



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 20 lutego 2018 r.*

Odwołanie – Ochrona konsumentów – Usługi gier hazardowych online – Ochrona konsumentów i graczy oraz ochrona nieletnich przed tymi grami – Zalecenie Komisji 2014/478/UE – Akt Unii niewiążący prawnie – Artykuł 263 TFUE

W sprawie C-16/16 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 6 stycznia 2016 r.,

Królestwo Belgii, reprezentowane przez L. Van den Broeck, M. Jacobs oraz J. Van Holm, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez P. Vlaemmincka, B. Van Voorena, R. Verbekego oraz J. Auwerx, advocaten,

wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, reprezentowana przez F. Wilmana oraz H. Tserepę-Lacombe, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, J.L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský i E. Levits, prezesi izb, E. Juhász, A. Borg Barthet, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader (sprawozdawca), C. Lycourgos i M. Vilaras, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 czerwca 2017 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 grudnia 2017 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niderlandzki.

Wyrok

- 1 W odwołaniu Królestwo Belgii wnosi o uchylenie postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 27 października 2015 r., Belgia/Komisja (T-721/14, zwanego dalej „zaskarżonym postanowieniem”, EU:T:2015:829), na mocy którego sąd ów odrzucił jako niedopuszczalną skargę o stwierdzenie nieważności zalecenia Komisji 2014/478/UE z dnia 14 lipca 2014 r. w sprawie zasad ochrony konsumentów i graczy korzystających z usług hazardowych online i w sprawie ochrony nieletnich przed grami hazardowymi online (Dz.U. 2014, L 214, s. 38, zwanego dalej „spornym zaleceniem”).

Ramy prawne

- 2 Artykuł 263 akapit pierwszy TFUE stanowi, co następuje:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroluje legalność aktów ustawodawczych, aktów Rady [Unii Europejskiej], Komisji [Europejskiej] i Europejskiego Banku Centralnego, innych niż zalecenia i opinie, oraz aktów Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich. Kontroluje również legalność aktów organów lub jednostek organizacyjnych Unii, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich”.

- 3 W sekcji zatytułowanej „Akty prawne Unii” art. 288 TFUE stanowi, co następuje:

„W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie.

Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków.

Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów.

Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej”.

- 4 Artykuł 1 rozporządzenia Rady nr 1 z dnia 15 kwietnia 1958 r. w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz.U. 1958, 17, s. 385), w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Rady (UE) nr 517/2013 z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 1), przewiduje:

„Językami urzędowymi i językami roboczymi instytucji Unii są języki: angielski, bułgarski, chorwacki, czeski, duński, estoński, fiński, francuski, grecki, hiszpański, irlandzki, litewski, łotewski, maltański, niemiecki, niderlandzki, polski, portugalski, rumuński, słowacki, słoweński, szwedzki, węgierski i włoski”.

Okoliczności powstania sporu

- 5 W dniu 14 lipca 2014 r. Komisja Europejska przyjęła zaskarżone zalecenie na podstawie art. 292 TFUE.
- 6 Z motywu 9 owego zalecenia wynika, że jego celem jest „ochrona zdrowia konsumentów i graczy, a tym samym zmniejszenie ewentualnych szkód gospodarczych, które mogą wynikać z uzależnienia od hazardu lub jego nadużywania”.

- 7 Sekcja I owego zalecenia, zatytułowana „Cel”, ma następujące brzmienie:
- „1. Zaleca się, aby państwa członkowskie osiągnęły wysoki poziom ochrony konsumentów, graczy i nieletnich przez przyjęcie zasad dotyczących usług hazardowych online oraz odpowiedzialnych informacji handlowych dotyczących tych usług w celu ochrony zdrowia oraz minimalizacji ostatecznych konsekwencji gospodarczych, które mogą wyniknąć z nałogowego lub nadmiernego uprawiania hazardu.
 2. Niniejsze zalecenie nie ogranicza prawa państw członkowskich do uregulowania usług hazardowych”.
- 8 Sekcje III–X spornego zalecenia dotyczą, odpowiednio, „wymogów informacyjnych”, „nieletnich”, „rejestracji i konta gracza”, „aktywności graczy i pomocy dla nich”, „przerwy i samowykluczenia”, „informacji handlowych”, „sponsorowania” oraz „kształcenia i świadomości”.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienie

- 9 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 13 października 2014 r. Królestwo Belgii wniosło skargę mającą na celu stwierdzenie nieważności spornego zalecenia.
- 10 Oddzielnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 grudnia 2014 r. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 114 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem z dnia 2 maja 1991 r. Królestwo Belgii złożyło swoje uwagi w przedmiocie owego zarzutu niedopuszczalności w dniu 20 lutego 2015 r.
- 11 Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności skargi wniesionej przed Sądem, ponieważ sporne zalecenie nie stanowi aktu podlegającego zaskarżeniu na podstawie art. 263 TFUE. Rzeczone instytucja uważa w istocie, że ze względu zarówno na formę, jak też na treść spornego zalecenia stanowi ono „prawdziwe” zalecenie w rozumieniu art. 288 TFUE, które nie ma mocy wiążącej i nie nakłada żadnego wiążącego zobowiązania. Świadczy o tym sposób formalnego przedstawienia tegoż zalecenia opierającego się na art. 292 TFUE oraz fakt, że jest ono sformułowane w sposób nieimperatywny i warunkowy. Komisja dodała, że żaden z argumentów przedstawionych przez Królestwo Belgii w jego skardze nie może podważyć tej kwalifikacji spornego zalecenia jako aktu niepodlegającego zaskarżeniu.
- 12 Królestwo Belgii uważało skargę za dopuszczalną. Rzeczone państwo członkowskie, opierając się zasadniczo na wyrokach z dnia 31 marca 1971 r., Komisja/Rada, zwanym „AETR” (22/70, EU:C:1971:32), i z dnia 13 grudnia 1989 r., Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646), oraz na zasadzie skutecznej ochrony sądowej, zauważa, że sporne zalecenie powinno móc być przedmiotem kontroli sądowej. Po pierwsze, państwo to podniosło, że rzeczone zalecenie może „wywoływać niekorzystne skutki prawne”, albowiem, jak wynika z podniesionych w skardze zarzutów pierwszego, trzeciego i czwartego, narusza ono zasady podstawowe prawa Unii, a mianowicie zasadę kompetencji przyznanych i obowiązek lojalnej współpracy instytucji Unii oraz pomiędzy nimi i państwami członkowskimi. Po drugie, w ramach podniesionych na poparcie swojej skargi zarzutów drugiego i piątego państwo to zauważyło, że sporne zalecenie wynika z zamiaru harmonizacji stosowania art. 49 i 56 TFUE w dziedzinie gier losowych i w rzeczywistości stanowi ukrytą dyrektywę, co powinien zbadać Sąd. Państwo to dodało, że sporne zalecenie wywołuje niebezpośrednie skutki prawne, albowiem, po pierwsze, państwa członkowskie są ze względu na obowiązek lojalnej współpracy związane obowiązkiem starannego działania polegającym na przestrzeganiu tego aktu, a po drugie, sądy krajowe będą musiały uwzględnić owo zalecenie.
- 13 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniach 12 i 16 stycznia 2015 r. Republika Grecka i Republika Portugalska wniosły o dopuszczenie ich do niniejszego postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania Królestwa Belgii.

- 14 Na mocy zaskarżonego postanowienia wydanego w zastosowaniu art. 130 ust. 1 regulaminu postępowania przed Sądem Sąd uwzględnił zarzut niedopuszczalności bez rozpatrywania sprawy co do istoty. Sąd orzekł bowiem, że sporne zalecenie nie wywołuje i nie ma na celu wywoływania wiążących skutków prawnych, w związku z czym nie można go zakwalifikować jako „aktu zaskarżalnego” w rozumieniu art. 263 TFUE. W konsekwencji odrzucił on skargę jako niedopuszczalną i w związku z tym postanowił o umorzeniu postępowania w zakresie dotyczącym wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenientów.

