



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 27 januari 2026*

Innehållsförteckning

I.	Tillämpliga bestämmelser	4
A.	Internationell rätt	4
1.	Narkotikakonventionen	4
2.	Konventionen om psykotropa ämnen	7
B.	Unionsrätt	7
1.	Rambeslut 2004/757/RIF	7
2.	Beslut 2021/3	8
3.	Domstolens rättegångsregler	11
II.	Bakgrund till tvisten	11
III.	Det administrativa förfarandet	13
IV.	Förfarandet vid domstolen	14
V.	Prövning av talan	14
A.	Upptagande till prövning	14
1.	Parternas argument	14
2.	Domstolens bedömning	15
B.	Prövning i sak	17
1.	Den andra grunden: Överträdelse av artikel 3.2 FEUF	17
a)	Parternas argument	17

* Rättegångsspråk: ungerska.

b) Domstolens bedömning	20
2. Den första grunden: Åsidosättande av artiklarna 1 och 2 i beslut 2021/3 samt av artikel 288 fjärde stycket FEUF	23
a) Invändningen att beslut 2021/3 är rättsstridigt	23
1) Parternas argument	23
2) Domstolens bedömning	24
b) Åsidosättande av artiklarna 1 och 2 i beslut 2021/3 samt av artikel 288 fjärde stycket FEUF	27
1) Parternas argument	27
2) Domstolens bedömning	27
3. Den tredje grunden: Åsidosättande av principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU	28
a) Parternas argument	28
b) Domstolens bedömning	30
Rättegångskostnader	31

”Fördragsbrott – Artikel 258 FEUF – Upptagande till prövning – Beslut (EU) 2021/3 – Den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar under den på nytt sammankallade sextiotredje sessionen i FN:s narkotikakommission, inrättad av FN:s ekonomiska och sociala råd, om upptagande av cannabis och cannabisrelaterade ämnen i förteckningarna enligt FN:s allmänna narkotikakonvention från 1961, ändrad genom 1972 års protokoll, och konventionen om psykotropa ämnen från 1971 – En medlemsstats ståndpunkt och röstning mot denna unionens ståndpunkt – Artikel 4.3 FEU – Principen om lojalt samarbete – Verkan av det kritiserade agerandet vid den tidpunkt då den i det motiverade yttrandet fastställda fristen löpt ut – Bestående verkningar för enigheten och sammanhållningen i Europeiska unionens internationella verksamhet – Artikel 3.2 FEUF – Exklusiv extern befogenhet – Påverkan på gemensamma regler eller förändring av deras räckvidd – Invändning om rättsstridighet åberopad som försvar – Avvisning”

I mål C-271/23,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 27 april 2023,

Europeiska kommissionen, företrädd av L. Baumgart, M. Carpus-Carcea och Zs. Teleki, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Ungern, företrädd av M.Z. Fehér och G. Koós, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden T. von Danwitz, avdelningsordförandena F. Biltgen, K. Jürimäe, L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer och O. Spineanu-Matei samt domarna S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec (referent), Z. Csehi och N. Fenger,

generaladvokat: L. Medina,

justitiesekreterare: handläggaren M. Siekierzyńska,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 oktober 2024,

och efter att den 27 februari 2025 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska
 - fastställa att Ungern, för det första, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets beslut (EU) 2021/3 av den 23 november 2020 om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar under den på nytt sammankallade sextiotredje sessionen i FN:s narkotikakommission om upptagande av cannabis och cannabisrelaterade ämnen i förteckningarna enligt FN:s allmänna narkotikakonvention från 1961, ändrad genom 1972 års protokoll, och konventionen om psykotropa ämnen från 1971 (EUT L 4, 2021, s. 1), vilket är bindande för Ungern enligt artikel 218.9 FEUF, jämförd med artikel 288 fjärde stycket FEUF, för det andra, har åsidosatt unionens exklusiva externa befogenhet enligt artikel 3.2 FEUF, och, för det tredje, har åsidosatt principen om lojalt samarbete som följer av artikel 4.3 FEU, genom att inte följa Europeiska unionens ståndpunkt under den på nytt sammankallade sextiotredje sessionen i FN:s narkotikakommission om ändring av upptagandet av cannabis och cannabisrelaterade ämnen i förteckningarna, och
 - förplikta Ungern att ersätta rättegångskostnaderna.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Internationell rätt

1. Narkotikakonventionen

- 2 I åttonde skälet i ingressen till 1961 års allmänna konvention om narkotika, i dess lydelse enligt 1972 års protokoll om ändringar i 1961 års allmänna konvention om narkotika, som undertecknades i New York den 30 mars 1961 (*United Nations Treaty Series*, vol. 520, nr 7515) (nedan kallad narkotikakonventionen) anges följande:

"Parterna ... som önska avsluta en internationell konvention, som kan antagas av alla, och som ersätter nu förekommande narkotikafördrag, begränsar användningen av narkotika till medicinska och vetenskapliga ändamål och som möjliggör oavbrutet internationellt samarbete för att förverkliga dessa avsikter och nå dessa mål."

- 3 Artikel 1 i narkotikakonventionen har rubriken "Definitioner". I Artikel 1.1 föreskrivs följande:

"Där icke annat uttryckligen säges eller sammanhanget annorlunda kräver, skola följande definitioner tillämpas överallt i denna konvention:

- a. 'Kommitté', varmed avses internationella narkotikakontrollkommittén [(nedan kallad INCB)].

...

- g. 'Kommission', varmed avses [FN:s ekonomiska och sociala råds] narkotikakommission [(nedan kallad narkotikakommissionen)].

...

- j. 'Narkotikum', varmed avses varje ämne, upptaget i förteckning I eller II, vare sig hämtat ur naturriket eller syntetiskt.

...

- u. 'Förteckning I', 'Förteckning II', 'Förteckning III' och 'Förteckning IV', varmed avses de på motsvarande sätt numrerade, till denna konvention fogade listorna över narkotika eller beredningar, med ändringar och tillägg i enlighet med artikel 3.

..."

- 4 I artikel 2 i konventionen, med rubriken "Ämnen under kontroll", föreskrivs följande:

"1. Med undantag för de kontrollbestämmelser, som äro begränsade till vissa bestämda narkotika, äro narkotika i förteckning I underkastade alla kontrollbestämmelser, som gälla för narkotika under denna konvention, och i synnerhet de bestämmelser, som föreskrivas i artiklarna 4 c, 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 33, 34 och 37.

...

5. Narkotika i förteckning IV skola även vara intagna i förteckning I och underkastade alla kontrollbestämmelser, som gälla för narkotika i den senare förteckning[en], och dessutom följande:

- a) Parterna skola införa alla de särskilda kontrollbestämmelser, som de anse vara nödvändiga med hänsyn till de synnerligen farliga egenskaperna hos dessa narkotika; och
- b) Parterna skola, om enligt deras åsikt de rådande förhållandena inom deras länder äro sådana, att denna åtgärd utgör den mest lämpade för skydd av folkhälsan, förbjuda produktion, tillverkning, export och import av, handel med, innehav eller användning av sådan narkotika, med undantag av de mängder, som kunna erfordras uteslutande för medicinsk och vetenskaplig forskning, däri inberäknat kliniska provningar med dessa narkotika, vilka böra utföras under direkt överinseende och kontroll av ifrågavarande part eller underordnas sådant överinseende och sådan kontroll.

...”

- 5 Artikel 3 i nämnda konvention, med rubriken ”Ändringar i kontrollens omfattning”, har följande lydelse:

”1. Om en part eller världshälsoorganisationen [(WHO)] besitter upplysningar, som enligt dess mening kräva en ändring i någon av förteckningarna, skall vederbörande anmäla detta för generalsekreteraren och samtidigt tillställa honom erforderligt upplysningsmaterial som stöd för sin anmälan.

...

4. Om [WHO] finner, att en beredning på grund av däri ingående ämnen icke kan föranleda missbruk och icke kan framkalla skadeverkningar (paragraf 3) och att däri ingående narkotikum icke kan utan svårighet utvinnas, kan [narkotikakommissionen] i överensstämmelse med [WHO:s] rekommendation införa beredningen i förteckning III.

5. Om [WHO] finner, att ett narkotikum i förteckning I kan i synnerlig grad föranleda missbruk och framkalla skadeverkningar (paragraf 3) och att sådana egenskaper icke uppvägas av väsentliga terapeutiska fördelar, vilka icke finnas hos andra ämnen än i förteckning IV intagna narkotika, kan [narkotikakommissionen] i överensstämmelse med [WHO:s] rekommendation införa detta narkotikum i förteckning IV.

6. När en anmälan avser ett i förteckning I eller förteckning II intaget narkotikum eller en beredning i förteckning III, kan [narkotikakommissionen], oavsett vad som föreskrives i paragraf 5, i överensstämmelse med [WHO:s] rekommendation ändra någon av förteckningarna:

- a) genom att flytta över ett narkotikum från förteckning I till förteckning II eller från förteckning II till förteckning I; eller
- b) genom att stryka ett narkotikum eller i förekommande fall en beredning ur en förteckning.

7. Varje av [narkotikakommissionen] enligt denna artikel fattat beslut skall genom generalsekreterarens försorg delgivas samtliga medlemsstater i Förenta Nationerna [(FN)], samtliga icke-medlemsstater, vilka äro parter i denna konvention, [WHO] och [INCB]. Beslutet

skall träda i kraft den dag, då vederbörande part mottagit meddelande därom, och parterna skola därefter vidtaga alla de åtgärder, som föreskrivas i denna konvention.

...”

- 6 I artikel 8 i narkotikakonventionen, med rubriken "[Narkotikakommissionens] uppgifter", föreskrivs följande:

"[Narkotikakommissionen] har befogenhet att undersöka alla frågor, som ligga inom ramen för denna konventions syften, och i synnerhet:

- a) att ändra förteckningarna i överensstämmelse med artikel 3;

...”

- 7 Artikel 35 i narkotikakonventionen har rubriken "Bekämpning av den olagliga handeln". I led a i den artikeln föreskrivs följande:

"Parterna skola, under vederbörligt hänsynstagande till den grundlagsenliga, rättsliga och administrativa ordningen inom sina länder:

- a) vidtaga anstalter för att på det nationella planet samordna förebyggande och bekämpande åtgärder mot den olagliga handeln; för den skull böra de lämpligen låta inrätta ett särskilt organ, som skall svara för denna samordning;"

- 8 I artikel 36 i konventionen, med rubriken "Straffbestämmelser", föreskrivs följande:

"1. a) Varje part skall, under vederbörligt hänsynstagande till sina konstitutionella förhållanden, vidta nödvändiga åtgärder för att odling, produktion, tillverkning, extraktion, beredning, innehav, erbjudande, utbudande till försäljning, distribution, köp, försäljning, överlåtelse av varje slag, förmedling, försändelse, transitering, transport, import och export av narkotika i strid med bestämmelserna i denna konvention samt varje annan handling, som enligt sagda parts åsikt är i strid med bestämmelserna i denna konvention, skola utgöra straffbara brott, när de begås avsiktligt, och att allvarliga brott skola vara belagda med adekvata straff, företrädesvis med fängelse eller andra frihetsberövande straff.

...

2. Under hänsynstagande till en parts konstitutionella förhållanden, rättsordning och inhemska lagar,

a) ...

II. skola avsiktlig delaktighet i nämnda brott, sammansvärjning i avsikt att begå och försök att begå sådana brott samt förberedande handlingar och finansiella operationer, som har samband med i denna artikel nämnda brott, vara straffbara brott såsom föreskrivs i paragraf 1;

...

