

UNIBET

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

13 martie 2007 *

În cauza C-432/05,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Högsta domstolen (Suedia), prin decizia din 24 noiembrie 2005, primită de Curte la 5 decembrie 2005, în procedura

Unibet (London) Ltd,

Unibet (International) Ltd

împotriva

Justitiekanslern,

* Limba de procedură: suedeza.

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (raportor), R. Schintgen, P. Kūris și E. Juhász, președinți de cameră, domnii J. Makarczyk, G. Arestis, U. Lōhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh și L. Bay Larsen, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,
grefier: domnul J. Swedenborg, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 3 octombrie 2006,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Unibet (London) Ltd și Unibet (International) Ltd, de H. Bergman și O. Wiklund, advokater;

— pentru guvernul suedez, de doamna K. Wistrand, în calitate de agent;

- pentru guvernul belgian, de doamna A. Hubert, asistată de S. Verhulst și P. Vlaemminck, avocatul;

- pentru guvernul ceh, de domnul T. Boček, în calitate de agent;

- pentru guvernul german, de domnii M. Lumma și A. Dittrich, în calitate de agenți;

- pentru guvernul grec, de doamna A. Samoni-Rantou și domnul K. Boskovits, în calitate de agenți;

- pentru guvernul italian, de domnul I. M. Braguglia, în calitate de agent, asistat de domnul F. Sclafani, avvocato dello Stato;

- pentru guvernul olandez, de doamnele H. G. Sevenster și C. ten Dam, în calitate de agenți;

- pentru guvernul austriac, de domnul H. Dossi, în calitate de agent;

- pentru guvernul portughez, de domnii L. Fernandes și J. de Oliveira, în calitate de agenți;

- pentru guvernul finlandez, de doamna E. Bygglin, în calitate de agent;

- pentru guvernul Regatului Unit, de doamna C. White și ulterior de doamna Z. Bryanston-Cross, în calitate de agenți, asistate de domnul T. Ward, barrister;

- pentru Comisia Comunităților Europene, de domnii E. Traversa și K. Simonsson, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 30 noiembrie 2006,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea principiului protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar.

- 2 Cererea a fost formulată în cadrul unui litigiu între Unibet (London) Ltd și Unibet (International) Ltd (ambele denumite în continuare „Unibet”), pe de o parte, și Justitiekanslern, pe de altă parte, în legătură cu aplicarea legii suedeze privind loteria și jocurile de noroc (lotterilagen, SFS 1994, nr. 1000, denumită în continuare „legea loteriei”).

Cadrul juridic național

Normele de procedură

- 3 Din decizia de trimitere rezultă că articolul 14 din capitolul 11 al Constituției suedeze (regeringsformen) reglementează controlul de conformitate a actelor cu putere de lege din dreptul intern cu normele de rang superior. În temeiul acestui articol, dacă o instanță constată că o prevedere internă nu este conformă cu o normă constituțională sau cu o altă normă de rang superior, respectiva prevedere nu va mai fi aplicată. Cu toate acestea, dacă respectiva prevedere emană de la Parlament sau de la guvernul suedez, ea nu va mai fi aplicată numai dacă are un vădit caracter neconform. Această ultimă condiție nu este cerută totuși atunci când se ridică problema conformității cu o normă de drept comunitar.
- 4 Potrivit instanței de trimitere, dreptul suedez nu prevede o acțiune de sine stătătoare având ca obiect, în principal, declararea neconformității unui act adoptat de

Parlament sau de guvern cu o normă de rang superior, un astfel de control putând fi efectuat numai pe cale incidentală în cauzele aflate pe rolul instanțelor de drept comun sau al instanțelor administrative.

- 5 În temeiul articolului 1 din capitolul 13 din Codul de procedură judiciară suedez (rättegångsbalken, denumit în continuare „Codul de procedură judiciară”), care reglementează procedura în fața instanțelor de drept comun, se poate formula o acțiune în despăgubiri pentru obținerea de daune interese. O asemenea acțiune poate avea ca rezultat o sentință executorie prin care pârâtul este obligat să îi plătească reclamantului daune interese.

- 6 Potrivit articolului 2 primul paragraf din același capitol al Codului de procedură judiciară, o acțiune în constatarea existenței unui raport juridic între pârât și reclamant poate fi formulată atunci când dintr-un astfel de raport rezultă un prejudiciu pentru reclamant. Potrivit celui de al doilea paragraf din același articol, cererea este examinată dacă privește existența respectivului raport. O astfel de acțiune are ca rezultat numai o sentință declaratorie prin care se constată, dacă este cazul, existența unui raport juridic între părți, de exemplu obligația de a plăti reclamantului daune interese.

- 7 În acest context, instanța sesizată poate fi pusă în situația de a verifica, pe cale incidentală, conformitatea cu o normă de rang superior a unei dispoziții legislative aplicabile în cauză, care, dacă este cazul, nu va mai fi aplicată.

- 8 Încuviințarea măsurilor provizorii în cauzele civile este reglementată în capitolul 15 al Codului de procedură judiciară. Articolul 3 din acest capitol prevede posibilitatea de a dispune măsuri provizorii în favoarea reclamantului în vederea conservării drepturilor acestuia din urmă. În temeiul acestei prevederi, în cazul în care reclamantul dovedește temeinicia pretențiilor sale față de un terț, dacă acestea fac obiectul sau pot face obiectul unei acțiuni și dacă terțul le poate aduce atingere prin acțiunea sau inacțiunea sa, instanța competentă poate lua măsuri, impunând respectivului terț obligații de a face sau de a nu face, însoțite, după caz, de sancțiuni pecuniare.
- 9 Articolul 7 din același capitol 15 obligă reclamantul în favoarea căruia au fost dispuse măsurile provizorii, mai ales în aplicarea articolului 3 din respectivul capitol, să introducă o acțiune de fond în fața instanței competente, în termen de o lună de la dispunerea măsurilor provizorii, astfel că, potrivit instanței de trimitere, acestea pot să asigure numai o protecție provizorie a drepturilor pe care reclamantul le invocă, protecție ce garantează respectarea acelor drepturi până la pronunțarea hotărârii asupra fondului.

Legea loteriei

- 10 În temeiul legii loteriei, activitățile de loterie deschise publicului și, în sens mai larg, toate jocurile de noroc care dau posibilitatea obținerii de câștiguri în funcție de hazard, precum pariurile, loto, jocurile mecanice și ruleta, sunt supuse obligației de a obține o autorizație administrativă eliberată de autoritățile competente la nivel local sau național.
- 11 Decizia de respingere a cererii de autorizare pentru organizarea acestor activități poate fi contestată în fața instanțelor administrative de prim grad sau, dacă

respectiva decizie emană de la guvern, în fața Regeringsrätten (instanță administrativă de ultim grad). În acest context, respectivele instanțe pot fi puse în situația de a verifica, pe cale incidentală, conformitatea unei prevederi legislative aplicabile în cauză cu dreptul comunitar, prevedere care, dacă este cazul, nu va mai fi aplicată.

12 Articolul 38 din legea loteriei interzice să se promoveze, cu titlu profesional sau în orice alt mod, în scopul obținerii de profit, participarea la loterii neautorizate organizate în Suedia sau la loterii organizate în afara Suediei.

13 În temeiul articolului 52 din respectiva lege, această interdicție poate determina emiterea unor somații a căror încălcare poate fi sancționată cu amendă administrativă. Măsurile administrative luate în acest temei de către autoritățile competente pot fi contestate în fața instanțelor administrative, care pot dispune ca executarea acestora să fie suspendată și care pot fi puse în situația de a verifica, pe cale incidentală, conformitatea unei prevederi legislative aplicabile în cauză cu dreptul comunitar, iar dacă este cazul, aceasta nu va mai fi aplicată.

14 Interdicția de promovare prevăzută la articolul 38 din legea loteriei poate face obiectul unei cereri de derogare adresate guvernului sau autorității desemnate în acest scop. Decizia de respingere a unei astfel de cereri poate face, în temeiul legii suedeze privind controlul judecătoresc al anumitor decizii administrative (lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, SFS 1988, nr. 205), obiectul unei acțiuni în fața Regeringsrätten, care poate fi pus în situația de a verifica, pe cale incidentală, conformitatea unei prevederi legislative aplicabile în cauză cu dreptul comunitar, iar dacă este cazul, aceasta nu va mai fi aplicată.

- 15 În conformitate cu articolul 54 din legea loteriei, promovarea participării la o loterie organizată în străinătate se sancționează cu amendă penală și cu o pedeapsă de șase luni închisoare dacă această promovare se adresează în mod expres persoanelor care au reședința în Suedia.
- 16 În cadrul urmăririi penale desfășurate în acest temei de autoritățile competente, tingsrätt (instanță de drept comun de prim grad) poate fi pusă în situația de a verifica, pe cale incidentală, conformitatea unei prevederi legislative aplicabile în cauză cu dreptul comunitar, iar dacă este cazul, aceasta nu va mai fi aplicată.

Litigiul din acțiunea principală și întrebările preliminare

- 17 Rezultă din înscrisurile dosarului că, în cursul lunii noiembrie 2003, Unibet a achiziționat spații publicitare în mai multe mijloace de informare în masă suedeze pentru a promova serviciile sale de pariuri prin internet. În aplicarea legii loteriei, statul suedez a luat diverse măsuri, precum somații și inițierea unor proceduri penale, împotriva acelor mijloace de informare în masă care au acceptat să pună la dispoziția Unibet spații publicitare.
- 18 Fără să fi făcut ea însăși obiectul unor măsuri administrative sau al unei urmăriri penale, la 1 decembrie 2003, Unibet a chemat în judecată statul suedez în fața tingsrätt, solicitând în primul rând să se constate existența dreptului său, care

rezultă din articolul 49 CE, de a promova serviciile sale de jocuri de noroc și pariuri în Suedia, în pofida interdicției prevăzute la articolul 38 din legea loteriei (cerere denumită în continuare „cerere declaratorie”), în al doilea rând, să obțină repararea prejudiciilor suferite din cauza acestei interdicții de promovare (cerere denumită în continuare „cerere în despăgubiri”) și, în al treilea rând, să se declare că respectiva interdicție, precum și măsurile și sancțiunile referitoare la aceasta nu sunt aplicabile în ceea ce o privește (cerere denumită în continuare „prima cerere de încuviințare a unor măsuri provizorii”).

