Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. EMILIOU
van 18 juni 2024 [1]

Zaak C-144/23

KUBERA, trgovanje s hrano in pijačo, d.o.o.
tegen
Republika Slovenija

[verzoek van de Vrhovno sodišče (hoogste rechterlijke instantie, Slovenië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 267, derde alinea, VWEU – Verwijzingsverplichting van nationale rechterlijke instanties die uitspraak doen in laatste aanleg – Uitzonderingen op deze verplichting – Cilfit-rechtspraak – Filtermechanisme – Hoogste rechterlijke instantie van een lidstaat – Verlening van toestemming voor het instellen van beroep tot herziening – Beslissing waarbij een verzoek om toestemming voor het instellen van beroep wordt geweigerd – Artikel 47 van het Handvest – Recht op een eerlijk proces – Motivering”

I. Inleiding

1. De moeilijkheden die rechterlijke instanties, zowel op nationaal als op internationaal niveau, ondervinden om het grote aantal gedingen dat bij hen aanhangig wordt gemaakt, efficiënt af te handelen, zijn zeker niet van de laatste tijd. Om voor de hand liggende redenen is dit probleem altijd sterker voelbaar geweest bij de rechterlijke instanties die aan de top van het rechterlijke systeem staan en doorgaans tot taak hebben de consistentie en nauwkeurigheid van de rechtspraak te waarborgen. [2]

2. De risico’s die door een buitensporige werklast kunnen ontstaan, liggen voor de hand, zodat een korte opsomming hier volstaat: onder meer aanzienlijke vertragingen bij de afhandeling van zaken, een lagere kwaliteit van rechterlijke beslissingen, langdurige rechtsonzekerheid, en hogere proceskosten voor de betrokkenen en, meer indirect, voor de samenleving als geheel.

3. Een van de mechanismen die van oudsher worden gebruikt om de hoogste rechterlijke instanties in staat te stellen hun agenda’s van zaken te beheren en aldus deze risico’s te beperken, is hun de mogelijkheid te bieden om in meer of mindere mate de zaken (of, in sommige stelsels,

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

[2] Zie bijvoorbeeld Norkus, R., *Introductory report – The filtering of appeals to the supreme courts*, Netwerk van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de Europese Unie, Dublin, 2015, blz. 2, waarin wordt verwezen naar een voorbeeld uit de zestiende eeuw.

ook de rechtsvragen) te selecteren die zij wensen te behandelen en te beslechten.[3] Uit een onderzoeksnota van de directie Onderzoek en Documentatie van het Hof van Justitie van de Europese Unie van april 2013 blijkt dat er sinds enige decennia in de lidstaten van de Europese Unie een zekere tendens bestaat om *filtermechanismen* in te voeren voor beroepen bij de hoogste rechterlijke instantie. Deze filtermechanismen zijn inmiddels in een aantal lidstaten daadwerkelijk ingevoerd.[4] Bovendien is in 2019 het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Statuut")[5] gewijzigd om een filtermechanisme in te voeren voor hogere voorzieningen die betrekking hebben op besluiten van bepaalde organen en instanties van de Unie.[6]

4. Uit de nota blijkt echter ook dat de invoering van soortgelijke mechanismen in sommige lidstaten als problematisch is beschouwd (of geheel is verworpen), aangezien deze mechanismen de nationale rechterlijke instanties weliswaar kunnen helpen hun agenda doeltreffender te beheren, maar ook tot gevolg hebben dat de toegang tot de rechter voor bepaalde justitiabelen wordt beperkt. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals erkend in de relevante nationale wetgevingen, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM), en – last but not least – artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), kan hierdoor immers onder druk komen te staan.

5. In de onderhavige zaak komt in dit verband een vrij specifiek aspect naar voren. Aan het Hof wordt namelijk gevraagd of, en zo ja onder welke voorwaarden, het bestaan van filtermechanismen op nationaal niveau verenigbaar kan zijn met de *verplichting* die nationale rechterlijke instanties die in laatste aanleg uitspraak doen, krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU hebben om het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken wanneer in het kader van een bij hen aanhangige procedure een vraag over de uitlegging van het Unierecht wordt opgeworpen.

II. Nationaal recht

6. Artikel 367, lid 1, van de Zakon o pravdnem postopku (wetboek van burgerlijke rechtsvordering; hierna: „ZPP"')[7], dat krachtens artikel 22, lid 1, van de Zakon o upravnem sporu (wet op de administratieve rechtspraak)[8] van toepassing is op bestuursrechtelijke geschillen, luidt, in de ten tijde van de feiten in het hoofdgeding geldende versie, als volgt:

„Partijen kunnen binnen vijftien dagen na kennisgeving van de beslissing van de Vrhovno sodišče [(hoogste rechterlijke instantie, Slovenië)] waarbij het beroep is toegestaan, beroep tot herziening instellen tegen een definitieve uitspraak in tweede aanleg."

[3] Een van de bekendste is het mechanisme op basis van de „writ of certiorari" (bevel tot herziening) voor hogere voorzieningen bij de United States' Supreme Court (hooggerechtshof van de Verenigde Staten), dat is ingevoerd bij de Judiciary Act van 1891.

[4] Onderzoeksnota 13/006.

[5] Zie artikel 58 bis van het Statuut, zoals gewijzigd bij verordening (EU, Euratom) 2019/629 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot wijziging van Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie (PB 2019, L 111, blz. 1). Volledigheidshalve voeg ik hieraan toe dat de werkingssfeer van deze bepaling in april 2024 is uitgebreid bij de vaststelling door de Uniewetgever van een nieuwe verordening tot wijziging van het Statuut, overeenkomstig het voorstel in die zin dat het Hof van Justitie van de Europese Unie in december 2022 heeft ingediend.

[6] Dit mechanisme komt erop neer dat hogere voorzieningen in zaken die reeds tweemaal zijn onderzocht, eerst door een onafhankelijke kamer van beroep en vervolgens door het Gerecht, voor het Hof slechts worden toegelaten indien is aangetoond dat daarbij een vraag aan de orde komt die belangrijk is voor de eenheid, de samenhang of de ontwikkeling van het Unierecht.

[7] Uradni list RS, nr. 73/07.

[8] Uradni list RS, nr. 105/06.

7. Artikel 367a ZPP bepaalt het volgende:

„(1) De rechter staat een beroep tot herziening toe indien de Vrhovno sodišče zich bij haar beslissing naar verwachting zal uitspreken over een rechtsvraag die van belang is voor het waarborgen van de rechtszekerheid, de uniforme toepassing van het recht of de ontwikkeling van het recht door middel van de rechtspraak. De Vrhovno sodišče geeft met name in de volgende gevallen toestemming voor het instellen van beroep tot herziening:

– indien het een rechtsvraag betreft waarover de beslissing van de rechter in tweede aanleg afwijkt van de rechtspraak van de Vrhovno sodišče, of

– indien het een rechtsvraag betreft waarover geen rechtspraak van de Vrhovno sodišče bestaat, met name indien de rechtspraak van hogere rechters niet uniform is, of

– indien het een rechtsvraag betreft waarover de rechtspraak van de Vrhovno sodišče niet uniform is.

(2) De beslissing van de Vrhovno sodišče om beroep tot herziening toe te staan wordt gegeven op basis van het verzoek van een partij om toestemming daartoe."

8. Artikel 367b ZPP bepaalt:

„(1) Een verzoek om beroep tot herziening te mogen instellen moet door een partij worden ingediend binnen 30 dagen na betekening van de definitieve uitspraak van de rechter in tweede aanleg.

(2) Een verzoek om beroep tot herziening te mogen instellen wordt ingediend bij de Vrhovno sodišče.

[…]

(4) In het verzoek om beroep tot herziening te mogen instellen dient de partij nauwkeurig en concreet uiteen te zetten welke rechtsvraag aan de orde wordt gesteld en welke rechtsregel zou zijn geschonden, uit welke omstandigheden het belang van de vraag blijkt en, summier, om welke redenen de uitspraak van de rechter in tweede aanleg op dit punt onrechtmatig zou zijn; het verzoek moet een nauwkeurige en concrete beschrijving bevatten van de gestelde procedurele onregelmatigheden alsmede aantonen dat er rechtspraak van de Vrhovno sodišče bestaat waarvan de gegeven beslissing beweerdelijk afwijkt, of dat de rechtspraak tegenstrijdig is."

9. Artikel 367c ZPP bepaalt het volgende:

„(1) Een kamer van drie rechters van de Vrhovno sodišče beslist bij beschikking over het verzoek om beroep tot herziening te mogen instellen.

(2) Ter motivering van een beslissing tot afwijzing van een verzoek om beroep tot herziening te mogen instellen, volstaat het dat de Vrhovno sodišče in algemene bewoordingen aangeeft dat niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 367a van dit wetboek.

(3) In de beschikking waarbij toestemming voor het instellen van beroep tot herziening wordt verleend, geeft de Vrhovno sodišče aan voor welke onderdelen of specifieke rechtsvragen toestemming wordt verleend.

(4) Tegen een beslissing tot verlening of weigering van toestemming voor het instellen van beroep tot herziening staat geen rechtsmiddel open."

10. In artikel 370 ZPP staat te lezen:

„(1) Beroep tot herziening kan worden ingesteld op grond van een wezenlijke schending van de procesregels voor de rechter in eerste aanleg die de partij voor de rechter in tweede aanleg heeft aangevoerd, op grond van een wezenlijke schending van de procesregels voor de rechter in tweede aanleg of op grond van een onjuiste rechtsopvatting.

(2) Er kan geen beroep tot herziening worden ingesteld op grond van onjuiste of onvolledige feitelijke vaststellingen."

11. Artikel 371 ZPP luidt als volgt:

„De herzieningsrechter beoordeelt de bestreden beslissing slechts voor wat betreft de onderdelen en de specifieke rechtsvragen waarvoor beroep tot herziening is toegestaan."

III. Feiten, procedure en prejudiciële vragen

12. KUBERA, trgovanje s hrano in pijačo d. o. o. (hierna: „Kubera"), de verzoekster in het hoofdgeding, heeft in Turkije blikjes Red Bull-drank gekocht die in Oostenrijk waren vervaardigd, en heeft deze per schip naar de haven van Koper (Slovenië) vervoerd, alwaar de douaneprocedure is gestart.

13. Op 15 september 2021 heeft de Finančna uprava Republike Slovenije (belastingdienst van de Republiek Slovenië) een kennisgeving gestuurd waarbij hij de douaneprocedure heeft geschorst en de goederen in beslag heeft genomen vanwege het vermoeden dat inbreuk was gemaakt op een intellectuele-eigendomsrecht in de zin van artikel 17 van verordening (EU) nr. 608/2013[9]. Vervolgens heeft deze overheidsinstantie op 5 oktober 2021 bij twee beschikkingen bepaald dat de goederen van Kubera in beslag zouden worden genomen in afwachting van de beslissing in het geding dat de vennootschap Red Bull GmbH uit Oostenrijk, de houder van de intellectuele-eigendomsrechten, ter handhaving van haar rechten aanhangig had gemaakt.

14. Kubera heeft tegen die beschikkingen eerst twee bezwaren ingediend, die zijn afgewezen. Later heeft zij tegen die beschikkingen twee beroepen ingesteld, die door de Upravno sodišče (bestuursrechter, Slovenië) zijn verworpen, onder meer op grond van artikel 1 van verordening nr. 608/2013.

15. Naar aanleiding van deze twee beslissingen van de Upravno sodišče heeft Kubera twee verzoeken om toestemming voor het instellen van beroep tot herziening ingediend bij de Vrhovno sodišče, waarbij zij een relevante rechtsvraag heeft gesteld over de uitlegging van artikel 1, lid 5, van verordening nr. 608/2013 juncto overweging 6 van die verordening. In deze verzoeken heeft

[9] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 inzake de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten door de douane en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1383/2003 van de Raad (PB 2013, L 181, blz. 15).

Kubera eveneens aan de Vrhovno sodišče gevraagd om, indien verordening nr. 608/2013 niet op de door haar voorgestelde wijze werd uitgelegd, de procedure te schorsen en de kwestie aan het Hof voor te leggen. Kubera heeft in dit verband betoogd dat noch in de Europese noch in de nationale rechtspraak een antwoord op de in casu gestelde vraag is te vinden, ondanks het belang van een afbakening van de bevoegdheden van de douaneautoriteiten.

16. In het hoofdgeding stelt de Vrhovno sodišče zich op het standpunt dat het op grond van de bepalingen van het ZPP niet is toegestaan om het verzoek om toestemming voor het instellen van beroep tot herziening in te willigen, op grond dat in beginsel niet is voldaan aan de betreffende voorwaarden in die wetgeving. Deze rechterlijke instantie vraagt zich niettemin af of zij, wanneer zij uitspraak doet op het verzoek om toestemming voor het instellen van beroep tot herziening, op grond van de vereisten van artikel 267 VWEU ook verplicht is tot een inhoudelijke beoordeling van het verzoek van de partij om het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken, en of een hoogste rechter, wanneer hij heeft vastgesteld dat niet is voldaan aan de voorwaarden om de prejudiciële vraag in kwestie te stellen, op grond van artikel 47 van het Handvest verplicht is die beoordeling met redenen te omkleden in de beschikking tot afwijzing van het verzoek om toestemming voor het instellen van beroep tot herziening.

17. Daarop heeft de Vrhovno sodišče de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Staat artikel 267, derde alinea, VWEU in de weg aan een bepaling [van het ZPP] op grond waarvan de Vrhovno sodišče, in het kader van een procedure inzake toestemming voor het instellen van beroep tot herziening, niet overgaat tot toetsing van de vraag of uit het verzoek van een partij om het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing te verzoeken, voortvloeit dat de Vrhovno sodišče verplicht is een verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof voor te leggen?

Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

2) Moet artikel 47 van het Handvest ten aanzien van de verplichting om rechterlijke beslissingen met redenen te omkleden, aldus worden uitgelegd dat een beslissing van processuele aard, waarbij het verzoek van een partij om toestemming te verkrijgen voor het instellen van beroep tot herziening overeenkomstig het [ZPP] wordt afgewezen, een ‚rechterlijke beslissing' vormt waarin met redenen moet worden omkleed waarom het verzoek van de partij om het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing te verzoeken, niet moet worden ingewilligd in de betreffende zaak?"

18. Kubera, de Sloveense regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Voorts zijn de Duitse, de Letse, de Nederlandse, de Sloveense en de Finse regering en de Commissie ter terechtzitting van 6 maart 2024 in hun mondelinge opmerkingen gehoord.

IV. Analyse

A. Eerste vraag

19. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 267, derde alinea, VWEU zich verzet tegen een nationale bepaling of praktijk volgens welke een nationale rechterlijke instantie die in laatste aanleg uitspraak doet in een procedure inzake het verlenen

van toestemming voor het instellen van beroep tot herziening, niet hoeft te onderzoeken of zij verplicht kan zijn om het Hof een of meer prejudiciële vragen te stellen, ook al heeft een partij haar verzocht dit te doen.

20. Voor alle duidelijkheid: de kwesties die in deze vraag aan de orde worden gesteld, betreffen alleen vragen over de *uitlegging* van het Unierecht [10] die voor een nationale rechter in laatste aanleg zijn opgeworpen en waarbij een filtermechanisme van toepassing is dat de betrokken rechterlijke instantie een zekere *beoordelingsmarge* verleent bij de keuze van zaken die zullen worden behandeld en beslecht.

21. In casu zijn voor het Hof in wezen twee standpunten naar voren gebracht. Deze luiden, vereenvoudigd weergegeven, als volgt.

22. Enerzijds opperen de Letse, de Nederlandse, de Sloveense en de Finse regering – zij het met enige nuances in hun respectieve standpunten – dat de eerste prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord. Zij betogen dat, wanneer een nationale rechter in laatste aanleg in het licht van de in het nationale recht neergelegde criteria beslist dat het instellen van beroep niet moet worden toegestaan, er geen sprake is van een naar behoren opgeworpen vraag van Unierecht. De betrokken rechter onderzoekt de door de verzoeker aangevoerde inhoudelijke argumenten immers niet: hij wijst het beroep louter om procedurele redenen af. In die omstandigheden kan geen verplichting tot verwijzing ontstaan. Filtermechanismen als het onderhavige zijn volgens deze regeringen dus op zich verenigbaar met het Unierecht, mits de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid in acht worden genomen. Zij beroepen zich in dit verband voornamelijk op het arrest van het Hof in de zaak Aquino [11].

23. Anderzijds stellen Kubera, de Duitse regering en de Commissie voor om de eerste prejudiciële vraag bevestigend te beantwoorden. Zij zijn van mening dat filtermechanismen als het onderhavige niet verenigbaar zijn met het Unierecht, tenzij de nationale rechter op enig moment in de procedure (tijdens het vooronderzoek of in het daaropvolgende stadium) nagaat of het verzoek van een partij om op grond van artikel 267 VWEU het Hof aan te zoeken, voor hem de verplichting tot verwijzing heeft doen ontstaan. Hieruit volgt – zo betogen deze partijen – dat deze rechter, wanneer een vraag van Unierecht naar behoren is opgeworpen, een prejudiciële vraag moet stellen, ongeacht of aan de filtercriteria van het nationale recht is voldaan. Deze partijen beroepen zich met name op de arresten van het Hof in de zaken Cilfit en Consorzio [12].

24. Ik zal in deze conclusie uiteenzetten waarom ik van mening ben dat de juiste uitlegging van artikel 267, derde alinea, VWEU enigszins *het midden houdt* tussen de twee hierboven beschreven standpunten. Na enkele inleidende opmerkingen (1) zal ik eerst toelichten waarom ik het niet volledig eens ben met de standpunten van de Letse, de Nederlandse, de Sloveense en de Finse regering, die naar mijn mening een nogal ruime uitlegging van deze bepaling voorstellen (2). Vervolgens zal ik aangeven waarom de door Kubera, de Duitse regering en de Commissie

[10] Ik zal in deze conclusie niet ingaan op verwijzingen naar de *geldigheid* van handelingen van de Unie, aangezien die in casu niet aan de orde is. Het volstaat erop te wijzen dat uit vaste rechtspraak volgt dat nationale rechterlijke instanties – met inbegrip van rechtbanken die niet in laatste aanleg beslissen – geen enkele beoordelingsmarge hebben wanneer zij twijfelen aan de geldigheid van een handeling van de Unie. De nationale rechterlijke instanties zijn niet bevoegd om de betrokken handeling nietig te verklaren en zijn derhalve verplicht zich krachtens artikel 267 VWEU tot het Hof te wenden. Zie met name arrest van 22 oktober 1987, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost (314/85, EU:C:1987:452, punt 20).

[11] Arrest van 15 maart 2017 (C-3/16, EU:C:2017:209) (hierna: „arrest Aquino").

[12] Arresten van 6 oktober 1982, Cilfit e.a. (283/81, EU:C:1982:335) (hierna: „arrest Cilfit"), en 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799) (hierna: „arrest Consorzio").

voorgestelde uitlegging van de bepaling in beginsel juist, maar iets te strikt is (3). Op grond van het voorgaande zal ik het Hof ten slotte een antwoord op de eerste prejudiciële vraag voorstellen (4).

1. Opmerking vooraf: het Unierecht is neutraal ten opzichte van filtermechanismen

25. Zoals in de inleiding van deze conclusie is opgemerkt, wordt onder juristen en beleidsmakers een levendige discussie gevoerd over de opportuniteit van mechanismen die de hoogste rechterlijke instanties in staat stellen de bij hen ingestelde beroepen te filteren. Dit element is echter in dit eerste stadium niet onmiddellijk relevant voor de onderhavige zaak, aangezien het Unierecht op dit punt alleen maar „neutraal" kan zijn.

26. Volgens vaste rechtspraak valt de rechterlijke organisatie in de lidstaten – inclusief de invoering, samenstelling, bevoegdheden en werking van de nationale rechterlijke instanties – onder de bevoegdheid van de lidstaten. Niettemin moeten de lidstaten bij de uitoefening van die bevoegdheid de verplichtingen nakomen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht. [13]

27. Bovendien blijkt uit artikel 4, lid 2, VEU dat de Unie de nationale identiteit van de lidstaten die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren eerbiedigt, zodat de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid hebben om hun rechterlijke systeem in te richten. [14]

28. Bij gebreke van harmonisatie van nationale procedures is het voorts, overeenkomstig het beginsel van procedurele autonomie, een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procedureregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingesteld ter bescherming van de aan het Unierecht ontleende individuele rechten. [15] Hierbij geldt wel als voorwaarde dat deze nationale regels niet ongunstiger zijn dan die welke gelden voor soortgelijke situaties waarop het nationale recht van toepassing is (gelijkwaardigheidsbeginsel) en dat zij de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). [16]

29. Tot slot voeg ik hieraan toe dat het Hof duidelijk heeft gemaakt dat de Verdragen van de Unie niet naast de reeds door het nationale recht gegeven rechtsmiddelen hebben willen voorzien in andere beroepsmogelijkheden voor de handhaving van het Unierecht voor de nationale rechter. Het tegenovergestelde geldt slechts wanneer uit de opzet van de betrokken nationale rechtsorde blijkt dat er geen rechtsmiddel beschikbaar is waarmee, ook al is het incidenteel, de eerbiediging kan worden verzekerd van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen. [17] Dienovereenkomstig staat het aan de nationale rechter om de procesregels die van toepassing zijn op de bij hem ingestelde vorderingen zoveel mogelijk aldus uit te leggen dat deze regels de eerbiediging van het Unierecht kunnen waarborgen. [18]

[13] Zie in die zin arrest van 22 februari 2022, RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof) (C-430/21, EU:C:2022:99, punt 38), en 5 juni 2023, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters) (C-204/21, EU:C:2023:442, punt 63).

[14] Zie in die zin arrest van 5 juni 2023, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters) (C-204/21, EU:C:2023:442, punt 73).

[15] Zie bijvoorbeeld arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 142 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[16] Zie onder meer arrest van 15 april 2021, Belgische Staat (Gegevens die dateren van na het overdrachtsbesluit) (C-194/19, EU:C:2021:270, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[17] Zie met name arrest van 13 maart 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punten 40 en 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[18] Zie in die zin arrest van 13 maart 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punt 44).

30. Gelet op het voorgaande ben ik het eens met de regeringen die benadrukken dat de lidstaten op dit punt veel speelruimte hebben. Het is immers aan elke lidstaat om te beslissen of een filtermechanisme moet worden ingesteld en, zo ja, een geschikt model te kiezen en de toepassingsvoorwaarden en specifieke procedureregels te bepalen.

31. Dit neemt echter niet weg, zoals duidelijk uit de hierboven aangehaalde rechtspraak blijkt, dat de lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheid op dit gebied gehouden zijn het Unierecht na te leven. In het volgende onderdeel van deze conclusie zal ik uiteenzetten waarom de argumentatie dat filtermechanismen als het onderhavige op zich verenigbaar zijn met het Unierecht, mij niet overtuigt.

2. Filtermechanismen: beoordelingsbevoegdheid „door de achterdeur”?

32. Zoals hierboven uiteengezet, betogen sommige regeringen kort gezegd dat filtermechanismen verenigbaar zijn met het Unierecht, mits aan de vereisten van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid wordt voldaan. Zij kennen daarbij een bijzonder gewicht toe aan het vereiste van gelijkwaardigheid: zolang vragen van nationaal recht en van Unierecht gelijk worden behandeld, moet een filtermechanisme in beginsel verenigbaar worden geacht met artikel 267, derde alinea, VWEU.

33. Het algemene vertrekpunt van een dergelijke redenering is juist: net als bij andere aspecten van nationale gerechtelijke procedures is procedurele autonomie in beginsel het belangrijkste uitgangspunt. Evenmin bevat het dossier elementen die de naleving van het *gelijkwaardigheids*beginsel in de nationale rechtsorde – die door de Sloveense regering met klem wordt benadrukt – in twijfel zouden kunnen trekken.[19] Ik begrijp dat de Vrhovno sodišče vragen van nationaal recht en van Unierecht gelijk moet behandelen bij de toepassing van de in het nationale recht vervatte criteria voor het verlenen van toestemming voor het instellen van beroep.

34. Het moge echter duidelijk zijn dat het bovenstaande in het kader van de onderhavige analyse noodzakelijk is, maar niet voldoende. Mijns inziens geven deze regeringen blijk van een onjuiste opvatting door vrijwel geen aandacht te besteden aan het vereiste van *doeltreffendheid*, dat in de onderhavige context juist in twee opzichten van cruciaal belang is: (i) als nuttig effect (*effet utile*) van de bepaling en (ii) als afdoende bescherming van de rechten van de betrokkenen bij het geding. Ik kom tot dit standpunt op grond van de volgende elementen: deze uitlegging druist in tegen de in die bepaling neergelegde verplichting (a), strookt niet met de vaste Cilfit-rechtspraak (b en c), en – meer algemeen – miskent aard en doel van de prejudiciële procedure (d). Ik zal deze elementen achtereenvolgens behandelen.

a) Bewoordingen van artikel 267, derde alinea, VWEU

35. In de tweede alinea van artikel 267 VWEU is bepaald dat een nationale rechterlijke instantie waarvoor een vraag over de uitlegging van bepalingen van Unierecht wordt opgeworpen, „indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, het Hof [*kan*] verzoeken over deze vraag een uitspraak te doen”.[20] In de derde alinea van deze bepaling staat

[19] Ik kom hierop terug in de punten 117-120 van deze conclusie.

[20] Cursivering van mij.

echter dat „[i]ndien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een [rechterlijke instantie in laatste aanleg], […] deze instantie *gehouden* [*is*] zich tot het Hof te wenden”. [21]

36. In het licht van de bewoordingen van deze bepaling heeft het Hof steeds verklaard dat artikel 267 VWEU de nationale rechterlijke instanties de *meest uitgebreide bevoegdheid* toekent om zich tot het Hof te wenden indien zij menen dat een bij hen aanhangig geding vragen over de uitlegging van het Unierecht doet rijzen waarover moet worden beslist met het oog op de beslechting van het bij hen aanhangige geding. In het geval van rechterlijke instanties in laatste aanleg „wordt deze mogelijkheid om het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen […] een *verplichting*, onder voorbehoud van de in de rechtspraak van het Hof erkende uitzonderingen”. [22]

37. In dit verband mag niet uit het oog worden verloren dat de nationale rechters hun prejudiciële verwijzingsbevoegdheid aan het Verdrag zelf ontlenen. Artikel 267 VWEU verleent elke rechter in elke lidstaat de bevoegdheid om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof en legt, wanneer het om een uitspraak in laatste aanleg gaat, de verplichting op om dit te doen. Deze bevoegdheid en de daarmee samenhangende verplichting kunnen niet door het nationale recht worden beperkt. [23]

38. Hieruit volgt dat een nationale rechtsregel een nationale rechterlijke instantie niet kan *beletten* om overeenkomstig artikel 267 VWEU gebruik te maken van deze mogelijkheid dan wel te voldoen aan deze verplichting, aangezien deze kenmerken inherent zijn aan het bij die bepaling ingevoerde stelsel van samenwerking. Bovendien kan volgens het Hof een nationale regel die tot gevolg heeft dat de nationale rechterlijke instanties *worden ontmoedigd* om prejudiciële vragen aan het Hof te stellen, onverenigbaar zijn met het Unierecht wanneer afbreuk wordt gedaan aan de door artikel 267 VWEU aan de nationale rechterlijke instanties toegekende prerogatieven, en dus aan deze samenwerking. [24]

39. Mijns inziens kunnen filtermechanismen die de nationale rechterlijke instanties in meer of mindere mate toestaan om naar eigen inzicht zaken te kiezen, hun in bepaalde omstandigheden beletten om een zaak te verwijzen, of dit op zijn minst ontmoedigen, wanneer een zaak niet aan de in het nationale recht vastgestelde filtercriteria voldoet.

40. In het kader van een mechanisme als het onderhavige zal de nationale rechter de door een partij opgeworpen Unierechtelijke vraag bijvoorbeeld *enkel* ten gronde onderzoeken, en zodoende nagaan of is voldaan aan de voorwaarden van artikel 267, derde alinea, VWEU, *indien* hij tot de conclusie komt dat de opgeworpen vragen „belangrijk” zijn. In de overige gevallen zal de nationale rechter zelfs niet nagaan of de in deze bepaling neergelegde verplichting kan zijn ontstaan – en die beslissing vloeit grotendeels voort uit een door de nationale rechter zelf gemaakte *keuze*. Algemene criteria voor de toelating van beroepen, zoals het belang van de zaak, leiden immers onvermijdelijk tot beoordelingen die tot op zekere hoogte discretionair zijn.

[21] Cursivering van mij.

[22] Zie recentelijk arrest van 5 juni 2023, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters) (C-204/21, EU:C:2023:442, punten 155 en 156 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Cursivering van mij.

[23] Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:294, punten 15 en 21).

[24] Zie bijvoorbeeld arrest van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep) (C-824/18, EU:C:2021:153, punten 93 en 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41. Zoals rechtsfilosoof Ronald Dworkin terecht schreef: „een beoordelingsmarge bestaat, net als het gat in een donut, uitsluitend wanneer een omringende gordel van beperkingen ruimte openlaat, [en] is derhalve een relatief begrip”.[25] Het feit dat de beoordelingsbevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties niet absoluut is, aangezien zij tot op zekere hoogte gebonden zijn aan de in de nationale wetgeving vastgestelde criteria, doet er echter niet aan af dat zelfs deze *relatieve beoordelingsbevoegdheid* – om te beslissen of een opgeworpen vraag voldoende belangrijk is – strijdig is met het Verdrag.

42. Zoals ik heb uiteengezet, maakt artikel 267 VWEU een duidelijk onderscheid tussen rechterlijke instanties in laatste aanleg en andere rechterlijke instanties. De laatste beschikken over een (ruime) discretionaire bevoegdheid om een prejudiciële vraag te stellen, maar bij de eerste is dat niet het geval. In wezen geeft het nationale recht via een filtermechanisme aan de nationale rechters in laatste aanleg de beoordelingsbevoegdheid terug die het Verdrag van de Unie heeft willen uitsluiten.

43. In dit verband is echter aangevoerd dat de in artikel 267, derde alinea, VWEU neergelegde verplichting tot verwijzing beperkt is tot vragen waarvoor de verwijzende rechter – zoals in de tweede alinea van deze bepaling staat – „een beslissing […] noodzakelijk acht voor het wijzen van [zijn] vonnis”. Indien de nationale rechter van oordeel is dat de opgeworpen vragen niet van belang zijn, dan zou deze rechter – zo luidt dit betoog – voor de beslechting van de zaak geen antwoord van het Hof nodig hebben.

44. Ik ben het daar niet mee eens. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat het begrip „wijzen van haar vonnis” in de zin van artikel 267, tweede alinea, VWEU „ruim moet worden uitgelegd, teneinde te voorkomen dat tal van procedurekwesties niet-ontvankelijk worden geacht en door het Hof niet kunnen worden uitgelegd. Dat begrip moet derhalve aldus worden begrepen dat het betrekking heeft op de gehele procedure die leidt tot het vonnis van de verwijzende rechter, zodat het Hof in staat is uitspraak te doen over de uitlegging van de Unierechtelijke procedurevoorschriften die de verwijzende rechter dient toe te passen om zijn vonnis te wijzen.”[26]

45. Het feit dat de door een partij opgeworpen vraag een procedurekwestie kan betreffen, bijvoorbeeld een vraag die in limine litis moet worden behandeld alvorens de verwijzende rechter ten gronde uitspraak doet[27] (in casu de beslissing of toestemming voor het instellen van beroep moet worden verleend), en dat de beslissing van de verwijzende rechter dienaangaande niet de vorm aanneemt van een „rechterlijke beslissing” of een beslissing ten gronde[28], doet bijgevolg geen afbreuk aan de „noodzaak” van de vraag.

46. Evenmin kan worden gesteld dat een uitspraak van het Hof over een door een partij opgeworpen uitleggingsvraag niet noodzakelijk is omdat de nationale rechter in laatste aanleg heeft beslist dat deze vraag volgens de nationaalrechtelijke criteria niet van voldoende belang is om een beroep te rechtvaardigen. Zoals ik hierna zal toelichten, moet „noodzaak” worden opgevat als het vermogen van de vraag om de uitkomst van de zaak te beïnvloeden (zeer eenvoudig uitgedrukt: wie wint, wie verliest, en waarom). Het omgekeerde zou erop neerkomen dat, zoals in

[25] Dworkin, R., *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge, 1978, blz. 31.

[26] Zie bijvoorbeeld arrest van 11 juni 2015, Fahnenbrock e.a. (C-226/13, C-245/13 en C-247/13, EU:C:2015:383, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[27] Zie bijvoorbeeld arrest van 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, punt 49).

[28] Zie met name arresten van 3 juli 2019, Eurobolt (C-644/17, EU:C:2019:555, punt 32), en 4 september 2019, Salvoni (C-347/18, EU:C:2019:661, punt 46).

punt 41 is aangegeven, de nationale rechter de bevoegdheid wordt verleend om te beslissen welke vragen krachtens artikel 267 VWEU naar het Hof moeten worden verwezen en welke niet, zelfs wanneer die vragen bepalend kunnen zijn voor de uitkomst van de betrokken zaak.

47. De uitlegging van het criterium „noodzaak" is door het Hof ontwikkeld in zijn Cilfit-rechtspraak, die ik nu zal bespreken.

b) Cilfit-rechtspraak

48. Het Hof heeft in zijn rechtspraak erkend dat er drie uitzonderingen zijn op de in artikel 267 VWEU neergelegde verplichting tot verwijzing. Deze uitzonderingen zijn voor het eerst „gecodificeerd" in het bekende arrest Cilfit: i) de opgeworpen vraag is niet relevant („noodzaak"), ii) de betrokken bepaling van Unierecht is reeds door het Hof uitgelegd („acte éclairé"), of iii) de juiste uitlegging ervan is zo evident dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan („acte clair"). [29]

49. De reikwijdte van deze uitzonderingen is in latere rechtspraak van het Hof verduidelijkt en verfijnd.

50. Wat de uitzondering met betrekking tot de *noodzaak* betreft, heeft het Hof steeds verklaard dat de rechtvaardiging van de prejudiciële verwijzing niet is gelegen in het formuleren van rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken, maar in de behoefte aan de daadwerkelijke beslechting van een geding. Bij de door de verwijzende rechter te geven beslissing moet dan ook rekening kunnen worden gehouden met het antwoord dat in de prejudiciële beslissing is gegeven. [30] Bijgevolg is een nationale rechterlijke instantie die in laatste aanleg uitspraak doet, niet verplicht een prejudiciële vraag te stellen wanneer zij meent dat de vraag niet ter zake dienend is, „dat wil zeggen wanneer het antwoord erop, hoe het ook luidt, geen invloed kan hebben op de oplossing van het geschil". [31] Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het geschil enkel op basis van het nationale recht kan worden opgelost, of wanneer de ingeroepen bepalingen van Unierecht betrekking hebben op een bijkomstig aspect van het geding, dat niet bepalend is voor de uitkomst. [32]

51. Met betrekking tot de „acte éclairé"-uitzondering heeft het Hof geoordeeld dat een dergelijke situatie zich zowel voordoet wanneer de opgeworpen vraag zakelijk gelijk is aan een vraag welke reeds in een gelijksoortig geval voorwerp van een prejudiciële beslissing is geweest, als wanneer er al vaste rechtspraak van het Hof bestaat over het punt waarop het geding betrekking heeft, waarbij het niet van belang is welke de aard was van de procedures die aanleiding tot die rechtspraak hebben gegeven, en evenmin dat de vraagpunten in geschil niet volstrekt identiek zijn. [33]

52. Ten slotte heeft het Hof met betrekking tot de „acte clair"-uitzondering uiteengezet dat de nationale rechterlijke instantie die in laatste aanleg uitspraak doet, alvorens tot de conclusie te komen dat de juiste toepassing van een bepaling van Unierecht zo evident is dat redelijkerwijze

[29] Arrest Cilfit, punt 21.

[30] Zie recentelijk arrest van 23 november 2023, Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (Eenheid van het gezin) (C-614/22, EU:C:2023:903, punten 15 en 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[31] Zie bijvoorbeeld arrest van 18 juli 2013, Consiglio nazionale dei geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, punt 26).

[32] Zie in het algemeen over de uitzondering „noodzaak", met nadere verwijzingen, Broberg, M., en Fenger, N., *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, derde editie, Oxford University Press, 2021, blz. 208 en 209.

[33] Zie arrest Cilfit, punten 13 en 14.

geen twijfel kan bestaan, zich ervan dient te overtuigen dat „die oplossing even evident zou zijn voor de rechterlijke instanties van de andere lidstaten en voor het Hof”.[34] Bij de uitlegging van Unierechtelijke bepalingen moeten de nationale rechterlijke instanties rekening houden met „de kenmerken van het [Unierecht], de bijzondere moeilijkheden bij de uitlegging ervan en het gevaar van uiteenlopende rechtspraak binnen de [Unie]”.[35]

53. In het bijzonder heeft het Hof de nationale rechterlijke instanties er met klem op gewezen dat onder meer in aanmerking moet worden genomen dat het Unierecht i) in verscheidene talen is opgesteld en dat de verschillende taalversies gelijkelijk authentiek zijn en naast elkaar moeten worden gelezen, aangezien de bepalingen niet aan de hand van één enkele taalversie kunnen worden uitgelegd, en ii) een eigen terminologie bezigt en rechtsbegrippen die niet noodzakelijkerwijs dezelfde inhoud hebben als de overeenkomstige begrippen zoals die in de rechtsstelsels van de lidstaten kunnen voorkomen. Bovendien heeft het Hof beklemtoond dat volgens de in de Unie geldende uitleggingscriteria de uitlegger de bepaling van Unierecht in haar context moet plaatsen en moet onderzoeken in het licht van het relevante Unierecht en van de doelstellingen en de ontwikkelingsstand daarvan op het ogenblik waarop de betrokken bepaling moet worden toegepast.[36]

54. Voorts heeft het Hof aangegeven dat het feit dat andere nationale rechterlijke instanties tegenstrijdige beslissingen hebben gegeven met betrekking tot de betrokken Unierechtelijke bepalingen, op zichzelf beschouwd niet beslissend is voor de vraag of de verplichting tot verwijzing bestaat. Het bestaan van tegenstrijdige lijnen van rechtspraak op nationaal en/of pan-Europees niveau kan er echter op wijzen dat de nationale rechterlijke instanties in de verschillende lidstaten vaak met uitleggingsproblemen worden geconfronteerd, waardoor een rechter in laatste aanleg zich genoodzaakt kan zien een prejudiciële vraag te stellen.[37]

55. Tegen deze achtergrond zie ik niet in hoe filtermechanismen als het onderhavige netjes binnen een van die uitzonderingen kunnen „passen”. Het komt mij voor dat de nationale rechter die in laatste aanleg uitspraak doet, in al deze scenario’s eerst de door de partij opgeworpen vraag van Unierecht moet onderzoeken, om te kunnen beslissen of een van de uitzonderingen van toepassing is. In wezen verplicht Cilfit de nationale rechterlijke instanties om zich het volgende af te vragen. Is het voor de definitieve beslechting van het geding noodzakelijk is om de opgeworpen vraag te behandelen? Hoeft deze vraag niet te worden behandeld, aangezien de betekenis en de reikwijdte van de ingeroepen Unierechtelijke bepaling duidelijk genoeg is of voldoende is verduidelijkt in de rechtspraak van het Hof?

56. Wanneer echter een mechanisme als het onderhavige wordt toegepast, bereikt een nationale rechter in laatste aanleg mogelijk nooit het stadium waarin deze vragen worden onderzocht. In de redenering die hij volgt, zit een tussenstap: nagaan of de opgeworpen vraag „belangrijk” is (of voldoet aan de andere filtercriteria in het nationale recht). Indien het antwoord ontkennend is, hoeft de rechter niet na te gaan of een van de Cilfit-uitzonderingen van toepassing is en wordt de procedure afgesloten.

[34] Zie onder meer arrest van 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punt 48).

[35] Zie punt 17 van het arrest Cilfit.

[36] Zie punten 18-20 van het arrest Cilfit.

[37] Zie bijvoorbeeld arresten van 9 september 2015, Ferreira da Silva e Brito e.a. (C-160/14, EU:C:2015:565, punt 45), en 9 september 2015, X en Van Dijk (C-72/14 en C-197/14, EU:C:2015:564, punt 55).

57. Een aantal regeringen is evenwel van mening dat de Cilfit-rechtspraak zich niet tegen een dergelijke uitkomst verzet en beroept zich daartoe op het arrest Aquino. Op deze argumentatie zal ik nu ingaan.

c) Aquino

58. In de zaak Aquino heeft het Hof geoordeeld dat een in laatste aanleg rechtsprekende rechterlijke instantie het Hof in beginsel geen prejudiciële vraag hoeft te stellen wanneer een cassatieberoep wordt verworpen wegens redenen van *niet-ontvankelijkheid* die eigen zijn aan de procedure bij die rechterlijke instantie. In een dergelijk geval zou de opgeworpen vraag van Unierecht immers niet relevant zijn, aangezien het antwoord op die vraag geen invloed kan hebben op de oplossing van het geschil. [38]

59. Op het eerste gezicht lijkt het standpunt van de regeringen die pleiten voor een relatief ruime uitlegging van artikel 267, derde alinea, VWEU, te worden bevestigd door het arrest van het Hof. Zo zijn de filtercriteria in de betrokken nationale regeling geformuleerd in termen van „ontvankelijkheid" van de beroepen.

60. Dit zou volgens mij echter een onjuiste lezing van het arrest Aquino zijn.

61. Het geding dat tot de prejudiciële verwijzing in de zaak Aquino heeft geleid, betrof een situatie waarin het verzoek van een verzoeker om krachtens artikel 267 VWEU het Hof aan te zoeken, in eerste aanleg was neergelegd in een processtuk dat de nationale rechter niet in aanmerking kon nemen omdat het te laat was ingediend. Voorts heeft de verzoeker zijn verzoek in het cassatieberoep herhaald, maar dit beroep is niet ten gronde (en zelfs niet op zijn ontvankelijkheid) beoordeeld, aangezien overeenkomstig de toepasselijke procedureregels een wettelijk vermoeden van afstand van geding werd vastgesteld. [39]

62. De niet-ontvankelijkheidsgronden die het Hof in het arrest Aquino heeft onderzocht, waren dus formeel van aard en beletten de nationale rechter in beginsel om de inhoudelijke argumenten van partijen te onderzoeken. Het arrest van het Hof volgde een vaste lijn van rechtspraak, waarin duidelijk is gemaakt dat nationale regels die voorzien in formele vereisten voor de ontvankelijkheid van beroepen – bijvoorbeeld met betrekking tot termijnen, vertegenwoordiging door advocaten, voorbereidende procedurestappen, proceskosten enzovoort – over het algemeen verenigbaar zijn met het Unierecht, mits zij voldoen aan de genoemde vereisten van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. [40]

63. De situatie in de zaak Aquino was dus anders dan die in casu, die, zoals uiteengezet, betrekking heeft op een discretionaire beslissing van de nationale rechter over de vraag of een zaak moet worden behandeld, gelet op het „belang" van de door een partij in het kader van haar beroep tot herziening opgeworpen rechtsvraag. Bijgevolg is er mijns inziens een kwalitatief verschil tussen formele ontvankelijkheidscriteria die, indien zij niet in acht worden genomen, de betrokken nationale rechter volledig beletten om de door de verzoeker opgeworpen vraag van

[38] Zie met name punt 56 van het arrest Aquino.

[39] Zie met name punten 20, 23, 24, 27 en 54 van het arrest Aquino.

[40] Zie onder meer arresten van 18 maart 2010, Alassini e.a. (C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punten 61-66); 30 juni 2016, Toma en Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, punt 44), en 9 september 2020, Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (Afwijzing van een volgend verzoek – Termijn om beroep in te stellen) (C-651/19, EU:C:2020:681, punt 53).

Unierecht te onderzoeken, en materiële ontvankelijkheidscriteria (zoals het belang van de zaak) waarvoor de betrokken rechter – daarentegen – die vraag tot op zekere hoogte moet onderzoeken teneinde te bepalen of hij erover uitspraak wil doen.

64. In het eerste geval is het feit dat de opgeworpen vraag van Unierecht niet door de nationale rechter zal worden onderzocht, doorgaans het gevolg van een gebrek aan zorgvuldigheid van de verzoeker, aangezien hij de relevante procedureregels niet in acht heeft genomen. In het tweede geval heeft de verzoeker echter als het ware alles gedaan wat hij kon doen om ervoor te zorgen dat de nationale rechter de opgeworpen vraag kan onderzoeken en deze vraag, indien aan de voorwaarden van artikel 267, derde alinea, VWEU is voldaan, aan het Hof kan voorleggen. De nationale rechter neemt dus de verantwoordelijkheid om – op basis van de criteria in het nationale recht (filtermechanisme) en niet op basis van de criteria in het Unierecht (Cilfit-rechtspraak) – te beslissen of hij een prejudiciële vraag stelt.

65. Ik voeg hier terloops aan toe dat ik mij ook moeilijk kan vinden in het argument dat een nationale rechter die moet beoordelen of een zaak voldoet aan de criteria voor het verlenen van toestemming voor het instellen van beroep, elk onderzoek *ten gronde* van de door de verzoeker opgeworpen vraag van Unierecht uit de weg kan gaan.

66. Ik begrijp dat de nationale rechter in een dergelijke voorbereidende fase van de procedure enkel wordt geacht vast te stellen welke *rechtsvraag* de zaak opwerpt, en niet wordt geacht het *antwoord* daarop te vinden. Naar mijn idee zal het echter vaak moeilijk zijn om het belang van de vraag vast te stellen zonder, op zijn minst voorlopig, rekening te houden met het antwoord van de lagere rechter op deze vraag.

67. Zou de Vrhovno sodišče zich bij de toepassing van het betrokken filtermechanisme bijvoorbeeld kunnen uitspreken over de vraag of i) een door een verzoeker opgeworpen vraag van Unierecht „van belang is voor het waarborgen van de rechtszekerheid, de uniforme toepassing van het recht of de ontwikkeling van het recht door middel van de rechtspraak", of ii) „de beslissing van de lagere rechter afwijkt van de rechtspraak van de hoogste rechter", of iii) „geen rechtspraak van de hoogste rechter bestaat", en of iv) „de rechtspraak van de hoogste rechter niet uniform is", zonder daarbij inhoudelijke overwegingen te maken? Ik moet zeggen dat ik dit betwijfel.

68. Uit het voorgaande blijkt dat het uit het arrest Aquino voortvloeiende beginsel in de onderhavige omstandigheden niet kan worden toegepast. Anders dan in de onderhavige zaak was in de zaak Aquino de nuttige werking van artikel 267, derde alinea, VWEU niet in het geding.

69. Dit verschil blijkt ook uit de tekst van het arrest Aquino. Het Hof heeft opgemerkt dat het „niet zinvol was een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen, aangezien het antwoord op die vraag *geen invloed kon hebben* op de oplossing van het geschil".[41] Dit zou duidelijk niet het geval zijn bij een geding dat wordt beslecht op basis van een bepaalde uitlegging van het Unierecht en waartegen daadwerkelijk beroep kan worden ingesteld, maar dat eenvoudigweg niet wordt geacht vragen op te werpen die belangrijk genoeg zijn om opnieuw te worden bekeken. In een dergelijk geval kan het antwoord van het Hof op de door de verzoeker opgeworpen vraag, anders dan in de zaak Aquino, bepalend zijn voor de oplossing van het geding.

[41] Punt 46 van het arrest Aquino. Cursivering van mij.

70. Bovendien heeft het Hof in het arrest Aquino duidelijk en ondubbelzinnig aangegeven dat de reikwijdte van zijn arrest beperkt is: „[n]ationale procedureregels [zoals die over de gronden voor niet-ontvankelijkheid van beroepen] mogen echter geen afbreuk doen aan de bevoegdheid die een nationale rechterlijke instantie aan artikel 267 VWEU ontleent of haar ontslaan van de *verplichtingen* die krachtens deze bepaling op haar rusten”.[42]

71. Er mag niet uit het oog worden verloren dat het arrest Aquino is gewezen zonder een conclusie van de advocaat-generaal, hetgeen betekent dat het Hof overeenkomstig artikel 20, vijfde alinea, van het Statuut van oordeel was dat „in de zaak geen nieuwe rechtsvraag aan de orde [was]”. Als het arrest Aquino zou moeten worden uitgelegd zoals sommige regeringen voorstellen, zou de zaak mijns inziens een conclusie van de advocaat-generaal hebben vereist, aangezien het om een aanzienlijke uitbreiding van de werkingssfeer van een van de Cilfit-uitzonderingen zou zijn gegaan.

72. Mijn lezing van de rechtspraak lijkt ook te worden gestaafd door twee andere elementen. In zijn conclusie in de zaak Wiener SI heeft advocaat-generaal Jacobs het Hof in overweging gegeven om de reikwijdte van het arrest Cilfit te beperken[43] door de nationale rechterlijke instanties die in laatste aanleg uitspraak doen, enkel te verplichten een prejudiciële vraag te stellen wanneer „algemene uitleggingsvragen” of vragen van „algemeen belang” rijzen[44]. Een dergelijk criterium – dat tot op zekere hoogte lijkt op het criterium betreffende het belang van de zaak in het betrokken filtermechanisme – werd echter niet door het Hof onderschreven.

73. Meer recentelijk heeft het Hof, in het arrest Consorzio, verwezen naar het arrest Aquino en heeft het dit bevestigd met betrekking tot een nationale procedureregel op grond waarvan het voorwerp van het geschil werd bepaald door de middelen die op het moment van de instelling van het beroep waren aangevoerd.[45] Ook in de zaak die tot dat arrest heeft geleid had de nationale procedureregel betrekking op een formele grond voor de ontvankelijkheid van het beroep en ging het niet om een regel die de nationale rechter bij de keuze van de zaken een zekere beoordelingsmarge verleende.

74. Gelet op het voorgaande ben ik niet overtuigd door de argumenten die de regeringen aan het arrest Aquino ontlenen. Nu ik deze vraag heb behandeld, zal ik uitleggen waarom ik van mening ben dat hun uitlegging van artikel 267, derde alinea, VWEU ook niet strookt met de vaste rechtspraak van het Hof over de aard en het doel van de prejudiciële procedure.

d) Aard en doel van de prejudiciële procedure

75. Zoals het Hof steeds heeft verklaard, wordt de hoeksteen van het door de opstellers van de Verdragen opgezette rechterlijke systeem gevormd door de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU. Deze procedure heeft tot doel de eenvormige uitlegging van het Unierecht te verzekeren door specifiek tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties een dialoogmechanisme van rechter tot rechter tot stand te brengen en biedt aldus de mogelijkheid om de coherentie, de volle werking en de autonomie van het Unierecht te verzekeren en, in laatste

[42] Punt 47 van het arrest Aquino. Cursivering van mij.

[43] Zie met name punten 58, 59 en 64 van die conclusie (C-338/95, EU:C:1997:352).

[44] Voor deze begrippen, zie conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, respectievelijk punten 38, 55 en 64 en punten 20, 58 en 62).

[45] Zie punten 60-65 van het arrest Consorzio.

instantie, de eigenheid van het door de Verdragen geschapen recht in acht te nemen.[46] Zoals het Hof heeft aangegeven, moet de procedure ervoor zorgen dat het Unierecht *in alle omstandigheden* dezelfde werking heeft in alle lidstaten en dient zij aldus te voorkomen dat er divergenties ontstaan bij de uitlegging van het Unierecht, dat de nationale rechterlijke instanties dienen toe te passen.[47]

76. Het ingevoerde stelsel omvat derhalve een rechtstreekse samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, in het kader waarvan deze laatste nauwlettend deelnemen aan de juiste toepassing en de uniforme uitlegging van het Unierecht *en* aan de bescherming van de door dat recht aan particulieren verleende rechten.[48] Met betrekking tot dit tweede aspect wil ik benadrukken dat de prejudiciële procedure integraal deel uitmaakt van het door de opstellers van de Verdragen ingevoerde stelsel van rechtsmiddelen dat, zoals is bepaald in artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest, beoogt te verzekeren dat eenieder wiens op het Unierecht gebaseerde rechten door een handelen (of nalaten) van de instellingen van de Unie of de nationale autoriteiten worden geschonden, daadwerkelijke rechtsbescherming kan verkrijgen.[49]

77. Uiteraard ben ik mij ervan bewust dat de prejudiciële procedure een vorm van dialoog tussen rechterlijke instanties is en niet kan worden beschouwd als een „rechtsmiddel […] ten behoeve van de partijen in een bij de nationale rechter aanhangig geschil”.[50] De partijen in de nationale procedure hebben immers geen subjectief recht om een nationale rechter te verzoeken een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof. Het enkele feit dat een partij stelt dat het geschil een vraag van uitlegging van het Unierecht doet rijzen, is voor de betrokken rechter dus geen dwingende reden om aan te nemen dat er een dergelijke vraag is „opgeworpen” in de zin van artikel 267 VWEU.[51]

78. Desondanks volgt mijns inziens uit artikel 267, derde alinea, VWEU, gelezen in het licht van artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest, dat er steeds a priori „een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep” *moet kunnen worden aangewezen*. Alle rechtzoekenden moeten immers, wanneer aan de passende voorwaarden is voldaan, de mogelijkheid hebben om de vragen over de uitlegging van het Unierecht die zij in de nationale procedure naar behoren hebben opgeworpen en waarvan de uitkomst van hun geding kan afhangen, te doen behandelen door de gezaghebbende uitlegger van het Unierecht: het Hof. Om die reden moet er binnen het nationale rechterlijke systeem altijd een rechterlijke instantie zijn die in laatste aanleg uitspraak doet en er aldus voor verantwoordelijk is om in een bepaald geding na te gaan of aan de voorwaarden van artikel 267, derde alinea, VWEU is voldaan.

[46] Zie in die zin advies 2/13 (Toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punt 176 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[47] Zie bijvoorbeeld arrest van 22 februari 2022, RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof) (C-430/21, EU:C:2022:99, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[48] Zie arrest Consorzio, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[49] Zie in die zin arresten van 3 december 1992, Oleificio Borelli/Commissie (C-97/91, EU:C:1992:491, punten 13 en 14), en 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 93).

[50] Zie arrest van 10 januari 2006, IATA en ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[51] Zie recentelijk conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak Airbnb Ireland en Airbnb Payments UK (C-83/21, EU:C:2022:545, punt 86 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

79. In dit verband moet worden benadrukt dat factoren als de geldelijke waarde van het geding, een geringe omvang van de gestelde schending van het recht of het belang van de in de zaak gerezen rechtsvragen niet ter zake doen voor de toepassing van artikel 267, derde alinea, VWEU. Het enige dat ertoe doet, is of de Cilfit-uitzonderingen al dan niet van toepassing zijn met betrekking tot de opgeworpen vraag van Unierecht.

80. In deze context wil ik er nogmaals op wijzen dat de nationale rechterlijke instanties bij het stellen van een prejudiciële vraag niet alleen als nationale rechterlijke instanties handelen, maar ook als „Unierechters", op basis van de bevoegdheden die zij aan artikel 267 VWEU ontlenen (en, in voorkomend geval, uit hoofde van de in die bepaling neergelegde verplichting). Zoals ik heb toegelicht, heeft de procedure die deze rechterlijke instanties in gang zetten een tweeledig doel: i) een *macrodoel*, dat duidelijk een openbaar karakter heeft en erin bestaat de eenheid, samenhang en autonomie van het Unierecht te verzekeren, en, onlosmakelijk daarmee verbonden, ii) een *microdoel*, dat hoofdzakelijk een privékarakter heeft en erin bestaat de daadwerkelijke rechtsbescherming van de justitiabelen op het gebied van het Unierecht te waarborgen. [52]

81. Tegen deze achtergrond lijkt het mij vrij duidelijk dat filtermechanismen die nationale rechters in laatste aanleg speelruimte laten met betrekking tot de zaken en/of de rechtsvragen die in beroep zullen worden behandeld, eraan in de weg kunnen staan dat deze beide doelstellingen „in alle omstandigheden" worden verwezenlijkt. [53] Beslissingen van lagere rechters worden bevestigd door de hogere rechters zonder dat wordt nagegaan of hun uitlegging van de toepasselijke bepalingen van Unierecht juist was, ondanks het feit dat een verzoeker naar behoren kan hebben aangevoerd en bewezen dat andere uitleggingen van die bepalingen plausibel zijn.

82. Dit leidt ertoe dat een onjuiste uitlegging van het Unierecht zich kan vestigen in de nationale rechtspraak, waardoor rechterlijke beslissingen binnen de Unie van elkaar gaan verschillen. Bovendien wordt een partij in het geding de mogelijkheid ontnomen om haar argumenten betreffende de juiste uitlegging van de toepasselijke bepalingen van Unierecht, waarop haar betoog berust, te laten toetsen door het Hof.

83. Aan mijn bevindingen hierover wordt niet afgedaan door het ter terechtzitting door enkele partijen aangevoerde argument dat deze problemen kunnen worden vermeden door in aanmerking te nemen dat, wanneer geen toestemming voor het instellen van beroep wordt verleend, de lagere rechter zou moeten worden beschouwd als de rechter in laatste aanleg in de zin van artikel 267 VWEU. Deze partijen beroepen zich op de rechtspraak van het Hof, volgens welke een lagere rechterlijke instantie kan worden geacht als zodanig op te treden wanneer haar beslissing in een bepaald geding definitief is, aangezien deze niet vatbaar is voor hoger beroep. [54]

84. Deze rechtspraak is echter niet van toepassing op situaties als de onderhavige. Zoals het Hof in het arrest Lyckeskog heeft geoordeeld, kan een lagere rechter niet worden geacht op te treden als „rechter in laatste aanleg" wanneer tegen die beslissing beroep kan worden ingesteld, maar voor de beoordeling ten gronde door de hogere rechter voorafgaande toestemming vereist is. [55]

[52] Zie mijn conclusie in de zaak Profi Credit Polska (Heropening van een procedure die is afgesloten met een definitieve rechterlijke beslissing) (C-582/21, EU:C:2023:674, punt 83), waarin ik verwijs naar de conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:291, punt 55) (hierna: „conclusie in de zaak Consorzio").

[53] Zie punt 75 van deze conclusie.

[54] Zie in die zin arresten van 15 juli 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66, blz. 1217), en 15 september 2005, Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:552, punt 30), alsmede arrest Aquino, punt 34.

[55] Arrest van 4 juni 2002 (C-99/00, EU:C:2002:329, punten 16-19).

Dit is een verstandige benadering, want hoe kan de lagere rechter immers bij de beoordeling ten gronde van een zaak weten of de hogere rechter in de toekomst een beroep al dan niet zal toestaan?

e) Voorlopige conclusie

85. Gelet op het voorgaande ben ik het met de Letse, de Nederlandse, de Sloveense en de Finse regering eens dat de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken met betrekking tot de invoering en de opzet van filtermechanismen die hun rechterlijke instanties in laatste aanleg in staat stellen om de zaken te selecteren waarvan zij kennis willen nemen en waarin zij in beroep willen beslissen. Ik deel ook het standpunt van deze regeringen dat, gelet op het beginsel van procedurele autonomie, de verenigbaarheid van dergelijke mechanismen met het Unierecht hoofdzakelijk afhangt van de eerbiediging van de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. Ten slotte kan redelijkerwijs worden betoogd dat het gelijkwaardigheidsbeginsel in deze context van eminent belang is: bij beslissingen over de verlening van toestemming voor het instellen van beroep moeten nationale rechters kwesties van nationaal recht en kwesties van Unierecht gelijk behandelen.

86. Om de hierboven uiteengezette redenen betwijfel ik echter of het doeltreffendheidsbeginsel altijd in acht wordt genomen wanneer filtermechanismen de nationale rechters in laatste aanleg een zekere beoordelingsmarge geven om naar eigen inzicht zaken te kiezen. Dergelijke mechanismen kunnen deze rechterlijke instanties de ruimte bieden om de toetsing of is voldaan aan de voorwaarden van artikel 267, derde alinea, VWEU, achterwege te laten. Deze mechanismen hebben dan ook feitelijk tot gevolg dat de in deze bepaling neergelegde verwijzingsverplichting wordt vervangen door een louter discretionaire bevoegdheid. [56]

87. Volgt hieruit dat filtermechanismen als het onderhavige per definitie onverenigbaar zijn met het Unierecht?

3. Filtermechanismen: uitlegging en toepassing van het nationale rechtskader overeenkomstig Cilfit en Consorzio

88. Ik zal nu uiteenzetten waarom dit volgens mij niet in het algemeen het geval is. Ik ben namelijk van mening dat, wanneer de relevante nationale regels in overeenstemming met de in de rechtspraak van het Hof ontwikkelde beginselen worden uitgelegd en toegepast, dit er in de meeste gevallen voor zal zorgen dat deze mechanismen verenigbaar zijn met het Unierecht. De desbetreffende rechterlijke instanties passen daarbij in wezen de in het nationale recht vastgelegde filtercriteria toe met inachtneming van de specifieke kenmerken van het Unierecht.

89. Dit volgt mijns inziens met name uit het recente arrest van het Hof in de zaak Consorzio. Gelet op het belang van dit arrest lijkt het mij nuttig de hoofdlijnen ervan in herinnering te brengen (a), alvorens toe te lichten waarom het in casu bijzonder relevant lijkt (b).

[56] Zie mutatis mutandis conclusies van advocaat-generaal Tizzano in de zaak Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, punt 63) en advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:294, punt 20).

a) Consorzio

90. Het proces van verduidelijking van de uitzonderingen op de in artikel 267 VWEU neergelegde verplichting tot verwijzing heeft geleid tot het recente arrest van de Grote kamer van het Hof in de zaak Consorzio. Dit arrest is bijzonder opmerkelijk, en wel om een aantal redenen.

91. Om te beginnen heeft het Hof, na een grondige analyse en ondanks het feit dat een aantal advocaten-generaal het in overweging had gegeven om zijn benadering geheel of gedeeltelijk te herzien [57], besloten de Cilfit-rechtspraak in grote lijnen te bevestigen.

92. Voorts heeft het Hof – waarschijnlijk geïnspireerd door de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) [58] – geoordeeld dat uit het bij artikel 267 VWEU ingevoerde stelsel, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, volgt dat wanneer een rechterlijke instantie in laatste aanleg van oordeel is dat zij niet gehouden is door de verplichting om prejudiciële vragen te stellen omdat er sprake is van een van de Cilfit-uitzonderingen, „uit de motivering van haar beslissing moet blijken dat de opgeworpen vraag van Unierecht niet relevant is voor de beslechting van het geschil, dat de uitlegging van de betrokken bepaling van Unierecht blijkt uit de rechtspraak van het Hof, of – bij gebreke daarvan – dat de uitlegging van het Unierecht […] zo evident is dat er redelijkerwijs geen twijfel over kan bestaan” [59].

93. Ten slotte heeft het Hof de gelegenheid benut om bepaalde aspecten van de „acte clair”-uitzondering nader uit te werken. Hoewel deze ontwikkelingen over het algemeen in overeenstemming zijn met de belangrijkste beginselen die ten grondslag liggen aan zijn eerdere arresten, zijn zij geenszins van minder belang. Ik wil de aandacht vestigen op *vijf* aspecten van het betrokken arrest.

94. Ten eerste heeft het Hof in zekere zin de omvang beperkt van de verplichting van de rechterlijke instanties die in laatste aanleg uitspraak doen om erop toe te zien dat het volgens hen zo voor de hand liggende antwoord op een vraag van Unierecht ook voor de andere rechterlijke instanties van de Unie evident is. In punt 40 van het arrest Consorzio staat „voor de rechterlijke instanties van de andere lidstaten *die in laatste aanleg uitspraak doen*, en voor het Hof”. [60]

95. Ten tweede heeft het Hof ook de omvang aangegeven van de verplichting van de nationale rechterlijke instanties om rekening te houden met het feit dat de bepalingen van het Unierecht in verscheidene talen zijn opgesteld en dat alle taalversies authentiek zijn. Zoals het Hof heeft uiteengezet, kan van een rechterlijke instantie die uitspraak doet in laatste aanleg niet worden verlangd dat zij „alle taalversies van de betrokken bepaling van Unierecht onderzoekt”. Zij dient echter wel „rekening [te] houden met de verschillen tussen de taalversies van deze bepaling *waarvan zij op de hoogte is*, met name wanneer die verschillen *door de partijen naar voren zijn gebracht* en onderbouwd zijn”. [61]

[57] Zie met name conclusies van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352), advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415), advocaat-generaal Wahl in de gevoegde zaken X en Van Dijk (C-72/14 en C-197/14, EU:C:2015:319) en – last but not least – advocaat-generaal Bobek in de zaak Consorzio.

[58] Zie punten 122-133 van deze conclusie.

[59] Punt 51 van het arrest Consorzio.

[60] Cursivering van mij.

[61] Punt 44 van het arrest Consorzio. Cursivering van mij.

96. Ten derde heeft het Hof ook getracht de mate van onzekerheid te verduidelijken die vereist is om de verplichting tot verwijzing te doen ontstaan. Het Hof heeft verklaard dat „[h]et feit dat een bepaling van Unierecht op een andere manier of op meerdere, verschillende manieren *kan* worden gelezen, […] niet [volstaat] om aan te nemen dat er redelijke twijfel bestaat over de juiste uitlegging van die bepaling wanneer geen van deze verschillende lezingen voor de betrokken nationale rechter *voldoende aannemelijk* lijkt”.[62]

97. Ten vierde heeft het Hof licht geworpen op het belang dat moet worden gehecht aan het bestaan van uiteenlopende lijnen van rechtspraak over de betrokken uitleggingsvraag. Het heeft dienaangaande het volgende verklaard: „[d]oen de rechterlijke instanties van een lidstaat of van verschillende lidstaten […] uiteenlopende uitspraken over de uitlegging van een op het hoofdgeding toepasselijke bepaling van het Unierecht en wordt de nationale rechterlijke instantie die in laatste aanleg uitspraak doet hiervan in kennis gebracht, dan *moet* deze rechterlijke instantie *bijzonder zorgvuldig te werk gaan* bij de beoordeling of er redelijkerwijs toch geen twijfel bestaat over de juiste uitlegging van de betrokken bepaling van Unierecht […]”.[63]

98. Ten vijfde heeft het Hof bij een aantal eerdere beslissingen weliswaar van de nationale rechterlijke instanties verlangd dat zij vaststellen „of de juiste *toepassing* van het Unierecht zodanig voor de hand ligt dat geen redelijke twijfel mogelijk is”[64], maar is in het arrest Consorzio gewezen op de noodzaak om vast te stellen dat „de juiste *uitlegging* van het Unierecht zo evident is dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan”[65]. De term „toepassing” komt, waarschijnlijk door de overwegingen dienaangaande van advocaat-generaal Bobek[66], nauwelijks voor in de tekst van het arrest[67], waarin ook uitdrukkelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de activiteiten van toepassing en uitlegging van het recht[68].

99. Ik zal nu toelichten waarom bepaalde aspecten van dat arrest uiterst relevant zijn voor de onderhavige rechtsvraag.

b) Rol van partijen, de noodzaak van het criterium en het begrip „acte clair”

100. Het komt mij voor dat, met name wanneer rekening wordt gehouden met de verduidelijkingen die het Hof in het arrest Consorzio heeft gegeven, de rechtspraak over de uitzonderingen op de in artikel 267, derde alinea, VWEU neergelegde verplichting grotendeels „ruimte kan bieden” aan filtermechanismen als het onderhavige.

101. In de eerste plaats ben ik, in tegenstelling tot sommige commentatoren[69], niet van mening dat de herformulering van een aantal passages uit de bestaande rechtspraak door het Hof in het arrest Consorzio – waarbij het accent werd verlegd van de *toepassing* naar de *uitlegging* van het

62 Punt 48 van het arrest Consorzio. Cursivering van mij. Zie hierover ook conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Consorzio, punten 150-157.

63 Punt 49 van het arrest Consorzio. Cursivering van mij.

64 Zie bijvoorbeeld arresten van 9 september 2015, Ferreira da Silva e Brito e.a. (C-160/14, EU:C:2015:565, punten 38 en 40), en 9 september 2015, X en Van Dijk (C-72/14 en C-197/14, EU:C:2015:564, punt 55). Cursivering van mij.

65 Punt 33 van het arrest Consorzio. Cursivering van mij.

66 Zie zijn conclusie in de zaak Consorzio, punten 139-159.

67 Zie de terloopse verwijzingen in de punten 28 en 29 van dat arrest.

68 Zie punt 30 van dat arrest. Hierop kom ik later terug.

69 Zie bijvoorbeeld Cecchetti, L., en Gallo, D., „The unwritten exceptions to the duty to refer after Consorzio Italian Management II: ‚CILFIT Strategy' 2.0 and its loopholes”, *Review of European Administrative Law*, 2022, blz. 29-61.

Unierecht – een stilistische oefening is geweest. Mijns inziens duidt dit veeleer op een geleidelijke herconceptualisering van het voorwerp en doel van de prejudiciële procedure en, bijgevolg, van de omvang van de in artikel 267, derde alinea, VWEU neergelegde verplichting.

102. Ik ben mij ervan bewust dat het onderscheid tussen uitlegging en toepassing niet altijd gemakkelijk te maken is en deze twee activiteiten vaak met elkaar verweven zijn. [70] Niettemin ben ik ervan overtuigd dat er een begripsmatig verschil bestaat tussen beide. Aan een nauwkeurige, wetenschappelijke omschrijving van deze begrippen waag ik mij niet. Voor deze conclusie is slechts van belang dat „uitlegging" een vorm van intellectuele activiteit is [71], die in wezen bestaat in het op een bepaald abstractieniveau bepalen van de betekenis en de reikwijdte van een rechtsregel [72]. Daarentegen is „toepassing" het in een bepaald geding operationeel maken van een rechtsregel waarvan de betekenis en de reikwijdte zijn bepaald, door er de specifieke gevolgen voor een bepaalde reeks feiten uit te trekken. [73]

103. Er mag niet uit het oog worden verloren dat het Hof juist in deze context zelf een onderscheid tussen deze twee begrippen heeft gemaakt. Volgens vaste rechtspraak hebben de nationale rechterlijke instanties en het Hof *onderscheiden*, maar elkaar aanvullende taken binnen het bij artikel 267 VWEU ingevoerde stelsel: de nationale rechter dient het Unierecht *toe* te *passen* in het geding, terwijl het Hof het Unierecht moet *uitleggen* om die rechter bij te staan. Beide rollen zijn – zo heeft het Hof benadrukt – van essentieel belang voor het behoud van de aard van het bij de Verdragen ingevoerde recht. [74]

104. Uit de bewoordingen van artikel 267 VWEU blijkt immers duidelijk dat de prejudiciële procedure (de geldigheid van handelingen buiten beschouwing gelaten) tot doel heeft uitspraak te doen over de „uitlegging van de Verdragen". Een verdere verruiming van de werkingssfeer van de procedure is ook niet nodig om het tweeledige doel van de procedure te bereiken. Enerzijds doen gevallen waarin de regels van de Unie mogelijk onjuist zijn toegepast, geen afbreuk aan de eenheid, de samenhang en de autonomie van het Unierecht. Anderzijds zou het veel te ver gaan om aan te nemen dat het Hof, om de daadwerkelijke rechtsbescherming van de justitiabelen te waarborgen, op grond van artikel 267 VWEU een soort microtoezicht op de dagelijkse toepassing van het Unierecht door duizenden nationale rechterlijke instanties moet uitoefenen.

105. Het feit dat het Hof in bepaalde gevallen bereid is de uit hoofde van artikel 267 VWEU opgedragen taak ruim uit te oefenen teneinde de verwijzende rechters zo goed mogelijk bij te staan, en dus bereid is een antwoord te geven dat is toegesneden de feiten van de zaak, kan niet worden opgevat als een aanwijzing voor het werkelijke voorwerp en doel van de procedure. [75] Het Hof kan antwoorden geven die betrekking hebben op de uitkomst van specifieke zaken, maar is

[70] Zie bijvoorbeeld conclusie van advocaat-generaal Stix-Hackl in de zaak Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:215, punten 86-88).

[71] Kelsen, H., *Pure Theory of Law*, tweede editie, 1967, blz. 348.

[72] Zie conclusies van advocaat-generaal Capotorti in de zaak Cilfit e.a. (283/81, EU:C:1982:267, blz. 3436) en advocaat-generaal Bobek in de zaak Consorzio, punt 145.

[73] Zie in die zin Permanent Hof van Internationale Justitie, *Case Concerning the Factory at Chorzów (Claim for Indemnity) (Jurisdiction)* (afwijkende opvatting van rechter Ehrlich) PCIJ Reports serie A, nr. 9 (1927), 39.

[74] Zie in die zin arrest Consorzio, punten 30 en 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[75] Zie bijvoorbeeld arrest van 9 maart 2021, Radiotelevizija Slovenija (Wachtdienst met permanente bereikbaarheid op een afgelegen plaats) (C-344/19, EU:C:2021:182, punt 23).

daar niet toe gehouden. Dit betekent dat ook nationale rechterlijke instanties die in laatste aanleg uitspraak doen, in dergelijke zaken een prejudiciële vraag kunnen stellen, maar daar niet toe gehouden zijn.[76]

106. In de tweede plaats is het duidelijk dat het arrest Consorzio de rol van de partijen in de prejudiciële procedure heeft versterkt.[77] Het is bovenal aan hen om een Unierechtelijke kwestie aan de orde te stellen en de bevoegde nationale rechter voldoende informatie (en in voorkomend geval bewijs) te verstrekken waaruit blijkt dat er gerede twijfel bestaat over de uitlegging van de Unieregels waarover de nationale rechter wordt verzocht een prejudiciële vraag te stellen.[78] De verzoeker moet dienaangaande niet alleen aantonen dat een – als ik het zo mag zeggen – redelijk geïnformeerde en normaal voorzichtige rechterlijke instantie de relevante bepaling van de Unie op meerdere manieren zou kunnen lezen. In het arrest Consorzio is de lat hoger gelegd: er moeten meerdere uitleggingen zijn die „voldoende aannemelijk" lijken voor een bijzonder ervaren rechtsprekende formatie (aangezien „de rechterlijke instanties van de andere lidstaten die in laatste aanleg uitspraak doen, en het Hof" hier de norm zijn).

107. Rechtzoekenden kunnen niet verwachten dat de nationale rechterlijke instanties die in laatste aanleg uitspraak doen, regelmatig ambtshalve vragen van Unierecht opwerpen die zij niet hebben opgeworpen. Zij kunnen evenmin verwachten dat deze rechterlijke instanties ingaan op verzoeken om het Hof aan te zoeken die vaag, verwarrend of niet onderbouwd zijn. Het beginsel vigilantibus non dormientibus jura succurrunt (de wet is er voor degenen die waakzaam zijn en niet voor degenen die slapen) is in deze context zeker van toepassing. Bovendien kan van de nationale rechterlijke instanties niet worden verlangd dat zij ingaan op argumenten en verwijzingsverzoeken die niet oprecht zijn, misbruik van de procedure inhouden of louter bedoeld zijn om de procedure te vertragen.[79]

108. Bijgevolg is de ruimte waarbinnen eventueel wrijving tussen nationale filtermechanismen als het onderhavige en artikel 267 VWEU kan bestaan, beperkt tot beroepen waarin een partij naar behoren een echte vraag van Unierecht heeft opgeworpen, haar argumenten inzake het bestaan van meerdere aannemelijke uitleggingen van de relevante bepalingen van Unierecht heeft onderbouwd en de nationale rechter uitdrukkelijk om een prejudiciële verwijzing heeft verzocht.

4. Conclusie met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag

109. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat artikel 267, derde alinea, VWEU de nationale rechterlijke instanties in laatste aanleg een duidelijke en onvoorwaardelijke verplichting oplegt, die uitsluitend behoudens de in de Cilfit-rechtspraak geformuleerde uitzonderingen geldt.

110. Wanneer een verzoeker naar behoren een echte vraag van Unierecht heeft opgeworpen, zijn argumenten inzake het bestaan van meerdere aannemelijke uitleggingen van de relevante bepalingen van Unierecht heeft onderbouwd, en hij de nationale rechter die in laatste aanleg uitspraak doet, uitdrukkelijk om een prejudiciële verwijzing heeft verzocht, heeft deze rechter

[76] Indien het Hof van oordeel zou zijn dat het niet bevoegd is om de door de verwijzende rechter geformuleerde vragen te beantwoorden omdat zij te specifiek zijn voor de zaak, kan het deze vragen uiteraard ofwel herformuleren om bepaalde rechtsvragen te extrapoleren, ofwel geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk verklaren.

[77] Zie in die zin ook Millet, F-X., „Cilfit still fits"', deel 18, nr. 3, *European Constitutional Law Review*, 2022, blz. 533-555.

[78] Zie met name punten 44, 49 en 51 van het arrest Consorzio.

[79] Zie punten 24 en 64 van het arrest Consorzio. Meer in het algemeen, over het verbod op misbruik van recht binnen het Unierecht, zie recentelijk arrest van 21 december 2023, BMW Bank e.a. (C-38/21, C-47/21 en C-232/21, EU:C:2023:1014, punten 281-283).

derhalve geen beoordelingsmarge om na te gaan *of* is voldaan aan de voorwaarden waaronder hij verplicht is tot verwijzing. Een nationaal mechanisme dat op dit punt een zekere beoordelingsmarge invoert, is mijns inziens onverenigbaar met het Unierecht.

111. Desondanks wil ik benadrukken dat het bovenstaande niet betekent dat de nationale rechter, telkens wanneer er sprake is van deze verplichting, toestemming moet verlenen voor het instellen van beroep en de zaak ten gronde moet beoordelen. Zoals het Hof in het arrest in de zaak Lyckeskog heeft aangegeven, zal een in laatste aanleg rechtsprekende nationale rechterlijke instantie die een filtermechanisme als het onderhavige toepast, wanneer zich voor haar een vraag van uitlegging van het Unierecht voordoet, „gehouden zijn om hetzij in de fase van de beoordeling van de verlening van toestemming tot het instellen van [beroep], hetzij in een latere fase, het Hof een prejudiciële vraag te stellen”. [80]

112. Volgens vaste rechtspraak staat het immers in beginsel aan de verwijzende rechter om te beslissen *in welke stand van het geding* hij het Hof een prejudiciële vraag dient voor te leggen. [81] Volgens het Hof „kan het weliswaar in het belang van een goede rechtsbedeling blijken te zijn dat een prejudiciële vraag pas na een debat op tegenspraak wordt gesteld, maar een voorafgaand contradictoir debat behoort niet tot de voorwaarden waaronder de procedure van artikel 267 VWEU kan worden ingeleid”. [82]

113. Het is wel zo dat de rechtspraak de nationale rechterlijke instanties in laatste aanleg speelruimte laat *bij* het verrichten van deze toetsing. Het toepassen van de Cilfit-criteria op een bepaald geding is geenszins een mechanisch proces. Dit houdt in dat een aantal elementen moet worden beoordeeld, waarbij de nationale rechter – zowel bij de afzonderlijke als bij de uiteindelijke gezamenlijke beschouwing ervan – altijd een zekere speelruimte heeft.

114. In het verleden zijn uiteenlopende standpunten ingenomen over de vraag of deze speelruimte voor de nationale rechter in laatste aanleg voldoende was om zijn rechtsprekende taken op een redelijke en doeltreffende wijze te kunnen uitoefenen. [83] Ik beperk mij in dit verband tot de opmerking dat deze speelruimte na het arrest Consorzio zeker groter geworden is, en wel op punten van een zeker belang voor de vraag die in casu centraal staat.

115. Dit brengt mij tot de volgende conclusie.

116. Enerzijds ben ik van mening dat filtermechanismen als het onderhavige onverenigbaar zijn met artikel 267, derde alinea, VWEU wanneer zij ambtshalve worden toegepast op zaken waarin echte vragen van Unierecht rijzen. Het enkele feit dat een zaak niet aan de in het nationale recht neergelegde filtercriteria voldoet, betekent niet dat de nationale rechterlijke instanties die in laatste aanleg uitspraak doen, zich kunnen onttrekken aan de toetsing van de vraag of, zoals de verwijzende rechter het heeft geformuleerd, „uit het verzoek van een partij om […] om een prejudiciële beslissing te verzoeken, voortvloeit dat [zij] verplicht [zijn] een verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof voor te leggen”.

[80] Arrest van 4 juni 2002 (C-99/00, EU:C:2002:329, punt 18). Zie ook conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, punt 46).

[81] Zie recentelijk arrest van 4 mei 2023, Bundesrepublik Deutschland (Gerechtelijke elektronische postbus) (C-60/22, EU:C:2023:373, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[82] Arrest van 1 februari 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, punt 32).

[83] Vergelijk bijvoorbeeld de conclusies van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, punt 58) en advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, punt 58) met de conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, punt 63).

117. Anderzijds ben ik ook van mening dat de nationale rechter in staat moet zijn de betrokken nationale procedureregels zodanig uit te leggen en toe te passen dat de naleving van artikel 267, derde alinea, VWEU, zoals uitgelegd door het Hof in de arresten Cilfit en Consorzio, gewaarborgd is.

118. Dit geldt zeker voor nationale systemen – zoals het onderhavige – waarin de in het nationale recht neergelegde filtercriteria grotendeels de in de Cilfit-uitzonderingen bedoelde situaties lijken te weerspiegelen. De drie specifieke scenario's die in artikel 367a ZPP zijn opgesomd – rechtsvragen waarover i) „de beslissing van de rechter in tweede aanleg afwijkt van de rechtspraak van de Vrhovno sodišče", ii) „geen rechtspraak van de Vrhovno sodišče bestaat, met name indien de rechtspraak van hogere rechters niet uniform is", en iii) „de rechtspraak van de Vrhovno sodišče niet uniform is" – komen immers in wezen overeen met de uitzonderingen „acte clair" en „acte éclairé".

119. Derhalve volgt de nationale rechter in feite de Cilfit-rechtspraak wanneer deze filtercriteria met – wat ik zou noemen – een stevige dosis gelijkwaardigheidsbeginsel worden toegepast. Het spreekt immers voor zich dat artikel 267 VWEU niet is bedoeld om de nationale rechters die in laatste aanleg uitspraak doen, ervan te weerhouden zich vooral te concentreren op vragen die, zoals in artikel 367a ZPP is bepaald, „van belang [zijn] voor het waarborgen van de rechtszekerheid, de uniforme toepassing van het recht of de ontwikkeling van het recht door middel van de rechtspraak".

120. Zoals in de inleiding van deze conclusie is aangegeven, worden met filtermechanismen legitieme doelstellingen van algemeen belang nagestreefd. Een uitlegging van het Unierecht volgens welke de nationale rechterlijke instanties de nationale regels die in een dergelijk mechanisme voorzien, buiten toepassing moeten laten telkens wanneer voor hen naar behoren een vraag van Unierecht wordt opgeworpen, gaat mijns inziens verder dan hetgeen in de meeste gevallen noodzakelijk en toereikend is om de nuttige werking van artikel 267 VWEU te verzekeren.

121. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om op de eerste vraag te antwoorden dat artikel 267, derde alinea, VWEU zich verzet tegen een nationale bepaling of praktijk volgens welke een nationale rechterlijke instantie die in laatste aanleg uitspraak doet in een procedure inzake het verlenen van toestemming voor het instellen van beroep tot herziening, niet hoeft te onderzoeken of zij verplicht kan zijn tot indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing wanneer een partij naar behoren een echte vraag van Unierecht heeft opgeworpen, haar argumenten inzake het bestaan van meerdere aannemelijke uitleggingen van de relevante bepalingen van Unierecht heeft onderbouwd, en de nationale rechterlijke instantie uitdrukkelijk om een prejudiciële verwijzing heeft verzocht. Het staat aan de nationale rechterlijke instantie om de toepasselijke procedureregels aldus uit te leggen dat de eerbiediging van het Unierecht zoveel mogelijk wordt gewaarborgd.

B. Tweede vraag

122. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 267 VWEU, gelezen in het licht van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat een beslissing tot afwijzing van het verzoek van een partij om toestemming te verkrijgen voor het instellen van beroep bij een rechter in laatste aanleg, een rechterlijke beslissing is waarin met redenen moet worden omkleed waarom het verzoek van de partij om het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken, niet kon worden ingewilligd.

123. Zoals ik heb uiteengezet, verplicht artikel 267, derde alinea, VWEU een nationale rechterlijke instantie in laatste aanleg ertoe om na te gaan of zij verplicht is om tot verwijzing over te gaan wanneer een vraag over de uitlegging van het Unierecht voor haar naar behoren is opgeworpen. Dit betekent dat een beslissing van een dergelijke rechterlijke instantie die, door het beroep niet toe te staan, de beroepsprocedure afsluit zonder op grond van artikel 267 VWEU een prejudiciële verwijzing te hebben gedaan, een rechterlijke beslissing is, die – zoals het Hof in punt 51 van het arrest Consorzio heeft opgemerkt – een motivering vereist waaruit moet blijken dat: „de opgeworpen vraag van Unierecht niet relevant is voor de beslechting van het geschil, dat de uitlegging van de betrokken bepaling van Unierecht blijkt uit de rechtspraak van het Hof, of – bij gebreke daarvan – dat de uitlegging van het Unierecht zo evident is dat er redelijkerwijs geen twijfel over kan bestaan".

124. In de onderhavige procedure is door de partijen die opmerkingen hebben ingediend, uitvoerig besproken welke aard en mate van gedetailleerdheid de motivering moet hebben. Hoewel de verwijzende rechter deze vraag niet uitdrukkelijk aan de orde heeft gesteld, ben ik van mening dat de onderhavige zaak een goede gelegenheid biedt om hierover enkele opmerkingen te maken.

125. Het is van belang om allereerst te benadrukken dat het Hof de motiveringsplicht heeft afgeleid uit artikel 267 VWEU, gelezen *in het licht van* artikel 47, tweede alinea, van het Handvest. Deze bepaling waarborgt het *recht op een eerlijk proces*, een recht dat tevens voortvloeit uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, en komt overeen met artikel 6, lid 1, van het EVRM. [84]

126. Volgens vaste rechtspraak van het Hof verlangt de eerbiediging van het recht op een eerlijk proces dat elke definitieve rechterlijke beslissing wordt gemotiveerd, om een partij in staat te stellen de redenen van de beslissing jegens haar te begrijpen, zodat die partij kan overwegen gebruik te maken van eventueel beschikbare rechtsmiddelen. [85] Daarnaast dient, meer indirect, het recht op een met redenen omklede beslissing ook „de algemene regel […] die de betrokkene beschermt tegen willekeur door aan partijen aan te tonen dat zij zijn gehoord en die de rechterlijke instanties verplicht hun beslissing op objectieve gronden te geven". [86]

127. Het Hof heeft in verband met deze doelstellingen benadrukt dat „de omvang van de motiveringsplicht kan verschillen naargelang de aard van de betrokken rechterlijke beslissing en moet worden onderzocht in het licht van de procedure in haar geheel beschouwd en van alle relevante omstandigheden, met inachtneming van de met deze beslissing gepaard gaande procedurele waarborgen". [87]

128. Ik begrijp dat een beslissing tot weigering van toestemming voor het instellen van beroep een handeling is waarmee, in het belang van de proceseconomie en de efficiëntie van de procedure, een zaak op een vrij summiere en gestandaardiseerde wijze kan worden behandeld. Bijgevolg denk ik niet dat zij een motivering moet bevatten waarin wordt verwezen naar de feiten, het rechtskader en de verschillende beroepsgronden. Mijns inziens zou het met het oog op artikel 267 VWEU normaliter moeten volstaan dat de nationale rechter i) uitdrukkelijk aangeeft op welke Cilfit-uitzondering hij zich beroept, en ii) kort toelicht waarom deze uitzondering van

[84] Zie in die zin arrest van 6 september 2012, Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, punt 52).

[85] Zie in die zin arrest van 23 oktober 2014, flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, punt 51).

[86] Zie EHRM, 15 december 2022, Rutar en Rutar Marketing d.o.o. tegen Slovenië (CE:ECHR:2022:1215JUD002116420, § 62). Zie ook conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:247, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[87] Zie bijvoorbeeld arrest van 23 oktober 2014, flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, punt 52).

toepassing is geacht.[88] Wanneer er bijvoorbeeld een vaste lijn van rechtspraak bestaat, zou een eenvoudige verwijzing naar die rechtspraak normaliter moeten volstaan, met name wanneer een partij niet nader uitlegt waarom een afwijking van die rechtspraak gerechtvaardigd zou zijn.

129. Uiteraard kan van nationale rechterlijke instanties niet worden verlangd dat zij alle argumenten die zijn uiteengezet door de partij die de vraag van Unierecht heeft opgeworpen, één voor één uitputtend behandelen.[89] De motivering van deze rechterlijke instanties kan, onder bepaalde voorwaarden, in feite ook impliciet zijn.[90] Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het beroep van de partij niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is[91], de motivering voor de noodzaak van een prejudiciële verwijzing vaag of algemeen is[92], of de weigeringsgronden duidelijk kunnen worden afgeleid uit de motivering in de rest van de beslissing of uit de beslissingen van de lagere rechterlijke instanties[93].

130. Daarentegen kan niet worden uitgesloten dat de motivering in bepaalde bijzondere omstandigheden uitvoeriger moet zijn.[94] Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de partij heeft gewezen op het bestaan van uiteenlopende lijnen van rechtspraak binnen de Unie of op wezenlijke verschillen in de verschillende taalversies van de desbetreffende bepalingen.

131. Doorslaggevend is in dit verband of de verzoekers in staat zijn te begrijpen waarom hun verzoek om het Hof aan te zoeken, is afgewezen, en of de rechterlijke instanties waarbij deze verzoekers de zaak aanhangig kunnen maken, zich daadwerkelijk over hun grieven kunnen uitspreken. Er mag niet uit het oog worden verloren dat, ook al kan tegen beslissingen van een rechter in laatste aanleg in de regel geen beroep worden ingesteld, er andere rechtsmiddelen open kunnen staan, die mogelijk tegen een eventuele schending van artikel 267, derde alinea, VWEU kunnen worden aangewend.

132. Wanneer aan de passende voorwaarden is voldaan, kan de verzoeker bij de nationale rechter een vordering tot aansprakelijkstelling van de staat instellen.[95] Voorts kan tegen de lidstaat die wordt geacht in gebreke te zijn, door de Commissie (of een andere lidstaat) krachtens de artikelen 258 tot en met 260 VWEU bij het Hof een niet-nakomingsprocedure worden ingeleid.[96]

133. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat artikel 267 VWEU, gelezen in het licht van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat een beslissing van een rechterlijke instantie in laatste aanleg waarbij toestemming voor het instellen van beroep wordt geweigerd en de procedure wordt afgesloten, hoewel de verzoeker naar behoren een vraag over de uitlegging van het Unierecht heeft opgeworpen, een rechterlijke beslissing is waarin met

88 Zo ook advocaat-generaal Bobek in zijn conclusie in de zaak Consorzio, punt 168.

89 Zie in die zin EHRM, 30 juni 2022, Rusishvili tegen Georgië (CE:ECHR:2022:0630JUD001526913, § 75).

90 Zie naar analogie arrest van 4 juli 2019, FTI Touristik/EUIPO (C-99/18 P, EU:C:2019:565, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

91 Zie in die zin EHRM, 24 april 2018, Baydar tegen Nederland (CE:ECHR:2018:0424JUD005538514, §§ 42 en 43), en 20 januari 2005, Astikos Oikodomikos Synetairismos Nea Konstantinoupolis tegen Griekenland (CE:ECHR:2005:0120DEC003780602).

92 Zie in die zin EHRM, 13 februari 2007, John tegen Duitsland (CE:ECHR:2007:0213DEC001507303).

93 Zie in die zin EHRM, 26 november 2013, Krikorian tegen Frankrijk (CE:ECHR:2013:1126DEC000645907), en 11 april 2019, Harisch tegen Duitsland (CE:ECHR:2019:0411JUD005005316, §§ 37-42).

94 Zie in die zin arrest van 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punt 52).

95 Zie met name arresten van 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punten 51-55); 13 juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, punt 32), en 28 juli 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, punten 25 en 36).

96 Zie arresten van 4 oktober 2018, Commissie/Frankrijk (Roerende voorheffing) (C-416/17, EU:C:2018:811), en 14 maart 2024, Commissie/Verenigd Koninkrijk (Arrest van de Supreme Court) (C-516/22, EU:C:2024:231).

redenen moet worden omkleed waarom die rechterlijke instantie heeft geoordeeld dat zij niet verplicht was om uit hoofde van artikel 267 VWEU over te gaan tot verwijzing. De omvang van de motiveringsplicht varieert afhankelijk van de specifieke omstandigheden.

V. Conclusie

134. Concluderend geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Vrhovno sodišče te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 267, derde alinea, VWEU verzet zich tegen een nationale bepaling of praktijk volgens welke een nationale rechterlijke instantie die in laatste aanleg uitspraak doet in een procedure inzake het verlenen van toestemming voor het instellen van beroep tot herziening, niet hoeft te onderzoeken of zij verplicht kan zijn tot indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing wanneer een partij naar behoren een echte vraag van Unierecht heeft opgeworpen, haar argumenten inzake het bestaan van meerdere aannemelijke uitleggingen van de relevante bepalingen van Unierecht heeft onderbouwd, en de nationale rechterlijke instantie uitdrukkelijk om een prejudiciële verwijzing heeft verzocht. Het staat aan de nationale rechterlijke instantie om de toepasselijke procedureregels aldus uit te leggen dat de eerbiediging van het Unierecht zoveel mogelijk wordt gewaarborgd.

2) Overeenkomstig artikel 267 VWEU, gelezen in het licht van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, is een beslissing van een rechterlijke instantie in laatste aanleg waarbij toestemming voor het instellen van beroep wordt geweigerd en de procedure wordt afgesloten, hoewel de verzoeker naar behoren een vraag over de uitlegging van het Unierecht heeft opgeworpen, een rechterlijke beslissing waarin met redenen moet worden omkleed waarom die rechterlijke instantie heeft geoordeeld dat zij niet verplicht was om uit hoofde van artikel 267 VWEU over te gaan tot verwijzing. De omvang van de motiveringsplicht varieert afhankelijk van de specifieke omstandigheden.”