4. Bestämmelserna i denna artikel skola icke rubba den principen, att åsyftade brott skola definieras, åtalas och straffas i enlighet med varje parts nationella lagar."

2. Konventionen om psykotropa ämnen

- 9 I artikel 1, med rubriken "Definitioner", i konventionen om psykotropa ämnen, som ingicks i Wien den 21 februari 1971 (*United Nations Treaty Series*, vol. 1019, nr 175) (nedan kallad konventionen om psykotropa ämnen), föreskrivs följande:

"Där icke annat uttryckligen sägs eller sammanhanget fordrar något annat, skall följande beteckningar ha den betydelse som anges nedan:

...

- e) 'Psykotropt ämne', varmed avses varje ämne, i naturen förekommande eller syntetiskt, eller varje ur naturriket hämtat material, som upptagits i förteckning I, II, III eller IV.

...

- g) 'Förteckning I', 'Förteckning II', 'Förteckning III' och 'Förteckning IV', varmed avses de på motsvarande sätt numrerade, till denna konvention fogade listorna över psykotropa ämnen, med ändringar och tillägg i enlighet med artikel 2.

..."

- 10 I artikel 2 i denna konventionen, med rubriken "Omfattningen av kontrollen såvitt avser ämnen", föreskrivs bland annat det förfarande som ska följas för att flytta ett ämne från en förteckning till en annan eller för att stryka ett ämne från en av förteckningarna.

B. Unionsrätt

1. Rambeslut 2004/757/RIF

- 11 I skäl 3 i rådets rambeslut 2004/757/RIF av den 25 oktober 2004 om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel (EUT L 335, 2004, s. 8), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/2103 av den 15 november 2017 (EUT L 305, 2017, s. 12) (nedan kallat rambeslut 2004/757), anges följande:

"Det är nödvändigt att anta minimiregler för brottsrekvisit för olaga handel med narkotika och prekursorer, vilket möjliggör en samlad insats på unionsnivå i kampen mot denna handel."

- 12 I artikel 1 led 1 i rambeslutet definieras begreppet narkotika på följande sätt:

"a) en substans som omfattas av [narkotikakonventionen] eller av [konventionen om psykotropa ämnen],

b) alla substanser som anges i bilagan."

- 13 Artikel 2 i rambeslutet har rubriken ”Brott i samband med handel med narkotika och prekursorer”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att följande handlingar beläggs med straff när de begås uppsåtligen och orättmätigt:

- a) Framställning, tillverkning, extraktion, beredning, erbjudande, utbudande till försäljning, distribution, försäljning, överlåtelse av varje slag, förmedling, försändelse, transitering, transport, import eller export av narkotika.
- b) Odling av opiumvallmo, kokabuske eller cannabisväxt.
- c) Innehav eller köp av narkotika i något av de syften som anges under led a.

...”

- 14 Artikel 4 i nämnda rambeslut, med rubriken ”Påföljder” har följande lydelse:

”1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som definieras i artiklarna 2 och 3 beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder.

Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i artikel 2 beläggs med straffrättsliga påföljder med ett maximalt frihetsstraff på minst ett till tre års fängelse.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i artikel 2.1 a, b och c beläggs med straffrättsliga påföljder med ett maximalt frihetsstraff på minst fem till tio års fängelse i samtliga de fall då följande omständigheter föreligger:

- a) Brottet avser stor mängd narkotika.
- b) Brottet avser narkotika av typer som är de mest hälsovådliga, eller har förorsakat betydande skador på många människors hälsa.

...”

2. Beslut 2021/3

- 15 I skälen 5, 7, 9, 11, 12, 21, 22 och 32 i beslut 2021/3 anges följande:

”(5) Ändringar av förteckningarna i narkotikakonventionen och konventionen om psykotropa ämnen har en direkt inverkan på unionsrättens tillämpningsområde vad gäller narkotikakontroll. [Rambeslut 2004/757] är tillämpligt på de ämnen som anges i förteckningarna i dessa konventioner. Ändringar av förteckningarna i dessa konventioner införlivas därför direkt i gemensamma unionsregler.

...

- (7) Unionen är inte part i narkotikakonventionen och konventionen om psykotropa ämnen. Den har observatörsstatus i narkotikakommissionen, där tolv medlemsstater är medlemmar med rösträtt vid sin på nytt sammankallade sextiotredje session. Det är därför nödvändigt att rådet bemyndigar dessa medlemsstater att uttrycka unionens ståndpunkt i fråga om upptagande av ämnen i förteckningarna i narkotikakonventionen och konventionen om psykotropa ämnen, eftersom dessa beslut om de internationella förteckningarna över ämnen i konventionerna omfattas av unionens befogenhet.

...

- (9) Enligt den bedömning som gjorts av WHO:s expertkommitté medför cannabis och cannabisharts inte någon större risk att framkalla liknande skadeverkningar som de andra ämnena i förteckning IV i narkotikakonventionen. Dessutom har orala cannabispreparat visat sig ha potential att användas terapeutiskt för behandling av smärta och andra medicinska tillstånd såsom epilepsi och spasticitet i samband med multipel skleros.

...

- (11) Rekommendationen innebär ingen ändring av den internationella kontrollnivån för cannabis och cannabisharts. Den tar vederbörlig hänsyn till den vetenskapliga utvecklingen på området efter det första införandet av cannabis och cannabisharts i narkotikakonventionen. Strykningen av cannabis och cannabisharts från förteckning IV i narkotikakonventionen skulle gynna utvecklingen av de kollektiva kunskaperna om såväl den terapeutiska nyttan med som eventuella relaterade skadeverkningar av cannabis.
- (12) Unionens ståndpunkt bör därför vara att cannabis och cannabisharts bör strykas från förteckning IV i narkotikakonventionen.

...

- (21) ... Dessutom kan alla produkter som är extrakt och tinkturer av cannabis enligt definitionen av preparat i narkotikakonventionen klassas som preparat av cannabis och även, om WHO:s expertkommittés rekommendation att flytta dronabinol till förteckning I i narkotikakonventionen följs, som preparat av dronabinol och dess stereoisomerer. WHO rekommenderade därför att extrakt och tinkturer av cannabis bör strykas från förteckning I i narkotikakonventionen.
- (22) Den information som WHO lämnat efter utfärdandet av den rekommendationen samt [INCB:s] analys av effekterna av rekommendationen klargör att den rekommendationen inte innebär någon ändring av den internationella kontrollnivån för extrakt och tinkturer av cannabis och att den rekommendationen inte heller väntas påverka medlemsstaternas kontroll- och/eller rapporteringsskyldigheter. Dessutom skulle strykningen av extrakt och tinkturer av cannabis från förteckning I i narkotikakonventionen öka säkerheten för kontrollen av produkter som framställts genom värme- och tryckbehandling utan användning av lösningsmedel.

...

(32) Det är lämpligt att fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i narkotikakommissionen vad gäller ändringar av upptagande i förteckningarna av cannabis- och cannabisrelaterade ämnen, eftersom besluten om upptagande i förteckningarna vad gäller ovannämnda cannabis- och cannabisrelaterade ämnen direkt kommer att påverka innehållet i unionsrätten, nämligen rambeslut [2004/757].”

16 Artikel 1 i nämnda beslut har följande lydelse:

”Den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar av medlemsstaterna under den på nytt sammankallade sextiotredje sessionen i [narkotikakommissionen] som planeras äga rum den 2–4 december 2020, när det organet kommer att anta beslut om att lägga till eller stryka ämnen i förteckningarna i Förenta nationernas allmänna narkotikakonvention från 1961, ändrad genom 1972 års protokoll, och Förenta nationernas konvention om psykotropa ämnen från 1971, ska överensstämma med bilagan till det här beslutet.”

17 I artikel 2 i detta beslut föreskrivs följande:

”Den ståndpunkt som avses i artikel 1 ska uttryckas av de medlemsstater som är medlemmar i [narkotikakommissionen] och som agerar samfällt i unionens intresse.”

18 Bilagan till beslut 2021/3 har följande lydelse:

”Den ståndpunkt som ska intas av de medlemsstater som är medlemmar i [narkotikakommissionen], vilka agerar samfällt i unionens intresse, under narkotikakommissionens på nytt sammankallade sextiotredje session som planeras äga rum den 2–4 december 2020 är följande:

1. Cannabis och cannabisharts ska utgå ur förteckning IV i narkotikakonventionen ...
2. Dronabinol och dess stereoisomerer (*delta*-9-tetrahydrokannabinol) ska läggas till i förteckning I i narkotikakonventionen och, om denna rekommendation antas, utgå ur förteckning II i konventionen om psykotropa ämnen.
3. Tetrahydrokannabinol (isomerer av *delta*-9-tetrahydrokannabinol) ska läggas till i förteckning I i narkotikakonventionen, förutsatt att [narkotikakommissionen] antar rekommendationen att lägga till dronabinol och dess stereoisomerer (*delta*-9-tetrahydrokannabinol) i förteckning I i narkotikakonventionen, och, om denna rekommendation antas, utgå ur förteckning I i konventionen om psykotropa ämnen.
4. Begreppet *extrakt och tinkturer* ska utgå ur förteckning I i narkotikakonventionen.
5. Fotnoten 'Preparat som huvudsakligen innehåller cannabidiol och högst 0,2 procent *delta*-9-tetrahydrokannabinol är inte föremål för internationell kontroll' ska inte läggas till i posten för cannabis och cannabisharts i förteckning I i narkotikakonventionen.
6. Preparat som framställts antingen genom kemisk syntes eller som preparat av cannabis och som är sammansatta som farmaceutiska preparat med en eller flera andra ingredienser och på ett sådant sätt att *delta*-9-tetrahydrokannabinol (dronabinol) inte kan utvinnas med lättillgängliga medel eller i en omfattning som skulle utgöra en risk för folkhälsan ska inte läggas till i förteckning III i narkotikakonventionen.

För att säkerställa samstämmighet i förteckningen och undvika risken för att ett ämne skulle kunna ingå i en förteckning i både narkotikakonventionen och konventionen om psykotropa ämnen, kan de medlemsstater som är medlemmar i narkotikakommissionen godta en gemensam omröstning om de berörda rekommendationerna[.]”

3. Domstolens rättegångsregler

- 19 Artikel 160 i domstolens rättegångsregler har rubriken ”Ansökan om uppskov med verkställighet eller andra interimistiska åtgärder”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”En ansökan enligt artikel 278 FEUF och artikel 157 FEA om uppskov med verkställighet av en rättsakt som har utfärdats av en institution kan endast prövas om sökanden har angripit rättsakten genom att väcka talan vid domstolen.”

II. Bakgrund till tvisten

- 20 Den 24 januari 2019 utfärdade WHO sex rekommendationer, numrerade 5.1 till 5.6 (nedan kallade WHO:s rekommendationer), om att ändra klassificeringen av cannabis och cannabisrelaterade ämnen i narkotikakonvention och i konventionen om psykotropa ämnen (nedan tillsammans kallade de berörda konventionerna).
- 21 Var och en av de berörda konventionerna innehåller, i bilaga, fyra förteckningar, numrerade från I till IV, som innehåller listor över narkotika eller narkotikaberedningar respektive psykotropa ämnen.
- 22 Syftet med WHO:s rekommendationer var, för det första, att säkerställa att de berörda ämnena omfattades av den mest relevanta internationella kontrollen enligt de berörda konventionerna, med hänsyn till det aktuella vetenskapliga och medicinska kunskapsläget och administrativ praxis, och för det andra, att säkerställa tillgång till, forskning om och utveckling av beredningar som innehåller cannabisrelaterade ämnen för medicinska ändamål.
- 23 Dessa rekommendationer debatterades vid narkotikakommissionens fjärde och femte möten mellan sessionerna den 24 juni och den 23 september 2019. Narkotikakommissionen, vars uppgifter och befogenheter bland annat fastställs i de två berörda konventionerna, är behörig att ändra de förteckningar som bifogats dessa två konventioner på grundval av rekommendationer från WHO, som agerar i enlighet med rekommendationerna från dess expertkommitté mot narkotikamissbruk.
- 24 Narkotikakommissionen består av 53 av FN:s medlemsstater, vilka väljs ut av FN:s ekonomiska och sociala råd. I december 2020 var tolv av unionens medlemsstater, däribland Ungern, medlemmar med rösträtt i narkotikakommissionen, och samtliga medlemsstater i unionen var parter i de två berörda konventionerna. Unionen har observatörsstatus i narkotikakommissionen.
- 25 Under de ovan i punkt 23 angivna mötena klargjorde och utvärderade INCB och FN:s kontor för narkotikakontroll och förebyggande av brott (UNODC) följdverkningarna av WHO:s rekommendationer.

