

UNIBET

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 13. marca 2007 *

V zadevi C-432/05,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Högsta domstolen (Švedska) z odločbo z dne 24. novembra 2005, ki je prispela na Sodišče 5. decembra 2005, v postopku

Unibet (London) Ltd,

Unibet (International) Ltd

proti

Justitiekanslern,

* Jezik postopka: švedščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (poročevalec), R. Schintgen, P. Küris in E. Juhász, predsedniki senatov, J. Makarczyk, G. Arestis, U. Lohmus, E. Levits, A. Ó Caoimh in L. Bay Larsen, sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,
sodni tajnik: J. Swedenborg, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. oktobra 2006,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Unibet (London) Ltd. in Unibet (International) Ltd. H. Bergman in O. Wiklund, advokater,

– za švedsko vlado K. Wistrand, zastopnica,

- za belgijsko vlado A. Hubert skupaj s S. Verhulstom in P. Vlaemminckom, advocaten,
- za češko vlado T. Boček, zastopnik,
- za nemško vlado M. Lumma in A. Dittrich, zastopnika,
- za grško vlado A. Samoni-Rantou in K. Boskovits, zastopnika,
- za italijansko vlado I. M. Braguglia, zastopnik, skupaj z F. Sclafanijem, avvocato dello Stato,
- za nizozemsko vlado H. G. Sevenster in C. ten Dam, zastopnici,
- za avstrijsko vlado H. Dossi, zastopnik,

- za portugalsko vlado L. Fernandes in J. de Oliveira, zastopnika,
- za finsko vlado E. Bygglin, zastopnica,
- za vlado Združenega kraljestva C. White, nato Z. Bryanston-Cross, zastopnici, skupaj s T. Wardom, barrister,
- za Komisijo Evropskih skupnosti E. Traversa in K. Simonsson, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 30. novembra 2006

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago načela učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti.

- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Unibet (London) Ltd in družbo Unibet (International) Ltd (v nadaljevanju skupaj: Unibet) proti Justitiekanslern glede uporabe švedskega zakona o loterijah in igrah na srečo (lotterilagen, SFS 1994, št. 1000, v nadaljevanju: zakon o loterijah).

Nacionalni pravni okvir

Postopkovna pravila

- 3 Iz predložitvene odločbe izhaja, da nadzor skladnosti nacionalnih zakonodajnih določb ali določb drugih predpisov z nadrejenimi predpisi ureja člen 14 poglavja 11 švedske ustave (regeringsformen). Na podlagi tega člena se, če sodišče meni, da nacionalna določba ni v skladu z ustavno določbo ali z drugim nadrejenim predpisom, ta določba ne uporabi. Če pa sta navedeno določbo sprejela švedski parlament ali vlada, se ta ne sme uporabljati le v primeru očitne neskladnosti. Vendar slednji pogoj ni določen, če se pojavlja vprašanje skladnosti v zvezi s predpisom prava Skupnosti.
- 4 Predložitveno sodišče meni, da je, ker švedsko pravo ne določa samostojne tožbe, katere glavni zahtevek bi bila razglasitev neskladnosti akta, ki sta ga sprejela švedski

parlament ali vlada, z nadrejenim predpisom, mogoče tak nadzor izvesti le v okviru postopkov pred rednimi ali upravnimi sodišči.

- 5 Na podlagi člena 1 poglavja 13 švedskega zakona o pravdnem postopku (rättegångsbalken, v nadaljevanju: zakon o pravdnem postopku), ki ureja postopek pred rednimi sodišči, je mogoče vložiti odškodninsko tožbo za povrnitev škode. Taka tožba se lahko konča s sprejetjem izvršljive sodbe, na podlagi katere se toženi stranki naloži plačilo odškodnine tožeči stranki.
- 6 Na podlagi člena 2, prvi odstavek, istega poglavja zakona o pravdnem postopku je mogoče vložiti tožbo za ugotovitev obstoja pravnega razmerja med toženo in tožečo stranko, kadar je slednji zaradi tega razmerja nastala škoda. V skladu z drugim odstavkom istega člena je zahtevke mogoče preizkusiti, če obravnava obstoj navedenega razmerja. Taka tožba lahko vodi le do ugotovitvene sodbe, s katero se po potrebi ugotovi obstoj pravnega razmerja med strankami, kot je obveznosti plačila odškodnine tožeči stranki.
- 7 Glede tega lahko sodišče, ki mu je bila predložena zadeva, predhodno preveri skladnost z nadrejenim predpisom veljavne zakonske določbe, ki se v okoliščinah posameznega primera ne sme uporabiti.

- 8 Izdajo začasnih odredb v civilnem postopku ureja poglavje 15 zakona o pravdnem postopku. Člen 3 tega poglavja določa možnost izdaje začasnih odredb v korist tožeče stranke za varovanje njenih pravic. V skladu s to določbo lahko pristojno sodišče, če tožeča stranka dokaže utemeljenost svojih zahtevkov do tretje stranke in če so ti predmet ali lahko postanejo predmet tožbe ter če bi ji ta tretja stranka lahko škodovala z dejanjem ali z opustitvijo, sprejme ukrepe prepovedi ali odredbe, po potrebi skupaj s denarnimi sankcijami zoper omenjeno tretjo stranko.
- 9 Člen 7 poglavja 15 določa, da mora tožeča stranka, v korist katere so bili sprejeti začasni ukrepi, zlasti na podlagi člena 3 tega poglavja, pristojnemu sodišču v roku enega meseca po sprejetju teh ukrepov v temelju predložiti tožbo, tako da lahko po mnenju predložitvenega sodišča ti ukrepi zagotavljajo le začasno varstvo pravic, ki jih uveljavlja tožeča stranka, s tem, da zagotavljajo spoštovanje teh pravic do razglasitve sodbe v temelju.

