ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

27 januari 2026 *

Inhoud

I. Toepasselijke bepalingen . . . 4
A. Internationaal recht . . . 4
1. Verdrag inzake verdovende middelen . . . 4
2. Verdrag inzake psychotrope stoffen . . . 7
B. Unierecht . . . 8
1. Kaderbesluit 2004/757 . . . 8
2. Besluit 2021/3 . . . 9
3. Reglement voor de procesvoering van het Hof . . . 11
II. Aan het geding ten grondslag liggende feiten . . . 12
III. Precontentieuze procedure . . . 13
IV. Procedure bij het Hof . . . 14
V. Beroep . . . 15
A. Ontvankelijkheid . . . 15
1. Argumenten van partijen . . . 15
2. Beoordeling door het Hof . . . 16
B. Ten gronde . . . 18
1. Tweede grief: schending van artikel 3, lid 2, VWEU . . . 18
a) Argumenten van partijen . . . 18

* Procestaal: Hongaars.

b) Beoordeling door het Hof 21

2. Eerste grief: schending van de artikelen 1 en 2 van besluit 2021/3 en van artikel 288, vierde alinea, VWEU 24

a) Exceptie van onwettigheid van besluit 2021/3 25

1) Argumenten van partijen 25

2) Beoordeling door het Hof 26

b) Schending van de artikelen 1 en 2 van besluit 2021/3 en van artikel 288, vierde alinea, VWEU 29

1) Argumenten van partijen 29

2) Beoordeling door het Hof 29

3. Derde grief: schending van het door artikel 4, lid 3, VEU gewaarborgde beginsel van loyale samenwerking 30

a) Argumenten van partijen 30

b) Beoordeling door het Hof 31

Kosten 33

„Niet-nakoming – Artikel 258 VWEU – Ontvankelijkheid – Besluit (EU) 2021/3 – Standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen op de hervatte drieënzestigste zitting van de door de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties opgerichte Commissie Verdovende Middelen over het opnemen van cannabis en cannabisgerelateerde stoffen in de lijsten die gehecht zijn aan het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij het protocol van 1972, en aan het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 1971 – Standpunt en stemming van een lidstaat die niet in overeenstemming zijn met het standpunt van de Unie – Artikel 4, lid 3, VEU – Beginsel van loyale samenwerking – Gevolgen van het verweten gedrag bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn – Aanhoudende gevolgen voor de eenheid en de samenhang van het internationale optreden van de Unie – Artikel 3, lid 2, VWEU – Exclusieve externe bevoegdheid – Aantasting van de gemeenschappelijke regels of wijziging van de strekking ervan – Ter verdediging aangevoerde exceptie van onwettigheid – Niet-ontvankelijkheid”

In zaak C-271/23,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 27 april 2023,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Baumgart, M. Carpus-Carcea en Zs. Teleki als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en G. Koós als gemachtigden,

verweerder,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, T. von Danwitz, vicepresident, F. Biltgen, K. Jürimäe, L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer en O. Spineanu-Matei, kamerpresidenten, S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec (rapporteur), Z. Csehi en N. Fenger, rechters,

advocaat-generaal: L. Medina,

griffier: M. Siekierzyńska, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 oktober 2024,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 februari 2025,

het navolgende

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof:

– vast te stellen dat Hongarije, door zich op de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen niet aan te sluiten bij het standpunt van de Europese Unie over de herindeling van cannabis en cannabisgerelateerde stoffen in de lijsten, ten eerste, de verplichtingen niet is nagekomen die op deze lidstaat rusten krachtens besluit (EU) 2021/3 van de Raad van 23 november 2020 betreffende het namens de Europese Unie op de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen in te nemen standpunt over het opnemen van cannabis en cannabisgerelateerde stoffen in de lijsten die gehecht zijn aan het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972, en aan het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 1971 (PB 2021, L 4, blz. 1), welk besluit overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 288, vierde alinea, VWEU, bindend is voor Hongarije, ten tweede, de in artikel 3, lid 2, VWEU neergelegde exclusieve externe bevoegdheid van de Unie heeft geschonden, en ten derde, inbreuk heeft gemaakt op het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking, en

– Hongarije te verwijzen in de kosten.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Internationaal recht

1. Verdrag inzake verdovende middelen

2 De achtste alinea van de preambule van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij het protocol van 1972 tot wijziging van het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961, dat is gesloten te New York op 30 maart 1961 (*United Nations Treaty Series*, deel 520, nr. 7515; hierna: „verdrag inzake verdovende middelen"), luidt:

„Verlangende een algemeen aanvaardbaar internationaal verdrag te sluiten ter vervanging van de bestaande verdragen inzake verdovende middelen, waarbij het gebruik van die verdovende middelen beperkt wordt tot gebruik voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden en waarbij maatregelen worden genomen ter verzekering van een voortdurende internationale samenwerking en een voortdurend internationaal toezicht voor het bereiken van die doelstellingen".

3 Artikel 1 van het verdrag inzake verdovende middelen, met als opschrift „Definities", bepaalt in lid 1:

„Behalve voor zover uitdrukkelijk anders is bepaald of waar de context een andere uitleg vereist, gelden in het gehele verdrag de volgende definities:

a) ‚Comité' betekent het internationale comité van toezicht op verdovende middelen [(hierna: ‚internationaal comité')].

[...]

g) ‚Commissie' betekent de Commissie voor verdovende middelen van de [Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (hierna: ‚Commissie Verdovende Middelen')].

[...]

j) ‚Verdovend middel' betekent elk der stoffen genoemd in de lijsten I en II, hetzij natuurlijk hetzij synthetisch.

[...]

u) ‚Lijst I', ‚lijst II', ‚lijst III' en ‚lijst IV' betekenen de overeenkomstig genummerde lijsten van verdovende middelen of preparaten die aan dit verdrag zijn gehecht, zoals van tijd tot tijd overeenkomstig artikel 3 gewijzigd.

[...]"

4 Artikel 2 van dit verdrag, met als opschrift „Stoffen onder toezicht", bepaalt:

„1. Behalve wat betreft maatregelen van toezicht die beperkt zijn tot bepaalde verdovende middelen, zijn de verdovende middelen van lijst I onderworpen aan alle maatregelen van toezicht

die van toepassing zijn op verdovende middelen die onder dit verdrag vallen en, in het bijzonder, aan de maatregelen die zijn vervat in [artikel 4, onder c)], [en de artikelen] 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 33, 34 en 37.

[...]

5. De verdovende middelen van lijst IV zijn eveneens opgenomen in lijst I en onderworpen aan alle maatregelen van toezicht die van toepassing zijn op verdovende middelen van laatstgenoemde lijst, terwijl bovendien:

a) een partij alle bijzondere maatregelen van toezicht neemt die naar haar mening noodzakelijk zijn in verband met de bijzonder gevaarlijke eigenschappen van een aldus opgenomen verdovend middel;

b) een partij, indien zulks naar haar mening, gelet op de in haar land heersende toestanden, de meest aangewezen wijze van bescherming van de volksgezondheid en het openbaar welzijn vormt, de productie, de vervaardiging, de uit- en invoer van, de handel in en [het] bezit of het gebruik van een dergelijk verdovend middel verbiedt, behalve voor zover het hoeveelheden betreft die uitsluitend nodig zijn voor geneeskundig en wetenschappelijk onderzoek, daaronder begrepen klinische proeven met bedoelde verdovende middelen welke moeten worden uitgevoerd onder het rechtstreekse toezicht van de partij of aan zodanig toezicht en zodanige controle zijn onderworpen.

[...]"

5 Artikel 3 van dit verdrag, met als opschrift „Wijzigingen in de omvang van het toezicht", bepaalt:

„1. Indien een partij of de Wereldgezondheidsorganisatie [(WHO)] over inlichtingen beschikt, die naar haar mening een wijziging van één der lijsten noodzakelijk maken, doet zij daarvan mededeling aan de Secretaris-Generaal en verschaft hem alle inlichtingen ter ondersteuning van deze mededeling.

[...]

4. Indien de [WHO] van oordeel is dat een preparaat ten gevolge van de stoffen die het bevat geen aanleiding kan geven tot misbruik en geen nadelige uitwerking kan hebben (lid 3) en dat het verdovende middel dat het bevat niet gemakkelijk kan worden teruggewonnen, kan de [Commissie Verdovende Middelen] in overeenstemming met de aanbeveling van de [WHO] dat preparaat toevoegen aan lijst III.

5. Indien de [WHO] van oordeel is dat een verdovend middel van lijst I in bijzondere mate aanleiding kan geven tot misbruik en tot een nadelige uitwerking (lid 3) en dat daartegenover geen aanzienlijke therapeutische voordelen staan die niet behoren tot de eigenschappen van niet op lijst IV voorkomende verdovende middelen, kan de [Commissie Verdovende Middelen], in overeenstemming met de aanbeveling van de [WHO], dat verdovend middel in lijst IV opnemen.

6. Indien een mededeling betrekking heeft op een verdovend middel dat reeds is opgenomen in lijst I of lijst II of op een preparaat van lijst III, kan de [Commissie Verdovende Middelen], behalve de in lid 5 bedoelde maatregelen, in overeenstemming met de aanbeveling van de [WHO] elk der lijsten wijzigen door:

a) een verdovend middel over te brengen van lijst I naar lijst II of van lijst II naar lijst I, of door

b) een verdovend middel of een preparaat, al naar het geval zich voordoet, van een lijst af te voeren.

7. Elk door de [Commissie Verdovende Middelen] ingevolge dit artikel genomen besluit wordt door de Secretaris-Generaal medegedeeld aan alle lidstaten van de Verenigde Naties [(VN)], aan alle staten die geen partij bij dit verdrag zijn, aan de [WHO] en aan het [internationaal Comité van toezicht op verdovende middelen]. Een dergelijk besluit wordt ten aanzien van elke partij van kracht op de datum van ontvangst van een dergelijke mededeling, waarna partijen alle maatregelen nemen die krachtens dit verdrag vereist zijn.

[...]”

6 Artikel 8 van dit verdrag, met als opschrift „Werkzaamheden van de [Commissie Verdovende Middelen]”, bepaalt:

„De [Commissie Verdovende Middelen] is bevoegd alle vraagstukken die betrekking hebben op de doelstellingen van dit verdrag in overweging te nemen; zij is in het bijzonder bevoegd om:

a) de lijsten overeenkomstig artikel 3 te wijzigen;

[...]”

7 Artikel 35 van het verdrag inzake verdovende middelen, met als opschrift „Strijd tegen de sluikhandel”, bepaalt onder a):

„Met inachtneming van hun grondwettelijk stelsel, rechtsstelsel en administratief stelsel, dienen partijen:

a) regelingen te treffen op nationaal niveau voor de coördinatie van preventieve en repressieve maatregelen tegen de sluikhandel; te dien einde kunnen zij een daarvoor in aanmerking komende instantie aanwijzen, die zich met deze coördinatie zal belasten”.

8 In artikel 36 van dit verdrag, met als opschrift „Strafbepalingen”, staat te lezen:

„1. a) Met inachtneming van de beperkingen door haar grondwet opgelegd, neemt elke partij maatregelen teneinde ervoor te zorgen dat de verbouw, productie, vervaardiging, extractie, bereiding, het bezit, aanbod, aanbod ten verkoop, de distributie, aankoop, verkoop, levering op welke voorwaarde ook, makelaardij, verzending, verzending in doorvoer, het vervoer en de in- en uitvoer van verdovende middelen in strijd met de bepalingen van dit verdrag, alsmede elke andere handeling die naar de mening van die partij in strijd is met de bepalingen van dit verdrag, als strafbare feiten worden beschouwd

indien zij opzettelijk worden begaan en dat het begaan van ernstige strafbare feiten op passende wijze wordt gestraft, in het bijzonder met gevangenisstraf of andere vrijheidsstraffen.

[...]

2. Met inachtneming van de grondwettelijke bepalingen van elke partij, haar rechtsstelsel en haar nationale wetgeving worden
   a) ii) opzettelijke deelneming aan, samenspanning tot het plegen van en pogingen tot het plegen van elk dezer strafbare feiten, alsmede opzettelijk gepleegde voorbereidende handelingen en financiële verrichtingen in verband met de in dit artikel bedoelde feiten, als strafbare feiten krachtens het eerste lid beschouwd;

   [...]

4. Geen enkele bepaling van dit artikel tast het beginsel aan, dat de strafbare feiten waarop het betrekking heeft worden omschreven, vervolgd en gestraft overeenkomstig de nationale wetgeving van een partij."