- 26 Efter det att narkotikakommissionen i mars 2020 beslutat att skjuta upp omröstningen om WHO:s rekommendationer, organiserade den tre tematiska debatter mellan juni och oktober 2020. Dessa följdes, den 8 oktober 2020, av ett möte mellan sessionerna, som var öppet för alla berörda parter, där resultatet av de föregående debatterna sammanfattades.
- 27 Omröstningen om dessa rekommendationer fördes upp på dagordningen för den på nytt sammankallade sextiotredje ordinarie sessionen i narkotikakommissionen den 2–4 december 2020.
- 28 Mot denna bakgrund debatterade företrädare för medlemsstaterna vid flera tillfällen WHO:s rekommendationer i rådets övergripande arbetsgrupp för narkotikafrågor. Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN), som sedan dess har ersatts av Europeiska unionens narkotikamyndighet (Euda), har också utvärderat effekterna av dessa rekommendationer.
- 29 Kommissionen antog, den 16 oktober 2020 ett förslag till rådets beslut om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar under den på nytt sammankallade sextiotredje sessionen i FN:s narkotikakommission om upptagande av ämnen i förteckningarna enligt FN:s allmänna narkotikakonvention från 1961, ändrad genom 1972 års protokoll, och konventionen om psykotropa ämnen från 1971 (COM(2020) 659 final/2).
- 30 Rådets övergripande arbetsgrupp för narkotikafrågor granskade detta förslag, och rådet röstade om det genom ett skriftligt förfarande den 23 november 2020. Rådet antog beslut 2021/3 med kvalificerad majoritet i enlighet med artikel 218.9 första stycket FEUF. Vid detta tillfälle röstade Ungern emot förslaget och Republiken Bulgarien lade ned sin röst. Beslutet riktar sig till samtliga medlemsstater.
- 31 Enligt artiklarna 1 och 2 i beslut 2021/3 skulle de tolv medlemsstater som var medlemmar i narkotikakommissionen, vilka skulle agera samfällt på unionens vägnar och i unionens intresse, vid den på nytt sammankallade sextiotredje sessionen i narkotikakommissionen uttrycka den ståndpunkt som anges i bilagan till detta beslut. Punkterna 1–6 i bilagan till nämnda beslut motsvarar WHO:s rekommendationer.
- 32 Den 2 december 2020 ägde en omröstning om WHO:s rekommendationer rum i narkotikakommissionen. WHO:s rekommendationer 5.2–5.6 avslogs. WHO:s rekommendation 5.1 (nedan kallad rekommendation 5.1) antogs däremot med erforderlig minimimajoritet (27 röster för, 25 röster emot och 1 nedlagd röst). Rekommendation 5.1 syftade till att stryka cannabis och cannabisharts från förteckning IV i narkotikakonventionen, vilken radar upp de farligaste ämnena som inte används för medicinsk behandling. I WHO:s rekommendation 5.4 (nedan kallad rekommendation 5.4) förordades att begreppet ”extrakt och tinkturer” skulle strykas från förteckning I i narkotikakonventionen.
- 33 Ungern röstade emot rekommendationerna 5.1 och 5.4. Ungern hävdade också, vid narkotikakommissionen, att antagandet av WHO:s rekommendationer skulle öka den redan ökande användningen av cannabis och skulle innebära en omotiverad inblandning i nationell politik.

III. Det administrativa förfarandet

- 34 Kommissionen ansåg att Ungerns röstning och den ståndpunkt som denna medlemsstat hade intagit vid narkotikakommissionen innebar att Ungern hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt beslut 2021/3, och även åsidosatt artikel 3.2 FEUF och principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU. Kommissionen sände därför en formell underrättelse till Ungern den 18 februari 2021.
- 35 Ungern erinrade i sitt svar av den 19 april 2021 om att Ungern redan hade gett uttryck för sina invändningar avseende WHO:s rekommendationer under förfarandet för antagande av beslut 2021/3, vilka även hade föranlett Ungern att rösta emot detta beslut. Enligt Ungern sände rekommendation 5.1 det felaktiga budskapet till allmänheten att de sociala riskerna och folkhälsoriskerna med cannabis var överskattade, vilket skulle kunna ha en negativ inverkan på den redan ökande cannabis konsumtionen.
- 36 Vad gäller rekommendation 5.4 skulle den ha minskat nivån på de internationella kontrollerna av extrakt och tinkturer av cannabis som inte innehåller tetrahydrocannabinol (nedan kallad THC), trots de sociala risker och risker för folkhälsan som är förknippade med konsumtionen av dessa.
- 37 Ungerns avsikt med att motsätta sig denna rekommendation var att bibehålla den internationella kontrollnivån för extrakt och tinkturer av cannabis som inte innehåller THC. Enligt denna medlemsstat hade WHO och dess partnerorganisationer inte lagt fram övertygande vetenskapliga bevis för att cannabis var mindre skadligt för hälsan än vad som tidigare hade förutsetts. Dessa extrakt och tinkturer som inte innehåller THC kan innehålla andra ämnen med psykotropa effekter eller användas som prekursorer. Ungern ansåg slutligen att WHO:s rekommendationer inte främjar den medicinska användningen av cannabis. Syftet med rekommendationerna är snarare att främja forskning om en sådan användning, men enligt Ungern är dessa rekommendationer inte ägnade att uppnå detta mål.
- 38 Kommissionen övertygades inte av den ungerska regeringens argument och utfärdade därför ett motiverat yttrande den 12 november 2021. För det första påpekade kommissionen i det motiverade yttrandet att skälen till att Ungern inte hade följt den ståndpunkt som fastställts av rådet inte var relevanta, med hänsyn till att beslut 2021/3 var bindande. För det andra gjorde kommissionen gällande att Ungern hade åsidosatt artikel 3.2 FEUF, eftersom denna medlemsstats åtgärder ansåg ett område där unionen har exklusiv extern befogenhet. För det tredje ansågs Ungern ha åsidosatt den skyldighet till lojalt samarbete som föreskrivs i artikel 4.3 FEU, särskilt som denna medlemsstats oväntade agerande ytterligare försvagade unionens ställning inom narkotikakommissionen. Kommissionen uttryckte oro över sannolikheten för att Ungern skulle bete sig på ett liknande sätt i framtiden under motsvarande omständigheter.
- 39 Ungern besvarade det motiverade yttrandet den 11 januari 2022 och vidhöll sin ståndpunkt, som medlemsstaten ansåg vara välgrundad med hänsyn till hälsopolitiken och socialpolitiken. Ungern gav dessutom, med hänvisning till en nationell undersökning, uttryck för sin oro avseende den ökade cannabis konsumtionen och betonade sitt engagemang för att minska drogberoende. Ungern framhöll även det aktuella ärendets specifika karaktär och underströk därvid relevansen och betydelsen av medlemsstatens förklaringar avseende röstningen vid narkotikakommissionen. Ungern invände också mot slutsatsen att det var sannolikt att medlemsstaten skulle bete sig på ett liknande sätt i framtiden under motsvarande omständigheter.

IV. Förfarandet vid domstolen

- 40 Eftersom kommissionen fortfarande inte var övertygad av Ungerns argument, beslutade den, den 15 februari 2023, att väcka talan vid domstolen för att få fastställt att denna medlemsstat hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten genom att åsidosätta, för det första, unionens ståndpunkt enligt beslut 2021/3, för det andra, unionens exklusiva externa befogenhet, såsom den definieras i artikel 3.2 FEUF, och, för det tredje, principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU. Kommissionen har även yrkat att Ungern ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.
- 41 Ungern har yrkat att domstolen ska
- avvisa talan, eftersom den varken är förenlig med artikel 258 FEUF eller med principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU,
 - i andra hand ogilla talan, och
 - under alla omständigheter förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

V. Prövning av talan

A. Upptagande till prövning

1. Parternas argument

- 42 Ungern har gjort gällande att förevarande talan inte kan tas upp till prövning. Kommissionen har nämligen varken i den formella underrättelsen eller i det motiverade yttrandet angett på vilket sätt Ungern borde ha agerat för att få den påstådda överträdelsen att upphöra. Ungern kan inte heller vidta någon åtgärd för att uppfylla den skyldighet som enligt kommissionen åligger medlemsstaten enligt unionsrätten, eftersom det är uppenbart att Ungerns röstning inte kan ändras. Det följer emellertid av domen av den 7 april 2011, kommissionen/Portugal (C-20/09, EU:C:2011:214, punkt 41) och domen av den 25 oktober 2001, Tyskland/kommissionen (C-276/99, EU:C:2001:576, punkt 24) att syftet med fördragsbrottsförfarandet är att få till stånd en förändring av den berörda statens beteende.
- 43 Kommissionen har inte heller visat att Ungerns agerande medförde några faktiska och märkbara följdverkningar, som kvarstod efter den ifrågavarande beslutsprocessen och äventyrar enigheten och sammanhållningen i unionens yttre åtgärder.
- 44 Kommissionens argument att ”det är sannolikt att Ungern kommer att bete sig på ett liknande sätt i framtiden under motsvarande omständigheter” grundar sig dessutom enbart på ett antagande. Hur en medlemsstat går till väga i en specifik situation har nämligen ett nära samband med denna situation och de intressen som står på spel. En medlemsstats ståndpunkt vid internationella förhandlingar kan således inte bestämmas av det sätt på vilket den tidigare har agerat i ett visst fall. Det är emellertid tänkbart att den berörda medlemsstaten, när den på nytt ska uttala sig i en viss fråga, kommer att fatta samma beslut, om detta är nödvändigt för att skydda ett intresse som är väsentligt för denna medlemsstat, men att den fullt ut följer unionens instruktioner vad gäller alla andra ändringar.

- 45 Även om det antas att Ungerns agerande har haft en inverkan på enigheten och sammanhållningen i unionens yttre åtgärder som går utöver ramen för förevarande tvist, har kommissionen inte visat hur den talan om fördragsbrott som den har väckt mot Ungern skulle kunna avhjälpa detta.
- 46 Slutligen har Ungern angett att medlemsstaten gav uttryck för sin invändning innan beslut 2021/3 antogs och att medlemsstaten inte hade någon annan möjlighet att bestrida det än att avvika från den ståndpunkt som avspeglas i bilagan till beslut 2021/3 under den på nytt sammankallade sextiotredje sessionen i narkotikakommissionen.
- 47 Kommissionen har yrkat att Ungerns invändning om rättegångshinder ska ogillas, huvudsakligen med hänvisning till domen av den 27 mars 2019, kommissionen/Tyskland (C-620/16, EU:C:2019:256, punkterna 45–52 och 57).
- 48 Kommissionen har tillagt att den finner Ungerns påstående, att det inte går att dra några slutsatser beträffande dess framtida hållning utifrån dess agerande vid omröstningen i narkotikakommissionen, mycket oroande. Ungern har således medgett att denna medlemsstat inte nödvändigtvis har för avsikt att i framtiden anpassa sig till unionens ståndpunkt såsom den fastställts i rådets beslut, utan att medlemsstaten tvärtom avser att fastställa sin ståndpunkt från fall till fall. Ungern kan således inte med framgång hävda att dess agerande inte var klandervärt enligt unionsrätten eller att det inte hade några konsekvenser för unionen.

