

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

13. marts 2007^{*}

I sag C-432/05,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Högsta domstolen (Sverige) ved afgørelse af 24. november 2005, indgået til Domstolen den 5. december 2005, i sagen:

Unibet (London) Ltd,

Unibet (International) Ltd

mod

Justitiekanslern,

^{*} Processprog: svensk.

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (refererende dommer), R. Schintgen, P. Kūris og E. Juhász samt dommerne J. Makarczyk, G. Arestis, U. Löhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh og L. Bay Larsen,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Swedenborg,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. oktober 2006,

efter at der er indgivet indlæg af:

— Unibet (London) Ltd og Unibet (International) Ltd ved advokater H. Bergman og O. Wiklund

— den svenske regering ved K. Wistrand, som befuldmægtiget

- den belgiske regering ved A. Hubert, bistået af advocaten S. Verhulst og P. Vlaemminck

- den tjekkiske regering ved T. Boček, som befuldmægtiget

- den tyske regering ved M. Lumma og A. Dittrich, som befuldmægtigede

- den græske regering ved A. Samoni-Rantou og K. Boskovits, som befuldmægtigede

- den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato F. Sclafani

- den nederlandske regering ved H.G. Sevenster og C. ten Dam, som befuldmægtigede

- den østrigske regering ved H. Dossi, som befuldmægtiget

- den portugisiske regering ved L. Fernandes og J. de Oliveira, som befuldmægtigede
- den finske regering ved E. Bygglin, som befuldmægtiget
- Det Forenede Kongeriges regering ved C. White, derefter ved Z. Bryanston-Cross, som befuldmægtigede, bistået af barrister T. Ward
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. Traversa og K. Simonsson, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. november 2006,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af princippet om effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten.

- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en sag mellem Unibet (London) Ltd og Unibet (International) Ltd (herefter samlet »Unibet«) og Justitiekanslern om anvendelse af den svenske lov om lotteri og hasardspil (lotterilagen, SFS 1994, n°1000, herefter »lotteriloven«).

Retsforskrifter

Processuelle bestemmelser

- 3 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at prøvelsen af foreneligheden mellem nationale bestemmelser i form af love eller administrative bestemmelser og trindhøjere normer er reguleret i kapitel 11, § 14, i den svenske forfatning (regeringsformen). Hvis en domstol finder, at en national bestemmelse ikke er forenelig med en regel af forfatningsmæssig karakter eller med en anden trindhøjere norm, skal denne bestemmelse ikke finde anvendelse. Hvis nævnte bestemmelse hidrører fra Parlamentet eller den svenske regering, skal den dog kun ikke finde anvendelse, hvis uforeneligheden er åbenbar. Sidstnævnte betingelse kræves imidlertid ikke opfyldt, hvis spørgsmålet om forenelighed opstår i forhold til en fællesskabsretsregel.
- 4 Ifølge den forelæggende ret giver svensk lovgivning ikke mulighed for at anlægge selvstændige søgsmål, der har til formål principalt at fastslå uforenelighed mellem en

retsakt vedtaget af Parlamentet eller af regeringen og en trindhøjere norm, idet en sådan prøvelse kun kan ske under en verserende sag i forbindelse med sager, der indbringes for de almindelige domstole eller for forvaltningsdomstolene.

- 5 I henhold til kapitel 13, § 1, i den svenske retsplejelov (rättegångsbalken, herefter »retsplejeloven«), der regulerer sagsbehandlingen ved de almindelige domstole, kan et erstatningssøgsmål anlægges med henblik på at opnå udbetaling af erstatning. Et sådant søgsmål kan give anledning til en eksigibel dom, hvorved sagsøgte tilpligtes at betale erstatning til sagsøgeren.
- 6 Ifølge retsplejelovens samme kapitel, § 2, stk. 1, kan et søgsmål anlægges med henblik på at fastslå, om der foreligger et retsforhold mellem sagsøgte og sagsøger, når et sådant forhold medfører skade for sagsøgeren. Ifølge stk. 2 i samme bestemmelse behandles påstanden, hvis den vedrører eksistensen af nævnte forhold. Et sådant søgsmål kan alene give anledning til en retskonstaterende dom, der i givet fald fastslår, at der består et retsforhold mellem parterne, som forpligtelsen til at udbetale erstatning til sagsøgeren.
- 7 I denne sammenhæng kan den domstol, som har fået forelagt påstanden, under en verserende sag være foranlediget til at undersøge foreneligheden mellem en trindhøjere norm og en anvendelig lovbestemmelse, der i givet fald ikke skal finde anvendelse.

- 8 Anordningen af foreløbige foranstaltninger i borgerlige sager er reguleret i retsplejelovens kapitel 15. Dette kapitels § 3 foreskriver muligheden for at træffe bestemmelse om foreløbige foranstaltninger til fordel for rekvirenten med henblik på at sikre dennes rettigheder. I henhold til denne bestemmelse kan den kompetente domstol, hvis rekvirenten godtgør, at der er en begrundet formodning for, at han har bestemte krav over for en tredjepart, at disse er eller kan gøres til genstand for et søgsmål, og at den pågældende tredjepart ved handling eller undladelse kan skade disse, træffe foranstaltninger i form af forbud eller påbud i givet fald kombineret med økonomiske sanktioner i forhold til nævnte tredjepart.
- 9 Samme kapitel 15's § 7 pålægger rekvirenten, til fordel for hvem de foreløbige foranstaltninger er truffet bl.a. ved anvendelse af nævnte kapitels § 3, at anlægge en sag for den kompetente domstol inden for en måned efter, at disse foranstaltninger er anordnet, således at disse — ifølge den forelæggende ret — alene sikrer en midlertidig beskyttelse af de rettigheder, som rekvirenten gør gældende, ved at sikre overholdelse af rettighederne indtil dommens afsigelse.

Lotteriloven

- 10 I henhold til lotteriloven er lotteriaktiviteter, der afholdes til fordel for almenheden, og i bredere forstand alle spil, hvor muligheden for at vinde beror på held, som tips, lotto, spil på automater og roulette, underlagt en administrativ tilladelse fra de kompetente myndigheder på lokalt eller nationalt plan.
- 11 Afgørelsen om afslag på en ansøgning om tilladelse til at afholde sådanne aktiviteter kan anfægtes ved forvaltningsdomstolene i første instans, og hvis afgørelsen er

truffet af regeringen ved Regeringsrätten (forvaltningsdomstol i højeste instans). Disse domstole kan herved under den verserende sag efterprøve foreneligheden mellem en anvendelig lovbestemmelse og fællesskabsretten, hvilken lovbestemmelse i givet fald ikke må finde anvendelse.

- ¹² Lotterilovens § 38 forbyder med henblik på erhvervsmæssig virksomhed eller på anden måde med vinding for øje fremme af deltagelse i et lotteri, der afholdes i Sverige, hvortil der ikke er givet tilladelse, eller i et lotteri, der afholdes i udlandet.
- ¹³ I henhold til nævnte lovs § 52 kan dette forbud indebære påbud, hvis tilsidesættelse kan udløse administrative bøder. De administrative foranstaltninger, der træffes af de kompetente myndigheder i denne henseende, kan anfægtes ved forvaltningsdomstolene, som kan træffe bestemmelse om at gennemførelsen heraf udsættes og under den verserende sag efterprøve foreneligheden mellem en anvendelig lovbestemmelse og fællesskabsretten, hvilken lovbestemmelse i givet fald ikke må finde anvendelse.
- ¹⁴ Forbuddet mod fremme, der fremgår af lotterilovens § 38, kan være genstand for en ansøgning om fravigelse rettet til regeringen eller den myndighed, der er udpeget hertil. Afgørelsen om afslag på en sådan ansøgning kan — i henhold til den svenske lov om legalitetsprøvelse af administrative afgørelser (lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, SFS 1988, n° 205) — være genstand for et søgsmål ved Regeringsrätten, som under den verserende sag kan efterprøve foreneligheden mellem en anvendelig lovbestemmelse og fællesskabsretten, hvilken lovbestemmelse i givet fald ikke må finde anvendelse.

- 15 I henhold til lotterilovens § 54 kan fremme af deltagelse i et lotteri afholdt i udlandet udløse bødestraf og fængselsstraf på seks måneder, såfremt denne aktivitet særligt retter sig mod deltagere bosat i Sverige.
- 16 I forbindelse med strafforfølgning i den forbindelse indledt af de kompetente myndigheder kan tingsrätten (almindelig domstol, der træffer afgørelse i første instans) under den verserende sag efterprøve foreneligheden mellem en anvendelig lovbestemmelse og fællesskabsretten, hvilken lovbestemmelse i givet fald ikke må finde anvendelse.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 17 Det fremgår af sagens akter, at Unibet i løbet af november 2003 erhvervede reklameplads i flere svenske medier med henblik på at fremme sine tipstjenester over internettet. Ved anvendelse af lotteriloven traef den svenske stat forskellige foranstaltninger som påbud og indledning af strafforfølgning over for de medier, der havde accepteret at give Unibet reklameplads.
- 18 Uden selv at være genstand for de administrative foranstaltninger og strafforfølgning anlagde Unibet sag den 1. december 2003 mod den svenske stat ved tingsrätten med henblik på for det første at få fastslået selskabernes ret efter artikel 49 EF til at

fremme deres spil- og tipstjenester i Sverige uden at blive forhindret af forbuddet i henhold til lotterilovens § 38 (herefter »anerkendelsespåstanden«), for det andet at få erstatning for det tab, som selskaberne havde lidt på grund af dette forbud mod fremme (herefter »erstatningspåstanden«), og for det tredje at nævnte forbud samt de hertil knyttede foranstaltninger og sanktioner blev erklæret uanvendelige (herefter »den første begæring om foreløbige foranstaltninger«).

¹⁹ Anerkendelsespåstanden blev afvist af tingsrätten ved afgørelse af 2. juli 2004. Tingsrätten var af den opfattelse, at de argumenter, der var fremført til støtte for denne påstand ikke beroede på et konkret retsforhold mellem Unibet og den svenske stat, og at nævnte påstand indebar en abstrakt normprøvelse, hvorfor en sådan sag efter svensk ret måtte afvises. Tingsrätten traf hverken afgørelse om erstatningspåstanden eller begæringen om foreløbige foranstaltninger.

²⁰ Under Unibets appel blev såvel anerkendelsespåstanden som den første begæring om foreløbige foranstaltninger ligeledes afvist ved dom afsagt af hovrätten (appellinstans) den 8. oktober 2004. Hovrätten var af den opfattelse, at anerkendelsespåstanden udgjorde et anerkendelsessøgsmål, som efter svensk ret måtte afvises, og at det ikke fulgte af Domstolens retspraksis, at princippet om retsbeskyttelse indebar krav om, at der skulle være mulighed for en abstrakt normprøvelse, når et sådant søgsmål ikke var foreskrevet i national ret. Nævnte ret fandt bl.a., at spørgsmålet om foreneligheden mellem forbuddet mod fremme, som fremgår af lotterilovens § 38, og fællesskabsretten ville blive behandlet i forbindelse med tingsrättens undersøgelse af erstatningspåstanden.

²¹ Hovrätten var endvidere af den opfattelse, at hvis Unibet udøvede de rettigheder, som selskaberne påberåbte sig, og iværksatte fremme af deres tjenester i Sverige,

ville den domstol, som blev forelagt sagen, kunne undersøge foreneligheden mellem nævnte forbud og fællesskabsretten under et søgsmål til prøvelse af de administrative foranstaltninger eller en straffesag.

- 22 Hovrätten fastslog derfor, at Unibets anerkendelsespåstand ikke kunne fremmes til realitetsbehandling på grundlag af fællesskabsretten, og at den første begæring om foreløbige foranstaltninger var blevet uden genstand.
- 23 I forbindelse med en første appel ved Högsta domstolen (højeste instans) af hovrättens dom af 8. oktober 2004 nedlagde Unibet påstand om, at selskabernes anerkendelsespåstand og deres første begæring om foreløbige foranstaltninger skulle antages til realitetsbehandling i henhold til såvel svensk ret som fællesskabsret.
- 24 Kort tid efter hovrättens dom af 8. oktober 2004, hvorved anerkendelsespåstanden og den første begæring om foreløbige foranstaltninger blev afvist, indgav Unibet en ny begæring for tingsrätten om foreløbige foranstaltninger med henblik på umiddelbart at tillade — uafhængigt af forbuddet mod fremme i lotterilovens § 38 — selskaberne at fremme deres tjenester indtil afgørelsen af hovedsagen om erstatningspåstanden og at reducere deres tab forbundet med dette forbud (herefter »den anden begæring om foreløbige foranstaltninger«). Unibet gjorde gældende, at denne begæring var direkte forbundet med tilsidesættelsen af de rettigheder, som selskabet har i henhold til fællesskabsretten, og erstatningspåstanden, idet formålet hermed var at bringe det tab, som fulgte af en sådan tilsidesættelse, til ophør.

- 25 Ved dom af 12. november 2004 afviste tingsrätten denne begæring under henvisning til, at det ikke under sagens behandling var påvist, at lotterilovens § 38 var uforenelig med fællesskabsretten, og at Unibet heller ikke havde godtgjort, at der forelå vægtig tvivl om foreneligheden mellem forbuddet i denne bestemmelse og fællesskabsretten. Unibets appel af denne dom blev ligeledes afvist ved hovrättens dom af 26. januar 2005.
- 26 I forbindelse med endnu en appel for Högsta domstolen nedlagde Unibet påstand om ophævelse af hovrättens dom og om, at der skulle træffes foreløbige foranstaltninger i overensstemmelse med begæringen i første instans.
- 27 Vedrørende den første appel understregede den forelæggende ret, at et selvstændigt søgsmål ifølge svensk ret ikke kunne anlægges med henblik på principalt at få anerkendt uforeneligheden mellem en national bestemmelse og en trindhøjere norm. Den forelæggende ret ytrede i denne forbindelse tvivl om de fællesskabsretlige krav vedrørende princippet om retsbeskyttelse og bemærkede, at Unibet kunne få undersøgt foreneligheden mellem lotteriloven og fællesskabsretten, hvis selskaberne tilsidesatte bestemmelserne i denne lov og blev retsforfulgt, eller under en erstatningssag eller i tilfælde af en legalitetsprøvelse af de administrative beslutninger, hvorved en ansøgning om tilladelse eller fravigelse, der blev indgivet i henhold til nævnte lov, i givet fald afvises.
- 28 Ifølge den forelæggende ret rejser den første begæring om foreløbige foranstaltninger, der blev indgivet for domstolen i hovedsagen i forbindelse med denne appel,

tilsvarende spørgsmål, idet en sådan begæring efter svensk ret ikke kan antages til realitetsbehandling, hvis den principale begæring må afvises.

