



Samling af Afgørelser

RETTENS KENDELSE (Anden Afdeling)

27. oktober 2015*

»Annulationsøgsmål — onlinespiltjenester — beskyttelse af forbrugere og spillere og forhindring af mindreåriges spil online — Kommissionens henstilling — retsakt, der ikke kan gøres til genstand for et søgsmål — afvisning«

I sag T-721/14,

Kongeriget Belgien ved L. Van den Broeck og M. Jacobs, som befuldmægtigede, bistået af advokaterne P. Vlaeminck og B. Van Vooren,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved H. Tserepa-Lacombe og F. Wilman, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens henstilling 2014/478/EU af 14. juli 2014 om principper for at beskytte forbrugere og spillere i forbindelse med onlinespiltjenester og for at forhindre mindreåriges spil online (EUT L 214, s. 38),

har

RETTEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M.E. Martins Ribeiro (refererende dommer), og dommerne S. Gervasoni og L. Madise,

justitssekretær: E. Coulon,

afsagt følgende

Kendelse

Sagens baggrund

- 1 Den 14. juli 2014 vedtog Europa-Kommissionen henstilling 2014/478/EU om principper for at beskytte forbrugere og spillere i forbindelse med onlinespiltjenester og for at forhindre mindreåriges spil online (EUT L 214, s. 38, herefter »den omtvistede henstilling«).

* Processprog: nederlandsk.

2 Efter i den omtvistede henstilling punkt 1-7 at have givet en kortfattet redegørelse for de omstændigheder, der lå til grund for denne henstilling, og som bl.a. omfattede en henvisning til dels en offentlig høring afholdt i 2011, Kommissionens meddelelse af 23. oktober 2012 med overskriften »Mod et samlet europæisk regelsæt for onlinespil« og Europa-Parlamentets beslutning af 10. september 2013 om onlinespil i det indre marked, dels den af Domstolen fastlagte retspraksis, hvorefter medlemsstaterne i fraværet af harmonisering på EU-plan i princippet har frie hænder til selv at sætte målsætninger for deres politikker for hasardspil og til at definere det ønskede beskyttelsesniveau for at kunne beskytte forbrugernes sundhed, og under henvisning til, at Domstolen ikke desto mindre har opstillet generelle retningslinjer for fortolkningen af det indre markeds grundlæggende frihedsrettigheder på spilområdet og fastsat grundlæggende regler for kommerciel kommunikation om sådanne tjenester, anførte Kommissionen i 8., 9., 14. og 15. betragtning til den nævnte henstilling følgende:

»(8) De regler og politikker, som medlemsstaterne har indført for at nå målsætninger af offentlig interesse, varierer betydeligt. Handling på EU-niveau vil tilskynde medlemsstaterne til at sikre et højt niveau for beskyttelse i hele Unionen, særligt set i lyset af de risici, som spil fører med sig, herunder udvikling af ludomani eller andre negative personlige eller samfundsmæssige konsekvenser.

(9) Målet med denne henstilling er at sikre forbrugeres og spilleres sundhed og derved også minimere eventuel økonomisk skade, der kan opstå som et resultat af overdrevent spil eller ludomani. Med henblik herpå anbefales der i henstillingen principper for et højt niveau af beskyttelse af forbrugere, spillere og mindreårige hvad angår onlinespiltjenester. I udarbejdelsen af henstillingen har Kommissionen trukket på god praksis i medlemsstaterne.

[...]

(14) Derudover er der en stigning i antallet af onlinespiludbydere, der har tilladelse til at udbyde spil i mere end en af de medlemsstater, som har valgt et tilladelsesbaseret system i forhold til regulering af spil. De kunne få gavn af en fælles tilgang. Derudover kan mangedoblingen af krav, der skal overholdes, skabe unødvendig overlappning af infrastruktur og omkostninger, hvilket resulterer i en unødvendig administrativ byrde for myndighederne.

(15) Det vil være hensigtsmæssigt at opfordre medlemsstaterne til at fastsætte regler, som sikrer, at forbrugerne oplyses om onlinespil. Sådanne regler bør forebygge udviklingen af spillerelaterede sygdomme og forhindre mindreårige i at få adgang til spillefaciliteter og råde forbrugerne fra at benytte sig af tilbud, der ikke er tilladt, og som derfor er potentielt skadelige.«

3 Den omtvistede henstilling indeholder 54 punkter, der er opdelt i 12 afsnit.

4 Punkt 1 og 2, der indgår i afsnit I med overskriften »Formål«, har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne anbefales at opnå et højt beskyttelsesniveau for forbrugere, spillere og mindreårige gennem vedtagelsen af principper for onlinespiltjenester og for ansvarlig kommerciel kommunikation for disse tjenester for at sikre folkesundheden og også for at minimere enhver økonomisk skade, der kan komme af overdrevent spil eller ludomani.

2. Denne henstilling griber ikke ind i medlemsstaternes ret til at regulere spiltjenester.«

5 Den omtvistede henstillings afsnit III til X vedrører henholdsvis »oplysningskrav«, »mindreårige«, »spillerregistrering og spilkonto«, »spilleraktivitet og støtte«, »spilpause og selvudelukkelse«, »kommerciel kommunikation«, »sponsorater« og »uddannelse og oplysning«.

- 6 Det fremgår af den omtvistede henstilling punkt 51, der indgår i afsnit XI med overskriften »Tilsyn«, at »[m]edlemsstaterne opfordres til at udpege kompetente spillemyndigheder, når de indfører principperne i denne henstilling, for uafhængigt at sikre og overvåge den faktiske overholdelse af de nationale foranstaltninger, der træffes for at støtte henstillingens principper«.
- 7 Endelig har den omtvistede henstilling punkt 52-54, der indgår i afsnit XII med overskriften »Rapportering«, følgende ordlyd:
- »52. Medlemsstaterne opfordres til at underrette Kommissionen om alle foranstaltninger, der er truffet i henhold til denne henstilling, inden den 19. januar 2016, så Kommissionen kan evaluere gennemførelsen af henstillingen.
53. Medlemsstaterne opfordres til at indsamle pålidelige årlige data til statistiske formål om:
- a) de relevante beskyttelsesforanstaltninger, særligt antallet af spillkonti (åbne og lukkede), antallet af selvudelukkede spillere, dem, der lider af ludomani, og klager fra spillere
 - b) kommerciel kommunikation efter kategori og type af overtrædelse af principperne.
- Medlemsstaterne opfordres til at meddele Kommissionen disse oplysninger første gang den 19. juli 2016.
54. Kommissionen bør evaluere gennemførelsen af henstillingen inden den 19. januar 2017.«

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 8 Kongeriget Belgien har anlagt nærværende sag ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 13. oktober 2014.
- 9 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 19. december 2014 fremsatte Kommissionen en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement af 2. maj 1991. Kongeriget Belgien indleverede sine bemærkninger vedrørende denne indsigelse den 20. februar 2015.
- 10 Ved dokumenter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 12. og den 16. januar 2015 har Den Hellenke Republik og Den Portugisiske Republik anmodet om tilladelse til at intervenere i nærværende sag til støtte for Kongeriget Belgiens påstande.
- 11 Kongeriget Belgien har nedlagt følgende påstande:
- Sagen antages til realitetsbehandling, eller subsidiært henskydes behandlingen af formalitetsindsigelsen til afgørelsen om sagens realitet, og der fastsættes en frist til at nedlægge påstande med henblik på sagens fortsatte behandling, eller mere subsidiært udsættes afgørelsen om sagens formalitet til efter, at parterne og intervenienterne har fremsat deres bemærkninger.
 - Sagsøgeren gives medhold, og den omtvistede henstilling annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 12 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises.

— Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

- 13 Det bestemmes i artikel 130, stk. 1, i Rettens procesreglement, at Retten, såfremt sagsøgte anmoder den herom, kan tage stilling til, om sagen bør afvises, uden at indlede behandlingen af sagens realitet. I det foreliggende tilfælde finder Retten sagen tilstrækkeligt belyst i sagsakterne, og den har besluttet at træffe afgørelse uden at fortsætte retsforhandlingerne.
- 14 Kommissionen har anført, at det foreliggende søgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, idet den omtvistede henstilling ikke udgør en retsakt, der kan gøres til genstand for et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF. Kommissionen har i det væsentlige anført, at den omtvistede henstilling både i form og indhold udgør en »egentlig« henstilling som omhandlet i artikel 288 TEUF, der ikke er bindende og ikke medfører nogen bindende forpligtelser. Dette bekræftes af den formelle præsentation af henstillingen, der er vedtaget på grundlag af artikel 292 TEUF, og af, at den ikke indeholder bindende og betingede formuleringer, samt af femte betragtning til og punkt 2 i henstillingen. Kommissionen har endvidere anført, at Kongeriget Belgien ikke i stævningen har anført nogen argumenter, der kan rejse tvivl om, at den omtvistede henstilling udgør en retsakt, der ikke kan gøres til genstand for søgsmål.
- 15 Kongeriget Belgien har heroverfor anført, at det foreliggende søgsmål kan antages til realitetsbehandling. Kongeriget Belgien har i det væsentlige henvist til dom af 31. marts 1971, Kommissionen mod Rådet, den såkaldte »AETR-dom« (22/70, Sml., EU:C:1971:32), og af 13. december 1989, Grimaldi (C-322/88, Sml., EU:C:1989:646), samt til princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, og har anført, at den omtvistede henstilling kan gøres til genstand for domstolsprøvelse. Kongeriget Belgien er for det første af den opfattelse, at denne henstilling har »negative retsvirkninger«, idet den, som det fremgår af det første, det tredje og det fjerde anbringende, der er fremsat i stævningen, tilsidesætter grundlæggende EU-retlige principper, nemlig princippet om tildelt kompetence og forpligtelsen til loyalt samarbejde mellem EU-institutionerne og mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne. Kongeriget Belgien har for det andet inden for rammerne af det andet og det femte anbringende, der er fremsat til støtte for det foreliggende søgsmål, anført, at den omtvistede henstilling udspringer af et ønske om at harmonisere anvendelsen af artikel 49 TEUF og 56 TEUF inden for spilområdet og reelt udgør et skjult direktiv, hvilket det tilkommer Retten at efterprøve. Kongeriget Belgien har i denne forbindelse tilføjet, at den omtvistede henstilling har indirekte retsvirkninger, dels fordi medlemsstaterne i medfør af deres pligt til loyalt samarbejde er forpligtet til at anvende bestemte midler for at overholde henstillingen, dels fordi de nationale retter har pligt til at tage hensyn til denne henstilling.
- 16 Det fremgår af fast retspraksis, at enhver af institutionerne udstedt bestemmelse – uanset form – som tilsigter at have retligt bindende virkninger, udgør en anfægtelig retsakt i artikel 263 TEUF's forstand (dom AETR, nævnt i præmis 15 ovenfor, EU:C:1971:32, præmis 42, og dom af 13.10.2011, Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen, C-463/10 P og C-475/10 P, Sml., EU:C:2011:656, præmis 36, og af 13.2.2014, Ungarn mod Kommissionen, C-31/13 P, Sml., EU:C:2014:70, præmis 54).
- 17 Enhver retsakt, der ikke har bindende retsvirkninger, som f.eks. forberedende retsakter, bekræftende retsakter, rene gennemførelsesforanstaltninger, simple henstillinger og udtalelser og i princippet interne instrukser, er derimod ikke underlagt den i artikel 263 TEUF omhandlede domstolsprøvelse (jf. i denne retning dom af 12.9.2006, Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, C-131/03 P, Sml., EU:C:2006:541, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis, og kendelse af 14.5.2012, Sepracor Pharmaceuticals (Irland) mod Kommissionen, C-477/11 P, EU:C:2012:292, præmis 52).

- 18 I lyset af denne retspraksis skal vurderingen af, om en retsakt kan have retsvirkninger, og dermed om den kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, foretages på baggrund af retsaktens ordlyd og den sammenhæng, hvori den indgår (jf. i denne retning dom af 20.3.1997, Frankrig mod Kommissionen, C-57/95, Sml., EU:C:1997:164, præmis 18, og af 1.12.2005, Italien mod Kommissionen, C-301/03, Sml., EU:C:2005:727, præmis 21-23), dens indhold (jf. dom af 22.6.2000, Nederlandene mod Kommissionen, C-147/96, Sml., EU:C:2000:335, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis; jf. endvidere i denne retning dom af 9.10.1990, Frankrig mod Kommissionen, C-366/88, Sml., EU:C:1990:348, præmis 23, af 13.11.1991, Frankrig mod Kommissionen, C-303/90, Sml., EU:C:1991:424, præmis 18-24, og af 16.6.1993, Frankrig mod Kommissionen, C-325/91, Sml., EU:C:1993:245, præmis 20-23), og dens ophavsmands formål hermed (jf. i denne retning dom af 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, C-362/08 P, Sml., EU:C:2010:40, præmis 52, og af 17.7.2008, Athinaiki Techniki mod Kommissionen, C-521/06 P, Sml., EU:C:2008:422, præmis 42).
- 19 I det foreliggende tilfælde er den anfægtede retsakt en henstilling, som Kommissionen har vedtaget i henhold til artikel 292 TEUF, og som i sin helhed er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidendes* serie L. Som det anføres i bl.a. 2., 9. og 15. betragtning til den omtvistede henstilling, har den omtvistede henstilling, der kombinerer emner, som omhandler dels forbrugerbeskyttelse, herunder beskyttelse af mindreårige, på området for onlinespiltjenester, dels ansvarlig kommerciel kommunikation om disse tjenester, til formål at sikre forbrugeres og spilleres sundhed og at minimere eventuel økonomisk skade, der kan opstå som et resultat af overdrevent spil eller ludomani. Ifølge henstillingens ordlyd anbefales der heri principper for et højt niveau af beskyttelse af forbrugere, spillere og mindreårige hvad angår onlinespiltjenester, og medlemsstaterne opfordres til at fastsætte regler, som sikrer, at forbrugerne oplyses om onlinespil.
- 20 Det bemærkes i denne forbindelse indledningsvis, at det ganske vist fremgår af artikel 288, stk. 5, TEUF, at henstillinger ikke er bindende. Det følger imidlertid af fast retspraksis, at valget af en retsakts form ikke kan ændre dens art, og det må således undersøges, om indholdet af en retsakt er i overensstemmelse med den form, retsakten er blevet givet (jf. dom Grimaldi, nævnt i præmis 15 ovenfor, EU:C:1989:646, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis). Når der således henses til den retspraksis, der er nævnt i præmis 16-18 ovenfor, skal det følgelig bemærkes, at den blotte omstændighed, at den omtvistede henstilling formelt betegnes som en henstilling, og at den er vedtaget i henhold til artikel 292 TEUF, ikke automatisk udelukker, at denne henstilling kan anses for en anfægtelig retsakt.
- 21 For det første er det vigtigt at bemærke, at der i den omtvistede henstilling hovedsageligt anvendes ikke-bindende formuleringer.
- 22 I såvel betragtningerne til som punkterne i den omtvistede henstilling er der nemlig hovedsageligt anvendt konditionalis, hvilket bl.a. illustreres ved brugen af ordene »devrait/devraient« (på dansk »bør«, på tysk »sollte/sollten«, på estisk »peaks/peaksid«, på spansk »debería/deberían«, på italiensk »dovrebbe/dovrebbero«, på nederlandsk »zou moeten/zouden moeten«, på polsk »powinien/powinno/powinny«, på svensk »bör« og på engelsk »should«).
- 23 I punkt 1, 18, 20, 37, 47, 49 og 51-53 i den omtvistede henstilling anvendes endvidere udtrykket »il est recommandé aux États membres de« (på dansk »medlemsstaterne anbefales«, på estisk »Liikmesriikidel soovitatakse«, på italiensk »si raccomanda agli Stati membri«, på polsk »zaleca się«, på portugisisk »recomenda-se aos Estados-Membros«, på svensk »Medlemsstaterna rekommenderas«, og på engelsk »Member States are recommended to«), udtrykket »les États membres sont encouragés à« (på italiensk »gli Stati membri sono incoraggiati«, på polsk »zachęca się«, på portugisisk »os Estados-Membros são incentivados/encorajados«, og på engelsk »Member States are encouraged to«) eller udtrykket »les États membres sont invités à« (på dansk »medlemsstaterne opfordres«, på estisk »Liikmesriike kutsutakse üles«, på italiensk »gli Stati membri sono invitati«, på portugisisk »os Estados-Membros são convidados«, på svensk »Medlemsstaterna uppmanas«, og på engelsk »Member States are invited to«).

