Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NICHOLAS EMILIOU
föredraget den 18 juni 2024 [1]

Mål C-144/23

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

(begäran om förhandsavgörande från Vrhovno sodišče (Högsta domstolen, Slovenien))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 267 tredje stycket FEUF – Skyldighet för nationella domstolar i sista instans att begära förhandsavgörande – Undantag från den skyldigheten – Rättspraxis enligt domen Cilfit – Filtreringsmekanism – En medlemsstats högsta domstol – Beviljande av prövningstillstånd för överklagande – Beslut om avslag på en ansökan om prövningstillstånd – Artikel 47 i stadgan – Rätt till en opartisk domstol – Motivering”

I. Inledning

1. De svårigheter som rättsliga instanser, på såväl nationell som internationell nivå, ställs inför när det gäller att hantera sina ärenden på ett effektivt sätt, på grund av det stora antal tvister som anhängiggörs vid dem, är med säkerhet inte något nytt fenomen. Problemet har av uppenbara skäl alltid upplevts mer akut av domstolarna högst upp i domstolsväsendet, vilka i regel har i uppgift att säkerställa en konsekvent och korrekt rättspraxis. [2]

2. De risker som en alltför stor arbetsbelastning kan medföra är tydliga och behöver därför inte nämnas mer än kortfattat. De utgörs bland annat av stora dröjsmål i ärendehanteringen, rättsliga avgöranden av lägre kvalitet, en långvarig rättsosäkerhet och högre rättegångskostnader för de berörda och, mer indirekt, för samhället som helhet.

3. En av de mekanismer som traditionellt sett har använts för att de högsta domstolarna ska kunna ha kontroll över sina ärenden och på så sätt begränsa ovannämnda risker är att ge dem möjlighet att, i större eller mindre utsträckning, välja de mål (eller i vissa system, även de rättsfrågor) som de vill pröva och avgöra. [3] En forskningsrapport som utarbetades av EU-domstolens direktorat för forskning och dokumentation i april 2013 visade att det, under de senaste årtiondena, har funnits en viss tendens i Europeiska unionens medlemsstater att införa

[1] Originalspråk: engelska.

[2] Se, exempelvis, Norkus, R., *Introductory report – The filtering of appeals to the supreme courts*, Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union, Dublin, 2015, s. 2, där det hänvisas till ett exempel från 1500-talet.

[3] En av de mest välkända av mekanismerna är den som grundar sig på prövning i kraft av *certiorari* när det gäller överklaganden till Förenta staternas högsta domstol (vilken infördes genom Judiciary Act (lagen om domarkåren) från år 1891).

filtreringsmekanismer för överklaganden vid de högsta domstolarna. I själva verket finns det nu någon form av filtreringsmekanismer i flera medlemsstater.[4] Dessutom ändrades stadgan för Europeiska unionens domstol (nedan kallad domstolens stadga)[5] år 2019 i syfte att införa en filtreringsmekanism för överklaganden av beslut av vissa EU-byråer och EU-organ.[6]

4. Av den rapporten framgår dock även att ett införande av sådana mekanismer har ansetts problematiskt (eller rent av förkastats) i vissa medlemsstater, eftersom de mekanismerna, även om de kan göra det lättare för nationella domstolar att hantera sina ärenden på ett mer effektivt sätt, också innebär att tillgången till rättslig prövning begränsas för vissa tvistande parter. Detta kan följaktligen skapa en viss spänning i förhållande till rätten till ett effektivt rättsmedel, såsom den erkänns i relevant nationell lagstiftning, i artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen) och – sist men inte minst – i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad rättighetsstadgan).

5. Förevarande mål lyfter fram en ganska specifik aspekt i det hänseendet. EU-domstolen har nämligen ombetts klargöra huruvida förekomsten av filtreringsmekanismer på nationell nivå kan förenas med den *skyldighet* som nationella domstolar i sista instans har, enligt artikel 267 tredje stycket FEUF, att begära förhandsavgörande från EU-domstolen när en fråga angående tolkningen av unionsrätten uppkommer i ett mål som är anhängigt vid dem och, om så är fallet, under vilka förutsättningar.

II. Nationell rätt

6. I artikel 367.1 i *Zakon o pravdnem postopku* (civilprocesslagen),[7] som är tillämplig på förvaltningsrättsliga tvister enligt artikel 22.1 i *Zakon o upravnom sporu* (lagen om förvaltningsmål),[8] i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskrivs följande:

”Parterna får överklaga en lagakraftvunnen dom som har meddelats i andra instans inom 15 dagar från delgivningen av Högsta domstolens beslut om att bevilja prövningstillstånd.”

7. I artikel 367a i civilprocesslagen föreskrivs följande:

”1) Domstolen ska bevilja prövningstillstånd om Högsta domstolens beslut kan förväntas avgöra en rättsfråga som är av vikt för att säkerställa rättssäkerhet, en enhetlig tillämpning av rätten eller utveckling av rätten genom rättspraxis. Domstolen ska särskilt bevilja prövningstillstånd i förevarande fall:

– Om det rör sig om en rättsfråga angående vilken det avgörande som har meddelats av domstolen i andra instans avviker från Högsta domstolens rättspraxis.

4 Forskningsrapport 13/006.

5 Se artikel 58a i stadgan, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2019/629 av den 17 april 2019 om ändring av protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol (EUT L 111, 2019, s. 1). För fullständighetens skull vill jag tillägga att tillämpningsområdet för den bestämmelsen kommer att utvidgas i och med unionslagstiftarens antagande, i april 2024, av en ny förordning om ändring av stadgan, i linje med det förslag därom som EU-domstolen lade fram i december 2022.

6 Den mekanismen innebär i huvudsak att överklaganden i mål som redan har prövats två gånger, först av en oberoende överklagandenämnd och därefter av tribunalen, inte ska ges prövningstillstånd vid EU-domstolen om det inte visas att de aktualiserar en fråga som är av vikt för enhetligheten eller konsekvensen i, eller utvecklingen av, unionsrätten.

7 Uradni list RS, nr 73/07.

8 Uradni list RS, nr 105/06.

– Om det rör sig om en rättsfråga angående vilken rättspraxis saknas från Högsta domstolen, i synnerhet om rättspraxis från högre instanser inte är enhetlig.

– Om det rör sig om en rättsfråga angående vilken Högsta domstolens rättspraxis inte är enhetlig.

2) Högsta domstolen ska besluta om prövningstillstånd på grundval av en parts ansökan om prövningstillstånd.”

8. I artikel 367b i civilprocesslagen föreskrivs följande:

”1) En ansökan om prövningstillstånd ska inges av en part inom 30 dagar från det att domstolen i andra instans meddelade den lagakraftvunna domen.

2) En ansökan om prövningstillstånd ska inges till Högsta domstolen.

…

4) I ansökan om prövningstillstånd ska parten klart och tydligt redogöra för den omtvistade rättsfrågan och den rättsregel som påstås ha åsidosatts, de omständigheter som visar vikten av frågan och en kortfattad redogörelse för skälen till att domstolen i andra instans har avgjort frågan på ett rättsstridigt sätt. Parten ska klart och tydligt redogöra för påstådda processuella fel i förfarandet och, på samma sätt, visa att det finns rättspraxis från Högsta domstolen som avgörandet påstås avvika från, eller för den inkonsekvens som råder i rättspraxis.”

9. I artikel 367c i civilprocesslagen föreskrivs följande:

”1) En sammansättning med tre domare vid Högsta domstolen ska besluta om ansökan om prövningstillstånd.

2) För att motivera ett beslut om avslag på en ansökan om prövningstillstånd räcker det att domstolen allmänt anger att villkoren i artikel 367a i denna lag inte är uppfyllda.

3) Domstolen ska, i ett beslut om beviljande av prövningstillstånd, ange i vilken del eller i vilka särskilda rättsfrågor prövningstillstånd ska beviljas.

4) Ett beslut varigenom prövningstillstånd beviljas eller nekas kan inte överklagas.”

10. I artikel 370 i civilprocesslagen föreskrivs följande:

”1) Ett överklagande får inges på grund av ett väsentligt åsidosättande av de bestämmelser som reglerar förfarandet vid domstolen i första instans vilka parten har åberopat vid domstolen i andra instans, på grund av ett väsentligt åsidosättande av de bestämmelser som reglerar förfarandet vid domstolen i andra instans eller på grund av felaktig rättstillämpning.

2) En ansökan om domstolsprövning får inte inges på grund av att de faktiska omständigheterna har bedömts på ett felaktigt eller ofullständigt sätt.”