Żądania stron

- 15 W odwołaniu Królestwo Belgii wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości;
 - uznanie skargi o stwierdzenie nieważności za dopuszczalną;
 - rozstrzygnięcie sprawy co do istoty;
 - stwierdzenie dopuszczalności wniosków o dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze interwenientów Republiki Greckiej i Republiki Portugalskiej oraz
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 16 Komisja wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania i
 - obciążenie Królestwa Belgii kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

- 17 Na poparcie swego odwołania Królestwo Belgii podnosi trzy zarzuty.

W przedmiocie zarzutów pierwszego i drugiego

Argumentacja stron

- 18 W ramach zarzutu pierwszego Królestwo Belgii podniosło, że przyjęcie wszelkiego aktu prawnego w rozumieniu art. 288 TFUE wystarcza samo w sobie, by wywołać skutki prawne mogące uzasadnić kontrolę zgodności z prawem na podstawie art. 263 TFUE. Wykluczenie zaleceń z zakresu stosowania owej kontroli powinno być przedmiotem interpretacji ścisłej. W konsekwencji, wbrew stwierdzeniom Sądu w zaskarżonym postanowieniu, powinno być możliwe przedstawienie sądom Unii wniosku o weryfikację poszanowania przez instytucję, która przyjęła sporne zalecenie, zasad kompetencji powierzonych, lojalnej współpracy i równowagi instytucjonalnej, które mają zasadnicze znaczenie w ramach podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie, podobnie jak między instytucjami Unii. Nawet w przypadku prawdziwego zalecenia Sąd miałby wówczas kompetencję do dokonania weryfikacji, czy owe zasady nie zostały naruszone przy stanowieniu owego zalecenia, bez konieczności dokonywania pełnej kontroli jego materialnej treści.

- 19 W tym względy Królestwo Belgii podniosło, że art. 292 TFUE, na podstawie którego przyjęto sporne zalecenie, nie stanowi materialnej podstawy prawnej, lecz jedynie proceduralną podstawę prawną przyznającą nie tylko Komisji, lecz również Radzie kompetencję do przyjmowania zaleceń. Poszanowanie zasady równowagi instytucjonalnej oznacza w konsekwencji, że sąd Unii może zweryfikować, czy Komisja dysponowała w niniejszej sprawie materialną podstawą prawną w celu przyjęcia spornego zalecenia.
- 20 Królestwo Belgii podniosło również, że z wyroku z dnia 31 marca 1971 r., Komisja/Rada, zwanego „AETR” (22/70, EU:C:1971:32), wynika, że sąd Unii powinien móc zweryfikować, już na etapie oceny dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności, czy zaskarżony akt może wywoływać skutki prawne w odniesieniu do uprawnień innych instytucji Unii i państw członkowskich, bez konieczności orzekania co do istoty w przedmiocie ważności owego aktu.
- 21 W ramach zarzutu drugiego Królestwo Belgii podniosło, że zaskarżone postanowienie, a w szczególności jego pkt 53–55, prowadzi do nierówności proceduralnej w zakresie, w jakim nie może ono wnieść o dokonanie przez sąd Unii kontroli poszanowania przez Komisję zasady lojalnej współpracy, podczas gdy owa instytucja ma ze swej strony możliwość wniesienia o dokonanie kontroli sądowej zgodności z tą zasadą aktów prawnych, nawet gdy są one pozbawione skutków wiążących.
- 22 Królestwo Belgii podniosło również, że wniosku Sądu zawartego w pkt 52 zaskarżonego postanowienia nie można pogodzić z wnioskami wynikającymi z wyroków z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166), oraz z dnia 22 maja 1990 r., Parlament/Rada (C-70/88, EU:C:1990:217), wedle których skarga o stwierdzenie nieważności powinna zostać uznana za dopuszczalną nawet w braku odpowiedniego postanowienia w traktatach, gdy zmierza ona do dokonania kontroli poszanowania przez instytucję Unii podstawowych zasad porządku prawnego Unii.
- 23 Królestwo Belgii wskazało ponadto, że w wyroku z dnia 6 października 2015 r., Rada/Komisja (C-73/14, EU:C:2015:663), Trybunał nie miał wątpliwości co do dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności, podczas gdy przedmiot owej skargi dotyczył stanowiska Unii w ramach postępowania o wydanie opinii doradczej bez skutków wiążących.
- 24 Komisja wnosi o oddalenie tych zarzutów.

Ocena Trybunału

- 25 Po pierwsze, w zakresie, w jakim dwa pierwsze zarzuty – które należy rozpatrzyć łącznie – dotyczą błędu co do prawa Sądu w związku ze stwierdzeniem, że sporne zalecenie nie wywołuje skutków prawnych mogących uzasadnić kontrolę legalności na podstawie art. 263 TFUE, należy przypomnieć, że zgodnie z pierwszym ustępem owego artykułu Trybunał kontroluje między innymi legalność aktów Rady, Komisji oraz EBC, „innych niż zalecenia lub opinie”.
- 26 Ustanawiając zalecenia jako szczególną kategorię aktów Unii i przewidując w sposób wyraźny, że „nie mają one mocy wiążącej”, art. 288 TFUE miał na celu nadać instytucjom uprawnionym do ich przyjmowania kompetencję do podejmowania działań zachęcających i perswazyjnych, różną od kompetencji do stanowienia aktów o mocy wiążącej.
- 27 W tym kontekście Sąd słusznie orzekł w pkt 17 zaskarżonego postanowienia, opierając się na utrwalonym orzecznictwie Trybunału, że „kontroli sądowej przewidzianej w art. 263 TFUE nie podlegają wszelkie akty niewywołujące wiążących skutków prawnych, takie jak [...] zwykłe zalecenia”.
- 28 Wbrew stanowisku Królestwa Belgii nie wystarczy zatem, by instytucja przyjęła zalecenie z zarzucanym naruszeniem pewnych zasad lub przepisów proceduralnych, aby owo zalecenie mogło być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, mimo że nie wywołuje ono wiążących skutków prawnych.