- 24 Sådanne formuleringer udgør en klar indikation på, at den omtvistede henstilling ikke tilsigter at have bindende retsvirkninger (jf. i denne retning dom Italien mod Kommissionen, nævnt i præmis 18 ovenfor, EU:C:2005:727, præmis 21 og 22).
- 25 Det skal imidlertid bemærkes, at den portugisiske version af den omtvistede henstilling indeholder ordene »deve« (skal/bør), »devem« (skal/bør), »deverá« (skal/bør (fremtid)) og »deverão« (skal/bør (fremtid)).
- 26 Punkt 1, 20, 37, 49 og 51-53 i den omtvistede henstilling er endvidere i det mindste delvist affattet i mere bindende vendinger i andre sprogversioner, navnlig den tyske, den spanske og den nederlandske sprogversion. Selv om visse af disse punkter indeholder simple anbefalinger, hvilket bekræftes af brugen af udtrykket »den Mitgliedstaaten wird empfohlen« (medlemsstaterne anbefales) i den tyske version af nævnte henstillings punkt 1, udtrykket »se recomendación/anima/invita a los Estados miembros« (medlemsstaterne anbefales, medlemsstaterne opfordres/tilskyndes) i den spanske version af henstillings punkt 1, 18, 20, 37, 47 og 51-53, og udtrykkene »de lidstaten wordt aanbevolen« (medlemsstaterne anbefales) og »de lidstaten worden aangemoedigd« (medlemsstaterne opfordres) i den nederlandske version af den samme henstillings punkt 1, 18, 20, 37, 47 og 49, indeholder andre punkter nemlig verber, der har en mere bindende karakter. Dette gør sig således gældende for verberne »anhalten« (tilskynde) og »auffordern« (opfordre) i den tyske version af den omhandlede henstillings punkt 20, 37, 47, 49 og 51-53, verbet »instar« (bede indtrængende om) i den spanske version af den omhandlede henstillings punkt 49, og verbet »verzoeken« (anmode/bede/henstille) i den nederlandske version af den relevante henstillings punkt 51-53, som har en mere bindende betydning end verbet »uitnodigen«, der er den mest almindelige oversættelse af det franske verbum »inviter« (invitere).
- 27 Det skal imidlertid bemærkes, at der alene er tale om mindre forskelle, idet de sprogversioner, der er nævnt i præmis 26 ovenfor, ud over den omstændighed, at de fleste af de sprogversioner, der er nævnt ovenfor, er affattet i ikke-bindende vendinger, med få undtagelser ligeledes er affattet i hovedsageligt ikke-bindende vendinger.
- 28 Det bemærkes under alle omstændigheder, at det fremgår af fast retspraksis, at når en version af den samme tekst på et af Den Europæiske Unions sprog afviger fra de andre sprogversioner, skal den omhandlede bestemmelse med henblik på at sikre en ensartet fortolkning og anvendelse fortolkes ud fra konteksten og formålet med det regelsæt, hvori den udgør et element (jf. dom af 26.4.2012, DR og TV2 Danmark, C-510/10, Sml., EU:C:2012:244, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 29 For det andet skal det bemærkes, at det endvidere fremgår af den omtvistede henstillings indhold, at denne retsakt ikke på nogen måde tilsigter at have bindende retsvirkninger, og at Kommissionen ikke på nogen måde har ønsket, at henstillingen skulle have sådanne virkninger.
- 30 Det er i denne forbindelse vigtigt først at bemærke, at det fremgår af 9. og 15. betragtning til den omtvistede henstilling, at denne henstilling har til formål at anbefale principper for et højt niveau af beskyttelse af forbrugere, spillere og mindreårige hvad angår onlinespiltjenester og at opfordre medlemsstaterne til at fastsætte regler, som sikrer, at forbrugerne oplyses om onlinespil. Det fremgår endvidere utvetydigt af denne henstillings punkt 1, at medlemsstaterne anbefales at vedtage principper med det primære formål at nå dette mål.
- 31 Det er endvidere vigtigt at bemærke, at det udtrykkeligt i den omtvistede henstillings punkt 2 præciseres, at denne henstilling ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at regulere spiltjenester, hvoraf det må udledes, at Kommissionen ikke på nogen måde har haft til hensigt at sætte sig i stedet for medlemsstaterne for at regulere disse tjenester gennem vedtagelsen af bindende regler. Det bemærkes endvidere i denne sammenhæng, at Kommissionen i femte og sjette betragtning til den omtvistede henstilling har henvist til den retspraksis, hvorefter medlemsstaterne i fraværet af harmonisering på EU-plan i princippet har frie hænder til selv at sætte målsætninger for deres politikker for hasardspil og til at definere det ønskede beskyttelsesniveau for at kunne beskytte

forbrugernes sundhed, og til, at Domstolen ikke desto mindre har opstillet generelle retningslinjer for fortolkningen af det indre markeds grundlæggende frihedsrettigheder på spilområdet og fastsat grundlæggende regler for kommerciel kommunikation om sådanne tjenester.

