Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2026. január 27.*

Tartalomjegyzék

I. Jogi háttér . . . 4
A. A nemzetközi jog . . . 4
1. A Kábítószer Egyezmény . . . 4
2. A pszichotrop anyagokról szóló egyezmény . . . 7
B. Az uniós jog . . . 8
1. A 2004/757 kerethatározat . . . 8
2. A 2021/3 határozat . . . 9
3. A Bíróság eljárási szabályzata . . . 11
II. A jogvita alapját képező tényállás . . . 12
III. A pert megelőző eljárás . . . 13
IV. A Bíróság előtti eljárás . . . 14
V. A keresetről . . . 15
A. Az elfogadhatóságról . . . 15
1. A felek érvei . . . 15
2. A Bíróság álláspontja . . . 16
B. Az ügy érdeméről . . . 18
1. A második, az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésének megsértésére alapított kifogásról . . . 18
a) A felek érvei . . . 18

* Az eljárás nyelve: magyar.

b) A Bíróság álláspontja 21

2. Az első, a 2021/3 határozat 1. és 2. cikkének, valamint az EUMSZ 288. cikk negyedik bekezdésének megsértésére alapított kifogásról 24

a) A 2021/3 határozat jogellenességére vonatkozó kifogásról 24

1) A felek érvei 24

2) A Bíróság álláspontja 25

b) A 2021/3 határozat 1. és 2. cikkének, valamint az EUMSZ 288. cikk negyedik bekezdésének megsértéséről 28

1) A felek érvei 28

2) A Bíróság álláspontja 28

3. A harmadik, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében biztosított lojális együttműködés elvének megsértésére alapított kifogásról 29

a) A felek érvei 29

b) A Bíróság álláspontja 30

A költségekről 32

„Tagállami kötelezettségszegés – EUMSZ 258. cikk – Elfogadhatóság – (EU) 2021/3 határozat – A kannabisz és kannabisszal kapcsolatos anyagoknak a 1972. évi jegyzőkönyvvel módosított, 1961. évi Egységes Kábítószer Egyezmény és a pszichotrop anyagokról szóló, 1971. évi egyezmény szerinti jegyzékekbe való felvétele tekintetében az Egyesült Nemzetek Gazdasági és Szociális Tanácsa által létrehozott Kábítószer-bizottság újra összehívott 63. ülésszakán az Európai Unió nevében képviselendő álláspont – Az Unió ezen álláspontjával ellentétes tagállami állásfoglalás és szavazás – Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése – A lojális együttműködés elve – A kifogásolt magatartás hatásai az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor – Az Unió nemzetközi fellépésének egységességére és koherenciájára gyakorolt folyamatos hatások – Az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése – Kizárólagos külső hatáskör – A közös szabályok érintettsége vagy hatályuk megváltoztatása – Az ellenkérelemben felhozott jogellenességi kifogás – Elfogadhatatlanság”

A C-271/23. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt 2023. április 27-én

az **Európai Bizottság** (képviselik: L. Baumgart, M. Carpus-Carcea és Teleki Zs., meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

Magyarország (képviselik: Fehér M. Z. és Koós G., meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, T. von Danwitz elnökhelyettes, F. Biltgen, K. Jürimäe, L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer és O. Spineanu-Matei tanácselnökök, S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec (előadó), Csehi Z. és N. Fenger bírák,

főtanácsnok: L. Medina,

hivatalvezető: M. Siekierzyńska tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2024. október 15-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2025. február 27-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetlevelével az Európai Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy Magyarország – mivel nem követte az Európai Unió álláspontját a Kábítószer-bizottságnak a kannabisz és a kannabiszhoz kapcsolódó anyagok jegyzékbe sorolása megváltoztatására vonatkozóan újra összehívott 63. ülésszakán – először is nem teljesítette az 1972. évi jegyzőkönyvvel módosított, 1961. évi Egységes Kábítószer Egyezmény és a pszichotrop anyagokról szóló, 1971. évi egyezmény szerinti kannabisz és kannabisszal kapcsolatos anyagjegyzékekbe való felvétel tekintetében a Kábítószer-bizottság újra összehívott 63. Ülésszakán az Európai Unió nevében képviselendő álláspontról szóló, 2020. november 23-i (EU) 2021/3 tanácsi határozatból (HL 2021. L 4., 1. o.) eredő kötelezettségeit, amely határozat az EUMSZ 288. cikk negyedik bekezdésével együtt értelmezett EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése értelmében rá nézve kötelező, másodszor megsértette az Uniónak az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében rögzített kizárólagos külső hatáskörét, harmadszor pedig megsértette az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvét, és

– Magyarországot kötelezze a költségek viselésére.

I. Jogi háttér

A. A nemzetközi jog

1. A Kábítószer Egyezmény

2 Az 1961. évi Egységes Kábítószer Egyezmény módosításáról szóló, 1972. évi jegyzőkönyvvel módosított 1961. évi Egységes Kábítószer Egyezmény, amelyet New Yorkban, 1961. március 30-án írtak alá *(Recueil des traités des Nations unies*, 520. kötet, 7515. szám; kihirdette: az 1965. évi 4. tvr.; a továbbiakban: Kábítószer Egyezmény) preambulumának nyolcadik bekezdése kimondja:

„[A]zzal az óhajjal, hogy olyan általánosan elfogadható nemzetközi egyezmény jöjjön létre, amelyik a kábítószerekre vonatkozó meglévő szerződések helyébe lép, a kábítószerek használatát a gyógyászati és tudományos célokra korlátozza és állandó nemzetközi együttműködést és ellenőrzést hoz létre ezen elvek megvalósítása és célok elérése érdekében”.

3 A Kábítószer Egyezmény „Meghatározások” című 1. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„Ellentétes értelmű külön utalás hiányában, vagy ahol a szövegkörnyezetből más nem következik, az alábbi meghatározásokat kell alkalmazni az Egyezmény valamennyi rendelkezésére:

a) a »Szerv« kifejezés a Nemzetközi Kábítószer-ellenőrző Szervet [(a továbbiakban: NKESZ)] jelöli;

[…]

g) a »Bizottság« kifejezés [az Egyesült Nemzetek Gazdasági és Szociális] Tanács[ának] Kábítószer Bizottságát [(a továbbiakban: Kábítószer-bizottság)] jelenti;

[…]

j) a »kábítószer« jelentése az I. és II. Jegyzéken szereplő valamennyi anyagot magába foglalja, tekintet nélkül arra, hogy az természetes eredetű, vagy szintetikus úton állították elő;

[…]

u) az »I. Jegyzék«, a »II. Jegyzék«, a »III. Jegyzék« és a »IV. Jegyzék« az ezen Egyezményhez mellékletként a kábítószerek vagy készítmények ilyen számon csatolt és a 3. cikkel összhangban időről időre módosított jegyzékeit jelenti;

[…]”

4 Ezen egyezmény „Ellenőrzés alá vont anyagok” című 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A külön megjelölt kábítószerekre korlátozódó ellenőrzési rendszabályok kivételével az I. Jegyzékben felsorolt kábítószerekre minden olyan ellenőrzési rendszabály vonatkozik, amelyik a jelen Egyezmény alapján kábítószerek esetében alkalmazandó, és különösen vonatkoznak rájuk a

4. cikk c) pontjában, valamint a 19., 20., 21., 29., 30., 31., 32., 34. és 37. cikkekben előírt rendszabályok.

[…]

(5) A IV. Jegyzékben felsorolt kábítószereket az I. Jegyzékbe is fel kell venni, és az I. Jegyzékben felsorolt kábítószerekre vonatkozó valamennyi ilyen rendszabály a IV. Jegyzéken szereplő kábítószerekre ugyancsak érvényes. Mindezek mellett:

a) a Felek olyan különleges ellenőrzési rendszabályokat foganatosítanak, amelyeket a jelzett kábítószerek különösen veszélyes tulajdonságaira tekintettel szükségesnek látnak; és

b) amennyiben megítélésük szerint az országukban uralkodó körülmények között a közegészség és a közjólét megóvása céljából ez a legalkalmasabb eszköz, úgy a Felek megtiltják az ilyen kábítószerek előállítását, gyártását, kivitelét és behozatalát, kereskedelmét, birtoklását vagy felhasználását azoknak a mennyiségeknek a kivételével, amelyek a közvetlen felügyeletük és ellenőrzésük mellett vagy annak alárendelve végzett kizárólag orvosi kísérletekhez és tudományos kutatásokhoz szükségesek lehetnek, a velük folytatott klinikai vizsgálatokat is beleértve.

[…]”

5 Az említett egyezménynek „Változások az ellenőrzés körében” című 3. cikke értelmében:

„(1) Ha valamelyik Fél vagy az Egészségügyi Világszervezet [(WHO)] olyan adatok birtokába jut, amelyek megítélése szerint szükségessé tehetik valamelyik jegyzék módosítását, akkor erről értesíti a Főtitkárt, és ezzel egyidejűleg közli vele azokat az információkat, amelyek ezt a lépést alátámasztják.

[…]

(4) Ha [a WHO] megállapítása szerint valamely készítmény az általa tartalmazott anyagok miatt semmiféle visszaélésre nem ad alkalmat és ártalmas hatást sem fejthet ki [(3) bekezdés], továbbá a kábítószer sem könnyen nyerhető vissza belőle, akkor a [Kábítószer-bizottság] [a WHO] ajánlásával összhangban a készítményt a III. Jegyzékbe felveheti.

(5) Ha [a WHO] megállapítása szerint valamely, az I. Jegyzékben szereplő kábítószer különösen alkalmas visszaélések elkövetésére és káros hatásai lehetnek [(3) bekezdés], továbbá ezeket a veszélyeket nem ellensúlyozzák olyan jelentős gyógyászati előnyök, amelyekkel a IV. Jegyzékben felsorolt nem-kábítószer jellegű anyagok nem rendelkeznek, akkor a [Kábítószer-bizottság] [a WHO] ajánlásával összhangban a készítményt a IV. Jegyzékbe felveheti.

(6) Amennyiben az értesítés valamely, az I. vagy a II. Jegyzékbe már felvett kábítószerre, illetőleg a III. Jegyzékbe már felvett készítményre vonatkozik, úgy a [Kábítószer-bizottság] – az (5) bekezdésben előírt intézkedéstől eltekintve – [a WHO] ajánlásával összhangban bármelyik jegyzéket módosíthatja:

a) valamely kábítószernek az I. Jegyzékből a II. Jegyzékbe, illetőleg a II. Jegyzékből az I. Jegyzékbe történő átsorolásával; vagy

b) valamely kábítószernek vagy adott esetben készítménynek a jegyzékből való törlésével.

(7) A Főtitkár a [Kábítószer-bizottság] által a jelen cikk értelmében hozott valamennyi határozatot közli az Egyesült Nemzetek Szervezetének [(ENSZ)] összes tagállamával, a jelen Egyezményben részes Felekkel, amelyek nem tagállamok, [a WHO-val] és [az NKESZ-szel]. Az ilyen határozat egy-egy Félre nézve kézhezvételével egyidejűleg lép hatályba, és ezt követően a Felek meghozzák a jelen Egyezményben előírt megfelelő intézkedéseiket.

[…]”

6 Ugyanezen egyezménynek „A [Kábítószer-bizottság] feladatköre” című 8. cikke kimondja:

„A [Kábítószer-bizottság] az Egyezmény célkitűzéseivel kapcsolatos valamennyi kérdéssel foglalkozhat, ezen belül különösen:

a) a 3. cikkel összhangban módosíthatja a jegyzékeket;

[…]”

7 A Kábítószer Egyezménynek „A jogellenes kereskedelem elleni fellépés” című 35. cikke az a) pontjában a következőket írja elő:

„A Felek alkotmányos, jogi és államigazgatási rendszerük megfelelő tiszteletben tartásával:

a) országos szintű intézkedésekkel biztosítják a jogellenes kereskedelem elleni megelőző és megtorló jellegű fellépés összehangolását; e koordináció megvalósításának felelőséül arra alkalmas hivatalt jelölhetnek ki”.

8 Ezen egyezmény „Büntető rendelkezések” című 36. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) a) Alkotmányos rendelkezéseinek figyelembevételével minden Fél meghozza azokat a rendelkezéseket, amelyek szándékos elkövetés esetén büntetendő cselekménynek nyilvánítják a kábítószereknek az Egyezmény rendelkezéseivel ellentétes módon, bármilyen címen történő termesztését, előállítását, gyártását, kivonását, készítését, tartását, felajánlását, értékesítésre történő felkínálását, forgalmazását, megvásárlását, eladását, szállítását – bármilyen szállítási feltételekkel kerüljön is rá sor –, a vele végzett közvetítői tevékenységet, feladását, tranzitszállítását, fuvarozását, behozatalát és kivitelét és minden egyéb olyan tevékenységet, ami a Fél megítélése szerint ellentétben állhat az Egyezmény rendelkezéseivel, valamint azokat, amelyek e súlyos bűncselekményeknek megfelelő szankciókat, nevezetesen szabadságvesztést vagy más szabadságelvonással járó joghátrányt vonnak maguk után.

