



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 20 februari 2018*

”Överklagande – Konsumentskydd – Onlinespeltjänster om pengar – Skydd av konsumenter och spelare och förhindrade av att underåriga spelar sådana spel – Kommissionens rekommendation 2014/478/EU – Icke-bindande unionsrättsakt – Artikel 263 FEUF”

I mål C-16/16 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 6 januari 2016,

Konungariket Belgien, företrätt av L. Van den Broeck, M. Jacobs och J. Van Holm, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av P. Vlaemminck, B. Van Vooren, R. Verbeke och J. Auwerx, advocaten,

klagande

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, företrädd av F. Wilman och H. Tserepa-Lacombe, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský och E. Levits, samt domarna E. Juhász, A. Borg Barthet, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader (referent), C. Lycourgos och M. Vilaras,

generaladvokat: M Bobek

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 juni 2017,

och efter att den 12 december 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: nederländska.

Dom

- 1 Konungariket Belgien har yrkat att domstolen ska upphäva det beslut som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 27 oktober 2015, Belgien/Kommissionen (T-721/14, EU:T:2015:829) (nedan kallat det överklagade beslutet), i vilket tribunalen inte prövade en talan om ogiltigförklaring av kommissionens rekommendation 2014/478/EU av den 14 juli 2014 om principer för att skydda konsumenter och spelare i samband med onlinespeltjänster och för att förhindra att underåriga spelar onlinespel om pengar (EUT L 214, 2014, s. 38, nedan kallad den omtvistade rekommendationen) i sak.

Tillämpliga bestämmelser

- 2 Artikel 263 första stycket FEUF har följande lydelse:

”Europeiska unionens domstol ska granska lagenligheten av lagstiftningsakter, sådana akter som antas av [Europeiska unionens] råd..., av [Europeiska] kommissionen eller av Europeiska centralbanken och som inte är rekommendationer och yttranden, samt sådana rättsakter som antas av Europaparlamentet och av Europeiska rådet och som ska ha rättsverkan i förhållande till tredje man. Den ska även granska lagenligheten av sådana akter antagna av unionens organ eller byråer som är avsedda att ha rättsverkan i förhållande till tredje man.”

- 3 I artikel 288 FEUF föreskrivs följande i avsnittet ”Unionens rättsakter”:

”När institutionerna utövar unionens befogenheter ska de anta förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden.

En förordning ska ha allmän giltighet. Den ska till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat.

Ett direktiv ska med avseende på det resultat som ska uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

Ett beslut är till alla delar bindande. Om ett beslut anger till vem eller vilka det riktar sig, är det bindande endast för dessa.

Rekommendationer och yttranden ska inte vara bindande”

- 4 I artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 1 av den 15 april 1958 om vilka språk som skall användas i Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT 17, 1958, s. 385; svensk specialutgåva, område 1, volym 1, s. 14), i dess lydelse enligt rådets förordning (EU) nr 517/2013 av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 2013, s. 1), föreskrivs följande:

”De officiella språken och arbetsspråken för unionens institutioner skall vara bulgariska, danska, engelska, estniska, finska, franska, grekiska, kroatiska, iriska, italienska, lettiska, litauiska, maltesiska, nederländska, polska, portugisiska, rumänska, slovakiska, slovenska, spanska, svenska, tjeckiska, tyska och ungerska.”

Bakgrund till tvisten

- 5 Den 14 juli 2014 antog kommissionen, med stöd av artikel 292 FEUF, den omtvistade rekommendationen.

- 6 Det framgår av skäl 9 i rekommendationen att syftet med denna är att ”skydda konsumenternas och spelarnas hälsa och därmed även att minimera den ekonomiska skada som ett tvångsmässigt eller överdrivet spelande eventuellt kan ge upphov till”.
- 7 Punkt 1, som har rubriken ”Syfte”, i nämnda rekommendation har följande lydelse:
- ”1. Medlemsstaterna rekommenderas att hålla en hög skyddsnivå för konsumenter, spelare och underåriga genom att anta principer för onlinespeltjänster och för ansvarsfulla kommersiella meddelanden om dessa tjänster, i syfte att skydda de berörda personernas hälsa och att minimera den ekonomiska skada som ett tvångsmässigt eller överdrivet spelande eventuellt kan ge upphov till.
2. Denna rekommendation påverkar inte medlemsstaternas rätt att reglera speltjänster.”
- 8 Rubrikerna III–X i samma rekommendation behandlar ”Informationskrav”, ”Underåriga”, ”Spelarregistrering och spelkonton”, ”Spelaraktivitet och stöd”, ”Time out och egenavstängning”, ”Kommersiella meddelanden”, ”Sponsring”, respektive ”Utbildning och medvetenhet”.

Förfarandet vid tribunalen och det överklagade beslutet

- 9 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 13 oktober 2014 väckte Konungariket Belgien talan om ogiltigförklaring av den omtvistade rekommendationen.
- 10 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 19 december 2014 framställde kommissionen, med stöd av artikel 114.1 i tribunalens rättegångsregler av den 2 maj 1991, en invändning om rättegångshinder. Konungariket Belgien inkom med sitt yttrande över denna invändning den 20 februari 2015.
- 11 Kommissionen gjorde gällande att ovannämnda talan skulle avisas på grund av att den omtvistade rekommendationen inte utgör en sådan rättsakt mot vilken talan kan väckas enligt artikel 263 FEUF. Kommissionen anförde i huvudsak att såväl till sin form som till sitt innehåll är den omtvistade rekommendationen just en ”rekommendation” i den mening som avses i artikel 288 FEUF, som varken har bindande verkan eller medför tvingande skyldigheter. Detta styrks av att rekommendationen formellt har antagits med stöd av artikel 292 FEUF, och av dess icke-imperativa och villkorade formuleringar. Kommissionen tillade att inget av de argument som Konungariket Belgien hade framfört i sin ansökan kunde leda till att den omtvistade rekommendationen kunde kvalificeras som en rättsakt mot vilken talan kan väckas.
- 12 Konungariket Belgien ansåg att talan kan tas upp till prövning. Med stöd av bland annat domen av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet, kallad AETR (22/70, EU:C:1971:32), och domen av den 13 december 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646), samt principen om ett effektivt domstolsskydd, hävdade Konungariket Belgien att den omtvistade rekommendationen ska anses kunna bli föremål för domstolsprövning. Konungariket Belgien gjorde för det första gällande att rekommendationen ger upphov till ”negativa rättsverkningar”, då den – enligt den första, tredje och fjärde grunden i ansökan – åsidosätter grundläggande unionsrättsliga principer, nämligen principen om tilldelade befogenheter och principen om lojalt samarbete unionsinstitutionerna emellan, och mellan unionsinstitutionerna och medlemsstaterna. Inom ramen för den andra och femte grunden som åberopades till stöd för talan påpekade Konungariket Belgien att den omtvistade rekommendationen visar på en avsikt att harmonisera tillämpningen av artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF på hasardspelsområdet, och att rekommendationen i själva verket utgör ett dolt direktiv, vilket det ankom på tribunalen att kontrollera. Konungariket Belgien anförde i tillägg att den omtvistade

rekommendationen ger upphov till indirekta rättsverkningar, dels eftersom medlemsstaterna enligt principen om lojalt samarbete är skyldiga att vidta bästa möjliga åtgärder för att följa den, dels eftersom nationella domstolar måste beakta den.

- 13 Genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 12 respektive den 16 januari 2015 ansökte Republiken Grekland och Republiken Portugal om att få intervensera i förevarande mål till stöd för Konungariket Belgiens yrkanden.
- 14 Genom det överklagade beslutet, som antogs med stöd av artikel 130.1 i tribunalens rättegångsregler, biföll tribunalen invändningen om rättegångshinder utan att pröva själva saken i målet. Tribunalen fann nämligen att den omtvistade rekommendationen varken medför eller var avsedd att medföra bindande rättsverkningar, med följd att den inte kunde anses utgöra en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF. Följaktligen avvisade tribunalen talan, och beslutade således att det saknades anledning att pröva interventionsansökningarna.

Parternas yrkanden

- 15 Konungariket Belgien har yrkat att domstolen ska
 - upphäva det överklagade beslutet i sin helhet,
 - fastställa att talan om ogiltigförklaring kan tas upp till prövning,
 - avgöra målet i sak,
 - fastställa att Republiken Greklands och Republiken Portugals interventionsansökningar kan tas upp till prövning, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 16 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
 - ogilla överklagandet, och
 - förplikta Konungariket Belgien att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

- 17 Till stöd för sitt överklagande har Konungariket Belgien åberopat tre grunder.

