



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

27 януари 2026 година*

Съдържание

I.	Правна уредба	4
A.	Международното право	4
1.	Конвенцията по упойващите вещества	4
2.	Конвенцията за психотропните вещества	7
B.	Правото на Съюза	7
1.	Рамково решение 2004/757	7
2.	Решение 2021/3	9
3.	Процедурният правилник на Съда	11
II.	Фактическа обстановка	12
III.	Досъдебната процедура	13
IV.	Производството пред Съда	15
V.	По иска	15
A.	По допустимостта	15
1.	Доводи на страните	15
2.	Съображения на Съда	16
B.	По същество	18
1.	По второто твърдение за нарушение — на член 3, параграф 2 ДФЕС	19
a)	Доводи на страните	19

* Език на производството: унгарски.

б) Съображения на Съда	22
2. По първото твърдение за нарушение — на членове 1 и 2 от Решение 2021/3, както и на член 288, четвърта алинея ДФЕС	25
а) По възражението за незаконосъобразност на Решение 2021/3	25
1) Доводи на страните	25
2) Съображения на Съда	26
б) По нарушението на членове 1 и 2 от Решение 2021/3, както и на член 288, четвърта алинея ДФЕС	29
1) Доводи на страните	29
2) Съображения на Съда	30
3. По третото твърдение за нарушение — на принципа на лоялно сътрудничество, гарантиран в член 4, параграф 3 ДЕС	30
а) Доводи на страните	30
б) Съображения на Съда	32
По съдебните разноски	33

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 258 ДФЕС — Допустимост — Решение (ЕС) 2021/3 — Позиция, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз на подновената шестдесет и трета сесия на Комисията за упойващите вещества, създадена от Икономическия и социален съвет на ООН, по отношение на включването на канабиса и свързани с канабиса вещества в списъците по Единната конвенция по упойващите вещества от 1961 г., изменена с Протокола от 1972 г., и Конвенцията за психотропните вещества от 1971 г. — Позиция и гласуване на държава членка в смисъл, обратен на тази позиция на Съюза — Член 4, параграф 3 ДЕС — Принцип на лоялно сътрудничество — Последици от укоримото поведение към датата на изтичане на срока, определен в мотивираното становище — Продължаващи последици за единството и съгласуваността на международните действия на Съюза — Член 3, параграф 2 ДФЕС — Изключителна външна компетентност — Засягане на общи правила или промяна на техния обхват — Възражение за незаконосъобразност, повдигнато в защита — Недопустимост“

По дело C-271/23

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 27 април 2023 г.,

Европейска комисия, представлявана от L. Baumgart, M. Carpus-Carcea и Zs. Teleki,

ищец,

срещу

Унгария, представявана от М. Z. Fehér и G. Koós,

ответник,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, Т. von Danwitz, заместник-председател, F. Biltgen, К. Jürimäe, L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer и О. Spineanu-Matei, председатели на състави, S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec (докладчик), Z. Csehi и N. Fenger, съдии,

генерален адвокат: L. Medina,

секретар: М. Siekierzyńska, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 15 октомври 2024 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 27 февруари 2025 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия моли Съда:

- да установи, че като не е следвала позицията на Европейския съюз на подновената шестдесет и трета сесия на Комисията за упойващите вещества относно изменението на включването в списъците на канабиса и свързаните с него вещества, Унгария, първо, не е изпълнила задълженията си по Решение (ЕС) 2021/3 на Съвета от 23 ноември 2020 година относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз на подновената шестдесет и трета сесия на Комисията за упойващите вещества по отношение на включването на канабиса и свързани с канабиса вещества в списъците по Единната конвенция по упойващите вещества от 1961 г., изменена с Протокола от 1972 г., и Конвенцията за психотропните вещества от 1971 г. (ОВ L 4, 2021 г., стр. 1), което е задължително за нея в съответствие с член 218, параграф 9 ДФЕС във връзка с член 288, четвърта алинея ДФЕС, второ, е нарушила изключителната външна компетентност на Съюза, предвидена в член 3, параграф 2 ДФЕС, и трето, е нарушила принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС, и
- да осъди Унгария да заплати съдебните разноски.

I. Правна уредба

A. Международното право

1. Конвенцията по упойващите вещества

- 2 Осма алинея от преамбюла на Единната конвенция по упойващите вещества от 1961 г., изменена с Протокола от 1972 г., изменящ Единната конвенция по упойващите вещества от 1961 г., сключена в Ню Йорк на 30 март 1961 г. (Recueil des traités des Nations unies, том 520, № 7515, наричана по-нататък „Конвенцията по упойващите вещества“), гласи:

„желаейки да сключат една приемлива за всички международна конвенция, заместваща повечето от съществуващите договори относно упойващите вещества, ограничаваща употребата на упойващи вещества за медицински и научни цели и установяваща постоянно международно сътрудничество, за да претвори в дело тези принципи и да достигне тези цели“.

- 3 Член 1 от Конвенцията по упойващите вещества е озаглавен „Определения“ и точка 1 от него предвижда:

„С изключение на случаите, когато изрично е посочено друго или по смисъла на текста се изисква друго, следните определения се прилагат за всички разпоредби на тази конвенция:

- а) „Орган“ означава Международния орган за контрол на упойващите вещества [(наричан по-нататък „INCB“)].

[...]

- д) „Комисия“ означава Комисията за упойващите вещества при [Икономическия и социален съвет на ООН (наричана по-нататък „Комисията за упойващите вещества“)].

[...]

- ж) „Упойващо вещество“ означава всяко вещество от списъци I и II, било то естествено или синтетично.

[...]

- и) „Списък I“, „Списък II“, „Списък III“ и „Списък IV“ означават списъците на упойващи вещества или препарати, които са приложени към тази конвенция и които могат да бъдат изменени в съответствие с чл. 3.

[...]“.

- 4 Член 2 от тази конвенция е озаглавен „Вещества, поставени под контрол“ и гласи:

„1. С изключение на мерките за контрол, прилагането на които е ограничено за определени упойващи вещества, упойващите вещества от Списък I са поставени под всички мерки за контрол, приложими по отношение на упойващите вещества, визирани от тази конвенция, и

по-специално мерките, предвидени в следните членове: 4 (буква „с“), 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 33, 34 и 37.

[...]

5. Упойващите вещества от Списък IV ще бъдат също включени в Списък I и поставени под всички мерки за контрол, приложими за упойващите вещества от Списък I, и освен това:

- а) страните трябва да приемат всички специални мерки за контрол, които те биха преценили като необходими предвид особено опасните свойства на посочените упойващи вещества; и
- б) страните трябва, ако по тяхна преценка положението в тяхната страна е такова, че най-подходящият способ за защита на общественото здравеопазване е да се забрани производството, фабрикацията, износът и вносът, търговията, държането или употребата на такива упойващи вещества, с изключение на количествата, които биха били необходими само за медицински и научни изследвания, включително и клиничните опити с посочените упойващи вещества, които трябва да се извършват под прекия надзор и контрол на въпросната страна или да бъдат подчинени на този надзор и контрол.

[...]“.

5 Съгласно член 3 от посочената конвенция, озаглавен „Промени в обхвата на контрола“:

„1. Ако някоя от страните или Световната здравна организация [(СЗО)] разполага с информация, която по нейно мнение дава основание за изменение на някой от списъците, тя изпраща до генералния секретар уведомление заедно с информацията в подкрепа на това уведомление.

[...]

4. Ако [СЗО] установи, че даден препарат, поради съдържащите се в него вещества, не може да доведе до злоупотреби с него, нито да предизвика вредни въздействия (т. 3) и че упойващото вещество, което той съдържа, не може да бъде лесно възстановено, [Комисията за упойващите вещества] може съгласно препоръката на [СЗО] да впише този препарат в Списък III.

5. Ако [СЗО] установи, че упойващо вещество от Списък I дава достатъчно основания да се счита, че с него може да бъде злоупотребено или че то може да има вредни въздействия (т. 3) и тази опасност не се компенсира от съществени лечебни предимства, каквито не могат да се срещнат при вещества, различни от веществата в Списък IV, [Комисията за упойващите вещества] може съгласно препоръката на [СЗО] да впише това вещество в Списък IV.

6. Когато уведомлението се отнася за упойващо вещество от Списък I или Списък II или за препарат от Списък III, [Комисията за упойващите вещества] освен мерките, предвидени в т. 5, може съгласно препоръката на [СЗО] да измени който и да е от списъците, като:

- а) прехвърли упойващо вещество от Списък I в Списък II или от Списък II в Списък I; или

б) извади упойващо вещество или препарат, според случая, от някой списък.

7. Всяко решение на [Комисията за упойващите вещества], взето въз основа на този член, се съобщава от генералния секретар на всички държави — членки на Организацията на обединените нации [(ООН)], на държавите нечленки, които са страни по конвенцията, на [СЗО] и на [INCB]. Такова решение влиза в действие по отношение на всяка страна от датата на получаване на въпросното съобщение и в този случай страните вземат мерките, които биха били необходими по силата на тази конвенция.

[...]“.

- 6 Член 8 от същата конвенция е озаглавен „Функции на [Комисията за упойващите вещества]“ и гласи:

„[Комисията за упойващите вещества] има право да разглежда всички въпроси, имащи отношение към целите на тази конвенция, и по-специално:

а) да изменя списъците в съответствие с чл. 3;

[...]“.

- 7 Член 35 от Конвенцията по упойващите вещества е озаглавен „Борба срещу незаконния трафик“ и буква а) от него предвижда:

„Като отчитат надлежно своите конституционни, правни и административни системи, страните:

а) осигуряват в национален мащаб координация на дейността по предотвратяване и преследване на незаконния трафик; за тази цел би било полезно те да определят подходяща служба, която да отговаря за тази координация“.

- 8 Член 36 от тази конвенция е озаглавен „Наказателни разпоредби“ и гласи:

„1. а) Като спазва своите конституционни разпоредби, всяка страна приема необходимите мерки с оглед култивирането и производството, фабрикацията, извличането, приготвянето, държането, предлагането, предлагането с цел продажба, разпределението, закупуването, продажбата, доставката под каквато и да е форма, посредничеството, изпращането, транзитното изпращане, превозът, вносът и износът на упойващи вещества в противоречие с разпоредбите на тази конвенция и всяко друго действие, което по мнение на тази страна би било в противоречие с разпоредбите на тази конвенция, да се считат като наказуеми нарушения, когато са извършени умишлено, и с оглед тежките нарушения да подлежат на съответстващо наказание, в частност затвор или друго наказание с лишаване от свобода;

[...]

2. Като се отчитат конституционните разпоредби, правната система и националното законодателство на всяка страна:

а) [...]

- ii) умишленото участие в някое от посочените нарушения, сдружаването или включването в престъпен заговор с цел извършване на такова нарушение или опитите за извършването му, както и умишлено извършените подготвителни действия и финансови операции във връзка с посочените в този член нарушения представляват наказуеми нарушения, както е предвидено в т. 1;

[...]

4. Някоя разпоредба на този член не нарушава принципа, съгласно който нарушенията, за които той се отнася, се определят като такива, преследват и наказват в съответствие с националното законодателство на всяка от страните“.