[…]

(2) A Felek alkotmányos rendelkezései, továbbá jogrendszerük és nemzeti joguk keretei között

a) […]

ii) az említett bűncselekmények bármelyikének szándékos elkövetése, az annak elkövetésében való megállapodás, vagy az elkövetés kísérlete, valamint a jelen cikkben említett bűncselekményekkel összefüggő szándékosan megvalósított előkészületi cselekmények és pénzügyi műveletek az (1) bekezdésben előírt módon büntetendő cselekménynek minősülnek;

[…]

(4) E cikk egyetlen rendelkezése sem érinti azt az elvet, hogy az Egyezményben említett bűncselekmények tényállását az egyes Felek nemzeti jogával összhangban kell leírni, és ezek a bűncselekmények e jog rendelkezéseivel összhangban üldözendők és büntetendők.”

2. A pszichotrop anyagokról szóló egyezmény

9 A pszichotrop anyagokról szóló, Bécsben 1971. február 21-én aláírt egyezmény *(Recueil des traités des Nations unies*, 1019. kötet, 175. o.; kihirdette: az 1979. évi 25. tvr.; a továbbiakban: a pszichotrop anyagokról szóló egyezmény) „Szójegyzék” című 1. cikke szerint:

„Kifejezetten ellenkező értelmű utalás esetét, valamint azt az esetet kivéve, amikor a szövegösszefüggés mást kíván, az Egyezményben a következő kifejezéseknek az alábbiakban meghatározott jelentése van:

[…]

e) A »pszichotróp anyag« az I., II., III. vagy IV. Jegyzékben felsorolt minden természetes vagy szintetikus eredetű anyag vagy természetes termék.

[…]

g) Az »I. Jegyzék«, »II. Jegyzék«, »III. Jegyzék«, »IV. Jegyzék« a pszichotróp anyagokat tartalmazó, megfelelő számmal ellátott jegyzékek, melyek a jelen Egyezmény mellékletét képezik és amelyek a 2. cikknek megfelelően módosíthatók.

[…]”

10 Ezen egyezménynek „Az ellenőrzött anyagok köre” című 2. cikke előírja többek között azt az eljárást, amelyet valamely anyagnak az egyik jegyzékből a másikba való átsorolása vagy valamely jegyzékből való törlése esetén kell követni.

B. Az uniós jog

1. A 2004/757 kerethatározat

11 A 2017. november 15-i (EU) 2017/2103 európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2017. L 305., 12. o.) módosított, a tiltott kábítószer-kereskedelem területén a bűncselekmények tényállási elemeire és a büntetésekre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló, 2004. október 25-i 2004/757/IB tanácsi kerethatározat (HL 2004. L 335., 8. o.; a továbbiakban: 2004/757 kerethatározat) (3) preambulumbekezdése kimondja:

„A tiltott kábítószer- és prekurzorkereskedelem területén elkövetett bűncselekmények tényállási elemeire vonatkozóan olyan minimumszabályok elfogadására van szükség, amelyek lehetővé teszik az e kereskedelem elleni harcban a közös, uniós szintű megközelítés meghatározását.”

12 Ezen kerethatározat 1. cikkének 1. pontja a következőképpen határozza meg a „kábítószer” fogalmát:

„a) [a Kábítószer Egyezmény] vagy [a pszichotrop anyagokról szóló egyezmény] hatálya alá tartozó anyag;

b) a mellékletben felsorolt anyagok bármelyike”.

13 Az említett kerethatározatnak „A kábítószerek és prekurzorok kereskedelméhez köthető bűncselekmények” című 2. cikke az (1) bekezdésében a következőket mondja ki:

„Minden tagállam meghozza a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a következő szándékos cselekmények – amennyiben azokat jogellenesen követték el –, büntetendőek legyenek:

a) a kábítószerek termelése, előállítása, kivonása, készítése, felajánlása, értékesítésre való felajánlása, forgalmazása, értékesítése, bármilyen feltétel mellett való szállítása, közvetítése, feladása, tranzitálása, fuvarozása, importálása vagy exportálása;

b) ópiummák, kokacserje vagy cannabis termesztése;

c) kábítószer birtoklása vagy vásárlása az a) pontban felsorolt tevékenységek valamelyikének folytatása céljával;

[…]”

14 Az említett irányelv „Büntetések” című 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Minden tagállam meghozza a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a 2. és 3. cikkben meghatározott bűncselekményeket hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetéssel büntessék.

Minden tagállam meghozza a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a 2. cikkben említett bűncselekményeket maximálisan legalább 1 évtől 3 évig terjedő szabadságvesztéssel büntessék.

(2) Minden tagállam meghozza a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a 2. cikk (1) bekezdésének a), b) és c) pontjában említett bűncselekményeket maximálisan legalább 5 évtől 10 évig terjedő szabadságvesztéssel büntessék az alább felsorolt valamennyi esetben:

a) amennyiben a bűncselekmény nagy mennyiségű kábítószert érint;

b) amennyiben a bűncselekmény olyan kábítószerekkel kapcsolatos, amelyek a legnagyobb mértékű egészségkárosító hatást fejtik ki, illetve több ember egészségét jelentős mértékben károsították.

[…]”

2. A 2021/3 határozat

15 A 2021/3 határozat (5), (7), (9), (11), (12), (21), (22) és (32) preambulumbekezdése a következőket mondja ki:

„(5) A Kábítószer Egyezmény és a pszichotrop anyagokról szóló egyezmény jegyzékeinek változtatásai közvetlen hatást gyakorolnak a kábítószer-ellenőrzés terén alkalmazandó uniós jog tárgyi hatályára. A [2004/757 kerethatározat] alkalmazandó az egyezményhez csatolt jegyzékekben felsorolt anyagokra. Ezért ezen egyezmények jegyzékeinek minden változása közvetlenül beépül a közös uniós szabályokba.

[…]

(7) Az Unió nem részes fele a Kábítószer Egyezmény és a pszichotrop anyagokról szóló egyezménynek. Megfigyelői státusszal rendelkezik a [Kábítószer-bizottságban], amelynek tagjai között 12 olyan uniós tagállam van, amely az újra összehívott 63. ülésszakán szavazati joggal fog rendelkezni. Ezért [az Európai Unió Tanácsának] fel kell hatalmaznia az említett tagállamokat az Unió álláspontjának képviseletére a Kábítószer Egyezmény, valamint a pszichotrop anyagokról szóló egyezmény szerinti anyagjegyzékekbe való felvétel tekintetében, mivel az anyagoknak az említett egyezmények nemzetközi jegyzékeibe való felvételéről szóló határozatok az Unió hatáskörébe tartoznak.

[…]

(9) A WHO szakértői bizottságának értékelése szerint a kannabisz és a kannabiszgyanta jellemzően nem jár a Kábítószer Egyezmény IV. jegyzékében szereplő többi anyag hatásához hasonló káros hatással. Ezenkívül az orális alkalmazott kannabiszkészítmények terápiás potenciált mutatnak a fájdalom és más, orvosi kezelésre szoruló állapotok, például az epilepszia és a *sclerosis multiplex* okozta görcsök kezelésére.

[…]

(11) Ez az ajánlás nem vonja maga után a kannabisz és a kannabiszgyanta nemzetközi ellenőrzési szintjének változását. Kellően figyelembe veszi ugyanakkor a kannabisznak és a kannabiszgyantának a Kábítószer Egyezménybe való első felvétele óta a területen bekövetkezett tudományos fejleményeket. A kannabisznak és a kannabiszgyantának a

Kábítószer Egyezmény IV. jegyzékéből való törlése előnyös lenne a kannabisz terápiás hasznosságára, valamint az esetleges káros hatásaira vonatkozó kollektív ismereteink bővülése szempontjából.

(12) Célszerű ezért, hogy az Unió álláspontja az legyen, hogy a kannabiszt és a kannabiszgyantát törölni kell a Kábítószer Egyezmény IV. jegyzékéből.

[…]

(21) […] a készítményeknek a Kábítószer Egyezmény szerinti meghatározása a kannabisz »készítményeiként« és – amennyiben a WHO szakértői bizottságának ajánlása nyomán a dronabinol áthelyezésre kerül a Kábítószer Egyezmény I. jegyzékébe – a dronabinol és annak sztereoizomerjei »készítményeiként« magában foglalhatja az összes »kannabiszextraktumnak vagy -tinktúrának« minősülő terméket. A WHO ezért azt ajánlotta, hogy az extraktumokat és a kannabisz tinktúrákat töröljék a Kábítószer Egyezmény I. jegyzékéből.

(22) A WHO által az említett ajánlás kiadása után szolgáltatott információk, valamint az említett ajánlás hatásának [az NKESZ] általi elemzése egyértelművé teszi, hogy az említett ajánlás nem vonja maga után a kannabiszextraktumok és -tinktúrák nemzetközi ellenőrzési szintjének módosítását, és várhatóan a tagállamok ellenőrzési vagy jelentéstételi kötelezettségeire sem lesz hatással. Emellett a kannabiszextraktumoknak és -tinktúráknak a Kábítószer Egyezmény I. jegyzékéből való törlése nagyobb bizonyosságot nyújtana az oldószer használata nélkül, hő és nyomás alkalmazásával előállított termékek ellenőrzése tekintetében.

[…]

(32) Helyénvaló meghatározni a [Kábítószer-bizottságban] a kannabisz és kannabiszhoz kapcsolódó anyagok jegyzékbe vételével kapcsolatos módosításoknak az Unió nevében képviselendő álláspontot, mivel az említett kannabisz és kannabiszhoz kapcsolódó anyagok jegyzékbe vételével kapcsolatos határozatok közvetlenül hatással lesznek majd az uniós jog, nevezetesen a [2004/757 kerethatározat] tartalmát.”

16 E határozat 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A Kábítószer-bizottság […] a tervek szerint 2020. december 2–4-i, újra összehívott 63. ülésszakán, amelyen a testületnek olyan határozatok elfogadásáról dönt, amelyek anyagokkal egészítenék ki [a Kábítószer Egyezmény], valamint a pszichotrop anyagokról szóló [egyezmény] jegyzékeit vagy anyagokat törölnének a jegyzékekből, a tagállamok az Unió nevében az e határozat melléklete szerinti álláspontot képviselik.”

17 Az említett határozat 2. cikke a következőket írja elő:

„Az 1. cikkben említett álláspontot – az Unió érdekében együttesen eljárva – a [Kábítószer-bizottságban] tagsággal rendelkező tagállamok képviselik.”

18 Ugyanezen határozat melléklete a következőképpen szól:

„A Kábítószer-bizottságban […] tagsággal rendelkező tagállamok az Unió érdekében együttesen eljárva a következő álláspontot képviselik a [Kábítószer-bizottságnak] az újra összehívott, 2020. december 2–4-én megtartani tervezett 63. ülésszakán:

(1) a kannabiszt és a kannabiszgyantát törölni kell a Kábítószer Egyezmény IV. jegyzékéből […];

(2) a dronabinolt és sztereoizomerjeit *(delta*-9-tetrahidrokannabinol) fel kell venni a Kábítószer Egyezmény I. jegyzékébe, és az említett ajánlás elfogadása esetén törölni kell a pszichotrop anyagokról szóló egyezmény II. jegyzékéből;

(3) a tetrahidrokannabinolt (a *delta*-9-tetrahidrokannabinol izomerjeit) fel kell venni a Kábítószer Egyezmény I. jegyzékébe, feltéve, hogy a Kábítószer-bizottság elfogadja a dronabinolnak és sztereoizomerjeinek *(delta*-9-tetrahidrokannabinol) a Kábítószer Egyezmény I. jegyzékébe történő felvételére vonatkozó ajánlást, továbbá az említett ajánlás elfogadása esetén a tetrahidrokannabinolt törölni kell a pszichotrop anyagokról szóló egyezmény I. jegyzékéből;

(4) az »-extraktum és -tinktúra« kifejezést törölni kell a Kábítószer Egyezmény I. jegyzékéből;

(5) a Kábítószer Egyezmény I. jegyzékében a kannabiszra és a kannabiszgyantára vonatkozó bejegyzés nem egészíthető ki a következő lábjegyzettel: »*Az elsősorban kannabidiolt tartalmazó készítmények, amelyek legfeljebb 0,2 százalékban tartalmaznak delta-9-tetrahidrokannabinolt, nem állnak nemzetközi ellenőrzés alatt.*«;

(6) a kémiai szintézissel vagy kannabiszkészítményként előállított olyan készítmények, amelyeket gyógyszerészeti készítményként egy vagy több más összetevővel kevernek oly módon, hogy a *delta*-9-tetrahidrokannabinol nem nyerhető ki belőlük könnyen hozzáférhető eszközökkel vagy népegészségügyi kockázatot jelentő mennyiségben, nem vehetők fel a Kábítószer Egyezmény III. jegyzékébe.

A jegyzékbe sorolás koherenciája érdekében, továbbá elkerülendő annak kockázatát, hogy az egyes anyagokat a Kábítószer Egyezményben és a pszichotrop anyagokról szóló egyezményben egyaránt jegyzékbe vegyék, a [Kábítószer-bizottságban] tagsággal rendelkező tagállamok elfogadhatják azt, hogy a Kábítószer-bizottság az említett ajánlásokról összevont szavazással döntsön.”