29 Vedrørende den anden appel om den anden begæring om foreløbige foranstaltninger finder den forelæggende ret, at denne rejser fællesskabsretlige spørgsmål, idet Unibet har gjort gældende, at nævnte begæring er baseret på rettigheder, som selskaberne besidder i henhold til fællesskabsretten. Disse spørgsmål vedrører i det væsentlige de kriterier, der finder anvendelse på anordningen af sådanne foranstaltninger i forbindelse med hovedsagen.

30 Högsta domstolen har under disse omstændigheder fastslået, at afgørelsen af tvisten i hovedsagen beror på en fortolkning af fællesskabsretten, hvorfor den har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal fællesskabsrettens krav om, at nationale procesregler skal sikre en effektiv beskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten, fortolkes således, at et anerkendelsessøgsmål, hvorunder der er nedlagt påstand om, at visse materielle nationale bestemmelser er i strid med artikel 49 EF, skal antages til realitetsbehandling i det tilfælde, hvor de materielle bestemmelsers forenelighed med nævnte artikel ellers kun ville kunne blive prøvet under en verserende sag, f.eks. under en erstatningssag, en sag om tilsidesættelse af den nationale materielle bestemmelse eller et legalitetsspørgsmål?

2) Indebærer fællesskabsrettens krav om en effektiv retsbeskyttelse, at den nationale retsorden skal give mulighed for foreløbig beskyttelse, hvorved

ationale bestemmelser, som hindrer udøvelsen af en påstået rettighed i medfør af fællesskabsretten, skal kunne tilsidesættes i forhold til en borger, for at denne skal kunne udøve denne rettighed, indtil spørgsmålet om rettighedens eksistens er endeligt afgjort af en national domstol?

- 3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende:

Følger det af fællesskabsretten, at en national domstol i sager om nationale bestemmelser forenelighed med fællesskabsretten, i forbindelse med den materielle prøvelse af en påstand om foreløbig beskyttelse af fællesskabsretlige rettigheder, skal anvende nationale bestemmelser om vilkårene for foreløbige forholdsregler, eller skal den nationale domstol i en sådan situation lægge fællesskabsretlige kriterier for foreløbig beskyttelse til grund?

- 4) Såfremt det tredje spørgsmål besvares med, at fællesskabsretlige kriterier skal lægges til grund, hvilke kriterier er der da tale om?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

- ³¹ Den belgiske regerings argumentation, hvorefter den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse må afvises, idet der ikke er tale om en reel tvist, der verserer for den forelæggende ret, må lades ude af betragtning.

- 32 Som generaladvokaten har anført i punkt 23 i forslaget til afgørelse, er der en reel tvist, der verserer for den forelæggende ret, i den forstand, at Unibet har anlagt sag ved de svenske domstole for at få anerkendt, at lotterilovens § 38 er uforenelig med artikel 49 EF, og dette med henblik på at få tilladelse til at fremme deres tjenester i Sverige samt få tilkendt erstatning for det tab, som selskaberne påstår at have lidt på grund af forbuddet i nævnte § 38.
- 33 Spørgsmålet om, hvorvidt Unibets søgsmål kan antages til realitetsbehandling ved de svenske domstole, hvilket er genstanden for det første spørgsmål stillet af den forelæggende ret, er uden betydning for vurderingen af formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse.
- 34 Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse kan derfor antages til realitetsbehandling.
- 35 Som følge heraf skal de af den forelæggende ret stillede spørgsmål besvares henset til de oplysninger, denne har givet for så vidt angår de svenske retsregler, således som de fremgår af præmis 3-16 i denne dom.

Det første spørgsmål

- 36 Med sit første spørgsmål spørger den forelæggende ret i det væsentlige om, hvorvidt princippet om effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten skal fortolkes således, at det indebærer krav om, at der i en

medlemsstats retsorden skal være mulighed for at anlægge et selvstændigt søgsmål, der har til formål principalt at undersøge foreneligheden mellem nationale bestemmelser og artikel 49 EF, når andre retsmidler under en verserende sag giver mulighed for at vurdere en sådan forenelighed.

- ³⁷ Det bemærkes indledningsvis, at princippet om effektiv retsbeskyttelse i henhold til fast retspraksis er et almindeligt fællesskabsretligt princip, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, som er fastslået i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18 og 19, af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, præmis 14, af 27.11.2001, sag C-424/99, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 9285, præmis 45, af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677, præmis 39, og af 19.6.2003, sag C-467/01, Eribrand, Sml. I, s. 6471, præmis 61), og som endvidere er blevet bekræftet ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, proklameret i Nice den 7. december 2000 (EFT 2000 C 364, s. 1).