11. Artikel 371 har följande lydelse:

”Överklagandeinstansen ska ompröva den överklagade domen endast med avseende på de särskilda rättsfrågor för vilka prövningstillstånd har beviljats.”

III. Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

12. Kubera, trgovanje s hrano in pijačo d. o. o. (nedan kallat Kubera), som är klagande i det nationella målet, köpte i Turkiet in burkar med drycken Red Bull som var tillverkade i Österrike och transporterade dem sjövägen till hamnen i Koper (Slovenien), där tullförfarandet inleddes.

13. Den 15 september 2021 meddelade Finančna uprava Republike Slovenije (Republiken Sloveniens skattemyndighet) ett tulltaxeringsbeslut varigenom myndigheten, på grundval av en misstanke om intrång i en immateriell rättighet enligt artikel 17 i förordning (EU) nr 608/2013,[9] avbröt tullförfarandet och beslagtog varorna. Myndigheten meddelade därefter två beslut den 5 oktober 2021 genom vilka den slog fast att Kuberas varor skulle beslagtas i väntan på avgörandet i den talan som rättighetshavaren, Red Bull GmbH (Österrike), hade väckt för att skydda sina immateriella rättigheter.

14. Kubera ingav först två administrativa klagomål mot dessa beslut, vilka avslogs. Därefter ingav Kubera två överklaganden av dessa beslut, vilka Upravno sodišče (Förvaltningsdomstolen, Slovenien) lämnade utan bifall med stöd av bland annat artikel 1 i förordning nr 608/2013.

15. Kubera ingav två ansökningar om prövningstillstånd för överklagande till Vrhovno sodišče (Högsta domstolen, Slovenien) med avseende på de avgöranden som hade meddelats av Upravno sodišče (Förvaltningsdomstolen) och gjorde som relevant rättsfråga gällande tolkningen av artikel 1.5 jämförd med skäl 6 i förordning nr 608/2013. I dessa ansökningar yrkade Kubera även att Vrhovno sodišče (Högsta domstolen), för det fall förordning nr 608/2013 inte skulle tolkas såsom föreslagits, skulle vilandeförklara målet och hänskjuta frågan till EU-domstolen. Kubera gjorde därvidlag gällande att den fråga som uppkommit i förevarande mål inte hade prövats vare sig i EU-domstolens eller i nationell rättspraxis, trots att den är viktig för att fastställa tullmyndigheternas befogenheter.

16. Vrhovno sodišče (Högsta domstolen) anser att prövningstillstånd för överklagande inte kan beviljas enligt de nationella bestämmelserna på grundval av bestämmelserna i civilprocesslagen (nedan kallad den omtvistade nationella lagstiftningen), eftersom de villkor som fastställs i den lagen för detta i princip inte är uppfyllda. Rätten vill dock få klarhet i huruvida den, när den beslutar om en ansökan om prövningstillstånd för överklagande även är skyldig att i sak pröva en parts yrkande att ett förhandsavgörande ska inhämtas från EU-domstolen, i enlighet med kraven i artikel 267 FEUF, och huruvida den, enligt artikel 47 i stadgan, för det fall en domstol i högsta instans har konstaterat att villkoren för att inhämta ett sådant förhandsavgörande inte är uppfyllda, ska motivera denna bedömning i beslutet om att avslå ansökan om prövningstillstånd för överklagande.

[9] Europaparlamentets och rådets förordning av den 12 juni 2013 om tullens säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter och upphävande av rådets förordning (EG) nr 1383/2003 (EUT L 181, 2013, s. 15).

17. Mot denna bakgrund beslutade Vrhovno sodišče (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”1. Utgör artikel 267 tredje stycket FEUF hinder för en bestämmelse i civilprocesslagen på grundval av vilken Vrhovno sodišče (Högsta domstolen), inom ramen för ett förfarande angående prövningstillstånd för överklagande, inte prövar huruvida den – mot bakgrund av en parts yrkande att ett förhandsavgörande ska inhämtas från EU-domstolen – är skyldig att hänskjuta en tolkningsfråga för förhandsavgörande?

Om fråga 1 besvaras jakande:

2. Ska artikel 47 i stadgan, angående skyldigheten att motivera domstolsavgöranden, tolkas på så sätt att ett processuellt beslut som avslår en parts ansökan om prövningstillstånd för överklagande i enlighet med civilprocesslagen utgör ett ’domstolsavgörande’ där skälen måste anges till att en parts yrkande att ett förhandsavgörande ska inhämtas från EU-domstolen inte bifalls i den aktuella situationen?”

18. Kubera, den slovenska regeringen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Den tyska, den lettiska, den nederländska, den slovenska och den finska regeringen samt kommissionen yttrade sig även muntligen vid förhandlingen den 6 mars 2024.

IV. Bedömning

A. Den första frågan

19. Genom sin första fråga vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida artikel 267 tredje stycket FEUF utgör hinder för en nationell bestämmelse eller praxis enligt vilken en nationell domstol i sista instans, inom ramen för ett förfarande för beviljande av prövningstillstånd för överklagande, inte måste pröva huruvida den kan vara skyldig att hänskjuta en eller flera frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande, trots att en part har yrkat detta.

20. För tydlighetens skull ska det påpekas att den problematik som tas upp i den frågan enbart avser frågor angående *tolkningen* av unionsrätten,[10] som uppkommer vid en nationell domstol i sista instans, i fall där det finns en filtreringsmekanism som ger ifrågavarande domstol ett visst *utrymme för skönsmässig bedömning* att välja de mål som ska prövas och avgöras.

21. I förevarande mål har i huvudsak två ståndpunkter framförts vid EU-domstolen. Något förenklat är de som följer:

22. Den lettiska, den nederländska, den slovenska och den finska regeringen – om än med vissa nyansskillnader mellan deras respektive ståndpunkter – har föreslagit att tolkningsfrågan ska besvaras nekande. De anser att om en nationell domstol i sista instans beslutar, mot bakgrund av de kriterier som uppställs i nationell rätt, att ett överklagande inte ska vinna bifall, har ingen unionsrättslig fråga uppkommit på vederbörligt sätt. Domstolen i fråga prövar nämligen inte de

[10] I förevarande förslag till avgörande kommer jag inte att behandla hänvisningar som rör unionsrättsakters *giltighet*, eftersom den frågan saknar relevans för förevarande mål. Det är tillräckligt att påpeka att det följer av fast rättspraxis att nationella domstolar – inbegripet sådana som inte är i sista instans – inte har något utrymme för skönsmässig bedömning när de ifrågasätter giltigheten av en unionsrättsakt. Nationella domstolar är inte behöriga att ogiltigförklara den aktuella rättsakten och är därmed skyldiga att föra frågan vidare till EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF. Se, särskilt, dom av den 22 oktober 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punkt 20).

materiella argument som klaganden har anfört, utan avslår helt enkelt överklagandet av processuella skäl. Under sådana omständigheter kan hänvisningsskyldigheten inte uppstå. Sådana filtreringsmekanismer som den här aktuella är följaktligen i sig förenliga med unionsrätten, såsom regeringarna har hävdat, förutsatt att principerna om likvärdighet och ändamålsenlig verkan iakttas. De har i detta hänseende framför allt hänvisat till domstolens dom Aquino. [11]

23. Kubera, den tyska regeringen och kommissionen har däremot föreslagit att tolkningsfrågan ska besvaras jakande. De anser att filtreringsmekanismer som den här aktuella inte är förenliga med unionsrätten, såvida inte den nationella domstolen, i något skede av förfarandet (under den inledande eller den efterföljande fasen), prövar huruvida den är skyldig att begära förhandsavgörande till följd av en parts yrkande att ett förhandsavgörande ska inhämtas från EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF. När en unionsrättslig fråga har uppkommit på vederbörligt sätt är den domstolen således skyldig att begära förhandsavgörande – såsom de parterna har gjort gällande – oavsett huruvida de filtreringskriterier som uppställs i nationell rätt är uppfyllda. Dessa parter har i synnerhet åberopat EU-domstolens domar Cilfit och Consorzio. [12]

24. I förevarande förslag till avgörande kommer jag att förklara varför jag anser att den korrekta tolkningen av artikel 267 tredje stycket FEUF ligger någonstans *mitt emellan* de båda ståndpunkter som har beskrivits ovan. Efter några inledande synpunkter (1) kommer jag först att förklara varför jag inte fullt ut kan dela de ståndpunkter som har framförts av den lettiska, den nederländska, den slovenska och den finska regeringen, vilka föreslår en, enligt min mening, tämligen fri tolkning av den bestämmelsen (2). Därefter kommer jag att klargöra varför den tolkning som Kubera, den tyska regeringen och kommissionen har föreslagit av den bestämmelsen i princip är korrekt men något för restriktiv (3). Mot bakgrund av ovanstående kommer jag slutligen att föreslå ett svar från EU-domstolen på den första tolkningsfrågan (4).