- 32 Endelig skal det bemærkes, at den omtvistede henstilling ikke indeholder nogen udtrykkelig angivelse af, at medlemsstater har pligt til at vedtage og anvende de principper, der opstilles i denne henstilling.
- 33 Det er i denne forbindelse vigtigt at bemærke, at det er korrekt, at den omtvistede henstillings punkt 51-53 indeholder en henvisning til medlemsstaternes anvendelse af de principper, der fremgår af denne henstilling. Den nævnte henstillings punkt 51 omhandler nemlig udpegelsen af kompetente tilsyns- og spilmyndigheder for at sikre og overvåge den faktiske overholdelse af de nationale foranstaltninger, der træffes for at støtte de nævnte principper. Den samme henstillings punkt 52 og 53 foreskriver endvidere underretning af Kommissionen om alle foranstaltninger, der er truffet i henhold til denne henstilling, således at Kommissionen kan evaluere gennemførelsen af henstillingen, samt indsamling og meddelelse til Kommissionen af visse oplysninger.
- 34 Ud over den omstændighed, at den omtvistede henstillings punkt 51-53 ikke pålægger medlemsstaterne en pligt til faktisk at anvende de principper, der er opstillet i henstillingen, skal det imidlertid bemærkes, således som det allerede er nævnt i præmis 31 ovenfor, at Kommissionen udtrykkeligt i den nævnte henstillings punkt 2 har præciseret, at denne henstilling ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at regulere på dette område. Sammenholdt med henstillingens punkt 2 indeholder henstillingens punkt 51-53 således kun en opfordring til medlemsstaterne om at vedtage regler om beskyttelse af forbrugere på området for onlinespiltiltjenester og foreskriver ikke nogen forpligtelse til at følge de principper, som er opstillet i denne retsakt.
- 35 Hvad angår underretning om den foranstaltning, der er truffet i henhold til den omtvistede henstilling, og meddelelsen af visse oplysninger til Kommissionen bemærkes endvidere, at den nævnte henstilling til trods for den bindende formulering af den nævnte henstillings punkt 52 og 53, der er anvendt i visse sprogversioner (jf. præmis 26 ovenfor), ikke indeholder nogen forpligtelse i denne henseende. En sådan fortolkning gør sig nemlig ikke blot gældende, når der foretages en sammenligning med de andre sprogversioner af den omtvistede henstilling, men også med hensyn til Kommissionens hensigt, således som denne kommer til udtryk ved denne retsakt, som det fremgår bl.a. af præmis 30 og 31 ovenfor.
- 36 For det tredje er det vigtigt at bemærke, at denne analyse af den omtvistede henstillings ordlyd og indhold samt af Kommissionens hensigt med henstillingen bekræftes af den analyse af den sammenhæng, som henstillingen indgår i, således som denne er beskrevet af parterne. Det fremgår således af parternes indlæg, at den nævnte henstilling blev udfærdiget på baggrund af drøftelser mellem Den Europæiske Unions Råd, Europa-Parlamentet og Kommissionen. Kommissionen har navnlig i sin formalitetsindsigelse, og uden at dette er blevet bestridt af Kongeriget Belgien, henvist til et uddrag af dens meddelelse af 23. oktober 2012, hvorefter fremgår, at »[d]et samlet set ikke forekommer hensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt at foreslå en specifik [EU-]lovgivning på området« for onlinespil. Den konsekvensanalyse, der ledsagede den omtvistede henstilling (herefter »konsekvensanalysen«), nåede til en tilsvarende konklusion, hvilket Kongeriget Belgien har henvist til i stævningen, og hvilket Kommissionen har henvist til i formalitetsindsigelsen.
- 37 Når der henses til den omtvistede henstillings ordlyd og indhold og den sammenhæng, som den indgår i, må det således fastslås, at henstillingen hverken har eller tilsigter at have bindende retsvirkninger, og den kan således ikke anses for en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF.
- 38 Det skal i denne forbindelse endvidere bemærkes, at den omstændighed, at den omtvistede henstilling udelukkende er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidendes* serie L og ikke i serie C, ikke kan ændre den konklusion, at den nævnte henstilling ikke tilsigter at have bindende retsvirkninger.

- 39 Domstolen har nemlig allerede afvist en påstand om annullation af en retsakt, der var offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidendes* serie L, med den begrundelse, at denne retsakt ikke tilsigtede at have retsvirkninger (jf. i denne retning dom af 30.4.1996, Nederlandene mod Rådet, C-58/94, Sml., EU:C:1996:171, præmis 27), hvorefter det må udledes, at den blotte omstændighed, at en retsakt er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidendes* serie L, ikke kan karakterisere bindende retsvirkninger, der indebærer, at denne retsakt kan gøres til genstand for et søgsmål.
- 40 Den betragtning, der er nævnt i præmis 38 ovenfor, finder endvidere støtte i fast retspraksis, hvorefter en retsakts eller en afgørelses form principielt er uden betydning for, om et annullationssøgsmål kan antages til realitetsbehandling. Ifølge denne retspraksis er det derfor principielt irrelevant for kvalificeringen af den pågældende akt, om den opfylder visse formelle krav, nemlig bl.a. om den er behørigt benævnt af sin ophavsmand, om den angiver bestemmelser, som udgør dens hjemmel, eller om den i strid med de gældende bestemmelser ikke er blevet forkyndt, eftersom en sådan formmangel ikke kan ændre indholdet af den nævnte retsakt (jf. i denne retning dom 18.11.2010, NDSHT mod Kommissionen, C-322/09 P, Sml., EU:C:2010:701, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis). Det følger heraf, at den blotte omstændighed, at en retsakt alt efter omstændighederne er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidendes* serie C eller serie L, ingen betydning har for spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede retsakt kan have bindende retsvirkninger (jf. i denne retning og analogt dom 15.12.2005, Infront WM mod Kommissionen, T-33/01, Sml., EU:T:2005:461, præmis 110).
- 41 De af Kongeriget Belgien fremsatte argumenter kan endvidere ikke rejse tvivl om konklusionen i præmis 37 ovenfor.
- 42 For det første har Kongeriget Belgien argumenteret for, at en henstilling kan have retsvirkninger som følge af, at en national ret i henhold til retspraksis har pligt til at tage hensyn til denne henstilling for at løse de tvister, der indbringes for den, og at de nationale myndigheder er forpligtet til at følge henstillingen som følge af den forpligtelse til loyalt samarbejde, der påhviler medlemsstaterne. Efter Kongeriget Belgiens opfattelse er det ikke relevant, at den omtvistede henstilling ikke rent formelt er bindende, når der henses til de væsentlige retsvirkninger, som denne henstilling har som fortolkningsbidrag i forbindelse med en omkvalificering eller gennem forpligtelsen til loyalt samarbejde.
- 43 Det skal i den forbindelse bemærkes, at det ganske vist fremgår af Domstolens praksis, at selv om henstillinger ikke tilsigter at være bindende og dermed ikke kan skabe nogen rettigheder, som private kan påberåbe sig ved en national retsinstans, kan de dog ikke anses for at være ganske uden retsvirkninger. De nationale retsinstanser skal således ved afgørelsen af tvister, der indbringes for dem, tage hensyn til henstillinger, navnlig når disse kan bidrage til fortolkningen af nationale bestemmelser udstedt til gennemførelse heraf, eller når der er tale om henstillinger, som har til formål at udfylde bindende EU-retlige bestemmelser (dom Grimaldi, nævnt i præmis 15 ovenfor, EU:C:1989:646, præmis 7, 16 og 18, og dom af 11.9.2003, Altair Chimica, C-207/01, Sml., EU:C:2003:451, præmis 41, og af 18.3.2010, Alassini m.fl., C-317/08 – C-320/08, Sml., EU:C:2010:146, præmis 40).
- 44 Såfremt der ved vurderingen af, om en henstilling udgør en anfægtelig retsakt, blev taget hensyn til de retsvirkninger, der er beskrevet i den retspraksis, som er nævnt i præmis 43 ovenfor, ville dette imidlertid føre til den konklusion, at alle henstillinger udgør anfægtelige retsakter.
- 45 En sådan konklusion er imidlertid ikke forenelig med artikel 263 TEUF, således som denne bestemmelse fortolkes i den retspraksis, der er nævnt i præmis 16 og 17 ovenfor, hvorefter simple henstillinger, der ikke har bindende retsvirkninger, ikke kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål. En sådan konklusion er endvidere ikke forenelig med den retspraksis, hvorefter der ved afgørelsen af, om en retsakt har bindende retsvirkninger, må lægges vægt på dens indhold (dom Nederlandene mod Kommissionen, nævnt i præmis 18 ovenfor, EU:C:2000:335, præmis 27).

- 46 Det følger heraf, at det ikke alene ud fra de retsvirkninger, der er beskrevet i den retspraksis, som er nævnt i præmis 43 ovenfor, kan fastslås, at en henstilling, såsom den omtvistede henstilling, har bindende retsvirkninger og derfor udgør en anfægtelig retsakt i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den retspraksis, der er nævnt i præmis 16-18 ovenfor.
- 47 Af de samme grunde kan den omstændighed, at Unionens retsinstanser tager hensyn til en henstilling som fortolkningsbidrag, heller ikke, i modsætning til, hvad Kongeriget Belgien har hævdet, indebære, at henstillinger, såsom den omtvistede henstilling, har bindende retsvirkninger.
- 48 Det må endvidere fastslås, at det samme gør sig gældende med hensyn til de retsvirkninger, der ifølge Kongeriget Belgien følger af pligten til at anvende bestemte midler, såfremt en sådan forpligtelse må anses at foreligge, for at overholde de principper, der er opstillet i den omtvistede henstilling, og som påhviler medlemsstaterne i medfør af forpligtelsen til loyalt samarbejde.
- 49 For det andet har Kongeriget Belgien i det væsentlige anført, at den omtvistede henstilling skal kunne gøres til genstand for et begrænset prøvelse ud fra grundlæggende EU-retlige principper, idet det ville være i strid med princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse ikke at foretage en sådan prøvelse. Den omtvistede henstilling har »negative retsvirkninger«, idet den tilsidesætter princippet om kompetencetildeling, den institutionelle ligevægt og forpligtelsen til loyalt samarbejde mellem institutionerne og mellem institutionerne og medlemsstaterne, således som det fremgår af det første, det tredje og det fjerde anbringende i stævningen. Kongeriget Belgien har i denne forbindelse tilføjet, at det følger af retspraksis, at selv retsakter, der ikke har bindende retsvirkninger, men som er vedtaget i strid med forpligtelsen til loyalt samarbejde, kan gøres til genstand for domstolsprøvelse.
- 50 For det første skal det bemærkes, at såfremt Kongeriget Belgiens argumentation blev taget til følge, ville dette svare til at fastslå, at en retsakt kan gøres til genstand for et søgsmål som følge af dens eventuelle ulovlighed.
- 51 Det følger imidlertid af Domstolens praksis, at grovheden af det retsbrud, den pågældende institution foreholdes, eller omfanget af det indgreb, som måtte følge heraf med hensyn til overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, ikke vil kunne tillade, at traktatens ufravigelige procesforudsætninger fraviges. Således indebærer en påstået tilsidesættelse af den institutionelle ligevægt ikke, at de formalitetskrav, der gælder for annullationssøgsmål i henhold til traktaten, kan fraviges (dom af 15.1.2003, Philip Morris International mod Kommissionen, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 og T-272/01, Sml., EU:T:2003:6, præmis 87; jf. endvidere analogt kendelse af 10.5.2001, FNAB m.fl. mod Rådet, C-345/00 P, Sml., EU:C:2001:270, præmis 39-42).
- 52 Selv hvis det antages, at den omtvistede henstilling er behæftet med en tilsidesættelse af princippet om kompetencetildeling eller af forpligtelsen til loyalt samarbejde, kan denne omstændighed imidlertid ikke indebære, at den formalitetsbetingelse, der består i, at der skal foreligge en anfægtelig retsakt, ikke finder anvendelse.
- 53 For det andet kan Kongeriget Belgiens argument om, at det følger af Domstolens praksis, herunder bl.a. domme af 12. februar 2009, Kommissionen mod Grækenland (C-45/07, Sml., EU:C:2009:81), og af 20. april 2010, Kommissionen mod Sverige (C-246/07, Sml., EU:C:2010:203), at retsakter, der ikke har bindende retsvirkninger, men som er vedtaget i strid med pligten til loyalt samarbejde, kan undergives domstolsprøvelse, ikke tages til følge.
- 54 Selv hvis det i denne forbindelse antages, at Domstolen i de domme, der er henvist til i præmis 53 ovenfor, således som Kongeriget Belgien har hævdet, har foretaget en prøvelse af en adfærd, der ikke har bindende retsvirkninger som følge af medlemsstaternes pligt til loyalt samarbejde, må det imidlertid fastslås, at disse domme blev afsagt inden for rammerne af traktatbrudssøgsmål anlagt i henhold til artikel 226 EF, dvs. inden for rammerne af et retsmiddel, der har til formål at få fastslået, at en medlemsstat har handlet i strid med EU-retten, og at få bragt en sådan adfærd til ophør (dom af

7.2.1979, Frankrig mod Kommissionen, 15/76 og 16/76, Sml., EU:C:1979:29, præmis 27), og som er baseret på en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten eller bestemmelser i den afledte ret (jf. dom af 14.11.2002, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-140/00, Sml., EU:C:2002:653, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis, og af 4.3.2010, Kommissionen mod Italien, C-297/08, Sml., EU:C:2010:115, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis), og ikke inden for rammerne af et annullationssøgsmål som omhandlet i artikel 263 TEUF.