3. A Bíróság eljárási szabályzata

19 A Bíróság eljárási szabályzatának „A végrehajtás felfüggesztése vagy ideiglenes intézkedés iránti kérelem” című 160. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Intézmény által hozott jogi aktus végrehajtásának felfüggesztése iránti kérelem, amelyet az EUMSZ 278. cikk és az EAKSZ 157. cikk alapján terjesztettek elő, csak akkor fogadható el, ha a kérelmező ezt a jogi aktust a Bíróság előtt megtámadta.”

II. A jogvita alapját képező tényállás

20 2019. január 24-én a WHO 5.1–5.6. szám alatt hat ajánlást terjesztett elő (a továbbiakban: a WHO ajánlásai), amelyek a kannabisz és a kapcsolódó anyagoknak a Kábítószer Egyezmény és a pszichotrop anyagokról szóló egyezmény (a továbbiakban: érintett egyezmények) szerinti osztályozásának módosítására irányultak.

21 Az érintett egyezmények mindegyike négy, I-től IV-ig számozott jegyzéket tartalmaz mellékletében, amelyek kábítószereket, kábítószereket tartalmazó készítményeket, illetve pszichotrop anyagokat sorolnak fel.

22 A WHO ajánlásainak célja egyrészt annak biztosítása volt, hogy az érintett anyagok az érintett egyezményekben előírt legrelevánsabb nemzetközi ellenőrzés alá tartozzanak, tükrözve a tudományos és orvosi ismeretek, illetve igazgatási gyakorlatok jelenlegi állását, másrészt pedig az volt, hogy biztosítsák a kannabiszhoz kapcsolódó anyagokat tartalmazó készítmények orvosi célú hozzáférhetőségét, kutatását és fejlesztését.

23 Ezeket az ajánlásokat a Kábítószer-bizottság 2019. június 24-i és szeptember 23-i negyedik és ötödik ülésszakközi ülésén vitatták meg. E bizottság, amelynek feladatait és hatásköreit többek között az érintett egyezmények határozzák meg, hatáskörrel rendelkezik arra, hogy módosítsa az ezen egyezményekhez csatolt jegyzékeket a WHO ajánlásai alapján, amely a kábítószer-függőséggel foglalkozó szakértői bizottsága ajánlásainak megfelelően jár el.

24 A Kábítószer-bizottság 53 olyan államból áll, amelyek tagjai az Egyesült Nemzetek Szervezetének, és amelyeket az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa választ ki. 2020 decemberében tizenkét uniós tagállam, köztük Magyarország volt e bizottságnak szavazati joggal rendelkező tagja, azzal, hogy az Unió valamennyi tagállama részese az érintett egyezményeknek. Az Unió megfigyelői státusszal rendelkezik az említett bizottságban.

25 A jelen ítélet 23. pontjában említett ülések során az NKESZ és az Egyesült Nemzetek Kábítószer- és Bűnügyi Hivatala (UNODC) pontosításokkal szolgált, és értékelte a WHO ajánlásainak hatását.

26 Egyébiránt, miután 2020 márciusában úgy határozott, hogy elhalasztja a WHO ajánlásairól szóló szavazást, a Kábítószer-bizottság 2020 júniusa és októbere között három tematikus vitát szervezett, amelyeket 2020. október 8-án valamennyi érdekelt fél számára nyitva álló ülésszakközi ülés követett, amelynek során összefoglalták a korábbi megbeszélések eredményeit.

27 Az ezen ajánlásokról való szavazást felvették a Kábítószer-bizottság 2020. december 2–4-i 63. rendes újra összehívott ülésszakának napirendjére.

28 Ennek érdekében a tagállamok képviselői a Tanács kábítószerekkel foglalkozó horizontális munkacsoportjában több alkalommal megvitatták a WHO ajánlásait. A Kábítószer és a Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontja (EMCDDA), amelyet azóta az Európai Unió Kábítószer-ügynöksége (EUDA) váltott fel, szintén értékelte ezen ajánlások hatását.

29 A Bizottság 2020. október 16-án tanácsi határozati javaslatot fogadott el az 1972. évi jegyzőkönyvvel módosított, 1961. évi Egységes Kábítószer Egyezmény és a pszichotrop anyagokról szóló, 1971. évi egyezmény szerinti anyagjegyzékekbe való felvétel tekintetében a Kábítószer-bizottság újra összehívott 63. ülésszakán az Európai Unió nevében képviselendő álláspontról (COM(2020) 659 final/2).

30 A Tanács kábítószerekkel foglalkozó horizontális munkacsoportja megvitatta ezt a javaslatot, amelyről a Tanács 2020. november 23-án írásbeli eljárásban szavazott. A Tanács a 2021/3 határozatot az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése első albekezdésének megfelelően minősített többséggel fogadta el. Ennek alkalmával Magyarország az említett javaslat ellen szavazott, a Bolgár Köztársaság pedig tartózkodott. Ennek a határozatnak valamennyi tagállam a címzettje.

31 A 2021/3 határozat 1. és 2. cikke értelmében azon tizenkét tagállamnak, amelyek tagjai voltak a Kábítószer-bizottságnak, az Unió nevében és érdekében együttesen eljárva a Kábítószer-bizottság 63. ülésszakának újbóli összehívásakor az e határozat mellékletében szereplő álláspontot kellett képviselnie. A szóban forgó határozat mellékletének (1)–(6) pontja a WHO ajánlásainak felel meg.

32 A Kábítószer-bizottság 2020. december 2-án szavazott a WHO ajánlásairól. A WHO 5.2–5.6. ajánlását elutasították. Ezzel szemben a WHO 5.1. ajánlását (a továbbiakban: 5.1. ajánlás) az előírt minimális többséggel (27 támogató szavazattal, 25 ellenszavazattal és 1 tartózkodással) fogadták el. Ez arra irányult, hogy a kannabiszt és a kannabiszgyantát töröljék a Kábítószer Egyezmény IV. Jegyzékéből, amely felsorolja a legveszélyesebb, gyógyászati célra nem használható anyagokat. A WHO 5.4. ajánlása (a továbbiakban: 5.4. ajánlás) az „-extraktum és -tinktúra” kifejezésnek a Kábítószer Egyezmény I. Jegyzékéből való törlésére irányult.

33 Magyarország az 5.1. és 5.4. ajánlás ellen szavazott. Ezenkívül a Kábítószer-bizottságban kijelentette, hogy a WHO ajánlásainak elfogadása növelné a kannabisz egyébként is növekvő használatát, és indokolatlan beavatkozást jelentene a nemzeti politikákba.

III. A pert megelőző eljárás

34 A Bizottság, mivel úgy ítélte meg, hogy Magyarország szavazata és a Kábítószer-bizottságban képviselt álláspontja a 2021/3 határozatból, valamint az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdéséből és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvéből eredő kötelezettségek megszegésének minősül, 2021. február 18-án felszólító levelet küldött Magyarországnak.

35 2021. április 19-i válaszában Magyarország emlékeztetett arra, hogy már a 2021/3 határozat elfogadására irányuló eljárás során fenntartásait fejezte ki a WHO ajánlásaival kapcsolatban, ami arra késztette, hogy ez utóbbi határozat ellen szavazzon. Az 5.1. ajánlás azt a téves üzenetet közvetítette volna a nyilvánosságnak, hogy túlbecsülik a kannabisz társadalmi és közegészségügyi kockázatait, ami negatív hatással lehet a kannabiszfogyasztás már amúgy is növekvő tendenciájára.

36 Ami az 5.4. ajánlást illeti, az a fogyasztásukhoz kapcsolódó társadalmi és közegészségügyi kockázatok ellenére csökkentette volna a tetrahidrokannabinolt (a továbbiakban: THC) nem tartalmazó kannabiszextraktumok és -tinktúrák nemzetközi ellenőrzésének szintjét.

37 Az ezen ajánlással szembeni vétóval Magyarország szándéka az volt, hogy változatlanul fenntartsa a kannabiszextraktumok és a THC-t nem tartalmazó tinktúrák nemzetközi ellenőrzésének szintjét. E tagállam szerint a WHO és partnerszervezetei nem szolgáltattak meggyőző tudományos bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a kannabisz kevésbé káros az egészségre, mint azt korábban vélték. Ezek a THC-t nem tartalmazó extraktumok és tinktúrák tartalmazhatnak egyéb pszichotrop hatású anyagokat, vagy prekurzorként használhatók. Végül a WHO ajánlásai nem mozdítják elő a kannabisz orvosi használatát. Céljuk inkább az ilyen használatra irányuló kutatás, de ezek az ajánlások nem alkalmasak e cél elérésére.

38 A Bizottság a magyar hatóságok által felhozott érveket nem találta meggyőzőnek, ezért 2021. november 12-én indokolással ellátott véleményt adott ki. Ezen indokolással ellátott vélemény először is megállapította, hogy a 2021/3 határozat kötelező jellegére tekintettel irrelevánsak azok az okok, amelyek miatt Magyarország nem követte a Tanács által elfogadott álláspontot. Másodszor, a Bizottság azt állította, hogy Magyarország megsértette az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdését, mivel e tagállam fellépése olyan területet érintett, amelyen az Unió kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik. Harmadszor Magyarország megsértette az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés kötelezettségét, annál is inkább, mivel e tagállam fellépésének váratlan jellege még inkább gyengítette az Unió helyzetét a Kábítószer-bizottságban. E tekintetben a Bizottság aggodalmát fejezte ki annak valószínűségével kapcsolatban, hogy Magyarország hasonló körülmények között a jövőben valószínűleg hasonló magatartást tanúsítana.

39 Magyarország 2022. január 11-én válaszolt az indokolással ellátott véleményre, és fenntartotta azon álláspontját, amelyet mind egészségpolitikai, mind szociálpolitikai megfontolások alapján megalapozottnak tart. Egy nemzeti felmérésre hivatkozva aggodalmát fejezte ki a kannabiszfogyasztás növekedése miatt, és hangsúlyozta a kábítószer-függőség csökkentése iránti elkötelezettségét. Magyarország a jelen ügy sajátos jellegére is rámutatott, kiemelve a Kábítószer-bizottságon belüli szavazásra vonatkozó magyarázatainak relevanciáját és jelentőségét. Ezenfelül vitatta azt az elgondolást, hogy hasonló körülmények között a jövőben valószínűleg hasonló magatartást tanúsítana.

IV. A Bíróság előtti eljárás

40 A Bizottság, mivel továbbra sem győzték meg a Magyarország által hivatkozott érvek, 2023. február 15-én úgy határozott, hogy keresetet nyújt be a Bírósághoz annak megállapítása iránt, hogy e tagállam nem teljesítette az uniós jogból eredő kötelezettségeit, mivel megsértette először is a 2021/3 határozatban kialakított uniós álláspontot, másodszor az Uniónak az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében meghatározott kizárólagos külső hatáskörét, harmadszor pedig az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvét. A Bizottság azt is kéri, hogy a Bíróság Magyarországot kötelezze a költségek viselésére.

41 Magyarország azt kéri, hogy a Bíróság:

– a keresetet mint elfogadhatatlant utasítsa el, amennyiben nincs összhangban az EUMSZ 258. cikkel és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvével;

– másodlagosan, utasítsa el a keresetet mint megalapozatlant; és

– mindenesetre a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

V. A keresetről

A. Az elfogadhatóságról

1. A felek érvei

42 Magyarország a jelen kereset elfogadhatatlanságára hivatkozott. A Bizottság ugyanis sem a felszólító levélben, sem az indokolással ellátott véleményben nem pontosította, hogy Magyarországnak milyen magatartást kellett tanúsítania a neki felrótt jogsértés megszüntetése érdekében. Ezenkívül semmilyen intézkedés nem teszi lehetővé Magyarország számára, hogy eleget tegyen a Bizottság szerint az uniós jogból eredő kötelezettségének, mivel az általa leadott szavazat nyilvánvalóan nem változtatható meg. Márpedig a 2011. április 7-i Bizottság kontra Portugália ítéletből (C-20/09, EU:C:2011:214, 41. pont) és a 2001. október 25-i Németország kontra Bizottság ítéletből (C-276/99, EU:C:2001:576, 24. pont) az következik, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás célja a tagállam magatartásának megváltoztatása.

43 A Bizottság nem bizonyította Magyarország magatartása olyan valós és érzékelhető hatásainak fennállását sem, amelyek a vitatott döntéshozatali eljáráson túl is folytatódtak, és megkérdőjelezik az Unió külső tevékenységének egységességét és koherenciáját.

44 Egyébiránt a Bizottság azon érve, amely szerint „Magyarország hasonló körülmények között valószínűleg hasonló magatartást tanúsítana a jövőben”, mindössze egy feltételezés. A valamely konkrét helyzetben lévő tagállam által követett eljárás ugyanis szorosan kapcsolódik ehhez a helyzethez és az érintett érdekekhez. A tagállam nemzetközi tárgyalások során képviselt álláspontja tehát nem határozható meg az alapján, hogy az adott ügyben korábban hogyan járt el. Mindazonáltal elképzelhető, hogy az érintett tagállam, amennyiben egy konkrét kérdésben újból állást kell foglalnia, ugyanazt a döntést hozza meg, ha ez e tagállam alapvető érdekének védelme érdekében szükséges, de az összes többi módosítás tekintetében teljes mértékben követné az uniós irányt.

45 Ezenkívül, még ha feltételezzük is, hogy Magyarország magatartása hatással volt az Unió külső tevékenységének a jelen jogvita kereteit meghaladó egységességére és koherenciájára, a Bizottság nem bizonyította, hogy az általa Magyarországgal szemben indított kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset hogyan orvosolhatná azt.

46 Végül Magyarország a 2021/3 határozat elfogadása előtt kifejezte egyet nem értését, és nem volt más módja annak vitatására, minthogy a Kábítószer-bizottság 63. ülésszakának újbóli összehívásakor eltérjen a 2021/3 határozat mellékletében tükröződő álláspontól.

47 A Bizottság a Magyarország által felhozott elfogadhatatlansági kifogás elutasítását kéri, elsősorban a 2019. március 27-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-620/16, EU:C:2019:256, 45–52. és 57. pont) alapján.

48 A Bizottság hozzáteszi, hogy felettébb aggasztónak tartja Magyarország azon állítását, amely szerint a jövőben tanúsított hozzáállására vonatkozóan nem lehet következtetéseket levonni a Kábítószer-bizottságon belüli szavazás során tanúsított magatartásából. Magyarország így elismeri, hogy nem feltétlenül szándékozik a jövőben a tanácsi határozatokban előírt uniós

álláspontot követni, hanem éppen ellenkezőleg, esetről esetre alakítja majd ki álláspontját. Magyarország tehát nem állíthatja érvényesen, hogy magatartása az uniós jog szempontjából nem volt kifogásolható, vagy hogy az nem járt következményekkel az Unióra nézve.

2. A Bíróság álláspontja

49 A Magyarország által felhozott elfogadhatatlansági kifogás lényegében négy érven alapul, amelyeket egymást követően kell megvizsgálni.

50 Először is Magyarország azt kifogásolja, hogy a Bizottság nem pontosította, hogy milyen magatartást kell tanúsítania ahhoz, hogy véget vessen a neki felrótt kötelezettségszegésnek.

51 A Bizottság azonban nem köteles az indokolással ellátott véleményben megjelölni azokat az intézkedéseket, amelyek lehetővé teszik a felrótt kötelezettségszegés megszüntetését (1991. július 11-i Bizottság kontra Portugália ítélet, C-247/89, EU:C:1991:305, 22. pont; 2009. március 26-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-559/07, EU:C:2009:198, 23. pont).

52 Az EUMSZ 258. cikk alapján benyújtott kereset célja ugyanis annak megállapítása, hogy valamely tagállam megsértette az uniós jogból eredő kötelezettségét. Ennek megállapítása az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdésének szövege szerint arra kötelezi az adott tagállamot, hogy tegye meg a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. Következésképpen a Bizottsághoz hasonlóan a Bíróság sem kötelezheti a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresettel érintett tagállamot meghatározott intézkedések meghozatalára (2005. április 14-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-104/02, EU:C:2005:219, 49. pont; 2006. október 5-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-105/02, EU:C:2006:637, 44. pont), így az alapeljárás keretében a Bizottság nem kérheti a Bíróságtól, hogy meghagyást intézzen az eljárás alá vont tagállamhoz (lásd ebben az értelemben: 2008. október 2-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-36/08, EU:C:2008:536, 9. pont; 2020. április 2-i Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság [A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésére szolgáló ideiglenes mechanizmus] ítélet, C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257, 56. pont).

53 Ezzel szemben a Szerződések által létrehozott jogorvoslati rendszerben a Bizottság az EUMSZ 279. cikken alapuló ideiglenes intézkedés iránti eljárás keretében kérheti a Bíróságtól az állítólagosan megsértett uniós jogi rendelkezések által védett érdekek védelme érdekében ideiglenes intézkedések elrendelését (lásd ebben az értelemben: 1994. június 29-i Bizottság kontra Görögország végzés, C-120/94 R, EU:C:1994:275, 42. és 98. pont; 2017. november 20-i Bizottság kontra Lengyelország végzés, C-441/17 R, EU:C:2017:877, 96. pont; a Bíróság elnökhelyettesének 2021. július 14-i Bizottság kontra Lengyelország végzése, C-204/21 R, EU:C:2021:593, 54. pont).

54 A jelen kereset ennélfogva elfogadható, amennyiben azzal a Bizottság arra szorítkozik, hogy az uniós jog Magyarország általi objektív megsértésének megállapítását kérje a Bíróságtól (lásd ebben az értelemben: 1983. március 1-jei Bizottság kontra Belgium ítélet, 301/81, EU:C:1983:51, 8. pont; 2020. április 2-i Bizottság kontra Lengyelország, Magyarország és Cseh Köztársaság [A nemzetközi védelmet kérelmezők áthelyezésére szolgáló ideiglenes mechanizmus] ítélet, C-715/17, C-718/17 és C-719/17, EU:C:2020:257, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

55 Másodszor Magyarország arra hivatkozik, hogy már semmiképpen sem szüntetheti meg a kereset tárgyát képező kötelezettségszegést, és hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy Magyarország magatartásainak az érintett döntéshozatali folyamaton kívül is valós és érzékelhető hatásai vannak. E tagállam ezenkívül azt állítja, hogy a neki felrótt magatartás nem volt hatással az Unió külső tevékenységének egységességére és koherenciájára.

56 Márpedig egyrészt az a tagállam, amely magatartásával sérti az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alapján elfogadott határozattal járó cél megvalósítását, nem mentesülhet a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás alól azzal az indokkal, hogy e kötelezettségszegés már kifejtette joghatásait. Ellenkező esetben a Bizottság számára lehetetlen lenne az, hogy az őt az EUMSZ 258. cikk alapján megillető hatáskörök keretén belül az érintett tagállammal szemben a Bíróság előtt fellépjen azért, hogy megállapíttassa az ilyen kötelezettségszegést és az EUSZ 17. cikk értelmében rá bízott, a Szerződések őre feladatának teljes mértékben eleget tegyen. Az a körülmény, hogy az Unió jóhírnevét és hitelességét ért állítólagos sérelem már nem orvosolható, semmiképpen nem vezethet a jelen kereset elfogadhatatlanságához. Ugyanis nem fogadható el az, hogy valamely tagállam olyan kész tényekre hivatkozhasson, amelyeknek ő az előidézője, hogy mentesüljön a Bíróság előtti kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset alól (lásd ebben az értelemben: 2019. március 27-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-620/16, EU:C:2019:256, 48., 49. és 57. pont).

57 Ezenfelül az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alapján elfogadott határozat megsértése miatt valamely tagállammal szemben indított, kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset elfogadhatatlanságának megállapítása káros lenne mind az EUMSZ 288. cikk negyedik bekezdése alapján a határozatok kötelező jellegére, mind pedig általánosságban azon értékek tiszteletben tartására, amelyeken az Unió az EUSZ 2. cikknek megfelelően alapul, és amelyek között szerepel többek között a jogállamiság. Ilyen esetben egy tagállam, miután részt vett az Unió álláspontját megállapító határozatról szóló tanácskozásokon és a Tanácson belüli szavazásban, e határozattól annak elfogadását követően elhatárolódhatna, és egyúttal biztosítékkal rendelkezne azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság az ilyen kötelezettségszegés ellen nem indíthat a Bíróság előtt az EUMSZ 258. cikk szerinti keresetet (lásd ebben az értelemben: 2019. március 27-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-620/16, EU:C:2019:256, 50. és 51. pont).

58 Másrészt nem lehet úgy tekinteni, hogy Magyarországnak a Kábítószer-bizottság ülésszakán tanúsított vitatott magatartásának hatásai ezen ülésszak végén megszűntek. Azok ugyanis az Unió e nemzetközi szervezeten belüli külső tevékenységének mind az egységessége, mind a koherenciája szintjén megnyilvánulnak. Így e hatások túlmutatnak az érintett konkrét döntéshozatali eljáráson, míg az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alapján hozott határozatnak éppen az a célja, hogy biztosítsa ezen érdekeket (lásd ebben az értelemben: 2019. március 27-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-620/16, EU:C:2019:256, 46., 47. és 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

59 Harmadszor Magyarország arra hivatkozik, hogy a Bizottság nem bizonyította az ilyen kötelezettségszegés megismétlődésének kockázatát sem.

60 E tekintetben elegendő megállapítani, hogy a kötelezettségszegés megismétlődésének kockázata nem feltétele a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset elfogadhatóságának.

61 Negyedszer Magyarország arra emlékeztet, hogy a 2021/3 határozat elfogadását megelőzően jelezte egyet nem értését. E tekintetben arra hivatkozik, hogy nem volt más lehetősége annak vitatására, mint az e határozatban elfogadott helyett a saját álláspontjának kifejtése a Kábítószer-bizottság 63. ülésszakának újbóli összehívásakor.

62 Ez az érv azonban a jelen kereset érdemi vizsgálatának körébe tartozik, következésképpen nem képezheti akadályát a kereset elfogadhatóságának.

63 A fenti megfontolások összességére tekintettel a Bizottság által benyújtott keresetet elfogadhatónak kell nyilvánítani.

B. Az ügy érdeméről

64 Keresetének alátámasztása érdekében a Bizottság három kifogást hoz fel, amelyek közül az első a 2021/3 határozatban kialakított uniós álláspont megsértésén, a második az Uniónak az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében rögzített kizárólagos külső hatáskörének megsértésén, a harmadik pedig az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvének megsértésén alapul.

65 A Bíróság célszerűnek tartja a Bizottság által felhozott második kifogás vizsgálatával kezdeni.

1. A második, az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésének megsértésére alapított kifogásról

a) A felek érvei

66 Keresetlevelében a Bizottság azt állítja, hogy Magyarország azáltal, hogy nem tartotta tiszteletben a 2021/3 határozatot, megsértette az Uniónak az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében előírt kizárólagos külső hatáskörét. Ugyanis a két érintett egyezmény jegyzékeinek módosításai közvetlen hatást gyakorolnak a kábítószer-ellenőrzés terén meglévő uniós jogszabályok alkalmazási körére. Nincs jelentősége annak, hogy e módosítások az Unió egészében már ellenőrzés alatt álló anyagokra vonatkoznak-e, vagy hogy azok első alkalommal sorolják-e be ezeket az anyagokat.

67 Mivel az Unió nem részese e két egyezménynek, a tagállamok kötelesek képviselni az álláspontját az említett egyezmények teljes érvényesülésének biztosítása céljából létrehozott nemzetközi szervekben, a 2021/3 határozathoz hasonló, a Tanács által az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésének megfelelően elfogadott határozatban rögzített álláspontnak megfelelően.

68 Ellenkérelmében Magyarország vitatja a Bizottság azon értelmezését, amely szerint az érintett egyezményekhez csatolt jegyzékek módosítása az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik. Azt állítja ugyanis, hogy a 2004/757 kerethatározat 1. cikke 1. pontjának a) alpontjából kitűnik, hogy valamely anyagnak az e két egyezmény IV. jegyzékéből való törlése nem érinti e kerethatározat hatályát, amennyiben a szóban forgó anyag továbbra is szerepel az említett egyezményekhez csatolt más jegyzékben.

69 Ezért az ezen egyezményekhez csatolt jegyzékeknek az 5.1. és 5.4. ajánlással összhangban történő módosítása nem érinti az uniós szabályokat és azok hatályát. E két ajánlás egyike sem módosítja az említett kerethatározat 1. cikkének 1. pontja értelmében vett „kábítószer” fogalmát.

70 Közelebbről, ami az 5.4. ajánlást illeti, az nem eredményez érdemi változás, mert az „-extraktum és -tinktúra” kifejezés javasolt törlése olyan anyagokat érint, amelyek nem tartoztak a „kábítószer” 2004/757 kerethatározat szerinti fogalmába. E tekintetben a Bíróság a 2020. november 19-i B S és C A (A kannabidiol [CBD] forgalmazása) ítéletben (C-663/18, EU:C:2020:938, 75. pont) kimondta, hogy mivel a kannabidiol (CBD) nem tartalmaz pszichoaktív anyagot, a Kábítószer Egyezmény céljával és általános szellemiségével ellentétes lenne azt mint kannabiszextraktumot a „kábítószerek” fogalmába sorolni.

71 A 2021/3 határozat (11) és (22) preambulumbekezdése egyébiránt azt mutatja, hogy az uniós jogalkotó számára is egyértelmű volt, hogy az 5.4. ajánlás nem lesz hatással a tagállamok ellenőrzési vagy jelentéstételi kötelezettségére.

72 E határozat (5) és (7) preambulumbekezdése megerősíti, hogy az Unió hatáskörébe tartozik bizonyos anyagoknak az érintett egyezményekhez csatolt jegyzékekbe való nemzetközi felvétele és az e felvételre vonatkozó határozatok, ami arra az esetre utal, amikor valamely új anyag kerül felvételre e jegyzékek egyikére. Az olyan módosítás, amely abban áll, hogy az említett jegyzékekbe felvesznek egy olyan anyagot, amely már ellenőrzés alatt áll, mint a kannabisz, következésképpen nem vonná maga után a 2004/757 kerethatározat hatályának módosítását.