- ³⁸ Det tilkommer i denne henseende medlemsstaternes domstole, i medfør af det i traktatens artikel 10 EF angivne princip om samarbejde, at sikre retsbeskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten (jf. i denne retning domme af 16.12.1976, sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, præmis 5, og sag 45/76, Comet, Sml. s. 2043, præmis 12, dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629, præmis 21 og 22, af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 2433, præmis 19, og af 14.12.1995, sag C-312/93, Peterbroeck, Sml. I, s. 4599, præmis 12).

- ³⁹ Det bemærkes endvidere, at da der ikke findes fællesskabsretlige bestemmelser på området, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege

de kompetente domstole og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsretten medfører for borgerne (jf. bl.a. Rewe-dommen, præmis 5, Comet-dommen, præmis 13, Peterbroeck-dommen, præmis 12, dom af 20.9.2001, sag C-453/99, Courage og Crehan, Sml. I, s. 6297, præmis 29, og af 11.9.2003, sag C-13/01, Safalero, Sml. I, s. 8679, præmis 49).

- 40 Selv om EF-traktaten således har indført et antal muligheder for direkte søgsmål, som private i påkommende tilfælde kan rejse for Domstolen, har det ikke været meningen at skabe andre søgsmålsmuligheder ved de nationale domstole med henblik på gennemførelsen af fællesskabsretten end dem, som findes i national ret (dom af 7.7.1981, sag 158/80, Rewe, Sml. s. 1805, præmis 44).
- 41 Det ville kun forholde sig anderledes, hvis det fulgte af den omhandlede nationale retsordens opbygning, at der ikke forelå et retsmiddel, der gav mulighed for under en verserende sag at sikre, at borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten overholdes (jf. i denne retning dommen af 16.12.1976, Rewe, præmis 5, Comet-dommen, præmis 16, og dommen i sagen Factortame m.fl., præmis 19-23).
- 42 Skønt det i princippet således skal bestemmes efter national ret, hvilke borgere der har søgsmålskompetence og retlig interesse, kræver fællesskabsretten ikke desto mindre, at den nationale lovgivning ikke gør indgreb i retten til en effektiv domstolsbeskyttelse (jf. bl.a. dom af 11.7.1991, forenede sager C-87/90 — C-89/90, Verholen m.fl., Sml. I, s. 3757, præmis 24, og Safalero-dommen, præmis 50). Det påhviler således medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer overholdelse af denne rettighed (dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, præmis 41).

43 I denne henseende må processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsretten medfører for borgerne, ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. bl.a. dommen af 16.12.1976, Rewe, præmis 5, Comet-dommen, præmis 13-16, Peterbroeck-dommen, præmis 12, Courage og Crehan-dommen, præmis 29, Eribrand-dommen, præmis 62, og Safalero-dommen, præmis 49).

44 Endvidere tilkommer det de nationale retsinstanser at fortolke de processuelle regler, der finder anvendelse på de søgsmål, som er forelagt dem, som kravet om et konkret retsforhold mellem sagsøgeren og staten, således at de i videst muligt omfang anvendes på en måde, der bidrager til opfyldelsen af formålet, der, som nævnt i præmis 37 i denne dom, er at sikre en effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten.

45 Det er i lyset af disse betragtninger, at det første spørgsmål stillet af den forelæggende ret skal besvares.

46 Ifølge den forelæggende ret indeholder svensk ret ingen mulighed for at anlægge et selvstændigt søgsmål med det formål principalt at anfægte foreneligheden mellem nationale bestemmelser og trindhøjere normer.

- 47 I denne henseende bemærkes, at det følger af den i nærværende doms præmis 40 nævnte retspraksis, og som samtlige regeringer, der har afgivet indlæg for Domstolen, og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har gjort gældende, at princippet om effektiv retsbeskyttelse ikke som sådan medfører krav om, at der skal være mulighed for at anlægge et selvstændigt søgsmål med det formål principalt at anfægte foreneligheden mellem nationale bestemmelser og fællesskabsregler, såfremt principperne om ækvivalens og effektivitet overholdes i den nationale retspleje.
- 48 Indledningsvis fremgår det af forelæggelsesafgåelsen, at svensk ret ikke giver mulighed for at anlægge et sådant selvstændigt søgsmål, uanset om den trindhøjere norm, der skal overholdes, er national eller fællesskabsretlig.
- 49 Vedrørende disse to typer af normer er der i svensk ret dog mulighed for at borgerne under en verserende sag kan få behandlet spørgsmålet om forenelighed i forbindelse med søgsmål indbragt for de almindelige domstole eller for forvaltningsdomstolene.
- 50 Det fremgår endvidere af forelæggelsesafgåelsen, at den domstol, der behandler dette spørgsmål, skal undlade at anvende den anfægtede bestemmelse, hvis den vurderer, at den er uforenelig med en trindhøjere norm, uanset om der er tale om en national eller en fællesskabsretlig norm.
- 51 I forbindelse med denne undersøgelse er det kun i tilfælde af åbenbar uforenelighed mellem en bestemmelse, der hidrører fra Parlamentet eller den svenske regering, og

en trindhøjere norm, at en sådan bestemmelse ikke må finde anvendelse. Som anført i præmis 3 i denne dom kræves denne betingelse ikke opfyldt, når den omhandlede trindhøjere norm er en fællesskabsretlig norm.