- 55 Eftersom disse to retsmidler har forskellige formål og opstiller forskellige og specifikke betingelser for antagelse af sådanne søgsmål til realitetsbehandling, kan det imidlertid ikke alene af den omstændighed, som er hævdet af Kongeriget Belgien, at Domstolen inden for rammerne af et traktatbrudssøgsmål kan undersøge en retsakt eller en adfærd, der ikke har bindende retsvirkninger, udledes, at det samme gør sig gældende med hensyn til et annullationssøgsmål.
- 56 Inden for rammerne af et annullationssøgsmål, der er anlagt i henhold til artikel 263 TEUF, forholder det sig imidlertid således, at Kongeriget Belgiens argument om, at en ikke-bindende retsakt kan gøres til genstand for prøvelse i lyset af forpligtelsen til loyalt samarbejde, er i strid med den retspraksis, der er nævnt i præmis 16, 17 og 51 ovenfor.
- 57 Hvad angår Kongeriget Belgiens argument om, at Domstolen i dom Kommissionen mod Sverige, nævnt i præmis 53 ovenfor (EU:C:2010:203), fastslog, at Kongeriget Sverige havde begået traktatbrud ved ikke at tage hensyn til den fælles holdning, som en arbejdsgruppe under Rådet havde fastlagt, og som ikke havde bindende retsvirkninger, er det endvidere tilstrækkeligt at fastslå, at det ikke på nogen måde kan udledes heraf, at lovligheden af en retsakt, der ikke har nogen bindende retsvirkninger, kan prøves inden for rammerne af et annullationssøgsmål, der er anlagt i henhold til artikel 263 TEUF. Uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om Retten inden for rammerne af et annullationssøgsmål kan fastslå, at der er sket tilsidesættelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde som følge af, at der ikke er taget hensyn til en retsakt, der ikke har bindende retsvirkninger, skal det nemlig bemærkes, at den foreliggende sag rejser et andet spørgsmål, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede henstilling har bindende retsvirkninger.
- 58 Hvad for det tredje angår henvisningen til princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, der kræver en ikke-indskrænkende fortolkning af betingelsen om bindende retsvirkninger, er det vigtigt at bemærke, at det følger af Domstolens praksis, at selv om det er korrekt, at traktaten dels i artikel 263 TEUF og 277 TEUF, dels i artikel 267 TEUF indfører et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Unionens retsinstanser skal kunne kontrollere legaliteten af institutionernes retsakter (dom af 23.4.1986, *Les Verts mod Parlamentet*, 294/83, Sml., EU:C:1986:166, præmis 23, dom *Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 17 ovenfor, EU:C:2006:541, præmis 80, og kendelse *Sepracor Pharmaceuticals (Irland) mod Kommissionen*, nævnt i præmis 17 ovenfor, EU:C:2012:292, præmis 53), forholder det sig ikke desto mindre således, at selv om betingelsen om retligt bindende virkninger skal fortolkes i lyset af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, kan en sådan fortolkning ikke føre til, at der bortses fra den omhandlede betingelse, uden at man derved ville overskride de beføjelser, Unionens retsinstanser er tillagt ved traktaten (jf. i denne retning dom *Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen*, nævnt i præmis 17 ovenfor, EU:C:2006:541, præmis 81, og kendelse *Sepracor Pharmaceuticals (Irland) mod Kommissionen*, nævnt i præmis 17 ovenfor, EU:C:2012:292, præmis 54).
- 59 Såfremt Kongeriget Belgiens argumentation tages til følge, vil den imidlertid netop indebære, at der bortses fra betingelsen om bindende retsvirkninger.
- 60 For det tredje har Kongeriget Belgien i det andet og det femte anbringende i stævningen anført, at den omtvistede henstilling reelt udgør et harmoniseringsinstrument og et skjult direktiv. Kongeriget Belgien har inden for rammerne af det andet anbringende og under henvisning til bl.a. dom *Grimaldi*, nævnt i præmis 15 ovenfor (EU:C:1989:646), og dom af 24. januar 2013, *Stanleybet m.fl.* (C-186/11

og C-209/11, Sml., EU:C:2013:33), til 8. og 14. betragtning til og punkt 52 i den omtvistede henstilling samt til passager i konsekvensanalysen nærmere bestemt anført, at den nævnte henstilling udgør et instrument til harmonisering og liberalisering af markedet for onlinespil, der er i strid med Domstolens praksis om anvendelse af artikel 56 TEUF på denne sektor, og som er vedtaget uden, at Kommissionen havde beføjelse i denne forbindelse. Kongeriget Belgien har i det væsentlige inden for rammerne af det femte anbringende anført, at denne henstilling reelt udgør et lovgivningsinstrument. Kongeriget Belgien har henvist til den bagvedliggende hensigt med den nævnte henstilling, således som denne fremgår af henstillingens detaljerede indhold og af konsekvensanalysen. Den har endvidere bemærket, at Kommissionen gennem den tilsynsordning, der er indført i den omtvistede henstillings punkt 52-54, reelt har foretaget en harmonisering og har haft til hensigt at udforme en politik, som om der var tale om et direktiv som omhandlet i artikel 288 TEUF.

- 61 Hvad for det første angår det argument, der er fremsat inden for rammerne af det andet anbringende, om, at den omtvistede henstilling udgør en ulovlig harmonisering og liberalisering af markedet for onlinespilsektoren, og i hvilken forbindelse Kongeriget Belgien har påberåbt sig den retspraksis, hvorefter retsinstansen for at kunne bedømme, om en retsakt kan gøres til gestand for et søgsmål, skal foretage en undersøgelse af retsaktens indhold for at fastslå, om denne retsakt har nye retsvirkninger i forhold til dem, der følger anvendelsen af traktatens grundlæggende principper (jf. i denne retning domme Frankrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 18 ovenfor, EU:C:1991:424, præmis 10, og Frankrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 18 ovenfor, EU:C:1997:164, præmis 9, samt dom af 20.5.2010, Tyskland mod Kommissionen, T-258/06, Sml., EU:T:2010:214, præmis 27), og vurdere, om denne retsakt alene har til formål at tydeliggøre de nævnte principper, eller om henstillingen indfører nye og specifikke forpligtelser i forhold til disse principper (jf. i denne retning domme Frankrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 18 ovenfor, EU:C:1993:245, præmis 14, Frankrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 18 ovenfor, EU:C:1997:164, præmis 13, og Tyskland mod Kommissionen, EU:T:2010:214, præmis 28), skal det indledningsvis bemærkes, at den omtvistede henstilling hovedsageligt er udfærdiget i ikke-bindende vendinger, og at den, når der henses til dens ordlyd, indhold og den sammenhæng, hvori den indgår, ikke tilsigter at have bindende retsvirkninger. I de sager, der gav anledning til domme Frankrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 18 ovenfor (EU:C:1991:424), Frankrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 18 ovenfor (EU:C:1993:245), Frankrig mod Kommissionen, nævnt i præmis 18 ovenfor (EU:C:1997:164), og Tyskland mod Kommissionen (EU:T:2010:214), var de pågældende retsakter eller i de mindste de anfægtede passager, der var genstand for prøvelse, derimod affattet i bindende vendinger, som pålagde medlemsstaterne forpligtelser.
- 62 Under disse omstændigheder er det i det foreliggende tilfælde ikke nødvendigt at foretage en sammenligning af indholdet af de betragtninger og principper, der fremgår af den omtvistede henstilling, med traktatens bestemmelser, således som disse fortolkes i retspraksis, for at kunne afgøre, om den nævnte henstilling opstiller andre principper end dem, der følger af traktaten og retspraksis. Selv hvis det antages, at dette er tilfældet, forholder det sig nemlig ikke desto mindre således, at de principper, der er indeholdt i henstillingen, ikke tilsigter at have bindende retsvirkninger, når der henses til henstillingens ordlyd, dens indhold og den sammenhæng, hvori den indgår.
- 63 Under alle omstændigheder skal det for fuldstændighedens skyld bemærkes, at Kongeriget Belgiens argument om, at den omtvistede henstilling medfører en ulovlig harmonisering og liberalisering af markedet for onlinespilsektoren, hviler på en åbenbar urigtig læsning af den nævnte henstilling.
- 64 Det er således med urette, at Kongeriget Belgien af 8. og 14. betragtning til den omtvistede henstilling har udledt, at denne henstilling har til formål at harmonisere og liberalisere markedet for onlinespil. Det er korrekt, at Kommissionen i henstillingen har nævnt, at de regler og politikker, som medlemsstaterne har indført, varierer betydeligt, at handling på EU-niveau vil tilskynde dem til at sikre et højt niveau for beskyttelse på deres områder, og at der er en stigning i antallet onlinespiludbydere, der har tilladelse til at udbyde spil i mere end en medlemsstat, og som vil kunne få gavn af en fælles tilgang. Det foreholder sig imidlertid ikke desto mindre således, at det udtrykkeligt

fremgår af den omtvistede henstillings punkt 2, at medlemsstaterne har ret til at foretage regulering på dette område. Dertil kommer, at denne henstilling ikke foreskriver nogen regler eller principper, der har til formål at harmonisere eller liberalisere dette marked. Henstillingen indeholder nemlig ingen punkter, der udtrykker et sådant formål. Uanset hvilket indhold de nævnte betragtninger måtte have, kan de i øvrigt ikke, for så vidt som de er udtryk for de grunde, som den omhandlede henstilling er baseret på, have retlige virkninger (jf. i denne retning og analogt kendelse af 12.12.2007, Vodafone España og Vodafone Group mod Kommissionen, T-109/06, Sml., EU:T:2007:384, præmis 147 og den deri nævnte retspraksis).