2. Domstolens bedömning

- 49 Ungerns invändning om rättegångshinder grundar sig i huvudsak på fyra argument som ska prövas i tur och ordning.
- 50 För det första har Ungern gjort gällande att kommissionen inte har preciserat hur medlemsstaten ska agera för att få det påstådda fördragsbrottet att upphöra.
- 51 Kommissionen är emellertid inte skyldig att i det motiverade yttrandet ange vilka åtgärder som skulle kunna undanröja det påstådda fördragsbrottet (dom av den 11 juli 1991, kommissionen/Portugal, C-247/89, EU:C:1991:305, punkt 22, och dom av den 26 mars 2009, kommissionen/Grekland, C-559/07, EU:C:2009:198, punkt 23).
- 52 En talan som väcks med stöd av artikel 258 FEUF har nämligen till syfte att få fastställt att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten. Om ett fördragsbrott fastställs föreligga är den aktuella medlemsstaten, enligt artikel 260.1 FEUF, skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom. Följaktligen får domstolen inte – lika lite som kommissionen – i en talan om fördragsbrott förelägga en medlemsstat att vidta vissa särskilda åtgärder (dom av den 14 april 2005, kommissionen/Tyskland (C-104/02, EU:C:2005:219, punkt 49), och dom av den 5 oktober 2006, kommissionen/Tyskland (C-105/02, EU:C:2006:637, punkt 44), vilket innebär att kommissionen, i samband med fördragsbrottsförfarandet inte får yrka att domstolen ska rikta ett föreläggande till den berörda medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 oktober 2008, kommissionen/Grekland, C-36/08, EU:C:2008:536, punkt 9, och dom av den 2 april 2020, kommissionen/Polen, Ungern och Republiken Tjeckien (Mekanism för tillfällig omplacering av personer som ansöker om internationellt skydd), C-715/17, C-718/17 och C-719/17, EU:C:2020:257, punkt 56).

- 53 Däremot kan kommissionen, inom ramen för det system med rättsmedel som inrättats genom fördragen, inom ramen för ett interimistiskt förfarande enligt artikel 279 FEUF, yrka att domstolen ska besluta om interimistiska åtgärder, såsom ett föreläggande, för att säkerställa de intressen som skyddas av de bestämmelser i unionsrätten som påstås ha åsidosatts (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 29 juni 1994, kommissionen/Grekland, C-120/94 R, EU:C:1994:275, punkterna 42 och 98, beslut av den 20 november 2017, kommissionen/Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, punkt 96, och beslut av domstolens vice ordförande av den 14 juli 2021, kommissionen/Polen, C-204/21 R, EU:C:2021:593, punkt 54).
- 54 Förevarande talan kan således tas upp till sakprövning, eftersom kommissionen endast har yrkat att domstolen ska fastställa att Ungern objektivt sett har gjort sig skyldig till ett åsidosättande av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 mars 1983, kommissionen/Belgien, 301/81, EU:C:1983:51, punkt 8, och dom av den 2 april 2020, kommissionen/Polen, Ungern och Republiken Tjeckien (Mekanism för tillfällig omplacering av personer som ansöker om internationellt skydd), C-715/17, C-718/17 och C-719/17, EU:C:2020:257, punkt 52 och där angiven rättspraxis).
- 55 För det andra har Ungern gjort gällande att medlemsstaten under alla omständigheter inte längre kan få det fördragsbrott som är föremål för talan att upphöra och att kommissionen inte har visat att Ungerns agerande har haft några faktiska och märkbara följdverkningar som kvarstår efter det att det berörda beslutsförfarandet avslutats. Ungern har dessutom gjort gällande att det agerande som läggs denna medlemsstat till last inte har haft någon inverkan på enigheten eller sammanhållningen i unionens yttre åtgärder.
- 56 En medlemsstat som genom sitt agerande undergräver förverkligandet av det mål som ligger till grund för ett beslut som antagits med stöd av artikel 218.9 FEUF kan emellertid inte undgå att bli föremål för ett fördragsbrottsförfarande på grund av att verkningarna av fördragsbrottet redan har upphört. I annat fall skulle kommissionen inte, med stöd av sin befogenhet enligt artikel 258 FEUF, kunna väcka talan mot den berörda medlemsstaten vid domstolen för att få ett sådant fördragsbrott fastställt och fullt ut uppfylla sin uppgift som fördragets väktare, en roll som den ges enligt artikel 17 FEU. Vad gäller den omständigheten att det inte längre är möjligt att bota den påstådda skadan för unionens anseende och trovärdighet, kan denna omständighet under alla omständigheter inte medföra att talan ska avvisas. En medlemsstat kan nämligen inte tillåtas åberopa ett fullbordat faktum som den själv är upphovsman till för att undgå en talan om fördragsbrott vid domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 mars 2019, kommissionen/Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, punkterna 48, 49 och 57).
- 57 Att avvisa en talan om fördragsbrott som väckts mot en medlemsstat på grund av åsidosättande av ett beslut som antagits med stöd av artikel 218.9 FEUF skulle dessutom skada såväl den bindande verkan av beslut enligt artikel 288 fjärde stycket FEUF som, mer allmänt, respekten för de värden som unionen enligt artikel 2 FEU grundas på, däribland rättsstatsprincipen. I förekommande fall skulle en medlemsstat, efter att ha deltagit i överläggningar och omröstning i rådet avseende ett beslut om unionens ståndpunkt, kunna avvika från detta beslut efter det att det antagits, med full vetskap om att kommissionen inte skulle kunna väcka talan vid domstolen enligt artikel 258 FEUF för ett sådant fördragsbrott (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 mars 2019, kommissionen/Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, punkterna 50 och 51).
- 58 Dessutom kan samtliga verkningar av Ungerns omtvistade agerande vid narkotikakommissionens session inte anses ha upphört när sessionen avslutades. Verkningarna kommer nämligen till uttryck med avseende på såväl enigheten som sammanhållningen i unionens yttre åtgärder inom

detta internationella organ. Dessa verkningar går således utöver det berörda konkreta beslutsförfarandet, då ett beslut som fattas med stöd av artikel 218.9 FEUF just syftar till att säkerställa dessa intressen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 mars 2019, kommissionen/Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, punkterna 46, 47 och 52 samt där angiven rättspraxis).

- 59 För det tredje har Ungern gjort gällande att kommissionen inte heller har visat att det finns en risk för att ett sådant fördragsbrott upprepas.
- 60 I detta hänseende räcker det att konstatera att risken för att ett fördragsbrott upprepas inte är ett villkor för att en talan om fördragsbrott ska kunna tas upp till sakprövning.
- 61 För det fjärde har Ungern erinrat om att den hade uttryckt sin oenighet innan beslut 2021/3 antogs. Ungern har i detta hänseende gjort gällande att denna medlemsstat inte hade någon möjlighet att motsätta sig beslutet på annat sätt än genom att uttrycka sin egen ståndpunkt under den på nytt sammankallade sextiotredje sessionen i narkotikakommissionen i stället för den ståndpunkt som fastställts i detta beslut.
- 62 Ett sådant argument omfattas emellertid av prövningen i sak av förevarande talan och kan följaktligen inte utgöra hinder för att den tas upp till prövning.
- 63 Mot bakgrund av samtliga dessa överväganden finner domstolen att kommissionens talan kan tas upp till sakprövning.

B. Prövning i sak

- 64 Kommissionen har åberopat tre grunder till stöd för sin talan. Den första grunden avser åsidosättande av unionens ståndpunkt enligt beslut 2021/3, den andra åsidosättande av unionens exklusiva externa befogenhet enligt artikel 3.2 FEUF och den tredje åsidosättande av principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU.
- 65 Domstolen anser att det är lämpligt att först pröva kommissionens andra grund.

1. Den andra grunden: Överträdelse av artikel 3.2 FEUF

a) Parternas argument

- 66 Kommissionen har i sin ansökan gjort gällande att Ungern, genom att inte iaktta beslut 2021/3, har åsidosatt unionens exklusiva externa befogenhet enligt artikel 3.2 FEUF. Ändringarna av förteckningarna i bilagorna till de båda berörda konventionerna påverkar nämligen direkt unionsrättens tillämpningsområde vad gäller narkotikakontroll. Det saknar betydelse om dessa ändringar avser ämnen som redan är föremål för kontroll i hela unionen eller om de innebär en första klassificering av dem.
- 67 Eftersom unionen inte är part i dessa två konventioner är medlemsstaterna skyldiga att företräda unionens ståndpunkt i de internationella organ som inrättats för att ge dessa konventioner full verkan, i enlighet med den ståndpunkt som rådet fastställt i ett beslut som antagits i enlighet med artikel 218.9 FEUF, såsom beslut 2021/3.

- 68 Ungern har i sitt svaromål invänt mot kommissionens tolkning, att ändringen av förteckningarna i bilagorna till de två aktuella konventionerna omfattas av unionens exklusiva befogenhet. Ungern anser nämligen att det av artikel 1 led 1 a i rambeslut 2004/757 framgår att rambeslutets tillämpningsområde inte påverkas av att ett ämne stryks från förteckning IV i dessa båda konventioner, när ämnet i fråga fortfarande finns upptaget i en annan förteckning som bilagts nämnda konventioner.
- 69 Ändringen, i enlighet med rekommendationerna 5.1 och 5.4, av förteckningarna i bilagorna till dessa konventioner påverkar således inte unionsbestämmelserna eller deras tillämpningsområde. Ingen av dessa två rekommendationer ändrar begreppet narkotika i den mening som avses i artikel 1 led 1 i nämnda rambeslut.
- 70 Vad särskilt gäller rekommendation 5.4 har den inte medfört någon ändring i sak, eftersom den föreslagna strykningen av begreppet "extrakt och tinkturer" avser ämnen som inte omfattas av begreppet narkotika i den mening som avses i rambeslut 2004/757. EU-domstolen har, i domen av den 19 november 2020, B S och C A (Saluföring av cannabidiol – CBD) (C-663/18, EU:C:2020:938, punkt 75), slagit fast att det skulle strida mot narkotikakonventionens syfte och allmänna andemening att inkludera cannabidiol (CBD) i definitionen av "narkotikum", i egenskap av cannabisextrakt, eftersom cannabidiol (CBD) inte innehåller någon psykoaktiv ingrediens.
- 71 Det framgår dessutom av skälen 11 och 22 i beslut 2021/3 att det stod klart för unionslagstiftaren att rekommendation 5.4 inte skulle påverka medlemsstaternas kontroll- eller rapporteringsskyldigheter.
- 72 Skälen 5 och 7 i detta beslut bekräftar att det internationella upptagandet av vissa ämnen i förteckningarna i bilagorna till de två berörda konventionerna och besluten om detta upptagande omfattas av unionens befogenhet, vilket avser den situationen att ett nytt ämne tas upp i någon av dessa förteckningar. En ändring som består i att i nämnda förteckningar föra in ett ämne som redan står under kontroll, såsom cannabis, medför följaktligen inte någon ändring av tillämpningsområdet för rambeslut 2004/757.
- 73 Den omständigheten att kommissionen inte tillräckligt har styrkt att ändringen av de två berörda konventionerna medför en ändring av räckvidden av unionsbestämmelserna påverkar lagenligheten av beslut 2021/3 och innebär att den andra grunden saknar relevans.
- 74 Kommissionen har i sin replik preciserat att rådet kan anta ett beslut med stöd av artikel 218.9 FEUF såväl inom ramen för unionens exklusiva befogenhet som inom ramen för dess delade befogenhet. Argumentet att unionen saknade exklusiv befogenhet att anta beslut 2021/3 är således verkningslöst.
- 75 Kommissionen har i andra hand tillagt att det, för att fastställa att unionen har exklusiv extern befogenhet enligt artikel 3.2 FEUF, inte är nödvändigt att vara säker på att ett internationellt åtagande som gjorts av medlemsstaterna kommer att påverka eller ändra gemensamma regler, eftersom det räcker att det finns en risk för påverkan eller ändring. Räckvidden av unionsbestämmelser kan påverkas eller ändras av internationella åtaganden, bland annat när åtagandena hänför sig till ett område som redan i stor utsträckning regleras av sådana regler, såsom domstolen bland annat angav i yttrande 2/91 (ILO:s konvention nr 170) av den 19 mars 1993 (EU:C:1993:106, punkterna 25 och 26).