- 29 Jednakże, tytułem wyjątku, istnieje możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności przeciwko zaleceniu, gdy zaskarżony akt nie stanowi, ze względu na swą treść, prawdziwego zalecenia.
- 30 W tym względzie, przy dokonywaniu analizy treści zaskarżonego aktu zmierzającej do ustalenia, czy ów akt wywołuje wiążące skutki prawne, należy wziąć pod uwagę fakt, że jak przypomniano w pkt 25 niniejszego wyroku, zalecenia są, zgodnie z art. 263 TFUE, wyłączone z zakresu zastosowania tego przepisu i że, zgodnie z art. 288 akapit piąty TFUE, nie mają one mocy wiążącej.
- 31 Stwierdziwszy powyższe, należy jednocześnie wskazać, że za „akty podlegające zaskarżeniu” w rozumieniu art. 263 TFUE uważa się wszelkie przepisy wydane przez instytucje, bez względu na ich formę, które mają na celu wywołanie wiążących skutków prawnych (zob. podobnie wyroki: z dnia 31 marca 1971 r., Komisja/Rada, zwany „AETR”, 22/70, EU:C:1971:32, pkt 39, 42; a także z dnia 25 października 2017 r., Rumunia/Komisja, C-599/15 P, EU:C:2017:801, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 W celu ustalenia, czy akt wywołuje wiążące skutki prawne, należy brać pod uwagę jego istotę, przy czym wiążące skutki prawne aktu należy oceniać na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak jego treść, z uwzględnieniem, w razie potrzeby, kontekstu jego wydania oraz uprawnień instytucji, która go wydała (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 lutego 2014 r., Węgry/Komisja, C-31/13 P, EU:C:2014:70, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 25 października 2017 r., Słowacja/Komisja, C-593/15 P i C-594/15 P, EU:C:2017:800, pkt 47).
- 33 W niniejszej sprawie w pkt 18 zaskarżonego postanowienia, w celu ustalenia, czy sporne zalecenie może wywoływać tego rodzaju skutki i w związku z tym być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, Sąd zbadał jego brzmienie i kontekst, w jaki ono się wpisuje, jego treść oraz zamiar instytucji, która je wydała.
- 34 Konkretnie, Sąd stwierdził, po pierwsze, w pkt 21 zaskarżonego postanowienia, że „w spornym zaleceniu zasadniczo nie wykorzystano zwrotów o stanowczym brzmieniu”, jak wynika z analizy przeprowadzonej w pkt 22 i 23 zaskarżonego postanowienia. W tym względzie wskazał on w pkt 26 i 27 owego postanowienia, że jakkolwiek niektóre wersje językowe owego zalecenia zawierają częściowo zwroty bardziej wiążące, to zasadniczo są one jednak zreagowane w sposób niewiążący.
- 35 Po drugie, Sąd wskazał w pkt 29 owego postanowienia, że „z treści spornego zalecenia wynika również, iż akt ten nie ma w ogóle na celu wywoływać wiążących skutków prawnych i że Komisja wcale nie miała zamiaru nadawać mu takich skutków”. W szczególności w pkt 31 zaskarżonego postanowienia przypomniano, że „pkt 2 spornego zalecenia wyraźnie wyjaśnia, że nie ma ono wpływu na prawo państw członkowskich do uregulowania usług hazardowych”. Ponadto w pkt 32 owego postanowienia podkreślono, że sporne zalecenie nie zawiera żadnych wyraźnych informacji co do tego, aby państwa członkowskie były zobowiązane przyjąć i stosować przewidziane w nim zasady.
- 36 Sąd stwierdził, po trzecie, w pkt 36 owego postanowienia, w zakresie dotyczącym kontekstu spornego zalecenia, że z wyciągu z komunikatu COM(2012) 596 wersja ostateczna Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 23 października 2012 r., zatytułowanego „W stronę kompleksowych europejskich ram dla hazardu online”, wynika, że „ogólnie rzecz ujmując, proponowanie szczególnych przepisów prawa Unii w dziedzinie usług hazardowych online nie wydaje się na tym etapie właściwe”, „przy czym Królestwo Belgii nie kwestionuje tego fragmentu”.
- 37 W związku z tym, po przeprowadzeniu wystarczającej pod względem prawnym analizy brzmienia, treści i celu spornego zalecenia oraz jego kontekstu, Sąd mógł zgodnie z prawem dojść do wniosku w pkt 37 zaskarżonego postanowienia, że owo zalecenie „nie wywołuje ani nie ma na celu wywoływać wiążących skutków prawnych, z uwagi na co aktu tego nie można zakwalifikować jako aktu zaskarżalnego w rozumieniu art. 263 TFUE”.

- 38 Powyższej analizie nie podważa w niniejszej sprawie, po pierwsze, argument Królestwa Belgii, wedle którego w wyroku z dnia 6 października 2015 r., Rada/Komisja (C-73/14, EU:C:2015:663), Trybunał nie miał wątpliwości co do dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności Rady, podczas gdy owa skarga dotyczyła przedstawienia stanowiska Unii w ramach postępowania o wydanie opinii doradczej bez skutków wiążących. Wystarczy bowiem stwierdzić, że owa skarga była skierowana nie przeciwko zaleceniu w rozumieniu art. 288 akapit piąty TFUE, lecz przeciwko decyzji Komisji wywołującej, zgodnie z art. 288 akapit czwarty TFUE, wiążące skutki prawne. Ponadto powołanie się na okoliczność, że owa decyzja została przyjęta w ramach udziału w tego rodzaju procedurze, sprowadza się, jak słusznie podkreśliła Komisja, do pomylenia charakteru skutków owej decyzji z charakterem omawianego postępowania o wydanie opinii doradczej.
- 39 Po drugie, w zakresie, w jakim zarzut pierwszy dotyczy naruszenia przez Sąd zakresu zasad kompetencji powierzonych, lojalnej współpracy oraz równowagi instytucjonalnej, należy stwierdzić, że Królestwo Belgii zarzuciło tym samym Sądowi, że na podstawie zarzuconego naruszenia tych zasad przez Komisję nie doszedł on do wniosku, iż sporne zalecenie jest zaskarżalne. Jak wskazano w pkt 28 niniejszego wyroku, nie można przyjąć tego rodzaju rozumowania.
- 40 Ponadto, w zakresie, w jakim zarzut drugi dotyczy naruszenia przez Sąd podniesionej wzajemności zasady lojalnej współpracy, należy stwierdzić z jednej strony, jak zasadniczo wskazał Sąd w pkt 55 zaskarżonego postanowienia, że skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i skarga o stwierdzenie nieważności mają odmienne cele i odpowiadają innym przesłankom dopuszczalności, a z drugiej strony, że zasada lojalnej współpracy nie może prowadzić do odstąpienia od warunków dopuszczalności wyraźnie przewidzianych w art. 263 TFUE.
- 41 Po trzecie, argument Królestwa Belgii, wedle którego w wyroku z dnia 31 marca 1971 r., Komisja/Rada, zwanego „AETR” (22/70, EU:C:1971:32), w celu orzeczenia w przedmiocie dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności Trybunał zbadał, czy rozpatrywany w owej sprawie akt Rady mógł wywoływać skutki prawne w odniesieniu do uprawnień innych instytucji Unii i państw członkowskich, nie może podważyć stwierdzeń zawartych w pkt 37 niniejszego wyroku.
- 42 Wystarczy bowiem wskazać w tym względzie, że ów akt stanowił uchwałę Rady ujętą w protokole, w przypadku której dla celów dokonania oceny charakteru zaskarżalnego Trybunał zweryfikował, czy jej celem było wywołanie wiążących skutków prawnych. Niniejsza sprawa dotyczy natomiast zalecenia, które zgodnie z brzmieniem art. 263 akapit pierwszy TFUE jest w wyraźny sposób wyłączone z zakresu zastosowania kontroli legalności przewidzianej w tymże art. 263, jak już przypomniał Trybunał w pkt 38 i 39 wyroku z dnia 31 marca 1971 r., Komisja/Rada, zwanym „AETR” (22/70, EU:C:1971:32), w kontekście art. 173 EWG (następnie art. 173 WE, później art. 230 WE). Ponadto, jak wynika z pkt 33–37 niniejszego wyroku, Sąd zbadał, czy celem spornego zalecenia było wywołanie wiążących skutków prawnych, i słusznie orzekł, że nie miało to miejsca.
- 43 W drugiej kolejności, w zakresie, w jakim dwa pierwsze zarzuty dotyczą naruszenia art. 263 TFUE z tego względu, że w zaskarżonym postanowieniu Sąd wykluczył możliwość przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem spornego zalecenia na mocy tego artykułu, co miałyby naruszać wymogi wynikające z wyroków z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166), oraz z dnia 22 maja 1990 r., Parlament/Rada (C-70/88, EU:C:1990:217), wystarczy podkreślić, że w odróżnieniu od spraw, w których wydano owe wyroki, niniejsza sprawa charakteryzuje się nie brakiem postanowienia w traktatach przewidującego prawo wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności, takiej jak w niniejszej sprawie, lecz istnieniem wyraźnego przepisu, a mianowicie art. 263 akapit pierwszy TFUE, który wyklucza zalecenia z zakresu zastosowania skargi o stwierdzenie nieważności, jako że akty te nie wywołują wiążących skutków prawnych, co w niniejszej sprawie słusznie orzekł Sąd.

- 44 Ponadto, jakkolwiek art. 263 TFUE wyklucza kontrolę Trybunału nad aktami mającymi charakter zalecenia, art. 267 TFUE przyznaje mu kompetencję do orzekania w ramach postępowania prejudycjalnego w przedmiocie ważności i interpretacji aktów podjętych przez instytucje Unii bez żadnego wyjątku (zob. w tym względzie wyroki: z dnia 13 grudnia 1989 r., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, pkt 8; a także z dnia 13 czerwca 2017 r., Florescu i in., C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 30).
- 45 Z powyższego wynika, że zarzuty pierwszy i drugi należy odrzucić w całości.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

Argumentacja stron

- 46 W ramach zarzutu trzeciego Królestwo Belgii podniosło, że Sąd, po stwierdzeniu, że sporne zalecenie zostało sformułowane przy użyciu zwrotów wiążących w wersjach niemieckiej i niderlandzkiej, powinien był uznać, że celem owego zalecenia jest wywołanie wiążących skutków prawnych, przynajmniej względem tego państwa.
- 47 Zdaniem Komisji ów zarzut należy oddalić, ponieważ opierając się na krytyce tekstu jedynie w odniesieniu do niektórych wersji językowych, ów zarzut narusza zasadę jednolitej wykładni przepisów prawa Unii.

Ocena Trybunału

- 48 Jak wynika z art. 1 rozporządzenia nr 1, zmienionego rozporządzeniem nr 517/2013, wszystkie wyliczone w tym przepisie języki urzędowe Unii stanowią autentyczne języki aktów, w jakich akty te zostały zredagowane.
- 49 Z powyższego wynika, że wszystkim wersjom językowym danego aktu Unii należy zasadniczo przypisać tę samą wartość. W celu zachowania jednolitości wykładni prawa Unii należy w związku z tym, w przypadku rozbieżności pomiędzy różnymi wersjami językowymi, interpretować dany przepis z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego stanowi on część (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r., EMU Tabac i in., C-296/95, EU:C:1998:152, pkt 36; a także z dnia 20 listopada 2003 r., Kyocera, C-152/01, EU:C:2003:623, pkt 32, 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 Sformułowanie użyte w jednej z wersji językowych aktu nie może służyć za jedyną podstawę jego wykładni ani też nie można mu przypisywać pierwszeństwa w stosunku do innych wersji językowych. Takie podejście byłoby bowiem niezgodne z wymogiem jednolitego stosowania prawa Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 października 2009 r., Zurita García i Choque Cabrera, C-261/08 i C-348/08, EU:C:2009:648, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 9 marca 2017 r., GE Healthcare, C-173/15, EU:C:2017:195, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 51 W niniejszej sprawie, jak wynika z pkt 34 niniejszego wyroku, Sąd przeprowadził w zaskarżonym postanowieniu badanie porównawcze różnych wersji językowych spornego zalecenia i doszedł na tej podstawie do wniosku, że zostało ono sformułowane zasadniczo przy użyciu zwrotów niewiążących.
- 52 Ponadto, jak wynika z pkt 37 niniejszego wyroku, po przeprowadzeniu wystarczającej pod względem prawnym analizy brzmienia i treści spornego zalecenia oraz jego kontekstu Sąd mógł zgodnie z prawem orzec w pkt 37 zaskarżonego postanowienia, że owo zalecenie „nie wywołuje ani nie ma na celu wywoływać wiążących skutków prawnych, z uwagi na co aktu tego nie można zakwalifikować jako aktu zaskarżalnego w rozumieniu art. 263 TFUE”.

- 53 W związku z powyższym zarzut trzeci nie zasługuje na uwzględnienie.
- 54 Mając na względzie całość powyższych rozważań, odwołanie należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

- 55 Artykuł 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem stanowi, że jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Belgii kosztami postępowania, a Królestwo Belgii przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) Królestwo Belgii zostaje obciążone kosztami postępowania.**

Podpisy