantragen kann, gegenüber dem beklagten Mitgliedstaat eine Anordnung zu erlassen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 2. Oktober 2008, Kommission/Griechenland, C-36/08, EU:C:2008:536, Rn. 9, und vom 2. April 2020, Kommission/Polen, Ungarn und Tschechische Republik [Vorübergehender Umsiedlungsmechanismus für internationalen Schutz beantragende Personen], C-715/17, C-718/17 und C-719/17, EU:C:2020:257, Rn. 56).

53 In dem mit den Verträgen geschaffenen Rechtsschutzsystem kann die Kommission allerdings im Rahmen eines Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes nach Art. 279 AEUV den Erlass vorläufiger Maßnahmen wie einer Anordnung zum Schutz der von den Unionsvorschriften, deren Verletzung geltend gemacht wird, geschützten Interessen beantragen (vgl. in diesem Sinne Beschlüsse vom 29. Juni 1994, Kommission/Griechenland, C-120/94 R, EU:C:1994:275, Rn. 42 und 98, sowie vom 20. November 2017, Kommission/Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, Rn. 96, und Beschluss des Vizepräsidenten des Gerichtshofs vom 14. Juli 2021, Kommission/Polen, C-204/21 R, EU:C:2021:593, Rn. 54).

54 Die vorliegende Klage ist daher zulässig, da die Kommission mit ihr lediglich beantragt, einen objektiven Verstoß gegen das Unionsrecht gegenüber Ungarn festzustellen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 1. März 1983, Kommission/Belgien, 301/81, EU:C:1983:51, Rn. 8, sowie vom

2. April 2020, Kommission/Polen, Ungarn und Tschechische Republik [Vorübergehender Umsiedlungsmechanismus für internationalen Schutz beantragende Personen], C-715/17, C-718/17 und C-719/17, EU:C:2020:257, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 55 Zweitens macht Ungarn geltend, dass es jedenfalls die Vertragsverletzung, die Gegenstand der Klage sei, nicht mehr abstellen könne und dass die Kommission keine tatsächlichen und wahrnehmbaren Wirkungen des Verhaltens von Ungarn dargetan habe, die über den betreffenden Entscheidungsfindungsprozess hinausreichen würden. Außerdem habe das ihm vorgeworfene Verhalten keine Auswirkung auf die Einheit und die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union gehabt.
- 56 Zum einen kann ein Mitgliedstaat, der durch sein Verhalten die Verwirklichung des Ziels eines gemäß Art. 218 Abs. 9 AEUV erlassenen Beschlusses gefährdet, aber nicht deshalb einem Vertragsverletzungsverfahren entgehen, weil alle Wirkungen dieser Vertragsverletzung bereits entfallen sind. Andernfalls könnte die Kommission im Rahmen der ihr in Art. 258 AEUV eingeräumten Befugnisse nicht Klage gegen den betreffenden Mitgliedstaat vor dem Gerichtshof erheben, um eine solche Vertragsverletzung feststellen zu lassen und die ihr in Art. 17 EUV übertragene Aufgabe als Hüterin der Verträge vollständig zu erfüllen. Was den Umstand angeht, wonach es nicht mehr möglich sei, der behaupteten Schädigung der Reputation und Glaubwürdigkeit der Union abzuhelpen, kann dieser jedenfalls nicht zur Unzulässigkeit der vorliegenden Klage führen. Es kann nämlich nicht hingenommen werden, dass sich ein Mitgliedstaat auf eine von ihm geschaffene Tatsache beruft, um sich einer Vertragsverletzungsklage vor dem Gerichtshof zu entziehen (Urteil vom 27. März 2019, Kommission/Deutschland, C-620/16, EU:C:2019:256, Rn. 48, 49 und 57).
- 57 Darüber hinaus wäre die Feststellung der Unzulässigkeit einer Vertragsverletzungsklage gegen einen Mitgliedstaat wegen des Verstoßes gegen einen gemäß Art. 218 Abs. 9 AEUV erlassenen Beschluss sowohl dem verbindlichen Charakter dieser Beschlüsse gemäß Art. 288 Abs. 4 AEUV als auch allgemein der Achtung der Werte, auf die sich die Union gemäß Art. 2 EUV gründet und zu denen insbesondere die Rechtsstaatlichkeit gehört, abträglich. Gegebenenfalls könnte sich ein Mitgliedstaat, nachdem er an den Verhandlungen und der Abstimmung im Rat über einen Beschluss zur Festlegung eines Standpunkts der Union teilgenommen hat, von diesem Beschluss nach seinem Erlass in der Gewissheit lösen, dass die Kommission gegen eine solche Vertragsverletzung keine Klage gemäß Art. 258 AEUV vor dem Gerichtshof erheben könnte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. März 2019, Kommission/Deutschland, C-620/16, EU:C:2019:256, Rn. 50 und 51).
- 58 Zum anderen können sämtliche Wirkungen des streitigen Verhaltens Ungarns auf der Tagung der Suchstoffkommission nicht so betrachtet werden, als ob sie am Ende dieser Tagung entfallen wären. Sie manifestieren sich nämlich auf der Ebene der Einheit und der Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union in diesem internationalen Gremium. Diese Wirkungen gehen somit über den betreffenden konkreten Entscheidungsprozess hinaus, obwohl ein auf der Grundlage von Art. 218 Abs. 9 AEUV erlassener Beschluss gerade den Zweck hat, diese Interessen zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. März 2019, Kommission/Deutschland, C-620/16, EU:C:2019:256, Rn. 46, 47 und 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 59 Drittens trägt Ungarn vor, dass die Kommission auch keine Gefahr der Wiederholung einer solchen Vertragsverletzung dargetan habe.

- 60 Hierzu genügt die Feststellung, dass die Gefahr der Wiederholung einer Vertragsverletzung keine Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Vertragsverletzungsklage ist.
- 61 Viertens weist Ungarn darauf hin, dass es seinen Dissens vor dem Erlass des Beschlusses 2021/3 zum Ausdruck gebracht habe. Hierzu trägt Ungarn vor, dass es keine andere Möglichkeit gehabt habe, gegen diesen Beschluss vorzugehen, als seinen eigenen Standpunkt auf der neu anberaumten 63. Tagung der Suchtstoffkommission anstelle des in diesem Beschluss festgelegten zu vertreten.
- 62 Dieses Vorbringen gehört allerdings zur Prüfung der vorliegenden Klage in der Sache und kann daher kein Hindernis für die Zulässigkeit der Klage darstellen.
- 63 Nach alledem ist die Klage der Kommission für zulässig zu erklären.

B. Zur Begründetheit

- 64 Zur Stützung ihrer Klage macht die Kommission drei Rügen geltend: erstens einen Verstoß gegen den mit dem Beschluss 2021/3 festgelegten Standpunkt der Union, zweitens einen Verstoß gegen die ausschließliche Außenkompetenz der Union, wie sie in Art. 3 Abs. 2 AEUV verankert sei, und drittens einen Verstoß gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit im Sinne von Art. 4 Abs. 3 EUV.
- 65 Der Gerichtshof hält es für zweckmäßig, mit der Prüfung der zweiten Rüge der Kommission zu beginnen.

1. Zur zweiten Rüge: Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 AEUV

a) Vorbringen der Parteien

- 66 In ihrer Klageschrift trägt die Kommission vor, dass Ungarn dadurch, dass es den Beschluss 2021/3 nicht beachtet habe, gegen die ausschließliche Außenkompetenz der Union, wie sie in Art. 3 Abs. 2 AEUV vorgesehen sei, verstoßen habe. Die Änderungen der Anhänge der beiden in Rede stehenden Übereinkommen hätten nämlich unmittelbare Auswirkungen auf den Anwendungsbereich der Unionsvorschriften im Bereich der Drogenkontrolle. Es sei unerheblich, ob diese Änderungen Stoffe betrafen, die bereits in der gesamten Union einer Kontrolle unterlägen, oder ob mit ihnen ihre erstmalige Einstufung erfolge.
- 67 Da die Union nicht Vertragspartei dieser beiden Übereinkommen sei, seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihren Standpunkt in den internationalen Gremien, die geschaffen worden seien, um diesen Übereinkommen volle Wirksamkeit zu verleihen, entsprechend dem vom Rat in einem gemäß Art. 218 Abs. 9 AEUV erlassenen Beschluss wie dem Beschluss 2021/3 zu vertreten.
- 68 In seiner Klagebeantwortung tritt Ungarn der Auslegung der Kommission entgegen, wonach die Änderung der Anhänge der beiden in Rede stehenden Übereinkommen unter eine ausschließliche Zuständigkeit der Union falle. Aus Art. 1 Nr. 1 Buchst. a des Rahmenbeschlusses 2004/757 gehe nämlich hervor, dass die Streichung eines Stoffs aus Anhang IV dieser beiden

Übereinkommen keine Auswirkung auf den Anwendungsbereich dieses Rahmenbeschlusses habe, wenn der fragliche Stoff weiterhin in einem anderen Anhang dieser Übereinkommen aufgeführt sei.

- 69 Daher habe die Änderung der Anhänge dieser beiden Übereinkommen gemäß den Empfehlungen 5.1 und 5.4 keine Auswirkung auf die Unionsvorschriften und auch nicht auf deren Anwendungsbereich. Mit keiner dieser beiden Empfehlungen werde der Begriff „Droge“ im Sinne von Art. 1 Nr. 1 dieses Rahmenbeschlusses geändert.
- 70 Insbesondere habe die Empfehlung 5.4 zu keiner Änderung in der Sache geführt, da die vorgeschlagene Streichung der Wendung „Extrakte und Tinkturen“ Stoffe betreffe, die nicht unter den Begriff „Droge“ im Sinne des Rahmenbeschlusses 2004/757 fielen. Insoweit habe der Gerichtshof im Urteil vom 19. November 2020, B S und C A (Vermarktung von Cannabidiol [CBD]) (C-663/18, EU:C:2020:938, Rn. 75), entschieden, dass es, da Cannabidiol (CBD) keinen psychoaktiven Wirkstoff enthalte, dem Ziel und dem Grundgedanken des Übereinkommens über Suchtstoffe widersprechen würde, CBD als Cannabisextrakt in die Definition der „Suchtstoffe“ im Sinne dieses Übereinkommens einzubeziehen.
- 71 Zudem gehe aus den Erwägungsgründen 11 und 22 des Beschlusses 2021/3 hervor, dass es für den Unionsgesetzgeber eindeutig gewesen sei, dass die Empfehlung 5.4 keine Auswirkung auf die Kontroll- oder Berichterstattungspflichten der Mitgliedstaaten haben werde.
- 72 Die Erwägungsgründe 5 und 7 dieses Beschlusses bestätigten, dass die internationale Aufnahme bestimmter Stoffe in die Anhänge der beiden in Rede stehenden Übereinkommen und die Beschlüsse über diese Aufnahme in die Zuständigkeit der Union fielen, was auf den möglichen Fall verweise, dass ein neuer Stoff in die Liste einer dieser Anhänge aufgenommen werde. Eine Änderung, die darin bestehe, in diese Anhänge einen Stoff aufzunehmen, der – wie Cannabis – bereits kontrolliert werde, führe infolgedessen nicht zu einer Änderung des Anwendungsbereichs des Rahmenbeschlusses 2004/757.
- 73 Die Tatsache, dass die Kommission nicht rechtlich hinreichend dargetan habe, dass die Änderung der beiden in Rede stehenden Übereinkommen die Tragweite von Unionsvorschriften verändere, beeinträchtige die Rechtmäßigkeit des Beschlusses 2021/3 und nehme der zweiten Rüge ihre Relevanz.
- 74 In ihrer Erwiderung stellt die Kommission klar, dass der Rat einen Beschluss auf der Grundlage von Art. 218 Abs. 9 AEUV im Rahmen sowohl der ausschließlichen Zuständigkeit der Union als auch der geteilten Zuständigkeit erlassen könne. Das Argument, die Union habe keine ausschließliche Zuständigkeit für den Erlass des Beschlusses 2021/3, gehe daher ins Leere.
- 75 Hilfsweise fügt die Kommission hinzu, dass es für die Feststellung der ausschließlichen Außenkompetenz der Union nach Art. 3 Abs. 2 AEUV nicht erforderlich sei, sicher zu sein, dass gemeinsame Regeln durch von den Mitgliedstaaten eingegangene völkerrechtliche Verpflichtungen beeinträchtigt oder verändert würden, da eine bloße Gefahr der Beeinträchtigung oder Änderung ausreiche. Ebenso könnten völkerrechtliche Verpflichtungen die Tragweite der Unionsregeln u. a. dann beeinträchtigen oder verändern, wenn die Verpflichtungen einen Bereich beträfen, der bereits weitgehend von solchen Regeln erfasst sei, wie der Gerichtshof in seinem Gutachten 2/91 (Übereinkommen Nr. 170 der IAO) vom 19. März 1993 (EU:C:1993:106, Rn. 25 und 26) festgestellt habe.

- 76 Gemäß dem Urteil vom 4. September 2014, Kommission/Rat (C-114/12, EU:C:2014:2151, Rn. 74), müsse das Bestehen einer ausschließlichen Zuständigkeit der Union auf eine umfassende und konkrete Analyse des Verhältnisses zwischen der geplanten internationalen Übereinkunft und dem geltenden Unionsrecht gestützt werden.
- 77 Im vorliegenden Fall fielen gemäß Art. 1 Nr. 1 des Rahmenbeschlusses 2004/757 in dessen sachlichen Anwendungsbereich u. a. die Stoffe, die als „Drogen“ bezeichnet und von den beiden in Rede stehenden Übereinkommen erfasst würden.
- 78 Zudem macht Ungarn nach Ansicht der Kommission zu Unrecht geltend, dass nur die Aufnahme bestimmter Stoffe in die Anhänge der beiden in Rede stehenden Übereinkommen und die darauf bezogenen Beschlüsse in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fielen. Aus den Erwägungsgründen 5, 7 und 32 des Beschlusses 2021/3 ergebe sich vielmehr die gegenteilige Schlussfolgerung.
- 79 Was konkret die Empfehlung 5.1 betrifft, weist die Kommission darauf hin, dass nach Art. 3 Abs. 5 des Übereinkommens über Suchtstoffe ein in Anhang I dieses Übereinkommens aufgeführter Suchtstoff in Anhang IV dieses Übereinkommens aufgenommen werden könne, wenn er besonders geeignet sei, missbraucht zu werden und schädliche Wirkungen hervorzurufen, und dass diese Gefahr nicht durch erhebliche therapeutische Vorzüge aufgewogen werde, die anderen, in Anhang IV nicht aufgeführten Stoffen fehlten. Aus den Erwägungsgründen 9 und 12 des Beschlusses 2021/3 ergebe sich indes, dass es nunmehr wissenschaftlich erwiesen sei, dass Cannabis und Cannabisharz keine ähnlich schädlichen Auswirkungen hätten wie andere Stoffe in Anhang IV des Übereinkommens über Suchtstoffe wie z.B. Heroin. Daher sei empfohlen worden, sie aus Anhang IV zu streichen, sie aber in Anhang I dieses Übereinkommens zu belassen.
- 80 Die Streichung von Cannabis und Cannabisharz aus Anhang IV des Übereinkommens über Suchtstoffe beeinträchtige und verändere jedoch die Vorschriften des Rahmenbeschlusses 2004/757, was die Strafen anbelange, da diese Stoffe nicht mehr als gesundheitsschädlichste Drogen angesehen werden könnten, für die die in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b dieses Rahmenbeschlusses vorgesehenen Strafen und nicht die in Art. 4 Abs. 1 dieses Rahmenbeschlusses genannten gälten.
- 81 Zur Empfehlung 5.4 bemerkt die Kommission, dass CBD nur ein Pflanzenextrakt unter vielen sei, so dass aus dem Urteil vom 19. November 2020, B S und C A (Vermarktung von Cannabidiol [CBD]) (C-663/18, EU:C:2020:938), nicht die geringste Schlussfolgerung in Bezug auf andere Extrakte und Tinkturen oder ihren THC-Gehalt gezogen werden könne. Diese Stoffe seien von Fall zu Fall zu prüfen und einzustufen. Im Übrigen habe Ungarn in seiner Antwort auf das Aufforderungsschreiben der Kommission zutreffend hervorgehoben, dass Extrakte und Tinkturen auch andere psychotrope Stoffe als THC enthalten könnten und infolgedessen unter beide in Rede stehende Übereinkommen trotz ihrer Streichung aus deren Anhang I fielen.
- 82 Des Weiteren heiße es im 21. Erwägungsgrund des Beschlusses 2021/3, dass der Begriff „Zubereitung“ im Übereinkommen über Suchtstoffe alle Produkte erfassen könne, die Cannabisextrakte oder -tinkturen enthielten. Daher ändere die Streichung dieser Stoffe aus Anhang I dieses Übereinkommens nicht das Niveau ihrer internationalen Kontrolle, da jede feste oder flüssige Mischung, die Cannabis oder Cannabisharz enthalte, und damit jede Zubereitung auf der Grundlage von Cannabis, unter dieses Übereinkommen falle.

- 83 In seiner Gegenerwiderung ist Ungarn der Ansicht, dass fraglich sei, ob die Änderung der Anhänge der beiden in Rede stehenden Übereinkommen gemäß den WHO-Empfehlungen tatsächlich in die ausschließliche Außenkompetenz der Union falle, und damit, ob der Beschluss 2021/3 rechtmäßig sei.
- 84 In diesem Beschluss werde als Rechtsgrundlage Art. 83 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 218 Abs. 9 AEUV genannt. Lege man Art. 83 Abs. 1 AEUV im Licht von Art. 218 Abs. 9 AEUV aus, verleihe Art. 83 Abs. 1 AEUV der Union keine Zuständigkeit für den Abschluss einer internationalen Übereinkunft. Aus dem fünften Erwägungsgrund dieses Beschlusses, aber auch aus seinem 32. Erwägungsgrund, ergebe sich eindeutig, dass der Gesichtspunkt, der die ausschließliche Außenkompetenz der Union begründen solle, die Tatsache sei, dass die Änderung der Anhänge der beiden in Rede stehenden Übereinkommen unmittelbare Auswirkungen auf den Anwendungsbereich des Unionsrechts im Bereich der Drogenkontrolle habe.
- 85 Diese in Art. 3 Abs. 2 AEUV aufgestellte Voraussetzung sei jedoch nicht erfüllt.
- 86 Die hierzu von der Kommission in ihrer Erwiderung gemachten Ausführungen, wie sie in den Rn. 75 bis 82 des vorliegenden Urteils zusammengefasst worden sind, hätten nicht in ihrer Klageschrift gestanden. Sie stellten somit ein neues Argument dar, das als solches für unzulässig erklärt werden müsse.
- 87 Des Weiteren bestreite die Kommission nicht, dass die Definition des Begriffs „Droge“ im Rahmenbeschluss 2004/757 infolge der Änderung der Anhänge der beiden in Rede stehenden Übereinkommen unverändert bleibe. Sie mache nunmehr vielmehr geltend, dass jede Änderung dieser Anhänge für die anderen Bestimmungen dieses Rahmenbeschlusses von Bedeutung sei. Die Kommission führe so mehrfach Art. 4 des Rahmenbeschlusses an, obwohl sie sich bisher nicht auf ihn berufen habe.
- 88 Ebenso tritt Ungarn der Auslegung der Kommission entgegen, wonach die Streichung von Cannabisextrakten und -tinkturen aus Anhang I des Übereinkommens über Suchtstoffe nicht bedeute, dass diese Stoffe aus dem Anwendungsbereich dieses Übereinkommens herausfielen.
- 89 Ferner brauche der Gerichtshof nicht zu prüfen, ob die Außenkompetenz der Union damit gerechtfertigt werden könne, dass eine Änderung der Anhänge der beiden in Rede stehenden Übereinkommen die Anwendung gemeinsamer Regeln der Union verändern könne. Wenn nämlich sowohl die Unionsbestimmungen, deren Anwendung ein internationales Übereinkommen angeblich ändere, als auch das internationale Übereinkommen selbst Mindestvorschriften vorsähen, könne nicht geltend gemacht werden, dass die völkerrechtlichen Vorschriften die volle Anwendung des Unionsrechts verhinderten, wie sich aus dem Gutachten 2/91 (Übereinkommen Nr. 170 der IAO) vom 19. März 1993 (EU:C:1993:106, Rn. 18) ergebe.
- 90 Sowohl die Überschrift des Rahmenbeschlusses 2004/757, in der die „Festlegung von Mindestvorschriften“ genannt werde, als auch sein dritter Erwägungsgrund zeigten eindeutig, dass sein Zweck der Erlass solcher Vorschriften sei.
- 91 Folglich könne die Union keinesfalls über eine ausschließliche Außenkompetenz verfügen, was die Änderung der Anhänge der beiden in Rede stehenden Übereinkommen betreffe.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

- 92 Zunächst ist die Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen, die von Ungarn gegen bestimmte Argumente der Kommission zum Bestehen einer ausschließlichen Zuständigkeit der Union für die Festlegung des im Namen der Union bei Verhandlungen in einem internationalen Gremium zu vertretenden Standpunkts erhoben wurde. Die Kommission musste das Bestehen einer solchen ausschließlichen Zuständigkeit der Union in ihrer Klageschrift nämlich nicht dartun, da ihre Argumentation auf der Prämisse beruhte, dass der Beschluss 2021/3 gültig sei und das Bestehen dieser ausschließlichen Zuständigkeit der Union belege. Die Kommission hat daher in ihrer Erwiderung lediglich klargestellt, dass aus ihrer Sicht die dritte in Art. 3 Abs. 2 AEUV vorgesehene Variante im vorliegenden Fall anwendbar sei.
- 93 In der Sache ist zwischen den Parteien streitig, wie der Begriff „Änderung“ des Anwendungsbereichs des Unionsrechts im Bereich der Drogenkontrolle zu verstehen ist. Ungarn schlägt vor, umfassend zu argumentieren, und macht geltend, dass es, solange der Umfang des Rahmenbeschlusses 2004/757 unverändert bleibe, keine Änderung der Unionsvorschriften geben könne. Demgegenüber ist die Kommission der Ansicht, dass der Anwendungsbereich des Unionsrechts dann beeinträchtigt werde, wenn die Einstufung eines Stoffes geändert werde. Eine solche Änderung wirke sich nämlich auf die Wahrnehmung der Gefährlichkeit eines Suchtstoffs und damit auf die Festlegung der anwendbaren strafrechtlichen Sanktionen aus.
- 94 Zunächst ist festzustellen, dass der Wortlaut von Art. 218 Abs. 9 AEUV nicht nach der Art der Außenkompetenz der Union unterscheidet (vgl. entsprechend Urteile vom 5. Dezember 2017, Deutschland/Rat, C-600/14, EU:C:2017:935, Rn. 49, und vom 2. September 2021, Kommission/Rat [Abkommen mit Armenien], C-180/20, EU:C:2021:658, Rn. 27). Es ist daher unerheblich, ob die Union über eine ausschließliche oder geteilte Zuständigkeit für den Erlass eines Beschlusses gemäß dieser Bestimmung verfügt. In einem wie im anderen Fall kann der Rat auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss erlassen „zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat“.
- 95 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Union nach der dritten in Art. 3 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Variante die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte hat, soweit dieser Abschluss gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte.
- 96 Diese Bestimmung ist auch anwendbar, wenn ein aufgrund einer solchen Übereinkunft geschaffenes Gremium Maßnahmen zu deren Durchführung zu erlassen hat (Urteil vom 20. November 2018, Kommission/Rat [Meeresschutzgebiet Antarktis], C-626/15 und C-659/16, EU:C:2018:925, Rn. 112). Zudem schließt die Tatsache, dass die Union nicht Mitglied eines internationalen Gremiums ist, nicht die Möglichkeit aus, dass die Außenkompetenz der Union insbesondere über die Mitgliedstaaten, die im Interesse der Union gemeinsam handeln, tatsächlich ausgeübt wird (vgl. in diesem Sinne Gutachten 2/91 [Übereinkommen Nr. 170 der IAO] vom 19. März 1993, EU:C:1993:106, Rn. 5, und Urteil vom 12. Februar 2009, Kommission/Griechenland, C-45/07, EU:C:2009:81, Rn. 31).
- 97 Es besteht dann eine zur Begründung einer ausschließlichen Außenkompetenz der Union geeignete Gefahr, dass durch völkerrechtliche Verpflichtungen gemeinsame Regeln der Union beeinträchtigt oder deren Tragweite verändert werden können, wenn diese Verpflichtungen in

den Anwendungsbereich der Regeln fallen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 31. März 1971, Kommission/Rat, 22/70, EU:C:1971:32, Rn. 30, und vom 4. September 2014, Kommission/Rat, C-114/12, EU:C:2014:2151, Rn. 68). Eine völlige Übereinstimmung zwischen dem von der völkerrechtlichen Übereinkunft erfassten Bereich und dem Bereich der Unionsregelung ist im Übrigen nicht erforderlich (Gutachten 1/03 [Neues Übereinkommen von Lugano] vom 7. Februar 2006, EU:C:2006:81, Rn. 126). Völkerrechtliche Verpflichtungen können die Tragweite von Unionsregeln insbesondere dann beeinträchtigen oder verändern, wenn die Verpflichtungen einen Bereich betreffen, der bereits weitgehend von solchen Regeln erfasst ist (Urteil vom 20. November 2018, Kommission/Rat [Meeresschutzgebiet Antarktis], C-626/15 und C-659/16, EU:C:2018:925, Rn. 113 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 98 Das Bestehen einer Gefahr einer Beeinträchtigung im Sinne von Art. 3 Abs. 2 AEUV kann festgestellt werden, wenn sich die betreffenden internationalen Verpflichtungen, mögen sie auch nicht zwangsläufig im Widerspruch zu den gemeinsamen Regeln der Union stehen, auf deren Sinn, Tragweite und Wirksamkeit auswirken können (vgl. in diesem Sinne Gutachten 1/13 [Beitritt von Drittstaaten zum Haager Übereinkommen] vom 14. Oktober 2014, EU:C:2014:2303, Rn. 85, Gutachten 2/15 [Freihandelsabkommen mit Singapur] vom 16. Mai 2017, EU:C:2017:376, und Urteil vom 20. November 2018, Kommission/Rat [Meeresschutzgebiet Antarktis], C-626/15 und C-659/16, EU:C:2018:925, Rn. 114).
- 99 Im vorliegenden Fall geht aus Art. 1 Nr. 1 Buchst. a und b des Rahmenbeschlusses 2004/757 hervor, dass der Begriff „Droge“ u. a. mit Verweis auf die beiden in Rede stehenden Übereinkommen definiert wird. Wie die Generalanwältin in Nr. 59 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, haben die Unionsorgane mit diesem Verweis zu erkennen gegeben, dass sie sicherstellen wollten, dass die Union ihr Handeln mit der internationalen Politik der Drogenkontrolle und somit mit diesen Übereinkommen in Einklang bringt.
- 100 Tatsächlich wird, wie es in den Erwägungsgründen 5 und 32 des Beschlusses 2021/3 heißt, jede Änderung der Anhänge dieser beiden Übereinkommen unmittelbar in die gemeinsamen Vorschriften der Union integriert, so dass eine solche Änderung unmittelbar den Inhalt des Rahmenbeschlusses 2004/757 beeinträchtigen wird.
- 101 Was insoweit erstens die Empfehlung 5.1 betrifft, zielte diese darauf ab, die Einstufung von Cannabis und Cannabis-verwandten Stoffen zu ändern, indem sie aus Anhang IV des Übereinkommens über Suchtstoffe gestrichen werden, der die schädlichsten Suchtstoffe auflistet, die „keinerlei bekannten Nutzen für die Behandlung des Menschen haben“, wie in den Kommentaren zum Einheits-Übereinkommen über Suchtstoffe von 1961 (Vereinte Nationen, 1975) bezüglich Art. 3 Abs. 3 Ziff. i und ii des Übereinkommens über Suchtstoffe erläutert wird (Nr. 7).
- 102 Aus Art. 4 des Rahmenbeschlusses 2004/757 ergibt sich zwar, dass die Mitgliedstaaten jedenfalls für die in dessen Art. 2 genannten Straftaten mit Freiheitsstrafen im Höchstmaß von mindestens einem bis drei Jahren vorsehen müssen, jedoch heißt es in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b dieses Rahmenbeschlusses, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen dafür treffen müssen, dass die in dessen Art. 2 Abs. 1 Buchst. a bis c genannten Straftaten mit Freiheitsstrafen im Höchstmaß von mindestens fünf bis zehn Jahren bedroht sind, wenn diese Straftaten die gesundheitsschädlichsten Drogen betreffen oder bei mehreren Personen zu schweren gesundheitlichen Schäden geführt haben.

- 103 Die Kommission trägt daher zutreffend vor, dass in Anbetracht der Definition des Begriffs „Droge“ im Rahmenbeschluss 2004/757 durch Verweis u. a. auf das Übereinkommen über Suchtstoffe die Streichung von Cannabis und Cannabis-verbundenen Stoffen aus Anhang IV dieses Übereinkommens zur Nichtanwendung der in Art. 4 Abs. 2 Buchst. b dieses Rahmenbeschlusses vorgesehenen Strafen führen konnte.
- 104 Daraus folgt, dass sich die Empfehlung 5.1 auf den Sinn und die Tragweite von Unionvorschriften auswirken konnte, was für die Feststellung ausreicht, dass die Festlegung eines Standpunkts zur Verabschiedung dieser Empfehlung auf der Grundlage der dritten in Art. 3 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Variante in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fiel.
- 105 Was zweitens die Empfehlung 5.4 betrifft, zielte diese darauf ab, die Wendung „Extrakte und Tinkturen“ aus Anhang I dieses Übereinkommens zu streichen. Im Wesentlichen handelte es sich darum, Cannabisextrakte und -tinkturen ohne psychoaktive Eigenschaften nicht mehr unter Suchtstoffen einzustufen und somit ihre Vermarktung zu gestatten, dabei aber wachsam zu bleiben gegenüber Cannabisextrakten und -tinkturen, die solche Eigenschaften besitzen. Damit bewirkte diese Empfehlung, diese „Extrakte und Tinkturen“ angesichts des Verweises in Art. 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2004/757 auf die beiden in Rede stehenden Übereinkommen aus dem Anwendungsbereich dieses Rahmenbeschlusses auszuschließen.
- 106 Wie die Generalanwältin in Nr. 63 ihrer Schlussanträge im Wesentlichen festgestellt hat, hätte ein solcher Ausschluss u. a. die Wirkung gehabt, die in Art. 4 Abs. 1 dieses Rahmenbeschlusses im Bereich strafrechtlicher Sanktionen, die von den Mitgliedstaaten für die in dessen Art. 2 genannten Straftaten verhängt werden müssen, vorgesehenen Anforderungen unanwendbar zu machen.
- 107 Daraus folgt, dass sich auch die Empfehlung 5.4 auf den Sinn und die Tragweite von Unionvorschriften auswirken konnte, was für die Feststellung ausreicht, dass die Festlegung eines Standpunkts zur Verabschiedung dieser Empfehlung auf der Grundlage der dritten in Art. 3 Abs. 2 AEUV vorgesehenen Variante in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fiel.
- 108 Da die Situation daher nicht mit der in den Rn. 18 und 21 des Gutachtens 2/91 (Übereinkommen Nr. 170 der IAO) vom 19. März 1993 (EU:C:1993:106) festgestellten vergleichbar ist, kann Ungarn kein Argument aus den Feststellungen des Gerichtshofs in diesem Gutachten herleiten, um der Auslegung entgegenzutreten, wonach die Union über eine ausschließliche Außenkompetenz für den Erlass des Beschlusses 2021/3 verfügt.
- 109 Entgegen dem Vorbringen Ungarns verfügte die Union über eine ausschließliche Zuständigkeit für die Verhandlungen über die Empfehlungen 5.1 und 5.4 in der Suchtstoffkommission und für die Festlegung eines Standpunkts zugunsten der Annahme dieser Empfehlungen in dieser Kommission. Der Rat hat somit zu Recht den Beschluss 2021/3 erlassen, um den im Namen der Union bei den Verhandlungen in der Suchtstoffkommission zu vertretenden Standpunkt festzulegen. Indem Ungarn diesen Beschluss nicht beachtet hat, hat es somit gegen die ausschließliche Zuständigkeit der Union verstoßen.
- 110 Die zweite Rüge der Kommission, mit der diese einen Verstoß Ungarns gegen Art. 3 Abs. 2 AEUV geltend macht, greift daher durch.

2. Zur ersten Rüge: Verstoß gegen die Art. 1 und 2 des Beschlusses 2021/3 sowie gegen Art. 288 Abs. 4 AEUV

111 Da Ungarn in seiner Klagebeantwortung eine Einrede der Rechtswidrigkeit des Beschlusses 2021/3 geltend gemacht hat, ist diese zunächst zu prüfen.

a) Zur Einrede der Rechtswidrigkeit des Beschlusses 2021/3

1) Vorbringen der Parteien

112 Ungarn macht geltend, der Beschluss 2021/3 sei rechtswidrig. Angesichts des kurzen Zeitraums zwischen dem Erlass dieses Beschlusses und der 63. Tagung der Suchtstoffkommission, die sogar vor Ablauf der in Art. 263 Abs. 6 AEUV vorgesehenen Frist für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage stattgefunden habe, sei es Ungarn unmöglich gewesen, diesen Beschluss wirksam anzufechten. Nicht nur hätte es in diesem kurzen Zeitraum keine Nichtigkeitsklage vorbereiten können, sondern der Gerichtshof hätte diese auch nicht in der Sache prüfen und keinen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz dieses Staates sicherstellen können. Selbst die Erhebung einer Nichtigkeitsklage mit einem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz hätte nicht unbedingt ausgereicht, um die unerwünschte Wirkung des Beschlusses 2021/3 zu beseitigen.

113 Des Weiteren trägt Ungarn vor, dass die Tatsache, dass es keine Nichtigkeitsklage gegen den Beschluss 2021/3 erhoben habe, es nicht daran hindern könne, dessen Rechtswidrigkeit gemäß Art. 277 AEUV im Rahmen der vorliegenden Vertragsverletzungsklage geltend zu machen. Dies gelte umso mehr, als die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen diesen Beschluss nach der Abstimmung in der Suchtstoffkommission Ungarn weder ermöglicht hätte, seinen Standpunkt geltend zu machen, noch, der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens zu entgehen.

114 Darüber hinaus könne von einer Umgehung der in Art. 263 AEUV vorgesehenen Verfahrensfristen keine Rede sein, wenn die von einem Unionsrechtsakt geschaffenen Probleme bei dessen Erlass nicht erkennbar seien und erst im Rahmen seiner Durchführung festgestellt werden könnten.

115 Da die Kommission den Nachweis der Wirksamkeit einer Nichtigkeitsklage gegen den Beschluss 2021/3 nicht erbracht habe, könne sie die Anwendbarkeit von Art. 277 AEUV, der Art. 263 AEUV vervollständige, nicht in Abrede stellen, da andernfalls Ungarn sein Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz genommen würde, wie er in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert sei.

116 Außerdem dürfe niemand auf der Grundlage eines rechtswidrigen Rechtsakts verfolgt werden. Da mit der Abstimmung in der Suchtstoffkommission die Beeinträchtigung der Interessen Ungarns durch diesen Beschluss abgeschlossen worden sei, würden die Interessen Ungarns nun nicht mehr durch diesen Beschluss nachteilig betroffen, sondern durch das wegen des Verstoßes Ungarns eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren.

117 Jedenfalls ist Ungarn der Ansicht, als Antwort auf die zweite Rüge der Kommission dargetan zu haben, dass der Beschluss 2021/3 ein inexistenter Rechtsakt sei, der von Amts wegen vom Gerichtshof geprüft werden müsse.

118 Die Kommission macht unter Berufung auf das Urteil vom 6. März 1979, Simmenthal/Kommission (92/78, EU:C:1979:53, Rn. 39), geltend, dass die Einrede der Rechtswidrigkeit des Beschlusses 2021/3 offensichtlich unzulässig sei, da Ungarn unbestreitbar die Möglichkeit gehabt habe, ihn mit einer Nichtigkeitsklage anzufechten.

2) Würdigung durch den Gerichtshof

119 Das Klagesystem des AEU-Vertrags unterscheidet zwischen den in den Art. 258 und 259 AEUV vorgesehenen Klagen, die auf die Feststellung gerichtet sind, dass ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen verstoßen hat, und den in den Art. 263 und 265 AEUV vorgesehenen Klagen, mit denen die Rechtmäßigkeit von Handlungen oder Unterlassungen der Unionsorgane überprüft werden soll. Diese Klagemöglichkeiten haben unterschiedliche Zwecke und unterliegen unterschiedlichen Voraussetzungen (Urteile vom 30. Juni 1988, Kommission/Griechenland, 226/87, EU:C:1988:354, Rn. 14, vom 27. Oktober 1992, Kommission/Deutschland, C-74/91, EU:C:1992:409, Rn. 10, und vom 27. März 2019, Kommission/Deutschland, C-620/16, EU:C:2019:256, Rn. 89).

120 Der Gerichtshof hat daraus abgeleitet, dass sich ein Mitgliedstaat mangels einer Vorschrift dieses Vertrags, die ihn dazu ausdrücklich ermächtigte, zur Verteidigung gegenüber einer auf die Nichtdurchführung eines an ihn gerichteten Beschlusses oder einer an ihn gerichteten Richtlinie gestützten Vertragsverletzungsklage nicht mit Erfolg auf die Rechtswidrigkeit dieses Beschlusses oder dieser Richtlinie berufen kann und dass etwas anderes nur dann gelten könnte, wenn der fragliche Rechtsakt derart mit besonders schweren und offensichtlichen Fehlern behaftet wäre, dass er als inexisterter Rechtsakt qualifiziert werden könnte (vgl. Urteile vom 30. Juni 1988, Kommission/Griechenland, 226/87, EU:C:1988:354, Rn. 16, vom 27. Oktober 1992, Kommission/Deutschland, C-74/91, EU:C:1992:409, Rn. 11, und vom 27. März 2019, Kommission/Deutschland, C-620/16, EU:C:2019:256, Rn. 89).

121 Der Gerichtshof hat auch entschieden, dass ein Mitgliedstaat als Mitglied des Rates, der den Beschluss zur Festlegung des im Namen der Union bei Verhandlungen in einem internationalen Gremium zu vertretenden Standpunkts gefasst hat, zwangsläufig Kenntnis von diesem hatte, auch wenn er formal nicht an diesen gerichtet war, und durchaus in der Lage war, innerhalb der in Art. 263 Abs. 6 AEUV festgelegten Frist von zwei Monaten eine Nichtigkeitsklage gegen diesen Beschluss zu erheben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. März 2019, Kommission/Deutschland, C-620/16, EU:C:2019:256, Rn. 90).

122 Wie in Rn. 119 des vorliegenden Urteils ausgeführt, hat die Vertragsverletzungsklage zudem einen speziellen Zweck, der ausschließlich darin besteht, den Verstoß eines Mitgliedstaats gegen ihm obliegende Verpflichtungen durch den Gerichtshof feststellen zu lassen. Eine solche Klage kann daher nicht vom verklagten Mitgliedstaat instrumentalisiert werden, um seiner Passivität und der fehlenden direkten Anfechtung des Rechtsakts, dessen Missachtung die Kommission ihm vorwirft, im Wege der Nichtigkeitsklage abzuhelfen.

123 Da eine Vertragsverletzungsklage die Anwendbarkeit eines Rechtsakts eines Organs, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union überhaupt nicht betrifft und eine Einrede der Rechtswidrigkeit gemäß Art. 277 AEUV gerade die Nichtanwendbarkeit eines solchen Rechtsakts bezweckt, kann es einem Mitgliedstaat nicht gestattet sein, im Rahmen einer solchen Klage eine Einrede der Rechtswidrigkeit eines solchen wie auch immer gearteten Rechtsakts der Union zu

erheben, es sei denn, dieser ist derart mit besonders schweren und offensichtlichen Fehlern behaftet, dass er als inexistenter Rechtsakt qualifiziert werden kann, wie in Rn. 120 des vorliegenden Urteils ausgeführt.

- 124 Ein Mitgliedstaat, der eine eventuelle Vertragsverletzungsklage nutzen möchte, um die Rechtmäßigkeit eines Rechtsakts des abgeleiteten Rechts in Frage zu stellen, dessen Nichtbeachtung zur Erhebung dieser Klage geführt hat, verkennt die Vermutung der Gültigkeit, die für jeden Rechtsakt des abgeleiteten Rechts gilt. Diese Vermutung bringt auch die Verpflichtung für alle Rechtssubjekte der Union mit sich, die volle Wirksamkeit von Rechtsakten des abgeleiteten Rechts anzuerkennen, solange ihre Rechtswidrigkeit nicht vom Gerichtshof festgestellt worden ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. Februar 1979, *Granaria*, 101/78, EU:C:1979:38, Rn. 4 und 5, sowie vom 7. Juni 1988, *Kommission/Griechenland*, 63/87, EU:C:1988:285, Rn. 10 und 11), und ihre Vollziehbarkeit zu respektieren, solange der Gerichtshof nicht die Aussetzung ihrer Vollziehung angeordnet hat (Urteil vom 21. September 1989, *Hoehst/Kommission*, 46/87 und 227/88, EU:C:1989:337, Rn. 64). Diese Rechtsakte entfalten daher Rechtswirkungen, solange sie nicht zurückgenommen, im Rahmen einer Nichtigkeitsklage für nichtig erklärt oder infolge eines Vorabentscheidungsersuchens oder einer Rechtswidrigkeitseinrede für ungültig erklärt worden sind (Urteile vom 5. Oktober 2004, *Kommission/Griechenland*, C-475/01, EU:C:2004:585, Rn. 18, und vom 10. September 2019, *HTTS/Rat*, C-123/18 P, EU:C:2019:694, Rn. 100).
- 125 Die Unmöglichkeit für einen Mitgliedstaat, die Rechtswidrigkeit des Rechtsakts geltend zu machen, dessen Missachtung die Kommission zur Einleitung des Verfahrens zur Feststellung einer Vertragsverletzung veranlasst hat, ist damit Ausdruck des Grundsatzes, dass es außer in den ausdrücklich vorgesehenen Fällen nach dem System der Verträge den Mitgliedstaaten verboten ist, sich ihr Recht selbst zu verschaffen (Urteil vom 13. November 1964, *Kommission/Luxemburg und Belgien*, 90/63 und 91/63, EU:C:1964:80, S. 1344).
- 126 Ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, dass ein Rechtsakt des abgeleiteten Rechts Merkmale enthält, die mit dem Unionsrecht unvereinbar seien, hat er die Möglichkeit, entweder im Rat tätig zu werden oder die Kommission zu informieren oder im Rahmen gerichtlicher Klagen zu handeln, um die Beseitigung dieser Unvereinbarkeiten zu erreichen. Keinesfalls ist ein Mitgliedstaat hingegen berechtigt, einseitig Ausgleichs- oder Abwehrmaßnahmen zu ergreifen, um einer etwaigen Missachtung unionsrechtlicher Vorschriften durch einen anderen Mitgliedstaat oder ein Unionsorgan abzuwehren (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 25. September 1979, *Kommission/Frankreich*, 232/78, EU:C:1979:215, Rn. 9, vom 12. Februar 2009, *Kommission/Griechenland*, C-45/07, EU:C:2009:81, Rn. 26, sowie vom 27. März 2019, *Kommission/Deutschland*, C-620/16, EU:C:2019:256, Rn. 88), ohne das Grunderfordernis der Unionsrechtsordnung in Frage zu stellen, das die einheitliche Anwendung des Unionsrechts darstellt (Urteil vom 21. Februar 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen und Zuckerfabrik Soest*, C-143/88 und C-92/89, EU:C:1991:65, Rn. 26).
- 127 Wie die Generalanwältin in Nr. 96 ihrer Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, kann ein Mitgliedstaat, wenn er innerhalb der Zweimonatsfrist nach Art. 263 Abs. 6 AEUV keine Nichtigkeitsklage gegen eine gegen ihn gerichtete Handlung erhebt, die Rechtmäßigkeit dieser Handlung nicht später im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens in Frage stellen, da er andernfalls die kohärente und einheitliche Anwendung des Unionsrechts gefährden würde, die ein Grundmerkmal der Unionsrechtsordnung bildet. Die Verträge erlauben es den Mitgliedstaaten, die Vorteile der Union für sich zu nutzen, erlegen ihnen aber auch die Pflicht auf, deren Vorschriften zu beachten. Stört ein Mitgliedstaat aufgrund der Vorstellung, die er sich

von seinem nationalen Interesse macht, einseitig das mit seiner Zugehörigkeit zur Union verbundene Gleichgewicht zwischen Vorteilen und Lasten, so stellt dies die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor dem Unionsrecht in Frage und bricht mit den Solidaritätspflichten, die von den Mitgliedstaaten mit ihrem Beitritt zur Union akzeptiert wurden und zu den Grundfesten von deren Rechtsordnung zählen. Eine solche Haltung ist überdies geeignet, Diskriminierungen zulasten der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten zu schaffen, und zwar in erster Linie für diejenigen des Staates, der die Unionsvorschrift nicht befolgt (Urteil vom 7. Februar 1973, Kommission/Italien, 39/72, EU:C:1973:13, Rn. 24 und 25).

- 128 Außerdem müsste in einem Kontext, der durch die Dringlichkeit gekennzeichnet ist, die sich aus der Gleichzeitigkeit oder Quasi-Gleichzeitigkeit zwischen dem Beschluss des Rates zur Festlegung des im Namen der Union bei Verhandlungen in einem internationalen Gremium zu vertretenden Standpunkts und der Abstimmung in diesem Gremium ergibt, ein Mitgliedstaat, der die Gültigkeit eines solchen Beschlusses anzweifelt, den Zeitraum, der zwischen der Vorstellung der endgültigen oder nahezu endgültigen Fassung des Beschlusssentwurfs durch die Kommission und der Abstimmung im Rat, die zum Erlass des Beschlusses führen kann, liegt, nutzen, um seine Klageschrift auszuarbeiten und einen Antrag auf Aussetzung der Vollziehung dieses Beschlusses gemäß Art. 160 Abs. 1 der Verfahrensordnung stellen. In dieser Hinsicht muss sich die Kommission allgemein bemühen, ihren Vorschlag hinreichend früh vorzustellen, damit der Rat seinen Entscheidungsprozess zu Ende führen kann, um rechtzeitig den im Namen der Union im Hinblick auf die Verhandlungen und die Abstimmung in einem solchen Gremium zu vertretenden Standpunkt festzulegen.
- 129 Eine Aussetzung der Vollziehung dieses Beschlusses zu erreichen, hätte die Wirkung, ihm vorläufig seine Vermutung der Gültigkeit zu nehmen. In einer solchen Situation obliegen den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen jedoch gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV weiterhin gegenseitige Pflichten zur loyalen Zusammenarbeit (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Februar 1983, Luxemburg/Parlament, 230/81, EU:C:1983:32, Rn. 37 und 38). Insbesondere haben die Mitgliedstaaten darauf zu achten, das Erfordernis der einheitlichen Vertretung der Union nicht zu beeinträchtigen, bevor der Gerichtshof in der Sache entschieden hat, während es Aufgabe der Kommission ist, von ihrer Eigenschaft als Verhandlungsführerin für das betreffende auswärtige Handeln Gebrauch zu machen, um so weit wie möglich die praktische Wirksamkeit des Gerichtsverfahrens vor dem Gerichtshof zu wahren, z. B. indem versucht wird, eine Verschiebung der Abstimmung in dem betreffenden internationalen Gremium zu erreichen.
- 130 Des Weiteren ist hervorzuheben, dass die Unmöglichkeit für einen Mitgliedstaat, eine Einrede der Rechtswidrigkeit im Rahmen einer Vertragsverletzungsklage zu erheben, unbeschadet der Möglichkeit für diesen ist, die Stichhaltigkeit der Auslegung in Frage zu stellen, die die Kommission bezüglich des Rechtsakts des abgeleiteten Rechts vornimmt, gegen den er verstoßen haben soll. Lässt eine Vorschrift des abgeleiteten Unionsrechts mehr als eine Auslegung zu, so ist sie nach Möglichkeit so auszulegen, dass sie mit den Vorschriften der Verträge vereinbar ist. Ebenso gebietet es der Vorrang der von der Union geschlossenen völkerrechtlichen Verträge vor den Bestimmungen des abgeleiteten Unionsrechts, diese nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit diesen Verträgen auszulegen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. Dezember 1983, Kommission/Rat, 218/82, EU:C:1983:369, Rn. 15, vom 10. September 1996, Kommission/Deutschland, C-61/94, EU:C:1996:313, Rn. 52, sowie vom 17. Oktober 2024, PT Pelita Agung Agrindustri und PT Permata Hijau Palm Oleo/Kommission, C-112/23 P, EU:C:2024:899, Rn. 38).

- 131 Ohne dass das Vorbringen Ungarns zur geltend gemachten Rechtswidrigkeit des Beschlusses 2021/3 näher geprüft zu werden braucht, ist schließlich festzustellen, dass dieser Mitgliedstaat nichts vorträgt, was belegen könnte, dass dieser Beschluss mit einem derart schweren und offensichtlichen Fehler behaftet wäre, der seine Existenz in Frage stellen könnte (vgl. entsprechend Urteil vom 11. Oktober 2016, Kommission/Italien, C-601/14, EU:C:2016:759, Rn. 34).
- 132 Infolgedessen ist die von Ungarn erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit des Beschlusses 2021/3 für unzulässig zu erklären.

b) Zum Verstoß gegen die Art. 1 und 2 des Beschlusses 2021/3 sowie gegen Art. 288 Abs. 4 AEUV

1) Vorbringen der Parteien

- 133 Die Kommission trägt vor, Ungarn habe dadurch gegen den Beschluss 2021/3 verstoßen, dass es bei seiner Abstimmung in der Suchtstoffkommission nicht dem vom Rat in diesem Beschluss festgelegten Standpunkt gefolgt sei. Insoweit sei es unerheblich, dass sich Ungarn auf gesundheitliche und soziale Erwägungen berufen habe, um seinen Widerstand gegen die Empfehlungen 5.1 und 5.4 zu rechtfertigen. Die Kommission weist nämlich darauf hin, dass nach Art. 288 Abs. 4 AEUV ein von der Union erlassener Beschluss in allen Teilen verbindlich sei, so dass er nicht selektiv angewendet werden könne, wie Ungarn dies getan habe.
- 134 Ungarn bestreitet, gegen diesen Beschluss verstoßen zu haben, weil er einen inexistenten Rechtsakt darstelle. Da die Union für den Erlass dieses Beschlusses nicht zuständig gewesen sei, sei er nämlich unter Verstoß gegen Art. 5 Abs. 2 EUV erlassen worden.

2) Würdigung durch den Gerichtshof

- 135 Der Beschluss 2021/3 wurde auf der Grundlage von Art. 218 Abs. 9 AEUV erlassen, der nicht den Erlass einer einfachen Empfehlung, sondern eines „Beschlusses“ zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine internationale Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, vorsieht. Dieser Beschluss erzeugt also verbindliche Rechtswirkungen, indem er für die Mitgliedstaaten den Standpunkt der Union im Rahmen der 63. Tagung der Suchtstoffkommission festlegt und sie verpflichtet, diesen Standpunkt zu vertreten. Des Weiteren wurde dieser Beschluss in der Reihe L des *Amtsblatts der Europäischen Union* als verbindlicher Rechtsakt veröffentlicht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 1. Oktober 2009, Kommission/Rat, C-370/07, EU:C:2009:590, Rn. 44, und vom 27. März 2019, Kommission/Deutschland, C-620/16, EU:C:2019:256, Rn. 78 und 80).
- 136 Wie aus den Rn. 109 bis 131 des vorliegenden Urteils hervorgeht, war die Union sehr wohl für den Erlass des Beschlusses 2021/3 auf der Grundlage von Art. 3 Abs. 2 AEUV zuständig.
- 137 Überdies spricht entgegen dem Vorbringen Ungarns gemäß der in Rn. 124 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung für diesen Beschluss eine Vermutung der Gültigkeit, so dass Ungarn mangels jeglicher vom Gerichtshof angeordneter Aussetzung der Vollziehung die Vollziehbarkeit dieses Beschlusses beachten musste.
- 138 Folglich greift die erste Rüge der Kommission durch.

3. Zur dritten Rüge: Verstoß gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV

a) Vorbringen der Parteien

- 139 Die Kommission ist der Ansicht, Ungarn habe dadurch gegen den in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verstoßen, dass es in der Suchtstoffkommission nicht entsprechend dem Beschluss 2021/3 abgestimmt und öffentlich seinen Dissens mit den WHO-Empfehlungen, die auf der Tagesordnung gestanden hätten, zum Ausdruck gebracht habe.
- 140 Wie sich aus dem Urteil vom 27. März 2019, Kommission/Deutschland (C-620/16, EU:C:2019:256, Rn. 94), ergebe, sei die für die Mitgliedstaaten bestehende Verpflichtung, einen vom Rat nach Art. 218 Abs. 9 AEUV erlassenen Beschluss zu beachten, eine besondere Ausprägung der Notwendigkeit einer einheitlichen Vertretung der Union.
- 141 Das Handeln Ungarns sei dadurch verschärft, dass seine Abstimmung in der Suchtstoffkommission ohne vorherige Ankündigung und ohne vorherige Konsultation der Unionsorgane erfolgt sei. In der Suchtstoffkommission hätte Ungarn sich nur im Namen der Union äußern dürfen, und angesichts der ausschließlichen Außenkompetenz der Union hätte Ungarn nur den Standpunkt der Union zum Ausdruck bringen dürfen.
- 142 Außerdem habe Ungarn keine Maßnahme ergriffen – weder auf der Tagung der Suchtstoffkommission noch danach –, um den Folgen seines Verhaltens abzuhelfen oder zumindest dessen Folgen zu mildern und die Zweifel bezüglich seines zukünftigen Handelns auszuräumen. Ungarn habe somit die Rechtswidrigkeit seines Verhaltens in der Suchtstoffkommission nicht anerkannt und sogar auf der Legitimität seines Verhaltens beharrt.
- 143 Die Kommission hebt hervor, dass die ungarischen Behörden bereits Kenntnis von dem Standpunkt gehabt hätten, der im Namen der Union vertreten werden sollte, noch bevor ihr Vorschlag dem Rat vorgelegt worden sei. Hätte Ungarn also wirklich die Absicht gehabt, ihn anzufechten, hätte Ungarn vor der Tagung der Suchtstoffkommission die für die Vorbereitung seiner Klage erforderliche Zeit gehabt.
- 144 Da die WHO im Allgemeinen ihre Berichte nicht vor Ende November veröffentliche, sei der Zeitraum, der für die Ausarbeitung des Vorschlags der Kommission und die interinstitutionelle Koordinierung zur Vorbereitung des von der Union bei der im März des folgenden Jahres stattfindenden Tagung der Suchtstoffkommission einzunehmenden Standpunkts extrem kurz gewesen. Oft laufe die in Art. 263 Abs. 6 AEUV für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen den einen solchen Standpunkt der Union festlegenden Beschluss vorgesehene Frist, die ab der Bekanntgabe dieses Beschlusses berechnet werde, nicht vor dem Beginn der Frühjahrstagung der Suchtstoffkommission ab. Die Tatsache, dass diese Frist laufe, hindere jedoch nicht daran, dass der Beschluss seine Rechtswirkungen erzeuge und die Mitgliedstaaten, an die er gerichtet sei, sich daran halten müssten.
- 145 Ungarn bestreitet, gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verstoßen zu haben.

- 146 Erstens verhindere die Rechtswidrigkeit des Beschlusses 2021/3, die sich aus dem Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 AEUV ergebe, jegliche Feststellung eines Verstoßes gegen diesen Grundsatz durch diesen Mitgliedstaat. Diese Rechtswidrigkeit bedeute somit, dass dieser Mitgliedstaat seinen eigenen Standpunkt in der Suchtstoffkommission habe frei äußern können.
- 147 Zweitens behauptet Ungarn, für diese Situation nicht allein verantwortlich zu sein. Die Kommission habe ihren Vorschlag für einen Beschluss des Rates erst spät vorgestellt. Die Abstimmung in der Suchtstoffkommission sei daher vor Ablauf der zweimonatigen Klagefrist erfolgt, die Ungarn für die Anfechtung des Beschlusses 2021/3 zur Verfügung gestanden habe. Eine solche Praxis verstoße gegen das Recht der Mitgliedstaaten auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz. Daher sei der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit im Licht des Rechts auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz auszulegen, wie es in Art. 47 der Charta der Grundrechte garantiert sei. Die wenigen Tage, die zwischen dem Erlass dieses Beschlusses und der Abstimmung über die Änderungen vergangen seien, hätten für die Erhebung einer Klage und die Stellung eines Antrags auf einstweilige Anordnungen sowie eine Entscheidung des Gerichtshofs darüber nicht ausgereicht.
- 148 Des Weiteren weist Ungarn darauf hin, dass es wegen des eng getakteten Kalenders seinen endgültigen Standpunkt zu den WHO-Empfehlungen erst kurz vor der Tagung unter Berücksichtigung des Urteils vom 19. November 2020, B S und C A (Vermarktung von Cannabidiol [CBD]) (C-663/18, EU:C:2020:938), festgelegt habe.
- 149 Außerdem sei die vorliegende Rechtssache von derjenigen zu unterscheiden, in der das Urteil vom 5. Dezember 2017, Deutschland/Rat (C-600/14, EU:C:2017:935), ergangen sei. Diesen beiden Rechtssachen sei zwar gemeinsam, dass der betreffende Mitgliedstaat nicht über genügend Zeit verfügt habe, um die streitigen Beschlüsse anzufechten und die Aussetzung der Vollziehung dieser Beschlüsse zu beantragen. Im Gegensatz zu der Rechtssache, in der dieses Urteil ergangen sei, bestünden allerdings die auf der Tagung der Suchtstoffkommission durch den Beschluss 2021/3 hervorgerufenen irreversiblen Wirkungen im vorliegenden Fall fort, was das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz beeinträchtige.
- 150 Drittens habe die WHO kein konkretes Argument – weder auf gesundheitlicher noch auf sozialer noch auf juristischer Ebene – zur Stützung eines praktischen Nutzens ihrer Empfehlungen vorgetragen, deren einzige Wirkung darin bestehen könne, an die Öffentlichkeit die Nachricht zu senden, dass die mit Cannabis verbundenen Gefahren für die Gesellschaft und für die öffentliche Gesundheit bei der Ausarbeitung der beiden in Rede stehenden Übereinkommen überschätzt worden seien und diese daher zu streng seien, was die für Cannabis eingeführte Kontrolle betreffe.
- 151 Viertens könnten die WHO-Empfehlungen den Zugang zu Zubereitungen auf Basis von Cannabis zu therapeutischen Zwecken nicht begünstigen, da sie nur zum Ziel hätten, die Forschung zu solchen Verwendungen zu erleichtern.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

- 152 Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, verpflichtet Art. 4 Abs. 3 EUV in allen Bereichen, die den Zielen der Verträge entsprechen, die Mitgliedstaaten, der Union die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern und alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung dieser Ziele gefährden könnten (Urteil vom 31. März 1971, Kommission/Rat, 22/70, EU:C:1971:32, Rn. 21, Gutachten 2/91 [Übereinkommen Nr. 170 der IAO] vom 19. März 1993, EU:C:1993:106,

Rn. 10, sowie Urteile vom 5. November 2002, Kommission/Dänemark, C-467/98, EU:C:2002:625, Rn. 110, und vom 8. März 2022, Kommission/Vereinigtes Königreich [Bekämpfung von Betrug durch Unterbewertung], C-213/19, EU:C:2022:167, Rn. 527).

- 153 Stellt sich heraus, dass der Gegenstand eines internationalen Abkommens oder eines internationalen Übereinkommens teils in die Zuständigkeit der Union, teils in die der Mitgliedstaaten fällt, ist folglich eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Unionsorganen sowohl bei der Aushandlung und beim Abschluss als auch bei der Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen sicherzustellen. Diese Pflicht zur Zusammenarbeit ergibt sich aus der Notwendigkeit einer einheitlichen völkerrechtlichen Vertretung der Union (Gutachten 2/91 [Übereinkommen Nr. 170 der IAO] vom 19. März 1993, EU:C:1993:106, Rn. 36, und 1/94 [Übereinkünfte im Anhang des WTO-Abkommens] vom 15. November 1994, EU:C:1994:384, Rn. 108, sowie Urteil vom 20. April 2010, Kommission/Schweden, C-246/07, EU:C:2010:203, Rn. 73).
- 154 Die besonderen Handlungs- und Unterlassungspflichten, denen ein Mitgliedstaat somit unterliegt, lassen es daher nicht zu, dass dieser in einem durch eine internationale Übereinkunft geschaffenen Gremium einen einseitigen Vorschlag vertritt, mit dem er von der im Rat erarbeiteten gemeinsamen Strategie abrückt. Eine solche Situation könnte nämlich dem Grundsatz der einheitlichen völkerrechtlichen Vertretung der Union und ihrer Mitgliedstaaten zuwiderlaufen, aber auch ihre Verhandlungsposition gegenüber den anderen Parteien des betreffenden Übereinkommens schwächen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. April 2010, Kommission/Schweden, C-246/07, EU:C:2010:203, Rn. 103 und 104).
- 155 Die in den Rn. 152 bis 154 des vorliegenden Urteils erläuterten Pflichten, die den Mitgliedstaaten gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit obliegen, gelten für sie erst recht im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten der Union.
- 156 Des Weiteren ist es, wie die Generalanwältin in Nr. 156 ihrer Schlussanträge unter Verweis auf das Urteil vom 14. März 1973, Westzucker (57/72, EU:C:1973:30, Rn. 17), im Wesentlichen ausgeführt hat, nicht nur dem Begriff der Union, sondern auch der Anwendung eines Mehrheitsabstimmungsverfahrens im Rat immanent, dass die Mitgliedstaaten ihre Interessen im Rahmen der kollektiven Beratungsmechanismen geltend machen, die mit den Verträgen im Hinblick auf die Umsetzung der Ziele der Union geschaffen wurden.
- 157 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Beachtung eines vom Rat nach Art. 218 Abs. 9 AEUV erlassenen Beschlusses eine besondere Ausprägung der Notwendigkeit einer einheitlichen Vertretung der Union ist, die sich aus der Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit ergibt (vgl. entsprechend Urteil vom 27. März 2019, Kommission/Deutschland, C-620/16, EU:C:2019:256, Rn. 94).
- 158 Daraus folgt, dass Ungarn dadurch gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit im Sinne von Art. 4 Abs. 3 EUV verstoßen hat, dass es zum einen in der Suchtstoffkommission nicht entsprechend dem Beschluss 2021/3 abgestimmt hat und zum anderen öffentlich seinen Dissens mit den WHO-Empfehlungen zum Ausdruck gebracht hat, die auf der Tagesordnung standen. Dieses Verhalten hat die Wirksamkeit des völkerrechtlichen Handelns der Union sowie die Glaubwürdigkeit und Reputation der Union auf internationaler Ebene beeinträchtigt.

159 Darüber hinaus soll mit dem Vorbringen der Kommission, Ungarn habe keine Maßnahme ergriffen, um den Folgen seines Verhaltens abzuhelfen oder zumindest dessen Folgen zu mildern und die Zweifel bezüglich seines zukünftigen Handelns auszuräumen, auf das Vorbringen Ungarns eingegangen werden, dass die streitige Abstimmung in der Suchtstoffkommission ein Einzelfall sei und angesichts der von diesem Mitgliedstaat abgegebenen Erklärungen nichts den Schluss zulasse, dieser werde in Zukunft ein ähnliches Verhalten an den Tag legen. Es genügt indes die Feststellung, dass diese Umstände jedenfalls keine Auswirkung auf den Verstoß gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit haben, der sich aus dem in Rn. 157 des vorliegenden Urteils festgestellten Verhalten dieses Mitgliedstaats ergibt.

160 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen greift die dritte Rüge der Kommission durch.

161 Nach alledem ist festzustellen, dass Ungarn dadurch, dass es auf der neu anberaumten 63. Tagung der Suchtstoffkommission über die Änderung der Aufnahme von Cannabis und Cannabis-verwandten Stoffen in die Listen nicht dem Standpunkt der Union gefolgt ist, erstens gegen seine Verpflichtungen aus dem Beschluss 2021/3, an den es gemäß Art. 218 Abs. 9 AEUV in Verbindung mit Art. 288 Abs. 4 AEUV gebunden ist, zweitens gegen die in Art. 3 Abs. 2 AEUV vorgesehene ausschließliche Außenkompetenz der Union und drittens gegen den in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verstoßen hat.

Kosten

162 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung Ungarns beantragt hat und Ungarn unterlegen ist, sind Ungarn die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Ungarn hat dadurch, dass es auf der neu anberaumten 63. Tagung der Suchtstoffkommission des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen über die Änderung der Aufnahme von Cannabis und Cannabis-verwandten Stoffen in die Listen nicht dem Standpunkt der Europäischen Union gefolgt ist, erstens gegen seine Verpflichtungen aus dem Beschluss (EU) 2021/3 des Rates vom 23. November 2020 über den im Namen der Europäischen Union auf der neu anberaumten 63. Tagung der Suchtstoffkommission über die Aufnahme von Cannabis und Cannabis-verwandten Stoffen in die Anhänge des Einheits-Übereinkommens von 1961 über Suchtstoffe in der durch das Protokoll von 1972 geänderten Fassung und des Übereinkommens von 1971 über psychotrope Stoffe zu vertretenden Standpunkt, an den Ungarn gemäß Art. 218 Abs. 9 AEUV in Verbindung mit Art. 288 Abs. 4 AEUV gebunden ist, zweitens gegen die in Art. 3 Abs. 2 AEUV vorgesehene ausschließliche Außenkompetenz der Europäischen Union und drittens gegen den in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verstoßen.

2. Ungarn trägt die Kosten.

Unterschriften