- 19 Cererea declaratorie a fost respinsă prin hotărârea din 2 iulie 2004 a tingsrätt. Acesta a considerat că argumentele invocate în susținerea cererii nu se întemeiau pe existența unui raport juridic concret între Unibet și statul suedez și că respectiva cerere ar fi presupus efectuarea unui control abstract al unei norme, o astfel de acțiune fiind inadmisibilă în dreptul suedez. Tingsrätt nu s-a pronunțat asupra cererii în despăgubiri și asupra primei cereri de încuviințare a unor măsuri provizorii.
- 20 Prin decizia din 8 octombrie 2004, în cadrul apelului formulat de Unibet, hovrätt (curte de apel) a respins cererea declaratorie și prima cerere de încuviințare a unor măsuri provizorii. Această din urmă instanță a considerat că cererea declaratorie reprezintă o acțiune în constatare inadmisibilă în dreptul suedez și că din jurisprudența Curții de Justiție nu rezultă că principiul protecției jurisdicționale impune să fie instituită posibilitatea de a exercita un control abstract al unei norme în cazul în care o astfel de acțiune nu este prevăzută de dreptul intern. Această instanță s-a pronunțat, de altfel, în sensul că problema conformității interdicției de promovare, prevăzută în articolul 38 din legea loteriei, cu dreptul comunitar ar putea fi analizată cu prilejul examinării cererii în despăgubiri de către tingsrätt.
- 21 Totodată, hovrätt a considerat că dacă Unibet ar exercita drepturile pe care le invocă și ar promova serviciile sale în Suedia, conformitatea respectivei interdicții cu

dreptul comunitar ar putea fi analizată de instanța sesizată în contextul unei acțiuni formulate împotriva unor măsuri administrative sau al unei proceduri penale.

- 22 Ca urmare, hovrätt a hotărât că cererea declaratorie formulată de Unibet nu poate fi considerată admisibilă în temeiul dreptului comunitar și că prima cerere de încuviințare a unor măsuri provizorii a rămas fără obiect.
- 23 În cadrul primului recurs în fața Högsta domstolen (Curtea Supremă) împotriva deciziei hovrätt din 8 octombrie 2004, Unibet a susținut admisibilitatea cererii sale declaratorii și a primei sale cereri de încuviințare a unor măsuri provizorii atât în temeiul dreptului suedez, cât și în temeiul dreptului comunitar.
- 24 La puțin timp după pronunțarea deciziei din 8 octombrie 2004 a hovrätt de respingere a cererii sale declaratorii și a primei cereri de încuviințare a unor măsuri provizorii, Unibet a sesizat tingsrätt cu o nouă cerere de încuviințare a unor măsuri provizorii, prin care solicita, în pofida interdicției de promovare prevăzută în articolul 38 din legea loteriei, să primească imediat autorizarea de a-și promova serviciile până la finalizarea procedurii de fond privind cererea sa de despăgubiri și să fie redus prejudiciul care rezultă din această interdicție (cerere denumită în continuare „a doua cerere de încuviințare a unor măsuri provizorii”). Unibet a invocat faptul că această cerere este în legătură directă cu încălcarea drepturilor pe care le are potrivit dreptului comunitar, dar și cu cererea sa în despăgubiri, deoarece urmărește încetarea producerii prejudiciului care rezultă dintr-o astfel de încălcare.

- 25 Prin sentința din 12 noiembrie 2004, tingsrätt a respins această cerere, considerând că din examinarea cauzei nu a rezultat că articolul 38 din legea loteriei nu este conform cu dreptul comunitar și că Unibet nu a dovedit nici existența unei îndoieli serioase în privința conformității interdicției instituite prin această prevedere cu dreptul comunitar. Apelul formulat de Unibet împotriva acestei sentințe a fost de asemenea respins prin decizia pronunțată de hovrätt la 26 ianuarie 2005.
- 26 În cadrul celui de al doilea recurs în fața Högsta domstolen, Unibet a solicitat anularea deciziei pronunțate de hovrätt și încuviințarea măsurilor provizorii potrivit cererii sale formulate în primă instanță.
- 27 În ceea ce privește primul recurs, instanța de trimitere subliniază că, în conformitate cu dreptul suedez, o acțiune de sine stătătoare nu poate fi exercitată pentru a obține constatarea, pe cale principală, a neconformității unei prevederi interne cu o normă de rang superior. Instanța de trimitere se întreabă, în acest context, care sunt exigențele comunitare referitoare la principiul protecției jurisdicționale, menționând că Unibet ar putea obține examinarea conformității legii loteriei cu dreptul comunitar dacă societatea ar încălca prevederile acestei legi și ar fi urmărită penal sau în cadrul unei acțiuni în despăgubiri ori cu ocazia controlului judecătoresc al deciziilor administrative care ar fi respins, eventual, o cerere de autorizare sau de derogare introdusă în aplicarea respectivei legi.
- 28 Potrivit instanței de trimitere, prima cerere de încuviințare a unor măsuri provizorii introdusă în fața judecătorului de fond ridică în cadrul acestui recurs întrebări

similare, deoarece, în dreptul suedez, o astfel de cerere nu este admisibilă dacă cererea principală însăși este inadmisibilă.

- 29 Referitor la cel de al doilea recurs privind cea de a doua cerere de încuviințare a unor măsuri provizorii, instanța de trimitere apreciază că se ridică întrebări de drept comunitar, de vreme ce Unibet susține că acea cerere este în strânsă legătură cu drepturi pe care ea le are în temeiul dreptului comunitar. Aceste întrebări privesc, în esență, criteriile care trebuie aplicate pentru încuviințarea unor astfel de măsuri în cadrul acțiunii principale.
- 30 În aceste condiții, apreciind că soluția în acțiunea principală necesită o interpretare a dreptului comunitar, Högsta domstolen a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Cerința dreptului comunitar potrivit căreia normele interne de procedură trebuie să asigure particularilor o protecție efectivă a drepturilor pe care aceștia le au în temeiul dreptului comunitar trebuie interpretată în sensul că o acțiune având ca obiect constatarea faptului că anumite prevederi naționale de drept material încalcă articolul 49 CE este admisibilă în cazul în care conformitatea acestor prevederi cu respectivul articol nu poate fi analizată altfel decât pe cale incidentală, de exemplu în cadrul unei acțiuni în daune interese, al unei acțiuni privind încălcarea unei prevederi interne de drept material sau al controlului judecătoresc?

2) Această cerință de protecție juridică efectivă care decurge din dreptul comunitar presupune faptul că ordinea juridică internă trebuie să asigure o

protecție provizorie prin intermediul căreia normele interne care împiedică exercitarea unui drept pe care un particular pretinde că îl are în temeiul dreptului comunitar trebuie să poată fi înlăturate de la aplicarea lor în privința particularului pentru ca acesta din urmă să își poată exercita dreptul până la momentul când chestiunea existenței dreptului respectiv va fi soluționată în mod definitiv de către o instanță națională?

- 3) În cazul unui răspuns afirmativ la cea de a doua întrebare:

Dreptul comunitar impune ca, în situațiile în care există o îndoială cu privire la conformitatea prevederilor interne cu dreptul comunitar, o instanță națională, atunci când examinează o cerere de protecție provizorie a drepturilor care decurg din dreptul comunitar, să aplice prevederile interne referitoare la condițiile unei astfel de protecții sau respectiva instanță trebuie să aplice criteriile comunitare?

- 4) În cazul în care răspunsul la cea de a treia întrebare este că trebuie aplicate criteriile care decurg din dreptul comunitar, care sunt aceste criterii?"

Cu privire la întrebările preliminare

Aprecieri prealabile

- 31 Trebuie îndepărtată argumentația guvernului belgian potrivit căreia prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare ar fi inadmisibilă pentru motivul că nu există un litigiu real în fața instanței de trimitere.

- 32 Într-adevăr, așa cum a arătat avocatul general la punctul 23 din concluziile sale, există un litigiu care este pendent în fața instanței de trimitere, în sensul că Unibet a sesizat instanțele suedeze pentru ca acestea să declare că articolul 38 din legea loteriei nu este conform cu articolul 49 CE, cu scopul de a primi autorizarea de a-și promova serviciile în Suedia și de a obține repararea prejudiciului pe care l-a suferit din cauza interdicției prevăzute de articolul 38.
- 33 Or, problema admisibilității acțiunii Unibet în fața instanțelor suedeze, care face obiectul primei întrebări adresate de instanța de trimitere, este fără relevanță pentru aprecierea admisibilității cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare.
- 34 Prin urmare, prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare este admisibilă.
- 35 În consecință, trebuie să se răspundă întrebărilor adresate de instanța de trimitere în lumina precizărilor pe care aceasta din urmă le-a furnizat cu privire la cadrul juridic suedez, așa cum a fost expus la punctele 3-16 din prezenta hotărâre.

Cu privire la prima întrebare

- 36 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar trebuie interpretat în sensul că impune ca în

ordinea juridică a unui stat membru să existe o acțiune de sine stătătoare care să urmărească, pe cale principală, examinarea conformității prevederilor interne cu articolul 49 CE, în situația în care alte căi procesuale permit să se aprecieze această conformitate pe cale incidentală.

37 Mai întâi, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, principiul protecției jurisdicționale efective constituie un principiu general al dreptului comunitar, care decurge din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, care a fost consacrat în articolele 6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (hotărârea din 15 mai 1986, Johnston, 222/84, Rec., p. 1651, punctele 18 și 19, hotărârea din 15 octombrie 1987, Heylens și alții, 222/86, Rec., p. 4097, punctul 14, hotărârea din 27 noiembrie 2001, Comisia/Austria, C-424/99, Rec., p. I-9285, punctul 45, hotărârea din 25 iulie 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul, C-50/00 P, Rec., p. I-6677, punctul 39, și hotărârea din 19 iunie 2003, Eribrand, C-467/01, Rec., p. I-6471, punctul 61) și care a fost reafirmat și în articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, proclamată la 7 decembrie 2000 la Nisa (JO C 364, p. 1).

38 Sub acest aspect, în aplicarea principiului cooperării prevăzut la articolul 10 CE, instanțele din statele membre sunt cele care trebuie să asigure protecția jurisdicțională a drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului comunitar (a se vedea în acest sens hotărârea din 16 decembrie 1976, Rewe, 33/76, Rec., p. 1989, punctul 5, și hotărârea Comet, 45/76, Rec., p. 2043, punctul 12, hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal, 106/77, Rec., p. 629, punctele 21 și 22, hotărârea din 19 iunie 1990, Factortame și alții, C-213/89, Rec., p. I-2433, punctul 19, precum și hotărârea din 14 decembrie 1995, Peterbroeck, C-312/93, Rec., p. I-4599, punctul 12).

39 Trebuie amintit de asemenea că, în lipsa unei reglementări comunitare în materie, îi revine ordinii juridice din fiecare stat membru atribuția de a desemna instanțele

competente și de a stabili modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului comunitar (a se vedea în special hotărârile citate anterior Rewe, punctul 5, Comet, punctul 13, Peterbroeck, punctul 12, hotărârea din 20 septembrie 2001, Courage și Crehan, C-453/99, Rec., p. I-6297, punctul 29, precum și hotărârea din 11 septembrie 2003, Safalero, C-13/01, Rec., p. I-8679, punctul 49).

- 40 Într-adevăr, dacă Tratatul CE a instituit un anumit număr de acțiuni directe care pot fi exercitate, dacă este cazul, de persoane private în fața instanței comunitare, tratatul nu a intenționat să creeze în fața instanțelor naționale alte căi procesuale pentru apărarea dreptului comunitar decât cele care sunt stabilite în dreptul intern (hotărârea din 7 iulie 1981, Rewe, 158/80, Rec., p. 1805, punctul 44).
- 41 Situația ar fi fost diferită numai dacă rezulta din structura ordinii juridice naționale respective că nu există nicio cale de atac care să permită, chiar și pe cale incidentală, asigurarea respectării drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului comunitar (a se vedea în acest sens hotărârea din 16 decembrie 1976, Rewe, citată anterior, punctul 5, precum și hotărârile citate anterior Comet, punctul 16, și Factortame și alții, punctele 19-23).
- 42 Astfel, chiar dacă dreptul intern este, în principiu, cel care stabilește calitatea procesuală și interesul justițiabilului de a exercita o acțiune, dreptul comunitar impune totuși ca legislația națională să nu aducă atingere dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă (a se vedea în special hotărârea din 11 iulie 1991, Verholen și alții, cauzele C-87/90-C-89/90, Rec., p. I-3757, punctul 24, și hotărârea Safalero, citată anterior, punctul 50). Într-adevăr, statele membre sunt cele care trebuie să prevadă un sistem de căi de atac și de proceduri care să permită asigurarea respectării acestui drept (hotărârea Unión de Pequeños Agricultores/Consiliul, citată anterior, punctul 41).

- 43 Sub acest aspect, modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor care urmăresc să asigure apărarea drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului comunitar nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile acțiunilor similare din dreptul intern (principiul echivalenței) și nu trebuie să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică comunitară (principiul efectivității) (a se vedea în special hotărârea din 16 decembrie 1976, Rewe, citată anterior, punctul 5, și hotărârile citate anterior Comet, punctele 13-16, Peterbroeck, punctul 12, Courage și Crehan, punctul 29, Eribrand, punctul 62, și Safalero, punctul 49).
- 44 De altfel, instanțele naționale sunt cele care trebuie să interpreteze modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor cu care sunt sesizate, precum condiția existenței unui raport de drept concret între reclamant și stat, în cea mai mare măsură posibilă astfel încât aceste reguli să primească o aplicare ce va contribui la îndeplinirea obiectivului, amintit la punctul 37 din prezenta hotărâre, de a garanta o protecție jurisdicțională efectivă a drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului comunitar.
- 45 Trebuie să se răspundă la prima întrebare adresată de instanța de trimitere în lumina acestor considerente.
- 46 Potrivit instanței de trimitere, dreptul suedez nu prevede posibilitatea de a exercita o acțiune de sine stătătoare prin care să se urmărească, pe cale principală, contestarea conformității prevederilor interne cu normele de rang superior.

- 47 În această privință, trebuie amintit că, astfel cum rezultă din jurisprudența menționată la punctul 40 din prezenta hotărâre și cum au arătat toate guvernele care au prezentat observații în fața Curții, precum și Comisia Comunităților Europene, principiul protecției jurisdicționale efective nu impune, prin el însuși, existența unei acțiuni de sine stătătoare prin care să se urmărească, pe cale principală, contestarea conformității prevederilor interne cu normele comunitare, în măsura în care respectarea principiilor echivalenței și efectivității este asigurată în cadrul sistemului de acțiuni interne.
- 48 Or, în primul rând, rezultă din decizia de trimitere că dreptul suedez nu prevede posibilitatea de a exercita o astfel de acțiune de sine stătătoare, fie că norma de rang superior a cărei respectare se impune a fi asigurată este internă, fie că este comunitară.
- 49 În privința acestor două categorii de norme, dreptul suedez lasă totuși justițiabililor posibilitatea de a obține examinarea pe cale incidentală a acestei probleme de conformitate, în cadrul acțiunilor introduse la instanțele de drept comun sau la instanțele administrative.
- 50 Rezultă de asemenea din decizia de trimitere că instanța care are obligația să tranșeze această chestiune este ținută să nu mai aplice prevederea contestată dacă apreciază că aceasta nu este conformă unei norme de rang superior, fie că este vorba de o normă internă sau de o normă comunitară.
- 51 În cadrul acestei examinări, numai în cazul în care o prevedere ce emană de la parlamentul sau de la guvernul suedez este vădit neconformă cu o normă de rang

superior, o astfel de prevedere nu se va mai aplica. În schimb, așa cum s-a menționat la punctul 3 din prezenta hotărâre, această condiție nu este cerută în cazul în care norma de rang superior în cauză este o normă comunitară.