2. Конвенцията за психотропните вещества

- 9 Член 1 от Конвенцията за психотропните вещества, сключена във Виена на 21 февруари 1971 г. (Recueil des traités des Nations unies, том 1019, стр. 175, наричана по-нататък „Конвенцията за психотропните вещества“), е озаглавен „Използване на термините“ и гласи:

„С изключение на случаите, когато изрично е посочено друго или по смисъла на текста се има предвид друго, следните термини, използвани в тази конвенция, имат долупосочените значения:

[...]

- е) „психотропно вещество“ означава всяко вещество, природно или синтетично, или всеки естествен материал, включени в списък I, II, III или IV;

[...]

- д) „списък I“, „списък II“, „списък III“ и „списък IV“ означават съответно номерирани списъци на психотропните вещества, приложени към тази конвенция, в които могат да се внасят изменения в съответствие с чл. 2;

[...]“.

- 10 Член 2 от тази конвенция е озаглавен „Обхват на контрола на веществата“ и предвижда по-специално процедурата, която трябва да се следва за прехвърлянето на вещество от един списък в друг или за изваждането му от някой от списъците.

Б. Правото на Съюза

1. Рамково решение 2004/757

- 11 Съображение 3 от Рамково решение 2004/757/ПВР на Съвета от 25 октомври 2004 година за установяване на минималните разпоредби относно съставните елементи на наказуемите деяния и прилаганите наказания в областта на трафика на наркотици (ОВ L 335, 2004 г.,

стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 7, стр. 66), изменено с Директива (ЕС) 2017/2103 на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2017 г. (ОВ L 305, 2017 г., стр. 12) (наричано по-нататък „Рамково решение 2004/757“), гласи:

„Необходимо е да се приемат минималните правила по отношение на съставните елементи на престъпленията с трафик на наркотици и прекурсори, които дават възможност за определяне на общия подход на равнище Европейски съюз в борбата с трафика на наркотици“.

- 12 В член 1, точка 1 от това рамково решение понятието „наркотици“ е определено по следния начин:

- „а) вещество, посочено в [Конвенцията по упойващите вещества] или [в Конвенцията за психотропните вещества];
- б) което и да е от веществата, посочени в приложението“.

- 13 Член 2 от посоченото рамково решение е озаглавен „Престъпления, свързани с трафика на наркотици и прекурсори“ и параграф 1 от него предвижда:

„Всяка държава членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че следните видове умишлени деяния, когато са извършени неправомерно, са наказуеми:

- а) производството, получаването, добиването, подготовката, предлагането, пускането на пазара, разпространението, продажбата, доставянето, независимо при какви условия, дилърството, експедицията, транзитното изпращане, транспортирането[, вносът] или износът на наркотици;
- б) отглеждането на мак за опиум, на кока или на канабис;
- в) притежаването или покупката на наркотици с цел упражняване на дейностите, изброени в буква а);

[...]“.

- 14 Член 4 от посоченото рамково решение е озаглавен „Наказания“ и гласи:

„1. Всяка държава членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че деянията по членове 2 и 3 се наказват с ефективни, съразмерни и възпиращи наказания.

Всяка държава членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че за престъпленията, посочени в член 2, се налага наказание лишаване от свобода най-малко от една до три години.

2. Всяка държава членка предприема необходимите мерки, за да гарантира, че за престъпленията, посочени в член 2, параграф 1, букви а), б) и в), се налага наказание лишаване от свобода най-малко от пет до десет години за всеки от следните случаи:

- а) престъплението се отнася за големи количества наркотици;

- б) престъплението се отнася за наркотици, които са измежду най-вредните за здравето, т.е. такива, които водят до причиняване на значителна вреда за здравето на редица лица.

[...]“.

2. Решение 2021/3

15 Съображения 5, 7, 9, 11, 12, 21, 22 и 32 от Решение 2021/3 гласят:

- „(5) Промените в списъците към Конвенцията по упойващите вещества и към Конвенцията за психотропните вещества имат преки последици за приложното поле на правото на Съюза в областта на контрола на наркотиците. Рамково решение [2004/757] се прилага за веществата, изброени в списъците към тези конвенции. Поради това всяка промяна в списъците към тези конвенции се включва директно в общите правила на Съюза.

[...]

- (7) Съюзът не е страна по Конвенцията по упойващите вещества и по Конвенцията за психотропните вещества. Той има статут на наблюдател в Комисията за упойващите вещества, в която по време на нейната подновена шестдесет и трета сесия 12 държави членки ще бъдат членове с право на глас. Поради това е необходимо Съветът [на Европейския съюз] да оправомощи тези държави членки да изразят позицията на Съюза по отношение на включването на вещества в списъците към Конвенцията по упойващите вещества и Конвенцията за психотропните вещества, като се има предвид че решенията относно международното включване на вещества в списъците към тези конвенции попадат в обхвата на компетентността на Съюза.

[...]

- (9) Съгласно оценката на експертната комисия към СЗО канабисът и канабис-смолата не могат лесно да доведат до отрицателни последици за здравето, подобни на тези от другите вещества, изброени в списък IV към Конвенцията по упойващите вещества. Освен това перорални препарати от канабис са показали терапевтичен потенциал за лечението на болка и на други медицински състояния, като например епилепсия и спастичност, дължаща се на множествена склероза.

[...]

- (11) Тази препоръка не предполага промяна в нивото на международния контрол на канабиса и канабис-смолата. Тя надлежно отчита научните постижения в тази област от първоначалното въвеждане на канабиса и канабис-смолата в Конвенцията по упойващите вещества. Зачищането на канабиса и канабис-смолата от списък IV на Конвенцията по упойващите вещества би могло да бъде от полза за развитието на колективните познания както за терапевтичната полза от канабиса, така и за свързаните с него вреди.
- (12) Ето защо позицията на Съюза следва да бъде канабисът и канабис-смолата да се заличат от списък IV на Конвенцията по упойващите вещества.

[...]

- (21) [...] определението за препарати съгласно Конвенцията по упойващите вещества може да обхваща всички продукти, представляващи екстракти и тинктури от канабис, като например „препарати“ от канабис, а така също, ако препоръката на експертната комисия на СЗО за преместването на дронабинола в списък I на Конвенцията по упойващите вещества бъде приета, те могат да се считат и за „препарати“ от дронабинол и неговите стереоизомери. Поради това СЗО препоръча екстрактите и тинктурите от канабис да бъдат заличени от списък I на Конвенцията по упойващите вещества.
- (22) Информацията, предоставена от СЗО след публикуването на посочената препоръка, както и анализът от [INCB] на въздействието на посочената препоръка, поясняват, че посочената препоръка не налага промяна в нивото на международния контрол на екстракти и тинктури от канабис, нито се очаква тя да окаже въздействие върху задълженията за контрол или докладване на държавите членки. Освен това заличаването на екстракти и тинктурите от канабис от списък I на Конвенцията по упойващите вещества би довело до по-голяма сигурност на контрола на продуктите, които са получени без използването на разтворител, а чрез прилагане на топлина и налягане.

[...]

- (32) Уместно е да се установи позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в Комисията за упойващите вещества по отношение на промените по включването на канабиса и свързани с него вещества, тъй като решенията за включване в списъците по отношение на канабиса и свързаните с канабиса вещества, посочени по-горе, ще окажат пряко въздействие върху съдържанието на правото на Съюза, а именно върху Рамково решение [2004/757]“.

16 Член 1 от това решение гласи:

„Позицията, която трябва да се заеме от държавите членки от името на Съюза на подновената шестдесет и трета сесия на Комисията за упойващите вещества [...], която е насрочена да се проведе от 2 до 4 декември 2020 г., когато този орган ще има за задача да приеме решения относно добавянето на вещества в, или заличаването им от, списъците на [Конвенцията по упойващите вещества] и на [Конвенцията за психотропните вещества], е в съответствие с изложеното в приложението към настоящото решение“.

17 Член 2 от посоченото решение предвижда:

„Позицията, посочена в член 1, се изразява от държавите членки, които са членове на Комисията [за] упойващите вещества, като те действат съвместно в интерес на Съюза“.

18 Приложението към същото решение гласи следното:

„Позицията, която трябва да се заеме от държавите членки — членове на Комисията за упойващите вещества, действащи съвместно в интерес на Съюза, на подновената шестдесет и трета сесия на Комисията за упойващите вещества, която е насрочена да се състои от 2 до 4 декември 2020 г., е следната:

- 1) Канабисът и канабис-смолата следва да се заличат от списък IV на Конвенцията по упойващите вещества [...];
- 2) Веществото дронабинол и неговите стереоизомери (делта-9-тетрахидроканабинол) следва да се добавят към списък I на Конвенцията по упойващите вещества и, ако посочената препоръка бъде приета, да се заличат от списък II на Конвенцията за психотропните вещества;
- 3) Веществото тетрахидроканабинол (изомери на делта-9-тетрахидроканабинол) следва да се добави към списък I на Конвенцията по упойващите вещества, при условие че Комисията за упойващите вещества приеме препоръката за добавяне на дронабинол и неговите стереоизомери (делта-9-тетрахидроканабинол) към списък I на Конвенцията по упойващите вещества, и ако посочената препоръка бъде приета, това вещество да се заличи от списък I на Конвенцията за психотропните вещества;
- 4) Понятието „екстракти и тинктури“ следва да бъде заличено от списък I на Конвенцията по упойващите вещества;
- 5) Бележката под линия „Препарати, съдържащи предимно канабидиол и не повече от 0,2 % от делта-9-тетрахидроканабинол, не подлежат на международен контрол.“ не следва да се добавя към вписването за канабис и канабис-смола в списък I на Конвенцията по упойващите вещества;
- 6) В списък III на Конвенцията по упойващите вещества не следва да се добавят препарати, произведени чрез химичен синтез или като препарати от канабис, съставени като фармацевтични препарати с една или повече други съставки и по такъв начин, че делта-9-тетрахидроканабинолът (дронабинол) не може да бъде възстановен с леснодостъпни средства или в количество, което би представлявало риск за общественото здраве.

С цел да се осигури последователност при включването в списъци и за да се избегне рискът вещество да бъде включено в списъците на Конвенцията по упойващите вещества и на Конвенцията за психотропните вещества държавите членки, които са членки на Конвенцията по упойващите вещества, могат да приемат общ вот по съответните препоръки“.

3. Процедурният правилник на Съда

19 Член 160 от Процедурния правилник на Съда е озаглавен „Молба за спиране на изпълнението или за постановяване на временни мерки“ и параграф 1 от него предвижда:

„Молбите за спиране на изпълнението на акт на институция съгласно членове 278 ДФЕС и 157 ДЕОАЕ са допустими само ако молителят е обжалвал този акт пред Съда“.