73 Az a tény, hogy a Bizottság nem bizonyította a jogilag megkövetelt módon, hogy az érintett egyezmények módosítása megváltoztatja az uniós szabályok hatályát, érinti a 2021/3 határozat jogszerűségét, és megfosztja a második kifogását a relevanciájától.

74 Válaszában a Bizottság pontosítja, hogy a Tanács elfogadhat az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésén alapuló határozatot mind az Unió kizárólagos, mind pedig megosztott hatáskörének keretében. Ennélfogva az Uniónak a 2021/3 határozat elfogadására vonatkozó kizárólagos hatáskörének hiányára alapított érv hatástalan.

75 Másodlagosan a Bizottság hozzáteszi, hogy az Unió EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése szerinti kizárólagos külső hatáskörének megállapításához nem szükséges meggyőződni arról, hogy a tagállamok által tett nemzetközi kötelezettségvállalás érinti-e vagy módosítja-e a közös szabályokat, mivel elegendő az érintettség vagy módosítás puszta kockázata. Hasonlóképpen, az uniós szabályok alkalmazási körét a nemzetközi kötelezettségvállalások különösen akkor érinthetik vagy változtathatják meg, ha ez utóbbiak az ilyen szabályok által már jelentős részben lefedett terület hatálya alá tartoznak, amint azt a Bíróság többek között az 1993. március 19-i 2/91 (Az ILO 170. sz. egyezménye) véleményben (EU:C:1993:106, 25. és 26. pont) jelezte.

76 A 2014. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-114/12, EU:C:2014:2151, 74. pont) értelmében az Unió kizárólagos hatásköre fennállásának a tervezett nemzetközi megállapodás és a hatályos uniós jog közötti kapcsolat átfogó és konkrét elemzésén kell alapulnia.

77 A jelen ügyben a 2004/757 kerethatározat 1. cikke 1. pontjának megfelelően e kerethatározat tárgyi hatálya kiterjed többek között az általa „kábítószernek” minősített és az érintett egyezmények hatálya alá tartozó anyagokra.

78 Ezenkívül a Bizottság szerint Magyarország tévesen állítja, hogy kizárólag bizonyos anyagoknak az érintett egyezményekhez csatolt jegyzékekbe való felvétele és az azokhoz kapcsolódó határozatok tartoznak az Unió kizárólagos hatáskörébe. Ezzel éppen ellentétes következtetés vonható le a 2021/3 határozat (5), (7) és (32) preambulumbekezdéséből.

79 Ami közelebbről az 5.1. ajánlást illeti, a Bizottság megjegyzi, hogy a Kábítószer Egyezmény 3. cikkének (5) bekezdése értelmében az ezen egyezmény I. Jegyzékében szereplő kábítószerek akkor vehetők fel a IV. Jegyzékbe, ha különösen alkalmasak visszaélések elkövetésére és káros hatásaik lehetnek, továbbá ezeket a veszélyeket nem ellensúlyozzák olyan jelentős gyógyászati előnyök, amelyekkel a IV. Jegyzékben fel nem sorolt anyagok nem rendelkeznek. Márpedig a 2021/3 határozat (9) és (12) preambulumbekezdéséből az következik, hogy tudományosan bizonyított, hogy a kannabisz és a kannabiszgyanta nem jár az említett IV. Jegyzékben szereplő többi anyaghoz, például a heroinhoz hasonló káros hatásokkal. Következésképpen azt ajánlották, hogy töröljék őket e IV. Jegyzékből, azonban hagyják azokat az említett egyezmény I. Jegyzékében.

80 Márpedig a kannabisznak és a kannabiszgyantának a Kábítószer Egyezmény IV. Jegyzékéből való törlése érinti és módosítja a 2004/757 kerethatározat büntetésekre vonatkozó szabályait, mivel ezek az anyagok már nem tekinthetők a legnagyobb mértékű egészségkárosító hatást kifejtő kábítószereknek, amelyekre az e kerethatározat 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt büntetések alkalmazandók, nem pedig az említett kerethatározat 4. cikkének (1) bekezdésében említett, kevésbé súlyosak.

81 Az 5.4. ajánlást illetően a Bizottság megjegyzi, hogy a CBD csak közönséges növényi extraktum, így a 2020. november 19-i B S és C A (A kannabidiol [CBD] forgalmazása) ítéletből (C-663/18, EU:C:2020:938) a legcsekélyebb következtetést sem lehet más extraktumokra és tinktúrákra vagy azok THC-tartalmára vonatkozóan levonni. Ezeket az anyagokat eseti alapon kell megvizsgálni és osztályozni. Végezetül Magyarország a Bizottság felszólító levelére adott válaszában helyesen hangsúlyozta, hogy az extraktumok és a tinktúrák a THC-től eltérő pszichotrop anyagokat is tartalmazhatnak, következésképpen azok az érintett egyezmények hatálya alá tartoznak, annak ellenére, hogy törölték őket azok I. Jegyzékéből.

82 A 2021/3 tanácsi határozat (21) preambulumbekezdése továbbá kimondja, hogy a Kábítószer Egyezményben foglalt „készítmény” fogalom magában foglalhatja az összes kannabiszextraktumnak vagy -tinktúrának minősülő terméket. Ezért ezen anyagoknak az ezen Egyezmény I. Jegyzékéből való törlése nemzetközi ellenőrzésük szintjén nem változtat, hiszen a kannabiszt vagy kannabiszgyantát tartalmazó szilárd vagy folyékony tinktúrák, így tehát az összes kannabiszkészítmény szintén a szóban forgó egyezmény hatály alá tartozik.

83 Viszonválaszában Magyarország úgy véli, hogy azt a kérdést kell feltenni, hogy az érintett egyezményekhez csatolt jegyzékeknek a WHO ajánlásainak megfelelő módosítása ténylegesen az Unió kizárólagos külső hatáskörébe tartozik-e, és ennélfogva a 2021/3 határozat jogszerű-e.

84 E határozat jogalapja az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 83. cikk (1) bekezdése. Az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdése az előbbi rendelkezéssel együtt értelmezve nem teremt hatáskört az Unió számára nemzetközi szerződés megkötésére. Az említett határozat (5) preambulumbekezdéséből, valamint a (32) preambulumbekezdéséből egyértelműen kitűnik, hogy az Unió kizárólagos külső hatáskörének megalapozására az a körülmény szolgál, hogy a két érintett egyezmény jegyzékeinek módosítása közvetlen hatást gyakorol a kábítószer-ellenőrzés területén alkalmazandó uniós jog tárgyi hatályára.

85 Márpedig az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében előírt ezen feltétel nem teljesül.

86 Mindenekelőtt a Bizottság által a válaszában e tekintetben kifejtett, a jelen ítélet 75–82. pontjában összefoglalt érvelés nem szerepelt a keresetlevelében. Új érvnek minősül tehát, amelyet mint ilyet elfogadhatatlannak kell nyilvánítani.

87 Ezt követően a Bizottság nem vitatja, hogy a „kábítószer” 2004/757 kerethatározatban szereplő fogalmának meghatározása változatlan marad az érintett egyezményekhez csatolt jegyzékek módosítása után. Ellenkezőleg, immár azt állítja, hogy e jegyzékek bármilyen módosítása jelentőséggel bír e kerethatározat többi rendelkezése szempontjából. A Bizottság így többször hivatkozik az említett kerethatározat 4. cikkére, noha arra eddig nem hivatkozott.

88 Hasonlóképpen Magyarország vitatja a Bizottság azon értelmezését, amely szerint a kannabiszextraktumoknak és tinktúráknak a Kábítószer Egyezményhez csatolt I. Jegyzékből való törlése nem jelenti azt, hogy ezek az anyagok kikerülnének ezen egyezmény hatálya alól.

89 Végül a Bíróságnak nem kell megvizsgálnia, hogy az Unió külső hatásköre igazolható-e azzal a ténnyel, hogy az érintett egyezményekhez csatolt jegyzékek módosítása változtathat a közös uniós szabályok alkalmazásán. Amikor ugyanis mind az Unió azon rendelkezései, amelyek alkalmazását állítólagosan érinti valamely nemzetközi megállapodás, mind pedig maga e nemzetközi megállapodás minimumszabályokat ír elő, nem állítható, hogy a nemzetközi szabályok akadályozzák az uniós jog teljes körű alkalmazását, amint az az 1993. március 19-i 2/91 (Az ILO 170. sz. egyezménye) véleményből (EU:C:1993:106, 18. pont) következik.

90 Márpedig mind a 2004/757 kerethatározat címe, amelyben a „minimumszabályok megállapítása” szerepel, mind a (3) preambulumbekezdése egyértelművé teszi, hogy e kerethatározat célja ilyen rendelkezések elfogadása.

91 Következésképpen az Unió semmi esetre sem rendelkezhet kizárólagos külső hatáskörrel az érintett egyezményekhez csatolt jegyzékek módosítását illetően.

b) A Bíróság álláspontja

92 Mindjárt az elején el kell utasítani a Magyarország által a Bizottság egyes érveivel szemben felhozott elfogadhatatlansági kifogást, amelyek annak megállapítására irányulnak, hogy fennáll az Unió kizárólagos hatásköre a nemzetközi szervezeten belüli tárgyalások során az Unió által képviselendő álláspont kialakítására. A Bizottságnak ugyanis a keresetlevelében nem kellett bizonyítania az Unió kizárólagos hatáskörének fennállását, mivel érvelése azon az előfeltevésen alapult, hogy a 2021/3 határozat érvényes, és az tanúsítja az Unió e kizárólagos hatáskörének fennállását. A Bizottság tehát válaszában annak pontosítására szorítkozott, hogy álláspontja szerint az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében előírt harmadik eset alkalmazandó a jelen ügyben.

93 Érdemben a felek álláspontjai a kábítószer-ellenőrzés területén alkalmazandó uniós jog hatályának „módosítása” fogalmának értelmezésében térnek el egymástól. Magyarország átfogó érvelést javasol, és azt állítja, hogy amíg a 2004/757 kerethatározat hatálya nem változik, az uniós jog szabályai nem módosulnak. Ezzel szemben a Bizottság úgy véli, hogy az uniós jog hatálya érintett, amint valamely anyag besorolása módosul. Az ilyen módosítás ugyanis hatással van a kábítószer veszélyességének megítélésére, és következésképpen az alkalmazandó büntetőjogi szankciók meghatározására.

94 Előzetesen meg kell állapítani, hogy az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésének szövege nem tesz különbséget az Unió külső hatáskörének jellege szerint (lásd analógia útján: 2017. december 5-i Németország kontra Tanács ítélet, C-600/14, EU:C:2017:935, 49. pont; 2021. szeptember 2-i Bizottság kontra Tanács [Örményországgal való megállapodás] ítélet, C-180/20, EU:C:2021:658, 27. pont). Nincs tehát jelentősége annak, hogy az Unió kizárólagos vagy megosztott hatáskörrel rendelkezik az e rendelkezés szerinti határozat elfogadására. Mindkét esetben a Tanács a

Bizottság javaslata alapján határozatot fogadhat el „a megállapodásokkal létrehozott szervekben az Unió által képviselendő álláspontok kialakítására vonatkozóan, amennyiben az ilyen szervnek joghatással bíró jogi aktust kell elfogadnia, kivéve a megállapodás intézményi kereteit kiegészítő vagy módosító jogi aktusokat.”

95 Emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében foglalt harmadik esetnek megfelelően az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, amennyiben annak megkötése a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.

96 E rendelkezés akkor is alkalmazandó, ha az ilyen nemzetközi megállapodás alapján létrehozott szervnek e nemzetközi megállapodás végrehajtási intézkedéseit kell elfogadnia (2018. november 20-i Bizottság kontra Tanács [Antarktiszi védett tengeri területek] ítélet, C-626/15 és C-659/16, EU:C:2018:925, 112. pont). Ezenfelül az, hogy az Unió nem tagja valamely nemzetközi szervnek, nem akadálya annak, hogy az előbbi ténylegesen gyakorolja külső hatáskörét, többek között az Unió érdekei szerint együttesen eljáró tagállamok közvetítésével (lásd ebben az értelemben: 1993. március 19-i 2/91 [Az ILO 170. sz. egyezménye] vélemény, EU:C:1993:106, 5. pont; 2009. február 12-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-45/07, EU:C:2009:81, 31. pont).