52 Ca urmare, astfel cum au arătat toate guvernele care au prezentat observații în fața Curții, precum și Comisia, trebuie constatat că modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor instituite de dreptul suedez pentru a asigura apărarea drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului comunitar nu sunt mai puțin favorabile decât cele aplicabile acțiunilor ce vizează apărarea drepturilor justițiabililor întemeiate pe prevederi interne.

53 În al doilea rând, trebuie verificat dacă acele căi procesuale incidente prevăzute de dreptul suedez pentru a contesta conformitatea unei prevederi interne cu dreptul comunitar au ca efect să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică comunitară.

54 Sub acest aspect, fiecare caz în care se ridică problema dacă o prevedere procedurală internă face imposibilă sau excesiv de dificilă aplicarea dreptului comunitar trebuie analizat ținând cont de locul pe care respectiva prevedere îl ocupă în cadrul procedurii în ansamblul ei, de modul în care se derulează și de particularitățile acesteia în fața diverselor instanțe naționale (hotărârea Peterbroeck, citată anterior, punctul 14).

- 55 Or, din decizia de trimitere rezultă că dreptul suedez nu exclude posibilitatea ca un justițiabil, precum Unibet, să conteste conformitatea unei legi interne, precum legea loteriei, cu dreptul comunitar, ci, dimpotrivă, că există diverse căi procesuale incidente în acest scop.
- 56 Astfel, pe de o parte, instanța de trimitere menționează că Unibet are posibilitatea de a obține examinarea conformității legii loteriei cu dreptul comunitar în cadrul unei cereri de despăgubiri în fața instanțelor de drept comun.
- 57 De altfel, din decizia de trimitere rezultă că Unibet a introdus o astfel de cerere și că aceasta a fost apreciată ca fiind admisibilă.
- 58 În consecință, în măsura în care examinarea conformității legii loteriei cu dreptul comunitar va interveni în cadrul analizării cererii de despăgubiri, respectiva cerere reprezintă o cale procesuală care permite să i se asigure societății Unibet protecția efectivă a drepturilor care îi sunt conferite de dreptul comunitar.
- 59 Sub acest aspect, instanța de trimitere este cea care trebuie să asigure că examinarea conformității respectivei legi cu dreptul comunitar se va realiza independent de aprecierea pe fond a condițiilor referitoare la prejudiciu și la legătura de cauzalitate în cadrul cererii de despăgubiri.

- 60 Pe de altă parte, instanța de trimitere adaugă că dacă Unibet ar solicita guvernului suedez o derogare de la interdicția de a-și promova serviciile în Suedia, eventuala decizie de respingere a acestei cereri ar putea fi supusă controlului judecătoresc exercitat de Regeringsrätten, iar în cadrul acestuia Unibet ar fi putut invoca faptul că prevederile din legea loteriei nu sunt conforme cu dreptul comunitar. Instanța competentă ar trebui, dacă ar fi cazul, să nu mai aplice prevederile din respectiva lege pe care le-ar considera neconforme cu dreptul comunitar.
- 61 Sub acest aspect, trebuie menționat că un astfel de control judecătoresc, care ar permite Unibet să obțină o hotărâre judecătorească prin care să se constate că prevederile menționate nu sunt conforme cu dreptul comunitar, constituie o cale procesuală care asigură o protecție jurisdicțională efectivă a drepturilor pe care Unibet le are în temeiul dreptului comunitar (a se vedea în acest sens hotărârea Heylens și alții, citată anterior, punctul 14, și hotărârea din 7 mai 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Rec., p. I-2357, punctul 22).
- 62 Mai mult, instanța de trimitere menționează că dacă Unibet ar încălca prevederile legii loteriei și dacă s-ar dispune măsuri administrative sau s-ar începe urmărirea penală împotriva sa de către autoritățile naționale competente, ea ar avea posibilitatea să conteste, printr-o acțiune introdusă la o instanță administrativă sau la o instanță de drept comun, conformitatea prevederilor respective cu dreptul comunitar. Instanța competentă ar trebui, dacă ar fi cazul, să nu mai aplice prevederile din respectiva lege pe care le-ar considera neconforme cu dreptul comunitar.
- 63 Pe lângă căile procesuale menționate la punctele 56 și 60 din prezenta hotărâre, Unibet ar avea, prin urmare, posibilitatea să invoce, în cadrul acțiunii în justiție

formulate împotriva organului administrativ sau în cadrul acțiunii penale, caracterul neconform cu dreptul comunitar al măsurilor luate sau solicitate împotriva sa ca urmare a faptului că promovarea serviciilor sale în Suedia nu a fost autorizată de autoritățile naționale competente.

64 În orice caz, rezultă din punctele 56-61 ale prezentei hotărâri că trebuie considerat că Unibet are la dispoziție căi procesuale care îi asigură o protecție jurisdicțională efectivă a drepturilor pe care le are în temeiul ordinii juridice comunitare. Dacă, dimpotrivă, astfel cum s-a menționat la punctul 62 din prezenta hotărâre, Unibet trebuie să aștepte să facă obiectul unor proceduri administrative sau penale și sancțiunilor care pot decurge din acestea, ca singură cale procesuală pentru a contesta conformitatea prevederilor interne în cauză cu dreptul comunitar, aceasta nu ar fi suficient pentru a i se asigura o astfel de protecție jurisdicțională efectivă.

65 În consecință, trebuie să se răspundă primei întrebări în sensul că principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite de dreptul comunitar justițiabililor trebuie interpretat în sensul că acesta nu impune existența, în ordinea juridică a unui stat membru, a unei acțiuni de sine stătătoare prin care să se urmărească examinarea, pe cale principală, a conformității prevederilor interne cu articolul 49 CE, atât timp cât alte căi procesuale efective, care nu sunt mai puțin favorabile decât cele care se aplică acțiunilor interne similare, permit să se aprecieze, pe cale incidentală, o astfel de conformitate, aspect pe care trebuie să îl verifice instanța națională.

Cu privire la a doua întrebare

66 Prin a doua întrebare, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor pe care dreptul comunitar

le conferă justițiabililor impune, în ordinea juridică a unui stat membru, posibilitatea de a obține încuviințarea măsurilor provizorii pentru suspendarea aplicării prevederilor interne până la momentul la care instanța competentă se pronunță asupra conformității acestora cu dreptul comunitar.

⁶⁷ Trebuie amintit, în prealabil, că instanța națională sesizată cu o cauză căreia i se aplică dreptul comunitar trebuie să fie în măsură să încuviințeze măsuri provizorii pentru a garanta deplina eficacitate a hotărârii judecătorești ce se va pronunța cu privire la existența drepturilor invocate în temeiul dreptului comunitar (hotărârea Factortame și alții, citată anterior, punctul 21, și hotărârea din 11 ianuarie 2001, Siples, C-226/99, Rec., p. I-277, punctul 19).

⁶⁸ În contextul juridic național, astfel cum a fost expus în decizia de trimitere, cererile de încuviințare a unor astfel de măsuri pot urmări numai asigurarea unei protecții provizorii a drepturilor pe care reclamantul le invocă pe fond, astfel cum rezultă din punctul 9 din prezenta hotărâre.

⁶⁹ În cauza pendinte în fața instanței suedeze, s-a stabilit că Unibet a introdus două cereri de încuviințare a unor măsuri provizorii, prima în cadrul cererii declaratorii, cea de a doua în cadrul cererii de despăgubiri.

70 În ceea ce privește prima dintre cele două cereri de încuviințare a unor măsuri provizorii, rezultă din decizia de trimitere că cererea declaratorie a fost apreciată ca fiind inadmisibilă în virtutea dreptului intern atât de prima instanță, cât și în apel. Confirmând această interpretare a dreptului intern, instanța de trimitere se întreabă totuși care sunt exigențele dreptului comunitar sub acest aspect, ceea ce a determinat formularea primei întrebări preliminare (a se vedea punctele 36-65 din prezenta hotărâre).

71 Or, rezultă din răspunsul dat primei întrebări că principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor nu impune existența, în ordinea juridică a unui stat membru, a unei acțiuni de sine stătătoare prin care să se urmărească, pe cale principală, examinarea conformității prevederilor interne cu dreptul comunitar, atât timp cât alte căi procesuale permit să se aprecieze, pe cale incidentală, o astfel de conformitate, aspect pe care trebuie să îl verifice instanța națională.

72 În cazul în care, în virtutea dreptului intern, aplicat în conformitate cu exigențele dreptului comunitar, nu există certitudinea admisibilității unei acțiuni care urmărește garantarea respectării drepturilor pe care justițiabilul le are în temeiul dreptului comunitar, principiul protecției jurisdicționale efective impune ca instanța națională să poată totuși încuviința, încă din această etapă, măsurile provizorii necesare pentru a asigura respectarea drepturilor menționate.

73 Cu toate acestea, principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar nu impune, în ordinea juridică a unui stat membru, posibilitatea de a obține încuviințarea unor măsuri provizorii de către

instanța națională competentă în cadrul unei cereri inadmisibile potrivit dreptului respectivului stat membru, în măsura în care dreptul comunitar, interpretat în conformitate cu punctul 71 din prezenta hotărâre, nu repune în discuție această inadmisibilitate.

74 Cu privire la cererea de încuviințare a unor măsuri provizorii formulată în cadrul cererii de despăgubiri, din decizia de trimitere și din alte acte depuse la dosar rezultă că această ultimă cerere a fost apreciată ca fiind admisibilă.

75 Astfel cum a menționat avocatul general în concluziile sale la punctul 74 și cum s-a amintit la punctul 67 din prezenta hotărâre, instanța națională sesizată cu o cauză căreia îi este aplicabil dreptul comunitar trebuie să fie în măsură să încuviințeze măsuri provizorii în vederea garantării deplinei eficacități a hotărârii judecătorești ce se va pronunța cu privire la existența drepturilor invocate în temeiul dreptului comunitar.

76 În consecință, de vreme ce instanța națională competentă va examina, în cadrul cererii de despăgubiri, conformitatea legii loteriei cu dreptul comunitar, aceasta trebuie să poată încuviința măsurile provizorii solicitate dacă încuviințarea respectivelor măsuri este necesară pentru garantarea deplinei eficacități a hotărârii judecătorești ce se va pronunța cu privire la existența drepturilor invocate în temeiul dreptului comunitar, necesitate care va fi verificată de către instanța națională.

77 Rezultă din cele ce precedă că trebuie răspuns celei de a doua întrebări că principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul

comunitar trebuie interpretat în sensul că acesta impune ca, în ordinea juridică a unui stat membru, să poată fi încuviințate măsuri provizorii până la momentul în care instanța competentă se va pronunța asupra conformității prevederilor interne cu dreptul comunitar, în cazul în care încuviințarea acestor măsuri este necesară pentru a garanta deplina eficacitate a hotărârii judecătorești ce se va pronunța cu privire la existența respectivelor drepturi.

Cu privire la a treia întrebare

78 Prin cea de a treia întrebare, instanța de trimitere solicită să se stabilească, în esență, dacă, având în vedere principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar și în cazul în care există o îndoială cu privire la conformitatea prevederilor interne cu acesta din urmă, încuviințarea de măsuri provizorii pentru suspendarea aplicării respectivelor prevederi până la momentul la care instanța competentă se va pronunța asupra conformității acestora cu dreptul comunitar este reglementată prin criteriile stabilite în dreptul intern aplicabil în fața instanței competente sau prin criterii comunitare.

79 Sub acest aspect, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că suspendarea aplicării unei prevederi interne care se întemeiază pe un act normativ comunitar, în cadrul unei cauze pendinte în fața unei instanțe naționale căreia i se aplică norme de procedură interne, se supune în toate statele membre unor condiții de încuviințare uniforme și similare celor privind măsurile provizorii în fața instanței comunitare (hotărârea din 21 februarie 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik

Soest, C-143/88 și C-92/89, Rec., p. I-415, punctele 26 și 27, hotărârea din 9 noiembrie 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft, C-465/93, Rec., p. I-3761, punctul 39, și hotărârea din 6 decembrie 2005, ABNA și alții, C-453/03, C-11/04, C-12/04 și C-194/04, Rec., p. I-10423, punctul 104). Cu toate acestea, acțiunea principală este diferită de cele care au determinat pronunțarea acestor hotărâri, în sensul că cererea de încuviințare a unor măsuri provizorii formulată de Unibet nu urmărește suspendarea efectelor unei prevederi naționale adoptate în aplicarea unei reglementări comunitare a cărei legalitate este contestată, ci suspendarea efectelor unei legi naționale a cărei conformitate cu dreptul comunitar este contestată.

80 Ca urmare, în absența unui act normativ comunitar în materie, ordinea juridică internă a fiecărui stat membru este cea care trebuie să reglementeze condițiile de încuviințare a măsurilor provizorii destinate să asigure apărarea drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului comunitar.

81 În consecință, încuviințarea măsurilor provizorii de suspendare a aplicării prevederilor interne până la momentul la care instanța competentă se va pronunța asupra conformității acestora cu dreptul comunitar este reglementată de criteriile stabilite în normele interne aplicabile în fața acestei instanțe.

82 Totuși, aceste criterii nu vor putea fi mai puțin favorabile decât cele care privesc cereri similare din dreptul intern (principiul echivalenței) și nici nu vor putea să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă protecția jurisdicțională provizorie a drepturilor conferite de ordinea juridică comunitară (principiul efectivității).

- 83 În consecință, trebuie răspuns celei de a treia întrebări că principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care există o îndoială asupra conformității prevederilor interne cu dreptul comunitar, eventuala încuviințare a unor măsuri provizorii pentru suspendarea aplicării respectivelor prevederi până la momentul la care instanța competentă se va pronunța asupra conformității acestora cu dreptul comunitar este reglementată de criteriile stabilite de normele interne aplicabile în fața respectivei instanțe, în măsura în care aceste criterii nu sunt mai puțin favorabile decât cele aplicabile cererilor similare din dreptul intern și nu fac practic imposibilă sau excesiv de dificilă protecția jurisdicțională provizorie a acestor drepturi.

Cu privire la a patra întrebare

- 84 Având în vedere răspunsul dat celei de a treia întrebări, nu mai este necesar să se răspundă celei de a patra întrebări.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 85 Întrucât procedura are, în privința părților din acțiunea principală, caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

- 1) **Principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar trebuie interpretat în sensul că acesta nu impune existența, în ordinea juridică a unui stat membru, a unei acțiuni de sine stătătoare prin care se urmărește examinarea, pe cale principală, a conformității prevederilor interne cu articolul 49 CE, atât timp cât alte căi procesuale efective, care nu sunt mai puțin favorabile decât cele care se aplică acțiunilor interne similare, permit să se aprecieze, pe cale incidentală, o astfel de conformitate, aspect pe care trebuie să îl verifice instanța națională.**
- 2) **Principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar trebuie interpretat în sensul că acesta impune ca, în ordinea juridică a unui stat membru, să poată fi încuviințate măsuri provizorii până la momentul în care instanța competentă se va pronunța asupra conformității prevederilor interne cu dreptul comunitar, în cazul în care încuviințarea acestor măsuri este necesară pentru a garanta deplina eficacitate a hotărârii judecătorești ce se va pronunța cu privire la existența respectivelor drepturi.**
- 3) **Principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care există o îndoială asupra conformității prevederilor interne cu dreptul comunitar, eventuala încuviințare de măsuri provizorii pentru suspendarea aplicării respectivelor prevederi până la momentul la care instanța competentă se va pronunța asupra conformității acestora cu dreptul comunitar este reglementată de criteriile stabilite de normele interne aplicabile în fața respectivei instanțe, în măsura în care aceste criterii nu sunt mai puțin favorabile decât cele aplicabile cererilor similare din dreptul intern și nu fac practic imposibilă sau excesiv de dificilă protecția jurisdicțională provizorie a acestor drepturi.**

Semnături