52 Som samtlige de regeringer, der har afgivet indlæg for Domstolen, og som Kommissionen har anført, må det derfor konstateres, at de processuelle regler for sagsanlæg, der er indført ved svensk ret for at sikre beskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten, ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for sagsanlæg med det formål at sikre beskyttelsen af borgernes rettigheder på grundlag af nationale bestemmelser.

53 Dernæst skal det undersøges, om de mellemkommende retsmidler, som er fastsat i svensk ret, med henblik på at anfægte foreneligheden mellem en national bestemmelse og fællesskabsretten ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden.

54 I denne henseende skal hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende fællesskabsretten, bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, herunder dens forløb og dens særlige kendetegn, for de forskellige nationale retsinstanser (Peterbroeck-dommen, præmis 14).

- 55 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at svensk ret ikke udelukker muligheden for et retssubjekt som Unibet for at anfægte foreneligheden mellem en national lovgivning som lotteriloven og fællesskabsretten, men at der derimod foreligger forskellige mellemkommende retsmidler med henblik herpå.
- 56 For det første har den forelæggende ret således anført, at Unibet har mulighed for at få undersøgt foreneligheden mellem lotteriloven og fællesskabsretten i forbindelse med et erstatningssøgsmål for en almindelig domstol.
- 57 Desuden fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at Unibet har indbragt et sådant søgsmål, og at dette er antaget til realitetsbehandling.
- 58 Følgelig udgør nævnte søgsmål et retsmiddel, der — forudsat at undersøgelsen af foreneligheden mellem lotteriloven og fællesskabsretten finder sted i forbindelse med vurderingen af erstatningssøgsmålet — giver Unibet mulighed for at sikre den effektive beskyttelse af selskabernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten.
- 59 I denne henseende tilkommer det den forelæggende ret at sikre, at undersøgelsen af foreneligheden mellem nævnte lov og fællesskabsretten finder sted uafhængigt af vurderingen af hovedsagen, der vedrører betingelserne om skade og årsagssammenhæng i forbindelse med erstatningssøgsmålet.

60 Derudover har den forelæggende ret tilføjet, at hvis Unibet anmodede den svenske regering om at fravige forbuddet mod fremme af selskabernes tjenester i Sverige, ville et eventuelt afslag herpå kunne blive genstand for en legalitetsprøvelse fra Regeringsrättens side, hvorunder Unibet kunne gøre uforeneligheden mellem lotterilovens bestemmelser og fællesskabsretten gældende. I givet fald ville den kompetente domstol være forpligtet til ikke at anvende de bestemmelser i denne lov, som er uforenelige med fællesskabsretten.

61 Hertil bemærkes, at en sådan legalitetsprøvelse, der giver Unibet mulighed for at få en retsafgørelse, der konstaterer uforeneligheden mellem nævnte bestemmelser og fællesskabsretten, udgør et retsmiddel, som sikrer selskaberne en effektiv retsbeskyttelse af deres rettigheder i henhold til fællesskabsretten (jf. i denne retning dommen i sagen Heylens m.fl., præmis 14, og dom af 7.5.1991, sag C-340/89, Vlassopoulou, Sml. I, s. 2357, præmis 22).

62 Endvidere præciserer den forelæggende ret, at hvis Unibet skulle tilsidesætte lotterilovens bestemmelser og derved blive genstand for administrative foranstaltninger eller strafforfølgning fra de kompetente nationale myndigheders side, ville selskaberne have mulighed for under en sag anlagt ved en forvaltningsdomstol eller en almindelig domstol at anfægte foreneligheden mellem nævnte bestemmelser og fællesskabsretten. I givet fald ville den kompetente domstol være forpligtet til ikke at anvende de bestemmelser i denne lov, som er uforenelige med fællesskabsretten.

63 Foruden de retsmidler, som er nævnt i præmis 56 og 60 i denne dom, har Unibet mulighed for under en sag anlagt mod forvaltningen eller en straffesag at påberåbe

sig uforeneligheden mellem fællesskabsretten og de foranstaltninger, der træffes eller kræves over for selskaberne, fordi fremme af deres tjenester i Sverige ikke var tilladt af de kompetente nationale myndigheder.

64 Under alle omstændigheder følger det af præmis 56-61 i denne dom, at det må antages, at Unibet råder over retsmidler, der sikrer selskaberne en effektiv retsbeskyttelse af deres rettigheder i henhold til fællesskabsretten. Hvis selskaberne derimod, således som det er nævnt i præmis 62 i denne dom, var tvunget til at udsætte sig for administrative procedurer eller straffesager mod det og for de heraf følgende sanktioner, som det eneste retsmiddel til at anfægte foreneligheden mellem de omhandlede nationale regler og fællesskabsretten, ville dette ikke være tilstrækkeligt for at sikre selskaberne en sådan effektiv retsbeskyttelse.

65 Følgelig skal det første spørgsmål besvares med, at princippet om effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten skal fortolkes således, at det ikke medfører krav om, at der i medlemsstatens retsorden skal være mulighed for at anlægge et selvstændigt søgsmål med det formål principalt at undersøge foreneligheden mellem de nationale bestemmelser og artikel 49 EF, når andre effektive retsmidler, der ikke er mindre gunstige end dem, som gælder for tilsvarende nationale søgsmål, giver mulighed for under en verserende sag at vurdere en sådan forenelighed, hvilket det tilkommer den nationale domstol at efterprøve.

Det andet spørgsmål

66 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om princippet om effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til

fællesskabsretten indebærer krav om, at der i en medlemsstats retsorden skal være mulighed for, at der anordnes foreløbige foranstaltninger med henblik på at udsætte anvendelsen af nationale bestemmelser, indtil den kompetente domstol har truffet afgørelse om foreneligheden mellem disse og fællesskabsretten.

⁶⁷ Det bemærkes indledningsvis, at en national domstol, der har fået forelagt en tvist, som skal afgøres efter fællesskabsretten, skal kunne træffe foreløbige forholdsregler med henblik på at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes om eksistensen af de rettigheder, der gøres krav på efter fællesskabsretten (dommen i sagen *Factortame m.fl.*, præmis 21, og dom af 11.1.2001, sag C-226/99, *Siples*, Sml. I, s. 277, præmis 19).

⁶⁸ I den nationale lovgivning, som den fremgår af forelæggelsesafgørelsen, kan begæringer om sådanne foranstaltninger kun fremsættes med henblik på at sikre en midlertidig beskyttelse af de rettigheder, som sagsøgeren gør gældende vedrørende realiteten, således som det fremgår af præmis 9 i denne dom.

⁶⁹ I den verserende hovedsag er det ubestridt, at Unibet har fremsat to begæringer om foreløbige foranstaltninger, den første i forbindelse med en anerkendelsespåstand og den anden i forbindelse med en erstatningspåstand.

- 70 For så vidt angår den første af disse to begæringer om foreløbige foranstaltninger fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at anerkendelsespåstanden blev afvist i henhold til national ret i første instans og i appelsagen. Den forelæggende ret rejser imidlertid — samtidig med at denne fortolkning af national ret bekræftes — spørgsmål om de fællesskabsretlige krav i denne henseende, hvilket har ført til det første præjudicielle spørgsmål (jf. præmis 36-65 i denne dom).
- 71 Det fremgår imidlertid af besvarelsen af det første spørgsmål, at princippet om effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten ikke indebærer krav om, at der i en medlemsstats retsorden skal være mulighed for at anlægge et selvstændigt søgsmål med det formål principalt at undersøge foreneligheden mellem de nationale bestemmelser og fællesskabsretten, når andre retsmidler under en verserende sag giver mulighed for at vurdere en sådan forenelighed, hvilket det tilkommer den nationale domstol at efterprøve.
- 72 Når det er usikkert, om et søgsmål, der har til formål at sikre, at borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten overholdes, kan antages til realitetsbehandling efter national ret anvendt i overensstemmelse med de fællesskabsretlige krav, kræves det imidlertid i medfør af princippet om effektiv retsbeskyttelse, at den nationale ret på dette tidspunkt kan anordne de nødvendige foreløbige foranstaltninger for at sikre, at disse rettigheder overholdes.
- 73 Princippet om effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten indebærer imidlertid ikke krav om, at der i en medlemsstats retsorden skal være mulighed for, at de foreløbige foranstaltninger anordnes af den

kompetente nationale domstol i forbindelse med en begæring, der ifølge denne medlemsstats ret ikke kan antages til realitetsbehandling, såfremt fællesskabsretten, fortolket i overensstemmelse med nærværende doms præmis 71, ikke er til hinder for denne afvisning.

74 For så vidt angår begæringen om foreløbige foranstaltninger, der blev fremsat i forbindelse med erstatningspåstanden, fremgår det af forelæggelsesafgørelsen og af andre sagsakter, at denne sidstnævnte begæring kunne antages til realitetsbehandling.

75 Som generaladvokaten har anført i punkt 74 i forslaget til afgørelse, og som det er bemærket i præmis 67 i denne dom, bør den nationale domstol, der har fået forelagt en tvist, som skal afgøres efter fællesskabsretten, kunne træffe foreløbige forholdsregler med henblik på at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes om eksistensen af de rettigheder, som der gøres krav på i henhold til fællesskabsretten.

76 Følgelig bør den kompetente nationale domstol, når den i forbindelse med en erstatningspåstand undersøger foreneligheden mellem lotteriloven og fællesskabsretten, kunne træffe de begærede foreløbige forholdsregler, såfremt anordningen af sådanne foranstaltninger er nødvendig, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve, for at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes, for så vidt angår eksistensen af de påberåbte rettigheder i henhold til fællesskabsretten.

