

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 13 mars 2007^{*}

I mål C-432/05,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Högsta domstolen (Sverige) genom beslut av den 24 november 2005, som inkom till domstolen den 5 december 2005, i målen

Unibet (London) Ltd,

Unibet (International) Ltd

mot

Justitiekanslern,

^{*} Rättegångsspråk: svenska.

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (referent), R. Schintgen, P. Kūris och E. Juhász samt domarna J. Makarczyk, G. Arestis, U. Lohmus, E. Levits, A. Ó Caoimh och L. Bay Larsen,

generaladvokat: E. Sharpston,
justitiesekreterare: handläggaren J. Swedenborg,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 oktober 2006,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Unibet (London) Ltd och Unibet (International) Ltd, genom H. Bergman och O. Wiklund, advokater,
- Sveriges regering, genom K. Wistrand, i egenskap av ombud,

- Belgiens regering, genom A. Hubert, biträdd av S. Verhulst och P. Vlaemminck, advocaten,
- Tjeckiens regering, genom T. Boček, i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom M. Lumma och A. Dittrich, båda i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom A. Samoni-Rantou och K. Boskovits, båda i egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av F. Sclafani, avvocato dello Stato,
- Nederländernas regering, genom H.G. Sevenster och C. ten Dam, båda i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom H. Dossi, i egenskap av ombud,

- Portugals regering, genom L. Fernandes och J. de Oliveira, båda i egenskap av ombud,
- Finlands regering, genom E. Bygglin, i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom C. White, därefter av Z. Bryanston-Cross, båda i egenskap av ombud, biträdda av T. Ward, barrister,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom E. Traversa och K. Simonsson, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 30 november 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- ¹ Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av principen om ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten.

- 2 Begäran har framställts i två mål mellan Unibet (London) Ltd och Unibet (International) Ltd (nedan gemensamt kallade Unibet), å ena sidan, och Justitiekanslern, å andra sidan, angående tillämpningen av den svenska lotterilagen (SFS 1994:1000).

Tillämpliga nationella bestämmelser

De processuella bestämmelserna

- 3 Av beslutet om hänskjutande framgår att möjligheten att pröva huruvida nationella föreskrifter i lag eller annan författning strider mot normer av högre valör regleras i 11 kap. 14 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får en föreskrift inte tillämpas om en domstol funnit att den står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart. Kravet på uppenbarhet gäller emellertid inte i det fall en sådan föreskrift står i konflikt med en bestämmelse i gemenskapsrätten.
- 4 Enligt Högsta domstolen är det enligt svensk rätt inte tillåtet att väcka en fristående talan där själva saken utgör ett yrkande om fastställelse av att en av riksdagen eller

regeringen antagen författning strider mot en norm av högre valör. En sådan normprövning förutsätter att frågan uppkommer prejudiciellt i mål som anhängiggjorts vid allmän domstol eller förvaltningsdomstol.

- 5 I 13 kap. 1 § rättegångsbalken, som reglerar rättegången i allmän domstol, finns bestämmelser om rätten att väcka en fullgörelsetalan avseende skadestånd. Käranden kan genom en sådan talan erhålla en verkställbar dom i vilken svaranden förpliktas att betala skadestånd till denne.
- 6 Enligt 13 kap. 2 § första stycket rättegångsbalken får talan om fastställelse, av huruvida visst rättsförhållande består eller inte består mellan käranden och svaranden, upptas till prövning, om denna fråga leder käranden till förfång. Enligt andra stycket i samma paragraf får också, om sakens prövning beror av denna fråga, talan om fastställelse därav upptas. En sådan talan kan endast leda till en fastställelse, i vilken rätten i förekommande fall fastställer att det föreligger ett visst rättsförhållande mellan parterna, såsom en skyldighet att betala skadestånd till käranden.
- 7 I detta sammanhang har den domstol vid vilken tvisten är anhängig möjlighet att göra en prejudiciell prövning av huruvida en tillämplig bestämmelse i lag eller annan författning strider mot en norm av högre valör. Om så är fallet, får bestämmelsen inte tillämpas.

- 8 I 15 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om säkerhetsåtgärder i tvistemål. Enligt 3 § i detta kapitel får en domstol förordna om säkerhetsåtgärder för att säkerställa sökandens rätt. Om sökanden visar sannolika skäl för att han mot någon annan har ett anspråk, som är eller kan antas bli föremål för rättegång, och det skäligen kan befaras att motparten genom att företa eller underlåta viss handling kan göra intrång i sökandens rätt, får domstol rikta förbud eller förelägganden, eventuellt förenade med vite, till motparten.
- 9 Enligt 15 kap. 7 § rättegångsbalken skall sökanden, när en säkerhetsåtgärd har beviljats, exempelvis med stöd av 3 § samma kapitel, inom en månad från beslutet väcka talan i saken vid domstol. En säkerhetsåtgärd kan således, enligt Högsta domstolen, endast ge ett provisoriskt skydd för det anspråk som avses med den förda talan genom att säkerställa att det iakttas fram till dess att dom meddelas.

Lotterilagen

- 10 Enligt lotterilagen krävs tillstånd för att anordna lotterier för allmänheten och, mer generellt, för att anordna alla slags spel där vinstmöjligheterna är beroende av slumpen, såsom tips, totospel, automatspel och roulettspel. Ansökningar om tillstånd prövas av behörig lokal eller central myndighet.
- 11 Ett beslut om avslag på en ansökan om tillstånd att anordna sådan verksamhet kan överklagas hos länsrätt eller, om beslutet har meddelats av regeringen, bli föremål

för rättsprövning hos Regeringsrätten. Domstolarna kan därvid göra en prejudiciell prövning av huruvida en tillämplig bestämmelse i lag eller annan författning strider mot gemenskapsrätten. Om så är fallet, får bestämmelsen i fråga inte tillämpas.

- ¹² I 38 § lotterilagen stadgas ett förbud mot att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett i Sverige anordnat lotteri som inte är tillåtet eller i ett utom Sverige anordnat lotteri.
- ¹³ Enligt 52 § samma lag kan förelägganden meddelas för att se till att detta förbud iakttas. Sådana förelägganden kan förenas med vite. De behöriga myndigheternas beslut i dessa frågor får överklagas hos förvaltningsdomstol, som kan förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte skall gälla och kan göra en prejudiciell prövning av huruvida en tillämplig bestämmelse i lag eller annan författning strider mot gemenskapsrätten. Om så är fallet, får bestämmelsen i fråga inte tillämpas.
- ¹⁴ Ansökan om undantag från främjandeförbudet i 38 § lotterilagen kan göras hos regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Ett beslut om avslag på en sådan ansökan kan bli föremål för rättsprövning hos Regeringsrätten enligt lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (SFS 1988:205). Regeringsrätten kan i ett sådant förfarande göra en prejudiciell prövning av huruvida en tillämplig bestämmelse i lag eller annan författning strider mot gemenskapsrätten. Om så är fallet, får bestämmelsen i fråga inte tillämpas.

- 15 Enligt 54 § lotterilagen kan den som främjar deltagande i ett utom Sverige anordnat lotteri, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige, dömas till böter eller fängelse högst sex månader.
- 16 I en sådan brottmålsrättegång kan tingsrätten göra en prejudiciell prövning av huruvida en tillämplig bestämmelse i lag eller annan författning strider mot gemenskapsrätten. Om så är fallet, får bestämmelsen i fråga inte tillämpas.

Twisterna vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 17 Av handlingarna i målet framgår att Unibet i november 2003 köpte annonsutrymme i flera svenska media i syfte att marknadsföra sina vadhållningstjänster på Internet. Med tillämpning av lotterilagen vidtog svenska staten olika åtgärder, såsom förelägganden och åtal, mot de medieföretag som tagit in annonser för Unibet.
- 18 Trots att Unibet inte självt blev utsatt för föreläggande eller åtal, väckte bolagen den 1 december 2003 talan mot svenska staten vid tingsrätten och yrkade att rätten skulle 1) fastställa att Unibet enligt artikel 49 EG har rätt att, utan hinder av

främjandeförbudet i 38 § lotterilagen, i Sverige marknadsföra sina spel- och vadhållningstjänster (nedan kallat fastställelseyrkandet), 2) fastställa att svenska staten är skyldig att ersätta Unibet den skada som bolagen lidit och fortlöpande lider till följd av främjandeförbudet (nedan kallat yrkandet om fastställelse av skadeståndsskyldighet), och 3) förordna att främjandeförbudet och de därtill knutna sanktionsbestämmelserna skall sättas åt sidan i förhållande till bolagen (nedan kallat det ursprungliga interimistiska yrkandet).

19 Tingsrätten avvisade fastställelseyrkandet genom beslut av den 2 juli 2004. Tingsrätten ansåg att vad Unibet anfört till stöd för detta yrkande inte innebar att det förelåg ett konkret rättsförhållande mellan Unibet och svenska staten och bedömde att Unibets fastställelseyrkande utgjorde ett yrkande om abstrakt normprövning, trots att en sådan talan inte är tillåten enligt svensk rätt. Tingsrätten prövade varken yrkandet om fastställelse av skadeståndsskyldighet eller det ursprungliga interimistiska yrkandet.

20 Unibet överklagade detta beslut till hovrätten som meddelade beslut den 8 oktober 2004 av innebörd att fastställelseyrkandet och det ursprungliga interimistiska yrkandet avvisades. Hovrätten ansåg att fastställelseyrkandet utgjorde en talan som inte var tillåten enligt svensk rätt och att EG-domstolen inte i något fall funnit att principen om ett effektivt domstolsskydd skulle innefatta ett krav på att abstrakt normprövning skulle vara möjlig även då en sådan talan inte är tillåten enligt nationell rätt. Hovrätten konstaterade vidare att frågan huruvida främjandeförbudet i 38 § lotterilagen stod i överensstämmelse med gemenskapsrätten skulle komma att prövas av tingsrätten i samband med att denna prövade yrkandet om fastställelse av skadeståndsskyldighet.

21 Hovrätten ansåg dessutom att Unibet kunde få främjandeförbudets förenlighet med gemenskapsrätten prövad av domstol både i ett mål om prövning av vitesförel-

äggande och i en brottmålsrättegång, om bolagen utövade sina hävdade rättigheter och marknadsförde sina tjänster i Sverige.

- 22 Hovrätten fann följaktligen att Unibets fastställelseyrkande inte heller på gemenskapsrättslig grund kunde anses tillåtet och att det ursprungliga interimistiska yrkandet därmed förföll.
- 23 Inom ramen för ett första överklagande till Högsta domstolen, av hovrättens beslut av den 8 oktober 2004, gjorde Unibet gällande att bolagens fastställelseyrkande och ursprungliga interimistiska yrkande var tillåtna både enligt svensk rätt och enligt gemenskapsrätten.
- 24 Kort efter det att hovrätten den 8 oktober 2004 meddelat beslut av innebörd att Unibets fastställelseyrkande och ursprungliga interimistiska yrkande avvisades, framställde bolagen i tingsrätten ett nytt interimistiskt yrkande. Unibet yrkade därvid att tingsrätten omedelbart skulle förordna att Unibet, utan hinder av främjandeförbudet i 38 § lotterilagen, hade rätt att, under tiden till dess att yrkandet om fastställelse av skadeståndsskyldighet avgjorts genom lagakraftätagande dom, marknadsföra sina tjänster. Bolagen yrkade dessutom att tingsrätten skulle förordna om andra åtgärder för att förebygga att Unibets verksamhet led skada på grund av främjandeförbudet (nedan kallade de nya interimistiska yrkandena). Unibet framhöll att dessa yrkanden var direkt kopplade till kränkningen av Unibets rättigheter enligt gemenskapsrätten, och till bolagens yrkande om fastställelse av skadeståndsskyldighet, då de interimistiska yrkandena syftade till att förhindra fortsatt skada till följd av denna kränkning.

- 25 Genom beslut av den 12 november 2004 avslog tingsrätten dessa yrkanden efter att ha gjort bedömningen att vad som dithills hade framkommit i målet inte hade visat att 38 § lotterilagen stod i strid med gemenskapsrätten och att Unibet inte heller hade visat att det förelåg allvarliga tvivel i fråga om det i denna bestämmelse föreskrivna förbudets förenlighet med gemenskapsrätten. Unibet överklagade tingsrättens beslut till hovrätten, som avslog överklagandet genom beslut av den 26 januari 2005.
- 26 Unibet gav in ett andra överklagande till Högsta domstolen och yrkade att denna skulle upphäva hovrättens beslut och förordna om åtgärder i enlighet med vad bolagen hade yrkat vid tingsrätten.
- 27 Vad gäller Unibets första överklagande har Högsta domstolen påpekat att det enligt svensk rätt inte är möjligt att föra en fristående talan där själva saken utgör ett yrkande om fastställelse av att en nationell bestämmelse strider mot en norm av högre valör. Högsta domstolen önskar mot bakgrund härav få klarhet i vilka krav som följer av den gemenskapsrättsliga principen om domstolsskydd. Den har i detta sammanhang angett att Unibet kan få lotterilagens förenlighet med gemenskapsrätten prövad av domstol om bolagen agerar i strid med bestämmelserna i denna lag och blir utsatta för ingripanden, om bolagen väcker fastställsetalan om skadeståndsskyldighet eller i samband med en rättsprövning av ett beslut om avslag på en ansökan om tillstånd eller undantag enligt nämnda lag.
- 28 Högsta domstolen har angett att motsvarande gemenskapsrättsliga frågor uppstår beträffande det ursprungliga interimistiska yrkandet, eftersom det följer av svensk

rätt att en ansökan om säkerhetsåtgärder inte kan bifallas, om en sökandes huvudanspråk inte kan prövas.

29 Vad gäller Unibets andra överklagande, som rör de nya interimistiska yrkandena, anser Högsta domstolen att gemenskapsrättsliga frågor aktualiseras i och med att Unibet gör gällande att dessa yrkanden är kopplade till bolagens rättigheter enligt gemenskapsrätten. Dessa frågor gäller enligt den nationella domstolen huvudsakligen vilka kriterier som skall tillämpas vid prövningen av huruvida sådana åtgärder skall beviljas i de nationella målen.

30 Högsta domstolen anser att det under dessa omständigheter är nödvändigt att tolka gemenskapsrätten för att kunna avgöra tvisterna och har därför beslutat att vilandeförklara målen och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Skall gemenskapsrättens krav på att nationella processuella regler skall tillhandahålla ett effektivt skydd av den enskildes rättigheter enligt gemenskapsrätten tolkas på så sätt, att en talan om fastställande av att vissa nationella materiella bestämmelser står i strid med artikel 49 EG-fördraget måste få föras i det fallet att de materiella bestämmelsernas förenlighet med nämnda artikel eljest endast kan komma att prövas prejudiciellt i till exempel ett skadeståndsmål, ett mål rörande överträdelse av den nationella materiella bestämmelsen eller ett ärende om rättsprövning?

2) Innebär gemenskapsrättens krav på effektivt rättsskydd att den nationella rättsordningen måste tillhandahålla ett interimistiskt skydd, varigenom

nationella regler, som hindrar utövandet av en påstådd rättighet grundad på gemenskapsrätten, skall kunna åsidosättas i förhållande till den enskilde för att denne skall kunna utöva denna rättighet till dess frågan om rättighetens existens har slutligt prövats av nationell domstol?

- 3) Om svaret på fråga 2 är ja:

Innebär gemenskapsrätten att en nationell domstol, i fall då nationella bestämmelsers förenlighet med gemenskapsrätten ifrågasätts, vid en materiell prövning av yrkanden om interimistiskt skydd av gemenskapsrättsliga rättigheter skall tillämpa nationella bestämmelser om förutsättningarna för interimistiskt skydd, eller skall den nationella domstolen i en sådan situation tillämpa gemenskapsrättsliga kriterier för interimistiskt skydd?

- 4) Om svaret på fråga 3 är att gemenskapsrättsliga kriterier skall tillämpas, vilka är då dessa?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande överväganden

- ³¹ Den belgiska regeringen har gjort gällande att förevarande begäran om förhand-savgörande skall avvisas på grund av att det inte finns en verklig tvist som är anhängig hos Högsta domstolen. Domstolen delar emellertid inte denna uppfattning.

- 32 Som generaladvokaten har påpekat i punkt 23 i sitt förslag till avgörande finns det nämligen en tvist, som är anhängig hos Högsta domstolen, eftersom Unibet har väckt talan vid svensk domstol om fastställelse av att 38 § lotterilagen strider mot artikel 49 EG. Syftet med talan är att få tillstånd att marknadsföra sina tjänster i Sverige och att få ersättning för den skada som Unibet påstår sig ha lidit på grund av förbudet i 38 §.
- 33 Huruvida Unibet kan väcka en sådan talan vid svensk domstol utgör föremålet för den första frågan från Högsta domstolen. Svaret på denna fråga saknar emellertid relevans för bedömningen av huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.
- 34 Begäran om förhandsavgörande kan således tas upp till sakprövning.
- 35 Högsta domstolens frågor skall följaktligen besvaras. Härvid skall domstolen utgå från de uppgifter som Högsta domstolen lämnat om de tillämpliga svenska bestämmelserna, för vilka det redogjorts i punkterna 3–16 ovan.

Den första frågan

- 36 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida principen om ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten skall tolkas så, att en medlemsstats rättsordning måste tillhandahålla en

möjlighet att väcka en fristående talan där själva saken utgör ett yrkande om att den nationella domstolen skall pröva huruvida nationella bestämmelser strider mot artikel 49 EG, när den enskilde på annat sätt kan få till stånd en prejudiciell prövning i domstol av huruvida så är fallet.

- 37 Principen om ett effektivt domstolsskydd utgör enligt fast rättspraxis en allmän princip för gemenskapsrätten, en princip som har sitt ursprung i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och som har stadfästs i artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston, REG 1986, s. 1651, punkterna 18 och 19, svensk specialutgåva, volym 8, s. 597, av den 15 oktober 1987 i mål 222/86, Heylens m.fl., REG 1987, s. 4097, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 9, s. 223, av den 27 november 2001 i mål C-424/99, kommissionen mot Österrike, REG 2001, s. I-9285, punkt 45, av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, REG 2002, s. I-6677, punkt 39, och av den 19 juni 2003 i mål C-467/01, Eribrand, REG 2003, s. I-6471, punkt 61) samt bekräftats i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, proklamerad i Nice den 7 december 2000 (EGT C 364, 2000, s. 1).
- 38 Det åligger medlemsstaternas domstolar att i enlighet med samarbetsprincipen i artikel 10 EG säkerställa det rättsliga skyddet för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten (se, för ett liknande resonemang, domar av den 16 december 1976 i mål 33/76, Rewe, REG 1976, s. 1989, punkt 5, svensk specialutgåva, volym 3, s. 261, och i mål 45/76, Comet, REG 1976, s. 2043, punkt 12, dom av den 9 mars 1978 i mål 106/77, Simmenthal, REG 1978, s. 629, punkterna 21 och 22, svensk specialutgåva, volym 4, s. 75, av den 19 juni 1990 i mål C-213/89, Factortame m. fl., REG 1990, s. I-2433, punkt 19, svensk specialutgåva, volym 10, s. I-435, och av den 14 december 1995 i mål C-312/93, Peterbroeck, REG 1995, s. I-4599, punkt 12).
- 39 I avsaknad av gemenskapsrättsliga föreskrifter på området ankommer det på varje medlemsstats interna rättsordning att ange vilka domstolar som är behöriga och att

fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten (se bland annat domarna i de ovannämnda målen Rewe, punkt 5, Comet, punkt 13, och Peterbroeck, punkt 12, och dom av den 20 september 2001 i mål C-453/99, Courage och Crehan, REG 2001, s. I-6297, punkt 29, samt av den 11 september 2003 i mål C-13/01, Safalero, REG 2003, s. I-8679, punkt 49).

- 40 Genom EG-fördraget har det införts flera olika typer av talan som privatpersoner i förekommande fall kan väcka direkt vid gemenskapsdomstolen. Genom fördraget skapas emellertid inte några andra former av rättsliga förfaranden vid de nationella domstolarna, i syfte att upprätthålla gemenskapsrätten, än dem som redan föreskrivs i den nationella rätten (dom av den 7 juli 1981 i mål 158/80, Rewe, REG 1981, s. 1805, punkt 44; svensk specialutgåva, volym 6, s. 153).
- 41 Det förhåller sig på annat sätt endast om det av den nationella rättsordningens systematik framgår att det inte finns någon form av rättsligt förfarande som ens prejudiciellt ger möjlighet att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten (se, för ett liknande resonemang, domen av den 16 december 1976 i det ovannämnda målet Rewe, punkt 5, och domarna i de ovannämnda målen Comet, punkt 16, och Factortame m.fl., punkterna 19–23).
- 42 Även om det i princip ankommer på den nationella rätten att reglera enskildas talerätt och intresse av att få sin sak prövad, krävs det emellertid enligt gemenskapsrätten att den nationella lagstiftningen inte åsidosätter rätten till ett effektivt domstolsskydd (se bland annat dom av den 11 juli 1991 i de förenade målen C-87/90–C-89/90, Verholen m.fl., REG 1991, s. I-3757, punkt 24, och domen i det ovannämnda målet Safalero, punkt 50). Det ankommer nämligen på medlemsstaterna att inrätta ett system med rättsliga förfaranden som gör det möjligt att säkerställa denna rättighet (domen i det ovannämnda målet Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, punkt 41).

- 43 De processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten får varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen) (se bland annat domen av den 16 december 1976 i det ovannämnda målet Rewe, punkt 5, och domarna i de ovannämnda målen Comet, punkterna 13–16, Peterbroeck, punkt 12, Courage och Crehan, punkt 29, Eribrand, punkt 62, och Safalero, punkt 49).
- 44 Det åligger vidare de nationella domstolarna att i den utsträckning det är möjligt tolka de processuella regler som är tillämpliga på talan som har anhängiggjorts vid dem, såsom kravet att det skall föreligga ett konkret rättsförhållande mellan käranden och staten, på ett sådant sätt att reglerna kan tillämpas på ett sätt som bidrar till uppnåendet av det i punkt 37 ovan angivna målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten.
- 45 Det ovan anförda skall beaktas vid besvarandet av Högsta domstolens första fråga.
- 46 Enligt Högsta domstolen är det enligt svensk rätt inte tillåtet att föra en fristående talan där själva saken utgör ett yrkande om fastställelse av att nationella bestämmelser strider mot normer av högre valör.

- 47 Såsom framgår av den rättspraxis som nämns i punkt 40 ovan, och som samtliga de regeringar vilka har yttrat sig i målet samt Europeiska gemenskapernas kommission har gjort gällande, innefattar principen om ett effektivt domstolsskydd inte i sig något krav på att det skall vara möjligt att väcka en fristående talan där själva saken utgör ett yrkande om fastställelse av att nationella bestämmelser strider mot gemenskapsnormer, under förutsättning att iakttagandet av likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen säkerställs i det nationella systemet för domstolsprövning.
- 48 Av beslutet om hänskjutande framgår att det i svensk rätt inte är tillåtet att föra en sådan fristående talan, vare sig den norm av högre valör som skall upprätthållas tillhör nationell rätt eller gemenskapsrätten.
- 49 Enskilda har emellertid enligt svensk rätt möjlighet att inom ramen för en talan vid allmän domstol eller förvaltningsdomstol få till stånd en prejudiciell prövning av huruvida en bestämmelse strider mot en norm av högre valör som tillhör någon av dessa båda rättsordningar.
- 50 Av beslutet om hänskjutande framgår även att en domstol som har att pröva en sådan fråga inte får tillämpa den ifrågasatta bestämmelsen om den anser att den strider mot en norm av högre valör, vare sig den högre normen tillhör nationell rätt eller gemenskapsrätten.
- 51 Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften i fråga skall tillämpning av denna dock underlätas endast om det är uppenbart att den strider mot en norm av högre

valör. Som nämnts i punkt 3 ovan gäller detta uppenbarhetskrav däremot inte när den överordnade normen är en gemenskapsrättslig norm.

52 Såsom samtliga de regeringar som har yttrat sig i målet, liksom kommissionen, har påpekat, är de processuella reglerna avseende talan som enligt svensk rätt får föras för att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten inte mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt nationell rätt.

53 Det skall härefter undersökas huruvida de rättsliga förfaranden som är tillåtna i den svenska rättsordningen, för att få till stånd en prejudiciell prövning av huruvida en nationell bestämmelse strider mot gemenskapsrätten, är utformade på ett sådant sätt att det i praktiken är omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten.

54 Varje fall, i vilket fråga uppkommer huruvida en nationell processuell bestämmelse gör det omöjligt eller orimligt svårt att tillämpa gemenskapsrätten, måste bedömas med beaktande av bestämmelsens funktion i förfarandet vid de olika nationella domstolarna som helhet betraktat samt med beaktande av hur förfarandet är utformat och dess särdrag (domen i det ovannämnda målet Peterbroeck, punkt 14).

- 55 Av beslutet om hänskjutande framgår att svensk rätt inte innehåller något förbud mot att en enskild, som Unibet, begär prövning av huruvida nationell lagstiftning, som lotterilagen, strider mot gemenskapsrätten. Tvärtom finns det flera olika rättsliga förfaranden inom ramen för vilka det är möjligt att få till stånd en prejudiciell prövning av detta.
- 56 Högsta domstolen har upplyst att Unibet har möjlighet att få frågan huruvida lotterilagen strider mot gemenskapsrätten prövad av allmän domstol inom ramen för ett yrkande som framställts i en fastställsetalan om skadeståndsskyldighet.
- 57 Av beslutet om hänskjutande framgår även att Unibet har framställt ett sådant yrkande och att detta har befunnits kunna tas upp till sakprövning.
- 58 För det fall frågan huruvida lotterilagen strider mot gemenskapsrätten kan provas inom ramen för prövningen av yrkandet om fastställelse av skadeståndsskyldighet, utgör en talan i vilken ett sådant yrkande framställs ett rättsligt förfarande, som tillförsäkrar Unibet ett effektivt skydd av bolagens rättigheter enligt gemenskapsrätten.
- 59 Det ankommer på Högsta domstolen att kontrollera att prövningen av huruvida den nämnda lagen strider mot gemenskapsrätten kommer att ske oberoende av prövningen i sak av rekvisiten avseende skada och orsakssamband inom ramen för yrkandet om fastställelse av skadeståndsskyldighet.

- 60 Högsta domstolen har vidare upplyst om, att om Unibet ansökte hos den svenska regeringen om ett undantag från förbudet att marknadsföra sina tjänster i Sverige, skulle ett beslut om avslag på ansökan kunna bli föremål för rättsprövning hos Regeringsrätten. Vid en sådan prövning skulle Unibet kunna göra gällande att bestämmelserna i lotterilagen strider mot gemenskapsrätten. Den behöriga domstolen skulle då vara tvungen att underlåta att tillämpa de bestämmelser i denna lag som den ansåg strida mot gemenskapsrätten.
- 61 En sådan rättsprövning, som ger Unibet möjlighet att erhålla ett avgörande av domstol genom vilket det slås fast att de nämnda bestämmelserna strider mot gemenskapsrätten, utgör ett rättsligt förfarande som tillförsäkrar Unibet ett effektivt domstolsskydd av bolagens rättigheter enligt gemenskapsrätten (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Heylens m.fl., punkt 14, och dom av den 7 maj 1991 i mål C-340/89, Vlassopoulou, REG 1991, s. I-2357, punkt 22, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-189).
- 62 Högsta domstolen har dessutom förklarat att om Unibet skulle agera i strid med bestämmelserna i lotterilagen och de behöriga myndigheterna skulle utfärda förelägganden eller förbud eller väcka åtal mot bolagen, kan Unibet vid förvaltningsdomstol respektive allmän domstol få en prövning av huruvida nämnda bestämmelser strider mot gemenskapsrätten. Den behöriga domstolen skulle då vara tvungen att underlåta att tillämpa de bestämmelser i denna lag som den ansåg strida mot gemenskapsrätten.
- 63 Utöver de rättsliga förfaranden som nämnts i punkterna 56 och 60 ovan har Unibet således även möjlighet att inom ramen för ett överklagande till domstol av en

förvaltningsmyndighets beslut, eller inom ramen för ett brottmål, göra gällande att de åtgärder som vidtagits mot bolagen eller begärts av dem, med anledning av att de behöriga myndigheterna inte beviljat tillstånd till marknadsföringen av bolagens tjänster i Sverige, strider mot gemenskapsrätten.

64 Under alla omständigheter följer det av punkterna 56–61 ovan att Unibet måste anses förfoga över rättsliga förfaranden som tillförsäkrar bolagen ett effektivt domstolsskydd av deras rättigheter enligt gemenskapsrätten. Däremot skulle bolagen inte anses tillförsäkrade ett sådant effektivt domstolsskydd, om det enda rättsliga förfarande som stod dem till buds för att få till stånd en prövning av huruvida de nationella bestämmelserna i fråga strider mot gemenskapsrätten bestod i att, såsom angetts i punkt 62 ovan, utsätta sig för förvaltningsrättsliga eller straffrättsliga ingripanden och för de sanktioner som kan bli följden därav.

65 Den första frågan skall således besvaras på följande sätt: Principen om ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten skall tolkas så, att en medlemsstats rättsordning inte måste tillhandahålla en möjlighet att väcka en fristående talan där själva saken utgör ett yrkande om att den nationella domstolen skall pröva huruvida nationella bestämmelser strider mot artikel 49 EG, under förutsättning att den enskilde inom ramen för andra former av effektiva rättsliga förfaranden, vilka inte är mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt, kan få till stånd en prejudiciell prövning i domstol av huruvida så är fallet. Det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida den enskilde har tillgång till sådana effektiva rättsliga förfaranden.

Den andra frågan

66 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida principen om ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt gemen-

skapsrätten skall tolkas så, att en medlemsstats rättsordning måste tillhandahålla en möjlighet för enskilda att utverka interimistiska åtgärder som innebär att nationella bestämmelser inte får tillämpas till dess att den behöriga domstolen prövat huruvida de strider mot gemenskapsrätten.

⁶⁷ En domstol som handlägger en tvist som skall avgöras utifrån gemenskapsrätten måste kunna bevilja interimistiska åtgärder för att säkerställa den fulla verkan av det senare domstolsavgörandet avseende förekomsten av de rättigheter som gjorts gällande på grundval av gemenskapsrätten (domen i det ovannämnda målet *Factortame m.fl.*, punkt 21, och dom av den 21 januari 2001 i mål C-226/99, *Siples*, REG 2001, s. I-277, punkt 19).

⁶⁸ Enligt den beskrivning av rättsläget i Sverige som gjorts i beslutet om hänskjutande kan sådana åtgärder beviljas endast för att ge ett interimistiskt skydd för de rättigheter som avses med den förda talan, såsom framgår av punkt 9 ovan.

⁶⁹ Unibet har framställt två uppsättningar interimistiska yrkanden i de svenska domstolarna, det första inom ramen för ett fastställelseyrkande och det andra inom ramen för ett yrkande om skadeståndsskyldighet.

- 70 Vad gäller det ursprungliga interimistiska yrkandet framgår det av beslutet om hänskjutande att både tingsrätten och hovrätten funnit att talan såvitt avser fastställelseyrkandet inte kan tas upp till sakprövning enligt svensk rätt. Högsta domstolen har bekräftat denna tolkning av svensk rätt, men anser att det måste utredas vilka krav som gemenskapsrätten ställer i detta avseende, vilket föranlett den att ställa den första tolkningsfrågan (se punkterna 36–65 ovan).
- 71 Av svaret på den första frågan framgår emellertid att principen om ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten inte kräver att en medlemsstats rättsordning måste tillhandahålla en möjlighet att väcka en fristående talan där själva saken utgör ett yrkande om att den nationella domstolen skall pröva huruvida nationella bestämmelser strider mot gemenskapsrätten, under förutsättning att den enskilde inom ramen för andra former av rättsliga förfaranden kan få till stånd en prejudiciell prövning i domstol av huruvida så är fallet, och att det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida den enskilde har tillgång till sådana prövningsmöjligheter.
- 72 När det enligt nationell rätt, tillämpad i enlighet med de krav som ställs i gemenskapsrätten, är ovisst huruvida en talan får föras för att säkerställa iakttagandet av enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten, utgör det ett krav enligt principen om ett effektivt domstolsskydd att den nationella domstolen i det skedet likväl kan bevilja sådana interimistiska åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa iakttagandet av dessa rättigheter.
- 73 Principen om ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten innebär emellertid inte att en medlemsstats rättsordning måste tillhandahålla en möjlighet att få interimistiska åtgärder beviljade av behörig

nationell domstol inom ramen för en talan som inte är tillåten enligt denna rättsordning, när gemenskapsrätten i enlighet med den tolkning som gjorts i punkt 71 ovan inte ställer krav på att en sådan talan skall vara tillåten.

74 Vad gäller det interimistiska yrkande som framställts i anslutning till yrkandet om fastställelse av skadeståndsskyldighet, framgår det av beslutet om hänskjutande och de övriga handlingarna i målet att det sistnämnda yrkandet har bedömts kunna tas upp till sakprövning.

75 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 74 i sitt förslag till avgörande och som rätten erinrat om i punkt 67 ovan, måste en domstol som handlägger en tvist som skall avgöras utifrån gemenskapsrätten kunna bevilja interimistiska åtgärder för att säkerställa den fulla verkan av det senare domstolsavgörandet avseende förekomsten av de rättigheter som gjorts gällande på grundval av gemenskapsrätten.

76 När den behöriga nationella domstolen inom ramen för yrkandet om fastställelse av skadeståndsskyldighet prövar huruvida lotterilagen strider mot gemenskapsrätten, måste den följaktligen kunna bevilja de yrkade interimistiska åtgärderna, under förutsättning att detta är nödvändigt för att säkerställa den fulla verkan av det senare domstolsavgörandet avseende förekomsten av de rättigheter som gjorts gällande på grundval av gemenskapsrätten. Det ankommer på den nationella domstolen att avgöra huruvida så är fallet.

77 Av det ovan anförda följer att den andra frågan skall besvaras på följande sätt: Principen om ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt gemen-

skapsrätten skall tolkas så, att en medlemsstats rättsordning måste tillhandahålla en möjlighet för enskilda att utverka interimistiska åtgärder som gäller till dess att den behöriga domstolen prövat huruvida nationella bestämmelser strider mot gemenskapsrätten, när beviljandet av sådana åtgärder är nödvändigt för att säkerställa den fulla verkan av det senare domstolsavgörandet avseende förekomsten av sådana rättigheter.

Den tredje frågan

78 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida det — när det är oklart huruvida nationella bestämmelser strider mot gemenskapsrätten och det har framställts ett yrkande om interimistiska åtgärder av innebörd att dessa bestämmelser inte får tillämpas till dess att den behöriga domstolen prövat huruvida de strider mot gemenskapsrätten — är de kriterier som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är tillämplig i målen vid den behöriga domstolen eller gemenskapsrättsliga kriterier, som skall tillämpas vid prövningen av detta yrkande, med beaktande av principen om ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten.

79 Av fast rättspraxis följer i detta avseende att en nationell domstols möjlighet att i ett vid den anhängigt mål förordna om att en nationell bestämmelse som grundar sig på gemenskapsbestämmelser tills vidare inte får tillämpas är en fråga som omfattas av nationell processrätt, men att förutsättningarna för att förordna härom likväl skall vara enhetliga i samtliga medlemsstater och vara analoga i förhållande till dem som gäller för gemenskapsdomstolens beslut om interimistiska åtgärder (dom av den 21 februari 1991 i de förenade målen C-143/88 och C-92/89, Zuckerfabrik

Süderdithmarschen och Zuckerfabrik Soest, REG 1991, s. I-415, punkterna 26 och 27, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-19, av den 9 november 1995 i mål C-465/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl., REG 1995, s. I-3761, punkt 39, och av den 6 december 2005 i de förenade målen C-453/03, C-11/04, C-12/04 och C-194/04, ABNA m.fl., REG 2005, s. I-10423, punkt 104). Målen vid den nationella domstolen skiljer sig emellertid från de mål som gett upphov till de nämnda domarna, på så sätt att Unibets interimistiska yrkanden syftar till att det omedelbart skall förordnas att nationell lagstiftning som påstås strida mot gemenskapsrätten skall sättas åt sidan och inte till att så skall ske med en nationell bestämmelse som antagits med tillämpning av påstått rättsstridiga gemenskapsbestämmelser.

⁸⁰ I avsaknad av gemenskapsrättsliga föreskrifter på området ankommer det således på varje medlemsstats interna rättsordning att reglera förutsättningarna för beviljande av interimistiska åtgärder som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten.

⁸¹ Det är följaktligen de kriterier som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är tillämplig i målen vid den behöriga domstolen som skall tillämpas, vid prövningen av ett yrkande om interimistiska åtgärder av innebörd att dessa nationella bestämmelser inte får tillämpas till dess att samma domstol prövat huruvida de strider mot gemenskapsrätten.

⁸² Dessa kriterier får emellertid inte vara mindre förmånliga än dem som avser liknande yrkanden som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att erhålla ett interimistiskt domstolsskydd för rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen).

- 83 Den tredje frågan skall således besvaras på följande sätt: Principen om ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten skall tolkas så, att när det är oklart huruvida nationella bestämmelser strider mot gemenskapsrätten och det har framställts ett yrkande om interimistiska åtgärder av innebörd att dessa bestämmelser inte får tillämpas till dess att den behöriga domstolen prövat huruvida de strider mot gemenskapsrätten, skall de kriterier som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är tillämplig i målen vid denna domstol tillämpas vid prövningen av detta yrkande, under förutsättning att dessa kriterier inte är mindre förmånliga än dem som avser liknande yrkanden som grundas på nationell rätt eller gör det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att erhålla ett interimistiskt domstolsskydd för sådana rättigheter.

Den fjärde frågan

- 84 Med hänsyn till svaret på den tredje frågan saknas det skäl att besvara den fjärde frågan.

Rättegångskostnader

- 85 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Principen om ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten skall tolkas så, att en medlemsstats rättsordning inte måste tillhandahålla en möjlighet att väcka en fristående talan där själva saken utgör ett yrkande om att den nationella domstolen skall pröva huruvida nationella bestämmelser strider mot artikel 49 EG, under förutsättning att den enskilde inom ramen för andra former av effektiva rättsliga förfaranden, vilka inte är mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt, kan få till stånd en prejudiciell prövning i domstol av huruvida så är fallet. Det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida den enskilde har tillgång till sådana effektiva rättsliga förfaranden.
- 2) Principen om ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten skall tolkas så, att en medlemsstats rättsordning måste tillhandahålla en möjlighet för enskilda att utverka interimistiska åtgärder som gäller till dess att den behöriga domstolen prövat huruvida nationella bestämmelser strider mot gemenskapsrätten, när beviljandet av sådana åtgärder är nödvändigt för att säkerställa den fulla verkan av det senare domstolsavgörandet avseende förekomsten av sådana rättigheter.
- 3) Principen om ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten skall tolkas så, att när det är oklart huruvida nationella bestämmelser strider mot gemenskapsrätten och det har framställts ett yrkande om interimistiska åtgärder av innebörd att dessa bestämmelser inte får tillämpas till dess att den behöriga domstolen prövat huruvida de strider mot gemenskapsrätten, skall de kriterier som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är tillämplig i målen vid denna domstol tillämpas vid prövningen av detta yrkande, under förutsättning att dessa kriterier inte är mindre förmånliga än dem som avser liknande yrkanden som grundas på nationell rätt eller gör det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att erhålla ett interimistiskt domstolsskydd för sådana rättigheter.

Underskrifter