2. Verdrag inzake psychotrope stoffen

9 Het op 21 februari 1971 te Wenen gesloten verdrag inzake psychotrope stoffen (*United Nations Treaty Series*, deel 1019, blz. 175; hierna: „verdrag inzake psychotrope stoffen") bepaalt in artikel 1, met het opschrift „Gebruik der termen":

„Behalve voor zover uitdrukkelijk anders is bepaald of waar het zinsverband een andere uitleg vereist, hebben onderstaande termen in dit verdrag de volgende betekenis:

[...]

e) ‚Psychotrope stof' betekent iedere stof, van natuurlijke of synthetische aard, of ieder natuurlijk product genoemd op de lijsten I, II, III of IV.

[...]

g) ‚Lijst I', ‚lijst II', ‚lijst III' en ‚lijst IV' betekenen de overeenkomstig genummerde lijsten van psychotrope stoffen, die aan dit verdrag zijn gehecht en die worden gewijzigd overeenkomstig artikel 2.

[...]"

10 Artikel 2 van dit verdrag, met als opschrift „Omvang van het toezicht op de stoffen" voorziet met name in de procedure die moet worden gevolgd om een stof van de ene lijst naar de andere over te dragen of om de opneming ervan in een van de lijsten te schrappen.

B. Unierecht

1. Kaderbesluit 2004/757

11 Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (PB 2004, L 335, blz. 8), zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2017/2103 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2017 (PB 2017, L 305, blz. 12) (hierna: „kaderbesluit 2004/757"), vermeldt in overweging 3:

„Het is noodzakelijk minimumvoorschriften betreffende de elementen van de strafbare feiten van illegale handel in drugs en in precursoren aan te nemen, die als grondslag kunnen dienen voor een gemeenschappelijke aanpak op het niveau van de Unie van de bestrijding van die handel."

12 Artikel 1, punt 1, van dit kaderbesluit definieert het begrip „drug" als volgt:

„a) een stof die valt onder het [verdrag inzake verdovende middelen] of het [verdrag inzake psychotrope stoffen];

b) alle in de lijst in de bijlage opgenomen stoffen".

13 Artikel 2 van dit kaderbesluit, met als opschrift „Strafbare feiten op het gebied van de illegale handel in drugs en precursoren", bepaalt in lid 1:

„Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen opdat de volgende opzettelijke gedragingen bestraft worden wanneer daarvoor geen rechtvaardigingsgrond aanwezig is:

a) het produceren, vervaardigen, extraheren, bereiden, aanbieden, te koop stellen, distribueren, verkopen, afleveren, ongeacht de voorwaarden, verhandelen, doorvoeren, vervoeren, in- of uitvoeren van drugs;

b) het kweken van papavers, cocaplanten of cannabisplanten;

c) het in bezit hebben of aankopen van drugs met het oog op een van de onder a) genoemde activiteiten;

[...]"

14 Artikel 4 van dit kaderbesluit, met het opschrift „Sancties", bepaalt:

„1. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in de artikelen 2 en 3 bedoelde feiten worden strafbaar gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties.

Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 2 bedoelde feiten worden strafbaar gesteld met een maximumstraf van ten minste 1 tot 3 jaar gevangenis.

2. Iedere lidstaat neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de in artikel 2, lid 1, onder a), b) en c), bedoelde feiten worden strafbaar gesteld met een maximumstraf van ten minste 5 tot 10 jaar gevangenisstraf, in elk van de volgende gevallen:

a) het strafbare feit betreft grote hoeveelheden drugs;

b) het strafbare feit betreft drugs die voor de gezondheid het schadelijkst zijn, of heeft aanzienlijke schade toegebracht aan de gezondheid van verscheidene personen.

[...]"

2. Besluit 2021/3

15 De overwegingen 5, 7, 9, 11, 12, 21, 22 en 32 van besluit 2021/3 luiden als volgt:

„(5) Wijzigingen van de aan het [v]erdrag inzake verdovende middelen en aan het [v]erdrag inzake psychotrope stoffen gehechte lijsten hebben directe gevolgen voor het toepassingsgebied van het Unierecht op het gebied van drugscontrole. Kaderbesluit [2004/757] is van toepassing op de stoffen die zijn opgenomen in de lijsten bij die verdragen. Iedere wijziging van de aan die verdragen gehechte lijsten wordt derhalve rechtstreeks geïntegreerd in de gemeenschappelijke regels van de Unie.

[...]

(7) De Unie is geen partij bij het [v]erdrag inzake verdovende middelen noch bij het [v]erdrag inzake psychotrope stoffen. Zij heeft de status van waarnemer in de [Commissie Verdovende Middelen], waarin op haar hervatte drieënzestigste zitting twaalf lidstaten stemgerechtigd zijn. Daarom is het noodzakelijk dat de Raad [van de Europese Unie] die lidstaten machtigt om het standpunt van de Unie over het opnemen van stoffen in de lijsten die zijn gehecht aan het [v]erdrag inzake verdovende middelen en aan het [v]erdrag inzake psychotrope stoffen tot uiting te brengen, aangezien besluiten betreffende het opnemen van nieuwe stoffen in de lijsten die aan die verdragen zijn gehecht, onder de bevoegdheid van de Unie vallen.

[...]

(9) Volgens het WHO-deskundigencomité is het niet bijzonder waarschijnlijk dat cannabis en cannabishars negatieve effecten hebben die vergelijkbaar zijn met die van de andere stoffen in lijst IV van het [v]erdrag inzake verdovende middelen. Bovendien is gebleken dat orale cannabispreparaten een therapeutisch potentieel hebben voor de behandeling van pijn en andere aandoeningen, zoals epilepsie en spasticiteit bij multiple sclerose.

[...]

(11) Die aanbeveling leidt niet tot een wijziging van het internationale controleniveau van cannabis en cannabishars. De aanbeveling houdt naar behoren rekening met de wetenschappelijke ontwikkelingen die zich ter zake hebben voorgedaan sinds cannabis en cannabishars voor het eerst in het [v]erdrag inzake verdovende middelen werden opgenomen. Het schrappen van cannabis en cannabishars van lijst IV bij het [v]erdrag

inzake verdovende middelen zou gunstig zijn voor het bevorderen van de collectieve kennis [zowel] van het therapeutische nut van cannabis als van mogelijk daarmee samenhangende schadelijke gevolgen.

(12) Daarom zou de Unie het standpunt moeten innemen dat cannabis en cannabishars van lijst IV bij het [v]erdrag inzake verdovende middelen moeten worden geschrapt.

[...]

(21) [...] Gezien de definitie van preparaten die in het kader van het [v]erdrag inzake verdovende middelen wordt gegeven, kunnen alle producten die ‚extracten en tincturen' van cannabis zijn, ook gelden als ‚preparaten' van cannabis; indien gevolg wordt gegeven aan de aanbeveling van het WHO-deskundigencomité om dronabinol in lijst I bij het [v]erdrag inzake verdovende middelen op te nemen, kunnen de ‚extracten en tincturen' bovendien ook gelden als ‚preparaten' van dronabinol en zijn stereo-isomeren. Daarom heeft de WHO aanbevolen dat extracten en tincturen van cannabis van lijst I bij het [v]erdrag inzake verdovende middelen worden geschrapt.

(22) Uit de informatie die de WHO na de uitvaardiging van die aanbeveling heeft gegeven, en de analyse van de impact van die aanbeveling door het [internationaal comité] blijkt dat die aanbeveling niet leidt tot enige wijziging van het internationale controleniveau van extracten en tincturen van cannabis en dat die aanbeveling naar verwachting evenmin gevolgen zal hebben voor de controle- of rapportageverplichtingen van de lidstaten. Door het schrappen van ‚cannabis en cannabishars' van lijst I bij het [v]erdrag inzake verdovende middelen zou er meer zekerheid zijn bij de controle van producten die zijn verkregen zonder het gebruik van een oplosmiddel, maar door toepassing van warmte en druk.

[...]

(32) Het is wenselijk het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in de [Commissie Verdovende Middelen] over het opnemen van cannabis en cannabisgerelateerde stoffen, aangezien de besluiten over het opnemen in de lijsten van de bovengenoemde stoffen rechtstreeks van invloed zullen zijn op de inhoud van het Unierecht, te weten kaderbesluit [2004/757]."

16 Artikel 1 van dit besluit bepaalt:

„Het door de lidstaten namens de Unie in te nemen standpunt tijdens de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen [...] die is gepland voor 2 tot en met 4 december 2020, waarop dat orgaan besluiten dient te nemen over het opnemen of schrappen van stoffen in de lijsten bij het [verdrag inzake verdovende middelen] en bij het [verdrag inzake psychotrope stoffen], moet in overeenstemming zijn met het standpunt dat is opgenomen in de bijlage bij dit besluit.

17 In artikel 2 van dat besluit is bepaald:

„Het in artikel 1 bedoelde standpunt wordt vertolkt door de gezamenlijk in het belang van de Unie optredende lidstaten die lid zijn van de [Commissie Verdovende Middelen]."

18 De bijlage bij dat besluit is als volgt verwoord:

„Standpunt dat tijdens de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen [...] die is gepland voor 2 tot en met 4 december 2020 moet worden ingenomen door de gezamenlijk in het belang van de Unie optredende lidstaten die lid zijn van die commissie:

1) cannabis en cannabishars moeten van lijst IV bij het [v]erdrag inzake verdovende middelen worden geschrapt [...];

2) dronabinol en zijn stereo-isomeren (delta-9-tetrahydrocannabinol) moeten in lijst I bij het [v]erdrag inzake verdovende middelen worden opgenomen, en indien die aanbeveling wordt aangenomen, van lijst II bij het [v]erdrag inzake psychotrope stoffen worden geschrapt;

3) tetrahydrocannabinol (isomeren van delta-9-tetrahydrocannabinol) moet aan lijst I bij het verdrag inzake verdovende middelen worden toegevoegd, onder voorbehoud van de aanneming door de [Commissie Verdovende Middelen] van de aanbeveling om dronabinol en zijn stereo-isomeren (delta-9-tetrahydrocannabinol) aan lijst I bij het [v]erdrag inzake verdovende middelen toe te voegen, en, indien die aanbeveling wordt aangenomen, van lijst I bij het [v]erdrag inzake psychotrope stoffen worden geschrapt;

4) de term ‚extracten en tincturen' moet van lijst I bij het [v]erdrag inzake verdovende middelen worden geschrapt;

5) de voetnoot ‚Preparaten die overwegend cannabidiol en niet meer dan 0,2 % delta-9-tetrahydrocannabinol bevatten, staan niet onder internationale controle' wordt niet toegevoegd aan de vermelding van cannabis en cannabishars in lijst I bij het [v]erdrag inzake verdovende middelen;

6) preparaten verkregen hetzij door chemische synthese, hetzij als cannabispreparaat, samengesteld in de vorm van farmaceutische preparaten met één of meer andere bestanddelen, op zodanige wijze dat de delta-9-tetrahydrocannabinol (dronabinol) er niet op eenvoudige wijze uit kan worden teruggewonnen of met een zodanige opbrengst dat er een gevaar voor de volksgezondheid ontstaat, worden niet aan lijst III bij het [v]erdrag inzake verdovende middelen toegevoegd.

Om de samenhang tussen de lijsten te waarborgen en het risico te vermijden dat een stof zowel in de lijsten bij het [v]erdrag inzake verdovende middelen als in de lijsten bij het [v]erdrag inzake psychotrope stoffen wordt opgenomen, kunnen de lidstaten die lid zijn van de [Commissie Verdovende Middelen] een gezamenlijke stemming over de betrokken aanbevelingen aanvaarden."

3. Reglement voor de procesvoering van het Hof

19 Artikel 160 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, met als opschrift „Verzoek tot opschorting of tot verkrijging van voorlopige maatregelen", bepaalt in lid 1:

„Een verzoek tot opschorting van de tenuitvoerlegging van een handeling van een instelling bedoeld in artikel 278 VWEU en artikel 157 VEGA, is slechts ontvankelijk indien de verzoeker tegen die handeling beroep heeft ingesteld bij het Hof."

II. Aan het geding ten grondslag liggende feiten

20 Op 24 januari 2019 heeft de WHO zes aanbevelingen gedaan, genummerd van 5.1 tot en met 5.6 (hierna: „WHO-aanbevelingen"), met het oog op de herindeling van cannabis en cannabisgerelateerde stoffen overeenkomstig het verdrag inzake verdovende middelen en het verdrag inzake psychotrope stoffen (hierna samen: „twee aan de orde zijnde verdragen").

21 Elk van deze twee aan de orde zijnde verdragen bevat als bijlage vier tabellen, genummerd van I tot en met IV, met lijsten van respectievelijk verdovende middelen of preparaten die verdovende middelen bevatten en van psychotrope stoffen.

22 Het doel van de WHO-aanbevelingen was enerzijds ervoor te zorgen dat de betrokken substanties werden onderworpen aan de meest relevante internationale controle waarin de twee aan de orde zijnde verdragen voorzagen, rekening houdend met de huidige stand van de wetenschappelijke en medische kennis en met de administratieve praktijken, en anderzijds de beschikbaarheid van, het onderzoek naar en de ontwikkeling van preparaten met cannabisgerelateerde stoffen voor medische doeleinden te waarborgen.

23 Deze aanbevelingen zijn besproken tijdens de 4e en 5e tussentijdse vergaderingen van de Commissie Verdovende Middelen, die op 24 juni en 23 september 2019 hebben plaatsgevonden. Deze commissie, waarvan de taken en bevoegdheden met name in de twee aan de orde zijnde verdragen zijn omschreven, is bevoegd om de lijsten in de bijlage bij deze twee verdragen te wijzigen op basis van de aanbevelingen van de WHO, die handelt overeenkomstig de aanbevelingen van haar deskundigencomité inzake drugsafhankelijkheid.

24 De Commissie Verdovende Middelen bestaat uit 53 landen die lid zijn van de Verenigde Naties en worden geselecteerd door de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties. In december 2020 waren twaalf lidstaten van de Unie, waaronder Hongarije, stemgerechtigde leden van die commissie, met dien verstande dat alle lidstaten van de Unie partij zijn bij de twee aan de orde zijnde verdragen. De Unie heeft de status van waarnemer in die commissie.

25 Tijdens de in punt 23 van het onderhavige arrest genoemde vergaderingen hebben het internationaal comité en het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC) nadere toelichtingen gegeven en de impact van de WHO-aanbevelingen beoordeeld.

26 Verder heeft de Commissie Verdovende Middelen in maart 2020 beslist om de stemming over de WHO-aanbevelingen uit te stellen, en vervolgens tussen juni en oktober 2020 drie thematische debatten georganiseerd, gevolgd door een tussentijdse vergadering op 8 oktober 2020, die openstond voor alle belanghebbenden en waarop de resultaten van de eerdere besprekingen zijn samengevat.

27 De stemming over deze aanbevelingen is op de agenda geplaatst van de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen, die plaatsvond van 2 tot en met 4 december 2020.

28 Met het oog daarop hebben vertegenwoordigers van de lidstaten de WHO-aanbevelingen meermaals besproken binnen de horizontale groep „drugs" van de Raad. Het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD), dat ondertussen is vervangen door het Drugsagentschap van de Europese Unie (EUDA), heeft eveneens de impact van deze aanbevelingen beoordeeld.

29 Op 16 oktober 2020 heeft de Commissie een voorstel vastgesteld voor een besluit van de Raad betreffende het namens de Europese Unie op de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen in te nemen standpunt over het toevoegen van stoffen aan de lijsten die gehecht zijn aan het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972, en aan het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 1971 [COM(2020) 659 final/2].

30 De horizontale groep „drugs” van de Raad heeft dit voorstel onderzocht, en de Raad heeft er op 23 november 2020 schriftelijk over gestemd. De Raad heeft besluit 2021/3 overeenkomstig artikel 218, lid 9, eerste alinea, VWEU met gekwalificeerde meerderheid van stemmen vastgesteld. Bij die stemming heeft Hongarije tegen dit voorstel gestemd en heeft de Republiek Bulgarije zich onthouden. Dit besluit is gericht aan alle lidstaten.

31 Krachtens de artikelen 1 en 2 van besluit 2021/3 moesten de twaalf lidstaten die lid waren van de Commissie Verdovende Middelen en gezamenlijk optraden namens en in het belang van de Unie, bij de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen het in de bijlage bij dit besluit opgenomen standpunt vertolken. De punten 1 tot en met 6 van de bijlage bij dat besluit komen overeen met de WHO-aanbevelingen.

32 Op 2 december 2020 is in de Commissie Verdovende Middelen gestemd over de WHO-aanbevelingen. De WHO-aanbevelingen 5.2 tot en met 5.6 zijn verworpen. Aanbeveling 5.1 van de WHO (hierna: „aanbeveling 5.1”) is daarentegen aangenomen met de vereiste minimummeerderheid (27 stemmen voor, 25 stemmen tegen en 1 onthouding). Deze aanbeveling had tot doel cannabis en cannabishars te schrappen van lijst IV bij het verdrag inzake verdovende middelen, waarin de gevaarlijkste stoffen zijn opgenomen die niet in de medische praktijk worden gebruikt. Aanbeveling 5.4 van de WHO (hierna: „aanbeveling 5.4”) strekte ertoe de woorden „extracten en tincturen” van lijst I bij het verdrag inzake verdovende middelen te schrappen.

33 Hongarije heeft tegen de aanbevelingen 5.1 en 5.4 gestemd. Bovendien heeft het in de Commissie Verdovende Middelen verklaard dat de goedkeuring van de WHO-aanbevelingen het reeds toenemende gebruik van cannabis nog zou verhogen en een ongerechtvaardigde inmenging in het nationale beleid zou betekenen.

III. Precontentieuze procedure

34 De Commissie was van mening dat Hongarije, met de stem die het had uitgebracht en het standpunt dat het in de Commissie Verdovende Middelen had ingenomen, niet alleen zijn verplichtingen krachtens besluit 2021/3 niet was nagekomen, maar ook inbreuk had gemaakt op artikel 3, lid 2, VWEU en het beginsel van loyale samenwerking, dat is neergelegd in artikel 4, lid 3, VEU. Zij heeft Hongarije dan ook op 18 februari 2021 een aanmaningsbrief gestuurd.

35 In zijn antwoord van 19 april 2021 heeft Hongarije eraan herinnerd dat het reeds tijdens de procedure tot vaststelling van besluit 2021/3 voorbehoud had gemaakt ten aanzien van de aanbevelingen van de WHO, en daarom tegen laatstgenoemd besluit heeft gestemd. Aanbeveling 5.1 zou het publiek de verkeerde boodschap hebben gestuurd dat de sociale en volksgezondheidsrisico’s van cannabis werden overschat, wat een negatief effect zou kunnen hebben op de reeds stijgende trend in het cannabisgebruik.

36 Aanbeveling 5.4 zou het niveau van de internationale controles op extracten en tincturen van cannabis zonder tetrahydrocannabinol (hierna: „THC") hebben verlaagd, ondanks de sociale en volksgezondheidsrisico's die aan het gebruik ervan verbonden zijn.

37 Hongarije had zich tegen deze aanbeveling verzet met de bedoeling het niveau van de internationale controle op cannabisextracten en -tincturen zonder THC ongewijzigd te handhaven. Volgens deze lidstaat hebben de WHO en haar partnerorganisaties geen overtuigend wetenschappelijk bewijs geleverd dat cannabis minder schadelijk voor de gezondheid is dan voorheen werd vermoed. Dergelijke extracten en tincturen zonder THC kunnen andere stoffen met psychotrope effecten bevatten of als precursoren worden gebruikt. Ten slotte bevorderen de aanbevelingen van de WHO het medisch gebruik van cannabis niet. Zij zijn veeleer gericht op onderzoek naar een dergelijk gebruik, maar zijn niet geschikt om dat doel te bereiken.

38 Aangezien de argumenten van de Hongaarse regering de Commissie niet konden overtuigen, heeft deze instelling op 12 november 2021 een met redenen omkleed advies uitgebracht. Daarin heeft zij ten eerste opgemerkt dat de redenen waarom Hongarije het standpunt van de Raad niet had gevolgd, niet relevant zijn, aangezien besluit 2021/3 bindend is. Ten tweede heeft de Commissie betoogd dat Hongarije artikel 3, lid 2, VWEU had geschonden, aangezien het optreden van deze lidstaat betrekking had op een gebied waarop de Unie exclusieve externe bevoegdheid heeft. Ten derde heeft zij erop gewezen dat Hongarije de in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde verplichting tot loyale samenwerking had geschonden, temeer omdat de positie van de Unie binnen de Commissie Verdovende Middelen door het onverwachte optreden nog verder is verzwakt. In dit verband heeft de Commissie te kennen gegeven bezorgd te zijn over de waarschijnlijkheid dat Hongarije zich in de toekomst in vergelijkbare omstandigheden op soortgelijke wijze gedraagt.

39 In zijn antwoord van 11 januari 2022 op het met redenen omkleed advies heeft Hongarije zijn standpunt gehandhaafd en gesteld dat dit gerechtvaardigd was vanuit het oogpunt van zowel het gezondheidsbeleid als het sociale beleid. Onder verwijzing naar een nationaal onderzoek heeft Hongarije te kennen gegeven zich zorgen te maken over de toename van het cannabisgebruik en gewezen op zijn engagement om drugsverslaving te doen dalen. Hongarije heeft ook gewezen op het specifieke karakter van de onderhavige zaak en daarbij de relevantie en het belang benadrukt van de uitleg die het heeft gegeven over de stemming in de Commissie Verdovende Middelen. Hongarije betwist dan ook het idee dat het zich in de toekomst in vergelijkbare omstandigheden mogelijkerwijze op soortgelijke wijze zal gedragen.

IV. Procedure bij het Hof

40 Aangezien de argumenten van Hongarije de Commissie nog steeds niet konden overtuigen, heeft zij op 15 februari 2023 besloten bij het Hof een beroep in te stellen teneinde te doen vaststellen dat deze lidstaat de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen door, ten eerste, het bij besluit 2021/3 vastgestelde standpunt van de Unie, ten tweede, de exclusieve externe bevoegdheid van de Unie, zoals gedefinieerd in artikel 3, lid 2, VWEU, en, ten derde, het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking te schenden. De Commissie vordert eveneens dat Hongarije wordt verwezen in de kosten.

41 Hongarije verzoekt het Hof:

– het beroep niet-ontvankelijk te verklaren omdat het niet in overeenstemming is met artikel 258 VWEU en niet verenigbaar is met het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking;

– subsidiair, de hogere voorziening ongegrond te verklaren, en

– in elk geval, de Commissie te verwijzen in de kosten.

V. Beroep

A. Ontvankelijkheid

1. Argumenten van partijen

42 Volgens Hongarije is het beroep niet-ontvankelijk. Noch in de aanmaningsbrief, noch in het met redenen omkleed advies heeft de Commissie uiteengezet welk gedrag Hongarije werd geacht aan te nemen om een einde te maken aan de verweten inbreuk. Bovendien kan Hongarije geen enkele maatregel nemen om te voldoen aan de verplichting die volgens de Commissie op grond van het Unierecht op die lidstaat rust, aangezien de uitgebrachte stem duidelijk niet kan worden gewijzigd. Uit de arresten van 7 april 2011, Commissie/Portugal (C-20/09, EU:C:2011:214, punt 41), en 25 oktober 2001, Duitsland/Commissie (C-276/99, EU:C:2001:576, punt 24), volgt evenwel dat de niet-nakomingsprocedure beoogt te bewerkstelligen dat de betrokken lidstaat zich anders gaat gedragen.

43 Evenmin heeft de Commissie aangetoond dat het gedrag van Hongarije reële en waarneembare gevolgen heeft gehad die ook na het litigieuze besluitvormingsproces blijven voortduren en afbreuk doen aan de eenheid en de samenhang van het externe optreden van de Unie.

44 Daarenboven berust het argument van de Commissie „dat de kans bestaat dat Hongarije zich in de toekomst in vergelijkbare omstandigheden op soortgelijke wijze zal gedragen” louter op een veronderstelling. De procedure die een lidstaat in een specifieke situatie volgt, houdt namelijk nauw verband met die situatie en met de op het spel staande belangen. Het standpunt van een lidstaat bij internationale onderhandelingen kan dus niet worden bepaald op basis van de manier waarop deze eerder in een concreet geval heeft gehandeld. Het is evenwel denkbaar dat de betrokken lidstaat, wanneer hij opnieuw een standpunt moet innemen over een bepaalde kwestie, niet anders kan dan hetzelfde besluit te nemen, indien dit noodzakelijk is om een van zijn wezenlijke belangen te beschermen, maar dat hij tegelijk de instructies van de Unie volledig opvolgt wat alle andere wijzigingen betreft.

45 Bovendien heeft de Commissie, gesteld al dat het gedrag van Hongarije gevolgen heeft gehad voor de eenheid en de samenhang van het externe optreden van de Unie die het kader van het onderhavige geding te buiten gaan, niet aangetoond hoe het tegen Hongarije ingestelde beroep wegens niet-nakoming dit zou kunnen verhelpen.

46 Ten slotte heeft Hongarije vóór de vaststelling van besluit 2021/3 kenbaar gemaakt dat het niet akkoord ging en heeft het geen enkele andere mogelijkheid gehad om tegen het besluit op te komen dan door tijdens de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen af te wijken van het standpunt dat in de bijlage bij besluit 2021/3 is weergegeven.

47 De Commissie verzoekt het Hof de door Hongarije opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid af te wijzen, waarbij zij zich hoofdzakelijk baseert op het arrest van 27 maart 2019, Commissie/Duitsland (C-620/16, EU:C:2019:256, punten 45-52 en 57).

48 De Commissie voegt daaraan toe dat zij de bewering van Hongarije dat uit zijn stemgedrag in de Commissie Verdovende Middelen geen conclusies kunnen worden getrokken over de houding die het in de toekomst zal aannemen, zeer verontrustend vindt. Hongarije geeft aldus toe dat het niet noodzakelijkerwijs voornemens is om zich in de toekomst te houden aan het standpunt van de Unie zoals dat in de besluiten van de Raad is vastgesteld, maar dat het integendeel van plan is zijn standpunt per geval te bepalen. Hongarije kan dus niet op goede gronden stellen dat het vanuit het oogpunt van het Unierecht geen laakbaar gedrag heeft aangenomen of dat dit gedrag geen gevolgen heeft gehad voor de Unie.

2. Beoordeling door het Hof

49 De door Hongarije opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid berust in essentie op vier argumenten, die achtereenvolgens moeten worden onderzocht.

50 Ten eerste verwijt Hongarije de Commissie dat zij niet heeft verduidelijkt welk gedrag het had moeten aannemen om een einde te maken aan de verweten niet-nakoming.

51 De Commissie is echter niet verplicht om in het met redenen omkleed advies de maatregelen aan te geven die het mogelijk maken de verweten niet-nakoming te beëindigen (arresten van 11 juli 1991, Commissie/Portugal, C-247/89, EU:C:1991:305, punt 22, en 26 maart 2009, Commissie/Griekenland, C-559/07, EU:C:2009:198, punt 23).

52 Een beroep dat op basis van artikel 258 VWEU wordt ingesteld beoogt namelijk te doen vaststellen dat een lidstaat zijn uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen. De vaststelling van een dergelijke niet-nakoming verplicht de betrokken lidstaat volgens de bewoordingen van artikel 260, lid 1, VWEU de maatregelen te nemen die nodig zijn om het arrest van het Hof uit te voeren. Bijgevolg kan het Hof, net zomin als de Commissie, de lidstaat waartegen een beroep wegens niet-nakoming is ingesteld, bevelen om specifieke maatregelen te nemen (arresten van 14 april 2005, Commissie/Duitsland, C-104/02, EU:C:2005:219, punt 49, en 5 oktober 2006, Commissie/Duitsland, C-105/02, EU:C:2006:637, punt 44), zodat de Commissie het Hof in het kader van de hoofdprocedure niet kan verzoeken om een bevel te richten aan de betrokken staat [zie in die zin arresten van 2 oktober 2008, Commissie/Griekenland, C-36/08, EU:C:2008:536, punt 9, en 2 april 2020, Commissie/Polen, Hongarije en Tsjechië (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming), C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257, punt 56].

53 In het door de Verdragen ingestelde stelsel van rechtsmiddelen kan de Commissie daarentegen het Hof in het kader van een kortgedingprocedure op grond van artikel 279 VWEU verzoeken om toekenning van voorlopige maatregelen, zoals een bevel ter vrijwaring van de belangen die worden beschermd door de bepalingen van het Unierecht waarvan wordt gesteld dat zij zijn geschonden (zie in die zin beschikkingen van 29 juni 1994, Commissie/Griekenland, C-120/94 R,

EU:C:1994:275, punten 42 en 98, en 20 november 2017, Commissie/Polen, C-441/17 R, EU:C:2017:877, punt 96, en beschikking van de vicepresident van het Hof van 14 juli 2021, Commissie/Polen, C-204/21 R, EU:C:2021:593, punt 54).

54 Het onderhavige beroep is bijgevolg ontvankelijk, aangezien de Commissie het Hof met dit beroep alleen maar verzoekt vast te stellen dat Hongarije het Unierecht objectief heeft geschonden [zie in die zin arresten van 1 maart 1983, Commissie/België, 301/81, EU:C:1983:51, punt 8, en 2 april 2020, Commissie/Polen, Hongarije en Tsjechië (Tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor aanvragers van internationale bescherming), C-715/17, C-718/17 en C-719/17, EU:C:2020:257, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

55 Ten tweede voert Hongarije aan dat het hoe dan ook niet langer een einde kan maken aan de niet-nakoming waarop het beroep betrekking heeft, en dat de Commissie niet heeft aangetoond dat het gedrag van Hongarije reële en waarneembare gevolgen heeft gehad die ook na het betrokken besluitvormingsproces blijven voortduren. Deze lidstaat betoogt bovendien dat het verweten gedrag geen invloed heeft gehad op de eenheid en de samenhang van het externe optreden van de Unie.

56 Om te beginnen kan een lidstaat die met zijn gedrag de doelstelling ondermijnt die aan een krachtens artikel 218, lid 9, VWEU vastgesteld besluit ten grondslag ligt, evenwel niet ontsnappen aan een niet-nakomingsprocedure op grond dat de niet-nakoming al geen effect meer sorteert. Anders zou de Commissie in het kader van haar bevoegdheden op grond van artikel 258 VWEU de betrokken lidstaat onmogelijk voor het Hof kunnen brengen om de niet-nakoming te doen vaststellen en zou zij de krachtens artikel 17 VEU op haar rustende taak van hoedster van de Verdragen niet optimaal kunnen vervullen. De omstandigheid dat de vermeende schade aan de reputatie en de geloofwaardigheid van de Unie niet meer kan worden verholpen, kan hoe dan ook niet leiden tot de niet-ontvankelijkheid van dit beroep. Het kan immers niet worden toegestaan dat een lidstaat aan een niet-nakomingsprocedure bij het Hof kan ontkomen door zich te beroepen op een voldongen feit dat aan hemzelf is toe te schrijven (zie in die zin arrest van 27 maart 2019, Commissie/Duitsland, C-620/16, EU:C:2019:256, punten 48, 49 en 57).

57 Als wordt aanvaard dat een beroep wegens niet-nakoming tegen een lidstaat niet-ontvankelijk is omdat het wordt ingesteld wegens schending van een besluit dat is vastgesteld krachtens artikel 218, lid 9, VWEU, zou dat daarenboven niet alleen afbreuk doen aan het verbindend karakter dat artikel 288, vierde alinea, VWEU aan besluiten verleent, maar ook, meer algemeen, aan de eerbiediging van de waarden waarop de Unie volgens artikel 2 VEU berust, waaronder met name de rechtsstaat. Een lidstaat zou in voorkomend geval namelijk eerst kunnen deelnemen aan de beraadslaging en de stemming in de Raad over een besluit tot vaststelling van een Uniestandpunt, en vervolgens, zodra dit besluit is vastgesteld, er geen rekening mee houden, wetende dat de Commissie voor die niet-nakoming toch geen beroep krachtens artikel 258 VWEU bij het Hof kan instellen (zie in die zin arrest van 27 maart 2019, Commissie/Duitsland, C-620/16, EU:C:2019:256, punten 50 en 51).

58 Voorts kan niet worden geoordeeld dat alle gevolgen van het litigieuze gedrag van Hongarije op de zitting van de Commissie Verdovende Middelen, aan het einde van die zitting zijn weggevallen. Zij komen namelijk zowel in de eenheid als in de samenhang van het externe optreden van de Unie binnen deze internationale organisatie tot uiting. Deze gevolgen reiken dan ook verder dan het betrokken concrete besluitvormingsproces, terwijl een op grond van artikel 218, lid 9, VWEU

vastgesteld besluit juist tot doel heeft die belangen te waarborgen (zie in die zin arrest van 27 maart 2019, Commissie/Duitsland, C-620/16, EU:C:2019:256, punten 46, 47 en 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 Ten derde voert Hongarije aan dat de Commissie evenmin heeft aangetoond dat het risico bestaat dat een dergelijke niet-nakoming wordt herhaald.

60 Dienaangaande volstaat de vaststelling dat het risico van herhaling van een niet-nakoming geen voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van een beroep wegens niet-nakoming.

61 Ten vierde wijst Hongarije erop dat het vóór de vaststelling van besluit 2021/3 te kennen heeft gegeven niet akkoord te gaan met die vaststelling. In dit verband betoogt die lidstaat geen enkele andere mogelijkheid te hebben gehad om tegen het besluit op te komen dan tijdens de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen zijn eigen standpunt kenbaar te maken, in de plaats van het in dat besluit vastgestelde standpunt.

62 Een dergelijk argument valt echter onder het onderzoek ten gronde van het onderhavige beroep en kan bijgevolg niet in de weg staan aan de ontvankelijkheid ervan.

63 Gelet op het voorgaande moet het beroep van de Commissie ontvankelijk worden verklaard.

B. Ten gronde

64 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Commissie drie grieven aan: ten eerste, schending van het bij besluit 2021/3 vastgestelde standpunt van de Unie, ten tweede, schending van de exclusieve externe bevoegdheid van de Unie zoals neergelegd in artikel 3, lid 2, VWEU en, ten derde, schending van het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking.

65 Het Hof acht het wenselijk eerst de tweede grief van de Commissie te onderzoeken.

1. Tweede grief: schending van artikel 3, lid 2, VWEU

a) Argumenten van partijen

66 In haar verzoekschrift betoogt de Commissie dat Hongarije de exclusieve externe bevoegdheid van de Unie, zoals neergelegd in artikel 3, lid 2, VWEU, heeft geschonden door besluit 2021/3 niet te eerbiedigen. De wijzigingen van de lijsten die aan de twee aan de orde zijnde verdragen zijn gehecht hebben namelijk directe gevolgen voor het toepassingsgebied van de Uniewetgeving op het vlak van drugscontrole. Het doet niet ter zake of deze wijzigingen betrekking hebben op stoffen die reeds in de gehele Unie aan controle zijn onderworpen, dan wel of bepaalde stoffen bij die wijzigingen voor het eerst worden ingedeeld.

67 Aangezien de Unie geen partij is bij deze twee verdragen, zijn de lidstaten verplicht om in de internationale organen die zijn opgericht om volledige uitvoering te geven aan die verdragen het standpunt van de Unie te vertolken overeenkomstig het standpunt dat de Raad heeft ingenomen in een krachtens artikel 218, lid 9, VWEU vastgesteld besluit, zoals besluit 2021/3.

68 In zijn verweerschrift verzet Hongarije zich tegen de uitlegging van de Commissie volgens welke de wijziging van de lijsten bij de twee aan de orde zijnde verdragen onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt. Hongarije betoogt namelijk dat uit artikel 1, punt 1, onder a), van kaderbesluit 2004/757 volgt dat de verwijdering van een stof uit lijst IV bij deze twee verdragen geen invloed heeft op het toepassingsgebied van dit kaderbesluit wanneer de betrokken stof nog steeds is opgenomen in een andere bij die verdragen gevoegde lijst.

69 De wijziging van de bij die verdragen gevoegde lijsten overeenkomstig de aanbevelingen 5.1 en 5.4 heeft dus geen gevolgen voor de regels van de Unie of voor het toepassingsgebied ervan. Geen van beide aanbevelingen wijzigt het begrip „drug" in de zin van artikel 1, punt 1, van dat kaderbesluit.

70 Zo heeft aanbeveling 5.4 geen enkele inhoudelijke wijziging teweeggebracht, aangezien de voorgestelde schrapping van de woorden „extracten en tincturen" betrekking heeft op stoffen die niet onder het begrip „drug" in de zin van kaderbesluit 2004/757 vallen. In dit verband heeft het Hof in het arrest van 19 november 2020, B S en C A [Verkoop van cannabidiol (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938, punt 75), geoordeeld dat, aangezien cannabidiol (CBD) geen psychoactieve stof bevat, het in strijd zou zijn met het doel en de algemene strekking van het verdrag inzake verdovende middelen indien CBD als cannabisextract onder de definitie van „verdovende middelen" zou vallen.

71 Bovendien blijkt uit de overwegingen 11 en 22 van besluit 2021/3 dat het voor de Uniewetgever duidelijk was dat aanbeveling 5.4 geen gevolgen zou hebben voor de controle- of rapportageverplichtingen van de lidstaten.

72 De overwegingen 5 en 7 van dat besluit bevestigen dat de internationale opneming van bepaalde stoffen in de lijsten bij de twee aan de orde zijnde verdragen en de besluiten betreffende die opneming onder de bevoegdheid van de Unie vallen, wat verwijst naar het geval waarin een nieuwe stof op de lijst van een van die bijlagen wordt opgenomen. Een wijziging waarbij een stof die reeds aan controle is onderworpen – zoals cannabis – wordt opgenomen in deze lijsten, brengt dus geen wijziging van het toepassingsgebied van kaderbesluit 2004/757 met zich mee.

73 Het feit dat de Commissie niet rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat de wijziging van de twee aan de orde zijnde verdragen de strekking van Unieregels wijzigde, tast volgens Hongarije de wettigheid van besluit 2021/3 aan en maakt de tweede grief van de Commissie irrelevant.

74 In haar memorie van repliek preciseert de Commissie dat de Raad een besluit op basis van artikel 218, lid 9, VWEU kan vaststellen in het kader van zowel de exclusieve als de gedeelde bevoegdheid van de Unie. Het argument dat de Unie niet exclusief bevoegd is om besluit 2021/3 vast te stellen, is dus niet ter zake dienend.

75 Subsidiair voegt de Commissie daaraan toe dat het voor de vaststelling van de exclusieve externe bevoegdheid van de Unie krachtens artikel 3, lid 2, VWEU niet hoeft vast te staan dat gemeenschappelijke regels zullen worden aangetast of gewijzigd door een internationale verbintenis die door de lidstaten is aangegaan, aangezien een eenvoudig risico van aantasting of wijziging volstaat. Evenzo kunnen internationale verbintenissen de gemeenschappelijke regels van de Unie aantasten of de strekking ervan wijzigen onder meer wanneer die verbintenissen behoren tot een gebied dat reeds goeddeels door dergelijke regels wordt bestreken, zoals het Hof in het bijzonder heeft vastgesteld in advies 2/91 (ILO-Verdrag 170) van 19 maart 1993 (EU:C:1993:106, punten 25 en 26).

76 Volgens het arrest van 4 september 2014, Commissie/Raad (C-114/12, EU:C:2014:2151, punt 74), moet het bestaan van een exclusieve bevoegdheid van de Unie worden gebaseerd op een globaal en concreet onderzoek van de verhouding tussen de beoogde internationale overeenkomst en het geldende Unierecht.

77 In casu omvat het materiële toepassingsgebied van kaderbesluit 2004/757 overeenkomstig artikel 1, punt 1, ervan met name de stoffen die daarin als „drug" worden gekwalificeerd en die onder de twee aan de orde zijnde verdragen vallen.

78 Bovendien stelt Hongarije volgens de Commissie ten onrechte dat alleen de opneming van bepaalde stoffen in de lijsten bij de twee aan de orde zijnde verdragen en de desbetreffende besluiten onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen. Uit de overwegingen 5, 7 en 32 van besluit 2021/3 volgt nochtans de tegenovergestelde conclusie.

79 Wat meer bepaald aanbeveling 5.1 betreft, merkt de Commissie op dat een verdovend middel van lijst I bij het verdrag inzake verdovende middelen op grond van artikel 3, lid 5, van dat verdrag kan worden opgenomen in lijst IV daarbij wanneer dit middel in bijzondere mate aanleiding kan geven tot misbruik en negatieve effecten en tegenover dat gevaar geen aanzienlijke therapeutische voordelen staan die stoffen die niet in lijst IV zijn opgenomen niet hebben. Uit de overwegingen 9 en 12 van besluit 2021/3 vloeit voort dat het thans wetenschappelijk vaststaat dat cannabis en cannabishars geen negatieve effecten hebben die vergelijkbaar zijn met die van de andere stoffen die zijn opgenomen in lijst IV, zoals heroïne. Daarom werd aanbevolen om deze stoffen uit lijst IV te schrappen, maar ze in lijst I bij dat verdrag te laten staan.

80 De schrapping van cannabis en cannabishars uit lijst IV bij het verdrag inzake verdovende middelen raakt en wijzigt de regels van kaderbesluit 2004/757 wat de sancties betreft, omdat deze stoffen niet langer kunnen worden beschouwd als drugs die behoren tot de meest schadelijke voor de gezondheid, waarop de sancties van artikel 4, lid 2, onder b), van dit kaderbesluit van toepassing zijn, en niet de minder zware sancties van artikel 4, lid 1, ervan.

81 Wat aanbeveling 5.4 betreft, merkt de Commissie op dat CBD slechts één van vele plantenextracten is, zodat uit het arrest van 19 november 2020, B S en C A [Verkoop van cannabidiol (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938), geen enkele conclusie kan worden getrokken met betrekking tot andere extracten en tincturen of hun THC-gehalte. Deze stoffen moeten per geval worden onderzocht en ingedeeld. Overigens heeft Hongarije in zijn antwoord op de aanmaningsbrief van de Commissie terecht benadrukt dat extracten en tincturen ook andere psychotrope stoffen dan THC kunnen bevatten en dat zij bijgevolg onder de twee aan de orde zijnde verdragen vallen, ondanks de schrapping ervan uit lijst I bij die verdragen.

82 Bovendien staat in overweging 21 van besluit 2021/3 dat de term „preparaat" in het verdrag inzake verdovende middelen alle producten kan omvatten die extracten en tincturen van cannabis bevatten. De schrapping van deze stoffen uit lijst I bij dit verdrag wijzigt het niveau van de internationale controle erop dus niet, aangezien elk mengsel, vast of vloeibaar, dat cannabis of cannabishars bevat, en dus elk preparaat op basis van cannabis, onder dat verdrag valt.

83 In zijn dupliek stelt Hongarije dat de vraag rijst of de wijziging van de lijsten bij de twee aan de orde zijnde verdragen overeenkomstig de WHO-aanbevelingen daadwerkelijk onder de exclusieve externe bevoegdheid van de Unie valt, en dus of besluit 2021/3 wettig is.

84 Dit besluit noemt als rechtsgrondslag artikel 83, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU. Uitgelegd in het licht van laatstgenoemde bepaling, verleent artikel 83, lid 1, VWEU de Unie niet de bevoegdheid om een internationaal verdrag te sluiten. Zowel uit overweging 5 van besluit 2021/3 als uit overweging 32 ervan volgt duidelijk dat de exclusieve externe bevoegdheid van de Unie zou moeten berusten op het feit dat de wijziging van de lijsten bij de twee aan de orde zijnde verdragen directe gevolgen heeft voor het toepassingsgebied van het Unierecht op het gebied van drugscontrole.

85 Aan deze voorwaarde van artikel 3, lid 2, VWEU is volgens Hongarije niet voldaan.

86 Om te beginnen is de redenering die de Commissie dienaangaande in de memorie van repliek heeft uiteengezet, zoals samengevat in de punten 75 tot en met 82 van het onderhavige arrest, niet vervat in haar verzoekschrift. Die redenering is dus een nieuw argument dat als zodanig niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

87 Verder betwist de Commissie niet dat de definitie van het begrip „drug” in kaderbesluit 2004/757 ongewijzigd blijft na de wijziging van de lijsten bij de twee aan de orde zijnde verdragen. Thans betoogt zij daarentegen dat elke wijziging van die lijsten relevant is voor de overige bepalingen van dit kaderbesluit. Zo verwijst de Commissie herhaaldelijk naar artikel 4 van dit kaderbesluit, terwijl zij zich tot op heden niet op dat artikel had beroepen.

88 Evenzo betwist Hongarije de uitlegging van de Commissie dat de schrapping van extracten en tincturen van cannabis van lijst I bij het verdrag inzake verdovende middelen niet impliceert dat deze stoffen buiten het toepassingsgebied van dit verdrag vallen.

89 Ten slotte hoeft het Hof niet te onderzoeken of de externe bevoegdheid van de Unie kan worden gerechtvaardigd door het feit dat een wijziging van de lijsten bij de twee aan de orde zijnde verdragen de toepassing van de gemeenschappelijke regels van de Unie kan wijzigen. Wanneer zowel de Unierechtelijke bepalingen die beweerdelijk worden geraakt door een internationaal akkoord, als dat internationaal akkoord zelf minimumvoorschriften omvatten, kan namelijk niet worden gesteld dat de internationale regels beletten dat het Unierecht volledig wordt toegepast, zoals blijkt uit advies 2/91 (ILO-Verdrag 170) van 19 maart 1993 (EU:C:1993:106, punt 18).

90 Zowel uit het opschrift van kaderbesluit 2004/757, waarin sprake is van „de vaststelling van minimumvoorschriften”, als uit overweging 3 ervan, blijkt duidelijk dat dit kaderbesluit tot doel heeft minimumvoorschriften vast te stellen.

91 Bijgevolg kan de Unie in geen geval over een exclusieve externe bevoegdheid beschikken wat de wijziging van de lijsten bij de twee aan de orde zijnde verdragen betreft.

b) Beoordeling door het Hof

92 De exceptie van niet-ontvankelijkheid die Hongarije heeft opgeworpen tegen bepaalde argumenten van de Commissie waarmee deze probeert aan te tonen dat de Unie exclusief bevoegd is om bij onderhandelingen binnen een internationale organisatie het namens de Unie in te nemen standpunt vast te stellen, moet meteen worden afgewezen. De Commissie hoefde in haar verzoekschrift namelijk niet aan te tonen dat de Unie exclusief bevoegd was, aangezien haar betoog berustte op de premisse dat besluit 2021/3 geldig was en het bestaan van deze exclusieve bevoegdheid van de Unie bevestigde. De Commissie heeft in haar repliek dus enkel duidelijk gemaakt dat het derde geval van artikel 3, lid 2, VWEU volgens haar in casu van toepassing was.

93 Ten gronde verschillen de standpunten van partijen over de uitlegging van het begrip „wijziging" van het toepassingsgebied van het Unierecht op het gebied van drugscontrole. Hongarije stelt voor om globaal te redeneren en betoogt dat zolang de reikwijdte van kaderbesluit 2004/757 ongewijzigd blijft, er geen sprake kan zijn van een wijziging van de regels van het Unierecht. De Commissie is daarentegen van mening dat het toepassingsgebied van het Unierecht wordt geraakt wanneer de indeling van een stof wordt gewijzigd. Een dergelijke wijziging heeft namelijk gevolgen voor de perceptie van de mate waarin een verdovend middel gevaarlijk is, en derhalve voor de vaststelling van de toepasselijke strafrechtelijke sancties.

94 Vooraf zij opgemerkt dat in de bewoordingen van artikel 218, lid 9, VWEU geen onderscheid wordt gemaakt naargelang van de aard van de externe bevoegdheid van de Unie [zie naar analogie arresten van 5 december 2017, Duitsland/Raad, C-600/14, EU:C:2017:935, punt 49, en 2 september 2021, Commissie/Raad (Overeenkomst met Armenië), C-180/20, EU:C:2021:658, punt 27]. Het doet dus niet ter zake of de Unie over een exclusieve dan wel een gedeelde bevoegdheid beschikt om een besluit op grond van die bepaling vast te stellen. In beide gevallen kan de Raad, op voorstel van de Commissie, een besluit vaststellen „tot bepaling van de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst".

95 Er zij aan herinnerd dat de Unie overeenkomstig het derde geval van artikel 3, lid 2, VWEU exclusief bevoegd is om een internationale overeenkomst te sluiten, wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen.

96 Deze bepaling is eveneens van toepassing wanneer een krachtens een dergelijke internationale overeenkomst opgericht orgaan maatregelen ter uitvoering van die overeenkomst dient te nemen [arrest van 20 november 2018, Commissie/Raad (BMZ Antarctica), C-626/15 en C-659/16, EU:C:2018:925, punt 112]. Bovendien staat het feit dat de Unie niet de hoedanigheid van lid van een internationale organisatie heeft er niet aan in de weg dat de externe bevoegdheid van de Unie daadwerkelijk kan worden uitgeoefend, met name door tussenkomst van de lidstaten, die gezamenlijk optreden in het belang van de Unie [zie in die zin advies 2/91 (ILO-Verdrag 170) van 19 maart 1993, EU:C:1993:106, punt 5, en arrest van 12 februari 2009, Commissie/Griekenland, C-45/07, EU:C:2009:81, punt 31].

97 Er bestaat evenwel een risico dat internationale verbintenissen gemeenschappelijke regels van de Unie aantasten of de strekking ervan wijzigen, waardoor een exclusieve externe bevoegdheid van de Unie kan worden vastgesteld wanneer deze verbintenissen binnen de werkingssfeer van die regels vallen (zie in die zin arresten van 31 maart 1971, Commissie/Raad, 22/70, EU:C:1971:32, punt 30, en 4 september 2014, Commissie/Raad, C-114/12, EU:C:2014:2151, punt 68). Het is overigens niet noodzakelijk dat het door het internationale akkoord bestreken gebied en dat van de Unieregeling elkaar volledig dekken [advies 1/03 (Nieuw Verdrag van Lugano) van 7 februari 2006, EU:C:2006:81, punt 126]. In het bijzonder kunnen internationale verbintenissen Unieregels ook aantasten of de strekking ervan wijzigen wanneer die verbintenissen behoren tot een gebied dat reeds grotendeels wordt bestreken door dergelijke regels [arrest van 20 november 2018, Commissie/Raad (BMZ Antarctica), C-626/15 en C-659/16, EU:C:2018:925, punt 113 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

98 Een dergelijk risico van aantasting in de zin van artikel 3, lid 2, VWEU kan bestaan wanneer de betrokken internationale verbintenissen, zonder noodzakelijkerwijze strijdig te zijn met de gemeenschappelijke regels van de Unie, van invloed kunnen zijn op de betekenis, de strekking en de doeltreffendheid van deze regels [zie in die zin advies 1/13 (Toetreding van derde landen tot het Haags Verdrag) van 14 oktober 2014, EU:C:2014:2303, punt 85; advies 2/15 (Vrijhandelsovereenkomst met Singapore) van 16 mei 2017, EU:C:2017:376, en arrest van 20 november 2018, Commissie/Raad (BMZ Antarctica), C-626/15 en C-659/16, EU:C:2018:925, punt 114].

99 In casu blijkt uit artikel 1, punt 1, onder a) en b), van kaderbesluit 2004/757 dat het begrip „drug" met name wordt gedefinieerd onder verwijzing naar de twee aan de orde zijnde verdragen. Zoals de advocaat-generaal in punt 59 van haar conclusie heeft opgemerkt, hebben de instellingen van de Unie met die verwijzing te kennen gegeven dat zij ervoor willen zorgen dat de Unie haar acties afstemt op het internationale drugscontrolebeleid en dus op deze verdragen.

100 Zoals in de overwegingen 5 en 32 van besluit 2021/3 staat te lezen, wordt iedere wijziging van de lijsten bij die twee verdragen namelijk rechtstreeks geïntegreerd in de gemeenschappelijke regels van de Unie, zodat een dergelijke wijziging rechtstreeks van invloed zal zijn op de inhoud van kaderbesluit 2004/757.

101 Wat in dit verband in de eerste plaats aanbeveling 5.1 betreft, hiermee werd, zoals in de commentaren bij het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961 (Verenigde Naties, 1975) met betrekking tot artikel 3, lid 3, onder i) en ii), van het verdrag inzake verdovende middelen (punt 7) is uiteengezet, beoogd de indeling van cannabis en cannabisgerelateerde stoffen aldus te wijzigen dat deze werden geschrapt uit lijst IV bij het verdrag inzake verdovende middelen, waarin de schadelijkste verdovende middelen worden genoemd die „geen enkel gekend belang hebben bij de behandeling van mensen".

102 Hoewel uit artikel 4 van kaderbesluit 2004/757 volgt dat de lidstaten voor de in artikel 2 ervan bedoelde strafbare feiten in beginsel maximumstraffen van ten minste één tot drie jaar gevangenisstraf moeten opleggen, bepaalt artikel 4, lid 2, onder b), van dit kaderbesluit dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat de in artikel 2, lid 1, onder a) tot en met c), bedoelde feiten strafbaar worden gesteld met een maximumstraf van ten minste 5 tot 10 jaar gevangenisstraf, wanneer die feiten drugs betreffen die voor de gezondheid het schadelijkst zijn, of wanneer zij aanzienlijke schade hebben toegebracht aan de gezondheid van verscheidene personen.

103 De Commissie betoogt dan ook terecht dat, gelet op de definitie van het begrip „drug" in kaderbesluit 2004/757, waarbij met name naar het verdrag inzake verdovende middelen wordt verwezen, de schrapping van cannabis en cannabisgerelateerde stoffen in lijst IV bij dit verdrag ertoe kon leiden dat de sancties van artikel 4, lid 2, onder b), van dat kaderbesluit buiten toepassing werden gelaten.

104 Hieruit volgt dat aanbeveling 5.1 gevolgen kon hebben voor de betekenis en de strekking van regels van de Unie, hetgeen volstaat om vast te stellen dat een standpuntbepaling over de vaststelling van die aanbeveling onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie viel op basis van het derde geval van artikel 3, lid 2, VWEU.

105 Wat in de tweede plaats aanbeveling 5.4 betreft, deze beoogde de woorden „extracten en tincturen” te schrappen uit lijst I bij dit verdrag. In wezen ging het erom extracten en tincturen van cannabis zonder psychoactieve eigenschappen niet meer onder de verdovende middelen in te delen en dus toe te staan dat zij in de handel werden gebracht, maar toch waakzaam te blijven ten aanzien van extracten en tincturen van cannabis die wel dergelijke eigenschappen hebben. Op die manier werden met die aanbeveling die „extracten en tincturen” van het toepassingsgebied van kaderbesluit 2004/757 uitgesloten, gelet op de verwijzing in artikel 1, punt 1, van dit kaderbesluit naar de twee aan de orde zijnde verdragen.

106 Zoals de advocaat-generaal in punt 63 van haar conclusie in essentie heeft opgemerkt, zou een dergelijke uitsluiting met name tot gevolg hebben gehad dat de vereisten van artikel 4, lid 1, van dat kaderbesluit in verband met de strafrechtelijke sancties die de lidstaten moeten opleggen wegens de inbreuken waarnaar wordt verwezen in artikel 2 van dat besluit, niet meer van toepassing zouden zijn.

107 Hieruit volgt dat ook aanbeveling 5.4 gevolgen kon hebben voor de betekenis en de strekking van regels van de Unie, hetgeen volstaat om vast te stellen dat een standpuntbepaling over de vaststelling van die aanbeveling onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie viel op basis van het derde geval van artikel 3, lid 2, VWEU.

108 Aangezien de situatie dus niet vergelijkbaar is met die welke is vastgesteld in de punten 18 en 21 van advies 2/91 (ILO-Verdrag 170) van 19 maart 1993 (EU:C:1993:106, punt 25), kan Hongarije zich niet beroepen op de vaststellingen van het Hof in dat advies om zich te verzetten tegen de uitlegging dat de Unie beschikt over een exclusieve externe bevoegdheid om besluit 2021/3 vast te stellen.

109 Anders dan Hongarije stelt, beschikte de Unie dan ook over een exclusieve bevoegdheid om binnen de Commissie Verdovende Middelen de onderhandelingen te voeren over de aanbevelingen 5.1 en 5.4, en om zich uit te spreken voor de goedkeuring ervan binnen die instantie. De Raad heeft dus terecht besluit 2021/3 vastgesteld met het oog op de bepaling van het namens de Unie in te nemen standpunt bij de onderhandelingen binnen de Commissie Verdovende Middelen. Door dit besluit niet na te leven, heeft Hongarije dan ook de exclusieve bevoegdheid van de Unie geschonden.

110 Bijgevolg dient de tweede grief van de Commissie, die is gebaseerd op schending door Hongarije van artikel 3, lid 2, VWEU, te worden aanvaard.

2. Eerste grief: schending van de artikelen 1 en 2 van besluit 2021/3 en van artikel 288, vierde alinea, VWEU

111 Aangezien Hongarije in zijn verweerschrift een exceptie van onwettigheid van besluit 2021/3 heeft opgeworpen, moet deze eerst worden onderzocht.

a) Exceptie van onwettigheid van besluit 2021/3

1) Argumenten van partijen

112 Hongarije stelt dat besluit 2021/3 onwettig is. Aangezien er slechts een korte tijd is verlopen tussen de vaststelling van dat besluit en de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen, die nog vóór het verstrijken van de in artikel 263, zesde alinea, VWEU gestelde termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring heeft plaatsgevonden, kon Hongarije dat besluit niet doeltreffend betwisten. Niet alleen had Hongarije in die korte periode geen beroep tot nietigverklaring kunnen voorbereiden, maar ook had het Hof dit beroep niet ten gronde kunnen onderzoeken om aldus de effectieve rechterlijke bescherming van die lidstaat te kunnen waarborgen. Zelfs de instelling van een beroep tot nietigverklaring vergezeld van een verzoek om voorlopige maatregelen, zou niet noodzakelijkerwijs hebben volstaan om het ongewenste effect van besluit 2021/3 uit te sluiten.

113 Voorts voert Hongarije aan dat het weliswaar geen beroep tot nietigverklaring van besluit 2021/3 heeft ingesteld, maar dat het zich in het kader van de onderhavige niet-nakomingsprocedure op grond van artikel 277 VWEU toch op de onwettigheid van dat besluit kan beroepen. Dit geldt temeer daar Hongarije, ook indien het na de stemming in de Commissie Verdovende Middelen een beroep tot nietigverklaring tegen dit besluit had ingesteld, hoe dan ook zijn standpunt niet had kunnen doen gelden of niet had kunnen ontsnappen aan een niet-nakomingsprocedure.

114 Bovendien kan er geen sprake zijn van omzeiling van de procedureterminijnen van artikel 263 VWEU, wanneer de problemen die door een Uniehandeling worden veroorzaakt niet kunnen worden geïdentificeerd bij de vaststelling ervan maar pas in het stadium van de uitvoering ervan aan het licht kunnen komen.

115 Aangezien de Commissie niet heeft aangetoond dat een beroep tot nietigverklaring van besluit 2021/3 doeltreffend is, kan zij zich niet verzetten tegen de toepassing van artikel 277 VWEU, dat artikel 263 VWEU aanvult, aangezien Hongarije anders zijn recht op effectieve rechterlijke bescherming, zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zou verliezen.

116 Daarenboven kan niemand worden vervolgd wegens een onwettige handeling. Aangezien de stemming binnen de Commissie Verdovende Middelen de aantasting van de belangen van Hongarije door dat besluit heeft beëindigd, is het niet laatstgenoemd besluit dat thans de belangen van Hongarije schaadt, maar de wegens schending ervan ingeleide niet-nakomingsprocedure.

117 Hongarije is hoe dan ook van mening dat het in het antwoord op de tweede grief van de Commissie heeft aangetoond dat besluit 2021/3 een niet-bestaande handeling is die ambtshalve door het Hof moet worden onderzocht.

118 Onder verwijzing naar het arrest van 6 maart 1979, Simmenthal/Commissie (92/78, EU:C:1979:53, punt 39), betoogt de Commissie dat de exceptie van onwettigheid van besluit 2021/3 kennelijk niet-ontvankelijk is, aangezien Hongarije er ontegenzeglijk beroep tot nietigverklaring tegen had kunnen instellen.

2) Beoordeling door het Hof

119 Er zij aan herinnerd dat in het door het VWEU ingevoerde stelsel van rechtsmiddelen een onderscheid wordt gemaakt tussen de beroepen van de artikelen 258 en 259, die bedoeld zijn om te doen vaststellen dat een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen, en die van de artikelen 263 en 265, waarbij de wettigheid van het handelen of nalaten van de instellingen van de Unie kan worden getoetst. Deze beroepsmogelijkheden hebben uiteenlopende oogmerken en zijn aan verschillende regels onderworpen (arresten van 30 juni 1988, Commissie/Griekenland, 226/87, EU:C:1988:354, punt 14; 27 oktober 1992, Commissie/Duitsland, C-74/91, EU:C:1992:409, punt 10, en 27 maart 2019, Commissie/Duitsland, C-620/16, EU:C:2019:256, punt 89).

120 Daaruit heeft het Hof afgeleid dat een lidstaat zich niet zinvol kan beroepen op de onwettigheid van een besluit dat of een richtlijn die aan hem is gericht als verweer in een beroep wegens niet-nakoming dat is gesteund op de niet-uitvoering van dat besluit of die richtlijn, aangezien geen enkele verdragsbepaling uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorziet, en dat dit slechts anders is wanneer de betrokken handeling zodanig ernstige en voor de hand liggende gebreken vertoont dat zij als onbestaande kan worden beschouwd (zie arresten van 30 juni 1988, Commissie/Griekenland, 226/87, EU:C:1988:354, punt 16; 27 oktober 1992, Commissie/Duitsland, C-74/91, EU:C:1992:409, punt 11, en 27 maart 2019, Commissie/Duitsland, C-620/16, EU:C:2019:256, punt 89).

121 Het Hof heeft tevens geoordeeld dat een lidstaat, die lid is van de Raad – zijnde de instantie die het besluit heeft vastgesteld tot bepaling van het standpunt dat tijdens onderhandelingen binnen een internationale organisatie namens de Unie moest worden ingenomen – noodzakelijkerwijs op de hoogte was van dat besluit, ook al was het formeel niet aan hem gericht, en dat die lidstaat volkomen in staat was om binnen de in artikel 263, zesde alinea, VWEU gestelde termijn van twee maanden een beroep tot nietigverklaring tegen dit besluit in te stellen (zie in die zin arrest van 27 maart 2019, Commissie/Duitsland, C-620/16, EU:C:2019:256, punt 90).

122 Zoals in punt 119 van het onderhavige arrest is opgemerkt, heeft het beroep wegens niet-nakoming bovendien een specifiek doel dat er uitsluitend in bestaat door het Hof te doen vaststellen dat een lidstaat de op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. De betrokken staat kan een dergelijk beroep dus niet gebruiken om te verhelpen dat hij passief is gebleven en niet via een directe betwisting in de vorm van een beroep tot nietigverklaring is opgekomen tegen de handeling die hij volgens de Commissie niet in acht heeft genomen.

123 Aangezien een beroep wegens niet-nakoming geenszins slaat op de toepasselijkheid van een handeling van een instelling, orgaan of instantie van de Unie, en met een exceptie van onwettigheid overeenkomstig artikel 277 VWEU precies wordt beoogd te verkrijgen dat die handeling niet wordt toegepast, mag niet worden toegestaan dat een lidstaat in het kader van een dergelijk beroep een exceptie van onwettigheid van een dergelijke Uniehandeling van welke aard dan ook opwerpt, tenzij de betrokken handeling zodanig ernstige en voor de hand liggende gebreken vertoont dat zij als onbestaande kan worden aangemerkt, zoals is uiteengezet in punt 120 van het onderhavige arrest.

124 De lidstaat die gebruik wenst te maken van een mogelijk beroep wegens niet-nakoming om de wettigheid aan te vechten van de handeling van afgeleid recht waarvan de niet-inachtneming aanleiding heeft gegeven tot dat beroep, gaat namelijk voorbij aan het vermoeden van geldigheid dat aan elke handeling van afgeleid recht toekomt. Dit vermoeden houdt voor alle

rechtssubjecten van het Unierecht de verplichting in om de volle werking van handelingen van afgeleid Unierecht te erkennen, zolang het Hof van Justitie van de Europese Unie niet heeft vastgesteld dat zij ongeldig zijn (zie in die zin arresten van 13 februari 1979, Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, punten 4 en 5, en 7 juni 1988, Commissie/Griekenland, 63/87, EU:C:1988:285, punten 10 en 11), en om de uitvoerbaarheid van deze handelingen te eerbiedigen, zolang de Unierechter niet de opschorting van de tenuitvoerlegging heeft gelast (arrest van 21 september 1989, Hoechst/Commissie, 46/87 en 227/88, EU:C:1989:337, punt 64). Deze handelingen roepen dus rechtsgevolgen in het leven, zolang zij niet zijn ingetrokken, in het kader van een beroep tot nietigverklaring nietig zijn verklaard of ten gevolge van een prejudiciële verwijzing of een exceptie van onwettigheid ongeldig zijn verklaard (arresten van 5 oktober 2004, Commissie/Griekenland, C-475/01, EU:C:2004:585, punt 18, en 10 september 2019, HTTS/Raad, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punt 100).

125 Het feit dat een lidstaat zich niet kan beroepen op de onwettigheid van de handeling waarvan de niet-inachtneming de Commissie ertoe heeft gebracht een niet-nakomingsprocedure tegen hem in te leiden, maakt aldus deel uit van het beginsel dat, buiten de gevallen waarin uitdrukkelijk is voorzien, de opzet van de Verdragen de lidstaten verbiedt om zelf recht te doen (arrest van 13 november 1964, Commissie/Luxemburg en België, 90/63 en 91/63, EU:C:1964:80, blz. 1279).

126 Indien een lidstaat van mening is dat een handeling van afgeleid recht elementen bevat die onverenigbaar zijn met het Unierecht, kan hij optreden, hetzij binnen de Raad, hetzij door de Commissie te waarschuwen, hetzij ten slotte in het kader van beroepen in rechte, teneinde deze onverenigbaarheden te doen opheffen. Een lidstaat kan zich daarentegen in geen geval het recht aanmeten om eenzijdig corrigerende of beschermingsmaatregelen vast te stellen teneinde het hoofd te bieden aan een eventuele miskenning door een andere lidstaat of een instelling van de Unie van de regels van het Unierecht (zie in die zin arresten van 25 september 1979, Commissie/Frankrijk, 232/78, EU:C:1979:215, punt 9; 12 februari 2009, Commissie/Griekenland, C-45/07, EU:C:2009:81, punt 26, en 27 maart 2019, Commissie/Duitsland, C-620/16, EU:C:2019:256, punt 88), zonder afbreuk te doen aan het fundamentele vereiste van de rechtsorde van de Unie van eenvormige toepassing van het Unierecht (arrest van 21 februari 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest, C-143/88 en C-92/89, EU:C:1991:65, punt 26).

127 Zoals de advocaat-generaal in punt 96 van haar conclusie in essentie heeft opgemerkt, kan een lidstaat namelijk, wanneer hij niet binnen de in artikel 263, zesde alinea, VWEU gestelde termijn van twee maanden een beroep tot nietigverklaring instelt tegen een aan hem gerichte handeling, de wettigheid van die handeling later niet betwisten in het kader van een niet-nakomingsprocedure, omdat anders de coherente en eenvormige toepassing van het Unierecht, een fundamenteel kenmerk van de rechtsorde van de Unie, zou worden ondermijnd. De Verdragen stellen de lidstaten in staat te profiteren van de voordelen van de Unie, maar verplichten hen ook om de regels ervan na te leven. Indien een lidstaat op grond van de opvatting van zijn nationaal belang eenzijdig het evenwicht tussen de uit zijn lidmaatschap van de Unie voortvloeiende voordelen en lasten verbreekt, doet hij afbreuk aan de gelijkheid van de lidstaten voor het Unierecht, in strijd met de solidariteitsverplichtingen die de lidstaten hebben aanvaard door toe te treden tot de Unie, en die behoren tot de essentiële grondslagen van de rechtsorde van de Unie. Een dergelijke houding kan bovendien leiden tot discriminatie van de onderdanen van de lidstaten, en wel in de eerste plaats van de onderdanen van de lidstaat die zich buiten de Uniewet stelt (arrest van 7 februari 1973, Commissie/Italië, 39/72, EU:C:1973:13, punten 24 en 25).

128 In een context die wordt gekenmerkt door de spoedeisendheid die ontstaat doordat het besluit van de Raad tot vaststelling van het standpunt dat tijdens onderhandelingen binnen een internationale organisatie namens de Unie moet worden ingenomen, samenvalt met of bijna samenvalt met de stemming binnen die organisatie, zou een lidstaat die twijfels heeft over de geldigheid van een dergelijk besluit daarenboven gebruik moeten maken van de tijd die verloopt tussen de indiening van de definitieve of bijna definitieve versie van het ontwerpbesluit door de Commissie en de stemming in de Raad die tot de vaststelling van dat besluit kan leiden, om zijn verzoekschrift en een verzoek tot opschorting van de tenuitvoerlegging van dat besluit overeenkomstig artikel 160, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering uit te werken. In dit verband moet de Commissie zich in het algemeen inspannen om haar voorstel voldoende tijdig in te dienen, zodat de Raad zijn besluitvormingsproces kan afronden en het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen met het oog op de onderhandelingen over en de stemming in een dergelijke organisatie tijdig kan worden vastgesteld.

129 Als de opschorting van de tenuitvoerlegging van dat besluit wordt verkregen, zou dit tot gevolg hebben dat voor dat besluit het vermoeden van geldigheid tijdelijk niet meer van toepassing is. In een dergelijke situatie blijven de lidstaten en de instellingen van de Unie overeenkomstig artikel 4, lid 3, VEU niettemin onderworpen aan een wederzijdse verplichting tot loyale samenwerking (zie in die zin arrest van 10 februari 1983, Luxemburg/Parlement, 230/81, EU:C:1983:32, punten 37 en 38). In het bijzonder dienen de lidstaten erop toe te zien dat, voordat het Hof ten gronde uitspraak doet, geen afbreuk wordt gedaan aan het vereiste van eenheid in de vertegenwoordiging van de Unie, terwijl het aan de Commissie staat om gebruik te maken van haar hoedanigheid van onderhandelaar van het betrokken externe optreden om zo veel mogelijk de nuttige werking van de gerechtelijke procedure voor het Hof te beschermen, bijvoorbeeld door te proberen de stemming binnen de betrokken internationale organisatie uit te stellen.

130 Bovendien moet worden benadrukt dat het feit dat een lidstaat in het kader van een beroep wegens niet-nakoming geen exceptie van onwettigheid kan opwerpen, geen afbreuk doet aan de mogelijkheid voor die lidstaat om de gegrondheid te betwisten van de uitlegging die de Commissie geeft aan de handeling van afgeleid recht die hij zou hebben geschonden. Wanneer een bepaling van afgeleid recht op meerdere manieren kan worden uitgelegd, dient die uitlegging namelijk zo veel mogelijk aldus te geschieden dat zij in overeenstemming is met de bepalingen van de Verdragen. Evenzo moeten de bepalingen van afgeleid Unierecht zo veel mogelijk in overeenstemming met de door de Unie gesloten volkenrechtelijke overeenkomsten worden uitgelegd, aangezien deze laatste van hogere rang zijn (zie in die zin arresten van 13 december 1983, Commissie/Raad, 218/82, EU:C:1983:369, punt 15; 10 september 1996, Commissie/Duitsland, C-61/94, EU:C:1996:313, punt 52, en 17 oktober 2024, PT Pelita Agung Agrindustri en PT Permata Hijau Palm Oleo/Commissie, C-112/23 P, EU:C:2024:899, punt 38).

131 Zonder dat de argumenten van Hongarije ter ondersteuning van een gestelde onwettigheid van besluit 2021/3 grondiger behoeven te worden onderzocht, zij ten slotte vastgesteld dat deze lidstaat niets aanvoert waaruit kan blijken dat dit besluit een gebrek zou vertonen dat zo ernstig en voor de hand liggend is dat het bestaan zelf van het besluit in twijfel wordt getrokken (zie naar analogie arrest van 11 oktober 2016, Commissie/Italië, C-601/14, EU:C:2016:759, punt 34).

132 Bijgevolg moet de door Hongarije opgeworpen exceptie van onwettigheid van besluit 2021/3 niet-ontvankelijk worden verklaard.

b) Schending van de artikelen 1 en 2 van besluit 2021/3 en van artikel 288, vierde alinea, VWEU

1) Argumenten van partijen

133 De Commissie betoogt dat Hongarije besluit 2021/3 heeft geschonden door zich bij de stemming in de Commissie Verdovende Middelen niet te houden aan het door de Raad in dat besluit ingenomen standpunt. In dit verband is het van weinig belang dat Hongarije zich beroept op gezondheids- en sociale overwegingen om zijn verzet tegen de aanbevelingen 5.1 en 5.4 te rechtvaardigen. De Commissie herinnert er namelijk aan dat een besluit van de Unie krachtens artikel 288, vierde alinea, VWEU verbindend is in al zijn onderdelen, zodat het niet selectief kan worden toegepast, zoals Hongarije heeft gedaan.

134 Hongarije betwist dit besluit te hebben geschonden, aangezien het een niet-bestaande handeling is. Daar de Unie niet bevoegd was om dat besluit vast te stellen, is het immers vastgesteld in strijd met artikel 5, lid 2, VEU.

2) Beoordeling door het Hof

135 Besluit 2021/3 is vastgesteld op basis van artikel 218, lid 9, VWEU, dat niet voorziet in de vaststelling van een eenvoudige aanbeveling, maar van een „besluit” tot vaststelling van het standpunt dat namens de Unie wordt ingenomen in een krachtens een internationale overeenkomst opgericht lichaam. Dit besluit heeft dus bindende rechtsgevolgen doordat het voor de lidstaten het standpunt van de Unie vaststelt in het kader van de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen en hen verplicht dat standpunt te verdedigen. Bovendien is dat besluit in de L-serie van het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt als een bindende handeling (zie in die zin arresten van 1 oktober 2009, Commissie/Raad, C-370/07, EU:C:2009:590, punt 44, en 27 maart 2019, Commissie/Duitsland, C-620/16, EU:C:2019:256, punten 78 en 80).

136 Zoals blijkt uit de punten 109 en 131 van het onderhavige arrest, was de Unie wel degelijk bevoegd om besluit 2021/3 vast te stellen op grond van artikel 3, lid 2, VWEU.

137 Anders dan Hongarije stelt, geldt voor dit besluit daarenboven overeenkomstig de in punt 124 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak een vermoeden van geldigheid, zodat deze lidstaat de uitvoerbaarheid ervan moest eerbiedigen bij gebrek aan een door het Hof uitgesproken opschorting van de tenuitvoerlegging.

138 Bijgevolg moet de eerste grief van de Commissie worden aanvaard.

3. Derde grief: schending van het door artikel 4, lid 3, VEU gewaarborgde beginsel van loyale samenwerking

a) Argumenten van partijen

139 De Commissie is van mening dat Hongarije het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking heeft geschonden door binnen de Commissie Verdovende Middelen niet te stemmen overeenkomstig besluit 2021/3 en door publiekelijk te kennen te geven het niet eens te zijn met de WHO-aanbevelingen die op de agenda stonden.

140 Zoals volgt uit het arrest van 27 maart 2019, Commissie/Duitsland (C-620/16, EU:C:2019:256, punt 94), is de verplichting voor de lidstaten om een op grond van artikel 218, lid 9, VWEU vastgesteld besluit na te leven, een specifieke uitdrukking van het vereiste van eenheid in de vertegenwoordiging van de Unie.

141 Het optreden van Hongarije is des te erger aangezien die lidstaat in de Commissie Verdovende Middelen heeft gestemd zonder de instellingen van de Unie vooraf te waarschuwen of te raadplegen. Hongarije mocht zich binnen de Commissie Verdovende Middelen enkel uitspreken namens de Unie, en – gelet op de exclusieve externe bevoegdheid van de Unie – alleen het standpunt van de Unie verwoorden.

142 Bovendien heeft Hongarije noch tijdens de vergadering van de Commissie Verdovende Middelen, noch daarna maatregelen genomen om de gevolgen van zijn gedrag ongedaan te maken of minstens te verzachten en om twijfels over zijn toekomstige optreden weg te nemen. Hongarije heeft dus niet erkend dat zijn gedrag binnen de Commissie Verdovende Middelen onrechtmatig was en heeft zelfs de legitimiteit van zijn optreden benadrukt.

143 De Commissie benadrukt dat de Hongaarse autoriteiten reeds voordat haar voorstel aan de Raad werd voorgelegd op de hoogte waren van het standpunt dat namens de Unie zou worden ingenomen. Indien Hongarije daadwerkelijk de bedoeling had gehad om dat standpunt aan te vechten, zou het dus vóór de vergadering van de Commissie Verdovende Middelen de nodige tijd hebben gehad om zijn beroep voor te bereiden.

144 Aangezien de WHO haar verslagen doorgaans niet vóór eind november publiceert, bestaat er uiterst weinig tijd om het voorstel van de Commissie uit te werken en de interinstitutionele coördinatie te organiseren om het standpunt voor te bereiden dat door de Unie tijdens de vergadering van de Commissie Verdovende Middelen in maart van het daaropvolgende jaar zal worden ingenomen. De in artikel 263, zesde alinea, VWEU gestelde termijn van twee maanden om een beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Raad tot vaststelling van een dergelijk standpunt in te stellen, die wordt berekend vanaf de kennisgeving van dat besluit, is voor aanvang van de voorjaarsvergadering van de Commissie Verdovende Middelen vaak nog niet verstreken. Dat deze termijn loopt, staat er echter niet aan in de weg dat het besluit rechtsgevolgen sorteert en dat de lidstaten waaraan het is gericht, zich daaraan moeten houden.

145 Hongarije betwist het beginsel van loyale samenwerking te hebben geschonden.

146 Ten eerste staat de onwettigheid van besluit 2021/3, die voortvloeit uit de schending van artikel 3, lid 2, VWEU, eraan in de weg dat wordt vastgesteld dat die lidstaat dat beginsel heeft geschonden. Op grond van deze onwettigheid kon deze lidstaat binnen de Commissie Verdovende Middelen dus vrijelijk zijn eigen standpunt uitdrukken.

147 Ten tweede beweert Hongarije niet als enige verantwoordelijk te zijn voor de situatie. In dit verband wijst die lidstaat erop dat de Commissie haar voorstel voor een besluit te laat bij de Raad heeft ingediend. Daarom heeft de stemming in de Commissie Verdovende Middelen plaatsgevonden vóór het verstrijken van de beroepstermijn van twee maanden waarover Hongarije beschikte om tegen besluit 2021/3 op te komen. Een dergelijke handelwijze is in strijd met het recht van de lidstaten op effectieve rechterlijke bescherming. Het beginsel van loyale samenwerking moet dan ook worden uitgelegd in het licht van het recht op effectieve rechterlijke bescherming, zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten. De enkele dagen die zijn verlopen tussen de vaststelling van dit besluit en de stemming over de wijzigingen waren niet voldoende om een beroep in te stellen en een verzoek om voorlopige maatregelen in te dienen, en evenmin om het Hof de kans te bieden daar uitspraak over te doen.

148 Voorts preciseert Hongarije dat het zijn definitieve standpunt over de WHO-aanbevelingen wegens dit strakke tijdschema pas vlak voor de zitting heeft vastgesteld, waarbij het in dit verband rekening heeft gehouden met het arrest van 19 november 2020, B S en C A [Verkoop van cannabidiol (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938).

149 Daarenboven moet een onderscheid worden gemaakt tussen de onderhavige zaak en de zaak die heeft geleid tot het arrest van 5 december 2017, Duitsland/Raad (C-600/14, EU:C:2017:935). Deze twee zaken hebben beslist gemeen dat de betrokken lidstaat niet over voldoende tijd beschikte om de litigieuze besluiten aan te vechten of om opschorting van de tenuitvoerlegging van die besluiten te verzoeken. Anders dan in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, blijven de onomkeerbare gevolgen die besluit 2021/3 tijdens de vergadering van de Commissie Verdovende Middelen teweeg heeft gebracht in casu echter bestaan, hetgeen afbreuk doet aan het recht op effectieve rechterlijke bescherming.

150 Ten derde heeft de WHO noch op gezondheidsgebied, noch uit sociaal of juridisch oogpunt enig concreet argument aangevoerd om het praktische nut van haar aanbevelingen te onderbouwen, waarvan het enige effect kan zijn dat aan het publiek de boodschap wordt toegestuurd dat de risico's van cannabis voor de samenleving en de volksgezondheid zijn overschat bij de opstelling van de twee aan de orde zijnde verdragen en dat deze verdragen dus te streng zijn wat de voor cannabis ingevoerde controle betreft.

151 Ten vierde kunnen de WHO-aanbevelingen de toegang tot preparaten op basis van cannabis voor therapeutische doeleinden niet bevorderen, omdat daarmee enkel wordt beoogd het onderzoek naar een dergelijk gebruik te vergemakkelijken.

b) Beoordeling door het Hof

152 Zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, zijn de lidstaten op grond van artikel 4, lid 3, VEU op alle gebieden die met de doelstellingen van de Verdragen samenhangen verplicht de vervulling van de taak van de Unie te vergemakkelijken en zich te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van deze doelstellingen in gevaar kunnen brengen [arrest van 31 maart 1971, Commissie/Raad, 22/70, EU:C:1971:32, punt 21; advies 2/91 (ILO-Verdrag 170) van 19 maart 1993, EU:C:1993:106, punt 10, alsmede arresten van 5 november 2002, Commissie/Denemarken, C-467/98, EU:C:2002:625, punt 110, en 8 maart 2022, Commissie/Verenigd Koninkrijk (Bestrijding van onderwaarderingsfraude), C-213/19, EU:C:2022:167, punt 527].

153 Wanneer het onderwerp van een internationaal akkoord of een internationaal verdrag deels tot de bevoegdheid van de Unie en deels tot die van de lidstaten behoort, moet dus worden gezorgd voor een nauwe samenwerking tussen de lidstaten en de instellingen van de Unie, zowel in de fase van onderhandeling en sluiting als bij de uitvoering van de aangegane verbintenissen. Deze verplichting tot samenwerking vloeit voort uit het vereiste van eenheid in de internationale vertegenwoordiging van de Unie [adviezen 2/91 (ILO-Verdrag 170) van 19 maart 1993, EU:C:1993:106, punt 36, en 1/94 (Overeenkomsten gehecht aan de WTO-Overeenkomst) van 15 november 1994, EU:C:1994:384, punt 108, en arrest van 20 april 2010, Commissie/Zweden, C-246/07, EU:C:2010:203, punt 73].

154 De bijzondere positieve en negatieve verplichtingen waaraan een lidstaat aldus is onderworpen, staan niet toe dat deze in een bij een internationale overeenkomst opgericht lichaam een eenzijdig voorstel indient waarmee hij afwijkt van de binnen de Raad uitgewerkte gemeenschappelijke strategie. Een dergelijke situatie kan namelijk afbreuk doen aan het beginsel van eenheid in de internationale vertegenwoordiging van de Unie en van haar lidstaten, en kan ook hun onderhandelingspositie tegenover de overige partijen bij het betrokken verdrag verzwakken (zie in die zin arrest van 20 april 2010, Commissie/Zweden, C-246/07, EU:C:2010:203, punten 103 en 104).

155 De verplichtingen die krachtens het beginsel van loyale samenwerking op de lidstaten rusten, zoals in herinnering gebracht in de punten 152 tot en met 154 van het onderhavige arrest, gelden a fortiori op het gebied van de exclusieve bevoegdheden van de Unie.

156 Bovendien brengt, zoals de advocaat-generaal in punt 156 van haar conclusie in essentie heeft opgemerkt onder verwijzing naar het arrest van 14 maart 1973, Westzucker (57/72, EU:C:1973:30, punt 17), niet alleen de term „Unie”, maar ook de toepassing van een meerderheidsstemming in de Raad met zich mee dat de lidstaten voor hun belangen opkomen in het kader van de mogelijkheden tot collectief overleg die bij de Verdragen zijn ingevoerd ter verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie.

157 Daarenboven zij eraan herinnerd dat de naleving door de lidstaten van een door de Raad op grond van artikel 218, lid 9, VWEU vastgesteld besluit een bijzondere uitdrukking is van het vereiste van eenheid in de vertegenwoordiging van de Unie, dat voortvloeit uit de verplichting tot loyale samenwerking (zie naar analogie arrest van 27 maart 2019, Commissie/Duitsland, C-372/16, EU:C:2019:256, punt 94).

158 Hieruit volgt dat Hongarije het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking heeft geschonden door binnen de Commissie Verdovende Middelen niet te stemmen overeenkomstig besluit 2021/3, en door publiekelijk te kennen te geven het oneens te zijn met de WHO-aanbevelingen die op de agenda stonden. Met dit gedrag is schade berokkend aan de doeltreffendheid van het internationale optreden van de Unie en zijn haar geloofwaardigheid en reputatie op het internationale toneel ondermijnd.

159 Voorts wordt met het betoog van de Commissie dat Hongarije geen enkele maatregel heeft genomen om de gevolgen van zijn gedrag ongedaan te maken of minstens de gevolgen ervan te verzachten en om twijfels over zijn toekomstige optreden weg te nemen, beoogd te antwoorden op de beweringen van Hongarije dat de litigieuze stemming binnen de Commissie Verdovende Middelen een geïsoleerd geval is en dat, gelet op de door deze lidstaat verstrekte uitleg, niets de conclusie rechtvaardigt dat hij zich in de toekomst op soortgelijke wijze zal gedragen. De

vaststelling volstaat dat deze omstandigheden hoe dan ook geen invloed hebben op de niet-nakoming van de verplichting tot loyale samenwerking die voortvloeit uit het in punt 157 van het onderhavige arrest vastgestelde gedrag van die lidstaat.

160 Gelet op een en ander moet de derde grief van de Commissie worden aanvaard.

161 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet worden vastgesteld dat Hongarije, door zich op de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen niet aan te sluiten bij het standpunt van de Unie over de herindeling van cannabis en cannabisgerelateerde stoffen in de lijsten, ten eerste de verplichtingen niet is nagekomen die op deze lidstaat rusten krachtens besluit 2021/3, waardoor hij gebonden is op grond van artikel 218, lid 9, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 288, vierde alinea, VWEU, ten tweede de in artikel 3, lid 2, VWEU neergelegde exclusieve externe bevoegdheid van de Unie heeft geschonden, en ten derde het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking heeft geschonden.

Kosten

162 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien Hongarije in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) **Door zich op de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen van de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties over de herindeling van cannabis en cannabisgerelateerde stoffen in de lijsten niet aan te sluiten bij het standpunt van de Europese Unie, is Hongarije ten eerste de verplichtingen niet nagekomen die op deze lidstaat rusten krachtens besluit (EU) 2021/3 van de Raad van 23 november 2020 betreffende het namens de Europese Unie op de hervatte drieënzestigste zitting van de Commissie Verdovende Middelen in te nemen standpunt over het opnemen van cannabis en cannabisgerelateerde stoffen in de lijsten die gehecht zijn aan het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961, zoals gewijzigd bij het Protocol van 1972, en aan het Verdrag inzake psychotrope stoffen van 1971, welk besluit overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 288, vierde alinea, VWEU, bindend is voor Hongarije, heeft Hongarije ten tweede de in artikel 3, lid 2, VWEU neergelegde exclusieve externe bevoegdheid van de Europese Unie geschonden, en heeft het ten derde het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking geschonden.**

2) **Hongarije wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen