Sammlung der Rechtsprechung

BESCHLUSS DES GERICHTS (Zweite Kammer)

27. Oktober 2015*

„Nichtigkeitsklage — Online-Glücksspieldienstleistungen — Schutz von Verbrauchern und Nutzern sowie Ausschluss Minderjähriger von diesen Spielen — Empfehlung der Kommission — Nicht anfechtbare Handlung — Unzulässigkeit“

In der Rechtssache T-721/14

Königreich Belgien, Prozessbevollmächtigte: L. Van den Broeck und M. Jacobs im Beistand der Rechtsanwälte P. Vlaemminck und B. Van Vooren,

Kläger,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch H. Tserepa-Lacombe und F. Wilman als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Empfehlung 2014/478/EU der Kommission vom 14. Juli 2014 mit Grundsätzen für den Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluss Minderjähriger von Online-Glücksspielen (ABl. L 214, S. 38)

erlässt

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin M. E. Martins Ribeiro (Berichterstatterin) sowie der Richter S. Gervasoni und L. Madise,

Kanzler: E. Coulon,

folgenden

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

Beschluss

Vorgeschichte des Rechtsstreits

1 Am 14. Juli 2014 erließ die Europäische Kommission die Empfehlung 2014/478/EU mit Grundsätzen für den Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluss Minderjähriger von Online-Glücksspielen (ABl. L 214, S. 38, im Folgenden: streitige Empfehlung).

2 Nach einer kurzen Darstellung des Kontexts der streitigen Empfehlung in ihren Erwägungsgründen 1 bis 7, der insbesondere eine 2011 durchgeführte öffentliche Konsultation, die Mitteilung der Kommission vom 23. Oktober 2012 mit dem Titel „Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel“, die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. September 2013 über Online-Glücksspiele im Binnenmarkt und die Rechtsprechung umfasst, nach der es in Ermangelung einer Harmonisierung auf Unionsebene den Mitgliedstaaten prinzipiell freisteht, die Ziele ihrer Politik zum Glücksspielwesen festzulegen und das im Hinblick auf die Gesundheit der Verbraucher angestrebte Schutzniveau zu bestimmen, wobei der Gerichtshof aber allgemeine Leitlinien zur Auslegung der Grundfreiheiten des Binnenmarkts im Bereich des Glücksspiels abgegeben und Grundregeln für die kommerzielle Kommunikation für diese Dienstleistungen aufgestellt hat, hat die Kommission in den Erwägungsgründen 8, 9, 14 und 15 dieser Empfehlung folgende Feststellungen getroffen:

„(8) Zur Verfolgung von Zielen des öffentlichen Interesses haben die Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Vorschriften und politische Maßnahmen eingeführt. Maßnahmen auf Unionsebene regen die Mitgliedstaaten dazu an, ein hohes Schutzniveau in der gesamten Union zu schaffen, insbesondere vor dem Hintergrund der mit dem Glücksspiel verbundenen Risiken, zu denen die Entwicklung einer Glücksspielstörung und andere negative persönliche und soziale Folgen zählen.

(9) Ziel dieser Empfehlung ist es, die Gesundheit von Verbrauchern und Spielern zu schützen und somit auch mögliche wirtschaftliche Schäden, die durch zwanghaftes oder übermäßiges Spielen entstehen können, zu minimieren. Sie enthält daher Grundsätze, die in Bezug auf Online-Glücksspieldienstleistungen ein hohes Maß an Schutz für Verbraucher, Spieler und Minderjährige gewährleisten sollen. Bei der Ausarbeitung dieser Empfehlung hat sich die Kommission an vorbildlichen Praktiken der Mitgliedstaaten orientiert.

…

(14) Betreiber von Online-Glücksspielen mit Sitz in der Union sind zunehmend im Besitz von Mehrfachlizenzen in Mitgliedstaaten, die sich bei der Glücksspielregulierung für ein lizenzgestütztes System entschieden haben. Diese könnten von einer stärker harmonisierten Vorgehensweise profitieren. Des Weiteren kann die Vervielfachung der zu erfüllenden Anforderungen zu einer unnötigen Verdopplung der Infrastruktur und Kosten und somit zu unnötigem Verwaltungsaufwand für die Regulierungsbehörden führen.

(15) Es ist sinnvoll, die Mitgliedstaaten zur Einführung von Vorschriften aufzufordern, damit die Verbraucher über Online-Glücksspiele informiert werden. Derartige Vorschriften sollten der Entstehung von Störungen im Zusammenhang mit Glücksspielen vorbeugen, Glücksspielangebote für Minderjährige unzugänglich machen und Verbraucher davon abhalten, unerlaubte und daher potenziell schädliche Angebote zu nutzen.“

3 Die streitige Empfehlung umfasst zwölf Abschnitte mit insgesamt 54 Nummern.

4 Die Nrn. 1 und 2 des Abschnitts I („Zweck“) der streitigen Empfehlung haben folgenden Wortlaut:

„1. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, durch die Übernahme von Grundsätzen für Online-Glücksspieldienstleistungen und eine verantwortungsvolle kommerzielle Kommunikation für diese Dienstleistungen ein hohes Maß an Schutz für Verbraucher, Spieler und Minderjährige zu erzielen, um so ihre Gesundheit zu schützen und gleichzeitig mögliche wirtschaftliche Schäden, die durch zwanghaftes oder übermäßiges Spielen entstehen können, zu minimieren.

2. Das Recht der Mitgliedstaaten auf Regulierung von Glücksspieldienstleistungen bleibt von dieser Empfehlung unberührt.“

5 Die Abschnitte III bis X der streitigen Empfehlung beziehen sich jeweils auf „Informationsanforderungen“, auf „Minderjährige“, auf „Spielerregistrierung und -konto“, auf „Spieleraktivität und Unterstützung“, auf „Zeitsperre und Selbstausschluss“, auf „Kommerzielle Kommunikation“, auf „Sponsoring“ sowie auf „Aufklärung und Sensibilisierung“.

6 In Abschnitt XI („Aufsicht“) Nr. 51 der streitigen Empfehlung heißt es: „Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, bei der Anwendung der in dieser Empfehlung festgelegten Grundsätze die zuständigen Glücksspiel-Regulierungsbehörden zu benennen, die die effektive Einhaltung der zur Unterstützung der Grundsätze dieser Empfehlung ergriffenen nationalen Maßnahmen in unabhängiger Weise gewährleisten und verfolgen.“

7 Die Nrn. 52 bis 54 des Abschnitts XII („Berichterstattung“) der streitigen Empfehlung lauten schließlich:

„52. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, der Kommission bis 19. Januar 2016 alle Maßnahmen, die auf der Grundlage dieser Empfehlung ergriffen worden sind, mitzuteilen, damit die Kommission die Umsetzung dieser Empfehlung bewerten kann.

53. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, zu statistischen Zwecken zuverlässige Jahresdaten zu sammeln über

a) die anwendbaren Schutzmaßnahmen, insbesondere über die Zahl der (eröffneten und geschlossenen) Spielerkonten, der Selbstausschlüsse, der Fälle einer Glücksspielstörung und der Beschwerden von Spielern;

b) die kommerzielle Kommunikation, aufgelistet nach Kategorie und Art der Verstöße gegen die Grundsätze.

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, der Kommission diese Informationen erstmals bis zum 19. Juli 2016 zu übermitteln.

54. Die Kommission sollte die Umsetzung der Empfehlung bis zum 19. Januar 2017 bewerten.“

Verfahren und Anträge der Parteien

8 Das Königreich Belgien hat mit Klageschrift, die am 13. Oktober 2014 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.

9 Mit besonderem Schriftsatz, der am 19. Dezember 2014 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Kommission gemäß Art. 114 § 1 der Verfahrensordnung des Gerichts vom 2. Mai 1991 eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben. Das Königreich Belgien hat am 20. Februar 2015 zu dieser Einrede Stellung genommen.

10 Mit am 12. bzw. am 16. Januar 2015 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenen Schriftsätzen haben die Hellenische Republik und die Portugiesische Republik beantragt, im vorliegenden Verfahren als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge des Königreichs Belgien zugelassen zu werden.

11 Das Königreich Belgien beantragt,

— die Klage für zulässig zu erklären, hilfsweise, die Entscheidung über die Einrede der Unzulässigkeit dem Endurteil vorzubehalten und eine Frist für die Stellung der Anträge für das weitere Verfahren festzusetzen, äußerst hilfsweise, erst nach Anhörung der Parteien und der Streithelferinnen über die Zulässigkeit zu entscheiden;

— der Klage stattzugeben und die streitige Empfehlung für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

12 Die Kommission beantragt,

— die Klage für unzulässig zu erklären;

— dem Königreich Belgien die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

13 Nach Art. 130 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts kann das Gericht auf Antrag des Beklagten vorab über die Unzulässigkeit entscheiden. Im vorliegenden Fall hält sich das Gericht aufgrund der Aktenlage für hinreichend unterrichtet und beschließt, ohne Fortsetzung des Verfahrens zu entscheiden.

14 Die Kommission erhebt gegen die vorliegende Klage eine Einrede der Unzulässigkeit mit der Begründung, dass die streitige Empfehlung keine nach Art. 263 AEUV anfechtbare Handlung darstelle. Sie vertritt im Wesentlichen die Auffassung, die streitige Empfehlung sei sowohl hinsichtlich ihrer Form als auch ihres Inhalts eine „wirkliche“ Empfehlung im Sinne von Art. 288 AEUV, die nicht verbindlich sei und keine zwingende Verpflichtung auferlege. Hierfür sprächen die formale Präsentation dieser auf Art. 292 AEUV gestützten Empfehlung, ihr nicht verbindlich und in der Möglichkeitsform abgefasster Text sowie ihr fünfter Erwägungsgrund und ihre Nr. 2. Keines der vom Königreich Belgien in der Klageschrift vorgebrachten Argumente könne diese Einstufung der streitigen Empfehlung als nicht anfechtbare Handlung entkräften.

15 Das Königreich Belgien hält die vorliegende Klage dagegen für zulässig. Es macht im Wesentlichen unter Berufung insbesondere auf die Urteile vom 31. März 1971, Kommission/Rat, sogenanntes „AETR“-Urteil (22/70, Slg, EU:C:1971:32), und vom 13. Dezember 1989, Grimaldi (C-322/88, Slg, EU:C:1989:646), sowie den Grundsatz eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes geltend, dass die streitige Empfehlung Gegenstand gerichtlicher Kontrolle sein könne. Erstens erzeuge diese Empfehlung „negative Rechtsfolgen“, da sie, wie sich aus dem ersten, dem dritten und dem vierten der in der Klageschrift angeführten Klagegründe ergebe, fundamentale Grundsätze des Unionsrechts verletze, nämlich den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und die Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen der Union untereinander und zwischen diesen und den Mitgliedstaaten. Zweitens gibt das Königreich Belgien im Rahmen des zweiten und des fünften Klagegrundes zu bedenken, dass der streitigen Empfehlung die Absicht zugrunde liege, die Anwendung der Bestimmungen der Art. 49 AEUV und 56 AEUV im Bereich der Glücksspiele zu harmonisieren, und dass sie in Wirklichkeit eine verschleierte Richtlinie sei, was der Kontrolle des Gerichts unterliege. In diesem Zusammenhang fügt das Königreich Belgien hinzu, die streitige

Empfehlung erzeuge mittelbare Rechtswirkungen, da sich die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit um die Einhaltung der Empfehlung bemühen und die nationalen Gerichte die Empfehlung berücksichtigen müssten.

16 Nach ständiger Rechtsprechung sind alle von den Organen erlassenen Bestimmungen, die dazu bestimmt sind, verbindliche Rechtswirkungen zu erzeugen, ungeachtet ihrer Form als anfechtbare Handlungen im Sinne von Art. 263 AEUV anzusehen (Urteile AETR, oben in Rn. 15 angeführt, EU:C:1971:32, Rn. 42, vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission, C-463/10 P und C-475/10 P, Slg, EU:C:2011:656, Rn. 36, und vom 13. Februar 2014, Ungarn/Kommission, C-31/13 P, Slg, EU:C:2014:70, Rn. 54).

17 Dagegen sind alle Handlungen, die keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugen, wie vorbereitende Maßnahmen, Bestätigungs- und reine Durchführungshandlungen, bloße Empfehlungen und Stellungnahmen sowie grundsätzlich auch Dienstanweisungen von der in Art. 263 AEUV vorgesehenen gerichtlichen Kontrolle ausgenommen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. September 2006, Reynolds Tobacco u. a./Kommission, C-131/03 P, Slg, EU:C:2006:541, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung, und Beschluss vom 14. Mai 2012, Sepracor Pharmaceuticals [Ireland]/Kommission, C-477/11 P, EU:C:2012:292, Rn. 52).

18 Nach dieser Rechtsprechung ist in die Prüfung, ob eine Handlung geeignet ist, Rechtswirkungen zu erzeugen, und folglich Gegenstand einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV sein kann, Folgendes einzubeziehen: ihr Wortlaut und der Kontext, in dem sie steht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. März 1997, Frankreich/Kommission, C-57/95, Slg, EU:C:1997:164, Rn. 18, und vom 1. Dezember 2005, Italien/Kommission, C-301/03, Slg, EU:C:2005:727, Rn. 21 bis 23), ihr Wesen (vgl. Urteil vom 22. Juni 2000, Niederlande/Kommission, C-147/96, Slg, EU:C:2000:335, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung, vgl. auch in diesem Sinne Urteile vom 9. Oktober 1990, Frankreich/Kommission, C-366/88, Slg, EU:C:1990:348, Rn. 23, vom 13. November 1991, Frankreich/Kommission, C-303/90, Slg, EU:C:1991:424, Rn. 18 bis 24, und vom 16. Juni 1993, Frankreich/Kommission, C-325/91, Slg, EU:C:1993:245, Rn. 20 bis 23) sowie die Absicht ihres Urhebers (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. Januar 2010, Internationaler Hilfsfonds/Kommission, C-362/08 P, Slg, EU:C:2010:40, Rn. 52, und vom 17. Juli 2008, Athinaïki Techniki/Kommission, C-521/06 P, Slg, EU:C:2008:422, Rn. 42).

19 Im vorliegenden Fall handelt es sich bei der angefochtenen Handlung um eine Empfehlung, die von der Kommission unter Bezugnahme auf Art. 292 AEUV erlassen wurde und die in der Reihe L des *Amtsblatts der Europäischen Union* vollständig veröffentlicht wurde. Wie sich insbesondere aus ihren Erwägungsgründen 2, 9 und 15 ergibt, hat die streitige Empfehlung, die Aspekte des Schutzes der Verbraucher, einschließlich des Minderjährigenschutzes, im Bereich der Online-Glücksspieldienstleistungen, und einer verantwortungsvollen kommerziellen Kommunikation für diese Dienstleistungen miteinander verbindet, zum Ziel, die Gesundheit der Verbraucher und der Spieler zu schützen und wirtschaftliche Schäden, die durch zwanghaftes oder übermäßiges Spielen entstehen können, soweit als möglich zu minimieren. Nach ihrem Wortlaut enthält diese Empfehlung daher Grundsätze, die in Bezug auf Online-Glücksspieldienstleistungen ein hohes Maß an Schutz für Verbraucher, Spieler und Minderjährige gewährleisten sollen, und fordert die Mitgliedstaaten zur Einführung von Vorschriften auf, damit die Verbraucher über Online-Glücksspiele informiert werden.

20 Zwar folgt aus Art. 288 Abs. 5 AEUV, dass Empfehlungen nicht verbindlich sind, doch kann nach ständiger Rechtsprechung die Wahl der Form der Maßnahme nichts an ihrem Wesen ändern, so dass zu prüfen ist, ob der Inhalt der Maßnahme der Form entspricht, die ihr zugewiesen worden ist (vgl. Urteil Grimaldi, oben in Rn. 15 angeführt, EU:C:1989:646, Rn. 14 und die dort angeführte Rechtsprechung). Daher ist auch angesichts der oben in den Rn. 16 bis 18 angeführten Rechtsprechung festzustellen, dass der Umstand allein, dass die streitige Empfehlung formell als Empfehlung bezeichnet und unter Bezugnahme auf Art. 292 AEUV erlassen worden ist, ihre Einstufung als anfechtbare Handlung nicht ohne Weiteres ausschließen kann.

21 Erstens ist zu beachten, dass die streitige Empfehlung im Wesentlichen nicht verbindlich formuliert ist.

22 Zum einen sind sowohl die Erwägungsgründe als auch die Nummern der streitigen Empfehlung überwiegend in der Möglichkeitsform abgefasst, wie insbesondere die Verwendung der Begriffe „sollte/sollten“ (im Französischen „devrait/devraient“, im Dänischen „bør“, im Estnischen „peaks/peaksid“, im Spanischen „debería/deberían“, im Italienischen „dovrebbe/dovrebbero“, im Niederländischen „zou moeten/zouden moeten“, im Polnischen „powinien/powinno/powinny“, im Schwedischen „bör“ und im Englischen „should“) zeigt.

23 Zum anderen heißt es in der französischen Fassung der Nrn. 1, 18, 20, 37, 47, 49 und 51 bis 53 der streitigen Empfehlung „il est recommandé aux États membres de“ [„den Mitgliedstaaten wird empfohlen“] (im Dänischen „Medlemsstaterne anbefales“, im Estnischen „Liikmesriikidel soovitatakse“, im Italienischen „si raccomanda agli Stati membri“, im Polnischen „zaleca się“, im Portugiesischen „recomenda-se aos Estados-Membros“, im Schwedischen „Medlemsstaterna rekommenderas“, im Englischen „Member States are recommended to“), „les États membres sont encouragés à“ [„die Mitgliedstaaten werden angehalten“] (im Italienischen „gli Stati membri sono incoraggiati“, im Polnischen „zachęca się“, im Portugiesischen „os Estados-Membros são incentivados/encorajados“, im Englischen „Member States are encouraged to“) oder auch „les États membres sont invités à“ [„die Mitgliedstaaten werden ersucht“] (im Dänischen „Medlemsstaterne opfordres“, im Estnischen „Liikmesriike kutsutakse üles“, im Italienischen „gli Stati membri sono invitati“, im Portugiesischen „os Estados-Membros são convidados“, im Schwedischen „Medlemsstaterna uppmanas“, im Englischen „Member States are invited to“).

24 Diese Formulierungen zeigen klar, dass der Inhalt der streitigen Empfehlung nicht dazu bestimmt ist, verbindliche Rechtswirkungen zu erzeugen (vgl. in diesem Sinne Urteil Italien/Kommission, oben in Rn. 18 angeführt, EU:C:2005:727, Rn. 21 und 22).

25 Allerdings enthält die portugiesische Fassung der streitigen Empfehlung die Begriffe „deve“ (muss), „devem“ (müssen), „deverá“ (wird müssen) und „deverão“ (werden müssen).

26 Zudem sind die Nrn. 1, 20, 37, 49 und 51 bis 53 der streitigen Empfehlung in den anderen Sprachfassungen, zumindest teilweise, verbindlicher formuliert, insbesondere in der deutschen, der spanischen und der niederländischen Fassung. Auch wenn einige dieser Nummern bloße Empfehlungen aussprechen, wie die Wendungen „den Mitgliedstaaten wird empfohlen“ in Nr. 1 der Empfehlung in der deutschen Fassung, „se recomienda/anima/invita a los Estados miembros“ (den Mitgliedstaaten wird empfohlen/die Mitgliedstaaten werden ermuntert/angehalten) in den Nrn. 1, 18, 20, 37, 47 und 51 bis 53 der Empfehlung in der spanischen Fassung sowie „de lidstaten wordt aanbevolen“ (den Mitgliedstaaten wird empfohlen) und „de lidstaten worden aangemoedigd“ (die Mitgliedstaaten werden angehalten) in den Nrn. 1, 18, 20, 37, 47 und 49 der Empfehlung in der niederländischen Fassung zeigen, enthalten andere Nummern doch Verben, die eine stärkere Verbindlichkeit zum Ausdruck bringen. Das gilt für die Verben „anhalten“ und „auffordern“ in den Nrn. 20, 37, 47, 49 und 51 bis 53 der Empfehlung in der deutschen Fassung, „instar“ (auffordern) in Nr. 49 der Empfehlung in der spanischen Fassung sowie für das Verb „verzoeken“ (auffordern) in den Nrn. 51 bis 53 der Empfehlung in der niederländischen Fassung, das eine stärkere Verbindlichkeit zum Ausdruck bringt als das Verb „uitnodigen“, das die übliche Übersetzung des französischen Verbs „inviter“ (ersuchen) ist.

27 Diese Unterschiede sind jedoch gering, da nicht nur die meisten der oben angeführten Sprachfassungen nicht verbindlich formuliert sind, sondern die oben in Rn. 26 angeführten Sprachversionen, von einigen Ausnahmen abgesehen, ebenfalls im Wesentlichen nicht verbindlich formuliert sind.

28 Jedenfalls muss nach ständiger Rechtsprechung, wenn die Fassung eines Textes in einer Sprache der Europäischen Union von den Fassungen abweicht, die in den anderen Sprachen erstellt wurden, die fragliche Vorschrift zur Sicherstellung einer einheitlichen Auslegung und Anwendung nach dem Zusammenhang und dem Zweck der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört (vgl. Urteil vom 26. April 2012, DR und TV2 Danmark, C-510/10, Slg, EU:C:2012:244, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

29 Zweitens ist festzuhalten, dass auch aus dem Inhalt der streitigen Empfehlung folgt, dass diese Handlung nicht dazu bestimmt ist, verbindliche Rechtswirkungen zu erzeugen, und die Kommission nicht die Absicht hatte, ihr solche Rechtswirkungen zu verleihen.

30 Zunächst folgt aus den Erwägungsgründen 9 und 15 der streitigen Empfehlung, dass diese zum Ziel hat, Grundsätze aufzustellen, die in Bezug auf Online-Glücksspieldienstleistungen ein hohes Maß an Schutz für Verbraucher, Spieler und Minderjährige gewährleisten sollen, und die Mitgliedstaaten zur Einführung von Vorschriften aufzufordern, damit die Verbraucher über Online-Glücksspiele informiert werden. Ebenso folgt unzweideutig aus Nr. 1 dieser Empfehlung, dass den Mitgliedstaaten empfohlen wird, Grundsätze zu übernehmen, die im Wesentlichen auf die Erreichung dieses Ziels ausgerichtet sind.

31 Sodann wird in Nr. 2 der streitigen Empfehlung ausdrücklich klargestellt, dass das Recht der Mitgliedstaaten auf Regulierung von Glücksspieldienstleistungen von dieser Empfehlung unberührt bleibt, woraus zu schließen ist, dass die Kommission nicht beabsichtigte, diese Dienstleistungen anstelle der Mitgliedstaaten durch den Erlass verbindlicher Rechtsvorschriften zu regulieren. In diesem Sinne ist im Übrigen anzumerken, dass die Kommission in den Erwägungsgründen 5 und 6 der streitigen Empfehlung auf die Rechtsprechung hingewiesen hat, wonach es in Ermangelung einer Harmonisierung auf Unionsebene den Mitgliedstaaten prinzipiell freisteht, die Ziele ihrer Politik zum Glücksspielwesen festzulegen und das im Hinblick auf die Gesundheit der Verbraucher angestrebte Schutzniveau zu bestimmen, wobei der Gerichtshof aber allgemeine Leitlinien zur Auslegung der Grundfreiheiten des Binnenmarkts im Bereich des Glücksspiels erlassen und Grundregeln für die kommerzielle Kommunikation für diese Dienstleistungen aufgestellt hat.

32 Schließlich ist anzufügen, dass die streitige Empfehlung keinen ausdrücklichen Hinweis enthält, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet wären, die von ihr aufgestellten Grundsätze zu erlassen und anzuwenden.

33 Zwar geht es in den Nrn. 51 bis 53 der streitigen Empfehlung um die Anwendung der in dieser Empfehlung enthaltenen Grundsätze durch die Mitgliedstaaten. Denn zum einen betrifft Nr. 51 dieser Empfehlung die Benennung der zuständigen Glücksspiel-Regulierungsbehörden, die die effektive Einhaltung der zur Unterstützung der Grundsätze dieser Empfehlung ergriffenen nationalen Maßnahmen gewährleisten und verfolgen, und zum anderen sehen die Nrn. 52 und 53 dieser Empfehlung vor, dass der Kommission alle Maßnahmen, die auf der Grundlage dieser Empfehlung ergriffen worden sind, mitgeteilt werden, damit sie die Umsetzung dieser Empfehlung bewerten kann, und dass bestimmte Daten gesammelt und ihr übermittelt werden.

34 Doch ist, abgesehen davon, dass die Nrn. 51 bis 53 der streitigen Empfehlung keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten vorsehen, die in diesem Rechtsakt aufgestellten Grundsätze tatsächlich anzuwenden, noch einmal darauf hinzuweisen, dass die Kommission, wie bereits oben in Rn. 31 ausgeführt, in Nr. 2 dieser Empfehlung ausdrücklich klargestellt hat, dass die Empfehlung das Recht der Mitgliedstaaten auf Regulierung dieses Bereichs unberührt lässt. Aus den Nrn. 51 bis 53 der Empfehlung in Verbindung mit dieser Nr. 2 folgt somit nur, dass die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, Regelungen zum Schutz von Verbrauchern im Bereich von Online-Glücksspielen zu erlassen, aber in keiner Weise verpflichtet sind, den von diesem Rechtsakt aufgestellten Grundsätzen zu folgen.

35 Was im Übrigen die Mitteilung der im Rahmen der Anwendung der streitigen Empfehlung getroffenen Maßnahmen und die Übermittlung bestimmter Daten an die Kommission anbelangt, so wird dadurch trotz des Umstands, dass die Nrn. 52 und 53 dieser Empfehlung in einigen Sprachfassungen verbindlich formuliert sind (siehe oben, Rn. 26), keine diesbezügliche Verpflichtung begründet. Diese Auslegung ist nämlich nicht nur aufgrund eines Vergleichs mit den anderen Sprachfassungen der streitigen Empfehlung geboten, sondern auch im Hinblick auf die Absicht der Kommission, wie sie entsprechend den Ausführungen insbesondere oben in den Rn. 30 und 31 in dieser Empfehlung zum Ausdruck kommt.

36 Drittens ist hinzuzufügen, dass die Analyse von Wortlaut und Inhalt der streitigen Empfehlung sowie der von der Kommission verfolgten Absicht durch eine Würdigung des Kontexts, in den sie sich einfügt und wie er von den Parteien dargestellt worden ist, bestätigt wird. So ist deren Schriftsätzen zu entnehmen, dass dieser Empfehlung Diskussionen innerhalb des Rates der Europäischen Union, des Europäischen Parlaments und der Kommission vorangegangen sind. Insbesondere hat die Kommission im Rahmen ihrer Unzulässigkeitseinrede, ohne dass ihr vom Königreich Belgien widersprochen worden ist, einen Auszug aus ihrer Mitteilung vom 23. Oktober 2012 angeführt, wonach es „[i]nsgesamt … derzeit nicht angemessen [erscheint], … Rechtsvorschriften [der Union im Sektor der Online-Glücksspiele] vorzuschlagen“. Zum gleichen Ergebnis kam eine der streitigen Empfehlung beigefügte Folgenabschätzung (im Folgenden: Folgenabschätzung), die in diesem Sinne sowohl vom Königreich Belgien in seiner Klageschrift als auch von der Kommission in ihrer Unzulässigkeitseinrede angeführt worden ist.

37 Daher ist in Anbetracht des Wortlauts, des Inhalts und des Kontexts der streitigen Empfehlung festzustellen, dass diese weder verbindliche Rechtswirkungen erzeugt noch dazu bestimmt ist, dies zu tun, so dass sie nicht als anfechtbare Handlung im Sinne von Art. 263 AEUV eingestuft werden kann.

38 Insoweit ist noch hinzuzufügen, dass die Veröffentlichung der streitigen Empfehlung in der Reihe L und nicht in der Reihe C des Amtsblatts für sich allein nicht das Ergebnis widerlegen kann, wonach diese Empfehlung nicht dazu bestimmt ist, verbindliche Rechtswirkungen zu erzeugen.

39 Zum einen hat der Gerichtshof einen Antrag auf Nichtigerklärung einer in der Reihe L des Amtsblatts veröffentlichten Handlung bereits mit der Begründung als unzulässig zurückgewiesen, dass diese Handlung nicht dazu bestimmt war, Rechtswirkungen zu erzielen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. April 1996, Niederlande/Rat, C-58/94, Slg, EU:C:1996:171, Rn. 27), woraus zu folgern ist, dass der Umstand allein, dass eine Handlung in der Reihe L des Amtsblatts veröffentlicht wird, keine verbindlichen Rechtswirkungen herbeiführen kann, die diese Handlung anfechtbar machen.

40 Zum anderen ist die Erwägung oben in Rn. 38 auch in Anbetracht der ständigen Rechtsprechung zwingend, wonach die Form, in der ein Rechtsakt oder eine Entscheidung erlassen wird, für die Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage grundsätzlich ohne Bedeutung ist. Nach dieser Rechtsprechung ist es für die Qualifizierung der betreffenden Handlung grundsätzlich unerheblich, ob sie bestimmten formalen Anforderungen genügt, ob sie also u. a. vom Handelnden zutreffend bezeichnet wurde, ob sie ihre Rechtsgrundlage angibt oder ob sie unter Verstoß gegen das maßgebliche Recht nicht mitgeteilt wurde, da ein solcher Mangel das Wesen dieser Handlung nicht ändern kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. November 2010, NDSHT/Kommission, C-322/09 P, Slg, EU:C:2010:701, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung). Ob die Veröffentlichung in der Reihe C oder gegebenenfalls in der Reihe L des Amtsblatts erfolgt ist, ist also für sich allein nicht erheblich für die Frage, ob die in Rede stehende Handlung verbindliche Rechtswirkungen erzeugen kann (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 15. Dezember 2005, Infront WM/Kommission, T-33/01, Slg, EU:T:2005:461, Rn. 110).

41 Das oben in Rn. 37 festgestellte Ergebnis wird auch nicht durch die Argumente des Königreichs Belgien in Frage gestellt.

42 Erstens macht das Königreich Belgien geltend, dass eine Empfehlung Rechtswirkungen entfalten könne, soweit sie der nationale Richter aufgrund der Rechtsprechung bei der Entscheidung über die bei ihm anhängigen Rechtsstreitigkeiten berücksichtigen müsse und soweit die nationalen Behörden sie aufgrund der den Mitgliedstaaten obliegenden Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit beachten müssten. Dass die streitige Empfehlung formell nicht verbindlich sei, sei unerheblich angesichts der bedeutsamen rechtlichen Folgen, die sie für Zwecke der Auslegung, durch eine Neuqualifizierung oder die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit nach sich ziehe.