- 76 Enligt domen av den 4 september 2014, kommissionen/rådet, C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 74), ska förekomsten av en exklusiv befogenhet för unionen grunda sig på en konkret helhetsbedömning av förhållandet mellan det planerade internationella avtalet och gällande unionsrätt.
- 77 I förevarande fall omfattar det materiella tillämpningsområdet för rambeslut 2004/757, i enlighet med artikel 1 led 1 i rambeslutet, bland annat de ämnen som i rambeslutet betecknas som "narkotika" och som omfattas av de två aktuella konventionerna.
- 78 Kommissionen anser dessutom att Ungerns påstående, att endast upptagandet av vissa ämnen i förteckningarna i bilagorna till de två berörda konventionerna och de beslut som hänför sig till dessa omfattas av unionens exklusiva befogenhet, är felaktigt. Motsatsen följer nämligen av skälen 5, 7 och 32 i beslut 2021/3.
- 79 Vad närmare bestämt gäller rekommendation 5.1 har kommissionen påpekat att en narkotika som finns upptagen i förteckning I i narkotikakonventionen, enligt artikel 3.5 i konventionen, kan införas i förteckning IV i konventionen om det i synnerlig grad kan föranleda missbruk och framkalla skadeverkningar och sådana risker inte uppvägs av väsentliga terapeutiska fördelar som inte finns hos andra ämnen än i de som anges i förteckning IV. Det följer av skälen 9 och 12 i beslut 2021/3 att det numera är vetenskapligt fastställt att cannabis och cannabisarts inte har liknande skadeverkningar som de andra ämnena i förteckning IV i narkotikakonventionen, såsom heroin. Det rekommenderades följaktligen att de skulle strykas från förteckning IV, samtidigt som de skulle kvarstå i förteckning I i nämnda konvention.
- 80 Att stryka cannabis och cannabisarts från förteckning IV i narkotikakonventionen medför emellertid en påverkan på och ändring av bestämmelserna i rambeslut 2004/757 vad gäller påföljder, eftersom dessa ämnen då inte längre skulle ingå bland narkotika av typer som är de mest hälsovådliga, för vilka de påföljder som föreskrivs i artikel 4.2 b i rambeslutet är tillämpliga, och inte de mindre betungande påföljder som anges i artikel 4.1 i rambeslutet.
- 81 Vad gäller rekommendation 5.4 har kommissionen påpekat att CBD endast är ett växtextrakt bland andra, vilket innebär att det av domen av den 19 november 2020, B S och C A (Saluföring av cannabidiol – CBD) (C-663/18, EU:C:2020:938), inte går att dra minsta slutsats om andra extrakt och tinkturer eller om deras THC-halt. Dessa ämnen bör undersökas och klassificeras från fall till fall. Ungern har för övrigt med rätta, i sitt svar på kommissionens formella underrättelse, understrukt att extrakt och tinkturer även kan innehålla andra psykotropa ämnen än THC och att de följaktligen omfattas av båda de aktuella konventionerna, trots att de strukits från förteckning I i dessa konventioner.
- 82 I skäl 21 i beslut 2021/3 anges dessutom att begreppet "preparat" i narkotikakonventionen kan omfatta alla produkter som innehåller extrakt och tinkturer av cannabis. Strykningen av dessa ämnen från förteckning I i denna konvention ändrar följaktligen inte nivån på deras internationella kontroll, eftersom alla blandningar, fasta eller flytande, som innehåller cannabis eller cannabisarts, och således alla preparat som framställs av cannabis, omfattas av nämnda konvention.
- 83 Ungern anser i sin duplik att det finns anledning att fråga sig huruvida en ändring, i enlighet med WHO:s rekommendationer, av förteckningarna i bilagorna till de två berörda konventionerna faktiskt omfattas av unionens exklusiva externa befogenhet och följaktligen huruvida beslut 2021/3 är lagenligt.

- 84 I detta beslut anges som rättslig grund artikel 83.1 FEUF jämförd med artikel 218.9 FEUF. Tolkad mot bakgrund av sistnämnda bestämmelse ger artikel 83.1 FEUF inte unionen befogenhet att ingå ett internationellt avtal. Det framgår tydligt av skäl 5 i nämnda beslut, men även av skäl 32 i beslutet, att den omständighet som förutsätts ligga till grund för unionens exklusiva externa befogenhet är att ändringen av förteckningen i de två berörda konventionerna har en direkt inverkan på unionsrättens tillämpningsområde vad gäller narkotikakontroll.
- 85 Detta krav, som anges i artikel 3.2 FEUF, är emellertid inte uppfyllt.
- 86 Kommissionens resonemang i detta hänseende i repliken, såsom det sammanfattats i punkterna 75–82 ovan, angavs inte i ansökan. Det utgör således ett nytt argument som, som sådant, inte kan tas upp till prövning.
- 87 Kommissionen har vidare inte bestritt att definitionen av begreppet narkotika i rambeslut 2004/757 förblir oförändrad även efter ändringen av förteckningarna i bilagorna till de två berörda konventionerna. Kommissionen gör däremot hädanefter gällande att varje ändring av dessa förteckningar är av betydelse för de övriga bestämmelserna i rambeslutet. Kommissionen har således vid flera tillfällen nämnt artikel 4 i nämnda rambeslut, trots att den hittills inte hade åberopat den.
- 88 Ungern har även bestritt kommissionens tolkning, att strykningen av extrakt och tinkturer från cannabis från förteckning I i bilagan till narkotikakonventionen inte innebär att dessa ämnen faller utanför tillämpningsområdet för denna konvention.
- 89 Slutligen behöver domstolen inte pröva huruvida unionens externa befogenhet kan motiveras av att en ändring av förteckningarna i bilagorna till de två berörda konventionerna kan ändra tillämpningen av unionens gemensamma regler. När både de unionsbestämmelser vars tillämpning påstås påverkas av ett internationellt avtal och detta internationella avtal innehåller minimibestämmelser, kan det nämligen inte hävdas att de internationella reglerna hindrar att unionsrätten tillämpas fullt ut, såsom följer av yttrande 2/91 (ILO:s konvention nr 170) av den 19 mars 1993 (EU:C:1993:106, punkt 18).
- 90 Både rubriken till rambeslut 2004/757, där det talas om fastställande av ”minimibestämmelser”, och skäl 3 i rambeslutet visar tydligt att syftet med rambeslutet är att anta sådana bestämmelser.
- 91 Unionen kan följaktligen inte i något fall ha exklusiv extern befogenhet vad gäller en ändring av förteckningarna i bilagorna till de två berörda konventionerna.

b) Domstolens bedömning

- 92 Domstolen underkänner först Ungerns invändning om rättegångshinder som riktar sig mot vissa av kommissionens argument som syftar till att visa att unionen har exklusiv befogenhet att fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid förhandlingar inom ett internationellt organ. Kommissionen behövde nämligen inte i sin ansökan visa att unionen har exklusiv befogenhet, eftersom dess argumentation byggde på premissen att beslut 2021/3 var giltigt och att det bekräftade att unionen har denna exklusiva behörighet. Kommissionen begränsade sig således till att i sin replik precisera att det tredje fallet i artikel 3.2 FEUF enligt dess uppfattning var tillämpligt i förevarande fall.

- 93 I sak har parterna olika uppfattningar om tolkningen av begreppet ”ändring” av unionsrättens tillämpningsområde vad gäller narkotikakontroll. Ungern har föreslagit att ett övergripande resonemang ska föras och har gjort gällande att så länge tillämpningsområdet för rambeslut 2004/757 förblir oförändrat kan det inte ske någon ändring av de unionsrättsliga bestämmelserna. Kommissionen anser däremot att unionsrättens tillämpningsområde påverkas så snart klassificeringen av ett ämne ändras. En sådan ändring kan nämligen påverka uppfattningen om hur farlig en narkotika är och följaktligen fastställandet av tillämpliga straffrättsliga påföljder.
- 94 Domstolen påpekar inledningsvis att det i lydelsen av artikel 218.9 FEUF inte görs någon skillnad mellan olika typer av unionens externa befogenhet (se, analogt, dom av den 5 december 2017, Tyskland/rådet, C-600/14, EU:C:2017:935, punkt 49, och dom av den 2 september 2021, kommissionen/rådet (Avtal med Armenien), C-180/20, EU:C:2021:658, punkt 27). Det saknar således betydelse huruvida unionen har exklusiv eller delad befogenhet att anta ett beslut med stöd av denna bestämmelse. I båda fallen kan rådet, på förslag av kommissionen, anta ett beslut om ”fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan, med undantag av sådana akter som kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram”.
- 95 Enligt det tredje fallet i artikel 3.2 FEUF har unionen en exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal, om avtalet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa.
- 96 Denna bestämmelse är även tillämplig när ett organ som inrättats med stöd av ett sådant internationellt avtal ska anta åtgärder för att genomföra avtalet (dom av den 20 november 2018, kommissionen/rådet (Marina skyddsområden Antarktis), C-626/15 och C-659/16, EU:C:2018:925, punkt 112). Den omständigheten att unionen inte är medlem i en internationell organisation utgör inte hinder för att unionens externa befogenhet faktiskt kan utövas, exempelvis genom att medlemsstaterna handlar solidariskt i unionens intresse (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/91 (ILO:s konvention nr 170) av den 19 mars 1993, EU:C:1993:106, punkt 5, och dom av den 12 februari 2009, kommissionen/Grekland, C-45/07, EU:C:2009:81, punkt 31).
- 97 Det finns nämligen en risk för att internationella åtaganden kan påverka unionens gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa, vilket kan motivera att unionen har exklusiv extern befogenhet, om dessa åtaganden omfattas av tillämpningsområdet för nämnda regler (se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet, 22/70, EU:C:1971:32, punkt 30, och dom av den 4 september 2014, kommissionen/rådet, C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 68). Det krävs för övrigt inte att det föreligger en fullständig överensstämmelse mellan det område som omfattas av det internationella avtalet och det som omfattas av unionsrätten (yttrande 1/03 (ny Luganokonvention) av den 7 februari 2006, EU:C:2006:81, punkt 126). Räckvidden för unionens regler kan påverkas eller ändras genom internationella åtaganden särskilt när åtagandena avser ett område som redan i stor utsträckning regleras av sådana regler (dom av den 20 november 2018, kommissionen/rådet (Marina skyddsområden Antarktis), C-626/15 och C-659/16, EU:C:2018:925, punkt 113 och där angiven rättspraxis).
- 98 Det kan konstateras föreligga en risk för påverkan, i den mening som avses i artikel 3.2 FEUF, när de aktuella internationella åtagandena, utan att de behöver strida mot unionens gemensamma regler, kan inverka på innebörden, räckvidden och verkan av dessa regler (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/13 (Tredjelands anslutning till Haagkonventionen) av den

14 oktober 2014, EU:C:2014:2303, punkt 85, yttrande 2/15 (Frihandelsavtal EU–Singapore) av den 16 maj 2017, EU:C:2017:376, och dom av den 20 november 2018, kommissionen/rådet (Marina skyddsområden Antarktis), C-626/15 och C-659/16, EU:C:2018:925, punkt 114).

- 99 I förevarande fall framgår det av artikel 1 led 1 a och b i rambeslut 2004/757 att begreppet narkotika bland annat definieras genom en hänvisning till de två berörda konventionerna. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 59 i sitt förslag till avgörande signalerade unionsinstitutionerna, genom att göra en sådan hänvisning, sitt beslut att säkerställa att unionen anpassar sina åtgärder till internationell politik på området för narkotikakontroll och, följaktligen, till dessa konventioner.
- 100 Såsom anges i skälen 5 och 32 i beslut 2021/3 införlivas varje ändring av förteckningarna i dessa båda konventioner direkt i unionens gemensamma regler, vilket innebär att en sådan ändring direkt kommer att påverka innehållet i rambeslut 2004/757.
- 101 För det första, vad gäller rekommendation 5.1, syftade den till att ändra klassificeringen av cannabis och cannabisbesläktade ämnen genom att stryka dem från förteckning IV i narkotikakonventionen, i vilken de mest skadliga narkotika anges som ”saknar allt känt intresse för behandling av människor”, såsom förklaras i kommentarerna till 1961 års allmänna narkotikakonvention (Förenta nationerna, 1975), vad gäller artikel 3.3 i) och ii) i narkotikakonventionen (punkt 7).
- 102 Även om det av artikel 4 i rambeslut 2004/757 framgår att medlemsstaterna, för de brott som avses i artikel 2 i rambeslutet, i princip ska föreskriva ett maximistraff på minst ett till tre års fängelse, preciseras det emellertid i artikel 4.2 b i rambeslutet att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de brott som avses i artikel 2 led 1 a–c i rambeslutet beläggs med straffrättsliga påföljder med ett maximalt frihetsstraff på minst fem till tio års fängelse när dessa brott avser narkotika av typer som är de mest hälsovådliga, eller har förorsakat betydande skador på många människors hälsa.
- 103 Kommissionen har således med rätta gjort gällande att en strykning av cannabis och cannabisrelaterade ämnen från förteckning IV i narkotikakonventionen, med hänsyn till definitionen av begreppet narkotika i rambeslut 2004/757, genom hänvisning till bland annat narkotikakonventionen, kunde medföra att de påföljder som föreskrivs i artikel 4.2 b i rambeslutet inte kan tillämpas.
- 104 Av detta följer att rekommendation 5.1 kunde påverka innebörden och räckvidden av unionsbestämmelserna, vilket räcker för att konstatera att en ståndpunkt i frågan huruvida denna rekommendation skulle antas omfattades av unionens exklusiva befogenhet på grundval av det tredje typfallet i artikel 3.2 FEUF.
- 105 För det andra, vad gäller rekommendation 5.4, syftade denna till att stryka begreppet ”extrakt och tinkturer” från förteckning I i narkotikakonventionen. Det rörde sig i huvudsak om att inte längre klassificera extrakt och tinkturer från cannabis utan psykoaktiva egenskaper som narkotika och att således tillåta försäljning av dessa, samtidigt som man skulle förbli vaksam med avseende på extrakt och tinkturer av cannabis med sådana egenskaper. Denna rekommendation innebar därmed att dessa ”extrakt och tinkturer” uteslöts från tillämpningsområdet för rambeslut 2004/757, med hänsyn till hänvisningen i artikel 1 led 1 i rambeslutet till de båda berörda konventionerna.

- 106 Sålös generaladvokaten i huvudsak har påpekats i punkt 63 i sitt förslag till avgörande innebär ett sådant uteslutande bland annat att de krav som föreskrivs i artikel 4.1 i detta rambeslut om de straffrättsliga påföljder som medlemsstaterna ska införa för de brott som avses i artikel 2 i rambeslutet inte längre skulle vara tillämpliga.
- 107 Av detta följer att även rekommendation 5.4 kunde påverka innebörden och räckvidden av unionsbestämmelserna, vilket räcker för att konstatera att en ståndpunkt i frågan huruvida denna rekommendation skulle antas omfattades av unionens exklusiva befogenhet på grundval av det tredje typfallet i artikel 3.2 FEUF.
- 108 Eftersom situationen således inte är jämförbar med den som konstaterades i punkterna 18 och 21 i yttrande 2/91 (ILO:s konvention nr 170) av den 19 mars 1993 (EU:C:1993:106), kan Ungern inte med framgång åberopa domstolens konstateranden i detta yttrande för att invända mot tolkningen att unionen hade exklusiv extern befogenhet att anta beslut 2021/3.
- 109 I motsats till vad Ungern har gjort gällande hade unionen således exklusiv befogenhet att föra förhandlingarna om rekommendationerna 5.1 och 5.4 inom narkotikakommissionen och att inta en ståndpunkt till förmån för antagandet av dem inom denna kommission. Rådet hade således rätt att anta beslut 2021/3 i syfte att fastställa den ståndpunkt som skulle intas på unionens vägnar vid förhandlingarna inom narkotikakommissionen. Genom att inte följa detta beslut har Ungern således åsidosatt unionens exklusiva befogenhet.
- 110 Talan ska således bifallas på kommissionens andra grund, som avser att Ungern har åsidosatt artikel 3.2 FEUF.

2. Den första grunden: Åsidosättande av artiklarna 1 och 2 i beslut 2021/3 samt av artikel 288 fjärde stycket FEUF

- 111 Eftersom Ungern i sitt svaromål har gjort gällande att beslut 2021/3 är rättsstridigt, bör denna invändning prövas först.

a) Invändningen att beslut 2021/3 är rättsstridigt

1) Parternas argument

- 112 Ungern har gjort gällande att beslut 2021/3 är rättsstridigt. Med hänsyn till den korta tid som förflöt mellan antagandet av detta beslut och narkotikakommissionens sextiotredje session, vilken hölls redan före utgången av den frist för att väcka talan om ogiltigförklaring som föreskrivs i artikel 263 sjätte stycket FEUF, var det omöjligt för Ungern att på ett ändamålsenligt sätt bestrida nämnda beslut. Förutom att Ungern inte hade kunnat förbereda en talan om ogiltigförklaring inom detta korta tidsintervall, hade domstolen inte heller kunnat pröva talan i sak och på så sätt säkerställa ett effektivt domstolsskydd för denna stat. Att förena talan om ogiltigförklaring med en ansökan om interimistiska åtgärder skulle inte heller nödvändigtvis ha varit tillräckligt för att undanröja den oönskade effekten av beslut 2021/3.
- 113 Ungern har dessutom gjort gällande att den omständigheten att Ungern inte har väckt talan om ogiltigförklaring av beslut 2021/3 inte kan hindra Ungern från att inom ramen för förevarande talan om fördragsbrott göra gällande att beslutet är rättsstridigt med stöd av artikel 277 FEUF.

Detta gäller i än högre grad eftersom ingivandet av en ansökan om ogiltigförklaring av detta beslut efter omröstningen i narkotikakommissionen inte skulle ha gjort det möjligt för Ungern att göra sin ståndpunkt gällande eller att undgå att ett förfarande om fördragsbrott inleddes.

- 114 Det kan dessutom inte vara fråga om att kringgå den processuella tidsfrist som anges i artikel 263 FEUF, när de problem som en unionsrättsakt ger upphov till inte kan identifieras vid tidpunkten för dess antagande, utan först kan upptäckas i samband med dess genomförande.
- 115 Eftersom kommissionen inte har visat att en talan om ogiltigförklaring av beslut 2021/3 skulle vara effektiv, kan den inte motsätta sig tillämpningen av artikel 277 FEUF, som kompletterar artikel 263 FEUF, vid äventyr av att Ungern annars frångår sin rätt till ett effektivt domstolsskydd, vilket den garanteras i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- 116 Vidare kan talan inte väckas mot någon på grund av en rättsstridig rättsakt. Eftersom omröstningen i narkotikakommissionen fullbordade den skada som detta beslut innebar för Ungerns intressen, är det inte längre detta beslut som skadar Ungerns intressen, utan det överträdelseförfarande som inletts på grund av att det åsidosattes.
- 117 Under alla omständigheter anser sig Ungern, i sitt svar på kommissionens andra grund, ha visat att beslut 2021/3 är en nullitet, vilket bör beaktas ex officio av domstolen.
- 118 Kommissionen har, med hänvisning till domen av den 6 mars 1979, Simmenthal/kommissionen (92/78, EU:C:1979:53, punkt 39), gjort gällande att det är uppenbart att invändningen om rättsstridighet avseende beslut 2021/3 inte kan tas upp till sakprövning, eftersom Ungern obestriddligen hade kunnat bestrida det genom en talan om ogiltigförklaring.

2) Domstolens bedömning

- 119 Systemet med rättsmedel, som inrättades genom EUF-fördraget, gör skillnad mellan, å ena sidan, talan enligt artiklarna 258 och 259 FEUF, vilka syftar till att utverka fastställelse av att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter och, å andra sidan, talan enligt artiklarna 263 och 265 FEUF, vilka syftar till att få till stånd en prövning av huruvida unionsinstitutionernas akter eller passivitet är rättsenliga. Dessa rättsmedel har olika ändamål och styrs av olika regler (dom av den 30 juni 1988, kommissionen/Grekland, 226/87, EU:C:1988:354, punkt 14, dom av den 27 oktober 1992, kommissionen/Tyskland, C-74/91, EU:C:1992:409, punkt 10, och dom av den 27 mars 2019, kommissionen/Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, punkt 89).
- 120 Domstolen har mot denna bakgrund funnit att en medlemsstat – i avsaknad av en bestämmelse i nämnda fördrag som ger den en uttrycklig rätt till detta – inte framgångsrikt kan göra gällande att ett till den riktat beslut eller direktiv är rättsstridigt, för att försvara sig mot en talan om fördragsbrott som grundas på ett åsidosättande av nämnda beslut eller direktiv. En annan slutsats skulle endast vara tänkbar om rättsakten i fråga var behäftad med sådana särskilt allvarliga och uppenbara fel att den kan kvalificeras som en nullitet (se dom av den 30 juni 1988, kommissionen/Grekland, 226/87, EU:C:1988:354, punkt 16, dom av den 27 oktober 1992, kommissionen/Tyskland, C-74/91, EU:C:1992:409, punkt 11, och dom av den 27 mars 2019, kommissionen/Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, punkt 89).

- 121 Domstolen har även funnit att en medlemsstat, i egenskap av medlem i rådet, vilket antagit beslutet om fastställande av den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid förhandlingar i ett internationellt organ, med nödvändighet hade kännedom om beslutet, även om medlemsstaten inte formellt sett utgjorde beslutets adressat. Denna medlemsstat hade således full möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring av beslutet inom den talefrist på två månader som anges i artikel 263 sjätte stycket FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 mars 2019, kommissionen/Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, punkt 90).
- 122 Såsom har påpekats i punkt 119 ovan har talan om fördragsbrott dessutom ett särskilt föremål som endast består i att domstolen ska fastställa att en medlemsstat har åsidosatt sina skyldigheter. Den stat mot vilken talan väckts kan således inte utnyttja en sådan talan för att kompensera för att medlemsstaten varit passiv och inte direkt, genom en talan om ogiltigförklaring, bestridit den rättsakt som kommissionen gjort gällande att medlemsstaten åsidosatt.
- 123 Eftersom en talan om fördragsbrott inte på något sätt avser tillämpligheten av en rättsakt som antagits av en av unionens institutioner, organ eller byråer och en invändning om rättsstridighet enligt artikel 277 FEUF just syftar till att få fastställt att en sådan rättsakt inte ska tillämpas, kan en medlemsstat inte inom ramen för en talan om fördragsbrott framställa en invändning om att en sådan unionsrättsakt – oavsett vilken – är rättsstridig, såvida den inte är behäftad med särskilt allvarliga och uppenbara fel, så att den kan kvalificeras som en nullitet, såsom angetts i punkt 120 ovan.
- 124 En medlemsstat som är angelägen om att utnyttja en eventuell fördragsbrottstalan för att bestrida lagenligheten av den sekundärrättsakt vars åsidosättande har motiverat denna fördragsbrottstalan åsidosätter nämligen den presumtion för giltighet som gäller för alla sekundärrättsakter. Denna presumtion innebär en skyldighet för alla rättssubjekt som lyder under unionsrätten att erkänna att unionens sekundärrättsakter har full verkan så länge Europeiska unionens domstol inte har slagit fast att de är ogiltiga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 februari 1979, Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, punkterna 4 och 5, och dom av den 7 juni 1988, kommissionen/Grekland, 63/87, EU:C:1988:285, punkterna 10 och 11) och att de kan verkställas så länge unionsdomstolen inte har beslutat att skjuta upp deras verkställighet (dom av den 21 september 1989, Hoechst/kommissionen, 46/87 och 227/88, EU:C:1989:337, punkt 64). Dessa rättsakter har således rättsverkningar så länge de inte har återkallats eller förklarats vara ogiltiga inom ramen för en talan om ogiltigförklaring eller till följd av en begäran om förhandsavgörande eller invändning om rättsstridighet (dom av den 5 oktober 2004, kommissionen/Grekland, C-475/01, EU:C:2004:585, punkt 18, och dom av den 10 september 2019, HTTS/rådet, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punkt 100).
- 125 Den omständigheten att en medlemsstat inte kan åberopa att en rättsakt, vars åsidosättande har medfört att kommissionen har inlett ett fördragsbrottsförfarande mot denna medlemsstat, är rättsstridig utgör således en del av den princip enligt vilken fördragets systematik, förutom i de fall som uttryckligen anges, medför ett förbud för medlemsstaterna att själva skipa rättvisa (dom av den 13 november 1964, kommissionen/Luxemburg och Belgien, 90/63 och 91/63, EU:C:1964:80, s. 1232).
- 126 Om en medlemsstat anser att en sekundärrättsakt innehåller bestämmelser som är oförenliga med unionsrätten, har den möjlighet att agera, antingen inom rådet, genom att underrätta kommissionen eller genom att väcka talan vid domstol för att få dessa oförenligheter undanröjda. En medlemsstat kan däremot inte under några omständigheter tillåta sig att ensidigt vidta

tillrättaläggande åtgärder eller skyddsåtgärder som syftar till att undanröja en annan medlemsstats eller en unionsinstitutions eventuella åsidosättande av unionsrättens regler (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 september 1979, kommissionen/Frankrike, 232/78, EU:C:1979:215, punkt 9, dom av den 12 februari 2009, kommissionen/Grekland, C-45/07, EU:C:2009:81, punkt 26, och dom av den 27 mars 2019, kommissionen/Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, punkt 88), utan att äventyra den enhetliga tillämpningen av unionsrätten, vilket utgör ett grundläggande krav i unionens rättsordning (dom av den 21 februari 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen och Zuckerfabrik Soest, C-143/88 och C-92/89, EU:C:1991:65, punkt 26).

- 127 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 96 i sitt förslag till avgörande kan en medlemsstat, som inte har väckt talan om ogiltigförklaring av en rättsakt som är riktad till den inom den frist på två månader som föreskrivs i artikel 263 sjätte stycket FEUF, inte senare ifrågasätta lagenligheten av denna rättsakt inom ramen för en fördragsbrottstalan, utan att äventyra en samstämmig och enhetlig tillämpning av unionsrätten, vilken utgör ett grundläggande kännetecken för unionens rättsordning. Samtidigt som fördragen ger medlemsstaterna möjlighet att dra nytta av fördelarna med unionen, ålägger de dem även en skyldighet att följa fördragets regler. Om en medlemsstat, med hänsyn till den uppfattning den har om sitt nationella intresse, ensidigt rubbar den balans mellan förmåner och skyldigheter som följer av dess medlemskap i unionen, äventyrar detta medlemsstaternas jämlighet inför unionsrätten, vilket strider mot den solidaritetsplikt som medlemsstaterna har åtagit sig genom sin anslutning till unionen och som utgör en väsentlig grund för unionens rättsordning. En sådan inställning kan dessutom leda till diskriminering, till skada för medlemsstaternas medborgare och, framför allt, för medborgarna i den medlemsstat som ställer sig utanför unionsrätten (dom av den 7 februari 1973, kommissionen/Italien, 39/72, EU:C:1973:13, punkterna 24 och 25).
- 128 I ett sammanhang som kännetecknas av skyndsamhet på grund av att rådets beslut om fastställande av den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid förhandlingar i ett internationellt organ sammanfaller eller nästan sammanfaller med omröstningen i detta organ, bör en medlemsstat som hyser tvivel om giltigheten av ett sådant beslut dessutom utnyttja den tid som förflyter mellan det att kommissionen lägger fram den slutgiltiga eller nästan slutgiltiga versionen av förslaget till beslut och rådets omröstning, som kan leda till att beslutet antas, för att utarbeta sin stämningsansökan och en ansökan om uppskov med verkställigheten av detta beslut, i enlighet med artikel 160.1 i rättegångsreglerna. Med detta i åtanke bör kommissionen generellt sträva efter att lägga fram sitt förslag i tillräckligt god tid för att rådet ska kunna slutföra sin beslutsprocess och i god tid fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar inför förhandlingarna och omröstningen i ett sådant organ.
- 129 Ett uppskov med verkställigheten av nämnda beslut skulle få till följd att presumtionen för att beslutet är giltigt tillfälligt inte gäller. I en sådan situation har medlemsstaterna och unionsinstitutionerna enligt artikel 4.3 FEU likväl en ömsesidig skyldighet till lojalt samarbete (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 februari 1983, Luxemburg/parlamentet, 230/81, EU:C:1983:32, punkterna 37 och 38). I synnerhet ankommer det på medlemsstaterna att se till att de inte åsidosätter kravet på en enhetlig representation av unionen innan domstolen har avgjort målet i sak, medan det ankommer på kommissionen att använda sig av sin ställning som förhandlare med avseende på den aktuella externa åtgärden för att i möjligaste mån se till att förfarandet vid domstolen får ändamålsenliga verkan, till exempel genom att försöka få omröstningen i det berörda internationella organet uppskjuten.

- 130 Den omständigheten att en medlemsstat inte kan framställa en invändning om rättsstridighet inom ramen för en talan om fördragsbrott påverkar emellertid inte medlemsstatens möjlighet att bestrida kommissionens tolkning av den sekundärrättsakt som medlemsstaten påstår ha åsidosatt. Då en rättsakt som tillhör sekundärrätten kan tolkas på flera sätt, ska den nämligen så långt möjligt tolkas i överensstämmelse med bestämmelserna i fördraget. På samma sätt medför den omständigheten att internationella avtal som har ingåtts av unionen ska ges företräde framför unionens sekundärrättsakter att sekundärrätten så långt som möjligt ska tolkas i överensstämmelse med dessa avtal (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 1983, kommissionen/rådet, 218/82, EU:C:1983:369, punkt 15, dom av den 10 september 1996, kommissionen/Tyskland, C-61/94, EU:C:1996:313, punkt 52, och dom av den 17 oktober 2024, PT Pelita Agung Agrindustri och PT Permata Hijau Palm Oleo/kommissionen, C-112/23 P, EU:C:2024:899, punkt 38).
- 131 Slutligen, och utan att det är nödvändigt att närmare undersöka de argument som Ungern har anfört till stöd för sitt påstående att beslut 2021/3 är rättsstridigt, konstaterar domstolen att denna medlemsstat inte har anfört någon omständighet av vilken det framgår att detta beslut är behäftat med ett fel som är så allvarligt och uppenbart fel att det skulle kunna kvalificeras som en nullitet (se, analogt, dom av den 11 oktober 2016, kommissionen/Italien, C-601/14, EU:C:2016:759, punkt 34).
- 132 Ungerns invändning om rättsstridighet avseende beslut 2021/3 kan följaktligen inte tas upp till sakprövning.

b) Åsidosättande av artiklarna 1 och 2 i beslut 2021/3 samt av artikel 288 fjärde stycket FEUF

1) Parternas argument

- 133 Kommissionen har gjort gällande att Ungern har åsidosatt beslut 2021/3 genom att vid sin röstning i narkotikakommissionen inte rätta sig efter den standpunkt som rådet fastställt i detta beslut. Det saknar i detta hänseende betydelse att Ungern har åberopat hälsomässiga och sociala hänsyn för att motivera sitt motstånd mot rekommendationerna 5.1 och 5.4. Kommissionen har erinrat om att ett beslut som fattas av unionen enligt artikel 288 fjärde stycket FEUF till alla delar är bindande, vilket innebär att det inte kan tillämpas selektivt, såsom Ungern har gjort.
- 134 Ungern har bestritt att medlemsstaten har åsidosatt detta beslut, eftersom det utgör en nullitet. Eftersom unionen inte var behörig att anta nämnda beslut, antogs det nämligen i strid med artikel 5.2 FEU.

2) Domstolens bedömning

- 135 Beslut 2021/3 antogs med stöd av artikel 218.9 FEUF, i vilken det inte föreskrivs att det ska antas en rekommendation, utan ett ”beslut” om fastställande av den standpunkt som ska intas på unionens vägnar i ett organ som inrättats genom ett internationellt avtal. Detta beslut har således bindande rättsverkningar, eftersom det – för medlemsstaterna – fastställer unionens standpunkt vid narkotikakommissionens sextiotredje session och ålägger dem att försvara denna standpunkt. Nämnda beslut har dessutom offentliggjorts i L-serien av *Europeiska unionens officiella tidning*,

såsom en bindande rättsakt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 oktober 2009, kommissionen/rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 44, och dom av den 27 mars 2019, kommissionen/Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, punkterna 78 och 80).

- 136 Såsom framgår av punkterna 109 och 131 ovan hade unionen befogenhet att anta beslut 2021/3 med stöd av artikel 3.2 FEUF.
- 137 I motsats till vad Ungern har gjort gällande presumeras detta beslut dessutom vara giltigt, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 124 ovan, vilket innebär att denna medlemsstat var skyldig att godta att beslutet var verkställbart eftersom EU-domstolen inte hade beslutat om ett uppskov med verkställigheten.
- 138 Talan ska således vinna bifall på kommissionens första grund.

3. Den tredje grunden: Åsidosättande av principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU

a) Parternas argument

- 139 Kommissionen har gjort gällande att Ungern åsidosatte principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, genom att inte rösta i enlighet med beslut 2021/3 vid omröstningen i narkotikakommissionen och genom att offentligt framföra sin invändning mot WHO:s rekommendationer, som fanns med på dagordningen.
- 140 Såsom framgår av domen av den 27 mars 2019, kommissionen/Tyskland (C-620/16, EU:C:2019:256, punkt 94), är medlemsstaternas skyldighet att iaktta ett beslut som antagits med stöd av artikel 218.9 FEUF ett särskilt uttryck för kravet på enighet i unionens internationella representation.
- 141 Allvaret i Ungerns agerande försvåras av den omständigheten att medlemsstatens röstning i narkotikakommissionen ägde rum utan föregående varning eller samråd med unionsinstitutionerna. Inom narkotikakommissionen kunde Ungern endast uttala sig på unionens vägnar och, med hänsyn till unionens exklusiva externa behörighet, kunde medlemsstaten endast uttrycka unionens ståndpunkt.
- 142 Vidare har Ungern inte vidtagit några åtgärder, vare sig vid mötet i narkotikakommissionen eller därefter, för att avhjälpa, eller åtminstone mildra, följdverkningarna av sitt agerande och för att skingra tvivlen om medlemsstatens framtida agerande. Ungern har således inte medgett att dess agerande vid narkotikakommissionen var rättsstridigt och har till och med insisterat på att dess agerande var legitimt.
- 143 Kommissionen har betonat att de ungerska myndigheterna kände till den ståndpunkt som man avsåg att anta på unionens vägnar redan innan kommissionens förslag lades fram för rådet. Om Ungern verkligen hade haft för avsikt att bestrida ståndpunkten, skulle Ungern således ha haft den tid som krävdes för att förbereda sin talan, före narkotikakommissionens möte.
- 144 Slutligen, eftersom WHO i allmänhet inte offentliggör sina rapporter förrän i slutet av november, är den tid som står till förfogande för utarbetandet av kommissionens förslag och den interinstitutionella samordningen för att förbereda den ståndpunkt som unionen ska inta vid narkotikakommissionens möte, som hålls i mars efterföljande år, mycket kort. Den frist på två

månader som föreskrivs i artikel 263 sjätte stycket FEUF för att väcka talan om ogiltigförklaring av rådets beslut om fastställande av en sådan ståndpunkt, beräknad från delgivningen av detta beslut, har ofta inte löpt ut innan narkotikakommissionens vårsession inleds. Den omständigheten att denna frist löper hindrar emellertid inte att beslutet får rättsverkningar och att de medlemsstater till vilka det är riktat måste rätta sig efter det.

- 145 Ungern har bestritt att medlemsstaten har åsidosatt principen om lojalt samarbete.
- 146 För det första utgör rättsstridigheten av beslut 2021/3, som följer av åsidosättandet av artikel 3.2 FEUF, hinder för att det konstateras att denna medlemsstat har åsidosatt denna princip. Denna rättsstridighet innebär således att Ungern fritt kunde uttrycka sin egen ståndpunkt inom narkotikakommissionen.
- 147 För det andra har Ungern gjort gällande att medlemsstaten inte är ensam ansvarig för situationen. Ungern framhåller i detta sammanhang att kommissionen ingav sitt förslag till beslut till rådet för sent. Omröstningen i narkotikakommissionen ägde följaktligen rum före utgången av den tvåmånadersfrist för att väcka talan som Ungern hade att iaktta för att bestrida beslut 2021/3. En sådan praxis strider mot medlemsstaternas rätt till ett effektivt domstolsskydd. Principen om lojalt samarbete ska tolkas mot bakgrund av rätten till ett effektivt domstolsskydd, som garanteras i artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. De få dagar som förflöt mellan antagandet av detta beslut och omröstningen om ändringarna var inte tillräcklig tid för att väcka talan och ansöka om interimistiska åtgärder samt för domstolen att meddela avgöranden i dessa hänseenden.
- 148 Ungern har vidare preciserat att medlemsstaten, på grund av denna snäva tidsram, först strax före sessionen antog sin slutliga ståndpunkt vad gäller WHO:s rekommendationer, i detta hänseende med beaktande av domen av den 19 november 2020, B S och C A (Saluföring av cannabidiol – CBD) (C-663/18, EU:C:2020:938).
- 149 Det är dessutom viktigt att skilja förevarande mål från det mål som avgjordes genom domen av den 5 december 2017, Tyskland/rådet (C-600/14, EU:C:2017:935). Dessa två mål har förvisso den gemensamma nämnaren att den berörda medlemsstaten inte hade tillräckligt med tid för att bestrida de omtvistade besluten eller för att begära uppskov med verkställigheten av dessa beslut. I motsats till vad som var fallet i det mål som avgjordes genom nämnda dom är emellertid de oåterkalleliga verkningar som orsakades av beslut 2021/3 vid narkotikakommissionens session i förevarande fall bestående, vilket strider mot rätten till ett effektivt domstolsskydd.
- 150 För det tredje har WHO inte anfört något konkret argument, som bygger på hälsomässiga, sociala eller rättsliga skäl, till stöd för den praktiska nyttan av dess rekommendationer, vars enda effekt skulle kunna vara att sända allmänheten budskapet att de risker som cannabis medför för samhället och folkhälsan överskattades vid utarbetandet av de två berörda konventionerna och att dessa således är alltför stränga vad gäller den kontroll som införts för cannabis.
- 151 För det fjärde kan WHO:s rekommendationer inte främja tillgången till cannabisbaserade preparat för terapeutiska ändamål, eftersom de endast syftar till att underlätta forskningen om sådan användning.

b) Domstolens bedömning

- 152 Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att medlemsstaterna, på alla områden som motsvarar målen i fördragen, enligt artikel 4.3 FEU är skyldiga att underlätta för unionen att fullgöra sina uppgifter och att avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av dessa mål (dom av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet, 22/70, EU:C:1971:32, punkt 21, yttrande 2/91 (ILO:s konvention nr 170) av den 19 mars 1993, EU:C:1993:106, punkt 10, dom av den 5 november 2002, kommissionen/Danmark, C-467/98, EU:C:2002:625, punkt 110, och dom av den 8 mars 2022, kommissionen/Förenade kungariket (Bekämpning av bedrägerier i form av undervärdering), C-213/19, EU:C:2022:167, punkt 527).
- 153 När föremålet för ett internationellt avtal eller en internationell konvention till viss del omfattas av unionens befogenhet och till viss del av medlemsstaternas befogenhet, är det följaktligen nödvändigt att säkerställa ett nära samarbete mellan medlemsstaterna och unionsinstitutionerna, såväl under förhandlingen och vid ingåendet av avtalet eller konventionen, som vid verkställigheten av åtagandena. Denna samarbetskyldighet följer av kravet på enighet i unionens internationella representation (yttrande 2/91 (ILO:s konvention nr 170) av den 19 mars 1993, EU:C:1993:106, punkt 36, yttrande 1/94 (Avtal fogade till WTO-avtalet), av den 15 november 1994, EU:C:1994:384, punkt 108, och dom av den 20 april 2010, kommissionen/Sverige, C-246/07, EU:C:2010:203, punkt 73).
- 154 De särskilda skyldigheter att agera och att avstå från att agera som således gäller för en medlemsstat medger inte att medlemsstaten i ett organ som inrättats genom ett internationellt avtal ensam lägger fram ett förslag som avviker från den gemensamma strategi som utarbetats inom rådet. En sådan situation kan nämligen innebära att principen om enighet i unionens och medlemsstaternas internationella representation äventyras och att deras förhandlingsposition gentemot övriga parter i konventionen försvagas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 april 2010, kommissionen/Sverige (C-246/07, EU:C:2010:203, punkterna 103 och 104).
- 155 De skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt principen om lojalt samarbete, vilka det erinrats om i punkterna 152–154 ovan, gäller i än högre grad inom ramen för unionens exklusiva befogenhet.
- 156 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 156 i sitt förslag till avgörande, med hänvisning till domen av den 14 mars 1973, Westzucker (57/72, EU:C:1973:30, punkt 17), framgår det ofrånkomligen inte bara av själva unionsbegreppet, utan även av tillämpningen av ett förfarande med majoritetsomröstning i rådet, att medlemsstaterna ska göra sina intressen gällande inom ramen för de mekanismer för kollektiva överläggningar som inrättats genom fördragen för att genomföra unionens mål.
- 157 Medlemsstaternas iakttagande av ett beslut som antagits av rådet med stöd av artikel 218.9 FEUF utgör därmed ett särskilt uttryck för kravet på enighet i unionens internationella representation, som följer av skyldigheten till lojalt samarbete (se, analogt, dom av den 27 mars 2019, kommissionen/Tyskland, C-620/16, EU:C:2019:256, punkt 94).
- 158 Av detta följer att Ungern har åsidosatt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU dels genom att inte rösta i narkotikakommissionen i enlighet med beslut 2021/3, dels genom att offentligt uttrycka sin oenighet med WHO:s rekommendationer, vilka var uppsatta på dagordningen. Ett sådant agerande skadar effektiviteten i unionens internationella verksamhet och dess trovärdighet och anseende på den internationella scenen.

159 Kommissionens argument att Ungern inte har vidtagit några åtgärder för att avhjälpa, eller åtminstone mildra, följderna av sitt beteende och för att skingra tvivlen beträffande medlemsstatens framtida agerande, syftar till att bemöta Ungerns påståenden om att den omtvistade omröstningen i narkotikakommissionen var ett isolerat fall och att det, mot bakgrund av de förklaringar som denna medlemsstat har lämnat, inte finns något som gör det möjligt att dra slutsatsen att Ungern skulle kunna agera på ett liknande sätt i framtiden. Det räcker emellertid att konstatera att dessa förhållanden under alla omständigheter saknar betydelse för det åsidosättande av skyldigheten till lojalt samarbete som följer av nämnda medlemsstats agerande, vilket konstaterats i punkt 157 ovan.

160 Mot denna bakgrund ska talan bifallas såvitt avser den tredje grunden.

161 Med beaktande av samtliga ovanstående skäl finner domstolen att Ungern, för det första, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets beslut 2021/3, vilket är bindande för Ungern enligt artikel 218.9 FEUF, jämförd med artikel 288 fjärde stycket FEUF, för det andra, har åsidosatt unionens exklusiva externa befogenhet enligt artikel 3.2 FEUF och, för det tredje, har åsidosatt principen om lojalt samarbete som följer av artikel 4.3 FEU, genom att inte följa unionens ståndpunkt under den på nytt sammankallade sextiotredje sessionen i narkotikakommissionen om ändring av upptagandet av cannabis och cannabisrelaterade ämnen i förteckningarna.

Rättegångskostnader

162 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Ungern ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Ungern har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Ungern har, för det första, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets beslut (EU) 2021/3 av den 23 november 2020 om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar under den på nytt sammankallade sextiotredje sessionen i FN:s narkotikakommission om upptagande av cannabis och cannabisrelaterade ämnen i förteckningarna enligt FN:s allmänna narkotikakonvention från 1961, ändrad genom 1972 års protokoll, och konventionen om psykotropa ämnen från 1971, vilket är bindande för Ungern enligt artikel 218.9 FEUF jämförd med artikel 288 fjärde stycket FEUF, för det andra, åsidosatt Europeiska unionens exklusiva externa befogenhet enligt artikel 3.2 FEUF och, för det tredje, åsidosatt principen om lojalt samarbete som följer av artikel 4.3 FEU, genom att inte följa Europeiska unionens ståndpunkt under den på nytt sammankallade sextiotredje sessionen i FN:s narkotikakommission om ändring av upptagandet av cannabis och cannabisrelaterade ämnen i förteckningarna.

2) Ungern ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter