CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 30 noiembrie 2006 [1]

1. Dreptul comunitar impune ordinii juridice a unui stat membru să prevadă, în primul rând, posibilitatea unei acțiuni de sine stătătoare pentru a declara o prevedere din legislația sa internă contrară dreptului comunitar și, în al doilea rând, posibilitatea de a suspenda temporar aplicarea prevederii naționale până la stabilirea legalității acesteia? Aceasta este, în esență, întrebarea care a fost adresată Curții de către Högsta domstolen (Suedia).

Legislația națională

2. Decizia de trimitere conține următoarele informații referitoare la legislația națională aplicabilă, pe de o parte, competenței instanțelor judecătorești naționale și normelor de procedură și, pe de altă parte, organizării loteriilor.

3. În primul rând, capitolul 11 articolul 14 din Legea constituțională privind forma de guvernământ (Regeringsformen) prevede normele aplicabile controlului de legalitate. În cazul în care o instanță judecătorească sau un alt organism public apreciază că o normă este contrară unei dispoziții din legea fundamentală sau din altă lege de rang superior, respectiva normă nu va mai fi aplicată. Controlul și eventuala neaplicare în temeiul capitolului 11 articolul 14 din Legea constituțională privind forma de guvernământ presupun ca respectiva problemă să fie invocată sub forma unei chestiuni preliminare într-o acțiune de fond. În conformitate cu reglementările naționale, formularea unei acțiuni separate în justiție având drept unic scop constatarea nevalidității unei prevederi legale nu este posibilă. Dacă prevederea respectivă a fost adoptată de Riksdag sau de guvern, ea nu se va mai aplica decât dacă eroarea este vădită. Această condiție nu este cerută totuși atunci când dispoziția este contrară unei norme de drept comunitar [2].

4. În al doilea rând, potrivit capitolului 13 articolul 2 din Codul de procedură judiciară (Rättegångsbalken), acțiunea în constatarea existenței unui anumit raport juridic este admisibilă dacă există o incertitudine cu

1 — Limba originală: engleza.

2 — Proiectul de lege întocmit de Guvern 1993/94:114, modificări constituționale prealabile aderării Suediei la Uniunea Europeană, p. 27.

privire la raportul juridic și dacă această incertitudine este în detrimentul reclamantului.

5. În al treilea rând, capitolul 15 din Codul de procedură judiciară se referă la măsurile provizorii în cauzele civile. În temeiul articolului 3, dacă o persoană dovedește că este îndreptățită să formuleze o pretenție împotriva altei persoane, pretenție care face sau poate face obiectul unei proceduri judiciare sau al unei proceduri similare, și dacă există bănuiala legitimă că partea opusă, prin desfășurarea unei anumite activități, prin efectuarea unei anumite acțiuni sau prin omisiunea de a o efectua, va împiedica sau va îngreuna exercitarea dreptului reclamantului sau va diminua substanțial valoarea acestui drept, instanța poate dispune măsuri de conservare a dreptului reclamantului. Aceste măsuri pot cuprinde fie instituirea interdicției de a desfășura o anumită activitate sau de a efectua un anumit act, sub sancțiunea amenzii, fie obligarea pârâtului, sub sancțiunea amenzii, să respecte cererea reclamantului, fie numirea unui administrator, fie emiterea unei somații de natură să conserve dreptul reclamantului într-un alt mod.

6. Atât instanța de trimitere, cât și guvernul suedez au menționat că măsurile provizorii dispuse în temeiul capitolului 15 trebuie să fie adecvate pentru a proteja dreptul care constituie obiectul pretenției principale. În consecință, de regulă, în cadrul acțiunilor în despăgubiri nu se poate dispune suspendarea unei legi a cărei validitate este contestată. Se indică de asemenea (lucru, de altfel, deloc surprinzător) că nu se pot dispune măsuri provizorii atunci când acțiunea de fond este inadmisibilă.

7. În al patrulea rând, potrivit articolului 38 din legea loteriei (Lotterilagen, 1994:1000), în lipsa unui acord expres, este interzis 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 străinătate. Ne vom referi în continuare la această prevedere sub denumirea de interdicția de promovare. Se pot acorda derogări de la interdicția de promovare. Potrivit articolului 45, se poate solicita o autorizație pentru organizarea unei loterii. Articolul 48 prevede controlul privind respectarea legii loteriei, iar articolul 52 prevede că pot fi emise somații sau interdicții, sub sancțiunea amenzii, necesare pentru a asigura respectarea legii. În temeiul articolului 54, persoanelor care, în cadrul activității comerciale sau în alt mod în scopul obținerii de profit, promovează ilegal participarea la o loterie organizată în străinătate le pot fi aplicate sancțiuni penale dacă promovarea se referă în mod expres la participarea în Suedia. Articolul 59 prevede controlul judecătoresc al deciziilor de autorizare.

Procedura în acțiunea principală

8. Potrivit deciziei de trimitere și observațiilor scrise ale reclamantei din acțiunea

principală, situația de fapt este următoarea.

9. Unibet (London) Ltd și Unibet (International) Ltd sunt două societăți stabilite în Regatul Unit și, respectiv, în Malta. Acestea organizează activități de jocuri de noroc, în special pronosticuri sportive, jocuri tip cazinou, poker și alte jocuri de noroc, potrivit licențelor acordate în respectivele state pentru autorizarea organizării de jocuri pentru, printre alții, clienți care au reședința în afara acestor state. În continuare, ne vom referi la ambele societăți sub denumirea de Unibet.

10. Unibet oferă jocuri de noroc în principal prin internet. Aceasta nu intenționează să se stabilească în Suedia și nici să organizeze jocuri de noroc acolo. Ea intenționează numai să își promoveze serviciile în Suedia.

11. La 6 noiembrie 2003, Curtea de Justiție s-a pronunțat în cauza Gambelli și alții [3] în sensul că normele de drept intern care interzic practicarea anumitor activități privind jocurile de noroc fără autorizarea statului membru în cauză sunt contrare articolelor 43 CE și 49 CE. În considerarea acestei hotărâri, Unibet a cumpărat spațiu publicitar în mai multe cotidiene din Suedia. Loteriinspektionen (inspectoratul suedez pentru loterie și jocuri de noroc) a menționat că a formulat plângeri penale împotriva acestor ziare ca urmare a faptului că acestea au încălcat legea loteriei prin publicarea anunțurilor publicitare ale unei societăți de jocuri de noroc străine. Ulterior, Unibet a încercat să cumpere spații publicitare în alte ziare și la radio și televiziune, dar a fost refuzată în temeiul interdicției de promovare și a poziției adoptate de Loteriinspektionen. Ca urmare, statul suedez ar fi obținut somații de interzicere a publicării și ar fi declanșat urmărirea penală împotriva ziarelor care au publicat anunțurile publicitare ale Unibet. Nu s-au formulat acțiuni împotriva societății Unibet însești.

12. Unibet a formulat acțiune împotriva statului suedez în fața tingsrätt (tribunal de primă instanță). Aceasta a solicitat, în esență, ca instanța: 1) să constate că Unibet are dreptul de a-și comercializa serviciile de jocuri în Suedia, în pofida interdicției de promovare, 2) să oblige statul suedez la repararea prejudiciului pe care aceasta l-a suferit și pe care continuă să îl sufere din cauza interdicției menționate anterior și 3) să dispună imediat că interdicția de promovare și sancțiunile nu îi sunt opozabile.

13. Acțiunea formulată de Unibet este întemeiată pe argumentul că legislația suedeză a loteriei este contrară articolului 49 CE și pe faptul că dreptul comunitar îi permite societății Unibet să își comercializeze serviciile de jocuri în Suedia. În cazul în care cererea menționată la punctul 1) este considerată inadmisibilă întrucât nu intră sub incidența capitolului 13 articolul 2 din Codul

3 — C-243/01, Rec., p. I-13031.

de procedură judiciară, Unibet arată că dreptul comunitar îi permite să introducă această acțiune și impune ca prevederile naționale să nu mai fie aplicate. În privința cererii de la punctul 3), Unibet susține că dreptul comunitar impune instanțelor naționale să încuviințeze măsuri provizorii pentru a asigura protecția drepturilor pe care o persoană le poate invoca în temeiul dreptului comunitar.

14. În fața tingsrätt, statul suedez a susținut că nu sunt îndeplinite condițiile de exercitare a acțiunii în constatare în temeiul capitolului 13 articolul 2 din Codul de procedură judiciară, întrucât nu există un raport juridic între Unibet și statul suedez.

15. Tingsrätt a apreciat că acțiunea în constatare formulată de Unibet la punctul 1) reprezenta un control abstract de legalitate, inadmisibil ca atare, ca, de altfel, și cererea de la punctul 3). Acțiunea în despăgubiri [punctul 2)] a fost declarată admisibilă și este în prezent în curs de soluționare. Apelul formulat de Unibet în fața hovrätt (Curtea de Apel) privind punctele 1) și 3) a fost respins. Unibet a formulat recurs în fața Högsta domstolen (Curtea Supremă).

16. La scurt timp după ce hovrätt a respins apelul, Unibet a formulat în fața tingsrätt o nouă cerere de măsuri provizorii. Astfel, Unibet a solicitat instanței să îi încuviințeze să ia de îndată, până la data soluționării definitive a litigiului, în pofida interdicției de promovare și a sancțiunilor prevăzute pentru încălcarea acesteia, măsuri de comercializare specifice și, în subsidiar, ca instanța să dispună imediat măsuri preventive pentru ca activitatea Unibet să nu fie prejudiciată ca urmare a interdicției de promovare și a sancțiunilor prevăzute pentru încălcarea acesteia. Unibet a subliniat că noua cerere de măsuri provizorii era în legătură directă cu încălcarea drepturilor de care beneficiază în temeiul dreptului comunitar și, prin urmare, cu cererea sa de despăgubiri [punctul 2) în acțiunea inițială], pendinte în fața tingsrätt.

17. Tingsrätt a hotărât că a doua cerere de măsuri provizorii este admisibilă. Totuși, a considerat că Unibet nu a demonstrat că interdicția de promovare era incompatibilă cu dreptul comunitar sau că ar exista serioase îndoieli în privința acestei compatibilități. Prin urmare, cererea de măsuri provizorii a fost respinsă pe fond. Hovrätt a respins ulterior și apelul formulat de Unibet. Unibet a introdus recurs la Högsta domstolen, care a formulat prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare.

18. În decizia de trimitere, Högsta domstolen confirmă că, potrivit normelor naționale [4], acțiunea în constatare formulată de Unibet la punctul 1) este inadmisibilă. În consecință, instanța întreabă dacă normele naționale răspund exigențelor stabilite de

4 — Mai precis, capitolul 13 articolul 2 din Codul de procedură judiciară: a se vedea punctele 13 și 14 de mai sus.

dreptul comunitar în privința protecției jurisdicționale efective a justițiabililor.

19. În opinia Högsta domstolen, cererile de măsuri provizorii formulate de Unibet ridică și probleme de drept comunitar. În ceea ce privește cererea inițială de măsuri provizorii [punctul 3)], respinsă de instanțele inferioare, rezultă din dreptul național în special că, în cazul în care cererea principală a unui reclamant nu poate fi examinată, nu va putea fi admisă nici cererea de măsuri provizorii. În consecință, această cerere de măsuri provizorii ridică probleme de drept comunitar similare celor pe care le ridică cererea principală formulată de Unibet. Unibet a invocat faptul că a doua cerere de măsuri provizorii pe care a formulat-o este în legătură directă cu încălcarea drepturilor de care beneficiază în temeiul dreptului comunitar, pe care și-a fundamentat cererea în prezenta cauză, și, prin urmare, cu acțiunea sa în despăgubiri [punctul 2) din cererea inițială], în prezent pendinte în fața tingsrätt. Prin urmare, se ridică problema dacă, în temeiul dreptului comunitar, condițiile de încuviințare a măsurilor provizorii sunt guvernate de prevederile naționale sau de criteriile dreptului comunitar în situația în care se pune în discuție compatibilitatea prevederilor naționale cu dreptul comunitar. Dacă este aplicabil dreptul comunitar, va trebui să se determine care este natura exactă a acestor criterii.

20. Högsta domstolen a hotărât să suspende judecarea cauzei și a sesizat Curtea cu 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?"

21. Unibet, guvernele austriac, belgian, ceh, finlandez, german, elen, italian, olandez, portughez, suedez și al Regatului Unit, precum și Comisia au depus observații scrise. Unibet, guvernele belgian, elen, suedez și al Regatului Unit, precum și Comisia au prezentat observații suplimentare în cadrul ședinței.

Admisibilitatea

22. Guvernul belgian invocă în prealabil faptul că cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare este artificială și ipotetică și, prin urmare, inadmisibilă: acțiunea introdusă de Unibet în fața instanței urmărește numai obținerea unei declarații de incompatibilitate; nu există un litigiu real care să stea la baza acestei acțiuni. Această situație se înscrie în sfera hotărârii Foglia [5], în care Curtea a decis că nu este competentă pentru „a formula opinii consultative asupra unor întrebări generale sau ipotetice" sau „pentru a răspunde unor întrebări de interpretare care îi sunt adresate în cadrul unor construcții procedurale realizate de părți pentru a pune Curtea în situația de a se pronunța asupra unor probleme de drept comunitar care nu răspund unei nevoi obiective inerente soluționării unui litigiu".

23. Nu putem fi de acord cu susținerea guvernului belgian. Există în mod evident un litigiu real, care necesită o soluție. Unibet consideră că interdicția de promovare este incompatibilă cu articolul 49 CE. Aceasta dorește ca respectiva interdicție să fie declarată nelegală pentru a-și putea promova serviciile de loterie în Suedia în mod legal. Faptul că se poate considera că Unibet a recurs la o „construcție procedurală", în sensul că încearcă să formuleze o acțiune care nu este prevăzută de normele procedurale suedeze, nu lipsește problema dedusă judecății de caracterul său real.

24. În consecință, apreciem că cererea este admisibilă.

5 — Hotărârea din 16 decembrie 1981 (244/80, Rec., p. 3045, punctul 18).

Prima întrebare

25. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă cerința dreptului comunitar ca normele naționale de procedură să confere o protecție efectivă a drepturilor pe care justițiabilul le are în temeiul dreptului comunitar impune să fie recunoscută posibilitatea de a exercita o acțiune în constatarea neconformității anumitor prevederi naționale de drept material cu articolul 49 CE în situația în care conformitatea acestor prevederi cu articolul menționat nu poate fi examinată 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 [6].

26. Unibet susține că răspunsul la această întrebare trebuie să fie afirmativ. Toate guvernele care au prezentat observații, precum și Comisia susțin contrariul.

27. Unibet susține, în primul rând, că rezultă din principiul supremației dreptului comunitar asupra dreptului național și din principiul protecției drepturilor care decurg din dreptul comunitar că justițiabilul trebuie să dispună întotdeauna de o cale de atac efectivă pentru apărarea acestor drepturi [7]. Unibet consideră că, în temeiul Tratatului CE, are dreptul de a-și comercializa jocurile de noroc în Suedia și invocă faptul că, prin interdicția de promovare, este împiedicată în mod ilicit să îl exercite. Prin urmare, are dreptul la o cale de atac pentru a se constata că este îndreptățită să își comercializeze jocurile de noroc în Suedia fără niciun obstacol sau, altfel spus, că statului suedez îi este interzis să aplice interdicția de promovare.

28. Unibet face trimitere în special la hotărârea Muñoz și Superior Fruiticola [8], în care Curtea a hotărât că deplina eficacitate a unei interdicții comunitare de a pune în vânzare fructe și legume neconforme normelor de calitate prescrise implică faptul că respectarea acestei interdicții trebuie să poată fi asigurată în cadrul unui proces civil inițiat de un operator împotriva operatorului concurent, chiar dacă dreptul național nu recunoaște acestui operator dreptul de a formula o acțiune civilă întemeiată pe neconformitatea cu legislația.

29. Unibet susține, în al doilea rând, că, în virtutea obligației de a interpreta dreptul

6 — Deși întrebarea citează aceste tipuri de acțiuni cu titlu exemplificativ, se pare că acestea sunt singurele care pot exista în circumstanțele prezentei cauze (a se vedea punctul 46 privind acțiunea în cazul controlului de legalitate).

7 — Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal (106/77, Rec., p. 629, punctele 21 și 22), hotărârea din 19 iunie 1990, Factortarme și alții (C-213/89, Rec., p. I-2433, denumită în continuare „Factortame I"), hotărârea din 11 iulie 1991, Verholen și alții (C-87/90, C-88/90 și C-89/90, Rec., p. I-3757, punctul 24), și hotărârea din 22 septembrie 1998, Coote (C-185/97, Rec., p. I-5199).

8 — Hotărârea din 17 septembrie 2002 (C-253/00, Rec., p. I-7289).

național în conformitate cu dreptul comunitar [9], instanța națională trebuie să extindă dreptul de a solicita o hotărâre declarativă [10], existent în legislația națională, și la reclamanți precum Unibet.

30. Unibet invocă, în al treilea rând, faptul că celelalte căi de atac recunoscute de dreptul suedez nu constituie căi de atac efective. Daunele interese nu pot constitui un substitut adecvat pentru o hotărâre declarativă în temeiul căreia Suedia nu ar putea aplica interdicția de promovare, întrucât deseori este foarte dificil ca aceste daune să fie calculate astfel încât să compenseze integral prejudiciul real. În plus, lipsa posibilității de a obține o astfel de hotărâre are ca rezultat faptul că justițiabilul respectiv trebuie să formuleze o nouă cerere de daune interese dacă încălcarea continuă. Nu ar fi rezonabil nici să i se impună unui justițiabil să încalce legea pentru a-i putea fi recunoscute drepturile. Prevederea referitoare la controlul judecătoresc al anumitor decizii administrative se aplică numai deciziilor adoptate de guvern sau de o autoritate administrativă. Aceasta nu s-ar aplica decât dacă Unibet ar solicita autorizarea de a organiza o loterie în Suedia și aceasta i-ar fi respinsă, ceea ce nu face parte din proiectele sale comerciale. În sfârșit, dacă o instanță suedeză ar considera pe cale incidentală că interdicția de promovare nu este conformă dreptului comunitar, o astfel de decizie nu ar avea niciun efect juridic pentru celelalte instanțe sau autorități suedeze dacă aceeași întrebare ar fi adresată într-un alt context, chiar dacă Unibet ar fi parte, spre exemplu, în cadrul unei proceduri penale sau al unei cauze referitoare la aplicarea unei amenzi în temeiul legii suedeze privind loteria. Aceasta nu ar echivala cu o declarare a nulității în sens larg, chiar în ceea ce privește societatea Unibet, și nu ar obliga Suedia să anuleze sau să suspende interdicția de promovare. În schimb, o decizie care ar interzice statului suedez să aplice interdicția de promovare în privința Unibet ar fi obligatorie în toate situațiile în care s-ar ridica această problemă, de exemplu în cadrul unui proces având ca obiect încălcarea legii suedeze privind loteria.

31. Guvernele care au prezentat observații și Comisia apreciază că trebuie răspuns în mod negativ la prima întrebare. Pentru motivele care vor fi prezentate, invocate de anumite părți sau de toate acestea, împărtășim această opinie, însă cu o precizare importantă.

32. În opinia noastră, punctul de plecare trebuie să fie principiul afirmat pentru prima dată în hotărârea Rewe I [11], potrivit căruia îi revine ordinii juridice din fiecare stat membru atribuția de a stabili modalitățile proce-

9 — Hotărârea din 13 noiembrie 1990, Marleasing (C-106/89, Rec., p. I-4135).

10 — Potrivit capitolului 13 punctul 2 din Codul de procedură judiciară: a se vedea punctele 4 și 13 de mai sus.

11 — Hotărârea din 16 decembrie 1976, Rewe (33/76, Rec., p. 1989, punctul 5).

durale aplicabile acțiunilor în justiție destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor ca urmare a efectului direct al dreptului comunitar, fiind subînțeles că aceste modalități nu pot fi mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor acțiuni similare din dreptul intern (principiul echivalenței) și nu pot face practic imposibilă exercitarea acestor drepturi (principiul efectivității). Această optică a fost confirmată de hotărârea Rewe II [12], în care Curtea a decis că tratatul *nu a intenționat să creeze în fața instanțelor naționale*, în vederea respectării dreptului comunitar, *căi legale* altele decât cele stabilite în dreptul național și că sistemul de protecție juridică creat de tratat implică faptul că *orice tip de acțiune prevăzută de dreptul național* trebuie să poată fi utilizată pentru a asigura respectarea normelor comunitare cu efect direct.

33. În mod similar, hotărârea Simmenthal [13], care impune instanțelor naționale obligația de a nu aplica prevederile naționale contrare dreptului comunitar, limitează explicit această obligație la cauzele care sunt *de competența* instanței naționale sau a instanțelor *competente să aplice* normele comunitare respective.

34. Aceste principii au fost în mod constant reiterate de Curte, de exemplu, în hotărârea Peterbroeck [14], în care s-a precizat că, în lipsa unei reglementări comunitare în materie, 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 conferite justițiabililor ca urmare a efectului direct al dreptului comunitar. Totuși, aceste modalități nu pot fi mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor acțiuni similare din dreptul intern și nu pot face practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică comunitară.

35. Din aceste formulări rezultă implicit că sistemele juridice naționale nu sunt excluse de la controlul jurisdicțional comunitar. În primul rând, normele naționale trebuie să respecte principiile echivalenței și efectivității. În al doilea rând, 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 [15]. În consecință, în aceste circumstanțe, dreptul național *poate* să impună o nouă cale de atac dacă aceasta este singurul mijloc de a garanta protecția unui drept care rezultă din dreptul comunitar [16]. În hotărârea Heylens și alții, de exemplu, Curtea a decis că, întrucât accesul liber pe piața muncii reprezintă un drept fundamental conferit de tratat în mod individual fiecărui lucrător din Comunitate, *„existența unei căi de atac de natură*

12 — Hotărârea din 7 iulie 1981, Rewe (158/80, Rec., p. 1805, punctul 44). Sublinierea noastră.

13 — Citată la nota de subsol 7, punctele 21 și 22. Sublinierea noastră.

14 — Hotărârea din 14 decembrie 1995 (C-312/93, Rec., p. I-4599, punctul 12).

15 — Hotărârea Verholen și alții, citată la nota de subsol 7, punctul 24.

16 — Astfel cum s-a întâmplat *de facto* în cauza Factortame I.

jurisdicțională împotriva oricărei decizii a unei autorități naționale care refuză recunoașterea beneficiului acestui drept este esențială pentru a asigura unui particular protecția efectivă a dreptului său" [17]. În mod similar, Curtea a decis în hotărârea Vlassopoulou că „orice decizie [privind recunoașterea diplomelor profesionale] trebuie să poată face obiectul unei căi de atac de natură jurisdicțională care să permită verificarea legalității acesteia în raport cu dreptul comunitar" [18].

36. Prin urmare, este necesar a se examina cadrul jurisdicțional în ansamblu atunci când se apreciază dacă normele naționale de procedură îndeplinesc criteriile care rezultă din jurisprudența Curții. Astfel cum a decis Curtea în cauza Peterbroeck, „fiecare caz în care se ridică întrebarea dacă o dispoziție procedurală internă face imposibilă sau excesiv de dificilă aplicarea dreptului comunitar trebuie analizat ținând cont de locul acestei dispoziții în ansamblul procedurii, de desfășurarea sa și de particularitățile sale, în fața diverselor instanțe naționale" [19]. Simplul fapt că un anumit tip de acțiune nu există într-un sistem juridic determinat pentru a obține recunoașterea unui drept care rezultă din dreptul comunitar nu înseamnă în mod necesar încălcarea principiului protecției efective.

37. Hotărârea Safalero [20] reprezintă un exemplu privind aplicarea acestui principiu. Această cauză privea o măsură administrativă prin care se încuviința sechestrul asupra mărfurilor vândute de un comerciant en détail pentru motivul că acestea nu purtau un semn de omologare prevăzut de legislația națională. Era evident că această exigență impusă de dreptul național nu era conformă cu dreptul comunitar. Importatorul a solicitat ca marfa sechestrată de la comerciantul en détail să îi fie restituită, dar instanța națională a decis că acesta nu avea calitatea de a contesta decizia care îl privea pe comerciantul en détail. Curtea a hotărât că interesul importatorului de a nu își vedea îngreunată activitatea comercială din cauza unei prevederi naționale contrare dreptului comunitar era protejat în mod suficient dacă acesta putea obține o hotărâre judecătorească care să constate incompatibilitatea acestei prevederi cu dreptul comunitar. În acest caz, importatorul era în măsură să invoce acest aspect în cadrul unei proceduri îndreptate împotriva autorităților publice și prin care se contesta legalitatea amenzii aplicate pentru motivul că mărfurile nu purtau semnul de omologare în discuție. Curtea a conchis că, în asemenea circumstanțe, principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor pe care ordinea juridică comunitară le conferă justițiabililor nu se opune unei legislații naționale în temeiul căreia un importator nu poate sesiza instanțele judecătorești pentru a contesta o măsură de sechestru asupra mărfurilor vândute de comerciantul en détail, adoptată de o autoritate publică, atunci când acest importator dispune de o cale de atac care garantează respectarea drepturilor conferite de dreptul comunitar.

17 — Hotărârea din 15 octombrie 1987 (222/86, Rec., p. 4097, punctul 14). Sublinierea noastră.

18 — Hotărârea din 7 mai 1991 (C-340/89, Rec., p. I-2357, punctul 22).

19 — Citată la nota de subsol 14, punctul 14.

20 — Hotărârea din 11 septembrie 2003 (C-13/01, Rec., p. I-8679).

38. Această optică ilustrează faptul că principiul protecției jurisdicționale efective reflectă la rândul său un principiu general de drept care se regăsește în tradițiile constituționale comune ale statelor membre. Acest principiu al dreptului la un proces echitabil este consacrat la articolul 6 alineatul (1) din Convenția europeană a drepturilor omului și este în prezent recunoscut ca principiu general al dreptului comunitar în temeiul articolului 6 alineatul (2) UE. Consacrând „dreptul la instanță", în cadrul căruia dreptul de acces reprezintă un element, articolul 6 alineatul (1) din Convenție impune în mod implicit accesul la o instanță pentru a obține controlul judecătoresc în cadrul unei acțiuni specifice. Restricțiile acestui drept de acces sunt compatibile cu articolul 6 alineatul (1) numai dacă acestea nu aduc atingere înseși esenței dreptului, dacă urmăresc un obiectiv legitim și dacă există un raport de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat [21].

39. În acest context, ne vom referi acum la problema specifică ridicată de instanța de trimitere prin intermediul primei întrebări.

40. În această cauză, este clar, în primul rând, că normele de procedură suedeze privind constatarea incompatibilității cu o prevedere națională de rang superior nu sunt mai favorabile decât cele aplicabile în cazul declarării incompatibilității cu dreptul comunitar; în fapt, se pare că situația este chiar inversă [22].

41. În al doilea rând, rezultă totodată din decizia de trimitere [23] că în practică nu este imposibil ca un justițiabil aflat în situația societății Unibet să invoce drepturile care decurg din dreptul comunitar.

42. Trebuie să subliniem în acest stadiu că analiza normelor naționale de procedură furnizată de instanța de trimitere este obligatorie pentru Curte. Trebuie să pornim, așadar, de la premisa că, în temeiul normelor naționale de procedură, Unibet nu poate formula o acțiune care are ca unic obiectiv să obțină constatarea incompatibilității interdicției de promovare cu dreptul comunitar, deși Unibet a încercat să conteste această teză [24].

43. Instanța de trimitere a explicat în plus că, deși normele naționale nu îi permit societății Unibet să formuleze o acțiune

21 — A se vedea, de exemplu, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, hotărârea Golder împotriva Regatului Unit din 21 februarie 1975, seria A, nr. 18, § 36, hotărârea Klass și alții împotriva Germaniei din 6 septembrie 1978, seria A, nr. 28, § 49, hotărârea Ashingdane împotriva Regatului Unit din 28 mai 1985, seria A, nr. 93, § 55 și 57, și hotărârea Lithgow și alții împotriva Regatului Unit din 8 iulie 1986, seria A, nr. 102, § 194.

22 — A se vedea punctul 3 de mai sus.

23 — Nuanțată de observațiile prezentate în cursul ședinței: a se vedea punctul 46 de mai jos.

24 — A se vedea hotărârea din 5 iunie 1985, Roelstraete (116/84, Rec., p. 1705, punctul 10), hotărârea din 17 septembrie 1998, Kainuun Liikenne și Pohjolan Liikenne (C-412/96, Rec., p. I-5141, punctul 22), și hotărârea din 9 februarie 1999, Dilexport (C-343/96, Rec., p. I-579, punctul 51).

distinctă privind validitatea interdicției de promovare, există alte trei posibilități de a invoca această problemă în fața unei instanțe. În primul rând, dacă Unibet nu respectă interdicția de promovare și este pusă sub urmărire de către statul suedez, aceasta poate obține examinarea pe cale judecătorească a compatibilității interdicției cu dreptul comunitar. În al doilea rând, Unibet poate obține examinarea aceleiași probleme în cadrul acțiunii în despăgubiri aflate în prezent în curs de soluționare în primă instanță. În al treilea rând, instanța de trimitere menționează că „trebuie totodată să se țină cont în acest context de posibilitatea controlului judecătoresc evocat mai sus", cu referire evidentă la legea loteriei.

44. În ceea ce privește prima posibilitate, nu considerăm că ordinea juridică națională ar satisface exigențele privind protecția drepturilor care decurg din dreptul comunitar dacă singura cale prin care un justițiabil ar putea invoca drepturile sale în fața instanțelor naționale ar constitui-o încălcarea prealabilă a legii naționale. Un justițiabil nu poate fi plasat în poziția de a putea verifica legalitatea unei legi numai prin încălcarea acesteia. Nu suntem de acord în special cu argumentul, invocat de mai multe guverne, potrivit căruia este posibil să se aplice prin analogie limitele stabilite de dreptul comunitar privind admisibilitatea acțiunilor directe, mai precis faptul că un justițiabil nu poate formula în fața instanțelor comunitare o acțiune în anularea unei măsuri comunitare cu aplicabilitate generală, chiar dacă normele naționale presupun că acesta trebuie mai întâi să încalce o măsură comunitară înainte de a putea invoca problema validității acesteia în fața unei instanțe naționale [25].

45. În consecință, nu putem fi de acord cu instanța de trimitere atunci când afirmă că drepturile pe care Unibet le are în temeiul dreptului comunitar sunt protejate în mod efectiv prin faptul că, dacă aceasta încalcă interdicția de promovare și este pusă sub urmărire de către o autoritate suedeză, va putea obține atunci examinarea de către instanțe a compatibilității acestei interdicții cu dreptul comunitar.

46. Nu avem nici convingerea că cea de a treia posibilitate menționată de instanța de trimitere, mai precis controlul judecătoresc în contextul legii loteriei, reprezintă un mijloc satisfăcător pentru ca Unibet să își poată invoca drepturile în instanță. Decizia de trimitere este mai degrabă vagă în privința excepțiilor la interdicția de promovare și a modalității în care acestea pot fi invocate. În cursul ședinței, guvernul suedez a recunoscut că aceste excepții nu au fost prevăzute pentru situații de natura celei din acțiunea principală; acesta nu a putut indica dacă într-o asemenea situație ar fi fost acordată o

25 — Hotărârea din 1 aprilie 2004, Comisia/Jégo-Quéré (C-263/02 P, Rec., p. I-3425, punctele 33 și 34).

derogare dacă s-ar fi formulat o cerere în acest sens. În plus, informațiile furnizate de guvernul suedez în răspuns la întrebările insistente ale Curții nu ne-au putut convinge că dacă Unibet ar fi solicitat o derogare, această cerere ar fi condus în mod necesar la o decizie administrativă care ar fi putut face obiectul controlului judecătoresc.

47. Subzistă problema dacă cererea în despăgubiri [punctul 2) din cererea inițială a societății Unibet] pune la dispoziție un mijloc satisfăcător pentru ca Unibet să obțină examinarea cererii sale întemeiate pe dreptul comunitar de către instanțele suedeze. Într-adevăr, această cerere a fost considerată admisibilă. Ea este încă pendinte și constituie baza celei de a doua cereri a societății Unibet privind măsurile provizorii.

48. Instanța de trimitere, Unibet și guvernul suedez par a fi de acord cu privire la faptul că instanța sesizată cu această acțiune trebuie să examineze argumentul Unibet potrivit căruia interdicția de promovare este incompatibilă cu dreptul comunitar și cu privire la faptul că, dacă ar considera întemeiat argumentul, această instanță ar fi obligată să înlăture interdicția în temeiul capitolului 11 articolul 14 din legea privind forma de guvernământ.

49. Unibet obiectează că nu este simplu de promovat o acțiune în despăgubiri, pentru că evaluarea pierderilor este complicată și aleatorie. Totuși, la aplicarea principiului autonomiei procedurale, controlul nu poartă asupra problemei dacă acesta este dificil (acțiunile în despăgubire sunt, ca regulă generală, complicate), ci dacă acesta îndeplinește dubla condiție a echivalenței și efectivității. Considerăm că acesta este cazul în speță. În special, pe baza elementelor prezentate Curții în această procedură preliminară, nu putem accepta că problemele materiale de evaluare sunt suficiente pentru a face o acțiune în despăgubiri „practic imposibilă sau excesiv de dificilă" [26]. Mai mult, dacă am fi în prezența unei asemenea situații, aceasta ar periclita în mod radical jurisprudența Curții potrivit căreia statele membre sunt obligate să repare prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar care le sunt imputabile și în temeiul căreia această obligație oferă o protecție efectivă justițiabililor respectivi [27].

50. Cum trebuie considerat argumentul invocat de Unibet potrivit căruia chiar și în cazul în care ar fi admisă cererea sa în despăgubiri, natura acestei acțiuni ar face ca soluția care s-a pronunțat să nu fie obligatorie decât în cazul în speță – aceasta nu ar produce efecte *erga omnes* și nu ar putea fi utilă pentru Unibet în viitor, astfel că aceasta ar fi obligată să formuleze noi acțiuni?

26 — Hotărârea Peterbroeck, citată la nota de subsol 14, punctul 12.

27 — Hotărârea din 9 noiembrie 1995, Francovich (C-479/93, Rec., p. I-3843, punctul 37). În hotărârea din 14 iulie 1994, Faccini Dori (C-91/92, Rec., p. I-3325), Curtea a refuzat să recunoască efectul direct „orizontal" al directivelor, apreciind în schimb că protecția efectivă putea fi garantată de principiul interpretării coerente susținut de posibilitatea de a formula o acțiune în despăgubiri (a se vedea punctul 27).

51. Nu ne revine atribuția de a face speculații cu privire la efectele concrete în dreptul suedez ale unei hotărâri specifice pronunțate de o anumită instanță; acest aspect ține de aprecierea și de competența instanței naționale. În cursul ședinței, guvernul suedez a sugerat că, independent de efectul său juridic, hotărârea unei instanțe naționale care apreciază că interdicția de promovare este contrară unei norme superioare de drept comunitar ar fi în mod inevitabil analizată îndeaproape de guvern și ar conduce, după toate aparențele, la o modificare a legii. Fie că aceasta este situația, fie că nu, considerăm că, din perspectiva dreptului comunitar, dacă Unibet ar obține o decizie în favoarea sa în cadrul unei acțiuni în despăgubiri, dar aceasta nu ar fi urmată de nicio modificare legislativă, fapt care ar obliga-o să formuleze o a doua (chiar o a treia) acțiune în despăgubiri, aceasta ar avea la dispoziție elemente serioase pentru a susține că Suedia și-a încălcat în mod grav și vădit obligațiile care îi revin în temeiul dreptului comunitar. Unibet ar fi în acest caz de la bun început îndreptățită să solicite daune interese suplimentare. În astfel de circumstanțe, în opinia noastră, Unibet ar fi de asemenea îndreptățită să obțină măsuri provizorii în cadrul acestei acțiuni pentru a asigura protecția efectivă a drepturilor pe care le are în temeiul dreptului comunitar [28].

52. În consecință, suntem de părere că faptul că Unibet are la dispoziție o acțiune în despăgubiri în cadrul căreia motivul pe care îl invocă privind incompatibilitatea interdicției de promovare cu dreptul comunitar *va fi în mod necesar* examinat înseamnă că drepturile pe care aceasta le are în temeiul dreptului comunitar sunt protejate în mod adecvat, chiar dacă normele naționale de procedură o impiedică să introducă o acțiune distinctă în constatarea incompatibilității.

53. Nu avem convingerea că hotărârea Muñoz și Superior Fruiticola [29], la care se referă Unibet, conduce la o concluzie diferită. În această cauză, Curtea a decis că reclamanții, vânzători de fructe, aveau dreptul de a obține executarea obligației impuse de normele comunitare direct aplicabile [30] de a nu oferi spre vânzare fructe și legume în alte condiții decât cele care respectă normele de calitate, în cadrul unui proces civil împotriva unui operator concurent. Totuși, se pare că, în lipsa unui astfel de drept la acțiune, nu ar fi existat *nicio altă posibilitate* pentru reclamanți de a invoca acest drept [31]. Astfel cum s-a arătat mai sus, această situație nu se regăsește în prezenta cauză.

54. Nu suntem convinși nici de argumentul societății Unibet potrivit căruia, în virtutea

28 — A se vedea punctul 85 de mai jos.

29 — Citată la nota de subsol 8.

30 — Regulamentul (CEE) nr. 1035/72 al Consiliului din 18 mai 1972 privind organizarea comună a pieței în sectorul fructelor și legumelor (JO L 118, p. 1) și Regulamentul (CE) nr. 2200/96 al Consiliului din 28 octombrie 1996 privind organizarea comună a pieței în sectorul fructelor și legumelor (JO L 297, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 20, p. 29).

31 — Deși hotărârea este laconică, se poate deduce din fapte, astfel cum au fost descrise de Curte, că legătura de cauzalitate ar fi prea vagă pentru o acțiune în despăgubiri.

obligației sale de a interpreta dreptul național în conformitate cu dreptul comunitar, instanța națională trebuie să extindă dreptul de a solicita o hotărâre declarativă, recunoscut de legislația națională, la reclamanți aflați în situația sa [32].

55. Unibet invocă hotărârea Marleasing [33] în susținerea acestei teze. În respectiva cauză, Curtea a decis că, atunci când aplică legislația națională, „instanța națională chemată să o interpreteze este obligată să o facă, *în cea mai mare măsură posibilă*, în lumina textului și a finalității" legislației comunitare [34]. Această rezervă este crucială în opinia noastră [35]. Curtea nu solicită instanțelor naționale să impună o interpretare artificială sau forțată a dreptului comunitar. Astfel cum a decis Curtea în hotărârea Murphy și alții [36], această obligație se aplică „în măsura în care dreptul național recunoaște o putere de apreciere [instanței naționale]". În mod clar, Curtea are în vedere faptul că, în anumite circumstanțe, nu este posibil să se ajungă, pe cale de interpretare jurisprudențială, la rezultatul prescris de normele comunitare aplicabile [37]. În prezenta cauză, guvernul suedez a negat în mod expres și accentuat că dreptul național ar putea să permită interpretarea susținută de Unibet. Această analiză este conformă cu punctul de vedere al instanței de trimitere [38], care citează diverse lucrări de doctrină, astfel cum este exprimat în decizia de trimitere.

56. Prin urmare, în lumina tuturor considerentelor care precedă, suntem de părere că trebuie răspuns negativ la prima întrebare preliminară. În susținerea acestei opinii ne întemeiem pe cele două premise potrivit cărora, în cazul în care instanța națională soluționează în favoarea reclamantei întrebarea preliminară privind compatibilitatea interdicției de promovare din perspectiva dreptului comunitar, aceasta îi *va acorda* o despăgubire materială, iar despăgubirea respectivă *va fi* efectivă [39]. Înscrisurile prezentate Curții în cadrul procedurii preliminare sugerează că s-ar putea ca această situație să se regăsească în speță, dar niciuna dintre cele două premise nu este absolut sigură. Insistăm asupra faptului că, în cazul în care acțiunea în despăgubiri *nu* asigură în fapt protecția care să îi permită Unibet să invoce în practică toate drepturile pe care le are în temeiul dreptului comunitar odată ce acestea au fost recunoscute de instanța națională, va fi necesară instituirea unei noi căi de atac dacă Suedia intenționează să respecte obligațiile care îi incumbă în temeiul dreptului comunitar [40].

32 — Cu alte cuvinte, acțiunea specificată în capitolul 13 articolul 2 din Codul de procedură judiciară: a se vedea punctele 4 și 13 de mai sus.

33 — Citată la nota de subsol 9.

34 — Punctul 8, sublinierea noastră. Deși hotărârea Marleasing privea obligația de a interpreta legislația națională în lumina unei directive, Curtea a aplicat același principiu în privința dispozițiilor din tratat: hotărârea din 4 februarie 1988, Murphy și alții (157/86, Rec., p. 673).

35 — Deși rezerva nu este integrată în dispozitivul hotărârii, astfel cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă, dispozitivul unei hotărâri trebuie înțeles în lumina unui punct precedent din hotărâre (hotărârea din 16 martie 1978, Bosch, 135/77, Rec., p. 855, punctul 4). În orice caz, această rezervă transpare în dispozitivul mai multor hotărâri ulterioare: a se vedea hotărârea Faccini Dori, citată la nota de subsol 27, hotărârea din 27 iunie 2000, Océano Grupo Editorial și Salvat Editores (C-240/98-C-244/98, Rec., p. I-4941), și hotărârea din 5 octombrie 2004, Pfeiffer și alții (C-397/01-C-403/01, Rec., p. I-8835).

36 — Citată la nota de subsol 34.

37 — A se vedea, de exemplu, hotărârea din 16 decembrie 1993, Wagner Miret [C-334/92, Rec., p. I-6911, punctul 22 și punctul 2 litera (b) din dispozitiv], hotărârea Faccini Dori, citată la nota de subsol 27, punctul 27, și hotărârea din 22 mai 2003, Connect Austria (C-462/99, Rec., p. I-5197, punctul 1 din dispozitiv).

38 — Precum și al celor două instanțe inferioare.

39 — A se vedea punctul 51 de mai sus.

40 — A se vedea hotărârea Factortame I.

57. În sfârșit, subliniem că, astfel cum a fost formulată, această întrebare ridică problema dacă exigența dreptului comunitar ca normele naționale de procedură să furnizeze o protecție efectivă a drepturilor pe care justițiabilul le are în temeiul dreptului comunitar implică faptul că trebuie recunoscută posibilitatea de a introduce o acțiune în constatarea neconformității anumitor prevederi naționale de drept material cu articolul 49 CE în cazul în care compatibilitatea respectivelor dispoziții naționale cu acest articol nu poate fi analizată 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* [41].

58. După cum am explicat anterior, nu considerăm că ordinea juridică națională ar satisface exigențele privind protecția efectivă a drepturilor care decurg din dreptul comunitar dacă singura cale prin care un justițiabil ar putea invoca drepturile sale în fața instanțelor naționale ar constitui-o încălcarea legii.

59. Nu suntem convinși, din informațiile furnizate Curții, nici de faptul că ar exista posibilitatea unui control judecătoresc în speță.

41 — Sublinierea noastră.

60. În consecință, vom reformula prima întrebare încercând să răspundem la aceasta. Astfel, considerăm că trebuie răspuns că dreptul comunitar nu impune recunoașterea posibilității de a formula o acțiune distinctă în constatarea neconformității anumitor prevederi naționale de drept material cu articolul 49 CE în cazul în care se poate demonstra că această problemă va fi examinată, pe cale incidentală, în cadrul unei acțiuni în despăgubiri, în condiții care nu sunt mai puțin favorabile decât cele care se aplică acțiunilor interne similare și care nu fac practic imposibil sau excesiv de dificil pentru reclamant să obțină respectarea drepturilor pe care le are în temeiul dreptului comunitar.

Cu privire la a doua întrebare

61. Prin cea de a doua întrebare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă cerința de protecție juridică efectivă care decurge din dreptul comunitar presupune faptul că ordinea juridică internă trebuie să asigure o protecție provizorie prin care 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 aplicare în privința particularului pentru ca acesta din urmă să își poată exercita respectivul drept până la soluționarea definitivă, de către o instanță națională, a problemei existenței acestui drept.

62. Unibet consideră că trebuie răspuns în mod afirmativ la această întrebare. Potrivit acesteia, dreptul comunitar îi conferă un drept absolut ca cererea sa de măsuri provizorii să fie examinată de către o instanță națională, pentru că instanțele naționale sunt chemate să pună la dispoziția justițiabililor un drept efectiv la acțiune în caz de încălcare a drepturilor acestora care decurg din dreptul comunitar. Curtea a decis în hotărârile Factortame I [42] și Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest [43] că principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor care decurg din dreptul comunitar conferă dreptul la măsuri provizorii.

63. Guvernele care au prezentat observații și Comisia consideră, în esență, că trebuie răspuns în mod negativ la a doua întrebare. Potrivit acestora, din hotărârea Factortame I rezultă că, în anumite condiții, există obligația de a acorda o protecție provizorie, dar această teză nu conduce în mod necesar la un răspuns afirmativ la a doua întrebare. Suntem de acord cu această opinie. Dreptul comunitar nu conferă reclamantului un drept absolut ca cererea sa de măsuri provizorii să fie examinată de către o instanță națională oricare ar fi împrejurările cauzei.

64. Punctul de plecare în cadrul acestei analize este, desigur, hotărârea Factortame I. În această cauză, reclamanții au solicitat, în primul rând, constatarea incompatibilității anumitor prevederi ale unei legi naționale cu dreptul comunitar, în al doilea rând, daune interese și, în al treilea rând, măsuri provizorii până la soluționarea definitivă a problemelor în litigiu. S-a reținut că instanțele naționale aveau, în principiu, competența de a pronunța declarația solicitată; totuși, s-a formulat o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare cu privire la întrebarea dacă prevederile pertinente erau într-adevăr contrare Tratatului CE [44]. În schimb, în ceea ce privește problema măsurilor provizorii, instanțele naționale nu aveau, în temeiul dreptului național, nicio competență de a suspenda aplicarea legii. Ca urmare, a fost formulată o cerere distinctă de pronunțare a unei hotărâri preliminare cu privire la întrebarea dacă dreptul comunitar impune ca o instanță națională să acorde astfel de măsuri provizorii atunci când situația o cere.

65. Curtea a hotărât că deplina eficacitate a dreptului comunitar ar fi diminuată dacă o normă de drept național ar putea împiedica o instanță națională sesizată cu o cauză căreia i se aplică dreptul comunitar să încuviințeze măsuri provizorii pentru a garanta deplina eficacitate a hotărârii ce se va pronunța cu privire la existența drepturilor invocate în temeiul dreptului comunitar. Rezultă că o instanță care, în aceste circumstanțe, *ar încuviința* măsuri provizorii, dacă o normă de drept intern nu ar interzice aceasta, ar fi obligată să înlăture de la aplicare respectiva

42 — Citată la nota de subsol 7.

43 — Hotărârea din 21 februarie 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest (C-143/88 și C-92/89, Rec., p. I-415).

44 — În hotărârea din 25 iulie 1991, Factortame (C-221/89, Rec., p. I-3905, denumită în continuare „Factortame II"), Curtea a decis că anumite prevederi de drept material erau contrare articolului 52 din Tratatul CE (devenit, după modificare, articolul 43 CE).

normă. În consecință, Curtea a decis că o instanță națională care, într-o cauză pendinte care privește dreptul comunitar, consideră că norma națională este singurul obstacol care o împiedică să încuviințeze măsuri provizorii trebuie să înlăture de la aplicare această normă.

66. Spre deosebire de hotărârea Factortame I, care privea o lege națională pretins incompatibilă cu drepturile care rezultă din tratat, hotărârea Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest [45] privea o măsură națională întemeiată pe un regulament comunitar [46] a cărui validitate era contestată în fața unei instanțe naționale. Această instanță a adresat întrebarea dacă al doilea paragraf al articolului care este în prezent articolul 249 CE, care prevede că regulamentul are aplicabilitate generală, este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru, ar nega competența instanțelor naționale de a suspenda aplicarea unei măsuri naționale adoptate pe baza unui regulament comunitar.

67. Curtea a făcut trimitere la hotărârea Factortame I și a decis că protecția juridică provizorie care este asigurată justițiabililor în fața instanțelor naționale în virtutea dreptului comunitar nu poate varia după cum aceștia contestă compatibilitatea prevederilor de drept intern cu dreptul comunitar sau validitatea actelor comunitare de drept derivat, din moment ce, în ambele cazuri, contestația este întemeiată chiar pe dreptul comunitar. Rezultă, prin urmare, că articolul 249 CE nu exclude competența instanțelor de a suspenda aplicarea unei măsuri administrative interne adoptate în baza unui regulament comunitar.

68. Se pot distinge două situații. În prima, astfel cum a fost situația în cauza Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest, se contestă o măsură comunitară, iar reclamantul solicită suspendarea executării măsurii naționale de punere în aplicare. În cea de a doua, întâlnită în cauza Factortame I, se contestă o lege națională pentru motivul că aceasta nu este conformă cu dreptul comunitar, iar reclamantul solicită suspendarea aplicării acestei legi naționale. Prezenta cauză se înscrie în mod evident în cea de a doua categorie.

69. După cum subliniază Comisia, Unibet a formulat două cereri de măsuri provizorii: prima în legătură cu acțiunea sa principală, care privește obținerea unei hotărâri declarative în privința dreptului său de a-și comercializa serviciile fără a fi împiedicată prin interdicția de promovare, iar a doua în legătură cu acțiunea sa în despăgubiri pentru încălcarea dreptului comunitar.

70. În ceea ce privește prima cerere, din decizia de trimitere rezultă că instanța

45 — Citată la nota de subsol 43.

46 — Regulamentul (CEE) nr. 1914/87 al Consiliului din 2 iulie 1987 de introducere a unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987 (JO L 183, p. 5).

națională dorește să se stabilească în special dacă dreptul comunitar impune ca o instanță națională să încuviințeze suspendarea executării unei interdicții de promovare în situația în care prin acțiunea principală se urmărește declararea incompatibilității, inadmisibilă potrivit dreptului intern.

71. Dat fiind că nu considerăm că, în circumstanțele prezentei cauze, dreptul comunitar impune admisibilitatea unei astfel de acțiuni principale (distincte), suntem de părere totodată că este clar că dreptul comunitar nu impune ca aceste măsuri provizorii să fie disponibile într-un astfel de context. Această opinie este împărtășită de guvernele german, belgian, finlandez, elen și suedez, precum și de către Comisie.

72. Această concluzie decurge, în opinia noastră, din însăși natura măsurilor provizorii. Aceasta reflectă și jurisprudența Curții. În hotărârea Factortame I, care, la fel ca prezenta speță, privea o cerere de suspendare a aplicării unei legi interne, Curtea a decis că „deplina eficacitate a dreptului comunitar ar fi [...] diminuată dacă o normă de drept intern ar putea împiedica instanța *sesizată cu o cauză* căreia i se aplică dreptul comunitar să încuviințeze măsurile provizorii" [47] pentru a garanta deplina eficacitate a hotărârii judecătorești ce se va pronunța cu privire la existența drepturilor invocate în temeiul dreptului comunitar" [48]. Nu suntem de părere că se poate considera că o instanță este „sesizată cu o cauză" în situația în care cererea principală este un tip de acțiune care nu este nici recunoscut de dreptul intern și nici impus în temeiul dreptului comunitar.

73. În ceea ce privește a doua cerere, punctul de vedere contrar este aplicabil. Acțiunea în despăgubiri pentru încălcarea dreptului comunitar (în cadrul căreia va fi examinată compatibilitatea interdicției de promovare cu dreptul comunitar) este admisibilă potrivit dreptului intern.

74. Este evident că, în aceste împrejurări, instanța națională sesizată cu acea acțiune trebuie să fie *în măsură* să încuviințeze măsuri provizorii.

75. Aceasta nu înseamnă totuși că o instanță națională sesizată cu o cauză trebuie în mod necesar să fie în măsură să încuviințeze (și cu atât mai puțin *să fie obligată* să încuviințeze) măsuri provizorii de orice tip. Dimpotrivă, din formularea adoptată de Curte rezultă că măsurile pe care instanța națională trebuie să fie în măsură să le încuviințeze trebuie să fie de natură a garanta deplina eficacitate a hotărârii definitive solicitate.

47 — Punctul 21, sublinierea noastră. Dispozitivul este formulat de asemenea în termenii obligației unei „instanțe naționale care, *fiind sesizată cu o cauză care privește dreptul comunitar*, apreciază că singurul obstacol care se opune să dispună măsuri provizorii este o normă de drept intern" (sublinierea noastră). O instanță nu este „sesizată cu o cauză" decât dacă, drept condiție prealabilă, acțiunea este admisibilă.

48 — Hotărârea Factortame I, punctul 21.

76. Unibet a susținut în cadrul ședinței că prezenta cauză reprezintă un „Factortame I" suedez și că problema fundamentală este aceeași. În opinia noastră, există totuși o diferență crucială între cele două cauze. Deși în cauza Factortame I, la fel ca în prezentul caz, reclamanții solicitau daune interese și suspendarea aplicării legii interne contestate, cererea *principală* a acestora privea constatarea faptului că acea lege nu trebuia să fie aplicată [49]. Respectiva acțiune era admisibilă în temeiul dreptului comunitar [50]. Măsurile provizorii solicitate erau, așadar, în legătură directă cu măsurile principale solicitate. Instanța națională a considerat în plus că erau întemeiate susținerile reclamanților în sensul că ar suferi un prejudiciu ireparabil în cazul în care cererea de măsuri provizorii pe care au formulat-o nu ar fi admisă și acțiunea principală ar fi admisă [51].

77. În prezenta cauză, dimpotrivă, a doua întrebare privește, în esență, cererea de măsuri provizorii formulată de Unibet în contextul cererii sale de a obține *despăgubiri* din partea statului pentru compensarea efectelor pe care le are interdicția de promovare [punctul 2) din cererea sa inițială]. Nu este clar în ce fel o hotărâre definitivă prin care se acordă o despăgubire ar avea deplină eficacitate prin măsurile provizorii solicitate de Unibet pentru ca, în pofida interdicției de promovare și a sancțiunilor prevăzute în caz de încălcare a acesteia, Unibet să fie îndreptățită, până la pronunțarea unei hotărâri definitive, să întreprindă măsuri specifice de comercializare, ceea ce ar corespunde măsurilor provizorii solicitate de Unibet. Cererea de măsuri provizorii nu corespunde, prin urmare, cererii principale. Într-un asemenea caz, nu considerăm că dreptul comunitar impune acordarea unor astfel de măsuri provizorii.

78. În plus, în prezenta cauză, deplina eficacitate a hotărârii definitive privind cererea de *despăgubiri* nu „necesită" să fie apărată. În cazul în care curtea supremă decide, în hotărârea pe care o va pronunța, că drepturile pe care Unibet le invocă în temeiul dreptului comunitar au fost încălcate și că, prin urmare, statul suedez este obligat la daune interese, se poate porni de la prezumția că statul suedez se va conforma acestei hotărâri.

79. Unibet susține că, în conformitate cu hotărârea ABNA și alții [52], un justițiabil trebuie să aibă acces la aceeași protecție provizorie în cazul în care este în discuție conformitatea normelor naționale cu dreptul comunitar ca și în cazul în care este contestată validitatea unui act comunitar. Întrucât justițiabilii au dreptul la o protecție provizorie atunci când este contestată legalitatea unui act comunitar în temeiul articolului 234 CE, aceeași protecție jurisdicțională

49 — A se vedea punctul 7 din raportul de ședință și punctul 10 din hotărâre.

50 — A se vedea punctul 23 din raportul de ședință. Dreptul administrativ englez recunoaște posibilitatea exercitării unei acțiuni declaratorii ca acțiune principală. Legislația administrativă suedeză nu recunoaște acest tip de acțiune.

51 — Ibidem, punctul 10.

52 — Hotărârea din 6 decembrie 2005 (C-453/03, C-11/04, C-12/04 și C-194/04, Rec., p. I-10423).

trebuie să fie garantată justițiabililor în cazul în care sunt atacate măsurile naționale pentru motivul că sunt incompatibile cu dreptul comunitar.

80. Această argumentație decurge în realitate din hotărârea Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest [53]. În această cauză, instanța națională a fost sesizată cu o cerere de anulare a unei măsuri naționale de implementare a unui regulament comunitar a cărui validitate era contestată. Nimic nu sugera că ar fi existat vreo problemă de admisibilitate a acestei cereri. Măsurile provizorii erau, așadar, cât se poate de adecvate pentru a salvgarda efectul hotărârii definitive. După cum am precizat deja, nu considerăm că acest lucru poate fi afirmat atunci când – cum este cazul în speță – hotărârea definitivă solicitată privește acordarea unei despăgubiri.

81. În sfârșit, Unibet susține că rezultă în mod clar din cauza Antonissen/Consiliul și Comisia [54] că obiectivul protecției jurisdicționale recunoscute de dreptul comunitar este de a pune capăt încălcării continue care produce prejudicii justițiabilului. Instanța sesizată cu o cerere de măsuri provizorii dispune de o largă putere de apreciere în privința examinării cererii de măsuri provizorii și în privința măsurilor pe care trebuie să le pronunțe pentru a garanta dreptul justițiabilului la protecție jurisdicțională. Rezultă, așadar, din hotărârea Factortame I și din ordonanța Antonissen/Consiliul și Comisia că un justițiabil care suferă un prejudiciu continuu are întotdeauna dreptul de a introduce o cerere de măsuri provizorii, iar instanța dispune de o largă putere de apreciere atunci când stabilește condițiile de încuviințare și natura însăși a acestor măsuri. În prezenta cauză, o măsură provizorie prin care i-ar interzice statului să aplice interdicția de promovare în privința Unibet ar constitui calea de atac cea mai efectivă.

82. Este adevărat că ordonanța Antonissen/Consiliul și Comisia se referea la o cerere de despăgubiri. Măsura provizorie solicitată în acea acțiune era plata unui avans din daunele interese solicitate pe cale principală. Prin urmare, reprezenta o parte din măsurile solicitate în acțiunea principală [55]. Este la fel de adevărat că instanța comunitară a decis că instanța sesizată cu o cerere de măsuri provizorii dispune de o largă putere de apreciere atunci când examinează condițiile de încuviințare a unor astfel de măsuri.

83. De fapt, ceea ce a stabilit Curtea în ordonanța Antonissen/Consiliul și Comisia este că „o interdicție absolută de a obține

53 — Citată la nota de subsol 43.

54 — Ordonanța președintelui Curții din 29 ianuarie 1997, Antonissen/Consiliul și Comisia [C-393/96 P(R), Rec., p. I-441].

55 — A se vedea punctul 7 din hotărâre. O cerere de plată provizorie referitoare la o acțiune în despăgubiri ridică probleme specifice care nu sunt în discuție în prezenta cauză.

[măsuri provizorii], indiferent de circumstanțele speței, ar fi contrară dreptului la o protecție jurisdicțională completă și efectivă recunoscută justițiabililor de dreptul comunitar, care presupune, printre altele, să poată fi asigurată protecția provizorie a acestora, dacă aceasta este necesară pentru deplina eficacitate a unei hotărâri judecătorești definitive viitoare [...] Nu se poate exclude în prealabil, în mod general și abstract, că plata unui avans [...] este necesară și, după caz, apare ca justificată, în raport cu interesele implicate" [56].

84. Prin urmare, ordonanța Antonissen/Consiliul și Comisia a corectat o interpretare eronată a dreptului în sensul că acesta ar include o interdicție absolută de a încuviința măsuri provizorii în cazul în care cererea principală este o cerere în despăgubiri. Ordonanța Curții a precizat totuși în mod clar că încuviințarea unor astfel de măsuri este atât neobișnuită, cât și, înainte de toate, la libera apreciere a instanței. A doua întrebare ridicată în prezenta cauză este, în esență, dacă ordinea juridică națională *trebuie* să prevadă suspendarea aplicării unei legi naționale în cazul în care cererea de fond este o acțiune în despăgubiri. Nu vedem în ordonanța Antonissen/Consiliul și Comisia niciun element care să ajute să se răspundă acestei întrebări. Dacă ar exista un astfel de element, ar conduce mai degrabă la concluzia contrară.

85. Pentru a fi exhaustivi, vom adăuga totuși că, dacă acțiunea în despăgubiri formulată de Unibet în prezenta cauză ar fi admisă, dar aceasta ar fi obligată să formuleze o a doua acțiune pentru a invoca drepturile pe care le are în temeiul dreptului comunitar, măsurile provizorii ar putea fi într-adevăr necesare pentru a permite protecția efectivă a acestora [57]. În acest context (excepțional), aceste măsuri provizorii ar consta, în mod necesar, în opinia noastră, în a suspenda aplicarea articolelor pertinente ale legii naționale care (*ex hypothesi*) ar fi fost deja declarate incompatibile cu dreptul comunitar care are efect direct [58].

86. Considerăm, prin urmare, că răspunsul la a doua întrebare ar trebui să fie, în primul rând, că dreptul comunitar nu impune ca un stat membru să prevadă suspendarea aplicării sau neaplicarea unor norme naționale care împiedică exercitarea unui drept pe care reclamantul îl invocă în temeiul dreptului comunitar atunci când cererea sa de fond este inadmisibilă în dreptul intern. În al doilea rând, în cazul în care cererea de fond (principală) este admisibilă, dar privește acordarea unei reparații sub forma unei despăgubiri pentru prejudiciul suferit din cauza acestor norme interne, dreptul comunitar impune ca instanța națională să aibă posibilitatea ca, într-un caz adecvat, să încuviințeze astfel de măsuri provizorii.

56 — Punctele 36 și 37. La punctele 38-43, Curtea a analizat atent parametrii în care instanța sesizată cu cererea de măsuri provizorii trebuie să își exercite larga putere de apreciere.

57 — A se vedea punctul 51 de mai sus.

58 — A se vedea punctul 6 de mai sus.

A treia şi a patra întrebare

87. A treia întrebare este adresată numai în ipoteza în care trebuie răspuns la a doua întrebare în sensul că statul membru trebuie să prevadă suspendarea aplicării sau neaplicarea unor norme naţionale care împiedică exercitarea unui drept pe care un reclamant pretinde că îl are în temeiul dreptului comunitar. Prin această întrebare, instanţa naţională solicită să se stabilească dacă rezultă din dreptul comunitar că, în caz de contestare a compatibilităţii prevederilor naţionale cu dreptul comunitar, o instanţă naţională trebuie să aplice criterii naţionale sau, dimpotrivă, criterii comunitare atunci când examinează pe fond o cerere de măsuri provizorii care urmăreşte să protejeze drepturile care decurg din dreptul comunitar. Prin intermediul celei de a patra întrebări, care este adresată numai în ipoteza în care trebuie răspuns la a treia întrebare în sensul că trebuie aplicate criterii comunitare, instanţa de trimitere solicită să se determine care sunt aceste criterii.

88. Deşi răspunsul pe care l-am sugerat pentru a doua întrebare ar însemna că nu mai este necesar să se răspundă celei de a treia şi celei de a patra întrebări, vom examina totuşi pe scurt aceste întrebări.

89. Unibet şi guvernul portughez susţin că sunt aplicabile criteriile comunitare. Unibet susţine că este esenţial ca problemele referitoare la protecţia jurisdicţională provizorie să fie aplicate, în măsura posibilului, în mod uniform în toate statele membre. Curtea ar trebui, prin urmare, să formuleze condiţiile fundamentale necesare. Potrivit Unibet, criteriile adecvate ar trebui să fie existenţa unei îndoieli serioase cu privire la compatibilitatea unei măsuri naţionale cu dreptul comunitar şi împrejurarea ca reclamantul să fi suferit un prejudiciu din această cauză. Cerinţa dreptului comunitar ca prejudiciul să fie „ireparabil" este lipsită de claritate; dacă va fi aplicată, este de datoria Curţii să o clarifice. Guvernul portughez citează hotărârile Zuckerfabrik Süderdithmarschen şi Zuckerfabrik Soest şi Atlanta Fruchthandelsgesellschaft şi alţii [59] şi susţine că, astfel cum sugerează interpretarea şi aplicarea uniformă pe care dreptul comunitar le presupune, criteriile aplicabile încuviinţării de măsuri provizorii ar trebui să fie cele aplicate de instanţele comunitare, mai precis *fumus boni iuris*, urgenţa, punerea în balanţă a intereselor şi raportul dintre măsurile solicitate şi obiectul acţiunii de fond [60].

90. Guvernele austriac, ceh, finlandez, german, italian şi suedez, precum şi Comisia nu au prezentat observaţii cu privire la a treia şi la a patra întrebare. Guvernele belgian, elen şi olandez, precum şi guvernul Regatului Unit susţin că prevederile interne sunt aplicabile. Susţinem această opinie.

91. Această abordare rezultă din regula de bază stabilită de Curte şi examinată în cadrul

59 — Hotărârea Curţii din 9 noiembrie 1995 (C-465/93, Rec., p. I-3761).

60 — A se vedea ordonanţa Antonissen/Consiliul şi Comisia, citată la nota de subsol 54.

primei întrebări, potrivit căreia, în lipsa unei reglementări comunitare, sistemul juridic al fiecărui stat membru trebuie să stabilească în detaliu normele de procedură aplicabile acțiunilor având ca scop apărarea drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului comunitar, cu respectarea principiilor efectivității și echivalenței.

92. Această interpretare este sugerată și de faptul că în hotărârea Factortame I însăși Curtea nu a stabilit condițiile specifice de încuviințare a măsurilor provizorii. În concluziile prezentate în această cauză, avocatul general Tesauro a exprimat opinia potrivit căreia condițiile și termenele protecției provizorii sunt și rămân, în lipsa armonizării, cele prevăzute de ordinile juridice naționale, cu condiția ca acestea să nu fie de natură să facă practic imposibilă exercitarea drepturilor pe care instanțele naționale au obligația de a le proteja [61].

93. Este adevărat că, în hotărârile Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest și Atlanta Fruchthandelsgesellschaft și alții, Curtea a stabilit condițiile comunitare pentru încuviințarea de măsuri provizorii de către instanțele naționale, inclusiv suspendarea executării unei măsuri naționale întemeiate pe o măsură comunitară. Aceste cauze priveau un motiv de invaliditate a legislației comunitare deduse judecății. În astfel de cazuri, Curtea este, bineînțeles, singura competentă să declare nulitatea măsurii comunitare [62]. Într-un asemenea context, există un interes comunitar clar de a avea criterii uniforme stricte [63]. Prin opoziție, prezenta cauză privește validitatea unei măsuri naționale, care, prin definiție, nu se aplică decât într-un singur stat membru. Într-un astfel de caz, nu vedem niciun motiv pentru a înlătura regula generală a autonomiei procedurale [64]. Într-adevăr, ar fi mai logic ca procedura de urmat în cazul suspendării aplicării unei legi naționale în temeiul unei critici de incompatibilitate cu dreptul comunitar să fie identică cu aceea urmată în cazul suspendării aplicării unei legi naționale pe orice alt temei, pur național (în aplicarea principiului echivalenței), bineînțeles, cu condiția respectării principiului efectivității.

94. Mai mult, Curtea a subliniat în hotărârea Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest că această competență a instanțelor naționale de a încuviința suspendarea executării unei măsuri comunitare corespunde competenței rezervate Curții în temeiul articolului 242 CE. Curtea a hotărât, în consecință, că instanțele naționale nu pot să încuviințeze această suspendare decât în

61 — Punctul 33 din aceste concluzii. A se vedea de asemenea punctul 30.

62 — Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost (314/85, Rec., p. 4199, punctul 20).

63 — Astfel cum s-a afirmat recent în hotărârea din 10 ianuarie 2006, International Air Transport Association și European Low Fares Airline Association (C-344/04, Rec., p. I-403, punctul 27), în care Curtea a decis că exigența aplicării uniforme a dreptului comunitar de către instanțele naționale „este în mod particular imperativă în cazul în care este în discuție validitatea unui act comunitar. Divergențele între instanțele statelor membre în privința validității actelor comunitare ar fi susceptibile să compromită însăși unitatea ordinii juridice comunitare și să aducă atingere exigenței fundamentale de securitate juridică".

64 — Hotărârea Factortame I, punctul 19.

condițiile referitoare la măsurile provizorii în fața Curții [65]. Această abordare garantează coerența normelor privind încuviințarea de măsuri provizorii, independent de formularea contestației în temeiul articolului 230 CE sau al articolului 234 CE. În prezenta cauză, nu există, în schimb, nicio analogie de acest gen cu competența Curții. După cum a indicat Regatul Unit, paralela cea mai apropiată este atribuția instanțelor naționale de a soluționa problemele de incompatibilitate de fond. În aceste cazuri, procedura este guvernată de norme naționale, cu condiția respectării principiilor echivalenței și efectivității.

95. Avem, bineînțeles, în vedere faptul că, în hotărârea Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest, Curtea a decis că „protecția juridică provizorie care este asigurată justițiabililor în fața instanțelor naționale în virtutea dreptului comunitar nu poate varia după cum aceștia contestă compatibilitatea prevederilor de drept intern cu dreptul comunitar sau validitatea actelor comunitare de drept derivat, din moment ce, în ambele cazuri, contestația este întemeiată chiar pe dreptul comunitar" [66]. Această decizie nu este definitorie, în opinia noastră, pentru problematica abordată prin cea de a treia întrebare în prezenta cauză. În hotărârea Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest, întrebarea cu care era sesizată Curtea a fost aceea dacă măsuri provizorii – pe care, în conformitate cu hotărârea Factortame I, o instanță trebuie să le poată încuviința până la momentul la care Curtea soluționează problema de compatibilitate – trebuie să fie disponibile în caz de contestare a validității regulamentului pe care se bazează o măsură națională. Cu toate acestea, nu s-a solicitat Curții să stabilească criteriile de încuviințare de către o instanță națională a măsurilor provizorii într-o procedură privind pretinsa incompatibilitate a unui măsuri naționale cu dreptul comunitar.

96. Pentru motivele menționate mai sus, considerăm că trebuie răspuns la cea de a treia întrebare că, în caz de contestare a compatibilității prevederilor interne cu dreptul comunitar, o instanță națională trebuie să aplice prevederile interne referitoare la măsurile provizorii atunci când examinează pe fond o cerere de protecție provizorie a drepturilor care decurg din dreptul comunitar, cu condiția de a respecta totodată principiul efectivității.

97. În consecință, nu mai este necesar să se răspundă la a patra întrebare. În cazul în care totuși Curtea ar considera că sunt aplicabile criteriile comunitare în asemenea împrejurări, considerăm că sunt în mod clar adecvate criteriile stabilite în hotărârea Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest [67].

65 — Punctul 27.

66 — Punctul 20; a se vedea de asemenea punctul 24 din hotărârea Atlanta Fruchthandelsgesellschaft și alții.

67 — A se vedea punctul 33 și dispozitivul hotărârii.

Concluzie

98. În consecință, considerăm că la întrebările adresate de Högsta domstolen trebuie răspuns după cum urmează:

„1) Dreptul comunitar nu impune recunoașterea posibilității de a formula o acțiune distinctă în constatarea neconformității anumitor prevederi naționale de drept material cu articolul 49 CE în cazul în care se poate demonstra că această problemă va fi examinată, pe cale incidentală, în cadrul unei acțiuni în despăgubiri, în condiții care nu sunt mai puțin favorabile decât cele care se aplică acțiunilor interne similare și care nu fac practic imposibil sau excesiv de dificil pentru reclamant să obțină respectarea drepturilor pe care le are în temeiul dreptului comunitar.

2) Dreptul comunitar nu impune ca un stat membru să prevadă suspendarea aplicării sau neaplicarea unor norme naționale care împiedică exercitarea unui drept pe care reclamantul îl invocă în temeiul dreptului comunitar atunci când cererea sa de fond este inadmisibilă în dreptul intern. În cazul în care această cerere principală este admisibilă, dar privește acordarea unei reparații sub forma unei despăgubiri pentru prejudiciul suferit din cauza acestor norme interne, dreptul național impune ca instanța națională să aibă posibilitatea ca, într-un caz adecvat, să încuviințeze astfel de măsuri provizorii.

3) În caz de contestare a compatibilității prevederilor interne cu dreptul comunitar, o instanță națională trebuie să aplice prevederile interne referitoare la măsurile provizorii atunci când examinează pe fond o cerere de protecție provizorie a drepturilor care decurg din dreptul comunitar, cu condiția de a respecta totodată principiul efectivității."