II. Фактическа обстановка

- 20 На 24 януари 2019 г. СЗО представя шест препоръки, номерирани от 5.1 до 5.6 (наричани по-нататък „препоръките на СЗО“), за изменение на класификацията на канабиса и свързаните с него вещества в съответствие с Конвенцията по упойващите вещества и на Конвенцията за психотропните вещества (наричани по-нататък заедно „двете разглеждани конвенции“).
- 21 В приложение към всяка от двете разглеждани конвенции има четири списъка, номерирани от I до IV, в които са изброени съответно упойващи вещества или препарати, съдържащи упойващи вещества, и психотропни вещества.
- 22 Целта на препоръките на СЗО е, от една страна, да се гарантира, че въпросните вещества са подложени на най-подходящия международен контрол, предвиден в двете разглеждани конвенции, като се има предвид текущото състояние на научните и медицинските познания, както и административните практики, и от друга страна, да се осигурят наличието, изследването и разработването на препарати, съдържащи свързани с канабиса вещества, за медицински цели.
- 23 Тези препоръки са обсъдени на четвъртото и петото междусесийно заседание на Комисията за упойващите вещества на 24 юни и 23 септември 2019 г. Тази комисия, чиито функции и правомощия са определени по-специално в двете разглеждани конвенции, има компетентност да изменя списъците, приложени към тези две конвенции, въз основа на препоръките на СЗО, която действа в съответствие с препоръките на своята експертната комисия по наркозависимостите.
- 24 Комисията за упойващите вещества се състои от 53 държави, които са членки на ООН и се избират от Икономическия и социален съвет на ООН. През декември 2020 г. дванадесет държави — членки на Съюза, включително Унгария, са членове с право на глас в тази комисия, като се има предвид, че всички държави — членки на Съюза, са страни по двете разглеждани конвенции. От своя страна Съюзът има статут на наблюдател в посочената комисия.
- 25 На заседанията, посочени в точка 23 от настоящото решение, INCB и Службата на ООН по наркотиците и престъпността (СНПООН) дават разяснения и оценяват въздействието на препоръките на СЗО.
- 26 Освен това, след като през март 2020 г. решава да отложи гласуването по препоръките на СЗО, Комисията за упойващите вещества организира три тематични дискусии между юни и октомври 2020 г., последвани на 8 октомври 2020 г. от отворено за всички заинтересовани страни междусесийно заседание, по време на което са обобщени резултатите от предходните обсъждания.
- 27 Гласуването по тези препоръки е включено в дневния ред на подновената шестдесет и трета редовна сесия на Комисията за упойващите вещества, която следва да се проведе от 2 до 4 декември 2020 г.

- 28 Във връзка с това представители на държавите членки обсъждат препоръките на СЗО няколко пъти в рамките на хоризонталната работна група „Наркотици“ към Съвета. Европейският център за мониторинг на наркотици и наркомании (ЕЦМНН), който впоследствие е заменен от Агенцията на Европейския съюз по наркотиците (EUDA), също оценява въздействието на тези препоръки.
- 29 На 16 октомври 2020 г. Комисията приема Предложение за решение на Съвета относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз на подновената шестдесет и трета сесия на Комисията за упойващите вещества по отношение на включването на вещества в списъците по Единната конвенция по упойващите вещества от 1961 г., изменена с Протокола от 1972 г., и Конвенцията за психотропните вещества от 1971 г. [COM(2020) 659 final/2].
- 30 Хоризонталната работна група „Наркотици“ на Съвета разглежда това предложение, по което Съветът гласува с писмена процедура на 23 ноември 2020 г. Съветът приема Решение 2021/3 с квалифицирано мнозинство в съответствие с член 218, параграф 9, първа алинея ДФЕС. При това гласуване Унгария гласува против посоченото предложение, а Република България се въздържа. Всички държави членки са адресати на това решение.
- 31 Съгласно членове 1 и 2 от Решение 2021/3 дванадесетте държави членки, които са членове на Комисията за упойващите вещества, като действат съвместно от името на Съюза и в негов интерес, трябва на подновената шестдесет и трета сесия на Комисията за упойващите вещества да заемат позицията, изложена в приложението към това решение. Точки 1—6 от приложението към посоченото решение съответстват на препоръките на СЗО.
- 32 На 2 декември 2020 г. в рамките на Комисията за упойващите вещества се провежда гласуване на препоръките на СЗО. Препоръки 5.2—5.6 на СЗО са отхвърлени. За сметка на това Препоръка 5.1 на СЗО (наричана по-нататък „Препоръка 5.1“) е приета с необходимото минимално мнозинство (27 гласа „за“, 25 гласа „против“ и 1 „въздържал се“). Целта ѝ е канабисът и канабис-смолата да бъдат заличени от списък IV към Конвенцията по упойващите вещества, в който са изброени най-опасните вещества, които нямат медицинска употреба. От своя страна Препоръка 5.4 на СЗО (наричана по-нататък „Препоръка 5.4“) има за цел изразът „екстракти и тинктури“ да бъде заличен от списък I към Конвенцията по упойващите вещества.
- 33 Унгария гласува против препоръки 5.1 и 5.4. Освен това в рамките на Комисията за упойващите вещества тя заявява, че приемането на препоръките на СЗО ще увеличи вече нарастващата употреба на канабис и ще доведе до неоправдана намеса в националните политики.

III. Досъдебната процедура

- 34 Комисията счита, че гласуването на Унгария и заетата от нея позиция в рамките на Комисията за упойващите вещества представляват неизпълнение на задълженията ѝ по Решение 2021/3, както и нарушение на член 3, параграф 2 ДФЕС и на принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС, поради което на 18 февруари 2021 г. изпраща на Унгария официално уведомително писмо.

- 35 В отговора си от 19 април 2021 г. Унгария припомня, че вече е изразила резерви относно препоръките на СЗО в хода на процедурата за приемане на Решение 2021/3, което я е накарало да гласува против последното решение. Препоръка 5.1 отправила до обществеността неправилното послание, че социалните рискове и рисковете за общественото здраве от канабиса са били надценени, като това можело да има отрицателно въздействие върху вече нарастващата тенденция за употреба на канабис.
- 36 Що се отнася до Препоръка 5.4, тя намалила нивото на международен контрол върху екстрактите и разтворите от канабис, които не съдържат тетраhydroканабинол (наричан по-нататък „ТНС“), въпреки свързаните с тяхната употреба социални рискове и рискове за общественото здраве.
- 37 Като се противопоставя на тази препоръка, Унгария цели да се запази непроменено нивото на международен контрол върху екстрактите от канабис и разтворите, които не съдържат ТНС. Според тази държава членка СЗО и нейните партньорски организации не са представили убедителни научни доказателства, че канабисът е по-малко вреден за здравето, отколкото се е смятало преди. Тези екстракти и разтвори, които не съдържат ТНС, могли да съдържат други вещества с психотропно действие или да бъдат използване като прекурсори. Накрая, с препоръките на СЗО не насърчавала медицинската употреба на канабиса. Тяхната цел била по-скоро провеждането на изследвания във връзка с такава употреба, но посочените препоръки не могли да постигнат тази цел.
- 38 Тъй като счита изтъкнатите от унгарското правителство доводи за неубедителни, на 12 ноември 2021 г. Комисията изготвя мотивирано становище. В мотивираното становище се отбелязва, първо, че причините, по които Унгария не е следвала приетата от Съвета позиция, не са релевантни, като се има предвид задължителният характер на Решение 2021/3. Второ, Комисията поддържа, че Унгария е нарушила член 3, параграф 2 ДФЕС, тъй като действията на тази държава членка се отнасят до област, в която Съюзът има изключителна външна компетентност. Трето, Унгария нарушила задължението за лоялно сътрудничество, закрепено в член 4, параграф 3 ДЕС, още повече че поради своята ненадейност действията на тази държава членка отслабили допълнително позицията на Съюза в рамките на Комисията за упойващите вещества. В това отношение Комисията изразява загриженост относно вероятността Унгария да възприеме подобно поведение в бъдеще при сходни обстоятелства.
- 39 На 11 януари 2022 г. Унгария отговаря на мотивираното становище, като поддържа позицията си, която счита за обоснована предвид съображения, свързани със здравната политика, както и със социалната политика. Като се позовава на национално прочуване, тя изразява загриженост във връзка с увеличението на употребата на канабис и подчертава ангажимента си за намаляване на наркоманиите. Унгария също така отбелязва спецификата на настоящия случай, като подчертава релевантността и важността на своите обяснения относно гласуването в рамките на Комисията за упойващите вещества. Поради това оспорва идеята, че може да възприеме подобно поведение в бъдеще при сходни обстоятелства.

IV. Производството пред Съда

- 40 Тъй като продължава да счита изтъкнатите от Унгария доводи за неубедителни, Комисията решава на 15 февруари 2023 г. да предяви иск пред Съда, за да се установи, че тази държава членка не е изпълнила задълженията си по правото на Съюза, като е нарушила, първо, позицията на Съюза, установена с Решение 2021/3, второ, изключителната външна компетентност на Съюза, определена в член 3, параграф 2 ДФЕС, и трето, принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС. Комисията иска също Унгария да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.
- 41 Унгария моли Съда:
- да отхвърли иска като недопустим, тъй като не е в съответствие с член 258 ДФЕС, нито е съвместим с принципа на лоялно сътрудничество, предвиден в член 4, параграф 3 ДЕС,
 - при условията на евентуалност, да отхвърли иска като неоснователен, и
 - във всички случаи да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

V. По иска

A. По допустимостта

1. Доводи на страните

- 42 Унгария повдига възражение за недопустимост на иска по настоящото дело. Всъщност нито в официалното уведомително писмо, нито в мотивираното становище Комисията уточнявала какви действия трябва да предприеме Унгария, за да преустанови нарушението, в което е упреknата. Освен това нямало мярка, която да позволи на Унгария да изпълни задължението, което според Комисията ѝ е възложено по силата на правото на Съюза, тъй като изразеният от нея вот очевидно не може да бъде променен. От решенията от 7 април 2011 г., Комисия/Португалия (C-20/09, EU:C:2011:214, т. 41), и от 25 октомври 2001 г., Германия/Комисия (C-276/99, EU:C:2001:576, т. 24), обаче следвало, че целта на производството за установяване на неизпълнение на задължения е да се постигне промяна в поведението на държавата, срещу която е заведено дело.
- 43 Комисията също така не доказала съществуването на действителни и осезаеми последици от поведението на Унгария, които да са налице и извън спорния процес на вземане на решения и да застрашават единството, както и съгласуваността на външната дейност на Съюза.
- 44 Освен това доводът на Комисията във връзка с „вероятността Унгария да възприеме подобно поведение в бъдеще при сходни обстоятелства“, се основавал само на предположение. Всъщност процедурата, която следва държава членка в конкретен случай, била тясно свързана с последния и със засегнатите интереси. Следователно позицията на държава членка по време на международни преговори не можела да се определя от начина, по който тя е действала преди това в даден случай. Въпреки това било възможно, ако се наложи отново да се произнася по конкретен въпрос, съответната държава членка да

трябва да вземе същото решение, ако това е необходимо, за да се защити неин основен интерес, но да се съобрази напълно с указанията на Съюза, що се отнася до всички останали изменения.