- 65 Argumentet om, at Kommissionen i den omtvistede henstillings punkt 52 ved at »»opfordre«[...] medlemsstaterne til at vedtage gennemførelsesbestemmelser til [den nævnte henstilling] åbenbart har til hensigt at pålægge medlemsstaterne at følge dens fortolkning af artikel 49 TEUF og 56 TEUF«, hviler på en urigtig læsning af det nævnte punkt. Dette punkt har nemlig ikke til formål at skabe en forpligtelse til at gennemføre de principper, der følger af denne henstilling, men udgør en opfordring til medlemsstaterne om at underrette Kommissionen om enhver foranstaltning, der træffes i henhold til den nævnte henstilling. Som det fremgår af præmis 34 ovenfor, kan der imidlertid ikke af en sådan opfordring udledes en forpligtelse til at efterleve den nævnte henstilling.
- 66 Hvad angår Kongeriget Belgiens henvisning til passager i konsekvensanalysen skal det endvidere bemærkes, at det følger af retspraksis, at der ved afgørelsen af, om en retsakt har retligt bindende virkninger, må lægges vægt på dens indhold (dom Nederlandene mod Kommissionen, nævnt i præmis 18 ovenfor, EU:C:2000:335, præmis 27), idet de bindende retsvirkninger af en retsakt skal vurderes ud fra objektive kriterier, såsom denne retsakts indhold, i givet fald under hensyn til sammenhængen for dens vedtagelse samt til den udstedende institutions beføjelser (jf. dom Ungarn mod Kommissionen, nævnt i præmis 16 ovenfor, EU:C:2014:70, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis; jf. endvidere præmis 18 nævnt ovenfor). På baggrund af denne retspraksis er det imidlertid i præmis 37 ovenfor blevet fastslået, at den omtvistede henstilling ikke tilsigter at have bindende retsvirkninger.
- 67 Under alle omstændigheder skal det endvidere bemærkes, at ud over den omstændighed, at de passager i konsekvensanalysen, der er nævnt i stævningens punkt 51, kun fremhæver den administrative byrde, der på grund af parallelle nationale lovgivninger påhviler onlinespiludbyderne, uden dog at foreslå en harmonisering på området, fremgår det endvidere af denne analyse, således som den er gengivet af parterne, at det ikke blev anset for muligt at gennemføre et lovgivningsinitiativ (jf. præmis 36 ovenfor).
- 68 Endelig er det under disse omstændigheder ligeledes med urette, at Kongeriget Belgien af en samlet læsning af den retspraksis, der er nævnt i præmis 43 ovenfor, af dom Stanleybet m.fl., nævnt i præmis 60 ovenfor (EU:C:2013:33), samt af 8. og 14. betragtning til og punkt 52 i den omtvistede henstilling har udledt, at henstillingen har et harmoniseringsformål. Det er korrekt, at det fremgår af dom Stanleybet m.fl., nævnt i præmis 60 ovenfor (EU:C:2013:33, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis), at Domstolen gentagne gange har fastslået, at bestemmelserne vedrørende hasardspil er et af de områder, hvor der mellem medlemsstaterne består store moralske, religiøse og kulturelle forskelle, og at det, så længe området ikke er harmoniseret på EU-plan, tilkommer hver medlemsstat på disse områder i overensstemmelse med sine egne værdinormer at vurdere de krav, som måtte være nødvendige til beskyttelse af de berørte interesser. På baggrund af de konklusioner, der er draget i præmis 46 og 65 ovenfor, og den omstændighed, at den omtvistede henstilling ikke medfører en harmonisering af tjenester inden for onlinespilsektoren, skal det imidlertid bemærkes, at vedtagelsen af denne henstilling i modsætning til, hvad Kongeriget Belgien har hævdet, ikke begrænser medlemsstaternes mulighed for i overensstemmelse med deres egne værdinormer at vurdere de krav, som måtte være nødvendige til beskyttelse af de nævnte interesser.

- 69 Dette gælder så meget desto mere, således som det allerede er anført i præmis 31, 34 og 64 ovenfor, eftersom den omtvistede henstilling i henhold til henstillingens punkt 2 ikke griber ind i medlemsstaternes lovgivningskompetence på dette område.
- 70 For det andet skal det, for så vidt som Kongeriget Belgien har hævdet, at Kommissionen har indledt traktatbrudsprocedurer mod syv medlemsstater for at pålægge dem at efterkomme den omtvistede henstilling, bemærkes, at sagsakterne ikke indeholder nogen oplysninger om, at de nævnte procedurer faktisk har til formål at sikre overholdelsen af den nævnte henstilling, hvilket Kommissionen i øvrigt har bestridt i formalitetsindsigelsen. Det skal under alle omstændigheder endvidere bemærkes, at den nævnte henstilling blev vedtaget den 14. juli 2014, dvs. efter at de nævnte procedurer blev indledt, således som Kongeriget Belgien har anført, dvs. den 20. november 2013.
- 71 For det tredje skal der, for så vidt angår de argumenter, der er rejst inden for rammerne af det femte anbringende, hvorefter den omtvistede henstilling udgør et lovgivningsinstrument, og for så vidt som disse argumenter skal forstås således, at Kongeriget Belgien har påberåbt sig den retspraksis, der er nævnt i præmis 61 ovenfor, uden videre henvises til de betragtninger, der er anført i præmis 61 og 62 ovenfor.
- 72 Det skal endvidere bemærkes, at den omstændighed, som Kongeriget Belgien har henvist til, at de i den omtvistede henstilling opstillede principper er meget detaljerede, ikke har betydning for konklusionen om, at denne retsakt ikke tilsigter at have bindende retsvirkninger. Denne konklusion er nemlig ikke baseret på, hvor detaljeret principperne i retsakten er, men på disse princippers bindende karakter. Det er imidlertid allerede tidligere blevet fastslået, at principperne i det foreliggende tilfælde ikke har bindende karakter.
- 73 Hvad endvidere angår argumentet vedrørende den omtvistede henstillings punkt 52-54, der i det væsentlige ifølge Kongeriget Belgien viser, at denne henstilling udgør et skjult direktiv, bemærkes, at det fremgår af disse punkter, at Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at fremlægge visse oplysninger, for at den kan evaluere gennemførelsen af den nævnte henstilling. Som det allerede er fastslået i præmis 33 og 34 ovenfor, kan den blotte omstændighed, at Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at underrette den om alle foranstaltninger, der er truffet i henhold til de principper, der følger af denne henstilling, og til at meddele den oplysninger om anvendelsen af disse principper, ikke medfører en pligt for medlemsstaterne til at anvende disse principper.
- 74 For så vidt som Kongeriget Belgien i denne sammenhæng har henvist til passager i konsekvensanalysen og de to forslag til henstillinger, som Kommissionen fremsatte før vedtagelsen af den omtvistede henstilling, skal der endelig henvises til de betragtninger, der er redegjort for i præmis 66 ovenfor.
- 75 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at de fremsatte argumenter vedrørende konsekvensanalysen under alle omstændigheder ikke kan tages til følge, idet der henvises til de betragtninger, der er anført i præmis 67 ovenfor, uden at det er nødvendigt at undersøge indholdet af de citerede passager fra den nævnte analyse.
- 76 Kongeriget Belgien har desuden i sit skriftlige indlæg henvist til betragtningerne til de to forslag til henstillinger, hvoraf fremgår, at medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af forbrugere, spillere og mindreårige i forbindelse med onlinespil, er fragmenteret, og at formålet med henstillingen bedre ville kunne opnås gennem foranstaltninger på EU-niveau, og til, at Kommissionen således havde til hensigt at foreslå en række fælles principper for at sikre, at forbrugerne modtager oplysninger om onlinespil, og at foreslå vedtagelsen af hensigtsmæssige og effektive foranstaltninger for at overvåge og sikre overholdelsen af de principper, der var fastsat i forslagene til henstillinger.
- 77 Selv hvis det antages, at der skal tages hensyn til disse betragtninger for at kunne afgøre, hvilken hensigt der lå til grund for Kommissionens vedtagelse af den omtvistede henstilling, bemærkes, at den omstændighed, at der blot tilkendegives en hensigt om at foreslå fælles principper med den

begrundelse, at en foranstaltning på EU-niveau anses for hensigtsmæssig, åbenbart ikke er tilstrækkeligt til at godtgøre, at den nævnte henstilling tilsigter at have bindende retsvirkninger. Den omstændighed, at den omtvistede henstilling i modsætning til forslagene til henstillinger ikke indeholder nogen oplysninger om, at det er nødvendigt at sikre overholdelsen af de deri nævnte principper, giver endvidere snarere anledning til at konstatere, at Kommissionen ikke havde til hensigt at tillægge henstillingen bindende retsvirkninger.

- 78 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det fastslås, at de af Kongeriget Belgien anførte argumenter på ingen måde kan afkræfte den konklusion, der er foretaget i præmis 37 ovenfor.
- 79 Det skal i øvrigt bemærkes, at der i modsætning til, hvad Kongeriget Belgien har argumenteret for, ikke er grundlag for at henskyde formalitetsindsigelsen til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.
- 80 For det første kan den blotte omstændighed, at Kommissionen i sin redegørelse for de anvendelige retsforskrifter i forbindelse med formalitetsindsigelsen har forholdt sig til realiteten i Kongeriget Belgiens første anbringende, ikke, i modsætning til, hvad denne medlemsstat har hævdet, begrunde, at formalitetsindsigelsen henskydes til afgørelse i forbindelse med sagens realitet. Det følger nemlig af præmis 51 og 52 ovenfor, at selv hvis det antages, at det første anbringende i lighed med i øvrigt det tredje og det fjerde anbringende måtte anses for begrundet, indebærer denne omstændighed ikke, at der skal bortses fra den betingelse for, at sagen kan antages til realitetsbehandling, som består i, at der skal foreligge en anfægtelig retsakt.
- 81 For det andet skal det, for så vidt som Kongeriget Belgien har anført, at det er nødvendigt at undersøge realiteten i det andet og det femte anbringende, først bemærkes, at omstændighederne i den foreliggende sag, således som det fremgår af præmis 61 og 62 ovenfor, adskiller sig fra omstændighederne i de sager, der gav anledning til de i præmis 61 ovenfor nævnte domme, hvor formalitetsindsigelsen blev behandlet på samme tidspunkt som afgørelsen af sagens realitet.
- 82 Det skal endvidere bemærkes, at konklusionen i præmis 37 ovenfor, hvorefter den omtvistede henstilling ikke har nogen bindende retsvirkninger, er baseret på en undersøgelse af denne henstillings ordlyd, indhold, den sammenhæng, hvori den indgår, og dens ophavsmands formål hermed, hvilket er omfattet af vurderingen af, om den foreliggende sag kan antages til realitetsbehandling.
- 83 Det skal endelig bemærkes, at selv om det er korrekt, at Retten i den foreliggende kendelses præmis 60-77 har foretaget en undersøgelse af visse af de argumenter, som Kongeriget Belgien har anført inden for rammerne af det andet og det femte anbringende, hvorefter denne medlemsstat har hævdet, at den omtvistede henstilling udgør et harmoniserende lovgivningsinstrument, forholder det sig imidlertid ikke desto mindre således, at disse argumenter i det væsentlige er blevet forkastet, med den begrundelse, at det klart følger af retsaktens ordlyd, indhold og den sammenhæng, hvori den indgår, at den ikke tilsigter at have bindende retsvirkninger, hvilket navnlig fremgår af præmis 61, 62, 66, 71, 73 og 74 ovenfor, og at der kun blev taget stilling til realiteten af disse argumenter for fuldstændighedens skyld.
- 84 Det er under alle omstændigheder blevet fastslået, at disse argumenter delvist er baseret på en urigtig læsning af den omtvistede henstilling, og at de må anses for åbenbart ugrundede. Under disse omstændigheder vil det imidlertid stride mod retsplejehensyn og procesøkonomiske hensyn at henskyde formalitetsindsigelsen til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.
- 85 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal formalitetsindsigelsen tages til følge, og følgelig må søgsmålet afvises.

86 Under disse omstændigheder er det uforholdent at tage stilling til de af Den Hellske Republik og Den Portugiske Republik fremsatte begæringer om intervention til støtte for Kongeriget Belgiens påstande (jf. i denne retning kendelse af 5.7.2001, Conseil national des professions de l'automobile m.fl. mod Kommissionen, C-341/00 P, Sml., EU:C:2001:387, præmis 36 og 37, og af 7.1.2015, Freitas mod Parlamentet og Rådet, T-185/14, EU:T:2015:14, præmis 52).

Sagens omkostninger

87 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kongeriget Belgien har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom, med undtagelse af de omkostninger, der er forbundet med begæringerne om intervention.

88 I henhold til procesreglementets artikel 144, stk. 10, bærer Kongeriget Belgien, Den Hellske Republik, Den Portugiske Republik og Kommissionen hver deres egne omkostninger i forbindelse med begæringerne om intervention.

På grundlag af disse præmisser

bestemmer

RET TEN (Anden Afdeling):

- 1) **Sagen afvises.**
- 2) **Det er uforholdent at træffe afgørelse vedrørende begæringerne om intervention fra Den Hellske Republik og Den Portugiske Republik.**
- 3) **Kongeriget Belgien bærer sine egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger.**
- 4) **Kongeriget Belgien, Den Hellske Republik, Den Portugiske Republik og Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger i forbindelse med begæringerne om intervention.**

Således bestemt i Luxembourg den 27. oktober 2015.

E. Coulon
Justitssekretær

M.E. Martins Ribeiro
Afdelingsformand