



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 20. februarja 2018*

„Pritožba – Varstvo potrošnikov – Spletne storitve iger na srečo – Varstvo potrošnikov in igralcev ter onemogočanje dostopa do spletnih iger na srečo za mladoletnike – Priporočilo Komisije 2014/478/EU – Pravno nezavezujoč akt Unije – Člen 263 PDEU“

V zadevi C-16/16 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 6. januarja 2016,

Kraljevina Belgija, ki jo zastopajo L. Van den Broeck, M. Jacobs in J. Van Holm, agentke, skupaj s P. Vlaemminckom, B. Van Vooren, R. Verbekejem in J. Auwerxjem, odvetniki,

pritožnica,

druga stranka v postopku je

Evropska komisija, ki jo zastopata F. Wilman in H. Tserepa-Lacombe, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský in E. Levits, predsedniki senatov, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. C. Bonichot, A. Arabadjiev, sodniki, C. Toader (poročevalka), sodnica, C. Lycourgos in M. Vilaras, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 26. junija 2017,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 12. decembra 2017

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nizozemščina.

Sodbo

- 1 Kraljevina Belgija s pritožbo predlaga razveljavitev sklepa Splošnega sodišča Evropske unije z dne 27. oktobra 2015, Belgija/Komisija (T-721/14, v nadaljevanju: izpodbijani sklep, EU:T:2015:829), s katerim je to sodišče kot nedopustno zavrglo tožbo za razglasitev ničnosti Priporočila Komisije z dne 14. julija 2014 o načelih za varstvo potrošnikov in igralcev spletnih storitev iger na srečo ter onemogočanje dostopa do spletnih iger na srečo za mladoletnike (2014/478/EU) (UL 2014, L 214, str. 38, v nadaljevanju: sporno priporočilo).

Pravni okvir

- 2 Člen 263, prvi odstavek, PDEU določa:

„Sodišče Evropske unije nadzira zakonitost zakonodajnih aktov, ter aktov Sveta [Evropske unije], [Evropske] [k]omisije in Evropske centralne banke razen priporočil in mnenj, pa tudi zakonitost aktov Evropskega parlamenta in Evropskega sveta s pravnim učinkom za tretje osebe. Nadzira tudi zakonitost aktov organov, uradov ali agencij Unije s pravnim učinkom za tretje osebe.“

- 3 Člen 288 PDEU, ki je umeščen v oddelek z naslovom „Pravni akti Unije“, določa:

„Za izvajanje pristojnosti Unije institucije sprejemajo uredbe, direktive, sklepe, priporočila in mnenja.

Uredba se splošno uporablja. Zavezujoča je v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.

Direktiva je za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod.

Sklep je v celoti zavezujoč. Če določa tiste, na katere je naslovljen, je zavezujoč samo zanje.

Priporočila in mnenja niso zavezujoča.“

- 4 Člen 1 Uredbe Sveta št. 1 z dne 15. aprila 1958 o določitvi jezikov, ki se uporabljajo v Evropski gospodarski skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 3), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EU) št. 517/2013 z dne 13. maja 2013 (UL 2013, L 158, str. 1), določa:

„Uradni jeziki in delovni jeziki institucij Unije so angleščina, bolgarščina, češčina, danščina, estonščina, finščina, francoščina, grščina, hrvaščina, irščina, italijanščina, latvijščina, litovščina, madžarščina, malteščina, nemščina, nizozemščina, poljščina, portugalščina, romunščina, slovaščina, slovenščina, španščina in švedščina.“

Dejansko stanje

- 5 Evropska komisija je 14. julija 2014 na podlagi člena 292 PDEU sprejela sporno priporočilo.
- 6 Iz uvodne izjave 9 tega priporočila izhaja, da je njegov namen „zaščititi zdravje potrošnikov in igralcev ter čim bolj zmanjšati morebitno gospodarsko škodo, ki je lahko posledica kompulzivnega ali prekomernega igranja na srečo“.