97 Márpedig akkor áll fenn annak kockázata, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalások sértik az uniós közös szabályokat, vagy megváltoztatják e szabályok alkalmazási körét, ami alkalmas az Unió kizárólagos külső hatáskörének igazolására, ha e kötelezettségvállalások az említett szabályok alkalmazási köréhez tartoznak (lásd ebben az értelemben: 1971. március 31-i Bizottság kontra Tanács ítélet, 22/70, EU:C:1971:32, 30. pont; 2014. szeptember 4-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-114/12, EU:C:2014:2151, 68. pont). Egyébiránt nem szükséges, hogy teljes egybeesés álljon fenn a nemzetközi megállapodások és az uniós szabályozás hatálya alá tartozó tárgykörök között (2006. február 7-i 1/03 [Új Luganói Egyezmény] vélemény, EU:C:2006:81, 126. pont). Az uniós szabályok alkalmazási körét a nemzetközi kötelezettségvállalások különösen akkor érinthetik vagy változtathatják meg, ha az utóbbiak az ilyen szabályok által jelentős részben már szabályozott tárgykörhöz tartoznak (2018. november 20-i Bizottság kontra Tanács [Antarktiszi védett tengeri területek] ítélet, C-626/15 és C-659/16, EU:C:2018:925, 113. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

98 Az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése értelmében vett érintettség kockázatának fennállása akkor állapítható meg, ha a szóban forgó nemzetközi kötelezettségvállalások anélkül, hogy szükségszerűen ellentmondásban lennének a közös uniós szabályokkal, hatással lehetnek e szabályok értelmére, hatályára és hatékony érvényesülésére (lásd ebben az értelemben: 2014. október 14-i 1/13 [Harmadik államoknak a Hágai Egyezményhez történő csatlakozása] vélemény, EU:C:2014:2303, 85. pont; 2017. május 16-i 2/15 [Szingapúrral kötendő szabadkereskedelmi megállapodás] vélemény, EU:C:2017:376; 2018. november 20-i Bizottság kontra Tanács [Antarktiszi védett tengeri területek] ítélet, C-626/15 és C-659/16, EU:C:2018:925, 114. pont).

99 A jelen ügyben a 2004/757 kerethatározat 1. cikke 1. pontjának a) és b) alpontjából kitűnik, hogy a „kábítószer” fogalmát többek között az érintett egyezményekre való utalással határozzák meg. Amint arra a főtanácsnok az indítványának 59. pontjában rámutatott, az uniós intézmények ezen utalással azon döntésüket fejezték ki, hogy ügyelnek arra, hogy az Unió a fellépéseit a nemzetközi kábítószer-ellenőrzési politikákhoz, és így az említett egyezményekhez igazítsa.

100 Valójában, amint azt a 2021/3 határozat (5) és (32) preambulumbekezdése kimondja, az e két egyezmény jegyzékeinek bármely változása közvetlenül beépül a közös uniós szabályokba, így az ilyen változás közvetlen hatással van a 2004/757 kerethatározat tartalmára.

101 E tekintetben először is, ami az 5.1. ajánlást illeti, az a kannabisz és a kannabiszhoz kapcsolódó anyagok besorolásának módosítására irányult azáltal, hogy törli őket a Kábítószer Egyezményhez csatolt IV. Jegyzékből, amely felsorolja azokat a legkárosabb kábítószereket, amelyek „nem rendelkeznek gyógyászati értékkel az emberek kezelésében”, amint azt a Kábítószer Egyezmény 3. cikke (3) bekezdésének i. és ii. pontját illetően az 1961. évi Egységes Kábítószer Egyezményhez fűzött magyarázatok (Egyesült Nemzetek, 1975) kifejtik (7. pont).

102 Márpedig, bár a 2004/757 kerethatározat 4. cikkéből az következik, hogy a tagállamoknak főszabály szerint a kerethatározat 2. cikkében meghatározott bűncselekmények esetében maximálisan legalább egy évtől három évig terjedő szabadságvesztéssel járó büntetést kell előírniuk, e kerethatározat 4. cikke (2) bekezdésének b) pontja azt írja elő, hogy a tagállamoknak meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a kerethatározat 2. cikke 1. pontjának a)–c) alpontjában említett bűncselekményeket maximálisan legalább öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntessék, amennyiben e bűncselekmény olyan kábítószerekkel kapcsolatos, amelyek a legnagyobb mértékű egészségkárosító hatást fejtik ki, illetve több ember egészségét jelentős mértékben károsították.

103 Így a Bizottság helyesen állítja, hogy tekintettel a „kábítószer” fogalmának a 2004/757 kerethatározatban többek között a Kábítószer Egyezményre való utalással történő meghatározására, a kannabisz és a kannabiszhoz kapcsolódó anyagok ezen egyezmény IV. Jegyzékéből való törlése az e kerethatározat 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában előírt büntetések alkalmazásának mellőzéséhez vezethetett.

104 Ebből következik, hogy az 5.1. ajánlás hatással lehetett az uniós szabályok értelmére és hatályára, ami elegendő annak megállapításához, hogy az ezen ajánlás elfogadásával kapcsolatos állásfoglalás az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében említett harmadik eset alapján az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik.

105 Ami másodszor az 5.4. ajánlást illeti, az az „-extraktum és -tinktúra” kifejezésnek ezen egyezmény I. Jegyzékéből való törlését javasolta. Lényegében arról volt szó, hogy a pszichoaktív tulajdonságokkal nem rendelkező kannabiszextraktumokat és -tinktúrákat a továbbiakban ne sorolják a kábítószerek közé, és így engedélyezzék azok forgalmazását, miközben éberek maradnak az ilyen tulajdonságokkal rendelkező kannabiszextraktumok és -tinktúrák tekintetében. Ezáltal ezen ajánlás azzal a hatással járt, hogy kizárta ezen „extraktumokat és tinktúrákat” a 2004/757 kerethatározat hatálya alól, tekintettel az e kerethatározat 1. cikkének 1. pontjában szereplő, az érintett egyezményekre való utalásra.

106 Márpedig, amint arra a főtanácsnok az indítványának 63. pontjában lényegében rámutatott, ez többek között azzal a hatással járt volna, hogy alkalmazhatatlanná tette volna az e kerethatározat 4. cikkének (1) bekezdésében a tagállamok által a kerethatározat 2. cikkében említett bűncselekmények miatt kiszabandó büntetőjogi szankciókra vonatkozóan előírt követelményeket.

107 Ebből következik, hogy ez az 5.4. ajánlás szintén hatással lehetett az uniós szabályok értelmére és hatályára, ami elegendő annak megállapításához, hogy az ezen ajánlás elfogadásával kapcsolatos állásfoglalás az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében említett harmadik eset alapján az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik.

108 Mivel tehát a helyzet nem hasonlítható össze az 1993. március 19-i 2/91 (Az ILO 170. sz. egyezménye) vélemény (EU:C:1993:106) 18. és 21. pontjában megállapított helyzettel, Magyarország nem hivatkozhat a Bíróság e véleményben tett megállapításaira azon értelmezéssel szemben, amely szerint az Unió kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik a 2021/3 határozat elfogadására.

109 Következésképpen Magyarország állításával ellentétben az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezett arra, hogy a Kábítószer-bizottságon belül lefolytassa az 5.1. és 5.4. ajánlással kapcsolatos tárgyalásokat, és hogy ezen ajánlásoknak a Kábítószer-bizottságon belüli elfogadása mellett foglaljon állást. Így a Tanács helyesen fogadta el a 2021/3 határozatot annak érdekében, hogy meghatározza az Unió által a Kábítószer-bizottságban folytatott tárgyalások során képviselendő álláspontot. Magyarország tehát azáltal, hogy nem tartotta tiszteletben e határozatot, megsértette az Unió kizárólagos hatáskörét.

110 Helyt kell tehát adni a Bizottság második, az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésének Magyarország általi megsértésére alapított kifogásának.

2. Az első, a 2021/3 határozat 1. és 2. cikkének, valamint az EUMSZ 288. cikk negyedik bekezdésének megsértésére alapított kifogásról

111 Mivel Magyarország az ellenkérelmében jogellenességi kifogást emelt a 2021/3 határozattal szemben, azt előzetesen meg kell vizsgálni.

a) A 2021/3 határozat jogellenességére vonatkozó kifogásról

1) A felek érvei

112 Magyarország a 2021/3 határozat jogellenességére hivatkozik. Tekintettel arra, hogy rövid idő telt el e határozat elfogadása és a Kábítószer-bizottság 63. ülésszaka között, amelyre még az EUMSZ 263. cikk hatodik bekezdésében a megsemmisítés iránti kereset benyújtására előírt határidő lejárta előtt került sor, Magyarország nem volta abban a helyzetben, hogy az említett határozatot hatékonyan vitassa. Nemcsak, hogy nem tudott volna megsemmisítés iránti keresetet előkészíteni ebben a rövid időszakban, de a Bíróság sem lett volna képes arra, hogy azt érdemben megvizsgálja, és így ezen állam hatékony bírói jogvédelmét sem tudta volna biztosítani. Még az ideiglenes intézkedés iránti kérelemmel együtt benyújtott megsemmisítés iránti kereset sem lett volna feltétlenül elegendő a 2021/3 határozat nem kívánt hatásának elhárításához.

113 Ezenkívül Magyarország arra hivatkozik, hogy az, hogy a 2021/3 határozat ellen nem nyújtott be megsemmisítés iránti keresetet, nem akadályozhatja meg abban, hogy a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset keretében az EUMSZ 277. cikk alapján e határozat jogellenességére hivatkozzon. Ez annál is inkább így van, mivel az e határozat megsemmisítése iránti keresetnek a Kábítószer-bizottságon belüli szavazást követő benyújtása nem tette volna lehetővé Magyarország számára sem álláspontjának érvényesítését, sem pedig azt, hogy elkerülje a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás megindítását.

114 Úgy véli továbbá, hogy még akkor sem lehet szó az EUMSZ 263. cikkben előírt eljárási határidők kijátszásáról, ha a valamely uniós jogi aktus által felvetett problémák annak elfogadásakor nem azonosíthatók, csak később, a végrehajtása keretében.

115 Mivel a Bizottság nem bizonyította a 2021/3 határozat ellen irányuló megsemmisítés iránti kereset hatékonyságát, nem kifogásolhatja az EUMSZ 263. cikket kiegészítő EUMSZ 277. cikk alkalmazhatóságát anélkül, hogy ne fosztaná meg Magyarországot az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében biztosított hatékony bírói jogvédelemhez való jogától.

116 Ezenkívül senki sem vonható eljárás alá jogellenes aktus miatt. Márpedig, mivel a Kábítószer-bizottságban tartott szavazás eredményeként megszűnt az e határozat által Magyarország érdekeinek okozott sérelem, nem ez utóbbi az, amely ezentúl hátrányosan érinti Magyarország érdekeit, hanem az e határozat megsértése miatt indított kötelezettségszegési eljárás.

117 Mindenesetre Magyarország úgy véli, hogy a Bizottság második kifogására válaszul bizonyította, hogy a 2021/3 határozat nem létező jogi aktus, amit a Bíróságnak hivatalból kell vizsgálnia.

118 A Bizottság az 1979. március 6-i Simmenthal kontra Bizottság ítéletre (92/78, EU:C:1979:53, 39. pont) támaszkodva azt állítja, hogy a 2021/3 határozat jogellenességére vonatkozó kifogás nyilvánvalóan elfogadhatatlan, mivel Magyarország vitathatatlanul jogosult lett volna azt megsemmisítés iránti kereset útján vitatni.

2) A Bíróság álláspontja

119 Emlékeztetni kell arra, hogy az EUM-Szerződés által létrehozott jogorvoslati rendszer különbséget tesz az EUMSZ 258. és EUMSZ 259. cikk által előírt jogorvoslatok, amelyek annak a megállapítására irányulnak, hogy valamely tagállam nem teljesítette a rá háruló kötelezettségeket, illetve az EUMSZ 263. és EUMSZ 265. cikkben szereplő jogorvoslatok között, amelyek az uniós intézmények jogi aktusai vagy mulasztásai jogszerűségének ellenőrzésére irányulnak. E jogorvoslatok eltérő célokat követnek, és eltérő szabályok vonatkoznak rájuk (1988. június 30-i Bizottság kontra Görögország ítélet, 226/87, EU:C:1988:354, 14. pont; 1992. október 27-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-74/91, EU:C:1992:409, 10. pont; 2019. március 27-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-620/16, EU:C:2019:256, 89. pont).

120 A Bíróság ebből azt a következtetést vonta le, hogy valamely tagállam az említett Szerződés kifejezett felhatalmazó rendelkezése hiányában nem hivatkozhat eredményesen a neki címzett határozat vagy az irányelv jogellenességére védekezésül az e határozat vagy ezen irányelv végrehajtásának elmulasztásából eredő kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset során, és ettől csak akkor lehet eltérni, ha a szóban forgó jogi aktusnak olyan különösen súlyos és nyilvánvaló hibái vannak, amelyek miatt nem létezőnek tekinthető (lásd: 1988. június 30-i Bizottság kontra Görögország ítélet, 226/87, EU:C:1988:354, 16. pont; 1992. október 27-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-74/91, EU:C:1992:409, 11. pont; 2019. március 27-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-620/16, EU:C:2019:256, 89. pont).

121 A Bíróság azt is megállapította, hogy a valamely nemzetközi szervezeten belüli tárgyalások során az Unió által képviselendő álláspont meghatározásáról szóló határozatot kibocsátó Tanács tagjaként a tagállamnak szükségszerűen tudomása volt e határozatról, és teljes mértékben lehetősége volt azzal szemben megsemmisítés iránti keresetet indítani az EUMSZ 263. cikk hatodik bekezdésében előírt két hónapos határidő alatt (lásd ebben az értelemben: 2019. március 27-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-620/16, EU:C:2019:256, 90. pont).

122 Ezenkívül, amint az a jelen ítélet 119. pontjában megállapításra került, a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetnek sajátos tárgya van, amely kizárólag annak a Bíróság általi megállapítására irányul, hogy valamely tagállam megsértette az őt terhelő kötelezettségeket. Az ilyen keresetet tehát az eljárás alá vont állam nem használhatja eszközként a passzivitásának és az azon jogi aktus megsemmisítés iránti kereset útján történő közvetlen vitatása hiányának orvoslására, amelynek megsértését a Bizottság a terhére rótta.

123 Mivel a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset egyáltalán nem vonatkozik valamely uniós intézmény, szerv vagy hivatal jogi aktusának alkalmazhatóságára, és mivel az EUMSZ 277. cikknek megfelelően a jogellenességi kifogásnak pontosan az a célja, hogy az ilyen jogi aktus alkalmazhatatlanságát érje el, a tagállam nem jogosult arra, hogy az ilyen kereset keretében bármilyen jogellenességi kifogást emeljen az ilyen uniós jogi aktussal szemben, hacsak az nem tartalmaz olyan különösen súlyos és nyilvánvaló hibákat, amelyek miatt nem létező aktusnak tekinthető, amint az a jelen ítélet 120. pontjában megállapításra került.

124 Az a tagállam ugyanis, amely egy esetleges kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet kíván igénybe venni azon másodlagos jogi aktus jogszerűségének vitatására, amelynek figyelmen kívül hagyása e kereset benyújtását indokolta, figyelmen kívül hagyja az érvényesség vélelmét, amely valamennyi másodlagos jogi aktust megillet. E vélelem az uniós jog minden jogalanya tekintetében azt a kötelezettséget vonja maga után, hogy el kell ismerni a másodlagos uniós jogi aktusok teljes érvényesülését mindaddig, amíg az Európai Unió Bírósága meg nem állapítja azok érvénytelenségét (lásd ebben az értelemben: 1979. február 13-i Granaria ítélet, 101/78, EU:C:1979:38, 4. és 5. pont; 1988. június 7-i Bizottság kontra Görögország ítélet, 63/87, EU:C:1988:285, 10. és 11. pont), és tiszteletben kell tartani azok végrehajthatóságát mindaddig, amíg az uniós bíróság úgy nem határozott, hogy felfüggeszti azok végrehajtását (1989. szeptember 21-i Hoechst kontra Bizottság ítélet, 46/87 és 227/88, EU:C:1989:337, 64. pont). Ekképpen ezen jogi aktusok mindaddig joghatásokat váltanak ki, amíg azokat vissza nem vonják, megsemmisítés iránti kereset alapján meg nem semmisítik, illetve előzetes döntéshozatal iránti kérelem vagy jogellenességi kifogás következtében nem nyilvánítják érvénytelennek (2004. október 5-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-475/01, EU:C:2004:585, 18. pont; 2019. szeptember 10-i HTTS kontra Tanács ítélet, C-123/18 P, EU:C:2019:694, 100. pont).

125 Ezáltal az, hogy valamely tagállam nem hivatkozhat azon jogi aktus jogellenességére, amelynek megsértése miatt a Bizottság kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást indított vele szemben, azon elv részét képezi, amely szerint a kifejezetten előírt eseteken kívül a Szerződések rendszere tiltja, hogy a tagállamok maguk szolgáltassanak igazságot (1964. november 13-i Bizottság kontra Luxemburg és Belgium ítélet, 90/63 és 91/63, EU:C:1964:80, 1232. o.).

126 Ha valamely tagállam úgy ítéli meg, hogy valamely másodlagos jogi aktus az uniós joggal összeegyeztethetetlen elemeket tartalmaz, ezek megszüntetése érdekében eljárhat akár a Tanácson belül, akár úgy, hogy ezekre felhívja a Bizottság figyelmét, vagy végül bírósági jogorvoslat keretében. Ezzel szemben a tagállam semmi esetre sem hatalmazhatja fel magát arra, hogy egyoldalúan olyan kiegyenlítő vagy védelmi intézkedéseket hozzon, amelyek arra irányulnak, hogy orvosolják az uniós jogi szabályok valamely tagállam vagy uniós intézmény általi esetleges megsértését (lásd ebben az értelemben: 1979. szeptember 25-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, 232/78, EU:C:1979:215, 9. pont; 2009. február 12-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-45/07, EU:C:2009:81, 26. pont; 2019. március 27-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-620/16, EU:C:2019:256, 88. pont), anélkül hogy megkérdőjelezné az uniós

jogrend azon alapvető követelményét, amelyet az uniós jog egységes alkalmazása jelent (1991. február 21-i Zuckerfabrik Süderdithmarschen és Zuckerfabrik Soest ítélet, C-143/88 és C-92/89, EU:C:1991:65, 26. pont).

127 Márpedig, amint arra a főtanácsnok az indítványának 96. pontjában lényegében rámutatott, ha valamely tagállam az EUMSZ 263. cikk hatodik bekezdésében előírt két hónapos határidőn belül nem indít megsemmisítés iránti keresetet olyan jogi aktussal szemben, amelynek címzettje, nem kérdőjelezheti meg később a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset keretében annak jogszerűségét, ellenkező esetben veszélybe kerülne az uniós jog koherens és egységes alkalmazása, amely az uniós jogrend alapvető jellemzője. A Szerződések azzal, hogy lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy az Unió által biztosított előnyökből részesüljenek, arra is kötelezik őket, hogy tartsák tiszteletben annak szabályait. Az a tény, hogy valamely tagállam a nemzeti érdekre vonatkozó saját felfogása szerint egyoldalúan felborítja az Unióhoz való csatlakozásából eredő előnyök és kötelezettségek közötti egyensúlyt, megkérdőjelezi a tagállamok uniós jog előtti egyenlőségét, megszegve a szolidaritásnak a tagállamok által az Unióhoz való csatlakozásukból fakadóan vállalt és ez utóbbi jogrendjének alapjai közé tartozó kötelezettségét. Az ilyen hozzáállás ráadásul hátrányos megkülönböztetést eredményezhet a tagállamok állampolgáraival szemben, és mindenekelőtt azon állam állampolgáraival szemben, amely kivonja magát az uniós jogszabály alól (1973. február 7-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, 39/72, EU:C:1973:13, 24. és 25. pont).

128 Egyébiránt olyan helyzetben, amelyet egyrészt a valamely nemzetközi szervezetben folytatott tárgyalásokon az Unió által képviselendő álláspont meghatározásáról szóló tanácsi határozat elfogadása, másrészt pedig az e szerven belüli szavazás egyidejűsége vagy közeli egybeesése okozta sürgősség jellemez, annak a tagállamnak, amelynek kétségei vannak az ilyen határozat érvényességét illetően, ki kell használnia az időt, amely a végleges vagy majdnem végleges határozati javaslat Bizottság általi benyújtása és a feltehetően annak elfogadásához vezető tanácsi szavazás között telik el, hogy az eljárási szabályzat 160. cikke (1) bekezdésének megfelelően előkészítse keresetét és az e határozat végrehajtásának felfüggesztése iránti kérelmét. Ebből a szempontból a Bizottságnak általános jelleggel arra kell törekednie, hogy javaslatát kellő időben előterjessze annak érdekében, hogy a Tanács lezárhassa döntéshozatali eljárását annak érdekében, hogy kellő időben kialakítsa az Unió által az ilyen szerv keretében folytatott tárgyalások és szavazás során képviselendő álláspontot.

129 Az említett határozat végrehajtása felfüggesztésének elrendelése azzal a hatással járna, hogy ideiglenesen megfosztaná azt az érvényesség vélelmétől. Ilyen helyzetben azonban a tagállamokra és az uniós intézményekre az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének megfelelően továbbra is vonatkoznak a lojális együttműködés kölcsönös kötelezettségei (lásd ebben az értelemben: 1983. február 10-i Luxemburg kontra Parlament ítélet, 230/81, EU:C:1983:32, 37. és 38. pont). Közelebbről, a tagállamok feladata, hogy ügyeljenek arra, hogy az Unió egységes képviseletére vonatkozó követelményt ne sértsék meg, mielőtt a Bíróság az ügy érdeméről határoz, míg a Bizottság feladata, hogy éljen a szóban forgó külső fellépéssel kapcsolatos tárgyalói minőségével annak érdekében, hogy a lehető legteljesebb mértékben megőrizze a Bíróság előtti igazságszolgáltatási eljárás hatékony érvényesülését, például azáltal, hogy megpróbálja elérni az érintett nemzetközi szervezeten belüli szavazás elhalasztását.

130 Egyébiránt hangsúlyozni kell, hogy az, hogy valamely tagállam nem hozhat fel jogellenességi kifogást kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset keretében, nem érinti e tagállam azon lehetőségét, hogy vitassa azon értelmezés megalapozottságát, amelyet a Bizottság azon másodlagos jogi aktusra vonatkozóan elfogadott, amelyet állítólagosan megsértett. Ha ugyanis

valamely másodlagos jogi rendelkezés többféleképpen értelmezhető, azt lehetőség szerint úgy kell értelmezni, hogy összhangban legyen a Szerződések rendelkezéseivel. Hasonlóképpen, az Unió által megkötött nemzetközi megállapodásoknak a másodlagos uniós joggal szembeni elsőbbsége azt követeli meg, hogy az utóbbi szövegét úgy kell értelmezni, hogy az lehetőleg összhangban legyen e megállapodásokkal (lásd ebben az értelemben: 1983. december 13-i Bizottság kontra Tanács ítélet, 218/82, EU:C:1983:369, 15. pont; 1996. szeptember 10-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-61/94, EU:C:1996:313, 52. pont; 2024. október 17-i PT Pelita Agung Agrindustri és PT Permata Hijau Palm Oleo kontra Bizottság ítélet, C-112/23 P, EU:C:2024:899, 38. pont).

131 Végezetül, és anélkül, hogy részletesebben meg kellene vizsgálni a Magyarország által a 2021/3 határozat állítólagos jogellenessége alátámasztására felhozott érveket, meg kell állapítani, hogy e tagállam semmilyen bizonyítékot nem terjesztett elő annak alátámasztására, hogy e rendelkezés olyan súlyos és nyilvánvaló hibában szenvedne, amely megkérdőjelezhetné magát a létezését (lásd analógia útján: 2016. október 11-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-601/14, EU:C:2016:759, 34. pont).

132 Következésképpen a Magyarország által a 2021/3 határozatra vonatkozóan felhozott jogellenességi kifogást elfogadhatatlannak kell nyilvánítani.

b) A 2021/3 határozat 1. és 2. cikkének, valamint az EUMSZ 288. cikk negyedik bekezdésének megsértéséről

1) A felek érvei

133 A Bizottság azt állítja, hogy Magyarország megsértette a 2021/3 határozatot azáltal, hogy a Kábítószer-bizottságban tartott szavazás során nem követte a Tanács által e határozatban elfogadott álláspontot. E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy Magyarország egészségügyi és szociális megfontolásokra hivatkozott annak igazolása érdekében, hogy ellenzi az 5.1. és 5.4. ajánlást. A Bizottság ugyanis emlékeztet arra, hogy az EUMSZ 288. cikk negyedik bekezdése értelmében az Unió által hozott határozat teljes egészében kötelező, így nem alkalmazható szelektív módon, amint azt Magyarország tette.

134 Magyarország vitatja, hogy megsértette volna e határozatot, mivel az nem létező aktusnak minősül. Ugyanis, mivel az Unió nem rendelkezett hatáskörrel az említett határozat elfogadására, azt az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésének megsértésével fogadták el.

2) A Bíróság álláspontja

135 A 2021/3 határozatot az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alapján fogadták el, amely nem egyszerű ajánlás, hanem egy nemzetközi megállapodással létrehozott szervben az Unió által képviselendő álláspont meghatározásáról szóló „határozat” elfogadását írja elő. E határozat tehát kötelező joghatásokat vált ki, amennyiben meghatározza a tagállamok számára az Unió álláspontját a Kábítószer-bizottság 63. ülésszakán, és előírja számukra ezen álláspont védelmét. Ezenkívül az említett határozatot kötelező erejű jogi aktusként közzétették az *Európai Unió Hivatalos Lapjának* L sorozatában (lásd ebben az értelemben: 2009. október 1-jei Bizottság kontra Tanács ítélet, C-370/07, EU:C:2009:590, 44. pont; 2019. március 27-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-620/16, EU:C:2019:256, 78. és 80. pont).

136 Márpedig, amint az a jelen ítélet 109. és 131. pontjából következik, az Unió valóban hatáskörrel rendelkezett arra, hogy az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése alapján elfogadja a 2021/3 határozatot.

137 Ráadásul Magyarország állításával ellentétben e határozatot a jelen ítélet 124. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően megilleti az érvényesség vélelme, így e tagállamnak tiszteletben kellett tartania annak végrehajthatóságát, mivel a Bíróság azt nem függesztette fel.

138 Következésképpen a Bizottság első kifogásának helyt kell adni.

3. A harmadik, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében biztosított lojális együttműködés elvének megsértésére alapított kifogásról

a) A felek érvei

139 A Bizottság úgy véli, hogy Magyarország megsértette az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvét azáltal, hogy nem a 2021/3 határozatnak megfelelően szavazott a Kábítószer-bizottságban, és nyilvánosan kifejezte, hogy nem ért egyet a WHO napirenden szereplő ajánlásaival.