- 45 В допълнение, дори да се предположи, че поведението на Унгария е имало последици за единството и съгласуваността на външната дейност на Съюза, които надхвърлят рамките на настоящия спор, Комисията не доказала как предявеният от нея срещу Унгария иск за установяване на неизпълнение на задължения би могъл да ги поправи.
- 46 На последно място, Унгария изразила несъгласието си преди приемането на Решение 2021/3 и нямала възможност да го оспори по друг начин, освен да се отклони от позицията, отразена в приложението към Решение 2021/3, на подновената шестдесет и трета сесия на Комисията за упойващите вещества.
- 47 Комисията иска повдигнатото от Унгария възражение за недопустимост да бъде отхвърлено, като се основава главно на решение от 27 март 2019 г., Комисия/Германия (C-620/16, EU:C:2019:256, т. 45—52 и 57).
- 48 Комисията добавя, че намира за много обезпокоително твърдението на Унгария, че от поведението ѝ при гласуването в Комисията за упойващите вещества не може да се направят изводи за поведението, което ще възприеме в бъдеще. Така Унгария признавала, че няма непременно намерение в бъдеще да се съобразява с позицията на Съюза, определена в решенията на Съвета, а напротив, възнамерява да определя позицията си във всеки отделен случай. Следователно Унгария нямала основание да твърди, че поведението ѝ не е укоримо от гледна точка на правото на Съюза или че не е имало последици за Съюза.

2. Съображения на Съда

- 49 Повдигнатото от Унгария възражение за недопустимост се основава по същество на четири довода, които следва да се разгледат последователно.
- 50 Първо, Унгария упреква Комисията, че не е уточнила какви действия трябва да предприеме, за да преустанови неизпълнението на задължения, в което е упрекната.
- 51 Комисията обаче не може да бъде задължена да посочва в мотивираното становище мерките, които биха позволили да се отстрани твърдяното неизпълнение на задължения (решения от 11 юли 1991 г., Комисия/Португалия, C-247/89, EU:C:1991:305, т. 22, и от 26 март 2009 г., Комисия/Гърция, C-559/07, EU:C:2009:198, т. 23).
- 52 Всъщност искът, предявен на основание член 258 ДФЕС, има за предмет установяване на неизпълнение от държава членка на задълженията ѝ по правото на Съюза. Съгласно самия текст на член 260, параграф 1 ДФЕС тази констатация задължава съответната държава членка да предприеме необходимите мерки с оглед изпълнението на решението на Съда. Следователно, също както Комисията, Съдът не може да разпорежи на държава членка, срещу която е предявен иск за установяване на неизпълнение на задължения, да предприеме определени мерки (решения от 14 април 2005 г., Комисия/Германия, C-104/02, EU:C:2005:219, т. 49, и от 5 октомври 2006 г., Комисия/Германия, C-105/02, EU:C:2006:637, т. 44), поради което в рамките на главното производство Комисията не може да иска от Съда да даде задължителни указания на държавата членка, срещу която е заведено дело (вж. в този смисъл решения от 2 октомври 2008 г., Комисия/Гърция, C-36/08, EU:C:2008:536, т. 9,

- и от 2 април 2020 г., Комисия/Полша, Унгария и Чехия (Временен механизъм за преместване на кандидати за международна закрила), C-715/17, C-718/17 и C-719/17, EU:C:2020:257, т. 56).
- 53 За сметка на това в установената с Договорите система от правни средства за защита Комисията може, в рамките на обезпечително производство на основание член 279 ДФЕС, да поиска от Съда да постанови временни мерки, като например разпореждане с оглед на запазване на интересите, защитени от разпоредбите на правото на Съюза, за които се твърди, че са нарушени (вж. в този смисъл определения от 29 юни 1994 г., Комисия/Гърция, C-120/94 R, EU:C:1994:275, т. 42 и 98, и от 20 ноември 2017 г., Комисия/Полша, C-441/17 R, EU:C:2017:877, т. 96, и определение на заместник-председателя на Съда от 14 юли 2021 г., Комисия/Полша, C-204/21 R, EU:C:2021:593, т. 54).
- 54 При това положение искът по настоящото дело е допустим, доколкото с него Комисията иска от Съда само да установи, че е налице обективно нарушение на правото на Съюза от страна на Унгария (вж. в този смисъл решения от 1 март 1983 г., Комисия/Белгия, 301/81, EU:C:1983:51, т. 8, и от 2 април 2020 г., Комисия/Полша, Унгария и Чехия (Временен механизъм за преместване на кандидати за международна закрила), C-715/17, C-718/17 и C-719/17, EU:C:2020:257, т. 52 и цитираната съдебна практика).
- 55 Второ, Унгария изтъква, че във всеки случай вече не може да преустанови неизпълнението на задължения, което е предмет на иска, и че Комисията не е доказала съществуването на действителни и осезаеми последици от поведението на Унгария, които да са налице и извън съответния процес на вземане на решения. Освен това тази държава членка поддържа, че поведението, в което е упреknата, не е оказало въздействие върху единството и съгласуваността на външната дейност на Съюза.
- 56 От една страна обаче, държава членка, която с поведението си застраши постигането на целта, присъща на прието на основание член 218, параграф 9 ДФЕС решение, не би могла да избегне производство за установяване на неизпълнение на задължения с мотива, че това неизпълнение вече е изчерпало действието си. В противен случай би било невъзможно Комисията да предприеме действия пред Съда срещу съответната държава членка в рамките на правомощията си по член 258 ДФЕС, за да се установи подобно неизпълнение на задължения и да изпълни изцяло мисията си на пазител на Договорите, която член 17 ДЕС ѝ поверява. Що се отнася до обстоятелството, че вече не било възможно да се отстрани твърдяното засягане на доброто име и на доверието в Съюза, то във всички случаи не може да доведе до недопустимост на иска по настоящото дело. Всъщност не може да се допусне държава членка да се позовава на създаден от нея свършен факт, за да избегне иск за установяване на неизпълнение на задължения пред Съда (вж. в този смисъл решение от 27 март 2019 г., Комисия/Германия, C-620/16, EU:C:2019:256, т. 48, 49 и 57).
- 57 Освен това да се приеме за недопустим иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен срещу държава членка поради нарушение на решение, прието на основание член 218, параграф 9 ДФЕС, би се отразило отрицателно както на задължителния характер на решенията съгласно член 288, четвърта алинея ДФЕС, така и като цяло на зачитането на ценностите, на които се основава Съюзът съгласно член 2 ДЕС, сред които по-специално е правовата държава. Евентуално, след като е взела участие в обсъжданията и гласуването в Съвета във връзка с решение за определяне на позицията на Съюза, държавата членка би могла да се освободи от това решение след приемането му с

увереността, че Комисията не би могла да сезира Съда с иск по член 258 ДФЕС срещу такова неизпълнение на задължения (вж. в този смисъл решение от 27 март 2019 г., Комисия/Германия, C-620/16, EU:C:2019:256, т. 50 и 51).

- 58 От друга страна, не всички последици от спорното поведение на Унгария по време на сесията на Комисията за упойващите вещества могат да се разглеждат като преустановени в края на тази сесия. Всъщност те се проявяват по отношение както на единството, така и на съгласуваността на външната дейност на Съюза в рамките на този международен орган. Съответно тези последици дори надхвърлят конкретния процес на вземане на решения, при положение че решението, прието на основание член 218, параграф 9 ДФЕС, има за цел именно да гарантира тези интереси (вж. в този смисъл решение от 27 март 2019 г., Комисия/Германия, C-620/16, EU:C:2019:256, т. 46, 47 и 52 и цитираната съдебна практика).
- 59 Трето, Унгария изтъква, че Комисията не е доказала и опасността от повторно подобно неизпълнение на задължения.
- 60 В това отношение е достатъчно да се констатира, че опасността от повторно неизпълнение на задължения не е условие за допустимост на иск за установяване на неизпълнение на задължения.
- 61 Четвърто, Унгария припомня, че е изразила несъгласието си преди приемането на Решение 2021/3. В това отношение тя изтъква, че не е имала възможност да го оспори по друг начин, освен да изрази собствената си позиция на подновената шестдесет и трета сесия на Комисията за упойващите вещества вместо приетата в това решение.
- 62 Такъв довод обаче е свързан с разглеждането по същество на иска по настоящото дело и следователно не може да бъде пречка за допустимостта му.
- 63 С оглед на всички изложени по-горе съображения предявеният от Комисията иск трябва да бъде обявен за допустим.

Б. По същество

- 64 В подкрепа на иска си Комисията изтъква три твърдения за нарушения: първото — нарушение на установената с Решение 2021/3 позиция на Съюза, второто — нарушение на изключителната външна компетентност на Съюза, закрепена в член 3, параграф 2 ДФЕС, и третото — нарушение на принципа на лоялно сътрудничество, прогласен в член 4, параграф 3 ДЕС.
- 65 Съдът счита за уместно да започне с разглеждането на второто изтъкнато от Комисията твърдение за нарушение.

1. По второто твърдение за нарушение — на член 3, параграф 2 ДФЕС

а) Доводи на страните

- 66 В исковата си молба Комисията поддържа, че като не е спазила Решение 2021/3, Унгария е нарушила изключителната външна компетентност на Съюза, предвидена в член 3, параграф 2 ДФЕС. Всъщност измененията в списъците, приложени към двете разглеждани конвенции, имали преки последици за приложното поле на законодателството на Съюза в областта на контрола на наркотиците. Било без значение дали тези изменения се отнасят до вещества, които вече подлежат на контрол в целия Съюз, или до класифицирането им за първи път.
- 67 Тъй като Съюзът не е страна по тези две конвенции, държавите членки били длъжни да представляват позицията му в международните органи, създадени за осигуряване на пълното действие на посочените конвенции, в съответствие с позицията, определена от Съвета в решение, прието съгласно член 218, параграф 9 ДФЕС, каквото е Решение 2021/3.
- 68 В писмената си защита Унгария възразява срещу възприетото от Комисията тълкуване, че изменението на списъците, приложени към двете разглеждани конвенции, е от изключителната компетентност на Съюза. Всъщност тя поддържа, че от член 1, точка 1, буква а) от Рамково решение 2004/757 следва, че заличаването на вещество от списък IV към тези две конвенции няма отражение върху приложното поле на това рамково решение, когато въпросното вещество все още е включено в друг приложен към посочените конвенции списък.
- 69 Поради това изменението в съответствие с препоръки 5.1 и 5.4 на списъците, приложени към същите конвенции, нямало отражение върху правилата на Съюза, нито върху приложното им поле. Нито една от тези две препоръки не променяла понятието „наркотици“ по смисъла на член 1, точка 1 от посоченото рамково решение.
- 70 По-конкретно, що се отнася до Препоръка 5.4, тя не водела до никакво изменение по същество, тъй като предложеното заличаване на изрази „екстракти и тинктури“ се отнасяло до вещества, които не попадат в обхвата на понятието „наркотици“ по смисъла на Рамково решение 2004/757. В това отношение в решение от 19 ноември 2020 г., В S и С А (Търговия с канабидиол (CBD) (C-663/18, EU:C:2020:938, т. 75), Съдът приел, че тъй като канабидиолът (CBD) не съдържа психоактивно вещество, включването му в определението на „упойващите вещества“ като екстракт от канабис щяло да противоречи на целта и общия дух на Конвенцията по упойващите вещества.
- 71 Освен това от съображения 11 и 22 от Решение 2021/3 следвало, че за законодателя на Съюза е било ясно, че Препоръка 5.4 няма да окаже въздействие върху задълженията на държавите членки за контрол или докладване.
- 72 Съображения 5 и 7 от това решение потвърждавали, че международното включване на определени вещества в списъците, приложени към двете разглеждани конвенции, и решенията относно това включване попадат в компетентността на Съюза, което препраща към хипотезата, в която се включва ново вещество в един от тези списъци. Следователно изменение, състоящо се във включване в посочените списъци на вече подлежащо на контрол вещество, каквото е канабисът, нямало да доведе до изменение на приложното поле на Рамково решение 2004/757.

- 73 Обстоятелството, че Комисията не е доказала надлежно, че изменението на двете разглеждани конвенции променя обхвата на правилата на Съюза, засягало законосъобразността на Решение 2021/3 и лишавало от релевантност второто ѝ твърдение за нарушение.
- 74 В писмената си реплика Комисията уточнява, че Съветът може да приеме решение на основание член 218, параграф 9 ДФЕС в рамките както на изключителната, така и на споделената компетентност на Съюза. Поради това доводът за липса на изключителна компетентност на Съюза за приемане на Решение 2021/3 бил неотносим.
- 75 При условията на евентуалност Комисията добавя, че за да се установи изключителната външна компетентност на Съюза по силата на член 3, параграф 2 ДФЕС, не е необходимо да се установява със сигурност, че чрез поемането от държавите членки на международно задължение се засягат или изменят общи правила, достатъчно е само да има опасност от засягане или изменение. Също така обхватът на правилата на Съюза можело да бъде засегнат или променен от международни задължения, по-специално когато последните попадат в област, в която до голяма степен вече действат такива правила, както в частност отбелязал Съдът в Становище 2/91 (Конвенция № 170 на МОТ) от 19 март 1993 г. (EU:C:1993:106, т. 25 и 26).
- 76 Съгласно решение от 4 септември 2014 г., Комисия/Съвет, C-114/12, EU:C:2014:2151, т. 74, наличието на изключителна компетентност на Съюза трябвало да се основава на цялостен и конкретен анализ на съществуващата връзка между предвижданото международно споразумение и действащото право на Съюза.
- 77 В случая съгласно член 1, точка 1 от Рамково решение 2004/757 материалното му приложно поле обхващало по-специално веществата, които то квалифицира като „наркотици“ и които са посочени в двете разглеждани конвенции.
- 78 Освен това според Комисията Унгария неправилно поддържа, че единствено включването на определени вещества в списъците, приложени към двете разглеждани конвенции, и свързаните с него решения попадат в изключителната компетентност на Съюза. Обратният извод обаче следвал от съображения 5, 7 и 32 от Решение 2021/3.
- 79 Що се отнася по-конкретно до Препоръка 5.1, Комисията отбелязва, че съгласно член 3, точка 5 от Конвенцията по упойващите вещества упойващо вещество от Списък I към тази конвенция може да бъде включено в Списък IV към нея, когато с него може да бъде злоупотребено или то може да има вредни въздействия и тази опасност не се компенсира от съществени лечебни предимства, каквито не могат да се срещнат при вещества, различни от веществата в Списък IV. От съображения 9 и 12 от Решение 2021/3 следвало обаче, че вече е научно доказано, че канабисът и канабис-смолата нямат отрицателни последици, подобни на тези от другите вещества, изброени в списък IV, като например хероина. Поради това било препоръчано те да бъдат заличени от същия списък IV, като същевременно останат в списък I към посочената конвенция.
- 80 При все това заличаването на канабиса и канабис-смолата от списък IV към Конвенцията по упойващите вещества засягало и изменяло правилата на Рамково решение 2004/757 в областта на наказанията, тъй като вече не можело да се счита, че тези вещества са сред

най-вредните за здравето наркотици, за които се прилагат наказанията, предвидени в член 4, параграф 2, буква б) от това рамково решение, а не по-леките наказания, посочени в член 4, параграф 1 от същото рамково решение.

- 81 Що се отнася до Препоръка 5.4, Комисията отбелязва, че CBD е само един от многото растителни екстракти, поради което от решение от 19 ноември 2020 г., В S и С А (Търговия с канабидиол (CBD) (C-663/18, EU:C:2020:938), не можело да се направи какъвто и да било извод относно други екстракти и тинктури или тяхното съдържание на ТНС. Тези вещества следвало да бъдат разглеждани и класифицирани във всеки отделен случай. Освен това Унгария правилно подчертала в отговора си на официалното уведомително писмо на Комисията, че екстрактите и тинктурите могли също да съдържат психотропни вещества, различни от ТНС, и следователно попадали в приложното поле на двете разглеждани конвенции, въпреки заличаването им от списък I към тях.
- 82 В допълнение в съображение 21 от Решение 2021/3 се посочвало, че понятието „препарат“, употребено в Конвенцията по упойващите вещества, може да обхваща всички продукти, съдържащи екстракти и тинктури от канабис. Следователно заличаването на тези вещества от списък I към посочената конвенция нямало да промени нивото на международния контрол върху тях, тъй като всяка смес, твърда или течна, съдържаща канабис или канабис-смола, и следователно всеки препарат на основата на канабис, попада в приложното поле на посочената конвенция.
- 83 В писмената си дуплика Унгария счита, че следва да се постави въпросът дали изменението, в съответствие с препоръките на СЗО, на приложените към двете разглеждани конвенции списъци действително попада в обхвата на изключителната външна компетентност на Съюза и следователно дали Решение 2021/3 е законосъобразно.
- 84 В това решение като правно основание бил посочен член 83, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 ДФЕС. Тълкуван в светлината на последната разпоредба, член 83, параграф 1 ДФЕС не предоставял на Съюза компетентност за сключване на международно споразумение. От съображение 5 от посоченото решение, както и от съображение 32 от него ясно следвало, че изключителната външна компетентност на Съюза трябва да се основава на факта, че изменението на списъците към двете разглеждани конвенции има преки последици за приложното поле на правото на Съюза в областта на контрола на наркотиците.
- 85 Това условие, предвидено в член 3, параграф 2 ДФЕС, обаче не било изпълнено.
- 86 Най-напред, съображенията, изложени в това отношение от Комисията в писмената ѝ реплика, обобщени в точки 75—82 от настоящото решение, не се съдържали в исковата ѝ молба. Следователно те представлявали нов довод, който като такъв трябвало да бъде обявен за недопустим.
- 87 По-нататък, Комисията не оспорвала, че определението на понятието „наркотици“ в Рамково решение 2004/757 остава непроменено след изменението на списъците, приложени към двете разглеждани конвенции. Напротив, понастоящем тя поддържала, че всяко изменение на тези списъци има значение за останалите разпоредби на това рамково решение. Съответно Комисията неколкратно цитирала член 4 от посоченото рамково решение, въпреки че до момента не се позовавала на него.

- 88 Освен това Унгария оспорва възприетото от Комисията тълкуване, че заличаването на екстрактите и тинктурите от канабис от списък I, приложен към Конвенцията по упойващите вещества, не означава, че тези вещества излизат от приложното поле на тази конвенция.
- 89 Накрая, Съдът нямам нужда да проверява дали външната компетентност на Съюза може да бъде обоснована с факта, че изменението на списъците, приложени към двете разглеждани конвенции, може да промени прилагането на общите правила на Съюза. Всъщност, когато както разпоредбите на Съюза, чието прилагане се твърди, че е засегнато от международно споразумение, така и самото международно споразумение предвиждат минимални разпоредби, не можело да се поддържа, че международните правила възпрепятстват пълното прилагане на правото на Съюза, както следвало от Становище 2/91 (Конвенция № 170 на МОТ) от 19 март 1993 г. (EU:C:1993:106, т. 18).
- 90 Както заглавието на Рамково решение 2004/757, в което се съдържа изразът „установяване на минималните разпоредби“, така и съображение 3 от него обаче ясно показвали, че то има за цел приемането на такива разпоредби.
- 91 Следователно Съюзът в никакъв случай не можел да разполага с изключителна външна компетентност, що се отнася до изменението на списъците, приложени към двете разглеждани конвенции.

б) Съображения на Съда

- 92 Като начало следва да бъде отхвърлено повдигнатото от Унгария възражение за недопустимост на някои доводи на Комисията, целящи да се установи наличието на изключителна компетентност на Съюза да определя позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза при преговори в рамките на международна организация. Всъщност Комисията не е трябвало да доказва наличието на изключителна компетентност на Съюза в исковата си молба, тъй като доводите ѝ се основават на принципната постановка, че Решение 2021/3 е валидно и че свидетелства за наличието на тази изключителна компетентност на Съюза. Съответно в репликата си Комисията само уточнява, че според нея третата хипотеза, предвидена в член 3, параграф 2 ДФЕС, е приложима в случая.
- 93 По същество страните спорят относно разбирането на понятието „изменение“ на приложното поле на правото на Съюза в областта на контрола на наркотиците. Унгария предлага да се разсъждава общо и поддържа, че докато периметърът на Рамково решение 2004/757 остава непроменен, не би могло да има изменение на правилата на правото на Съюза. Обратно, Комисията счита, че приложното поле на правото на Съюза е засегнато, ако класификацията на дадено вещество бъде изменена. Всъщност подобно изменение имало отражение върху възприемането на опасността от дадено упойващо вещество, а оттам и върху определянето на приложимите наказания.
- 94 Като начало следва да се отбележи, че в текста на член 218, параграф 9 ДФЕС не се прави никакво разграничение в зависимост от естеството на външната компетентност на Съюза (вж. по аналогия решения от 5 декември 2017 г., Германия/Съвет, C-600/14, EU:C:2017:935, т. 49, и от 2 септември 2021 г., Комисия/Съвет (Споразумение с Армения), C-180/20, EU:C:2021:658, т. 27). Следователно е без значение дали Съюзът разполага с изключителна или споделена компетентност за приемането на решение на основание на тази разпоредба. И в единия, и в другия случай Съветът, по предложение на Комисията, може да приеме

решение за „установяване на позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“.

- 95 Следва да се припомни, че съгласно третата хипотеза, предвидена в член 3, параграф 2 ДФЕС, Съюзът разполага с изключителна компетентност за сключване на международни споразумения, доколкото сключването може да засегне общите правила или да промени техния обхват.
- 96 Тази разпоредба се прилага и когато създаден по силата на такова международно споразумение орган следва да приеме мерки за неговото изпълнение (решение от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктика), C-626/15 и C-659/16, EU:C:2018:925, т. 112). Освен това фактът, че Съюзът няма статут на член на международна организация, не е пречка за ефективното упражняване на външната му компетентност, по-специално посредством държавите членки, които действат солидарно в интерес на Съюза (вж. в този смисъл Становище 2/91 (Конвенция № 170 на МОТ) от 19 март 1993 г., EU:C:1993:106, т. 5, и решение от 12 февруари 2009 г., Комисия/Гърция, C-45/07, EU:C:2009:81, т. 31).
- 97 Налице е обаче опасност международни задължения да засегнат общи правила на Съюза или да променят техния обхват, която може да обоснове изключителна външна компетентност на Съюза, когато тези задължения попадат в приложното поле на посочените правила (вж. в този смисъл решения от 31 март 1971 г., Комисия/Съвет, 22/70, EU:C:1971:32, т. 30, и от 4 септември 2014 г., Комисия/Съвет, C-114/12, EU:C:2014:2151, т. 68). Впрочем не е необходимо да съществува пълно съответствие между областта, обхваната от международното споразумение, и тази на правната уредба на Съюза (Становище 1/03 (Нова конвенция от Лугано) от 7 февруари 2006 г., EU:C:2006:81, т. 126). В частност обхватът на правилата на Съюза може да бъде засегнат или променен от международни задължения, когато последните попадат в област, в която до голяма степен вече действат такива правила (решение от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктика), C-626/15 и C-659/16, EU:C:2018:925, т. 113 и цитираната съдебна практика).
- 98 Може да се установи, че е налице риск от засягане по смисъла на член 3, параграф 2 ДФЕС, когато, без непременно да са в противоречие с общите правила на Съюза, разглежданите международни задължения могат да окажат въздействие върху смисъла, обхвата и ефективността на тези правила (вж. в този смисъл Становище 1/13 (Присъединяване на трети държави към Хагската конвенция) от 14 октомври 2014 г., EU:C:2014:2303, т. 85; Становище 2/15 (Споразумение за свободна търговия със Сингапур) от 16 май 2017 г., EU:C:2017:376, и решение от 20 ноември 2018 г., Комисия/Съвет (ЗМЗ Антарктика), C-626/15 и C-659/16, EU:C:2018:925, т. 114).
- 99 В случая от член 1, точка 1, букви а) и б) от Рамково решение 2004/757 следва, че понятието „наркотици“ е определено по-специално чрез препращане към двете разглеждани конвенции. Както отбелязва генералният адвокат в точка 59 от заключението си, с подобно препращане институциите на Съюза демонстрират решението си да гарантират, че Съюзът съгласува действията си с международните политики за контрол на наркотиците и съответно с тези конвенции.

- 100 Всъщност, както се посочва в съображения 5 и 32 от Решение 2021/3, всяка промяна в списъците към тези две конвенции е пряко включена в общите правила на Съюза, поради което подобна промяна ще засегне пряко текста на Рамково решение 2004/757.
- 101 Във връзка с това, на първо място, що се отнася до Препоръка 5.1, тя има за цел да измени класификацията на канабиса и свързаните с него вещества, като ги заличи от приложения към Конвенцията по упойващите вещества списък IV, в който са изброени най-вредните упойващи вещества, от които „не е известно да има какъвто и да било интерес за лечението на хората“, както се пояснява в коментарите към Единната конвенция по упойващите вещества от 1961 г. (ООН, 1975 г.) относно член 3, точка 3, подточки i) и ii) от Конвенцията по упойващите вещества.
- 102 Макар от член 4 от Рамково решение 2004/757 да следва, че по принцип държавите членки трябва да предвидят за престъпленията, посочени в член 2 от него, наказание лишаване от свобода най-малко от една до три години, в член 4, параграф 2, буква б) от това рамково решение все пак се уточнява, че държавите членки трябва да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че за престъпленията, посочени в член 2, параграф 1, букви а)—в) от него, се налага наказание лишаване от свобода най-малко от пет до десет години, когато престъпленията се отнасят за наркотици, които са измежду най-вредните за здравето, т.е. такива, които водят до причиняване на значителна вреда за здравето на редица лица.
- 103 Съответно Комисията има основание да поддържа, че с оглед на определението на понятието „наркотици“ в Рамково решение 2004/757 чрез препращане по-специално към Конвенцията по упойващите вещества заличаването на канабиса и свързаните с него вещества от списък IV към тази конвенция може да доведе до неприлагане на наказанията, предвидени в член 4, параграф 2, буква б) от посоченото рамково решение.
- 104 От това следва, че Препоръка 5.1 е можела да има отражение върху смисъла и обхвата на правилата на Съюза, а това е достатъчно, за да се констатира, че заемането на позиция по приемането на тази препоръка попада в обхвата на изключителната компетентност на Съюза на основание на третата хипотеза по член 3, параграф 2 ДФЕС.
- 105 На второ място, що се отнася до Препоръка 5.4, тя има за цел изразът „екстракти и тинктури“ да бъде заличен от списък I към тази конвенция. По същество става въпрос за това екстрактите и тинктурите от канабис, които нямат психоактивни свойства, вече да не се класифицират като упойващи вещества и следователно да се разреши търговията с тях, като в същото време се запази бдителност по отношение на екстрактите и тинктурите от канабис, които имат такива свойства. Съответно въпросната препоръка води до изключване на тези „екстракти и тинктури“ от приложното поле на Рамково решение 2004/757, като се има предвид препратката в член 1, точка 1 от това рамково решение към двете разглеждани конвенции.
- 106 Както обаче генералният адвокат отбелязва по същество в точка 63 от заключението си, подобно изключване би довело по-специално до неприложимост на изискванията, предвидени в член 4, параграф 1 от това рамково решение в областта на наказанията, които държавите членки трябва да налагат за престъпленията, посочени в член 2 от него.

- 107 От това следва, че Препоръка 5.4 също е можела да има отражение върху смисъла и обхвата на правилата на Съюза, а това е достатъчно, за да се констатира, че заемането на позиция по приемането на тази препоръка попада в изключителната компетентност на Съюза на основание на третата хипотеза по член 3, параграф 2 ДФЕС.
- 108 Следователно, тъй като положението не е сравнимо с констатираното в точки 18 и 21 от Становище 2/91 (Конвенция № 170 на МОТ) от 19 март 1993 г. (EU:C:1993:106), Унгария не може да черпи доводи от констатациите на Съда в това становище, за да възрази срещу тълкуването, че Съюзът разполага с изключителна външна компетентност да приеме Решение 2021/3.
- 109 Ето защо, противно на поддържаното от Унгария, Съюзът е имал изключителна компетентност да води преговорите по препоръки 5.1 и 5.4 в Комисията за упойващите вещества и да заеме позиция за тяхното приемане от тази комисия. Съответно Съветът е приел надлежно Решение 2021/3, за да определи позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза при преговори в рамките на Комисията за упойващите вещества. Следователно, като не е спазила това решение, Унгария е нарушила изключителната компетентност на Съюза.
- 110 Ето защо следва да се уважи второто изтъкнато от Комисията твърдение за нарушение от страна на Унгария, а именно нарушение на член 3, параграф 2 ДФЕС.

2. По първото твърдение за нарушение — на членове 1 и 2 от Решение 2021/3, както и на член 288, четвърта алинея ДФЕС

- 111 Тъй като в писмената си защита Унгария повдига възражение за незаконосъобразност на Решение 2021/3, то следва да бъде разгледано предварително.

а) По възражението за незаконосъобразност на Решение 2021/3

1) Доводи на страните

- 112 Унгария повдига възражение за незаконосъобразност на Решение 2021/3. Предвид краткия период от време между приемането на това решение и шестдесет и третата сесия на Комисията за упойващите вещества, проведена още преди изтичането на предвидения в член 263, шеста алинея ДФЕС срок за подаване на жалба за отмяна, Унгария нямала възможност да оспори надлежно посоченото решение. Не само че не можела да подготви жалба за отмяна в този кратък интервал от време, но и Съдът нямало да може да я разгледа по същество и съответно да гарантира ефективната съдебна защита на тази държава. Дори подаването на жалба за отмяна, заедно с молба за постановяване на временна мярка, нямало непременно да е достатъчно, за да се предотвратят нежеланите последици от Решение 2021/3.
- 113 Освен това Унгария изтъква, че обстоятелството, че не е подала жалба за отмяна на Решение 2021/3, не е пречка да повдигне възражение за неговата незаконосъобразност на основание член 277 ДФЕС в рамките на иска по настоящото дело за установяване на неизпълнение на задължения. Това важало в още по-голяма степен предвид обстоятелството, че подаването на жалба за отмяна на това решение след гласуването в

Комисията за упойващите вещества нямало да позволи на Унгария нито да защити гледната си точка, нито да избегне образуването на производство за установяване на неизпълнение на задължения.

- 114 Освен това не можело да става дума за заобикаляне на процесуалните срокове, предвидени в член 263 ДФЕС, когато проблемите, породени от даден акт на Съюза, не могат да бъдат установени към момента на приемането му и могат да бъдат открити едва на етапа на прилагането му.
- 115 Тъй като Комисията не доказала ефективността на жалба за отмяна на Решение 2021/3, тя не можела да се противопостави на приложимостта на член 277 ДФЕС, който допълва член 263 ДФЕС, тъй като в противен случай щяла да лиши Унгария от правото ѝ на ефективна съдебна защита, гарантирано в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.
- 116 Освен това никой не можел да бъде преследван поради незаконосъобразен акт. Тъй като обаче с гласуването в Комисията за упойващите вещества окончателно се затвърждавало накърняването на интересите на Унгария от това решение, от този момент нататък вече не последното увреждало интересите на Унгария, а образуването поради нарушаването му производство за установяване на неизпълнение на задължения.
- 117 Във всеки случай Унгария счита, че в отговор на второто изтъкнато от Комисията твърдение за нарушение е доказала, че Решение 2021/3 е несъществуващ акт, който трябва да бъде разгледан служебно от Съда.
- 118 Като се позовава на решение от 6 март 1979 г., *Simmenthal/Комисия* (92/78, EU:C:1979:53, т. 39), Комисията поддържа, че възражението за незаконосъобразност на Решение 2021/3 е явно недопустимо, тъй като Унгария безспорно е била процесуално легитимирана да го оспори с жалба за отмяна.

2) Съображения на Съда

- 119 Следва да се припомни, че установената от Договора за функциониране на ЕС система от способности за защита разграничава исковете по членове 258 и 259 ДФЕС, които дават възможност да се установи, че държава членка не е изпълнила задълженията си, от жалбите по член 263 ДФЕС и исковете по член 265 ДФЕС, които целят да се упражни контрол върху законосъобразността на актовете или върху правомерността на бездействието на институциите на Съюза. Тези способности за защита имат различни цели и за тях се прилагат различни правила (решения от 30 юни 1988 г., *Комисия/Гърция*, 226/87, EU:C:1988:354, т. 14, от 27 октомври 1992 г., *Комисия/Германия*, C-74/91, EU:C:1992:409, т. 10, и от 27 март 2019 г., *Комисия/Германия*, C-620/16, EU:C:2019:256, т. 89).
- 120 Въз основа на това Съдът стига до извода, че при липса на разпоредба в този договор, която да дава изрично право на това, държавата членка не може надлежно да се позовава на незаконосъобразността на решение или директива, чийто адресат е тя, като основание за защита срещу иск за установяване на неизпълнение на задължения, основан на неизпълнението на това решение или на тази директива, и че положението може да е различно само ако разглежданият акт е засегнат от такива особено тежки и очевидни пороци, че би могъл да се счита за несъществуващ (вж. решения от 30 юни 1988 г.,

Комисия/Гърция, 226/87, EU:C:1988:354, т. 16, от 27 октомври 1992 г., Комисия/Германия, C-74/91, EU:C:1992:409, т. 11, и от 27 март 2019 г., Комисия/Германия, C-620/16, EU:C:2019:256, т. 89).

- 121 Съдът приема също, че в качеството си на член на Съвета, автор на решението за установяване на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза по време на преговори в рамките на международна организация, държавата членка непременно е знаела за това решение, макар изрично да не е негов адресат, и че и е била напълно в състояние да подаде жалба за неговата отмяна, спазвайки срока от два месеца, определен в член 263, шеста алинея ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 27 март 2019 г., Комисия/Германия, C-620/16, EU:C:2019:256, т. 90).
- 122 Освен това, както бе посочено в точка 119 от настоящото решение, искът за установяване на неизпълнение на задължения има специфичен предмет, който се състои изключително в това Съдът да установи, че държава членка е нарушила задълженията си. Следователно държавата, срещу която е заведено дело, не може да използва такъв иск като средство за компенсиране на своята пасивност и липсата на пряко оспорване чрез жалба за отмяна на акта, който Комисията я упреква, че не е спазила.
- 123 При положение че искът за установяване на неизпълнение на задължения по никакъв начин не се отнася до приложимостта на акт на институция, орган, служба или агенция на Съюза и че съгласно член 277 ДФЕС целта на възражението за незаконосъобразност е именно такъв акт да бъде обявен за неприложим, в рамките на такъв иск държава членка не може да повдига възражение за незаконосъобразност на подобен акт на Съюза, какъвто и да е той, освен ако не е засегнат от такива особено тежки и очевидни пороци, че би могъл да се счита за несъществуващ, както бе посочено в точка 120 от настоящото решение.
- 124 Всъщност държавата членка, която желае да се възползва от евентуален иск за установяване на неизпълнение на задължения, за да оспори законосъобразността на акта на вторичното право, чието неспазване е мотивирало предявяването на този иск, нарушава презумпцията за валидност, която се прилага за всеки акт на вторичното право. Тази презумпция предполага задължение за всички субекти на правото на Съюза да признаят пълната ефективност на актовете на вторичното право на Съюза, докато Съдът на Европейския съюз не установи, че са невалидни (вж. в този смисъл решения от 13 февруари 1979 г., Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, т. 4 и 5, и от 7 юни 1988 г., Комисия/Гърция, 63/87, EU:C:1988:285, т. 10 и 11), и да зачитат изпълнителната им сила, докато съдът на Съюза не реши да спре изпълнението им (решение от 21 септември 1989 г., Hoechst/Комисия, 46/87 и 227/88, EU:C:1989:337, т. 64). Следователно тези актове произвеждат правно действие, докато не бъдат оттеглени, отменени в производство по жалба за отмяна или обявени за невалидни вследствие на преюдициално запитване или възражение за незаконосъобразност (решения от 5 октомври 2004 г., Комисия/Гърция, C-475/01, EU:C:2004:585, т. 18, и от 10 септември 2019 г., HTTS/Съвет, C-123/18 P, EU:C:2019:694, т. 100).
- 125 По този начин невъзможността държава членка да повдигне възражение за незаконосъобразност на акта, чието неспазване е накарало Комисията да инициира производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу нея, произтича от принципа, че извън изрично предвидените случаи общият дух на Договорите забранява на държавите членки да вземат правосъдието в свои ръце (решение от 13 ноември 1964 г., Комисия/Люксембург и Белгия, 90/63 и 91/63, EU:C:1964:80, стр. 1232).

- 126 Ако държава членка смята, че в акт на вторичното право има елементи, несъвместими с правото на Съюза, тя има възможност да действа или в рамките на Съвета, или като уведоми Комисията, или пък, на последно място, в рамките на съдебни производства с цел отстраняване на тези несъвместимости. За сметка на това държава членка не може в никакъв случай да си позволи да приема едностранно принудителни или защитни мерки, които имат за цел поправяне на твърдяно нарушение от страна на друга държава членка или институция на Съюза на нормите на правото на Съюза (вж. в този смисъл решения от 25 септември 1979 г., Комисия/Франция, 232/78, EU:C:1979:215, т. 9, от 12 февруари 2009 г., Комисия/Гърция, C-45/07, EU:C:2009:81, т. 26, и от 27 март 2019 г., Комисия/Германия, C-620/16, EU:C:2019:256, т. 88), без да се постави под въпрос основното изискване на правния ред на Съюза, каквото е еднаквото прилагане на правото на Съюза (решение от 21 февруари 1991 г., Zuckerfabrik Süderdithmarschen и Zuckerfabrik Soest, C-143/88 и C-92/89, EU:C:1991:65, т. 26).
- 127 Както обаче отбелязва по същество генералният адвокат в точка 96 от заключението си, когато държава членка не подаде жалба за отмяна на акт, чийто адресат е тя, в рамките на двумесечния срок, предвиден в член 263 ДФЕС, тя не може впоследствие да оспорва законосъобразността на този акт в рамките на производството за установяване на неизпълнение на задължения, като в противен случай би се нарушило последователното и еднакво прилагане на правото на Съюза, което е основна характеристика на правния ред на Съюза. Като позволяват на държавите членки да се възползват от предимствата на Съюза, Договорите им възлагат и задължението да спазват неговите правила. Ако една държава членка наруши едностранно, в съответствие със собствената си концепция за национален интерес, равновесието между предимствата и задълженията, произтичащи от членството ѝ в Съюза, това поставя под въпрос равенството на държавите членки пред правото на Съюза в разрез със задълженията за солидарност, които държавите членки приемат с присъединяването си към Съюза и които са част от самите основи на неговия правен ред. Освен това подобно поведение може да породи дискриминация в ущърб на гражданите на държавите членки и на първо място на гражданите на самата държава, която не спазва нормите на Съюза (решение от 7 февруари 1973 г., Комисия/Италия, 39/72, EU:C:1973:13, т. 24 и 25).
- 128 Освен това в контекст, характеризиращ се с неотложност поради съвпадението или почти пълното съвпадение по време между приемането на решението на Съвета за установяване на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза при преговори в рамките на международен орган, от една страна, и гласуването в рамките на този орган, от друга страна, държава членка, която има съмнения относно валидността на такова решение, би трябвало да използва времето между представянето от Комисията на окончателния или почти окончателния текст на проекта за решение и гласуването в Съвета, което може да доведе до приемането му, за да изготви жалбата си и молба за спиране на изпълнението на това решение в съответствие с член 160, параграф 1 от Процедурния правилник. За тази цел Комисията следва да се стреми като цяло да представи предложението си достатъчно рано, за да може Съветът да завърши процеса си по вземане на решения с оглед на своевременното установяване на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза във връзка с преговорите и гласуването в такъв орган.
- 129 Когато се постанови спиране на изпълнението на посоченото решение, за него временно няма да се прилага презумпцията за валидност. В такава хипотеза обаче държавите членки и институциите на Съюза продължават да имат взаимни задължения за лоялно сътрудничество съгласно член 4, параграф 3 ДЕС (вж. в този смисъл решение от

10 февруари 1983 г., Люксембург/Парламент, 230/81, EU:C:1983:32, т. 37 и 38). По-специално държавите членки трябва да следят за това да не нарушават, преди Съдът да се произнесе по същество, изискването за единство на представителството на Съюза, а Комисията следва да използва качеството си на преговарящ по разглежданата външна дейност, за да запази, доколкото е възможно, полезното действие на производството пред Съда, например като се стреми да постигне отлагане на гласуването в съответния международен орган.

- 130 Освен това е важно да се подчертае, че невъзможността държава членка да повдигне възражение за незаконосъобразност в рамките на производство по иск за установяване на неизпълнение на задължения все пак не засяга възможността ѝ да оспори правилността на възприетото от Комисията тълкуване на акта на вторичното право, който се твърди, че държавата не е спазила. Всъщност, когато текст от вторичното право може да бъде тълкуван по различни начини, той трябва да се тълкува, доколкото е възможно, в смисъл, съответстващ на разпоредбите на Договорите. Също така предимството на сключените от Съюза международни споразумения пред разпоредбите на вторичното право повелява последните да се тълкуват, доколкото е възможно, в съответствие с тези споразумения (вж. в този смисъл решения от 13 декември 1983 г., Комисия/Съвет, 218/82, EU:C:1983:369, т. 15, от 10 септември 1996 г., Комисия/Германия, C-61/94, EU:C:1996:313, т. 52, и от 17 октомври 2024 г., PT Pelita Agung Agrindustri и PT Permata Hijau Palm Oleo/Комисия, C-112/23 P, EU:C:2024:899, т. 38).
- 131 На последно място и без да е необходимо да се разглеждат по-задълбочено доводите, представени от Унгария в подкрепа на твърдяната незаконосъобразност на Решение 2021/3, следва да се констатира, че тази държава членка не е представила никакви доказателства, които да удостоверят, че това решение е засегнато от толкова тежък и очевиден порок, че да може да се постави под съмнение самото му съществуване (вж. по аналогия решение от 11 октомври 2016 г., Комисия/Италия, C-601/14, EU:C:2016:759, т. 34).
- 132 Ето защо повдигнатото от Унгария възражение за незаконосъобразност на Решение 2021/3 следва да бъде обявено за недопустимо.

б) По нарушението на членове 1 и 2 от Решение 2021/3, както и на член 288, четвърта алинея ДФЕС

1) Доводи на страните

- 133 Комисията поддържа, че Унгария е нарушила Решение 2021/3, като при гласуването в Комисията за упойващите вещества не се е съобразила с позицията, приета от Съвета в това решение. В това отношение било без значение, че Унгария се е позовала на съображения, свързани със здравната и социалната политика, за да обоснове противопоставянето си на препоръки 5.1 и 5.4. Всъщност Комисията припомня, че съгласно член 288, четвърта алинея ДФЕС приетото от Съюза решение е задължително в своята цялост, поради което не може да се прилага избирателно, както е направила Унгария.
- 134 Унгария оспорва твърдението, че е нарушила това решение, тъй като то е несъществуващ акт. Всъщност, тъй като Съюзът не бил компетентен да приеме посоченото решение, то било прието в нарушение на член 5, параграф 2 ДЕС.

2) Съображения на Съда

- 135 Решение 2021/3 е прието на основание член 218, параграф 9 ДФЕС, който предвижда приемането не просто на препоръка, а на „решение“ за установяване на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на създаден с международно споразумение орган. Следователно това решение поражда задължителни правни последици, доколкото установява за държавите членки позицията на Съюза в рамките на шестдесет и третата сесия на Комисията за упойващите вещества и ги задължава да защитават тази позиция. Освен това посоченото решение е публикувано в серия L на *Официален вестник на Европейския съюз* като обвързващ акт (вж. в този смисъл решения от 1 октомври 2009 г., Комисия/Съвет C-370/07, EU:C:2009:590, т. 44, и от 27 март 2019 г., Комисия/Германия, C-620/16, EU:C:2019:256, т. 78 и 80).
- 136 Както обаче следва от точки 109 и 131 от настоящото решение, Съюзът действително е бил компетентен да приеме Решение 2021/3 на основание член 3, параграф 2 ДФЕС.
- 137 Освен това, противно на твърдяното от Унгария, за това решение се прилага презумпция за валидност в съответствие със съдебната практика, припомнена в точка 124 от настоящото решение, поради което тази държава членка е трябвало да се съобрази с неговата изпълнителна сила при липсата на каквото и да било спиране на изпълнението му от Съда.
- 138 Следователно първото изтъкнато от Комисията твърдение за нарушение трябва да бъде прието.