Den första och den andra grunden

Parternas argument

- 18 Genom den första grunden har Konungariket Belgien gjort gällande att varje antagande av en rättsakt i den mening som avses i artikel 288 FEUF i sig är tillräckligt för att medföra rättsverkningar som kan rättfärdiga en domstolsprövning enligt artikel 263 FEUF. Undantaget avseende att rekommendationer inte omfattas av tillämpningsområdet för sådan prövning ska tolkas strikt. Till skillnad mot vad tribunalen slog fast i det överklagade beslutet anser Konungariket Belgien således att det bör vara möjligt att låta unionsdomstolen pröva huruvida den institution som har antagit den omtvistade rekommendationen har iakttagit principerna om tilldelade befogenheter, lojalt samarbete och

institutionell jämvikt, vilka är av grundläggande betydelse vid fördelningen av behörighet mellan unionen och medlemsstaterna, samt mellan unionsinstitutionerna. Även i fråga om en verklig rekommendation är tribunalen således behörig att pröva huruvida nyssnämnda principer har iakttagits vid antagandet av rekommendationen, utan att det krävs en fullständig kontroll av dess materiella innehåll.

- 19 Härvidlag har Konungariket Belgien hävdad att artikel 292 FEUF, som ligger till grund för den omtvistade rekommendationen, inte utgör en materiell rättslig grund utan endast en processuell rättslig grund, som inte enbart ger kommissionen utan även rådet befogenhet att anta rekommendationer. För att principen om institutionell jämvikt ska anses ha iakttagits krävs följaktligen att unionsdomstolen kan kontrollera huruvida kommissionen i förevarande fall hade en materiell rättslig grund för att anta den omtvistade rekommendationen.
- 20 Konungariket Belgien har även gjort gällande att det följer av domen av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet, kallad AETR (22/70, EU:C:1971:32), att unionsdomstolen måste ha möjlighet, vid bedömningen av huruvida en talan om ogiltigförklaring kan tas upp för prövning, att kontrollera huruvida den angripna rättsakten kan ha rättsverkningar för de övriga unionsinstitutionernas och medlemsstaternas befogenheter, utan att behöva avgöra huruvida rättsakten är giltig.
- 21 Genom den andra grunden har Konungariket Belgien hävdad att det överklagade beslutet, särskilt punkterna 53–55, resulterade i en processuell ojämlikhet genom att inte låta nämnda medlemsstat få till stånd en kontroll, utförd av unionsdomstolen, av huruvida kommissionen iakttagit principen om lojalt samarbete, medan det är möjligt för kommissionen att få till stånd en domstolprövning angående rättsaktens förenlighet med denna princip, oavsett om dessa rättsakter saknar bindande rättsverkningar.
- 22 Konungariket Belgien har även gjort gällande att den slutsats som tribunalen dragit i punkt 52 i det överklagade beslutet inte är förenlig med de konsekvenser som följer av domen av den 23 april 1986, Les Verts/parlamentet, (294/83, EU:C:1986:166), och domen av den 22 maj 1990, parlamentet/rådet (C-70/88, EU:C:1990:217). Enligt denna rättspraxis ska en talan om ogiltigförklaring tas upp till prövning när den syftar till att kontrollera huruvida en unionsinstitution har iakttagit de grundläggande principerna i unionens rättsordning, även om det saknas en sådan bestämmelse i fördragen.
- 23 Konungariket Belgien har även anfört att i domen av den 6 oktober 2015, rådet/kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:663), ifrågasatte inte domstolen att talan om ogiltigförklaring kunde tas upp till prövning då föremålet för talan avsåg unionens ståndpunkt inom ramen för ett förfarande för rådgivande yttranden som saknade bindande rättsverkningar.
- 24 Kommissionen har anfört att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser dessa grunder.

Domstolens bedömning

- 25 Beträffande de två första grunderna, vilka ska prövas gemensamt, avseende att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att anse att den omtvistade rekommendationen inte hade sådana rättsverkningar som kunde rättfärdiga en laglighetsprövning enligt artikel 263 FEUF, erinrar domstolen först om att enligt första stycket i nämnda bestämmelse ska Europeiska unionens domstol granska lagenligheten bland annat av akter som antas av rådet, av kommissionen eller av Europeiska centralbanken "som inte är rekommendationer".

- 26 Genom att skapa en särskild kategori unionsrättsakter i form av rekommendationer och genom att uttryckligen föreskriva att de ”inte [ska] vara bindande”, syftar artikel 288 FEUF till att ge de institutioner som har befogenhet att anta sådana rekommendationer en möjlighet att motivera och övertyga, som skiljer sig från möjligheten att anta rättsakter med bindande verkan.
- 27 I detta sammanhang var det således riktigt av tribunalen att med stöd av domstolens fasta praxis slå fast, i punkt 17 i det överklagade beslutet, att ”sådana rättsakter som inte har bindande rättsverkningar [kan inte] prövas i domstol enligt artikel 263 FEUF, såsom ... enkla rekommendationer”.
- 28 Till skillnad från vad Konungariket Belgien har hävdat räcker det således inte att en institution antar en rekommendation som påstås stå i strid med vissa principer eller förfaranderegler för att rekommendationen ska kunna bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, trots att den inte har några bindande rättsverkningar.
- 29 I undantagsfall är det emellertid inte omöjligt att väcka talan om ogiltigförklaring mot en rekommendation, för det fall att den angripna rättsakten till sitt innehåll inte utgör en verklig rekommendation.
- 30 Vid den prövning av den angripna rättsaktens innehåll som ska ske för att fastställa huruvida rättsakten medför bindande rättsverkningar, ska hänsyn tas till den omständigheten att rekommendationer enligt artikel 263 FEUF inte omfattas av tillämpningsområdet för den bestämmelsen och att de enligt artikel 288 femte stycket FEUF inte har bindande verkan, såsom erinrats om i punkt 25 ovan.
- 31 Mot bakgrund härav erinrar domstolen om att alla bestämmelser – oavsett form – som antas av unionsinstitutionerna och som är avsedda att ha bindande rättsverkningar anses utgöra sådana akter mot vilka talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet, kallad AETR, 22/70, EU:C:1971:32, punkterna 39 och 42, och dom av den 25 oktober 2017, kommissionen/Rumänien, C-599/15 P, EU:C:2017:801, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 32 För att avgöra huruvida den angripna rättsakten har bindande rättsverkningar är det nödvändigt att se till rättsaktens innebörd och att bedöma dessa verkningar mot bakgrund av objektiva kriterier, såsom rättsaktens innehåll, i förekommande fall med beaktande av det sammanhang i vilket den antogs och den antagande institutionens befogenheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 februari 2014, Ungern/kommissionen, C-31/13 P, EU:C:2014:70, punkt 55 och där angiven rättspraxis, och dom av den 25 oktober 2017, Slovakien/kommissionen, C-593/15 P och C-594/15 P, EU:C:2017:800, punkt 47).
- 33 För att avgöra huruvida den omtvistade rekommendationen kan ha sådana verkningar, och således bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, prövade tribunalen i punkt 18 i det överklagade beslutet, beslutets lydelse, det sammanhang i vilket det ingår, dess innehåll, samt opphovsmannens avsikt.
- 34 Närmare bestämt ansåg tribunalen för det första, i punkt 21 i det överklagade beslutet, att ”den omtvistade rekommendationens ordalydelse är huvudsakligen icke-imperativ”, vilket också framgår av analysen i punkterna 22 och 23 i det överklagade beslutet. Härvidlag preciserade tribunalen, i punkterna 26 och 27 i nämnda beslut, att även om vissa språkversioner av rekommendationen delvis innehöll uttryck av mer imperativ karaktär, var de icke desto mindre avfattade i huvudsakligen icke-bindande ordalag.
- 35 För det andra påpekade tribunalen följande i punkt 29 i det överklagade beslutet: ”[D]et följer även av den omtvistade rekommendationens innehåll att denna rättsakt inte på något sätt är avsedd att medföra bindande rättsverkningar och att kommissionen inte heller har haft för avsikt att rekommendationen ska ha sådana verkningar.” I punkt 31 i det överklagade beslutet erinrades det i

- synnerhet om att ”det följer explicit av punkt 2 i den omtvistade rekommendationen att den inte påverkar medlemsstaternas rätt att reglera speltjänster”. I punkt 32 i nämnda beslut framhöll tribunalen dessutom att den omtvistade rekommendationen inte innehåller någon uttrycklig indikation på att medlemsstaterna är skyldiga att anta och tillämpa de principer som fastställs i däri.
- 36 I punkt 36 i det överklagade beslutet påpekade tribunalen för det tredje, beträffande det sammanhang i vilket den omtvistade rekommendationen ingår, att ”utan att detta bestritts av Konungariket Belgien” framgår det av ett utdrag ur kommissionens meddelande COM(2012) 596 final till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska sociala kommittén av den 23 oktober 2012, med titeln ”En övergripande europeisk ram för onlinespel”, att det ”vid en samlad bedömning inte verkar lämpligt, i detta skede, att förslå unionslagstiftning på området för onlinespel”.
- 37 Med stöd av en tillräckligt omfattande rättslig prövning av den omtvistade rekommendationens ordalydelse, innehåll och syfte, samt det sammanhang i vilket den ingår, kunde tribunalen således med fog komma till slutsatsen, i punkt 37 i det överklagade beslutet, att rekommendationen ”varken medför eller var avsedd att medföra bindande rättsverkningar, och den kan därför inte kan anses utgöra en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF”.
- 38 Föregående analys påverkas inte av Konungariket Belgiens argument att domstolen i domen av den 6 oktober 2015, rådet/kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:663), inte ifrågasatte att rådets talan om ogiltigförklaring kunde tas upp till prövning, trots att föremålet för talan avsåg en redogörelse för unionens ståndpunkt inom ramen för ett förfarande för rådgivande yttranden som saknade bindande verkan. Det är nämligen tillräckligt att påpeka att nyssnämnda talan inte avsåg en rekommendation i den mening som avses i artikel 288 femte stycket FEUF, utan ett beslut från kommissionen, som i enlighet med artikel 288 fjärde stycket medför bindande rättsverkningar. För övrigt har kommissionen med fog framhållit att genom att åberopa den omständigheten att nyssnämnda beslut hade antagits inom ramen för deltagandet i ett sådant förfarande har Konungariket Belgien missuppfattat beslutets verkningar och det förfarandet för rådgivande yttranden som var i fråga.
- 39 Såvitt den första grunden avser tribunalens åsidosättande av principerna om tilldelade befogenheter, lojalt samarbete och institutionell jämvikt, erinrar domstolen vidare om att Konungariket Belgien härigenom har klandrat tribunalen för att inte ha kommit till slutsatsen att den omtvistade rekommendationen var en rättsakt mot vilken talan kunde väckas till följd av kommissionens påstådda åsidosättande av dessa principer. Såsom påpekats i punkt 28 ovan kan Konungariket Belgien inte vinna framgång med detta argument.
- 40 Såvitt den andra grunden avser tribunalens åsidosättande av den ömsesidighet som påstås gälla avseende principen om lojalt samarbete, erinrar domstolen dels, i likhet med vad tribunalen framhållit i punkt 55 i det överklagade beslutet, om att en talan om fördragsbrott och en talan om ogiltigförklaring utgör två rättsmedel som eftersträvar skilda syften och svarar mot olika sakprövningsförutsättningar, dels om att principen om lojalt samarbete inte kan resultera i att de sakprövningsförutsättningar som uttryckligen anges i artikel 263 FEUF inte tillämpas.
- 41 För det tredje påverkas inte de överväganden som framgår av punkt 37 ovan av Konungariket Belgiens argument att domstolen, i domen av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet, kallad AETR (22/70, EU:C:1971:32), för att avgöra huruvida en talan om ogiltigförklaring kunde tas upp till prövning, kontrollerade huruvida den rättsakt från rådet som var aktuell i målet som resulterade i nyssnämnda dom kunde ha rättsverkningar för de övriga unionsinstitutionernas och medlemsstaternas befogenheter.
- 42 I detta avseende är det tillräckligt att påpeka att den rättsakt som var aktuell i det målet var ett av rådets betänkanden som hade avfattats i ett protokoll, och för att bedöma huruvida talan kunde väckas mot denna rättsakt prövade domstolen om rättsakten var avsedd att ha bindande rättsverkningar. Förevarande mål avser däremot en rekommendation, som i enlighet med artikel 263

första stycket FEUF uttryckligen undantas från tillämpningsområdet för den laglighetsprövning som ska ske enligt nämnda artikel 263, vilket domstolen även erinrat om i punkterna 38 och 39 i domen av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet, kallad AETR (22/70, EU:C:1971:32), med avseende på artikel 173 i EEG-fördraget (sedermera artikel 173 EG och därefter artikel 230 EG). Det framgår dessutom av punkterna 33–37 ovan att tribunalen prövade huruvida den omtvistade rekommendationen var avsedd att ha bindande rättsverkningar, och fann med fog att så inte var fallet.