77 Det følger heraf, at det andet spørgsmål skal besvares med, at princippet om effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten skal fortolkes

således, at det indebærer krav om, at der i en medlemsstats retsorden kan anordnes foreløbige foranstaltninger, indtil den kompetente domstol har truffet afgørelse om foreneligheden mellem de nationale bestemmelser og fællesskabsretten, når anordningen heraf er nødvendig for at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes, for så vidt angår eksistensen af sådanne rettigheder.

Det tredje spørgsmål

- 78 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om anordningen af foreløbige foranstaltninger — henset til princippet om effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten og i tilfælde af tvivl om foreneligheden mellem nationale bestemmelser og fællesskabsretten — med henblik på udsættelse af anvendelsen af nævnte bestemmelser, indtil den kompetente domstol har truffet afgørelse om foreneligheden mellem disse og fællesskabsretten, er reguleret af kriterier fastsat i de nationale bestemmelser, der finder anvendelse ved den kompetente domstol, eller af fællesskabskriterier.

- 79 I denne henseende fremgår det klart af fast retspraksis, at der i alle medlemsstater skal gælde ensartede og analoge betingelser for at udsætte gennemførelsen af en national bestemmelse, der har hjemmel i en fællesskabsregel i en verserende sag for en national domstol, selv om denne behandles efter national procesret, og at disse betingelser er de samme som i sager om foreløbige forholdsregler for Domstolen (dom af 21.2.1991, forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest, Sml. I, s. 415, præmis 26 og 27, af 9.11.1995, sag

C-465/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft, Sml. I, s. 3761, præmis 39, og af 6.12.2005, forenede sager C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04, ABNA m.fl., Sml. I, s. 10423, præmis 104). Hovedsagen er imidlertid forskellig fra nævnte domme, idet formålet med Unibets begæring om foreløbige foranstaltninger ikke er at udsætte virkningerne af en national bestemmelse vedtaget i henhold til en fællesskabsregel, hvis lovlighed anfægtes, men virkningerne af en national bestemmelse, hvis overensstemmelse med fællesskabsretten anfægtes.

80 I mangel af fællesskabsregler på området tilkommer det derfor hver medlemsstat i sin interne retsorden at regulere betingelserne for at anordne foreløbige foranstaltninger, der har til formål at sikre beskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten.

81 Følgelig er anordningen af foreløbige foranstaltninger med henblik på at udsætte anvendelsen af nationale bestemmelser, indtil den kompetente domstol har truffet afgørelse om foreneligheden mellem disse og fællesskabsretten, reguleret af kriterier fastsat i de nationale bestemmelser, der finder anvendelse ved denne domstol.

82 Disse kriterier må imidlertid ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende begæringer på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet).

- 83 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at princippet om effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten skal fortolkes således, at i tilfælde af tvivl om foreneligheden mellem nationale bestemmelser og fællesskabsretten er en eventuel anordning af foreløbige foranstaltninger med henblik på at udsætte anvendelsen af de nævnte bestemmelser, indtil den kompetente domstol har truffet afgørelse om foreneligheden mellem disse og fællesskabsretten, reguleret af kriterier fastsat i den nationale ret, som finder anvendelse ved nævnte domstol, såfremt disse kriterier ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret og ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve den midlertidige retsbeskyttelse af sådanne rettigheder.

Det fjerde spørgsmål

- 84 Når henses til besvarelsen af det tredje spørgsmål, er det ufornuddent at besvare det fjerde spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 85 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) Princippet om effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten skal fortolkes således, at det ikke indebærer krav om, at der i medlemsstatens retsorden skal være mulighed for at anlægge et selvstændigt søgsmål med det formål principalt at undersøge foreneligheden mellem de nationale bestemmelser og artikel 49 EF, når andre effektive retsmidler, der ikke er mindre gunstige end dem, som gælder for tilsvarende nationale søgsmål, giver mulighed for under en verserende sag at vurdere en sådan forenelighed, hvilket det tilkommer den nationale domstol at efterprøve.
- 2) Princippet om effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten skal fortolkes således, at det indebærer krav om, at der i en medlemsstats retsorden kan anordnes foreløbige foranstaltninger, indtil den kompetente domstol har truffet afgørelse om foreneligheden mellem de nationale bestemmelser og fællesskabsretten, når anordningen heraf er nødvendig for at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes, for så vidt angår eksistensen af sådanne rettigheder.
- 3) Princippet om effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten skal fortolkes således, at i tilfælde af tvivl om foreneligheden mellem nationale bestemmelser og fællesskabsretten er en eventuel anordning af foreløbige foranstaltninger med henblik på at udsætte anvendelsen af de nævnte bestemmelser, indtil den kompetente domstol har truffet afgørelse om foreneligheden mellem disse og fællesskabsretten, reguleret af kriterier fastsat i den nationale ret, som finder anvendelse ved nævnte domstol, såfremt disse kriterier ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret og ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve den midlertidige retsbeskyttelse af sådanne rettigheder.

Underskrifter