3. По третото твърдение за нарушение — на принципа на лоялно сътрудничество, гарантиран в член 4, параграф 3 ДЕС

а) Доводи на страните

- 139 Комисията смята, че Унгария е нарушила принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС, като в рамките на Комисията за упойващите вещества не е гласувала в съответствие с Решение 2021/3 и като е изразила публично несъгласието си с включените в дневния ред препоръки на СЗО.
- 140 Както обаче следвало от решение от 27 март 2019 г., Комисия/Германия (C-620/16, EU:C:2019:256, т. 94), задължението на държавите членки да спазват решение, прието на основание член 218, параграф 9 ДФЕС, е специфично изражение на изискването за единство в представителството на Съюза.
- 141 Утежняващо действията на Унгария обстоятелство било, че тя е гласувала в Комисията за упойващите вещества без предварително предупреждение или консултация с институциите на Съюза. В рамките на Комисията за упойващите вещества Унгария можела да се изказва само от името на Съюза и предвид изключителната външна компетентност на последния можела само да изрази позицията на Съюза.

- 142 Освен това Унгария не предприела никакви мерки, нито по време на заседанието на Комисията за упойващите вещества, нито след това, за да поправи или поне да смекчи последиците от поведението си и да разсее съмненията относно бъдещите си действия. Съответно Унгария не признала неправомерността на поведението си в рамките на Комисията за упойващите вещества и дори настоявала, че действията ѝ са законосъобразни.
- 143 Комисията подчертава, че унгарските власти вече са били запознати с позицията, която е било предвидено да бъде приета от името на Съюза, още преди предложението ѝ да бъде представено на Съвета. Следователно, ако действително възнамерявала да я оспори, Унгария имала необходимото време, за да подготви жалбата си преди заседанието на Комисията за упойващите вещества.
- 144 Накрая, тъй като СЗО обикновено не публикува докладите си преди края на ноември, наличното време за изготвяне на предложението на Комисията и междуинституционална координация за подготвяне на позицията, която Съюзът трябва да заеме на сесията на Комисията по упойващите вещества, проведена през март следващата година, било изключително кратко. Често предвиденият в член 263, шеста алинея ДФЕС двумесечен срок за подаване на жалба за отмяна на решението на Съвета за приемане на такава позиция, изчислен от момента на съобщаването на това решение, не изтичал преди началото на пролетната сесия на Комисията за упойващите вещества. При все това обстоятелството, че този срок тече, не било пречка решението да породи правни последици и държавите членки, които са негови адресати, да трябва да се съобразят с него.
- 145 Унгария оспорва твърдението, че е нарушила принципа на лоялно сътрудничество.
- 146 Първо, незаконосъобразността на Решение 2021/3, която произтича от нарушението на член 3, параграф 2 ДФЕС, била пречка да се установи каквото и да било нарушение на посочения принцип от тази държава членка. Съответно тази незаконосъобразност предполагала, че посочената държава членка може свободно да изразява собствената си позиция в рамките на Комисията за упойващите вещества.
- 147 Второ, Унгария твърди, че не е единствената отговорна за положението. В това отношение тя отбелязва, че Комисия е представила късно на Съвета предложението си за решение. Следователно гласуването в Комисията за упойващите вещества се състояло преди изтичането на двумесечния срок за обжалване, с който разполага Унгария, за да оспори Решение 2021/3. Подобна практика нарушавала правото на държавите членки на ефективна съдебна защита. Поради това принципът на лоялно сътрудничество следвало да се тълкува в светлината на правото на ефективна съдебна защита, гарантирано в член 47 от Хартата на основните права. Няколкото дни, изтекли между приемането на това решение и гласуването на измененията, не били достатъчни, за да се подаде жалба, както и молба за постановяване на временни мерки, и Съдът да се произнесе по тях.
- 148 Освен това Унгария уточнява, че поради тези кратки срокове е приела окончателната си позиция по препоръките на СЗО едва непосредствено преди сесията, като в това отношение е взела предвид решение от 19 ноември 2020 г., В S и C A (Търговия с канабидиол (CBD)).
- 149 Освен това било важно настоящото дело да се разграничи от делото, по което е постановено решение от 5 декември 2017 г., Германия/Съвет (C-600/14, EU:C:2017:935). Несъмнено общото между тези две дела било, че съответната държава членка не е разполагала с

достатъчно време, за да обжалва спорните решения, нито да поиска спиране на изпълнението на тези решения. Въпреки това, за разлика от делото, по което е постановено посоченото решение, необратимите последици, породени от Решение 2021/3 по време на сесията на Комисията за упойващите вещества, все още били налице в случая, а това накарнявало правото на ефективна съдебна защита.

- 150 Трето, СЗО не представила никакъв конкретен довод, било то в здравен, социален или правен аспект, в подкрепа на практическата полза от нейните препоръки, чиято единствена последица могла да бъде отправянето до обществеността на посланието, че свързаните с канабиса рискове за обществото и за общественото здраве са били надценени при изготвянето на двете разглеждани конвенции и че следователно те са твърде строги, що се отнася до въведения за канабиса контрол.
- 151 Четвърто, препоръките на СЗО не могли да благоприятстват достъпа до препарати на основата на канабис за терапевтични цели, тъй като имали единствено за цел да улеснят изследванията във връзка с такива видове употреба.

б) Съображения на Съда

- 152 Както Съдът многократно е постановявал, във всички области, които съответстват на целите на Договорите, член 4, параграф 3 ДЕС задължава държавите членки да съдействат на Съюза при изпълнението на задачите му и да се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на тези цели (решение от 31 март 1971 г., Комисия/Съвет, 22/70, EU:C:1971:32, т. 21, Становище 2/91 (Конвенция № 170 на МОТ) от 19 март 1993 г., EU:C:1993:106, т. 10, и решения от 5 ноември 2002 г., Комисия/Дания, C-467/98, EU:C:2002:625, т. 110, и от 8 март 2022 г., Комисия/Обединено кралство (Борба с измамата чрез занижени цени), C-213/19, EU:C:2022:167, т. 527).
- 153 Следователно, когато е видно, че предметът на дадено международно споразумение или международна конвенция попада отчасти в компетентността на Съюза и отчасти в тази на държавите членки, е важно да се осигури тясно сътрудничество между последните и институциите на Съюза, както в преговорния процес и сключването, така и в изпълнението на поетите ангажименти. Това задължение за сътрудничество произтича от изискването за единство в международното представителство на Съюза (Становища 2/91 (Конвенция № 170 на МОТ) от 19 март 1993 г., EU:C:1993:106, т. 36, и 1/94 (Споразумения, приложени към Споразумението за СТО) от 15 ноември 1994 г., EU:C:1994:384, т. 108, и решение от 20 април 2010 г., Комисия/Швеция, C-246/07, EU:C:2010:203, т. 73).
- 154 Особените задължения за действие и бездействие, които съответно има държава членка, не допускат тя да представи в рамките на орган, създаден с международно споразумение, едностранно предложение, с което се отклонява от изготвената в рамките на Съвета обща стратегия. Всъщност такова положение може да застраши принципа на единство в международното представителство на Съюза и неговите държави членки, както и да намали преговорните им възможности спрямо другите страни по съответната конвенция (вж. в този смисъл решение от 20 април 2010 г., Комисия/Швеция, C-246/07, EU:C:2010:203, т. 103 и 104).
- 155 Държавите членки трябва да спазват задълженията си по силата на принципа на лоялно сътрудничество, припомнени в точки 152—154 от настоящото решение, на още по-силно основание в рамките на изключителната компетентност на Съюза.

- 156 Освен това, както отбелязва по същество генералният адвокат в точка 156 от заключението си, като се основава на решение от 14 март 1973 г., *Westzucker* (57/72, EU:C:1973:30, т. 17), присъщо е не само на самата идея на Съюза, но и на прилагането на процедура за гласуване с мнозинство в Съвета държавите членки да отстояват интересите си в рамките на механизмите за колективно обсъждане, създадени с Договорите с оглед на постигането на целите на Съюза.
- 157 Следва също да се припомни, че спазването от държавите членки на решение, прието от Съвета на основание член 218, параграф 9 ДФЕС, е специфично изразение на изискването за единство в представителството на Съюза, произтичащо от задължението за лоялно сътрудничество (вж. по аналогия решение от 27 март 2019 г., Комисия/Германия, C-620/16, EU:C:2019:256, т. 94).
- 158 От това следва, че като не е гласувала в Комисията за упойващите вещества в съответствие с Решение 2021/3, от една страна, и като е изразила публично несъгласието си с препоръките на СЗО, включени в дневния ред, от друга страна, Унгария е нарушила принципа на лоялно сътрудничество, прогласен в член 4, параграф 3 ДЕС. Подобно поведение е засегнало ефективността на международните действия на Съюза, както и доверието в него и неговото добро име на международната сцена.
- 159 Освен това доводите на Комисията, че Унгария не е предприела никакви мерки за поправяне на последиците от своето поведение или поне за смекчаване на последиците от него и за разсейване на съмненията относно бъдещите си действия, има за цел да отговори на твърденията на Унгария, че спорният вот в Комисията за упойващите вещества е изолиран случай и че с оглед на обясненията, които тази държава членка е дала, нищо не позволява да се заключи, че тя би могла да възприеме сходно поведение в бъдеще. Достатъчно е обаче да се констатира, че тези обстоятелства във всички случаи са без значение за установеното в точка 157 от настоящото решение произтичащо от поведението на посочената държава членка неизпълнение на задължението за лоялно сътрудничество.
- 160 С оглед на изложените по-горе съображения следва да бъде прието третото изтъкнато от Комисията твърдение за нарушение.
- 161 С оглед на всички изложени по-горе съображения следва да се констатира, че като не е следвала позицията на Съюза на подновената шестдесет и трета сесия на Комисията за упойващите вещества относно изменението на включването в списъците на канабиса и свързаните с него вещества, Унгария, първо, не е изпълнила задълженията си по Решение 2021/3, което е задължително за нея в съответствие с член 218, параграф 9 ДФЕС във връзка с член 288, четвърта алинея ДФЕС, второ, е нарушила изключителната външна компетентност на Съюза, предвидена в член 3, параграф 2 ДФЕС, и трето, е нарушила принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС.

По съдебните разноски

- 162 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Унгария и последната е загубила делото, следва Унгария да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Като не е следвала позицията на Европейския съюз на подновената шестдесет и трета сесия на Комисията за упойващите вещества на Икономическия и социален съвет на ООН относно изменението на включването в списъците на канабиса и свързаните с него вещества, Унгария, първо, не е изпълнила задълженията си по Решение (ЕС) 2021/3 на Съвета от 23 ноември 2020 година относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз на подновената шестдесет и трета сесия на Комисията за упойващите вещества по отношение на включването на канабиса и свързани с канабиса вещества в списъците по Единната конвенция по упойващите вещества от 1961 г., изменена с Протокола от 1972 г., и Конвенцията за психотропните вещества от 1971 г., което е задължително за нея в съответствие с член 218, параграф 9 ДФЕС във връзка с член 288, четвърта алинея ДФЕС, второ, е нарушила изключителната външна компетентност на Европейския съюз, предвидена в член 3, параграф 2 ДФЕС, и трето, е нарушила принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС.
- 2) Осъжда Унгария да заплати съдебните разноски.

Подписи