- 43 Såvitt de två första grunderna avser ett åsidosättande av artikel 263 FEUF med anledning av att tribunalen i det överklagade beslutet fann att den omtvistade rekommendationen inte kunde bli föremål för en laglighetsprövning enligt nämnda artikel – vilket enligt Konungariket Belgien strider mot de krav som följer av domen av den 23 april 1986, *Les Verts*/parlamentet (294/83, EU:C:1986:166), och domen av den 22 maj 1990, parlamentet/rådet (C-70/88, EU:C:1990:217) – gör domstolen följande bedömning. Till skillnad från de mål som resulterade i dessa två domar utmärks inte förevarande mål av att det saknas en bestämmelse i fördragen som ger rätt att väcka talan om ogiltigförklaring, såsom den som är aktuell i förevarande mål, utan av en bestämmelse, det vill säga artikel 263 första stycket FEUF, som uttryckligen undantar rekommendationer från tillämpningsområdet för talan om ogiltigförklaring, eftersom dessa rättsakter inte har bindande rättsverkningar, vilket tribunalen med rätta slog fast i förevarande fall.
- 44 Även om artikel 263 FEUF undantar rättsakter av rekommenderande natur från domstolens kontroll, tillerkänner för övrigt artikel 267 FEUF domstolen behörighet att, utan undantag, meddela förhandsavgöranden om giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutats av unionens institutioner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 1989, *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, punkt 8, och dom av den 13 juni 2017, *Florescu m.fl.*, C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 30).
- 45 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser vare sig den första eller den andra grunden.

Den tredje grunden

Parternas argument

- 46 Genom den tredje grunden har Konungariket Belgien gjort gällande att efter att ha konstaterat att de tyska och nederländska språkversionerna av den omtvistade rekommendationen var avfattade i tvingande ordalag, borde tribunalen ha kommit till den slutsatsen att rekommendationen var avsedd att ha bindande rättsverkningar, åtminstone med avseende på Konungariket Belgien.
- 47 Kommissionen anser att talan inte kan bifallas såvitt avser denna grund då den åsidosätter principen om en enhetlig tolkning av unionsrättsliga bestämmelser, av det skälet att nämnda grund åsyftar en textuell kritik som endast avser vissa språkversioner.

Domstolens bedömning

- 48 Det följer av artikel 1 i förordning nr 1, i dess lydelse enligt förordning nr 517/2013, att unionens samtliga officiella språk som anges i nämnda bestämmelse utgör giltiga språk för de rättsakter som är avfattade på dessa språk.
- 49 Det innebär att samtliga språkversioner av en unionsrättsakt i princip ska tillerkännas samma värde. För att bibehålla en enhetlig tolkning av unionsrätten är det viktigt, för det fall att dessa språkversioner skiljer sig åt, att den aktuella bestämmelsen tolkas i enlighet med den allmänna systematiken i och syftet med den lagstiftning som bestämmelsen är en del av (se, för ett liknande

resonemang, dom av den 2 april 1998, EMU Tabac m.fl., C-296/95, EU:C:1998:152, punkt 36, och dom av den 20 november 2003, Kyocera, C-152/01, EU:C:2003:623, punkterna 32 och 33, samt där angiven rättspraxis).

- 50 Den formulering som använts i en språkversion av en rättsakt kan således inte ensam ligga till grund för tolkningen av rättsakten eller i detta hänseende tillmätas större betydelse än övriga språkversioner. Ett sådant synsätt skulle nämligen strida mot kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 oktober 2009, Zurita García och Choque Cabrera, C-261/08 och C-348/08, EU:C:2009:648, punkt 55 och där angiven rättspraxis, och dom av den 9 mars 2017, GE Healthcare, C-173/15, EU:C:2017:195, punkt 65 och där angiven rättspraxis).
- 51 Det framgår av punkt 34 ovan att i förevarande fall gjorde tribunalen, i det överklagade beslutet, en jämförande prövning av de olika språkversionerna av den omtvistade förordningen, och kom till slutsatsen att rekommendationen är avfattad i huvudsakligen icke-tvingande ordalag.
- 52 I punkt 37 ovan har det även konstaterats att tribunalen, med stöd av en tillräckligt omfattande rättslig prövning av den omtvistade rekommendationens ordalydelse, innehåll och sammanhang, med fog kunde slå fast, i punkt 37 i det överklagade beslutet, att rekommendationen ”varken medför eller var avsedd att medföra bindande rättsverkningar, och den kan därför inte anses utgöra en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF”.
- 53 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.
- 54 Mot bakgrund av ovanstående ska överklagandet ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 55 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet ogillas. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Belgien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Belgien har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Överklagandet ogillas.**
- 2) Konungariket Belgien ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter