

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

13 maart 2007^{*}

In zaak C-432/05,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Högsta domstol (Zweden) bij beslissing van 24 november 2005, ingekomen bij het Hof op 5 december 2005, in de procedure

Unibet (London) Ltd,

Unibet (International) Ltd

tegen

Justitiekanslern,

^{*} Procestaal: Zweeds.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (rapporteur), R. Schintgen, P. Kūris en E. Juhász, kamerpresidenten, J. Makarczyk, G. Arestis, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh en L. Bay Larsen, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,
griffier: J. Swedenborg, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 oktober 2006,

gelet op de opmerkingen van:

— Unibet (London) Ltd en Unibet (International) Ltd, vertegenwoordigd door H. Bergman en O. Wiklund, advokater,

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door K. Wistrand als gemachtigde,

- de Belgische regering, vertegenwoordigd door A. Hubert, bijgestaan door S. Verhulst en P. Vlaemminck, advocaten,

- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door T. Boček als gemachtigde,

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en A. Dittrich als gemachtigden,

- de Griekse regering, vertegenwoordigd door A. Samoni-Rantou en K. Boskovits als gemachtigden,

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door F. Sciafani, avvocato dello Stato,

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster en C. ten Dam als gemachtigden,

- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door H. Dossi als gemachtigde,

- de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes en J. de Oliveira als gemachtigden,
- de Finse regering, vertegenwoordigd door E. Bygglin als gemachtigde,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door C. White, vervolgens door Z. Bryanston-Cross als gemachtigden, bijgestaan door T. Ward, barrister,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa en K. Simonsson als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 november 2006,

het navolgende

Arrest

- ¹ Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van door het gemeenschapsrecht aan de justitiabelen verleende rechten.

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Unibet (London) Ltd en Unibet (International) Ltd (hierna gezamenlijk: „Unibet”) en Justitiekanslern over de toepassing van de Zweedse loterijwet (lotterilag, SFS 1994, nr. 1000; hierna: „loterijwet”).

Toepasselijke nationale bepalingen

Procesregels

- 3 Blijkens de verwijzingsbeslissing wordt de toetsing of een nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling in overeenstemming is met rechtsregels van hogere rang, geregeld in hoofdstuk 11, artikel 14, van de Zweedse grondwet (regeringsform). Wanneer een nationale rechterlijke instantie van oordeel is dat een nationale bepaling in strijd is met een grondwettelijke bepaling of een andere hogere rechtsregel, dient deze bepaling buiten toepassing te blijven. Wanneer deze bepaling echter is uitgevaardigd door het Parlement of de Zweedse regering, mag zij slechts buiten toepassing blijven wanneer er sprake is van een kennelijke onverenigbaarheid. Deze laatste voorwaarde geldt echter niet wanneer de vraag naar de verenigbaarheid zich voordoet met betrekking tot een bepaling van gemeenschapsrecht.
- 4 Volgens de verwijzende rechter voorziet het Zweedse recht niet in een zelfstandig beroep dat ten principale ertoe strekt, een door het Parlement of de regering

vastgestelde handeling onverenigbaar te doen verklaren met een hogere rechtsregel; een dergelijke toetsing is slechts incidenteel mogelijk in het kader van een bij de gewone of administratieve rechter ingeleide procedure.

- 5 Krachtens artikel 1 van hoofdstuk 13 van het Zweedse wetboek van rechtsvordering (rättegångsbalk; hierna: „wetboek van rechtsvordering”), waarin de procedure voor de gewone rechter wordt geregeld, kan een schadevordering worden ingesteld teneinde de betaling van schadevergoeding te verkrijgen. Een dergelijke vordering kan uitmonden in een executoir vonnis waarbij de verweerder wordt veroordeeld tot betaling van schadevergoeding aan de verzoeker.
- 6 Volgens artikel 2, eerste alinea, van hetzelfde hoofdstuk van het wetboek van rechtsvordering kan een vordering worden ingesteld teneinde een rechtsverhouding tussen verweerder en verzoeker te doen vaststellen, wanneer voor deze laatste uit een dergelijke verhouding schade voortvloeit. Volgens de tweede alinea van hetzelfde artikel wordt de vordering onderzocht wanneer zij betrekking heeft op het bestaan van bedoelde verhouding. Een dergelijke vordering kan slechts uitmonden in een declaratoir vonnis waarbij in voorkomend geval het bestaan wordt vastgesteld van een rechtsverhouding tussen partijen, zoals de verplichting tot het betalen van schadevergoeding aan de verzoeker.
- 7 In dit verband kan de geadieerde rechter zich genoodzaakt zien om incidenteel de verenigbaarheid met een hogere rechtsregel te toetsen van een toepasselijke wettelijke bepaling, welke in voorkomend geval buiten toepassing moet blijven.

- 8 In hoofdstuk 15 van het wetboek van rechtsvordering wordt geregeld in welke gevallen voorlopige maatregelen in civiele procedures kunnen worden gelast. Artikel 3 van dat hoofdstuk voorziet in de mogelijkheid om voorlopige maatregelen te gelasten teneinde verzoekers rechten veilig te stellen. Wanneer de verzoeker aantoont dat zijn rechten jegens een derde gegrond zijn, dat dienaangaande beroep is ingesteld of kan worden ingesteld en dat deze derde door zijn handelen of nalaten inbreuk op deze rechten kan maken, kan de bevoegde rechter op grond van deze bepaling deze derde een verbod of gebod opleggen, eventueel samen met een geldboete.
- 9 Artikel 7 van datzelfde hoofdstuk 15 verplicht de verzoeker die, bijvoorbeeld op grond van artikel 3 van dit hoofdstuk, voorlopige maatregelen heeft verkregen, om bij de bevoegde rechter beroep ten gronde in te stellen in de maand die volgt op de toekenning van de maatregelen, zodat deze maatregelen volgens de verwijzende rechter slechts een voorlopige bescherming kunnen bieden van de rechten waarop verzoeker aanspraak maakt, door te waarborgen dat deze rechten tot aan de uitspraak ten gronde worden geëerbiedigd.

De loterijwet

- 10 Krachtens de loterijwet is voor openbare loterijactiviteiten, en meer algemeen, voor alle spelen waarbij de mogelijkheid van winst op toeval berust, zoals weddenschappen, lotto, geldautomaten en roulette, een door de bevoegde lokale of nationale autoriteiten verleende administratieve vergunning vereist.
- 11 De beslissing tot afwijzing van een aanvraag voor een vergunning voor het organiseren van dergelijke activiteiten kan worden aangevochten bij de administra-

tieve gerechten in eerste aanleg of, wanneer deze beslissing door de regering is genomen, bij het Regeringsrätt (administratieve rechter in hoogste instantie). In dat verband kunnen deze rechters zich genoodzaakt zien om incidenteel de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht te toetsen van een toepasselijke wetsbepaling, die in voorkomend geval buiten toepassing moet worden gelaten.

- 12 Artikel 38 van de loterijwet verbiedt het beroepsmatig of op andere wijze met winst oogmerk bevorderen van deelname aan een zonder vergunning georganiseerde loterij in Zweden of aan een buiten Zweden georganiseerde loterij.
- 13 Krachtens artikel 52 van deze wet kan dit verbod aanleiding zijn voor dwangmaatregelen en kunnen administratieve geldboeten worden opgelegd wanneer daaraan geen gevolg wordt gegeven. De door de bevoegde autoriteiten op grond van deze bepaling genomen administratieve maatregelen kunnen worden aangevochten bij de administratieve rechter, die opschorting van de tenuitvoerlegging ervan kan gelasten en die zich genoodzaakt kan zien om incidenteel de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht te toetsen van een toepasselijke wetsbepaling, die in voorkomend geval buiten toepassing moet worden gelaten.
- 14 De regering of het daartoe aangewezen overheidsorgaan kan worden verzocht om een ontheffing van het in artikel 38 van de loterijwet neergelegde verbod op bevordering. Krachtens de Zweedse wet betreffende de rechterlijke toetsing van bepaalde administratieve beslissingen (lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, SFS 1988, nr. 205), kan tegen de afwijzing van een dergelijk verzoek beroep worden ingesteld bij het Regeringsrätt, dat zich genoodzaakt kan zien om incidenteel de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht te toetsen van een toepasselijke wetsbepaling, die in voorkomend geval buiten toepassing moet worden gelaten.

- 15 Overeenkomstig artikel 54 van de loterijwet is het bevorderen van deelname aan een in het buitenland georganiseerde loterij strafbaar met een geldboete en een gevangenisstraf van zes maanden wanneer dit bevorderen specifiek is gericht op inwoners van Zweden.
- 16 In het kader van een strafvervolging die de bevoegde autoriteiten op deze grond hebben ingesteld, kan het tingsrätt (gewone rechter in eerste aanleg) zich genoodzaakt zien om incidenteel de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht te toetsen van een toepasselijke wetsbepaling, die in voorkomend geval buiten toepassing moet worden gelaten.

Hoofddeding en prejudiciële vragen

- 17 Uit de stukken van het dossier blijkt dat Unibet in november 2003 bij verschillende Zweedse media advertentieruimte heeft gekocht om haar diensten op het gebied van weddenschappen op internet te bevorderen. De Zweedse Staat heeft op grond van de loterijwet tegen de media die ermee hadden ingestemd om Unibet reclameruimte te geven, verschillende maatregelen genomen, zoals dwangmaatregelen en strafprocedures.
- 18 Op 1 december 2003 heeft Unibet, waartegen geen administratieve maatregelen waren genomen of een strafvervolging was ingesteld, de Zweedse Staat voor het tingsrätt gedaagd teneinde ten eerste te doen vaststellen dat zij op grond van

artikel 49 EG het recht heeft om in Zweden haar diensten op het gebied van kansspelen en weddenschappen te bevorderen zonder dat het in artikel 38 van de loterijwet neergelegde verbod daaraan in de weg staat (hierna: „verzoek om een declaratoire uitspraak”), ten tweede vergoeding te krijgen voor de door dit verbod op bevordering geleden schade (hierna: „verzoek om schadevergoeding”), en ten derde te doen verklaren dat dit verbod en de daaraan verbonden maatregelen en sancties op haar niet van toepassing zijn (hierna: „eerste verzoek om voorlopige maatregelen”).

19 Het verzoek om een declaratoire uitspraak is door het tingsrätt bij beslissing van 2 juli 2004 afgewezen. Deze rechterlijke instantie heeft geoordeeld dat de ter ondersteuning van dat verzoek aangevoerde argumenten niet waren gebaseerd op het bestaan van een concrete rechtsverhouding tussen Unibet en de Zweedse Staat, en dat dat verzoek inhield dat een rechtsregel in abstracto zou worden getoetst, terwijl een dergelijke vordering naar Zweeds recht niet-ontvankelijk is. Het tingsrätt heeft noch over het verzoek om schadevergoeding noch over het eerste verzoek om voorlopige maatregelen uitspraak gedaan.

20 Ook nadat door Unibet hoger beroep was ingesteld, zijn het verzoek om een declaratoire uitspraak en het eerste verzoek om voorlopige maatregelen bij uitspraak van het hovrätt (hof van beroep) van 8 oktober 2004 afgewezen. Het verzoek om een declaratoire uitspraak vormde immers een naar Zweeds recht niet-ontvankelijk beroep tot vaststelling en uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt niet dat het beginsel van rechterlijke bescherming vereist dat de mogelijkheid van een abstracte toetsing van een rechtsregel wordt geschapen wanneer het nationale recht niet in een dergelijk beroep voorziet. Voorts heeft het hovrätt geoordeeld dat de vraag of het in artikel 38 van de loterijwet neergelegde verbod op bevordering, in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht, wordt beoordeeld tijdens onderzoek van het verzoek om schadevergoeding door het tingsrätt.

21 Het hovrätt heeft eveneens geoordeeld dat wanneer Unibet de rechten waarop zij zich beroept, zou uitoefenen en haar diensten in Zweden zou bevorderen, de

verenigbaarheid van dat verbod met het gemeenschapsrecht door de geadieerde rechter zou kunnen worden onderzocht in het kader van een tegen administratieve maatregelen ingesteld beroep of van een strafprocedure.

- 22 Het hovrätt heeft derhalve geoordeeld dat het verzoek om een declaratoire uitspraak van Unibet op grond van het gemeenschapsrecht niet ontvankelijk kon worden geacht en dat het eerste verzoek om voorlopige maatregelen zonder voorwerp was geraakt.
- 23 In een eerste hogere voorziening die Unibet bij de Högsta domstol (hoogste rechterlijke instantie) heeft ingesteld tegen de uitspraak van het hovrätt van 8 oktober 2004, heeft zij geconcludeerd tot ontvankelijkheid van haar verzoek om een declaratoire uitspraak en haar eerste verzoek om voorlopige maatregelen, zowel naar Zweeds recht als op grond van het gemeenschapsrecht.
- 24 Korte tijd na de uitspraak van het hovrätt van 8 oktober 2004 waarbij haar verzoek om een declaratoire uitspraak en haar eerste verzoek om voorlopige maatregelen zijn afgewezen, heeft Unibet bij het tingsrätt een nieuw verzoek om voorlopige maatregelen ingediend teneinde onmiddellijk toestemming te verkrijgen om ondanks het verbod op bevordering van artikel 38 van de loterijwet haar diensten te bevorderen in afwachting van de uitkomst van de bodemprocedure betreffende haar verzoek om schadevergoeding en teneinde de schade als gevolg van dit verbod te beperken (hierna: „tweede verzoek om voorlopige maatregelen”). Unibet heeft betoogd dat dit verzoek rechtstreeks verband houdt met de schending van de rechten die zij aan het gemeenschapsrecht ontleent, en met haar verzoek om schadevergoeding voor zover het beoogt, een einde te maken aan de schade die van een dergelijke schending het gevolg is.

- 25 Bij uitspraak van 12 november 2004 heeft het tingsrätt dat verzoek afgewezen op grond dat het onderzoek van de zaak niet had aangetoond dat artikel 38 van de loterijwet in strijd is met het gemeenschapsrecht, en dat Unibet ook niet had aangetoond dat er serieuze twijfel bestond over de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van het met deze bepaling uitgevaardigde verbod. Het door Unibet tegen deze afwijzing ingestelde hogere beroep is bij arrest van het hovrätt van 26 januari 2005 eveneens verworpen.
- 26 In het kader van een tweede, bij de Högsta domstol ingestelde hogere voorziening concludeert Unibet tot vernietiging van deze uitspraak van het hovrätt en tot het gelasten van voorlopige maatregelen conform haar verzoek in eerste aanleg.
- 27 Met betrekking tot de eerste hogere voorziening beklemt toont de verwijzende rechter dat naar Zweeds recht een zelfstandig beroep niet kan worden ingesteld teneinde ten principale te doen vaststellen dat een nationale bepaling strijdt met een hogere rechtsregel. De verwijzende rechter vraagt zich dienaangaande af welke eisen het gemeenschapsrecht stelt in verband met het beginsel van rechterlijke bescherming, waarbij hij echter opmerkt dat Unibet een onderzoek van de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de loterijwet zou kunnen verkrijgen wanneer zij de bepalingen van deze wet zou schenden en zij zou worden vervolgd dan wel in het kader van een schadevordering of in geval van rechterlijke toetsing van administratieve beslissingen tot afwijzing van een krachtens deze wet ingediende aanvraag voor een vergunning of een ontheffing.
- 28 Volgens de verwijzende rechter roept het eerste verzoek om voorlopige maatregelen dat bij de bodemrechters in het kader van deze hogere voorziening is ingediend,

vergelijkbare vragen op, aangezien naar Zweeds recht een dergelijk verzoek niet ontvankelijk is wanneer de hoofdvordering zelf niet-ontvankelijk is.

- 29 Met betrekking tot de tweede hogere voorziening, inzake het tweede verzoek om voorlopige maatregelen, is de verwijzende rechter van oordeel dat vragen van gemeenschapsrecht rijzen omdat Unibet betoogt dat dit verzoek verband houdt met de rechten die zij aan het gemeenschapsrecht ontleent. Deze vragen betreffen in hoofdzaak de criteria die moeten worden toegepast om dergelijke maatregelen in de hoofdzaak te gelasten.
- 30 Van mening dat in deze omstandigheden de beslechting van het geschil een uitlegging van het gemeenschapsrecht vereist, heeft de Högsta domstol de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Moet het gemeenschapsrechtelijke vereiste dat nationale procesregels een effectieve bescherming van de door het gemeenschapsrecht verleende rechten van de justitiabelen moeten bieden, aldus worden uitgelegd dat een beroep tot verkrijging van een declaratoire uitspraak dat bepaalde nationale materieelrechtelijke bepalingen in strijd zijn met artikel 49 EG, moet kunnen worden ingesteld wanneer de verenigbaarheid van de materieelrechtelijke bepalingen met dat artikel anders alleen in limine kan worden onderzocht, bijvoorbeeld in het kader van een beroep tot schadevergoeding, een procedure wegens inbreuk op de nationale materieelrechtelijke bepalingen of een toetsing in rechte?
- 2) Betekent het gemeenschapsrechtelijke vereiste van een effectieve rechterlijke bescherming dat de nationale rechtsorde een voorlopige bescherming moet

bieden waardoor nationale bepalingen die in de weg staan aan de uitoefening van een volgens een justitiabele op het gemeenschapsrecht gebaseerd recht, jegens deze laatste buiten toepassing kunnen worden gelaten, zodat hij dat recht kan uitoefenen totdat de nationale rechter over het bestaan van dat recht definitief heeft beslist?

- 3) Indien het antwoord op vraag 2 bevestigend luidt:

Volgt uit het gemeenschapsrecht dat een nationale rechter in een geval waarin de verenigbaarheid van nationale bepalingen met het gemeenschapsrecht aan de orde wordt gesteld, bij zijn materieel onderzoek van de verzoeken om voorlopige bescherming van door het gemeenschapsrecht verleende rechten nationale bepalingen inzake de voorwaarden voor voorlopige bescherming moet toepassen, of moet de nationale rechter in een dergelijke situatie gemeenschapsrechtelijke criteria voor de voorlopige bescherming toepassen?

- 4) Indien op vraag 3 wordt geantwoord dat gemeenschapsrechtelijke criteria moeten worden toegepast, welke zijn dan die criteria?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Inleidende overwegingen

- ³¹ Het argument van de Belgische regering dat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is omdat er geen echt geschil aanhangig is bij de verwijzende rechter, moet van de hand worden gewezen.

- 32 Zoals de advocaat-generaal in punt 23 van haar conclusie heeft opgemerkt, bestaat er immers een geschil bij de verwijzende rechter, in die zin dat Unibet de Zweedse rechter heeft geadieerd teneinde artikel 38 van de loterijwet onverenigbaar te doen verklaren met artikel 49 EG en dat met het oogmerk om toestemming te verkrijgen voor het bevorderen van haar diensten in Zweden en om vergoeding te verkrijgen van de schade die zij stelt te hebben geleden als gevolg van het in dat artikel 38 neergelegde verbod.
- 33 De vraag of de vordering van Unibet ontvankelijk is voor de Zweedse rechterlijke instantie — hetgeen het voorwerp vormt van de eerste vraag die de verwijzende rechter heeft gesteld — is irrelevant voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing.
- 34 Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is dus ontvankelijk.
- 35 Bijgevolg dienen de vragen van de verwijzende rechter te worden beantwoord tegen de achtergrond van de door hem verschaft informatie over het Zweedse rechtskader, zoals dat is uiteengezet in de punten 3 tot en met 16 van het onderhavige arrest.

Eerste vraag

- 36 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van door het gemeenschaprecht aan de justitiabelen verleende rechten aldus moet worden uitgelegd dat in de rechtsorde

van een lidstaat een zelfstandig beroep dient te bestaan dat ten principale ertoe strekt te onderzoeken of nationale bepalingen verenigbaar zijn met artikel 49 EG, wanneer in het kader van andere rechtsmiddelen deze verenigbaarheid incidenteel kan worden beoordeeld.

37 Vooraf zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht vormt, dat voortvloeit uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, en dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (arresten van 15 mei 1986, Johnston, 222/84, Jurispr. blz. 1651, punten 18 en 19; 15 oktober 1987, Heylens e.a., 222/86, Jurispr. blz. 4097, punt 14; 27 november 2001, Commissie/Oostenrijk, C-424/99, Jurispr. blz. I-9285, punt 45; 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Raad, C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677, punt 39, en 19 juni 2003, Eribrand, C-467/01, Jurispr. blz. I-6471, punt 61), en dat ook opnieuw is bevestigd in artikel 47 van het op 7 december 2000 te Nice vastgestelde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB 2000, C 364, blz. 1).

38 In dat opzicht zijn het de rechterlijke instanties van de lidstaten die ingevolge het in artikel 10 EG neergelegde samenwerkingsbeginsel de rechterlijke bescherming dienen te verzekeren van de rechten die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontleen (zie in die zin arresten van 16 december 1976, Rewe, 33/76, Jurispr. blz. 1989, punt 5, en Comet, 45/76, Jurispr. blz. 2043, punt 12; 9 maart 1978, Simmenthal, 106/77, Jurispr. blz. 629, punten 21 en 22; 19 juni 1990, Factortame e.a., C-213/89, Jurispr. blz. I-2433, punt 19, en 14 december 1995, Peterbroeck, C-312/93, Jurispr. blz. I-4599, punt 12).

39 Ook zij eraan herinnerd dat het bij gebreke van een communautaire regelgeving ter zake een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat is om de

bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procesregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontlenden (zie met name reeds aangehaalde arresten Rewe, punt 5; Comet, punt 13; Peterbroeck, punt 12, en arresten van 20 september 2001, Courage en Crehan, C-453/99, Jurispr. blz. I-6297, punt 29, en 11 september 2003, Safalero, C-13/01, Jurispr. blz. I-8679, punt 49).

- 40 Het EG-Verdrag heeft immers weliswaar een aantal rechtstreekse vorderingsrechten geschapen die particulieren in voorkomend geval bij de gemeenschapsrechter kunnen uitoefenen, maar het heeft niet naast de reeds door het nationale recht gegeven rechtsmiddelen willen voorzien in andere beroepsmogelijkheden voor de handhaving van het gemeenschapsrecht voor de nationale rechter (arrest van 7 juli 1981, Rewe, 158/80, Jurispr. blz. 1805, punt 44).
- 41 Dit zou slechts anders zijn wanneer uit de opzet van de betrokken nationale rechtsorde zou blijken dat er geen rechtsmiddel beschikbaar is waarmee, ook al is het incidenteel, de eerbiediging kan worden verzekerd van de rechten die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontlenden (zie in die zin arrest van 16 december 1976, Rewe, reeds aangehaald, punt 5, en reeds aangehaalde arresten Comet, punt 16, en Factortame e.a., punten 19-23).
- 42 De vaststelling van de procesbevoegdheid en het procesbelang van een justitiabele is weliswaar in beginsel een zaak van nationaal recht, maar het gemeenschapsrecht verlangt dat de nationale wettelijke regeling niet afdoet aan het recht op een doeltreffende rechterlijke bescherming (zie onder meer arrest van 11 juli 1991, Verholen e.a., C-87/90–C-89/90, Jurispr. blz. I-3757, punt 24, en arrest Safalero, reeds aangehaald, punt 50). De lidstaten moeten immers voorzien in een stelsel van rechtsmiddelen en procedures dat de eerbiediging van dit recht kan verzekeren (arrest Unión de Pequeños Agricultores/Raad, reeds aangehaald, punt 41).

- 43 In dat opzicht mogen de procesregels voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontleen, niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen (gelijkwaardigheidsbeginsel), en mogen zij de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten niet praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie met name arrest van 16 december 1976, Rewe, reeds aangehaald, punt 5, en reeds aangehaalde arresten Comet, punten 13-16; Peterbroeck, punt 12; Courage en Crehan, punt 29; Eribrand, punt 62, en Safalero, punt 49).
- 44 Bovendien staat het aan de nationale rechter om de procesregels die van toepassing zijn op de bij hem ingestelde vorderingen, zoals het vereiste van een concrete rechtsverhouding tussen de verzoeker en de staat, zoveel mogelijk aldus uit te leggen dat deze regels kunnen worden toegepast op een wijze die bijdraagt tot de verwezenlijking van het in punt 37 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doel, dat erin bestaat een effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen van de rechten die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontleen.
- 45 Uitgaande van deze overwegingen dient de eerste vraag van de verwijzende rechter te worden beantwoord.
- 46 Volgens de verwijzende rechter voorziet het Zweedse recht niet in de mogelijkheid, een zelfstandig beroep in te stellen dat ten principale ertoe strekt, de verenigbaarheid aan te vechten van nationale bepalingen met hogere rechtsregels.

- 47 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat, zoals blijkt uit de in punt 40 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak en is opgemerkt door alle regeringen die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend alsmede door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming als zodanig niet vereist dat er een zelfstandig beroep bestaat dat ten principale ertoe strekt, de verenigbaarheid van nationale bepalingen met regels van gemeenschapsrecht aan te vechten, voor zover binnen het stelsel van nationale rechtsmiddelen de eerbiediging van het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel wordt gewaarborgd.
- 48 In de eerste plaats blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het Zweedse recht niet in een dergelijk zelfstandig beroep voorziet, ongeacht of de hogere rechtsregel waarvan de eerbiediging dient te worden verzekerd, nationaal dan wel communautair is.
- 49 Het Zweedse recht laat de justitiabelen niettemin met betrekking tot deze twee categorieën rechtsregels de mogelijkheid om deze vraag naar de verenigbaarheid incidenteel te doen onderzoeken in het kader van een bij de gewone of de administratieve rechter ingeleide procedure.
- 50 Uit de verwijzingsbeslissing volgt ook dat de rechter die over deze kwestie dient te beslissen, de aangevochten bepaling buiten toepassing dient te laten wanneer hij van oordeel is dat deze niet verenigbaar is met een hogere rechtsregel, ongeacht of het daarbij om een nationale dan wel een communautaire rechtsregel gaat.
- 51 In het kader van dat onderzoek blijft een bepaling die door het Parlement of de Zweedse regering is vastgesteld, slechts buiten toepassing wanneer deze kennelijk

onverenigbaar is met een hogere rechtsregel. Zoals in punt 3 van het onderhavige arrest is opgemerkt, geldt deze voorwaarde daarentegen niet wanneer de betrokken hogere rechtsregel een regel van gemeenschapsrecht is.

52 Derhalve moet, zoals door alle regeringen die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend en ook door de Commissie is opgemerkt, worden vastgesteld dat de procesregels voor beroepen waarin het Zweedse recht voorziet om de handhaving te waarborgen van de rechten die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontleen, niet ongunstiger zijn dan de procesregels voor beroepen die ertoe strekken, de handhaving te waarborgen van de aan nationale bepalingen ontleende rechten van de justitiabelen.

53 In de tweede plaats dient te worden nagegaan of de incidentele rechtsmiddelen waarin het Zweedse recht voorziet om de verenigbaarheid van een nationale bepaling met het gemeenschapsrecht aan te vechten, niet tot gevolg hebben dat de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk wordt.

54 Elk geval waarin de vraag rijst of een nationale procesregel de toepassing van het gemeenschapsrecht onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, moet worden onderzocht rekening houdend met de plaats van die bepaling in de gehele procedure en met het verloop en de bijzondere kenmerken van die procedure voor de verschillende nationale instanties (zie arrest Peterbroeck, reeds aangehaald, punt 14).

- 55 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het Zweedse recht een justitiabele als Unibet niet de mogelijkheid ontnemt om de verenigbaarheid van een nationale wettelijke regeling als de loterijwet met het gemeenschapsrecht aan te vechten, maar dat er daartoe juist verschillende incidentele rechtsmiddelen bestaan.
- 56 In de eerste plaats wijst de verwijzende rechter er dan ook op dat Unibet de mogelijkheid heeft, de verenigbaarheid van de loterijwet met het gemeenschapsrecht te laten onderzoeken in het kader van een verzoek om schadevergoeding bij de gewone rechter.
- 57 Bovendien blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat Unibet een dergelijk verzoek heeft ingediend en dat dit ontvankelijk is verklaard.
- 58 Bijgevolg vormt dat verzoek een rechtsmiddel dat het Unibet mogelijk maakt, de effectieve bescherming te verzekeren van de haar door het gemeenschapsrecht verleende rechten, voor zover het onderzoek van de verenigbaarheid van de loterijwet met het gemeenschapsrecht in het kader van de beoordeling van dit verzoek aan de orde zal komen.
- 59 In dit opzicht staat het aan de verwijzende rechter om ervoor te zorgen dat de verenigbaarheid van genoemde wet met het gemeenschapsrecht wordt onderzocht los van de beoordeling ten gronde van de voorwaarden inzake de schade en het causale verband in het kader van het verzoek om schadevergoeding.

- 60 In de tweede plaats voegt de verwijzende rechter daaraan toe dat, wanneer Unibet de Zweedse regering zou verzoeken om een ontheffing van het verbod om haar diensten in Zweden te bevorderen, de eventuele beslissing tot afwijzing van dit verzoek vatbaar is voor rechterlijke toetsing door het Regeringsrätt, waarbij Unibet zou kunnen betogen dat de loterijwet niet verenigbaar is met het gemeenschapsrecht. De verwijzende rechter zou in voorkomend geval de bepalingen van deze wet die niet in overeenstemming met het gemeenschapsrecht zijn bevonden, buiten toepassing moeten laten.
- 61 Opgemerkt zij dat een dergelijke rechterlijke toetsing, op grond waarvan Unibet in rechte kan doen vaststellen dat deze bepalingen onverenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht, een rechtsmiddel vormt dat haar een effectieve rechterlijke bescherming waarborgt van de rechten die zij aan het gemeenschapsrecht ontleent (zie in die zin arrest Heylens e.a., reeds aangehaald, punt 14, en arrest van 7 mei 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Jurispr. blz. I-2357, punt 22).
- 62 Voor het overige preciseert de verwijzende rechter dat Unibet, wanneer zij inbreuk op de loterijwet zou maken en de bevoegde nationale autoriteiten tegen haar administratieve of strafrechtelijke maatregelen zouden nemen, de mogelijkheid zou hebben om tijdens een procedure bij de administratieve of gewone rechter de verenigbaarheid van deze bepalingen met het gemeenschapsrecht aan te vechten. De bevoegde rechter zou in voorkomend geval de bepalingen van deze wet die niet in overeenstemming met het gemeenschapsrecht zijn bevonden, buiten toepassing moeten laten.
- 63 Bovenop de in de punten 56 en 60 van het onderhavige arrest vastgestelde rechtsmiddelen zou Unibet dus de mogelijkheid hebben, zich in het kader van een

tegen de overheid ingesteld beroep in rechte of van een strafprocedure te beroepen op de onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de maatregelen die tegen haar zijn genomen of vereist vanwege het feit dat voor het bevorderen van haar diensten in Zweden geen vergunning is afgegeven door de nationale bevoegde autoriteiten.

64 Uit de punten 56 tot en met 61 van het onderhavige arrest volgt in elk geval dat moet worden aangenomen dat Unibet rechtsmiddelen ter beschikking staan die haar een effectieve rechterlijke bescherming verzekeren van de rechten die zij aan de communautaire rechtsorde ontleent. Wanneer zij zich daarentegen, zoals in punt 62 van het onderhavige arrest is opgemerkt, zou moeten blootstellen aan administratieve of strafrechtelijke procedures en aan de daaruit voortvloeiende sancties, als enig rechtsmiddel om de verenigbaarheid van de betrokken nationale bepalingen met het gemeenschapsrecht aan te vechten, dan zou dat niet volstaan om haar een dergelijke effectieve rechterlijke bescherming te verzekeren.

65 Bijgevolg dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van de door het gemeenschapsrecht aan de justitiabelen verleende rechten aldus moet worden uitgelegd dat het niet vereist dat er in de rechtsorde van een lidstaat een zelfstandig beroep bestaat dat ten principale ertoe strekt, de verenigbaarheid van nationale bepalingen met artikel 49 EG te onderzoeken, wanneer andere effectieve rechtsmiddelen, die niet ongunstiger zijn dan die welke gelden voor soortgelijke nationale vorderingen, het mogelijk maken een dergelijke verenigbaarheid incidenteel te beoordelen, hetgeen de nationale rechter dient na te gaan.

Tweede vraag

66 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van door het gemeenschapsrecht

aan de justitiabelen verleende rechten vereist dat in de rechtsorde van een lidstaat de mogelijkheid bestaat, voorlopige maatregelen toe te kennen teneinde de toepassing van nationale bepalingen te schorsen totdat de bevoegde rechter zich heeft uitgesproken over de verenigbaarheid daarvan met het gemeenschapsrecht.

⁶⁷ Allereerst zij eraan herinnerd dat de rechter bij wie een door het gemeenschapsrecht beheerst geding aanhangig is, de mogelijkheid moet hebben, voorlopige maatregelen te gelasten ter verzekering van de volle werking van de rechterlijke uitspraak die moet worden gedaan over het bestaan van de rechten waarop krachtens het gemeenschapsrecht een beroep wordt gedaan (arrest *Factortame e.a.*, reeds aangehaald, punt 21, en arrest van 11 januari 2001, *Siples*, C-226/99, *Jurispr.* blz. I-277, punt 19).

⁶⁸ Zoals uit punt 9 van het onderhavige arrest blijkt, kunnen in de nationale juridische context, zoals uiteengezet in de verwijzingsbeslissing, verzoeken om dergelijke maatregelen slechts strekken tot een voorlopige bescherming van de rechten waarop verzoeker ten gronde aanspraak maakt.

⁶⁹ In het hoofdgeding staat vast dat Unibet twee verzoeken om voorlopige maatregelen heeft ingediend, het eerste in het kader van een verzoek om een declaratoire uitspraak en het tweede in het kader van een verzoek om schadevergoeding.

- 70 Met betrekking tot het eerste van deze twee verzoeken om voorlopige maatregelen blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het verzoek om een declaratoire uitspraak naar nationaal recht in eerste instantie en in hoger beroep niet-ontvankelijk is verklaard. Ofschoon hij deze uitlegging van het nationale recht bevestigt, bestaat er voor de verwijzende rechter toch onduidelijkheid over de eisen van het gemeenschapsrecht in dit opzicht, wat hem ertoe heeft gebracht, de eerste prejudiciële vraag te stellen (zie punten 36-65 van het onderhavige arrest).
- 71 Uit het antwoord op de eerste vraag blijkt dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van door het gemeenschapsrecht aan de justitiabelen verleende rechten aldus moet worden uitgelegd dat het niet vereist dat er in de rechtsorde van een lidstaat een zelfstandig beroep bestaat dat ten principale ertoe strekt, de verenigbaarheid van nationale bepalingen met het gemeenschapsrecht te onderzoeken, wanneer andere effectieve rechtsmiddelen die niet ongunstiger zijn dan die welke gelden voor soortgelijke nationale vorderingen, het mogelijk maken, een dergelijke verenigbaarheid incidenteel te beoordelen, hetgeen de nationale rechter dient na te gaan.
- 72 Wanneer het volgens het nationale, overeenkomstig de eisen van het gemeenschapsrecht toegepaste recht niet zeker is of een beroep strekkende tot eerbiediging van de rechten die de justitiabele aan het gemeenschapsrecht ontleent, ontvankelijk is, vereist het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming dat de nationale rechter desalniettemin reeds in dat stadium de voorlopige maatregelen kan gelasten die noodzakelijk zijn om de eerbiediging van deze rechten te verzekeren.
- 73 Het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van door het gemeenschapsrecht aan de justitiabelen verleende rechten vereist echter niet dat het in de rechtsorde van een lidstaat mogelijk is, door de bevoegde nationale rechter

voorlopige maatregelen te doen gelasten in het kader van een verzoek dat volgens het recht van deze lidstaat niet-ontvankelijk is, voor zover het gemeenschapsrecht, zoals uitgelegd in overeenstemming met punt 71 van het onderhavige arrest, zich tegen deze niet-ontvankelijkheid niet verzet.

- 74 Met betrekking tot het verzoek om voorlopige maatregelen dat is ingediend in het kader van het verzoek om schadevergoeding, blijkt uit de verwijzingsbeslissing en andere aan het dossier toegevoegde stukken dat dit laatste verzoek ontvankelijk is verklaard.
- 75 Zoals de advocaat-generaal in punt 74 van haar conclusie heeft opgemerkt en in punt 67 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, moet de nationale rechter bij wie een door het gemeenschapsrecht beheerst geding aanhangig is, de mogelijkheid hebben, voorlopige maatregelen te gelasten ter verzekering van de volle werking van de uitspraak die moet worden gedaan over het bestaan van de rechten waarop krachtens het gemeenschapsrecht een beroep wordt gedaan.
- 76 Wanneer de bevoegde nationale rechter in het kader van het verzoek om schadevergoeding onderzoekt of de loterijwet in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht, moet hij bijgevolg de gevraagde voorlopige maatregelen kunnen gelasten voor zover dergelijke maatregelen noodzakelijk zijn ter verzekering van de volle werking van de rechterlijke uitspraak die moet worden gedaan over het bestaan van de rechten waarop krachtens het gemeenschapsrecht een beroep wordt gedaan, hetgeen de nationale rechter dient na te gaan.
- 77 Uit het voorgaande volgt dat op de tweede vraag moet worden geantwoord dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van de door het gemeenschapsrecht

aan de justitiabelen verleende rechten aldus moet worden uitgelegd dat het vereist dat in de rechtsorde van een lidstaat voorlopige maatregelen kunnen worden gelast totdat de bevoegde rechter zich heeft uitgesproken over de verenigbaarheid van nationale bepalingen met het gemeenschapsrecht, indien dergelijke maatregelen noodzakelijk zijn ter verzekering van de volle werking van de rechterlijke uitspraak die moet worden gedaan over het bestaan van dergelijke rechten.

Derde vraag

78 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, gelet op het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van door het gemeenschapsrecht aan de justitiabelen verleende rechten en in geval van twijfel over de verenigbaarheid van nationale bepalingen daarmee, voor de toekenning van voorlopige maatregelen tot schorsing van de toepassing van deze bepalingen totdat de bevoegde rechter zich heeft uitgesproken over de verenigbaarheid daarvan met het gemeenschapsrecht, de criteria gelden die zijn vastgesteld door het nationale recht dat voor de bevoegde rechterlijke instantie van toepassing is, dan wel gemeenschapsrechtelijke criteria.

79 Volgens vaste rechtspraak gelden voor de opschorting van de tenuitvoerlegging van een op het gemeenschapsrecht gebaseerde nationale bepaling in een bij een nationale rechter aanhangig geding, die door het nationale procesrecht wordt beheerst, in alle lidstaten uniforme voorwaarden welke analoog zijn aan die welke gelden voor het kort geding voor de gemeenschapsrechter (arresten van 21 februari 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest, C-143/88 en

C-92/89, Jurispr. blz. I-415, punten 26 en 27; 9 november 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft, C-465/93, Jurispr. blz. I-3761, punt 39, en 6 december 2005, ABNA e.a., C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04, Jurispr. blz. I-10423, punt 104). Het hoofdgeding verschilt echter van de zaken waarin deze arresten zijn gewezen, in die zin dat het verzoek van Unibet om voorlopige maatregelen niet de schorsing beoogt van de gevolgen van een nationale bepaling die is vastgesteld krachtens een communautaire regeling waarvan de wettigheid wordt betwist, maar van de gevolgen van een nationale wet waarvan de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht ter discussie staat.

80 Bij gebreke van een communautaire regeling ter zake is het bijgevolg een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van elke lidstaat om de voorwaarden te bepalen voor de toekenning van voorlopige maatregelen ter verzekering van de eerbiediging van de rechten die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontleen.

81 Voor de toekenning van voorlopige maatregelen tot schorsing van de toepassing van nationale bepalingen totdat de bevoegde rechter zich heeft uitgesproken over de verenigbaarheid daarvan met het gemeenschapsrecht, gelden derhalve de criteria die zijn vastgesteld in het nationale recht dat voor de bevoegde rechterlijke instantie van toepassing is.

82 Deze criteria kunnen echter niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen (gelijkwaardigheidsbeginsel), en zij mogen de voorlopige rechterlijke bescherming van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten niet praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).

- 83 Derhalve dient op de derde vraag te worden geantwoord dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van de door het gemeenschapsrecht aan de justitiabelen verleende rechten aldus moet worden uitgelegd dat in geval van twijfel over de verenigbaarheid van nationale bepalingen met het gemeenschapsrecht, voor de eventuele toekenning van voorlopige maatregelen tot schorsing van de toepassing van deze bepalingen totdat de bevoegde rechter zich heeft uitgesproken over de verenigbaarheid daarvan met het gemeenschapsrecht, de criteria gelden die zijn vastgesteld in het nationale recht dat voor deze rechterlijke instantie van toepassing is, voor zover deze criteria niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen en zij de voorlopige rechterlijke bescherming van dergelijke rechten niet praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maken.

Vierde vraag

- 84 Gelet op het antwoord op de derde vraag behoeft de vierde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 85 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) Het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van de door het gemeenschapsrecht aan de justitiabelen verleende rechten moet aldus worden uitgelegd, dat het niet vereist dat er in de rechtsorde van een lidstaat een zelfstandig beroep bestaat dat ten principale ertoe strekt, de verenigbaarheid van nationale bepalingen met artikel 49 EG te onderzoeken, wanneer andere effectieve rechtsmiddelen, die niet ongunstiger zijn dan die welke gelden voor soortgelijke nationale vorderingen, het mogelijk maken een dergelijke verenigbaarheid incidenteel te beoordelen, hetgeen de nationale rechter dient na te gaan.
- 2) Het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van de door het gemeenschapsrecht aan de justitiabelen verleende rechten moet aldus worden uitgelegd, dat het vereist dat in de rechtsorde van een lidstaat voorlopige maatregelen kunnen worden gelast totdat de bevoegde rechter zich heeft uitgesproken over de verenigbaarheid van nationale bepalingen met het gemeenschapsrecht, indien dergelijke maatregelen noodzakelijk zijn ter verzekering van de volle werking van de rechterlijke uitspraak die moet worden gedaan over het bestaan van dergelijke rechten.
- 3) Het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van de door het gemeenschapsrecht aan de justitiabelen verleende rechten moet aldus worden uitgelegd, dat in geval van twijfel over de verenigbaarheid van nationale bepalingen met het gemeenschapsrecht, voor de eventuele toekenning van voorlopige maatregelen tot schorsing van de toepassing van deze bepalingen totdat de bevoegde rechter zich heeft uitgesproken over de verenigbaarheid daarvan met het gemeenschapsrecht, de criteria gelden die zijn vastgesteld in het nationale recht dat voor deze rechterlijke instantie van toepassing is, voor zover deze criteria niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen en zij de voorlopige rechterlijke bescherming van dergelijke rechten niet praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maken.

ondertekeningen