43 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich zwar, dass Empfehlungen, auch wenn sie nicht darauf ausgerichtet sind, bindende Wirkungen zu entfalten, und keine Rechte begründen können, auf die sich die Einzelnen vor einem nationalen Gericht berufen können, dennoch rechtlich nicht völlig wirkungslos sind. Die nationalen Gerichte sind nämlich verpflichtet, die Empfehlungen bei der Entscheidung der bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten zu berücksichtigen, insbesondere dann, wenn sie Aufschluss über die Auslegung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften geben, die zu ihrer Durchführung erlassen wurden, oder wenn sie verbindliche Vorschriften des Unionsrechts ergänzen sollen (Urteile Grimaldi, oben in Rn. 15 angeführt, EU:C:1989:646, Rn. 7, 16 und 18, vom 11. September 2003, Altair Chimica, C-207/01, Slg, EU:C:2003:451, Rn. 41, und vom 18. März 2010, Alassini u. a., C-317/08 bis C-320/08, Slg, EU:C:2010:146, Rn. 40).

44 Jedoch würde die Berücksichtigung der von der oben in Rn. 43 angeführten Rechtsprechung beschriebenen rechtlichen Wirkungen bei der Beurteilung der Anfechtbarkeit einer Empfehlung dazu führen, dass jede Empfehlung eine anfechtbare Handlung darstellen würde.

45 Dieses Ergebnis stände zum einen aber in Widerspruch zu Art. 263 AEUV in seiner Auslegung durch die oben in den Rn. 16 und 17 angeführte Rechtsprechung, wonach bloße Empfehlungen, die keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugen, nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein können. Zum anderen verstieße es aber auch gegen die Rechtsprechung der zufolge für die Feststellung, ob eine Handlung verbindliche Rechtswirkungen erzeugt, ihr Wesen zu untersuchen ist (Urteil Niederlande/Kommission, oben in Rn. 18 angeführt, EU:C:2000:335, Rn. 27).

46 Infolgedessen kann allein aus den von der oben in Rn. 43 angeführten Rechtsprechung beschriebenen rechtlichen Wirkungen nicht abgeleitet werden, dass eine Empfehlung wie die streitige verbindliche Rechtswirkungen erzeugt und daher eine anfechtbare Handlung im Sinne der oben in den Rn. 16 bis 18 wiedergegebenen Rechtsprechung darstellt.

47 Aus den gleichen Gründen kann auch der Umstand, dass der Unionsrichter Empfehlungen zu Zwecken der Auslegung berücksichtigt, entgegen der Ansicht des Königreichs Belgien nicht das Vorbringen stützen, dass Empfehlungen wie die streitige verbindliche Rechtswirkungen erzeugten.

48 Im Übrigen ist zu beachten, dass das Gleiche für jene Rechtswirkungen gilt, die sich nach Auffassung des Königreichs Belgien aus der den Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit obliegende Verpflichtung – ihr Vorliegen unterstellt – ergeben, sich um die in der streitigen Empfehlung aufgestellten Grundsätze zu bemühen.

49 Zweitens macht das Königreich Belgien im Wesentlichen geltend, es müsse möglich sein, die streitige Empfehlung im Hinblick auf die fundamentalen Grundsätze des Unionsrechts einer begrenzten Kontrolle zu unterziehen, da das Fehlen einer solchen Kontrolle dem Grundsatz eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes zuwiderliefe. Die streitige Empfehlung erzeuge nämlich „negative Rechtswirkungen“, da sie den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, das institutionelle Gleichgewicht und die Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen untereinander und zwischen diesen und den Mitgliedstaaten verletze, wie sich aus dem ersten, dem dritten und dem vierten der in der Klageschrift angeführten Klagegründe ergebe. In diesem

Zusammenhang fügt das Königreich Belgien hinzu, dass nach der Rechtsprechung auch die Handlungen, die keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugten und die unter Verstoß gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit erlassen worden seien, gerichtlich nachprüfbar seien.

50 Zunächst ist festzustellen, dass diese Argumentation des Königreichs Belgien, wenn man ihr zustimmte, dazu führen würde, dass die Anfechtbarkeit der Handlung aus ihrer möglichen Rechtswidrigkeit abgeleitet würde.

51 Insoweit ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Schwere eines behaupteten Fehlers des betreffenden Organs oder die Erheblichkeit der Beeinträchtigung, die sich daraus für die Wahrung der Grundrechte ergeben würde, es nicht erlaubt, von der Anwendung der im Vertrag vorgesehenen unverzichtbaren Prozessvoraussetzungen abzuweichen. So erlaubt eine behauptete Verletzung des institutionellen Gleichgewichts es nicht, von den im Vertrag festgelegten Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage abzuweichen (Urteil vom 15. Januar 2003, Philip Morris International/Kommission, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 und T-272/01, Slg, EU:T:2003:6, Rn. 87; vgl. auch entsprechend Beschluss vom 10. Mai 2001, FNAB u. a./Rat, C-345/00 P, Slg, EU:C:2001:270, Rn. 39 bis 42).

52 Selbst wenn die streitige Empfehlung gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung oder die Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit verstieße, könnte dies nicht dazu führen, dass die Zulässigkeitsvoraussetzung des Vorliegens einer anfechtbaren Handlung entfiele.

53 Sodann kann auch dem Argument des Königreichs Belgien nicht gefolgt werden, wonach sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs und insbesondere aus den Urteilen vom 12. Februar 2009, Kommission/Griechenland (C-45/07, Slg, EU:C:2009:81) und vom 20. April 2010, Kommission/Schweden (C-246/07, Slg, EU:C:2010:203) ergebe, dass rechtlich nicht verbindliche Handlungen, die unter Verstoß gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit erlassen worden seien, der gerichtlichen Kontrolle unterzogen werden könnten.

54 Selbst wenn, wie das Königreich Belgien geltend macht, der Gerichtshof in den oben in Rn. 53 erwähnten Urteilen Verhaltensweisen, die keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugen, im Hinblick auf die Beachtung der Pflicht der Mitgliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit geprüft hätte, ist dennoch festzuhalten, dass diese Urteile nicht im Rahmen einer Nichtigkeitsklage im Sinne von Art. 263 AEUV, sondern im Rahmen einer Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EG erlassen wurden, d. h. im Rahmen eines Rechtsbehelfs, der zum Ziel hat, ein unionsrechtswidriges Verhalten eines Mitgliedstaats feststellen und beenden zu lassen (Urteil vom 7. Februar 1979, Frankreich/Kommission, 15/76 und 16/76, Slg, EU:C:1979:29, Rn. 27), und der auf der objektiven Feststellung des Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag oder einem sekundären Rechtsakt beruht (vgl. Urteile vom 14. November 2002, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-140/00, Slg, EU:C:2002:653, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 4. März 2010, Kommission/Italien, C-297/08, Slg, EU:C:2010:115, Rn. 81 und die dort angeführte Rechtsprechung).

55 Da diese beiden Rechtsbehelfe jedoch verschiedene Ziele haben und sich hinsichtlich der ihnen eigenen Zulässigkeitsvoraussetzungen unterscheiden, kann der vom Königreich Belgien geltend gemachte Umstand allein, dass der Gerichtshof eine Handlung oder ein Verhalten, die keine verbindlichen Rechtswirkungen haben, im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens prüfen kann, nicht dazu führen, dass im Rahmen einer Nichtigkeitsklage dasselbe gelten muss.

56 Im Gegenteil steht im Rahmen einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV die Argumentation des Königreichs Belgien, wonach eine nicht verbindliche Handlung im Hinblick auf die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit geprüft werden kann, in Widerspruch zu der oben in den Rn. 16, 17 und 51 angeführten Rechtsprechung.

57 Soweit das Königreich Belgien geltend macht, der Gerichtshof habe in dem Urteil Kommission/Schweden, oben in Rn. 53 angeführt (EU:C:2010:203), eine Vertragsverletzung festgestellt, da das Königreich Schweden einen von einer Arbeitsgruppe des Rates eingenommenen Standpunkt, der keine verbindlichen Rechtswirkungen entfaltet habe, nicht berücksichtigt habe, genügt die Feststellung, dass daraus keineswegs folgt, dass im Rahmen einer nach Art. 263 AEUV erhobenen Nichtigkeitsklage die Rechtmäßigkeit einer Handlung, die keine verbindlichen Rechtswirkungen hat, geprüft werden kann. Ohne dass dazu Stellung genommen werden müsste, ob ein Richter im Rahmen einer Nichtigkeitsklage einen Verstoß gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit wegen Nichtberücksichtigung einer Handlung, die keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugt, feststellen kann, ist nämlich darauf hinzuweisen, dass sich in der vorliegenden Rechtssache eine andere Frage stellt, ob nämlich die streitige Empfehlung verbindliche Rechtswirkungen erzeugt.

58 Schließlich ist zum Verweis auf den Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes, der eine nicht restriktive Auslegung der Voraussetzung bezüglich der verbindlichen Rechtswirkungen erfordere, festzustellen, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zwar mit den Art. 263 AEUV und 277 AEUV auf der einen Seite und Art. 267 AEUV auf der anderen Seite ein vollständiges System von Rechtsbehelfen und Verfahren geschaffen wurde, das die – dem Unionsrichter übertragene – Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe gewährleisten soll (Urteile vom 23. April 1986, Les Verts/Parlament, 294/83, Slg, EU:C:1986:166, Rn. 23, Reynolds Tobacco u. a./Kommission, oben in Rn. 17 angeführt, EU:C:2006:541, Rn. 80, und Beschluss Sepracor Pharmaceuticals [Ireland]/Kommission, oben in Rn. 17 angeführt, EU:C:2012:292, Rn. 53), dass aber die Auslegung der Voraussetzung, dass verbindliche Rechtswirkungen erzeugt werden – auch wenn sie im Licht des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes erfolgen muss –, nicht zum Wegfall dieser Voraussetzung führen kann, ohne dass die den Unionsgerichten durch den Vertrag verliehenen Befugnisse überschritten würden (vgl. in diesem Sinne, Urteil Reynolds Tobacco u. a./Kommission, oben in Rn. 17 angeführt, EU:C:2006:541, Rn. 81, und Beschluss Sepracor Pharmaceuticals [Ireland]/Kommission, oben in Rn. 17 angeführt, EU:C:2012:292, Rn. 54).

59 Die Argumentation des Königreichs Belgien würde aber, wenn man ihr folgte, gerade zu einem Wegfall der Voraussetzung, dass verbindliche Rechtswirkungen erzeugt werden, führen.

60 Drittens macht das Königreich Belgien mit dem zweiten und dem fünften ihrer in der Klageschrift angeführten Klagegründe geltend, die streitige Empfehlung stelle in Wirklichkeit ein Harmonisierungsinstrument und eine verschleierte Richtlinie dar. Insbesondere im Rahmen des zweiten Klagegrundes trägt es unter Verweisung auf die Urteile Grimaldi, oben in Rn. 15 angeführt (EU:C:1989:646), und vom 24. Januar 2013, Stanleybet u. a. (C-186/11 und C-209/11, Slg, EU:C:2013:33), auf die Erwägungsgründe 8 und 14 und die Nr. 52 der streitigen Empfehlung sowie auf Passagen der Folgenabschätzung vor, diese Empfehlung stelle ein Instrument zur Harmonisierung und Liberalisierung des Marktes der Online-Glücksspiele dar, das in Widerspruch zu der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Anwendung von Art. 56 AEUV in diesem Bereich stehe und das die Kommission erlassen habe, ohne hierfür zuständig zu sein. Im Rahmen des fünften Klagegrundes macht das Königreich Belgien im Wesentlichen geltend, die Empfehlung sei in Wirklichkeit ein Rechtsetzungsakt. Es verweist zum einen auf die dieser Empfehlung zugrunde liegende Absicht, wie sie sich aus deren detaillierten Inhalt und der Folgenabschätzung ergebe. Zum anderen trägt es vor, dass die Kommission durch das in den Nrn. 52 bis 54 der streitigen Empfehlung geschaffene Datenkontrollsystem in Wirklichkeit auf eine Harmonisierung hinwirke, um der Politik, wie es eine Richtlinie im Sinne von Art. 288 AEUV täte, den Weg zu weisen.

61 Erstens ist, soweit sich das Königreich Belgien mit seinem Vorbringen im Rahmen des zweiten Klagegrundes, wonach die streitige Empfehlung zu einer rechtswidrigen Harmonisierung und Liberalisierung im Bereich der Online-Glücksspiele führe, auf die Rechtsprechung stützen will, wonach der Richter zur Feststellung, ob eine Handlung anfechtbar ist, zum einen untersucht, ob diese Handlung Rechtswirkungen erzeugen soll, die gegenüber denen neu sind, die sich aus der Anwendung der tragenden Grundsätze des Vertrags ergeben, und dazu ihren Inhalt einer Prüfung unterwirft (vgl. in

diesem Sinne Urteile Frankreich/Kommission, oben in Rn. 18 angeführt, EU:C:1991:424, Rn. 10, Frankreich/Kommission, oben in Rn. 18 angeführt, EU:C:1997:164, Rn. 9, und vom 20. Mai 2010, Deutschland/Kommission, T-258/06, Slg, EU:T:2010:214, Rn. 27) und zum anderen der Frage nachgeht, ob sich diese Handlung auf die Erläuterung dieser Grundsätze beschränkt oder ob sie im Vergleich zu diesen besondere oder neue Verpflichtungen begründet (vgl. in diesem Sinne Urteile Frankreich/Kommission, oben in Rn. 18 angeführt, EU:C:1993:245, Rn. 14, Frankreich/Kommission, oben in Rn. 18 angeführt, EU:C:1997:164, Rn. 13, und Deutschland/Kommission, oben angeführt. EU:T:2010:214, Rn. 28), daran zu erinnern, dass die streitige Empfehlung im Wesentlichen nicht verbindlich formuliert ist und in Anbetracht ihres Wortlauts, ihres Inhalts und ihres Kontexts nicht dazu bestimmt ist, verbindliche Rechtswirkungen zu erzeugen. Dagegen waren in den Rechtssachen, die den Urteilen Frankreich/Kommission, oben in Rn. 18 angeführt (EU:C:1991:424), Frankreich/Kommission, oben in Rn. 18 angeführt (EU:C:1993:245), Frankreich/Kommission, oben in Rn. 18 angeführt (EU:C:1997:164), und Deutschland/Kommission (EU:T:2010:214) zugrunde lagen, die in Rede stehenden Handlungen oder zumindest die streitigen vom Gericht geprüften Passagen verbindlich abgefasst und erlegten den Mitgliedstaaten Verpflichtungen auf.

62 Somit ist es im vorliegenden Fall nicht erforderlich, den Inhalt der Erwägungen und Grundsätze in der streitigen Empfehlung mit den Bestimmungen des Vertrags in ihrer Auslegung durch die Rechtsprechung zu vergleichen, um festzustellen, ob die Empfehlung Grundsätze aufstellt, die sich von denen unterscheiden, die sich aus dem Vertrag und der Rechtsprechung ergeben. Denn selbst wenn dies der Fall wäre, änderte sich nichts daran, dass die in dieser Empfehlung enthaltenen Grundsätze angesichts ihres Wortlauts, Inhalts und Kontexts nicht dazu bestimmt sind, verbindliche Rechtswirkungen zu erzeugen.

63 Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass das Vorbringen des Königreichs Belgien, dass die streitige Empfehlung zu einer rechtswidrigen Harmonisierung und Liberalisierung des Online-Glücksspielmarkts führe, jedenfalls auf ein offensichtlich fehlerhaftes Verständnis dieser Empfehlung zurückzuführen ist.

64 So leitet zum einen das Königreich Belgien aus den Erwägungsgründen 8 und 14 der streitigen Empfehlung zu Unrecht ab, dass diese zum Ziel habe, den Markt der Online-Glücksspiele zu harmonisieren und zu liberalisieren. Zwar weist die Kommission dort darauf hin, dass die Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Vorschriften und politische Maßnahmen eingeführt hätten, dass Maßnahmen auf Unionsebene die Mitgliedstaaten dazu anregten, ein hohes Schutzniveau in ihrem Gebiet zu schaffen, und dass Betreiber von Online-Glücksspielen mit Sitz in der Union, die zunehmend im Besitz von Mehrfachlizenzen in Mitgliedstaaten seien, von einer stärker harmonisierten Vorgehensweise profitieren könnten. Doch bekräftigt die Empfehlung in Nr. 2 ausdrücklich die Regulierungsbefugnis der Mitgliedstaaten in diesem Bereich. Im Übrigen enthält sie weder eine Vorschrift noch einen Grundsatz zur Harmonisierung oder Liberalisierung dieses Marktes. Keine Nummer der Empfehlung verfolgt dieses Ziel. Im Übrigen können die genannten Erwägungsgründe, welchen Inhalt sie auch immer als Gründe, auf denen die Empfehlung beruht, haben mögen, keine Rechtswirkungen erzeugen (vgl. in diesem Sinne entsprechend Beschluss vom 12. Dezember 2007, Vodafone España und Vodafone Group/Kommission, T-109/06, Slg, EU:T:2007:384, Rn. 147 und die dort angeführte Rechtsprechung).

65 Zum anderen ist das Argument, dass die Kommission in Nr. 52 der streitigen Empfehlung „[d]urch die ‚Aufforderung' … an die Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Umsetzung [dieser Empfehlung] zu erlassen, offensichtlich ihre Auslegung der Art. 49 AEUV und 56 AEUV festschreiben will", auf ein fehlerhaftes Verständnis dieser Nr. 52 zurückzuführen. Denn diese enthält keine Verpflichtung zur Umsetzung der aus dieser Empfehlung folgenden Grundsätze, sondern eine an die Mitgliedstaaten gerichtete Aufforderung, alle Maßnahmen, die auf der Grundlage dieser Empfehlung ergriffen worden sind, mitzuteilen. Wie sich oben aus Rn. 34 ergibt, kann aus einer solchen Aufforderung nicht die Verpflichtung abgeleitet werden, sich nach dieser Empfehlung zu richten.

66 Soweit das Königreich Belgien auf Passagen über die Folgenabschätzung Bezug nimmt, ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung für die Feststellung, ob eine Handlung verbindliche Rechtswirkungen erzeugt, auf ihr Wesen abzustellen ist (Urteil Niederlande/Kommission, oben in Rn. 18 angeführt, EU:C:2000:335, Rn. 27), wobei die verbindlichen Rechtswirkungen einer Handlung anhand objektiver Kriterien zu beurteilen sind, wie z. B. des Inhalts dieser Handlung, und dabei gegebenenfalls der Zusammenhang ihres Erlasses sowie die Befugnisse des die Handlung vornehmenden Organs zu berücksichtigen sind (vgl. Urteil Ungarn/Kommission, oben in Rn. 16 angeführt, EU:C:2014:70, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung; siehe auch Rn. 18 oben). Im Hinblick auf diese Rechtsprechung wurde aber oben in Rn. 37 festgestellt, dass die streitige Empfehlung nicht dazu bestimmt ist, verbindliche Rechtswirkungen zu erzeugen.

67 Jedenfalls ist, abgesehen davon, dass die in Nr. 51 der Klageschrift angeführten Passagen über die Folgenabschätzung nur die verwaltungsmäßige Belastung der Betreiber der Online-Glücksspiele aufgrund der nebeneinander bestehenden nationalen Regelungen hervorheben, ohne jedoch in diesem Bereich eine Harmonisierung vorzuschlagen, dieser von beiden Parteien angeführten Einschätzung außerdem auch zu entnehmen, dass eine gesetzgeberische Initiative als nicht realisierbar beurteilt wurde (siehe oben, Rn. 36).

68 Schließlich folgert das Königreich Belgien unter diesen Umständen ebenfalls zu Unrecht aus der oben in Rn. 43 angeführten Rechtsprechung in Verbindung mit dem Urteil Stanleybet u. a., oben in Rn. 60 angeführt (EU:C:2013:33), und den Erwägungsgründen 8 und 14 sowie Nr. 52 der streitigen Empfehlung, dass die Empfehlung einen Harmonisierungseffekt habe. Aus dem Urteil Stanleybet u. a., oben in Rn. 60 angeführt (EU:C:2013:33, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung), ergibt sich, dass der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, dass die Regelung der Glücksspiele zu den Bereichen gehört, in denen beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, und dass es in Ermangelung einer Harmonisierung des betreffenden Gebiets durch die Union Sache der einzelnen Mitgliedstaaten ist, in diesen Bereichen im Einklang mit ihrer eigenen Wertordnung zu beurteilen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der betroffenen Interessen ergeben. Unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen oben in den Rn. 46 und 65 sowie des Umstands, dass die streitige Empfehlung keine Harmonisierung der Dienstleistungen im Bereich der Online-Glücksspiele vorsieht, begrenzt der Erlass dieser Empfehlung entgegen dem Vorbringen des Königreichs Belgien jedoch nicht die jedem Mitgliedstaat offenstehende Möglichkeit, im Einklang mit seiner eigenen Wertordnung zu beurteilen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der betroffenen Interessen ergeben.

69 Das gilt umso mehr, als die streitige Empfehlung, wie oben in den Rn. 31, 34 und 64 bereits festgestellt, gemäß ihrer Nr. 2 das Recht der Mitgliedstaaten auf Regulierung in diesem Bereich unberührt lässt.

70 Zweitens ist zum Vorbringen des Königreichs Belgien, die Kommission habe Vertragsverletzungsverfahren gegen sieben Mitgliedstaaten eingeleitet, um sie zu verpflichten, der streitigen Empfehlung nachzukommen, zum einen festzustellen, dass aus den Akten nicht hervorgeht, dass diese Verfahren tatsächlich zum Ziel haben, die Einhaltung dieser Empfehlung zu gewährleisten, was die Kommission im Übrigen im Rahmen ihrer Unzulässigkeitseinrede in Abrede stellt. Zum anderen wurde die Empfehlung am 14. Juli 2014 erlassen, also nach dem vom Königreich Belgien für die Eröffnung dieser Verfahren angegebenen Zeitpunkt, dem 20. November 2013.

71 Drittens ist, was die im Rahmen des fünften Klagegrundes vorgebrachen Argumente betrifft, wonach die streitige Empfehlung einen Rechtsetzungsakt darstelle, und soweit diese Argumente dahin zu verstehen sind, dass das Königreich Belgien sich auf die oben in Rn. 61 angeführte Rechtsprechung berufen will, zunächst auf die Feststellungen oben in den Rn. 61 und 62 zu verweisen.

72 Sodann ist anzumerken, dass die vom Königreich Belgien angeführte sehr detaillierte Abfassung der Grundsätze in der streitigen Empfehlung nichts an der Feststellung ändert, dass diese Handlung nicht dazu bestimmt ist, verbindliche Rechtswirkungen zu erzeugen. Diese Feststellung hängt nämlich nicht

mit dem Grad der Detailliertheit der mit dieser Handlung aufgestellten Grundsätze zusammen, sondern mit deren Verbindlichkeit. Oben wurde aber bereits festgestellt, dass eine solche im vorliegenden Fall zu verneinen ist.

73 Was im Übrigen das Argument des Königreichs Belgien betrifft, dass die Nrn. 52 bis 54 der streitigen Empfehlung im Wesentlichen zeigten, dass diese Empfehlung eine verschleierte Richtlinie sei, so ergibt sich aus diesen Nummern, dass die Kommission die Mitgliedstaaten auffordert, ihr bestimmte Daten mitzuteilen, damit sie die Umsetzung dieser Empfehlung bewerten kann. Wie bereits oben in den Rn. 33 und 34 ausgeführt, kann der Umstand allein, dass die Kommission die Mitgliedstaaten auffordert, ihr die in Anwendung der Grundsätze der Empfehlung ergriffenen Maßnahmen mitzuteilen und ihr Daten in Bezug auf die Anwendung der in der Empfehlung aufgestellten Grundsätze zu übermitteln, nicht zu einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Anwendung dieser Grundsätze führen.

74 Schließlich ist, soweit das Königreich Belgien in diesem Zusammenhang auf Passagen der Folgenabschätzung und die beiden von der Kommission vor dem Erlass der streitigen Empfehlung übermittelten Entwürfe für eine Empfehlung Bezug nimmt, auf die Erwägungen oben in Rn. 66 zu verweisen.

75 Zudem sind jedenfalls die Argumente bezüglich der Folgenabschätzung unter Hinweis auf die Erwägungen oben in Rn. 67 zurückzuweisen, ohne dass der Inhalt der angeführten Passagen dieser Abschätzung geprüft werden müsste.

76 Des Weiteren führt das Königreich Belgien in seinen Schriftsätzen die Erwägungsgründe der beiden Entwürfe einer Empfehlung an, denen zufolge die Regelungen der Mitgliedstaaten über den Schutz der Verbraucher, der Spieler und der Minderjährigen bei Online-Glücksspielen zersplittert seien, das Ziel der Empfehlung besser durch Maßnahmen auf Unionsebene erreicht werden könne, die Kommission ein Bündel gemeinsamer Grundsätze zur Sicherstellung der Information der Verbraucher in Bezug auf die Online-Glücksspiele vorschlagen wolle und geeignete und wirksame Maßnahmen zur Überwachung und Gewährleistung der Einhaltung der in diesen Entwürfen aufgestellten Grundsätze zu erlassen seien.

77 Aber selbst wenn diese Erwägungsgründe der Entwürfe einer Empfehlung für die Feststellung der von der Kommission mit der streitigen Empfehlung verfolgten Absicht zu berücksichtigen wären, kann die bloße Ankündigung einer Absicht, gemeinsame Grundsätze vorzuschlagen, weil hier auf Unionsebene vorzugehen sei, offensichtlich nicht den Nachweis erbringen, dass die streitige Empfehlung dazu bestimmt ist, verbindliche rechtliche Wirkungen zu erzeugen. Darüber hinaus spricht der Umstand, dass die streitige Empfehlung im Gegensatz zu ihren Entwürfen keinen Hinweis enthält, dass die Einhaltung der von ihr aufgestellten Grundsätze sichergestellt werden muss, mehr dafür, das die Kommission nicht die Absicht hatte, der Empfehlung verbindliche Rechtswirkungen zu verleihen.

78 Nach alledem ist festzustellen, dass keines der vom Königreich Belgien vorgebrachten Argumente das oben in Rn. 37 wiedergegebene Ergebnis widerlegen kann.

79 Außerdem ist die Entscheidung über die Einrede der Unzulässigkeit entgegen dem Vorbringen des Königreichs Belgien nicht dem Endurteil vorzubehalten.

80 Zum einen kann entgegen der Ansicht des Königreichs Belgien der bloße Umstand, dass die Kommission bei der Darstellung des rechtlichen Rahmens der Einrede der Unzulässigkeit auch zur Begründetheit des ersten Klagegrundes Stellung genommen hat, es nicht rechtfertigen, die Entscheidung über diese Einrede dem Endurteil vorzubehalten. Wie aus den vorstehenden Rn. 51 und 52 folgt, könnte nämlich selbst dann, wenn der erste sowie im Übrigen auch der dritte und der vierte Klagegrund Erfolg hätten, dies nicht dazu führen, dass die Zulässigkeitsvoraussetzung des Vorliegens einer anfechtbaren Handlung entfiele.

81 Zum anderen ist zur Auffassung des Königreichs Belgien, es müsse die Begründetheit des zweiten und des fünften Klagegrundes geprüft werden, zunächst anzumerken, dass sich, wie sich aus den vorstehenden Rn. 61 und 62 ergibt, die Umstände der vorliegenden Rechtssache von denen jener Rechtssachen unterscheiden, die zu den oben in Rn. 61 angeführten Urteilen geführt haben, in denen die Zulässigkeit im Stadium der Beurteilung der Begründetheit geprüft wurde.

82 Sodann ist darauf hinzuweisen, dass die oben in Rn. 37 getroffene Feststellung, dass die streitige Empfehlung keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugt, auf einer Prüfung ihres Wortlauts, ihres Inhalts, ihres Kontexts sowie der Absicht ihres Urhebers beruht. Diese Prüfung fällt unter die Prüfung der Zulässigkeit der vorliegenden Klage.

83 Schließlich ist zu bemerken, dass das Gericht in den Rn. 60 bis 77 des vorliegenden Beschlusses zwar einige vom Königreich Belgien im Rahmen seines zweiten und seines fünften Klagegrundes vorgebrachte Argumente geprüft hat, mit denen geltend macht wurde, dass die streitige Empfehlung ein Rechtsetzungsakt zum Zweck der Harmonisierung sei. Diese Argumente sind aber im Wesentlichen mit der Begründung zurückgewiesen worden, dass sich aus dem Wortlaut, dem Inhalt und dem Kontext der Empfehlung klar ergibt, dass diese nicht dazu bestimmt ist, verbindliche Rechtswirkungen zu erzeugen, wie sich insbesondere oben aus den Rn. 61, 62, 66, 71, 73 und 74 ergibt, und nur der Vollständigkeit halber sind die Argumente in materiell-rechtlicher Hinsicht geprüft worden.

84 Jedenfalls ist darauf hingewiesen worden, dass diese Argumente zum Teil auf einem unzutreffenden Verständnis der streitigen Empfehlung beruhen und offensichtlich nicht begründet sind. Somit widerspräche es den Erfordernissen einer geordneten Rechtspflege und der Prozessökonomie, die Entscheidung über die Einrede der Unzulässigkeit dem Endurteil vorzubehalten.

85 Nach alledem ist der Einrede der Unzulässigkeit stattzugeben und die Klage als unzulässig zurückzuweisen.

86 Unter diesen Umständen haben sich die Anträge der Hellenischen Republik und der Portugiesischen Republik auf Zulassung zur Streithilfe zur Unterstützung der Anträge des Königreichs Belgien erledigt (vgl. in diesem Sinne Beschlüsse vom 5. Juli 2001, Conseil national des professions de l'automobile u. a./Kommission, C-341/00 P, Slg, EU:C:2001:387, Rn. 36 und 37, und vom 7. Januar 2015, Freitas/Parlament und Rat, T-185/14, EU:T:2015:14, Rn. 52).

Kosten

87 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich Belgien mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten mit Ausnahme der Kosten im Zusammenhang mit den Anträgen auf Zulassung zur Streithilfe aufzuerlegen.

88 Im Übrigen tragen nach Art. 144 Abs. 10 der Verfahrensordnung das Königreich Belgien, die Hellenische Republik, die Portugiesische Republik und die Kommission jeweils ihre eigenen im Zusammenhang mit den Anträgen auf Zulassung zur Streithilfe entstandenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

beschlossen:

1. Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.

2. Die Anträge der Hellenischen Republik und der Portugiesischen Republik auf Zulassung zur Streithilfe haben sich erledigt.

3. Das Königreich Belgien trägt seine eigenen Kosten sowie die Kosten der Europäischen Kommission.

4. Das Königreich Belgien, die Hellenische Republik, die Portugiesische Republik und die Kommission tragen ihre eigenen durch die Anträge auf Zulassung zur Streithilfe entstandenen Kosten.

Luxemburg, den 27. Oktober 2015

Der Kanzler
E. Coulon

Die Präsidentin
M. E. Martins Ribeiro