7 Točka I navedenega priporočila, naslovljena „Namen“, določa:

„1. Državam članicam se priporoča, da dosežejo visoko raven varstva potrošnikov, igralcev in mladoletnikov s sprejetjem načel o spletnih storitvah iger na srečo in odgovornih komercialnih sporočilih o teh storitvah, da se zaščiti zdravje in čim bolj zmanjša gospodarska škoda, ki lahko nastane zaradi kompulzivnega ali prekomernega igranja na srečo.

2. To priporočilo ne posega v pravico držav članic, da urejajo področje iger na srečo.“

8 Točke od III do X tega priporočila so naslovljene „Zahtevane informacije“, „Mladoletniki“, „Registracija igralca in račun“, „Dejavnosti in podpora igralcev“, „Odmor in samoizključitev“, „Komerencialna sporočila“, „Sponzorstvo“ ter „Izobraževanje in obveščanje“.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklep

9 Kraljevina Belgija je 13. oktobra 2014 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti spornega priporočila.

10 Komisija je 19. decembra 2014 z ločeno vlogo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila ugovor nedopustnosti na podlagi člena 114(1) Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991. Kraljevina Belgija je 20. februarja 2015 vložila stališča glede tega ugovora.

11 Komisija je zatrjevala nedopustnost tožbe, vložene pri Splošnem sodišču, ker sporno priporočilo ni akt, zoper katerega je mogoče vložiti tožbo na podlagi člena 263 PDEU. V bistvu je menila, da je sporno priporočilo tako po obliki kot po vsebini „pravo“ priporočilo v smislu člena 288 PDEU, ki ni zavezujoče in ne določa nobene pravno zavezujoče obveznosti. To naj bi potrjevale oblika tega priporočila, temelječega na členu 292 PDEU ter njegova nezavezujoča in pogojna ubeseditve. Komisija je dodala, da s trditvami, ki jih je Kraljevina Belgija navedla v tožbi, ni mogoče ovreči te opredelitve spornega priporočila kot akta, zoper katerega ni mogoče vložiti tožbe.

12 Kraljevina Belgija je menila, da je tožba dopustna. V bistvu je – ob opiranju zlasti na sodbi z dne 31. marca 1971, Komisija/Svet, imenovani „AETR“ (22/70, EU:C:1971:32), in z dne 13. decembra 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646), ter na načelo učinkovitega sodnega varstva – opozorila, da mora biti nad spornim priporočilom omogočen sodni nadzor. Prvič, trdila je, da to priporočilo ustvarja „negativne pravne učinke“, ker, kot naj bi bilo razvidno iz prvega, tretjega in četrtega razloga, ki jih je navedla v tožbi, pomeni kršitev temeljnih načel prava Unije, in sicer načela prenesenih pristojnosti in obveznosti lojalnega sodelovanja med institucijami Unije ter med njimi in državami članicami. Drugič, v okviru drugega in petega razloga, ki ju je navedla v utemeljitev tožbe, je opozorila, da je namen spornega priporočila uskladiti uporabo določb členov 49 PDEU in 56 PDEU na področju iger na srečo ter da je v resnici prikrita direktiva, nad katero bi morali imeti sodišči Unije nadzor. Dodala je, da sporno priporočilo ustvarja posredne pravne učinke, ker si morajo po eni strani države članice zaradi svoje obveznosti lojalnega sodelovanja prizadevati za njegovo spoštovanje in ker ga bodo po drugi strani morala upoštevati nacionalna sodišča.

13 Helenska republika in Portugalska republika sta 12. oziroma 16. januarja 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili predloga za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom Kraljevine Belgije.

14 Splošno sodišče je z izpodbijanim sklepom, sprejetim na podlagi člena 130(1) Poslovnika Splošnega sodišča, ugovoru nedopustnosti ugodilo, ne da bi odločalo o zadevi po vsebini. Splošno sodišče je namreč razsodilo, da sporno priporočilo nima zavezujočih pravnih učinkov in da to tudi ni njegov namen, zato ga ni mogoče opredeliti za „izpodbijni akt“ v smislu člena 263 PDEU. Tožbo je zato kot nedopustno zavrglo in odločilo, da o predlogih za intervencijo ni bilo treba odločiti.

Predlogi strank

- 15 Kraljevina Belgija s pritožbo Sodišču predlaga, naj:
- izpodbijani sklep v celoti razveljavi;
 - ničnostno tožbo razglasi za dopustno;
 - vsebinsko odloči o zadevi;
 - ugotovi, da sta intervencijski vlogi Helenske republike in Portugalske republike dopustni, in
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 16 Komisija Sodišču predlaga, naj:
- pritožbo zavrne in
 - Kraljevini Belgiji naloži plačilo stroškov.

Pritožba

- 17 Kraljevina Belgija v utemeljitev svoje pritožbe navaja tri razloge.

Prvi in drugi pritožbeni razlog

Trditve strank

- 18 Kraljevina Belgija v okviru prvega pritožbenega razloga trdi, da že s sprejetjem katerega koli pravnega akta v smislu člena 288 PDEU nastanejo pravni učinki, ki utemeljujejo nadzor zakonitosti na podlagi člena 263 PDEU. Izključitev priporočil s področja uporabe tega nadzora bi bilo treba razlagati ozko. Zato bi bilo treba v nasprotju s tem, kar je razsodilo Splošno sodišče v izpodbijanem sklepu, omogočiti predložitev zadeve sodišču Unije, da preveri, ali je institucija, ki je sprejela sporno priporočilo, spoštovala načela prenesenih pristojnosti, lojalnega sodelovanja in institucionalnega ravnovesja, ki so za delitev pristojnosti med Unijo in državami članicami ter med institucijami Unije ključnega pomena. Tudi v primeru pravega priporočila naj bi bilo Splošno sodišče pristojno, da preveri, ali so bila navedena načela pri sprejetju tega priporočila spoštovana, pri čemer ni treba izvesti celovitega nadzora nad vsebino tega priporočila.
- 19 Kraljevina Belgija v zvezi s tem trdi, da člen 292 PDEU, na podlagi katerega je bilo sprejeto sporno priporočilo, ni materialna pravna podlaga, ampak le postopkovna pravna podlaga, v skladu s katero za sprejetje priporočil ni pristojna le Komisija, ampak tudi Svet. Zaradi spoštovanja načela institucionalnega ravnovesja naj bi se torej moralo omogočiti, da sodišče Unije preveri, ali je imela Komisija v obravnavanem primeru za sprejetje spornega priporočila materialno pravno podlago.
- 20 Kraljevina Belgija poleg tega trdi, da iz sodbe z dne 31. marca 1971, Komisija/Svet, imenovane „AETR“ (22/70, EU:C:1971:32), izhaja, da mora biti sodišču Unije omogočeno, da že v fazi presoje dopustnosti ničnostne tožbe preveri, ali je izpodbijani akt lahko imel pravne učinke, ki segajo na področje pristojnosti drugih institucij Unije in držav članic, ne da bi moralo o veljavnosti tega akta odločiti tudi po vsebini.

- 21 Kraljevina Belgija v okviru drugega pritožbenega razloga trdi, da je zaradi izpodbijanega sklepa, zlasti točk od 53 do 55, nastala postopkovna neenakost, ker sodišču Unije ni mogla predlagati, naj opravi nadzor nad tem, ali je Komisija spoštovala načelo lojalnega sodelovanja, slednja pa je imela možnost zahtevati sodni nadzor nad skladnostjo pravnih aktov s tem načelom, čeprav naj ne bi imeli zavezujočih učinkov.
- 22 Kraljevina Belgija poleg tega trdi, da ugotovitve Splošnega sodišča iz točke 52 izpodbijanega sklepa ni mogoče uskladiti z usmeritvami, ki izhajajo iz sodb z dne 23. aprila 1986, Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166), in z dne 22. maja 1990, Parlament/Svet (C-70/88, EU:C:1990:217), v skladu s katerimi je treba ničnostno tožbo – tudi če to v Pogodbah ni izrecno določeno – razglasiti za dopustno, če je namen te tožbe opraviti nadzor nad tem, ali je institucija Unije spoštovala temeljna načela pravnega reda Unije.
- 23 Kraljevina Belgija trdi tudi, da Sodišče v sodbi z dne 6. oktobra 2015, Svet/Komisija (C-73/14, EU:C:2015:663), ni podvomilo o dopustnosti ničnostne tožbe, čeprav se je ta tožba nanašala na stališče Unije v okviru postopka za sprejetje svetovalnega mnenja, ki nima zavezujočega učinka.
- 24 Komisija predlaga, naj se pritožbena razloga zavrmeta.

Presoja Sodišča

- 25 Ker se prvi in drugi pritožbeni razlog, ki ju je treba obravnavati skupaj, nanašata na napačno uporabo prava, ki naj bi jo storilo Splošno sodišče s tem, da je menilo, da sporno priporočilo nima takih pravnih učinkov, da bi bilo z njimi mogoče utemeljiti nadzor zakonitosti na podlagi člena 263 PDEU, je treba na prvem mestu spomniti, da Sodišče v skladu s prvim odstavkom tega člena med drugim nadzira zakonitost aktov Sveta, Komisije in ECB, „razen priporočil“.
- 26 S tem, da so priporočila v členu 288 PDEU določena kot posebna kategorija aktov Unije in da je zanje izrecno določeno, da „niso zavezujoča“, se je želelo s tem členom institucijam, ki so pristojne za njihovo sprejetje, podeliti pristojnost za dajanje pobud in spodbud, ki je drugačna od pristojnosti za sprejetje zavezujočih aktov.
- 27 V tem okviru je Splošno sodišče v točki 17 izpodbijanega sklepa – pri čemer se je oprlo na ustaljeno sodno prakso Sodišča – pravilno razsodilo, da „so iz sodnega nadzora, določenega v členu 263 PDEU, izvzeti vsi akti, ki ne povzročajo zavezujočih pravnih učinkov, kot so [...] zgolj priporočila“.
- 28 V nasprotju s trditvami Kraljevine Belgije zato za vložitev ničnostne tožbe zoper priporočilo ne zadošča, da je institucija pri njegovem sprejetju domnevno kršila nekatera načela ali postopkovna pravila, čeprav to nima zavezujočih pravnih učinkov.
- 29 Vendar pa to, da zoper priporočilo ni mogoče vložiti ničnostne tožbe, izjemoma ne velja, če izpodbijani akt glede na vsebino ni pravo priporočilo.
- 30 V zvezi s tem je treba pri vsebinski presoji izpodbijanega akta, katere namen je ugotoviti, ali ima ta zavezujoče pravne učinke, upoštevati, da so priporočila – kot je bilo opozorjeno v točki 25 te sode – v skladu s členom 263 PDEU izključena s področja uporabe te določbe in da v skladu s členom 288, peti odstavek, PDEU niso pravno zavezujoča.
- 31 Po tem pojasnilu je treba spomniti, da so „izpodbijni akti“ v smislu člena 263 PDEU vse določbe, ki jih sprejmejo institucije, ne glede na obliko in ki imajo zavezujoče pravne učinke (glej v tem smislu sodbi z dne 31. marca 1971, Komisija/Svet, imenovana „AETR“, 22/70, EU:C:1971:32, točki 39 in 42, ter z dne 25. oktobra 2017, Romunija/Komisija, C-599/15 P, EU:C:2017:801, točka 47 in navedena sodna praksa).

- 32 Za ugotovitev, ali ima izpodbijani akt zavezujoče pravne učinke, se je treba osredotočiti na vsebino tega akta in navedene učinke presoјati glede na objektivna merila, kot je vsebina tega akta, ob upoštevanju, po potrebi, okoliščin, v katerih je bil sprejet, in pristojnosti institucije, ki je akt sprejela (glej v tem smislu sodbi z dne 13. februarja 2014, Madžarska/Komisija, C-31/13 P, EU:C:2014:70, točka 55 in navedena sodna praksa, ter z dne 25. oktobra 2017, Slovaška/Komisija, C-593/15 P in C-594/15 P, EU:C:2017:800, točka 47).
- 33 Splošno sodišče je v obravnavanem primeru v točki 18 izpodbijanega sklepa, da bi ugotovilo, ali bi lahko sporno priporočilo imelo take učinke in če ga je torej v skladu s členom 263 PDEU mogoče izpodbijati z ničnostno tožbo, preučilo njegovo besedilo, okvir, v katerega je umeščen, njegovo vsebino in namen institucije, ki ga je sprejela.
- 34 Natančneje, Splošno sodišče je, prvič, v točki 21 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da „se v besedilu spornega priporočila v bistvenem uporabljajo nezavezujoči izrazi“, kot je razvidno iz analize, ki jo je opravilo v točkah 22 in 23 izpodbijanega sklepa. V zvezi s tem je v točkah 26 in 27 tega sklepa pojasnilo, da čeprav so v nekaterih jezikovnih različicah navedenega priporočila vsaj delno uporabljeni bolj zavezujoči izrazi, te vseeno vsebujejo pretežno nezavezujoče izraze.
- 35 Drugič, Splošno sodišče je v točki 29 tega sklepa poudarilo, da „je tudi iz vsebine spornega priporočila razvidno, da ta akt nikakor nima namena ustvarjati zavezujočih pravnih učinkov in da mu Komisija nikakor ni želela dati takih učinkov“. Zlasti je v točki 31 izpodbijanega sklepa opozorilo, da je „v točki 2 spornega priporočila izrecno navedeno, da to ne posega v pravico držav članic, da urejajo področje iger na srečo“. Poleg tega je v točki 32 navedenega sklepa poudarjeno, da sporno priporočilo ne vsebuje nobene izrecne navedbe, v skladu s katero bi bile države članice dolžne sprejeti in uporabljati načela, določena v njem.
- 36 Tretjič, Splošno sodišče je v točki 36 navedenega sklepa v zvezi z okvirom, v katerega je sporno priporočilo umeščeno, ugotovilo, da je iz sporočila Komisije COM(2012) 596 final Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 23. oktobra 2012 z naslovom „Celovitemu evropskemu okviru za spletne igre na srečo naproti“ – „ne da bi Kraljevina Belgija to izpodbijala“ – razvidno, da je „[n]a splošno [...] očitno, da predlogi [...] zakonodaje [Unije za sektor spletnih iger na srečo] v tej fazi niso primerni“.
- 37 Zato je Splošno sodišče na podlagi pravilno opravljene analize besedila, vsebine in namena spornega priporočila ter okvira, v katerega je umeščeno, v točki 37 izpodbijanega sklepa lahko pravilno ugotovilo, da to priporočilo „ne ustvarja zavezujočih pravnih učinkov niti nima takega namena, tako da ga ni mogoče opredeliti kot izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU“.
- 38 Zgornje analize ni mogoče omajati, prvič, s trditvijo Kraljevine Belgije, da Sodišče v sodbi z dne 6. oktobra 2015, Svet/Komisija (C-73/14, EU:C:2015:663), ni podvomilo o dopustnosti ničnostne tožbe Sveta, čeprav se je ta tožba nanašala na predložitev stališč Unije v okviru postopka za sprejetje svetovalnega mnenja, ki nima zavezujočega učinka. Zadošča namreč opozoriti, da navedena tožba ni bila vložena zoper priporočilo v smislu člena 288, peti odstavek, PDEU, ampak zoper sklep Komisije, ki ima v skladu s členom 288, četrti odstavek, PDEU, zavezujoče pravne učinke. Poleg tega se s trditvijo, da je bil ta sklep sprejet v okviru takega postopka – kot je pravilno poudarila Komisija – napačno zamenjujejo učinki navedenega sklepa z zadevnim postopkom za sprejetje svetovalnega mnenja.
- 39 Drugič, v delu, v katerem se prvi pritožbeni razlog nanaša na to, da je Splošno sodišče kršilo obseg načel prenesenih pristojnosti, lojalnega sodelovanja in institucionalnega ravnesja, je treba ugotoviti, da Kraljevina Belgija z njim Splošnemu sodišču očita, da ni ugotovilo, da je sporno priporočilo zato, ker je Komisija domnevno kršila navedena načela, izpodbojno. Vendar teh trditev, kot je bilo poudarjeno v točki 28 te sodbe, ni mogoče sprejeti.

- 40 Poleg tega je treba v zvezi z drugim pritožbenim razlogom v delu, v katerem se z njim zatrjuje, da je Splošno sodišče kršilo domnevno vzajemnost načela lojalnega sodelovanja, ugotoviti, da – kot je v bistvu v točki 55 izpodbijanega sklepa poudarilo Splošno sodišče – sta tožba zaradi neizpolnitve obveznosti in ničnostna tožba pravni sredstvi, ki imata različna namena in ustrezata različnim lastnim pogojem dopustnosti, in da se zaradi načela lojalnega sodelovanja ne sme odstopati od pogojev dopustnosti, ki so izrecno določeni v členu 263 PDEU.
- 41 Tretjič, ugotovitve iz točke 37 te sodbe ni mogoče omajati s trditvijo Kraljevine Belgije, da je Sodišče v sodbi z dne 31. marca 1971, Komisija/Svet, imenovani „AETR“ (22/70, EU:C:1971:32), za odločitev o dopustnosti ničnostne tožbe preučilo, ali bi zadevni akt Sveta v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, lahko imel pravne učinke, ki segajo na področje pristojnosti drugih institucij Unije in držav članic.
- 42 V zvezi s tem zadošča namreč ugotoviti, da je bil zadevni akt odločitev Sveta, ki je bila zapisana v zapisnik, v zvezi s katerim je Sodišče, da bi presodilo o njegovi izpodbijnosti, preverilo, ali je bil njegov namen ustvariti zavezujoče pravne učinke. Ta zadeva pa se nanaša na priporočilo, ki je s členom 263, prvi odstavek, PDEU izrecno izključeno iz področja uporabe nadzora zakonitosti, določenega v tem členu 263, kot je Sodišče v okviru člena 173 EGS (postal člen 173 ES, ki je postal člen 230 ES) opozorilo tudi v točkah 38 in 39 sodbe z dne 31. marca 1971, Komisija/Svet, imenovane „AETR“ (22/70, EU:C:1971:32). Poleg tega je Splošno sodišče, kot izhaja iz točk od 33 do 37 te sodbe, preverilo, ali je bil namen spornega priporočila ustvariti zavezujoče pravne učinke, in pravilno odločilo, da ne.
- 43 Kar zadeva prvi in drugi pritožbeni razlog v delu, v katerem se nanašata na kršitev člena 263 PDEU, ker je Splošno sodišče z izpodbijanim sklepom izključilo možnost, da bi lahko bilo sporno priporočilo predmet nadzora zakonitosti v skladu s tem členom, kar naj bi bilo v nasprotju z zahtevami, ki izhajajo iz sodb z dne 23. aprila 1986, Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166), in z dne 22. maja 1990, Parlament/Svet (C-70/88, EU:C:1990:217), je treba na drugem mestu poudariti, da za obravnavano zadevo – drugače kot v zadevah, v katerih sta bili izdani navedeni sodbi – ni bistveno to, da v Pogodbah ni določb, ki bi določale pravico do vložitve ničnostne tožbe, kot je ta v obravnavanem primeru, ampak obstoj izrecne določbe, in sicer člena 263, prvi odstavek, PDEU, ki priporočila izključuje s področja uporabe ničnostne tožbe, ker ti akti nimajo zavezujočih pravnih učinkov, kar je Splošno sodišče v obravnavanem primeru tudi pravilno ugotovilo.
- 44 Poleg tega, čeprav člen 263 PDEU iz nadzora Sodišča izključuje akte, ki imajo naravo priporočila, pa mu člen 267 PDEU podeljuje pristojnost za predhodno odločanje o veljavnosti in razlagi aktov institucij Unije brez kakršne koli izjeme (glej v tem smislu sodbi z dne 13. decembra 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, točka 8, ter z dne 13. junija 2017, Florescu in drugi, C-258/14, EU:C:2017:448, točka 30).
- 45 Iz tega sledi, da je treba prvi in drugi pritožbeni razlog v celoti zavrni.

Tretji pritožbeni razlog

Trditve strank

- 46 Kraljevina Belgija s tretjim pritožbenim razlogom trdi, da bi moralo Splošno sodišče, potem ko je ugotovilo, da so v nemški in nizozemski jezikovni različici spornega priporočila uporabljeni zavezujoči izrazi, priznati, da je namen tega priporočila ustvariti zavezujoče pravne učinke vsaj v razmerju do nje.
- 47 Komisija meni, da je treba ta pritožbeni razlog zavrni, ker to, da je utemeljen na jezikovni kritiki, ki se nanaša le na nekatere jezikovne razlike, ni v skladu z načelom enotne razlage določb prava Unije.

Presoja Sodišča

- 48 Kot izhaja iz člena 1 Uredbe št. 1, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 517/2013, so vsi uradni jeziki Unije, ki so navedeni v tej določbi, verodostojni jeziki aktov, v katerih so sestavljeni.
- 49 Iz tega sledi, da je treba vsem jezikovnim različicam nekega akta Unije načeloma priznati enako vrednost. Za zagotovitev enotne razlage prava Unije je zato treba v primeru razhajanj med temi različicami zadevno določbo razlagati glede na splošno sistematiko in namen ureditve, katere del je (glej v tem smislu sodbi z dne 2. aprila 1998, EMU Tabac in drugi, C-296/95, EU:C:1998:152, točka 36, ter z dne 20. novembra 2003, Kyocera, C-152/01, EU:C:2003:623, točki 32 in 33 ter navedena sodna praksa).
- 50 Tako se ubeseditev, ki je uporabljena v eni od jezikovnih različic akta, ne more uporabiti kot edina podlaga za razlago tega akta oziroma glede tega ne more imeti prednosti pred drugimi jezikovnimi različicami. Tak pristop namreč ne bi bil združljiv z zahtevo po enotni uporabi prava Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 22. oktobra 2009, Zurita García in Choque Cabrera, C-261/08 in C-348/08, EU:C:2009:648, točka 55 in navedena sodna praksa, ter z dne 9. marca 2017, GE Healthcare, C-173/15, EU:C:2017:195, točka 65 in navedena sodna praksa).
- 51 V obravnavani zadevi je Splošno sodišče, kot je razvidno iz točke 34 te sodbe, v izpodbijanem sklepu primerjalo različne jezikovne različice spornega priporočila in ugotovilo, da so v njegovem besedilu v bistvenem uporabljeni nezavezujoči izrazi.
- 52 Poleg tega je Splošno sodišče, kot izhaja iz točke 37 te sodbe, na podlagi pravilno opravljene analize besedila in vsebine spornega priporočila ter okvira, v katerega je umeščeno, v točki 37 izpodbijanega sklepa lahko pravilno ugotovilo, da to priporočilo „ne ustvarja zavezujočih pravnih učinkov niti nima takega namena, tako da ga ni mogoče opredeliti kot izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU“.
- 53 Zato tretjega pritožbenega razloga ni mogoče sprejeti.
- 54 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba pritožbo v celoti zavrni.

Stroški

- 55 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da če pritožba ni utemeljena, o stroških odloči Sodišče. V skladu s členom 138(1) tega poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) Poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se Kraljevini Belgiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Pritožba se zavrne.

2. Kraljevini Belgiji se naloži plačilo stroškov.

Podpisi