140 Márpedig, amint az a 2019. március 27-i Bizottság kontra Németország ítéletből (C-620/16, EU:C:2019:256, 94. pont) következik, a tagállamok azon kötelezettsége, hogy tiszteletben kell tartaniuk az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alapján elfogadott határozatot, az Unió egységes képviseletére vonatkozó követelmény sajátos kifejeződése.

141 Magyarország eljárását súlyosbítja az a tény, hogy a Kábítószer-bizottságban történt szavazására az uniós intézmények előzetes értesítése és a velük való egyeztetés nélkül került sor. A Kábítószer-bizottságban Magyarország csak az Unió nevében fejthette ki álláspontját, és az Unió kizárólagos külső hatáskörére tekintettel csak az Unió álláspontját fejthette ki.

142 Ezenkívül Magyarország sem a Kábítószer-bizottság ülésén, sem azt követően nem tett semmilyen intézkedést magatartása következményeinek orvoslására, vagy legalábbis annak következményeinek enyhítésére és a jövőbeli fellépésével kapcsolatos kétségek eloszlatására. Magyarország tehát nem ismerte el a Kábítószer-bizottságban tanúsított magatartásának jogellenességét, sőt ragaszkodott cselekményeinek jogszerűségéhez.

143 A Bizottság hangsúlyozza, hogy a magyar hatóságoknak már azelőtt tudomásuk volt az Unió nevében elfogadni tervezett álláspontról, hogy javaslatát benyújtották volna a Tanácshoz. Következésképpen, ha valóban szándékában állt volna azt vitatni, Magyarországnak a Kábítószer-bizottság ülését megelőzően lett volna megfelelő ideje a keresetének előkészítésére.

144 Végezetül, mivel a WHO általában november vége előtt nem teszi közzé jelentéseit, rendkívül rövid idő áll rendelkezésre a bizottsági javaslat kidolgozására és a Kábítószer-bizottság következő év márciusában tartandó ülésén képviselendő uniós álláspont előkészítésére szolgáló intézményközi koordinációra. Az EUMSZ 263. cikk hatodik bekezdésében az ilyen álláspontot kialakító tanácsi határozat megsemmisítése iránti kereset benyújtására előírt, az e határozatról szóló értesítéstől számított két hónapos határidő gyakran nem jár le a Kábítószer-bizottság tavaszi ülésszakának kezdete előtt. Az a tény azonban, hogy e határidő még folyik, nem akadálya annak, hogy a határozat joghatásokat váltson ki, és hogy a címzett tagállamoknak meg kell felelniük annak.

145 Magyarország vitatja, hogy megsértette volna a lojális együttműködés elvét.

146 Álláspontja szerint először is a 2021/3 határozatnak az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésének megsértéséből eredő jogellenessége megakadályozza ezen elv e tagállam általi bármilyen megsértésének megállapítását. E jogellenesség így maga után vonja, hogy az említett tagállam szabadon kifejthette saját álláspontját a Kábítószer-bizottságban.

147 Másodszor Magyarország azt állítja, hogy nem ő az egyetlen felelős a helyzetért. E tekintetben rámutat arra, hogy a Bizottság késedelmesen nyújtotta be határozati javaslatát a Tanácsnak. Következésképpen a Kábítószer-bizottságban való szavazásra azon két hónapos keresetindítási határidő lejárta előtt került sor, amely Magyarország rendelkezésére állt a 2021/3 határozat vitatása céljából. Az ilyen gyakorlat sérti a tagállamok hatékony bírói jogvédelemhez való jogát. Ezért a lojális együttműködés elvét az Alapjogi Charta 47. cikkében biztosított hatékony bírói jogvédelemhez való jog fényében kell értelmezni. A határozat elfogadása és a módosításokról szóló szavazás között eltelt néhány nap nem lett volna elegendő kereset és ideiglenes intézkedés iránti kérelem előterjesztésére, és ennek a Bíróság általi elbírálására.

148 Ezenfelül Magyarország jelzi, hogy e szűk időkeret miatt csak közvetlenül az ülést megelőzően fogadta el a WHO ajánlásaira vonatkozó végleges álláspontját, figyelembe véve e tekintetben a 2020. november 19-i B S és C A (A kannabidiol [CBD] forgalmazása) ítéletet (C-663/18, EU:C:2020:938).

149 Egyébiránt különbséget kell tenni a jelen ügy és a 2017. december 5-i Németország kontra Tanács ítélet (C-600/14, EU:C:2017:935) alapjául szolgáló ügy között. Kétségtelen, hogy e két ügy közös pontja, hogy az érintett tagállamnak nem állt rendelkezésére elegendő idő a vitatott határozatok megtámadására, sem pedig arra, hogy e határozatok végrehajtásának felfüggesztését kérje. Mindazonáltal az ezen ítélet alapjául szolgáló üggyel ellentétben a 2021/3 határozat által a Kábítószer-bizottság ülésszakán okozott visszafordíthatatlan hatások a jelen ügyben továbbra is fennállnak, ami sérti a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot.

150 Harmadszor, a WHO sem egészségügyi, sem társadalmi, sem jogi szempontból nem hozott fel semmilyen konkrét érvet az ajánlásai gyakorlati hasznosságának alátámasztására, amelyeknek egyetlen hatása az lehet, hogy azt az üzenetet közvetíti a nyilvánosságnak, hogy a kannabiszhoz kapcsolódó, a társadalomra és a közegészségre jelentett kockázatokat túlbecsülték az érintett egyezmények kidolgozása során, és ezért azok túl szigorúak a kannabisz tekintetében bevezetett ellenőrzést illetően.

151 Negyedszer, a WHO ajánlásai nem alkalmasak arra, hogy elősegítsék a kannabiszalapú készítményekhez való terápiás célú hozzáférést, mivel céljuk kizárólag az ilyen felhasználásokkal kapcsolatos kutatások megkönnyítése.

b) A Bíróság álláspontja

152 Amint azt a Bíróság több alkalommal kimondta, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése minden, a Szerződések célkitűzéseinek körébe tartozó területen, arra kötelezi a tagállamokat, hogy segítsék elő az Unió feladatainak teljesítését, és tartózkodjanak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e célkitűzések megvalósítását (1971. március 31-i Bizottság kontra Tanács ítélet, 22/70, EU:C:1971:32, 21. pont; 1993. március 19-i 2/91 [Az ILO 170. sz. egyezménye] vélemény,

EU:C:1993:106, 10. pont; 2002. november 5-i Bizottság kontra Dánia ítélet, C-467/98, EU:C:2002:625, 110. pont; 2022. március 8-i Bizottság kontra Egyesült Királyság [Az alulértékeléssel elkövetett csalás elleni küzdelem] ítélet, C-213/19, EU:C:2022:167, 527. pont).

153 Következésképpen, amennyiben úgy tűnik, hogy egy nemzetközi megállapodás vagy egyezmény tárgya részben az Unió, részben pedig a tagállamok hatáskörébe tartozik, szoros együttműködést kell biztosítani a tagállamok és az uniós intézmények között, mind a tárgyalási és szerződéskötési folyamat során, mind a vállalt kötelezettségek teljesítése során. Ez az együttműködési kötelezettség az Unió nemzetközi képviselete egységességének követelményéből ered (1993. március 19-i 2/91 [Az ILO 170. sz. egyezménye] vélemény, EU:C:1993:106, 36. pont; 1994. november 15-i 1/94 [A WTO-egyezmény mellékletét képező megállapodások] vélemény, EU:C:1994:384, 108. pont; 2010. április 20-i Bizottság kontra Svédország ítélet, C-246/07, EU:C:2010:203, 73. pont).

154 A tagállamot ily módon terhelő különleges cselekvési és tartózkodási kötelezettségek nem tűrhetik el, hogy a tagállam a nemzetközi megállapodással létrehozott szervben olyan egyoldalú javaslatot terjesszen elő, amely elválasztja őt a Tanácson belül kidolgozott közös stratégiától. Egy ilyen helyzet ugyanis veszélyeztetheti az Unió és tagállamai egységes képviseletének elvét, valamint gyengítheti tárgyalóképességét az érintett egyezményben részes többi féllel szemben (lásd ebben az értelemben: 2010. április 20-i Bizottság kontra Svédország ítélet, C-246/07, EU:C:2010:203, 103. és 104. pont).

155 A lojális együttműködés elve alapján a tagállamokat terhelő, a jelen ítélet 152–154. pontjában felidézett kötelezettségek még inkább vonatkoznak rájuk az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken.

156 Ezenkívül, amint arra a főtanácsnok az indítványának 156. pontjában lényegében az 1973. március 14-i Westzucker ítéletre (57/72, EU:C:1973:30, 17. pont) támaszkodva rámutatott, nemcsak magának az Unió fogalmának, hanem a Tanácsban a többségi szavazási eljárás alkalmazásának is az a velejárója, hogy a tagállamok az érdekeiket a Szerződések által az uniós célkitűzések megvalósítása érdekében létrehozott kollektív tanácskozási mechanizmusok keretében érvényesítik.

157 Emlékeztetni kell továbbá arra, hogy a Tanács által az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alapján elfogadott határozat tagállamok általi tiszteletben tartása az Unió képviseletének egységességére vonatkozó követelmény sajátos kifejeződése, amely a lojális együttműködés kötelezettségéből ered (lásd analógia útján: 2019. március 27-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-620/16, EU:C:2019:256, 94. pont).

158 Ebből következik, hogy Magyarország egyrészt azáltal, hogy nem szavazott a Kábítószer-bizottságban a 2021/3 határozatnak megfelelően, másrészt pedig azáltal, hogy nyilvánosan kifejezte, hogy nem ért egyet a WHO napirenden szereplő ajánlásaival, megsértette az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvét. Az ilyen magatartás sértette az Unió nemzetközi fellépésének hatékonyságát, valamint nemzetközi színtéren az Unió hitelességét és jóhírnevét.

159 Egyébiránt a Bizottság arra alapított érvelése, hogy Magyarország nem tett semmilyen intézkedést magatartása következményeinek orvoslására, vagy legalábbis annak következményeinek enyhítésére és a jövőbeli fellépésével kapcsolatos kétségek eloszlatására, Magyarország azon állításaira válaszol, amelyek szerint a Kábítószer-bizottságon belüli vitatott szavazás elszigetelt

eset, és hogy az e tagállam által szolgáltatott magyarázatokra tekintettel semmi nem enged arra következtetni, hogy e tagállam a jövőben hasonló magatartást tanúsíthatna. Márpedig elegendő megállapítani, hogy e körülmények semmi esetre sem befolyásolják a lojális együttműködés kötelezettségének az említett tagállam magatartásából eredő, a jelen ítélet 157. pontjában megállapított megsértését.

160 A fenti megfontolásokra tekintettel a Bizottság harmadik kifogásának helyt kell adni.

161 A fenti megfontolások összességére tekintettel meg kell állapítani, hogy Magyarország – mivel nem követte az Unió álláspontját a Kábítószer-bizottság 63. ülésszakán a kannabisz és a kapcsolódó anyagok besorolásának módosításával kapcsolatban tartott szavazás során – először is nem teljesítette a 2021/3 tanácsi határozatból eredő kötelezettségeit, amely az EUMSZ 288. cikk negyedik bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alapján kötelező Magyarországra nézve, másodszor megsértette az Uniónak az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése szerinti kizárólagos külső hatáskörét, harmadszor pedig az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvét.

A költségekről

162 Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Magyarországot, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) **Magyarország – mivel nem követte az Európai Unió álláspontját a Kábítószer-bizottságnak a kannabisz és a kannabiszhoz kapcsolódó anyagok jegyzékbe sorolása megváltoztatására vonatkozóan újra összehívott 63. ülésszakán – először is nem teljesítette az 1972. évi jegyzőkönyvvel módosított, 1961. évi Egységes Kábítószer Egyezmény és a pszichotrop anyagokról szóló, 1971. évi egyezmény szerinti kannabisz és kannabisszal kapcsolatos anyagjegyzékekbe való felvétel tekintetében a Kábítószer-bizottság újra összehívott 63. Ülésszakán az Európai Unió nevében képviselendő álláspontról szóló, 2020. november 23-i (EU) 2021/3 tanácsi határozatból eredő kötelezettségeit, amely határozat az EUMSZ 288. cikk negyedik bekezdésével együtt értelmezett EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése értelmében rá nézve kötelező, másodszor megsértette az Európai Uniónak az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésében rögzített kizárólagos külső hatáskörét, harmadszor pedig megsértette az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvét.**

2) **A Bíróság Magyarországot kötelezi a költségek viselésére.**

Lenaerts	von Danwitz	Biltgen
Jürimäe	Arastey Sahún	Ziemele
Passer	Spineanu-Matei	Rodin
Gratsias	Gavalec	Csehi
	Fenger	

Kihirdetve Luxembourgban, a 2026. január 27-i nyilvános ülésen.

A. Calot Escobar	K. Lenaerts
hivatalvezető	elnök