Zakon o loterijah

- 10 Na podlagi zakona o loterijah je treba za dejavnosti loterije, namenjene splošni javnosti, in na splošno vse igre, katerih izid je odvisen od naključja, kot so stave, tombola, avtomati in ruleta, pridobiti upravno dovoljenje, ki ga izdajo pristojni organi na lokalni ali nacionalni ravni.
- 11 Odločbo o zavrnitvi zahteve za izdajo dovoljenja za organizacijo takih dejavnosti je mogoče izpodbijati pred upravnimi sodišči, ki odločajo na prvi stopnji, ali, če je navedeno odločbo sprejela vlada, pred Regeringsrätten (upravno sodišče, ki odloča na

zadnji stopnji). V teh okoliščinah lahko ta sodišča predhodno preverijo, ali je zadevna zakonska določba v skladu s pravom Skupnosti, ter da se slednja v nasprotnem primeru ne sme uporabiti.

- ¹² V skladu s členom 38 zakona o loterijah je v poklicne ali kakršne koli druge dobičkonosne namene prepovedano oglaševati sodelovanje pri nezakonitih loterijah, ki so organizirane na Švedskem ali v tujini.
- ¹³ Na podlagi člena 52 navedenega zakona se lahko zaradi te prepovedi sprejmejo odredbe, za kršitev katerih se določi upravna globa. Upravne ukrepe, ki jih na tej podlagi sprejmejo pristojni organi, je mogoče izpodbijati pred upravnimi sodišči, ki lahko odredijo odložitev njihove izvršitve in predhodno preverijo, ali je zadevna zakonska določba v skladu s pravom Skupnosti, ter da se slednja v nasprotnem primeru ne sme uporabiti.
- ¹⁴ V zvezi s prepovedjo oglaševanja, določeno v členu 38 zakona o loterijah, je mogoče na vlado ali organ, imenovan za ta namen, vložiti predlog za priznanje izjeme. V skladu z lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (zakon o sodnem varstvu določenih upravnih odločb, SFS 1988, št. 205) je mogoče zoper odločbo o zavrnitvi takega predloga vložiti tožbo pri Regeringsrätten, ki lahko predhodno preveri, ali je zadevna zakonska določba v skladu s pravom Skupnosti, ter da se slednja v nasprotnem primeru ne sme uporabiti.

- 15 Na podlagi člena 54 zakona o loterijah je mogoče za oglaševanje sodelovanja pri loterijah, organiziranih v tujini, določiti kazenske globe in zaporno kazen šestih mesecev, če to oglaševanje meri posebej na osebe, ki prebivajo na Švedskem.
- 16 Tingsrätt (redno sodišče, ki odloča na prvi stopnji) lahko v okviru kazenskega pregon, ki so ga v zvezi s tem začeli pristojni organi, predhodno preveri, ali je zadevna zakonska določba v skladu s pravom Skupnosti, ter da se slednja v nasprotnem primeru ne sme uporabiti.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 17 Iz dokumentov iz spisa izhaja, da je družba Unibet novembra 2003 pridobila oglašne prostore v več švedskih medijih, da bi oglaševala svoje storitve stav na internetu. Država Švedska je na podlagi zakona o loterijah proti medijem, ki so pristali na to, da bodo družbi Unibet zagotovili oglasni prostor, sprejela več ukrepov, kot so odredbe in uvedba kazenskih postopkov.
- 18 Zoper družbo Unibet – ki je 1. decembra 2003 pri Tingsrätt vložila tožbo zoper Švedsko, s katero je predlagala, prvič, naj se ugotovi njena pravica, ki izhaja iz člena 49 ES, oglaševati svoje storitve iger na srečo in stav na Švedskem, ne da bi jo pri tem ovirala prepoved iz člena 38 zakona o loterijah (v nadaljevanju: ugotovitveni zahtevki), drugič, odškodnino za škodo, ki jo je utrpela zaradi te prepovedi oglaševanja

(v nadaljevanju: odškodninski zahtev), in tretjič, naj se ugotovi, da se navedena prepoved ter ukrepi in sankcije za njeno kršitev zanjo ne uporabljajo (v nadaljevanju: prvi predlog za izdajo začasnih odredb) – niso bili sprejeti upravni ukrepi oziroma ni bil uveden kazenski pregon.

- 19 Ugotovitveni zahtev je bil zavrnjen z odločbo Tingsrätt z dne 2. julija 2004. To sodišče je štelo, da iz trditev v utemeljitev tega zahtevka ni izhajalo, da obstaja konkretno pravno razmerje med družbo Unibet in Švedsko, ter da je bil namen navedenega zahtevka abstraktni nadzor predpisa, medtem ko taka tožba po švedskem pravu ni dopustna. Tingsrätt se o odškodninskem zahtevku in prvem predlogu za izdajo začasnih odredb ni izreklo.
- 20 Po pritožbi, ki jo je vložila družba Unibet, sta bila tudi ugotovitveni zahtev in prvi predlog za izdajo začasnih odredb zavrnjena s sodbo Hovrätt (pritožbeno sodišče) z dne 8. oktobra 2004. To sodišče je namreč menilo, da je bil ugotovitveni zahtev tožba v zvezi s pravicami, ki je po švedskem pravu nedopustna, in da iz ustaljene sodne prakse Sodišča ne izhaja, da načelo sodnega varstva zahteva vzpostavitev možnosti abstraktnega nadzora predpisa, ki ga nacionalno pravo ne določa. Navedeno sodišče je prav tako odločilo, da naj bi o vprašanju skladnosti prepovedi oglaševanja, določeni v členu 38 zakona o loterijah, s pravom Skupnosti odločalo Tingsrätt ob preizkusu odškodninskega zahtevka.
- 21 Hovrätt je tudi štelo, da bi lahko, če bi družba Unibet uveljavljala pravice, na katere se sklicuje, in oglaševala svoje storitve na Švedskem, skladnost navedene prepovedi

s pravom Skupnosti presojało sodišče, kateremu bi bila predložena neposredna tožba zoper upravne ukrepe ali pred katerim bi tekel kazenski postopek.

- 22 Hovrätt je tako odločilo, da ugotovitvenega zahtevka družbe Unibet na podlagi prava Skupnosti ni mogoče šteti za dopustnega in da je postal prvi predlog za izdajo začasnih odredb brezpredmeten.
- 23 Družba Unibet je v okviru prve pritožbe pred Högsta domstolen (vrhovno sodišče) zoper sodbo Hovrätt z dne 8. oktobra 2004 zatrjevala, da sta njen ugotovitveni zahtevki in prvi predlog za izdajo začasnih odredb dopustna v skladu s švedskim pravom in pravom Skupnosti.
- 24 Družba Unibet je kmalu po tem, ko je Hovrätt izdalo sodbo z dne 8. oktobra 2004 o zavrnitvi ugotovitvenega zahtevka in prvega predloga za izdajo začasnih odredb, Tingsrätt predložila nov predlog za izdajo začasnih odredb, da bi ji ne glede na prepoved oglaševanja na podlagi člena 38 zakona o loterijah nemudoma dovolilo oglaševati storitve do zaključka postopka v zvezi z njenim odškodninskim zahtevkom in zmanjšalo škodo, nastalo zaradi te prepovedi (v nadaljevanju: drugi predlog za izdajo začasnih odredb). Družba Unibet je zatrjevala, da je ta predlog neposredno povezan s kršitvijo pravic, ki jih ima na podlagi prava Skupnosti, in odškodninskim zahtevkom, saj je njegov namen zmanjšati škodo, ki je nastala zaradi te prepovedi.

- 25 Tingsrätt je s sodbo z dne 12. novembra 2004 ta predlog zavrnilo s tem, da je štelo, da pri preučitvi zadeve ni bilo dokazano, da člen 38 zakona o loterijah ni v skladu s pravom Skupnosti, družba Unibet pa tudi ni dokazala, da obstaja resen dvom glede skladnosti prepovedi, ki jo določa ta določba, s pravom Skupnosti. Tudi pritožbo, ki jo je družba Unibet vložila zoper to sodbo, je Hovrätt zavrnilo s sodbo z dne 26. januarja 2005.
- 26 Družba Unibet v drugi pritožbi pred Högsta domstolen predlaga razveljavitev te sodbe Hovrätta in sprejetje začasnih ukrepov v skladu z njenim predlogom na prvi stopnji.
- 27 Predložitveno sodišče v zvezi s prvo pritožbo poudarja, da v skladu s švedskim pravom ni mogoče vložiti samostojne tožbe z glavnim zahtevkom za ugotovitev skladnosti nacionalne določbe z nadrejenim predpisom. Predložitveno sodišče je negotovo glede zahtev, določenih v pravu Skupnosti, v zvezi z načelom sodnega varstva, hkrati pa zatrjuje, da bi družba Unibet lahko zahtevala, naj se preizkusi, ali je zakon o loterijah v skladu s pravom Skupnosti, če bi kršila določbe tega zakona in bi bila v kazenskem postopku oziroma če bi vložila odškodninski zahtev ali pa v okviru sodnega nadzora upravnih odločb o zavrnitvi, v tem primeru, zahteve za izdajo dovoljenja ali za izjemo na podlagi navedenega zakona.
- 28 Predložitveno sodišče ugotavlja, da se v zvezi s prvim predlogom za izdajo začasnih odredb, predloženim sodiščem na prvi stopnji, ki so odločala o tej pritožbi, posta-

vljajo podobna vprašanja, ker v švedskem pravu tak predlog ne more biti dopusten, če je sam glavni tožbeni predlog nedopusten.

- 29 Predložitveno sodišče v zvezi z drugo pritožbo glede drugega predloga za izdajo začasnih odredb meni, da se postavljajo vprašanja prava Skupnosti, ker družba Unibet zatrjuje, da je navedeni predlog povezan s pravicami, ki jih ima na podlagi prava Skupnosti. Ta vprašanja se v bistvu nanašajo na merila, ki jih je treba uporabiti pri izdaji takih ukrepov v postopku v glavni stvari.
- 30 Ker je Högsta domstolen menilo, da je za rešitev spora v glavni stvari potrebna razlaga prava Skupnosti, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba zahtevo prava Skupnosti, da morajo nacionalni postopkovni predpisi posamezniku omogočati učinkovito varstvo pravic, ki jih imajo na podlagi prava Skupnosti, razlagati tako, da je tožba za ugotovitev, da določeni nacionalni materialnopravni predpisi kršijo člen 49 ES, dopustna, če skladnosti teh predpisov z navedenim členom ni mogoče presoditi drugače kot predhodno, na primer v okviru odškodninske tožbe, tožbe zaradi kršitve nacionalnega materialnopravnega predpisa ali v okviru sodnega nadzora?
2. Ali ta zahteva po učinkovitem sodnem varstvu pravic, ki izhaja iz prava Skupnosti, pomeni tudi, da mora nacionalni pravni red omogočati začasno varstvo, s katerim

se lahko odstopi od nacionalnih predpisov, ki posamezniku preprečujejo uveljavljanje zatrjevanе pravice prava Skupnosti, da bi ta posameznik lahko uveljavljal to pravico, dokler nacionalno sodišče dokončno ne preuči vprašanja obstoja te pravice?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen:

Ali iz prava Skupnosti izhaja, da mora nacionalno sodišče v primerih, ko obstaja dvom glede skladnosti nacionalnih določb s pravom Skupnosti, ob preučitvi predloga za začasno varstvo pravic prava Skupnosti glede pogojev takega varstva uporabiti nacionalne določbe ali pa mora to sodišče uporabiti merila Skupnosti?

4. Če je odgovor na tretje vprašanje, da je treba uporabiti merila prava Skupnosti, katera so ta merila?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

- ³¹ Trditev belgijske vlade, v skladu s katero naj bi bil ta predlog za sprejetje predhodne odločbe nedopusten, ker ni resničnega spora pred predložitvenim sodiščem, je treba zavrniti.

- 32 Kot namreč v točki 23 sklepnih predlogov poudarja generalna pravobranilka, pred predložitvenim sodiščem teče spor, saj je družba Unibet švedskim sodiščem predložila tožbo za ugotovitev, da člen 38 zakona o loterijah ni v skladu s členom 49 ES, zato da bi lahko oglaševala svoje storitve na Švedskem in dobila odškodnino za škodo, za katero zatrjuje, da naj bi jo utrpela zaradi prepovedi, določene v tem členu 38.
- 33 Vendar se vprašanje, ali je tožba družbe Unibet pred švedskimi sodišči, ki je predmet prvega vprašanja, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, dopustna, pri presoji dopustnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe ne upošteva.
- 34 Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe je torej dopusten.
- 35 Zato je treba na vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, odgovoriti ob upoštevanju njegovih navedb v zvezi s švedskim pravnim okvirom, kot je bil obrazložen v točkah od 3 do 16 te sodbe.

Prvo vprašanje

- 36 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti, razlagati tako, da to načelo zahteva, da mora v pravnem redu države članice obstajati

samostojna tožba, primarno, za preizkus skladnosti nacionalnih določb s členom 49 ES, če druga pravna sredstva omogočajo posredno presojo te skladnosti.

- 37 Uvodoma je treba opozoriti, da je na podlagi ustaljene sodne prakse načelo učinkovitega sodnega varstva splošno načelo prava Skupnosti, ki izhaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic in je potrjeno v členih 6 in 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (sodbe z dne 15. maja 1986 v zadevi Johnston, 222/84, Recueil, str. 1651, točki 18 in 19; z dne 15. oktobra 1987 v zadevi Heylens in drugi, 222/86, Recueil, str. 4097, točka 14; z dne 27. novembra 2001 v zadevi Komisija proti Avstriji, C-424/99, Recueil, str. I-9285, točka 45; z dne 25. julija 2002 v zadevi Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu, C-50/00 P, Recueil, str. I-6677, točka 39, in z dne 19. junija 2003 v zadevi Eribrand, C-467/01, Recueil, str. I-6471, točka 61) ter prav tako v členu 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, razglašene 7. decembra 2000 v Nici (UL 2000, C 364, str. 1).
- 38 Ob uporabi načela sodelovanja, določenega v členu 10 ES, morajo sodno varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti, zagotoviti sodišča držav članic (glej v tem smislu sodbe z dne 16. decembra 1976 v zadevi Rewe, 33/76, Recueil, str. 1989, točka 5, in v zadevi Comet, 45/76, Recueil, str. 2043, točka 12; z dne 9. marca 1978 v zadevi Simmenthal, 106/77, Recueil, str. 629, točki 21 in 22; z dne 19. junija 1990 v zadevi Factortame in drugi, C-213/89, Recueil, str. I-2433, točka 19, ter z dne 14. decembra 1995 v zadevi Peterbroeck, C-312/93, Recueil, str. I-4599, točka 12).
- 39 Treba je tudi opozoriti, da, če na zadevnem področju ni ureditve Skupnosti, notranji pravni red vsake države članice določi pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varovanje pravic, ki jih posameznikom daje pravo

Skupnosti (glej zlasti zgoraj navedene sodbe Rewe, točka 5; Comet, točka 13, in Peterbroeck, točka 12, ter sodbi z dne 20. septembra 2001 v zadevi Courage in Crehan, C-453/99, Recueil, str. I-6297, točka 29, in z dne 11. septembra 2003 v zadevi Safalero, C-13/01, Recueil, str. I-8679, točka 49).

- ⁴⁰ Čeprav je Pogodba ES posameznikom omogočila, da lahko v okoliščinah posameznega primera pred sodiščem Skupnosti vložijo več vrst neposrednih tožb, pa njen namen ni bil ustvariti novih pravnih sredstev za zagotavljanje spoštovanja prava Skupnosti pred nacionalnimi sodišči, kot so tista, ki jih določa nacionalno pravo (sodba z dne 7. julija 1981 v zadevi Rewe, 158/80, Recueil, str. 1805, točka 44).
- ⁴¹ Drugače bi lahko bilo le, če bi iz ureditve zadevnega nacionalnega pravnega reda izhajalo, da ni nobenega pravnega sredstva, ki bi lahko, čeprav posredno, zagotovilo spoštovanje pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Rewe z dne 16. decembra 1976, točka 5; Comet, točka 16, ter Factortame in drugi, točke od 19 do 23).
- ⁴² Čeprav morata biti procesno upravičenje in pravni interes posameznika načeloma opredeljena v nacionalnem pravu, pravo Skupnosti vendarle zahteva, da nacionalna zakonodaja ne krši pravice do učinkovitega sodnega varstva (glej zlasti sodbo z dne 11. julija 1991 v združenih zadevah Verholen in drugi, od C-87/90 do C-89/90, Recueil, str. I-3757, točka 24, in zgoraj navedeno sodbo Safalero, točka 50). Države članice morajo namreč vzpostaviti sistem pravnih sredstev in postopkov, ki zagotavljajo spoštovanje te pravice (zgoraj navedena sodba Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu, točka 41).

⁴³ V zvezi s tem podrobna postopkovna pravila pravnih sredstev, katerih namen je varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti, ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna pravna sredstva (načelo enakovrednosti), in uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Skupnosti, ne smejo praktično onemogočiti oziroma čezmerno otežiti (načelo učinkovitosti) (glej zlasti zgoraj navedene sodbe Rewe z dne 16. decembra 1976, točka 5; Comet, točke od 13 do 16; Peterbroeck, točka 12; Courage in Crehan, točka 29; Eribrand, točka 62, in Safalero, točka 49).

⁴⁴ Poleg tega morajo nacionalna sodišča podrobno ureditev postopkovnih pravil, ki se uporabljajo za tožbe, o katerih odločajo, kot so zahteva za ugotovitev konkretnega pravnega razmerja med tožečo stranko in državo, kolikor mogoče razlagati tako, da bo uporaba te podrobne ureditve čim bolj prispevala k doseganju cilja, navedenega v točki 37 te sodbe, to je zagotavljanja učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti.

⁴⁵ Na prvo vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, je treba odgovoriti ob upoštevanju teh ugotovitev.

⁴⁶ To sodišče meni, da švedsko pravo ne določa samostojnega pravnega sredstva, katerega cilj bi bil, primarno, izpodbijanje skladnosti nacionalnih določb z nadrejenimi predpisi.

- 47 V zvezi s tem je treba opozoriti, da, kot izhaja iz ustaljene sodne prakse, navedene v točki 40 obravnavane zadeve, in kot so zatrjevale vse vlade, ki so predložile stališča Sodišču, ter Komisija Evropskih skupnosti, načelo učinkovitega sodnega varstva kot tako ne zahteva, da mora biti v pravnem redu države članice samostojna tožba, namenjena primarno izpodbijanju skladnosti nacionalnih določb s pravom Skupnosti, če je spoštovanje načel enakovrednosti in učinkovitosti zagotovljeno v okviru nacionalnega sistema pravnih sredstev.
- 48 Prvič, iz predložitvene odločbe izhaja, da švedsko pravo ne določa možnosti uveljavljanja takega samostojnega pravnega sredstva ne glede na to, ali je nadrejeni predpis, katerega spoštovanje je treba zagotoviti, nacionalni predpis ali predpis prava Skupnosti.
- 49 V zvezi s tema vrstama predpisov švedsko pravo posameznikom vendarle omogoča predhodni preizkus tega vprašanja skladnosti v okviru postopkov, ki so se začeli pred rednimi ali upravnimi sodišči.
- 50 Iz predložitvene odločbe izhaja tudi, da sodišče, ki odloča o vprašanju, ne sme uporabiti sporne določbe, če meni, da ni v skladu z nadrejenim predpisom, ne glede na to, ali gre za nacionalni predpis ali predpis Skupnosti.
- 51 V okviru tega preizkusa je le v primeru očitne neskladnosti določbe, ki sta jo sprejela švedski parlament oziroma vlada, z nadrejenim predpisom mogoče, da se taka

določba ne uporabi. Kot je bilo navedeno v točki 3 te sodbe, ta pogoj nasprotno ni določen, če je zadevni nadrejeni predpis predpis prava Skupnosti.

52 Kot so torej opozorile vse vlade, ki so predložile stališča Sodišču, in Komisija, je treba ugotoviti, da podrobna postopkovna pravila o pravnih sredstvih, ki jih določa švedsko pravo za zagotovitev pravic, ki jih imajo upravičeni subjekti na podlagi prava Skupnosti, niso manj ugodna od tistih, katerih namen je zagotoviti varstvo pravic, ki za upravičene subjekte izhajajo iz nacionalnih določb.

53 Drugič, treba je preizkusiti, ali neposredna pravna sredstva, ki jih določa švedsko pravo za izpodbijanje skladnosti nacionalne določbe s pravom Skupnosti, dejansko onemogočajo ali čezmerno otežujejo uveljavljanje pravic pravnega reda Skupnosti.

54 V zvezi s tem je treba vsak primer, v katerem se postavi vprašanje, ali neka nacionalna postopkovna določba onemogoča ali čezmerno otežuje uporabo prava Skupnosti, preizkusiti, upoštevajoč položaj te določbe v celotnem postopku, potek postopka in njegove posebnosti pred različnimi nacionalnimi sodišči (zgoraj navedena sodba Peterbroeck, točka 14).

- 55 Vendar pa iz predložitvene odločbe izhaja, da švedsko pravo ne izključuje možnosti subjekta, kot je družba Unibet, da izpodbija skladnost nacionalne zakonodaje, kot je švedski zakon o loterijah, s pravom Skupnosti, ampak da nasprotno za to obstajajo različna pravna sredstva.
- 56 Po eni strani predložitveno sodišče tako navaja, da lahko družba Unibet zahteva preizkus skladnosti zakona o loterijah s pravom Skupnosti v okviru odškodninskega zahtevka pred rednimi sodišči.
- 57 Poleg tega iz predložitvene odločbe izhaja, da je družba Unibet vložila tak zahtevek in da je bil sprejet kot dopusten.
- 58 Zato, če se preizkus skladnosti zakona o loterijah s pravom Skupnosti izvede v okviru presoje odškodninskega zahtevka, je ta zahtevek pravno sredstvo, ki družbi Unibet zagotavlja učinkovito varstvo pravic, ki jih ima na podlagi prava Skupnosti.
- 59 V zvezi s tem mora predložitveno sodišče zagotoviti, da se preizkus skladnosti navedenega zakona s pravom Skupnosti izvede neodvisno od meritorne presoje v zvezi s pogoji za odškodnino in vzročno zvezo v okviru odškodninskega zahtevka.

- ⁶⁰ Po drugi strani predložitveno sodišče dodaja, da če bi družba Unibet švedski vladi predlagala izjemo od prepovedi oglaševanja njenih storitev na Švedskem, bi lahko bila morebitna odločba o zavrnitvi tega predloga predmet sodnega nadzora pred Regeringsrätten, v okviru katerega bi družba Unibet lahko zatrjevala neskladnosti določbe zakona o loterijah s pravom Skupnosti. Pristojno sodišče v danem primeru ne bi smelo uporabljati določbe tega zakona, za katere bi se presodilo, da niso v skladu s pravom Skupnosti.
- ⁶¹ V zvezi s tem je treba opozoriti, da je tak sodni nadzor, ki družbi Unibet omogoča izdajo sodne odločbe o ugotovitvi neskladnosti navedenih določb s pravom Skupnosti, pravno sredstvo, ki ji zagotavlja učinkovito sodno varstvo pravic, ki jih ima na podlagi prava Skupnosti (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Heylens in drugi, točka 14, in sodbo z dne 7. maja 1991 v zadevi Vlassopoulou, C-340/89, Recueil, str. I-2357, točka 22).
- ⁶² Poleg tega predložitveno sodišče pojasnjuje, da bi družba Unibet, če bi kršila določbe zakona o loterijah in bi nacionalni pristojni organi proti njej sprejeli upravne ukrepe ali uvedli kazenski pregon, lahko imela možnost v okviru postopka pred upravnim ali rednim sodiščem izpodbijati skladnost navedenih določb s pravom Skupnosti. Pristojno sodišče v danem primeru ne bi smelo uporabiti določb tega zakona, za katere bi presodilo, da niso v skladu s pravom Skupnosti.
- ⁶³ Poleg pravnih sredstev, navedenih v točkah 56 in 60 te sodbe, bi lahko družba Unibet v okviru sodnega sredstva, vloženega proti upravi ali v kazenskem postopku, zatrjevala,

da ukrepi, ki so bili sprejeti oziroma zahtevani zoper njo, niso v skladu s pravom Skupnosti zato, ker ji pristojni nacionalni organi niso dovolili oglaševanja storitev na Švedskem.

⁶⁴ V vsakem primeru iz točk od 56 do 61 te sodbe izhaja, da je treba šteti, da ima družba Unibet pravna sredstva, ki ji zagotavljajo učinkovito sodno varstvo pravic, ki jih ima na podlagi prava Skupnosti. Če bi bila nasprotno, kot je navedeno v točki 62 te sodbe, prisiljena v upravni ali kazenski postopek oziroma v sankcije, ki bi lahko izhajale iz tega, to kot edino pravno sredstvo za izpodbijanje skladnosti spornih nacionalnih določb s pravom Skupnosti ne bi zadostovalo za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva.

⁶⁵ Zato je treba na prvo zastavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti, razlagati tako, da ne zahteva, da mora pravni red države članice predvideti samostojno tožbo, primarno, za preizkus skladnosti nacionalnih določb s členom 49 ES, če druga učinkovita pravna sredstva, ki niso manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobne nacionalne tožbe, omogočajo predhodno presojo te skladnosti, kar pa je naloga nacionalnega sodišča.

Drugo vprašanje

⁶⁶ Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali načelo učinkovitega sodnega varstva pravic posameznikov, ki jih imajo na podlagi prava Skupnosti, zah-

teva, da mora biti v pravnem redu države članice mogoče doseči sprejetje začasnih ukrepov za odložitev izvršitve nacionalnih določb, dokler pristojno sodišče ne odloči o njihovi skladnosti s pravom Skupnosti.

⁶⁷ Uvodoma je treba poudariti, da mora nacionalno sodišče, kateremu je predložen spor, ki ga ureja pravo Skupnosti, imeti možnost izdaje začasnega ukrepa, da bi zagotovilo polni učinek sodne odločbe, ki bo izdana o obstoju pravic, zatrjevanih na podlagi prava Skupnosti (zgoraj navedena sodba Factortame in drugi, točka 21, in sodba z dne 11. januarja 2001 v zadevi Siples, C-226/99, Recueil, str. I-277, točka 19).

⁶⁸ V nacionalnem pravnem okviru, kot je obrazložen v predložitvenem sklepu, se lahko predlogi za take ukrepe nanašajo le na zagotovitev začasnega varstva pravic, na katere se v temelju sklicuje tožeča stranka, kot izhaja iz točke 9 te sodbe.

⁶⁹ V zadevi v glavni stvari je ugotovljeno, da je družba Unibet vložila dva predloga za izdajo začasnih odredb, prvega v okviru ugotovitvenega zahtevka in drugega v okviru odškodninskega zahtevka.

- ⁷⁰ Iz predložitvene odločbe v zvezi s prvim od teh predlogov za izdajo začasnih odredb izhaja, da je bil ugotovitveni zahtevek na podlagi nacionalnega prava na prvi stopnji in na pritožbeni stopnji presojen za nedopustnega. Predložitveno sodišče se je kljub temu, da je potrdilo razlago nacionalnega prava, v zvezi s tem spraševalo o zahtevah prava Skupnosti in zato postavilo prvo vprašanje za predhodno odločanje (glej točke od 36 do 65 te sodbe).
- ⁷¹ Vendar pa iz odgovora na prvo vprašanje izhaja, da načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti, ne zahteva, da mora v pravnem redu države članice obstajati samostojna tožba, primarno, za preizkus skladnosti nacionalnih določb s pravom Skupnosti, če druga pravna sredstva omogočajo predhodno presojo te skladnosti, kar pa je naloga nacionalnega sodišča.
- ⁷² Če dopustnost tožbe, katere namen je zagotoviti spoštovanje pravic, ki jih ima posameznik na podlagi prava Skupnosti, na podlagi nacionalnega prava, ki se uporablja v skladu z zahtevami prava Skupnosti, ni gotova, načelo učinkovitega sodnega varstva zahteva, da mora imeti nacionalno sodišče možnost na tej stopnji vsaj odobriti nujne začasne ukrepe, da bi zagotovilo spoštovanje navedenih pravic.
- ⁷³ Vendar načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti, ne zahteva, da mora v pravnem redu države članice obstajati možnost, da pristojno nacionalno sodišče izda začasni ukrep, če zahtevek po

nacionalnem pravu ni dopusten, razen če pravo Skupnosti, če je obrazloženo v skladu s točko 71 te sodbe, te nedopustnosti ne postavlja pod vprašaj.

⁷⁴ Iz predložitvene odločbe in drugih dokumentov iz spisa v zvezi s predlogom za izdajo začasnih odredb, vloženih v okviru odškodninskega zahtevka, izhaja, da je bil ta sprejet kot dopusten.

⁷⁵ Kot v točki 74 sklepnih predlogov poudarja generalna pravobranilka in kot je bilo opozorjeno v točki 67 te sodbe, mora imeti nacionalno sodišče, kateremu je predložen spor, ki ga ureja pravo Skupnosti, možnost izdaje začasnih ukrepov, da bi zagotovilo polni učinek sodne odločbe, ki bo izdana o obstoju pravic, zatrjevanih na podlagi prava Skupnosti.

⁷⁶ Zato mora pristojno nacionalno sodišče, ko v okviru odškodninskega zahtevka preizkuša skladnost zakona o loterijah s pravom Skupnosti, imeti možnost sprejeti predlagane začasne ukrepe, če je sprejetje teh ukrepov potrebno, o čemer odloči nacionalno sodišče, da bi se zagotovil polni učinek sodne odločbe, ki bo izdana v zvezi z obstojem pravic, zatrjevanih na podlagi prava Skupnosti.

⁷⁷ Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava

Skupnosti, razlagati tako, da mora biti v pravnem redu države članice mogoče sprejeti začasne ukrepe, dokler se pristojno sodišče ne izreče o skladnosti nacionalnih določb s pravom Skupnosti, če je sprejetje takih ukrepov potrebno za zagotovitev polnega učinka sodne odločbe, ki bo izdana v zvezi z obstojem teh pravic.

Tretje vprašanje

⁷⁸ Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali ob upoštevanju načela učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti, in ob dvomu glede skladnosti nacionalnih določb z njim, sprejetje začasnih ukrepov za odložitev izvršitve nacionalnih ukrepov, dokler pristojno sodišče ne odloči o njihovi skladnosti s pravom Skupnosti, urejajo merila nacionalnega prava, ki velja pred nacionalnim sodiščem, ali merila Skupnosti.

⁷⁹ V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse jasno izhaja, da so za odložitev izvršitve nacionalne odločbe, ki temelji na predpisu Skupnosti, v postopkih pred nacionalnim sodiščem, čeprav se zanjo uporablja nacionalno postopkovno pravo, v vseh državah članicah določeni enotni pogoji za izdajo, ki so enaki pogojem za vložitev predloga za izdajo začasnih odredbe s strani sodišča Skupnosti (sodbe z dne 21. februarja 1991 v združenih zadevah Zuckerfabrik Süderdithmarschen in Zuckerfabrik Soest,

C-143/88 in C-92/89, Recueil, str. I-415, točki 26 in 27; z dne 9. novembra 1995 v zadevi Atlanta Fruchthandelsgesellschaft, C-465/93, Recueil, str. I-3761, točka 39, in z dne 6. decembra 2005 v združenih zadevah ABNA in drugi, C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04, ZOdl., str. I-10423, točka 104). Vendar je zadeva v postopku v glavni stvari drugačna od zadev, v katerih so bile izdane te sodbe, glede tega, da se predlog družbe Unibet za izdajo začasnih ukrepov ne nanaša na odložitev učinkov nacionalne ureditve, sprejete v skladu z uredbo Skupnosti, katere zakonitost se izpodbija, ampak učinkov nacionalne zakonodaje, katere skladnost s pravom Skupnosti se izpodbija.

⁸⁰ Ker na tem področju ni pravil Skupnosti, mora nacionalni pravni red vsake države članice določiti pogoje za sprejetje začasnih ukrepov, katerih namen je zagotoviti spoštovanje pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti.

⁸¹ Zato sprejetje začasnih ukrepov za odložitev izvršitve nacionalnih določb, dokler pristojno sodišče ne odloči o njihovi skladnosti s pravom Skupnosti, urejajo merila, ki jih določa nacionalno pravo, ki se uporablja pred tem sodiščem.

⁸² Vendar ta merila ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobne nacionalne zahtevke (načelo enakovrednosti), in uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Skupnosti, ne smejo praktično onemogočiti oziroma čezmerno otežiti (načelo učinkovitosti).

- ⁸³ Na tretje vprašanje je torej treba odgovoriti, da je treba načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti, razlagati tako, da, če obstaja dvom glede skladnosti nacionalnih določb s pravom Skupnosti, morebitno sprejetje začasnih odredb za odložitev izvršitve teh določb, dokler pristojno sodišče ne odloči o njihovi skladnosti s pravom Skupnosti, urejajo merila nacionalnega prava, ki velja pred navedenim sodiščem, če ta merila niso manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobne nacionalne zahteve, in uveljavljanja začasnega sodnega varstva takih pravic praktično ne onemogočajo oziroma čezmerno otežujejo.

Četrto vprašanje

- ⁸⁴ Glede na odgovor na tretje vprašanje je odgovor na četrto vprašanje brezpredmeten.

Stroški

- ⁸⁵ Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti, je treba razlagati tako, da ne zahteva, da mora pravni red države članice predvideti samostojno tožbo, primarno, za preizkus skladnosti nacionalnih določb s členom 49 ES, če druga učinkovita pravna sredstva, ki niso manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobne nacionalne tožbe, omogočajo predhodno presojo te skladnosti, kar pa je naloga nacionalnega sodišča.**
2. **Načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti, je treba razlagati tako, da mora biti v pravnem redu države članice mogoče sprejeti začasne ukrepe, dokler se pristojno sodišče ne izreče o skladnosti nacionalnih določb s pravom Skupnosti, če je sprejetje takih ukrepov potrebno za zagotovitev polnega učinka sodne odločbe, ki bo izdana v zvezi z obstojem teh pravic.**
3. **Načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti, je treba razlagati tako, da, če obstaja dvom glede skladnosti nacionalnih določb s pravom Skupnosti, morebitno sprejetje začasnih odredb za odložitev izvršitve teh določb, dokler pristojno sodišče ne odloči o njihovi skladnosti s pravom Skupnosti urejajo merila nacionalnega prava, ki velja pred navedenim sodiščem, če ta merila niso manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobne nacionalne zahtevke, in uveljavljanja začasnega sodnega varstva takih pravic praktično ne onemogočajo oziroma čezmerno otežujejo.**

Podpisi