1. Inledande synpunkt: unionsrätten är neutral i förhållande till filtreringsmekanismer

25. Såsom nämndes i inledningen till förevarande förslag till avgörande pågår en livlig debatt – bland jurister och beslutsfattare – om det lämpliga i att ha mekanismer som innebär att domstolar i högsta instans kan filtrera de mål om överklaganden som väcks vid dem. Detta är en aspekt som, i detta första skede, inte är av omedelbar relevans för förevarande mål, eftersom unionsrätten inte kan annat än att vara ”neutral” i det avseendet.

26. Enligt fast rättspraxis är det medlemsstaternas befogenhet att organisera domstolsväsendet i respektive stat – inklusive de nationella domstolarnas inrättande, sammansättning, behörighet och deras funktion. Med hänsyn härtill är medlemsstaterna skyldiga att vid utövandet av denna befogenhet iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten. [13]

[11] Dom av den 15 mars 2017 (C-3/16, EU:C:2017:209) (nedan kallad domen Aquino).

[12] Dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl. (283/81, EU:C:1982:335) (nedan kallad domen Cilfit), och dom av den 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799) (nedan kallad domen Consorzio).

[13] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 38), och dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 63).

27. I enlighet med artikel 4.2 FEU ska unionen dessutom respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras – politiska och konstitutionella – grundstrukturer, vilket innebär att de har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller hur de organiserar sitt domstolsväsende. [14]

28. Enligt principen om processuell autonomi ankommer det vidare på varje medlemsstat, om det inte har företagits någon harmonisering av nationella förfaranden, att i sin rättsordning ange vilka domstolar som är behöriga och fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten. [15] Så är fallet under förutsättningen att dessa nationella regler inte är mindre förmånliga än dem som avser liknande situationer som regleras av nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen). [16]

29. Sist men inte minst vill jag tillägga att EU-domstolen har klargjort att det genom EU:s fördrag inte skapas några andra former av rättsliga förfaranden vid de nationella domstolarna, i syfte att upprätthålla unionsrätten, än dem som redan föreskrivs i den nationella rätten. Det förhåller sig på annat sätt endast om det av den nationella rättsordningens systematik framgår att det inte finns någon form av rättsligt förfarande som ens prejudiciellt ger möjlighet att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten. [17] Därför åligger det i allmänhet på de nationella domstolarna att i den utsträckning det är möjligt tolka de processuella regler som är tillämpliga på talan som har anhängiggjorts vid dem på ett sådant sätt att de reglerna kan säkerställa att unionsrätten iakttas. [18]

30. Mot bakgrund av det ovan anförda instämmer jag med de regeringar som har framhållit det stora handlingsutrymme som medlemsstaterna har i denna fråga. Det ankommer på varje medlemsstat att besluta huruvida en filtreringsmekanism ska inrättas och, om så är fallet, välja den lämpliga utformningen, tillämpningsvillkoren och de särskilda processuella reglerna för denna.

31. Det framgår emellertid tydligt av den rättspraxis som det hänvisas till ovan att faktum kvarstår att medlemsstaterna, vid utövandet av sin befogenhet på detta område, fortfarande är skyldiga att iaktta unionsrätten. I nästa avsnitt i förevarande förslag till avgörande kommer jag att förklara varför jag inte övertygas av argumenten om att filtreringsmekanismer som den här aktuella i sig är förenliga med unionsrätten.

[14] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442, punkt 73).

[15] Se, exempelvis, dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 142 och där angiven rättspraxis).

[16] Se, bland annat, dom av den 15 april 2021, État belge (Omständigheter som hänför sig till tiden efter ett beslut om överföring) (C-194/19, EU:C:2021:270, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

[17] Se, särskilt, dom av den 13 mars 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punkterna 40 och 41 samt där angiven rättspraxis).

[18] Se, för ett liknande resonemang, ibidem, punkt 44.

2. Filtreringsmekanismer: skönsmässig bedömning ”bakvägen”?

32. Såsom jag har förklarat ovan har några av regeringarna sammantaget gjort gällande att filtreringsmekanismer är förenliga med unionsrätten förutsatt att kraven på likvärdighet och effektivitet iakttas. Med hänsyn härtill lägger de särskild tonvikt på kraven på likvärdighet: Så länge som frågor avseende nationell rätt och unionsrättsliga frågor behandlas på ett likvärdigt sätt, bör en filtreringsmekanism i princip anses vara förenlig med artikel 267 tredje stycket FEUF.

33. Utgångspunkten för det resonemanget är i stort sett korrekt: Liksom i andra frågor som rör nationella domstolsförfaranden är den viktigaste utgångspunkten, i princip, principen om processuell autonomi. Det finns dessutom inte något i handlingarna i målet som ger anledning att ifrågasätta den omständigheten, som den slovenska regeringen med kraft har betonat, att principen om *likvärdighet* iakttas i den nationella rättsordningen.[19] Vad jag förstår ska Vrhovno sodišče (Högsta domstolen) behandla frågor avseende nationell rätt och unionsrättsliga frågor likvärdigt när den tillämpar de kriterier för prövningstillstånd som uppställs i nationell rätt.

34. Det står emellertid helt klart att ovanstående är nödvändigt men inte tillräckligt för förevarande bedömning. Enligt min mening gör de regeringarna fel när de nästan inte alls beaktar kravet på *effektivitet*, vilket tvärtom är av avgörande betydelse i detta sammanhang i två avseenden: i) när det gäller bestämmelsens *effet utile* (ändamålsenliga verkan) och ii) när det gäller ett tillräckligt skydd för de rättigheter som tillkommer de enskilda som är inblandade i tvisten. Jag drar den slutsatsen på grundval av en rad omständigheter: Den tolkningen strider mot den skyldighet som fastställs i den bestämmelsen (a), strider mot fast rättspraxis utifrån domen Cilfit (b och c) och bortser, mer allmänt, från karaktären för och syftet med förfarandet för förhandsavgörande (d). Jag kommer att undersöka dessa aspekter i tur och ordning.

a) Ordalydelsen i artikel 267 tredje stycket FEUF

35. I artikel 267 andra stycket FEUF förskrivs att när en fråga angående tolkningen av unionsrätten uppkommer vid en nationell domstol ”*får* den domstolen, om den anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken, begära att domstolen meddelar ett förhandsavgörande”.[20] I tredje stycket i samma bestämmelse föreskrivs i sin tur att ”[n]är en sådan fråga uppkommer i ett ärende vid en [domstol i sista instans], *ska* den nationella domstolen föra frågan vidare till domstolen”.[21]

36. Med hänsyn till den bestämmelsens ordalydelse har EU-domstolen vid upprepade tillfällen slagit fast att en nationell domstol enligt artikel 267 FEUF har en *mycket vittgående möjlighet* att hänskjuta en fråga till EU-domstolen, om den bedömer att det i ett mål som pågår inför den har uppkommit frågor som kräver ett avgörande avseende tolkningen av unionsbestämmelser för att den ska kunna döma i målet. Vad gäller domstolar i sista instans ”*omvandlas* [dock] denna möjlighet, med förbehåll för de undantag som fastställts i EU-domstolens praxis, till en *skyldighet* att begära förhandsavgörande”.[22]

[19] Jag återkommer till denna fråga i punkterna 117–120 nedan.

[20] Min kursivering.

[21] Min kursivering.

[22] Se, senast, dom av den 5 juni 2023, kommissionen/Polen (Domares oavhängighet och privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442, punkterna 155 och 156 samt där angiven rättspraxis). Min kursivering.

37. Det ska i detta sammanhang inte förglömmas att nationella domstolars behörighet att begära förhandsavgörande härleds från fördraget. Det är artikel 267 FEUF som ger alla domstolar i alla medlemsstater rätt – och som ålägger domstolar som dömer i sista instans en skyldighet – att begära förhandsavgörande från EU-domstolen. Denna behörighet (och den därmed sammanhängande skyldigheten) kan inte begränsas av nationell rätt. [23]

38. En regel i nationell rätt kan således inte *hindra* en nationell domstol från att använda sig av denna möjlighet respektive följa denna skyldighet, vilka föreskrivs i artikel 267 FEUF, eftersom dessa inslag utgör en grundläggande del av det system för samarbete som inrättas genom den bestämmelsen. EU-domstolen har dessutom slagit fast att en nationell bestämmelse som medför att nationella domstolar *avråds* från att begära förhandsavgörande från EU-domstolen kan vara oförenlig med unionsrätten, när den äventyrar den behörighet som tillkommer nationella domstolar enligt artikel 267 FEUF och följaktligen kan undergräva det samarbetet. [24]

39. Det förefaller mig som om filtreringsmekanismer som, i större eller mindre utsträckning, innebär att nationella domstolar kan välja ut mål, under vissa omständigheter, kan hindra nationella domstolar från att begära förhandsavgörande eller åtminstone avråda dem från att göra detta, varje gång ett mål faller utanför de filtreringskriterier som uppställs i nationell rätt.

40. Inom ramen för en mekanism som den här aktuella ska den nationella domstolen exempelvis göra en prövning i sak av den unionsrättsliga fråga som en part har tagit upp och därmed av huruvida villkoren i artikel 267 tredje stycket FEUF är uppfyllda, *endast om* den kommer fram till att de frågor som har uppkommit är ”av vikt”. I övriga fall ska den nationella domstolen inte ens pröva huruvida den skyldighet som fastställs i den bestämmelsen kan uppstå – och detta avgörande är i stor utsträckning resultatet av ett *val* som den nationella domstolen själv gör. De allmänna kriterierna för prövningstillstånd, såsom målets betydelse, innebär oundvikligen bedömningar som i viss mån är skönsmässiga.

41. Det kan visserligen vara riktigt, såsom rättsfilosofen Ronald Dworkin skrev, att ”ett utrymme för skönsmässig bedömning är endast ett område som har lämnats öppet genom ett omgivande bälte av begränsningar, precis som hålet i en munk, [och] är därför ett relativt begrepp”. [25] Den omständigheten att nationella domstolar inte har något obegränsat utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom detta i viss mån begränsas av de kriterier som uppställs i den nationella lagstiftningen, påverkar emellertid inte det faktum att inte ens ett sådant *relativt utrymme för skönsmässig bedömning* – att besluta huruvida en fråga som uppkommit är av tillräcklig vikt – är tillåtet enligt fördraget.

42. Såsom har förklarats görs det i artikel 267 FEUF tydlig åtskillnad mellan domstolar i sista instans och andra domstolar. De sistnämnda har ett (stort) utrymme för skönsmässig bedömning, medan de förstnämnda inte har detta. Genom en filtreringsmekanism ger nationell rätt i själva verket tillbaka det utrymme för skönsmässig bedömning till de nationella domstolarna i sista instans som unionsfördragen har velat utesluta.

[23] Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Poiares Maduro i målet Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:294, punkterna 15 och 21).

[24] Se, exempelvis, dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel) (C-824/18, EU:C:2021:153, punkterna 93 och 94 samt där angiven rättspraxis).

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

43. Det har emellertid gjorts gällande i det avseendet att skyldigheten att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 tredje stycket FEUF enbart avser frågor för vilka ”ett beslut … är nödvändigt för att [den hänskjutande domstolen ska kunna] döma i saken”, såsom föreskrivs i artikel 267 andra stycket FEUF. Om den nationella domstolen anser att de frågor som har uppkommit inte är av vikt, behöver den domstolen således inte – enligt det argumentet – något svar från EU-domstolen för att slutligt avgöra målet.

44. Jag håller inte med om detta. EU-domstolen har upprepade gånger slagit fast att ”det krävs en vid tolkning av begreppet ’döma i saken’ i den mening som avses i artikel 267 andra stycket FEUF för att undvika att ett stort antal processuella frågor inte kan prövas och inte kan bli föremål för domstolens tolkning. Detta begrepp ska förstås så, att det omfattar hela det förfarande som leder fram till den hänskjutande domstolens dom, så att EU-domstolen kan tolka alla processuella bestämmelser i unionsrätten som den hänskjutande domstolen måste tillämpa för att meddela sin dom”. [26]

45. Den omständigheten att den fråga som en part har tagit upp kan avse en processuell fråga, inbegripet en som ska prövas prejudiciellt (*in limine litis*) innan den hänskjutande domstolen avgör målet i sak [27] (*in casu* för att avgöra huruvida prövningstillstånd ska beviljas), och att den hänskjutande domstolens avgörande i det avseendet inte har formen av en ”dom” eller ett avgörande i sak [28] påverkar inte ”nödvändigheten” av frågan.

46. Det kan inte heller hävdas att det inte är nödvändigt med ett avgörande från EU-domstolen angående en tolkningsfråga som en part har tagit upp, eftersom den nationella domstolen i sista instans har slagit fast att den frågan, enligt de kriterier som uppställs i nationell rätt, saknar tillräcklig betydelse för att ett överklagande ska vara motiverat. Såsom jag kommer att förklara senare ska begreppet ”nödvändighet” förstås som frågans förmåga att påverka utgången i målet (mycket förenklat – vem som vinner, vem som förlorar och varför). Motsatsen skulle, såsom anges i punkt 41 ovan, vara liktydigt med att ge den nationella domstolen behörighet att besluta vilka frågor som ska och inte ska hänskjutas till EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF, även om dessa frågor skulle kunna vara avgörande för utgången i det aktuella målet.

47. Tolkningen av kriteriet ”nödvändighet” har i själva verket utvecklats i EU-domstolens praxis utifrån domen Cilfit, som jag nu ska gå över till.

b) Rättspraxis utifrån domen Cilfit

48. EU-domstolen har i sin rättspraxis slagit fast att det finns tre undantag från skyldigheten att begära förhandsavgörande i artikel 267 FEUF. Dessa undantag ”kodifierades” för första gången i den välkända domen Cilfit: i) den uppkomna frågan saknar relevans (”nödvändighet”), ii) den ifrågavarande unionsrättsliga bestämmelsen har redan blivit föremål för en tolkning från EU-domstolens sida *(acte éclairé*) eller iii) tolkningen av den är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel (*acte clair*). [29]

[26] Se, exempelvis, dom av den 11 juni 2015, Fahnenbrock m.fl. (C-226/13, C-245/13 och C-247/13, EU:C:2015:383, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

[27] Se, exempelvis, dom av den 16 november 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, punkt 49).

[28] Se, bland annat, dom av den 3 juli 2019, Eurobolt (C-644/17, EU:C:2019:555, punkt 32), och dom av den 4 september 2019, Salvoni (C-347/18, EU:C:2019:661, punkt 46).

[29] Domen Cilfit, punkt 21.

49. Räckvidden av dessa undantag har klargjorts och utvecklats i senare rättspraxis från EU-domstolen.

50. Vad gäller undantaget avseende *nödvändighet* har EU-domstolen vid upprepade tillfällen slagit fast att en begäran om förhandsavgörande inte är till för att möjliggöra rådgivande yttranden i allmänna eller hypotetiska frågor, utan för att tillgodose behov knutna till den faktiska lösningen av en tvist. Det avgörande som den hänskjutande domstolen ska meddela ska således kunna beakta det svar som ges i förhandsavgörandet. [30] En nationell domstol i sista instans är följaktligen inte skyldig att begära förhandsavgörande när den anser att frågan inte relevant, ”det vill säga om svaret på frågan, oavsett vilket, inte under några omständigheter kan inverka på utgången av målet”. [31] Så kan exempelvis vara fallet när tvisten kan lösas enbart på grundval av nationell rätt eller när de unionsrättsliga bestämmelser som har åberopats avser en accessorisk aspekt av tvisten, vilken inte är avgörande för utgången i målet. [32]

51. Vad gäller undantaget avseende *acte éclairé* har EU-domstolen slagit fast att en sådan situation föreligger både när den fråga som uppkommit är praktiskt taget likalydande med en fråga som redan har varit föremål för ett förhandsavgörande i ett liknande fall och när det redan föreligger en rättspraxis hos EU-domstolen varigenom den ifrågavarande rättsfrågan har avgjorts, oavsett karaktären hos de förfaranden som lett fram till denna rättspraxis och även om de tvistiga frågorna inte är helt identiska. [33]

52. Vad slutligen gäller undantaget avseende *acte clair* har EU-domstolen förklarat att innan den nationella domstolen i sista instans drar slutsatsen att den korrekta tolkningen av en unionsrättslig bestämmelse kan vara så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel, ska den säkerställa att ”saken är lika uppenbar för domstolarna i de övriga medlemsstaterna och för EU-domstolen”. [34] Vid tolkningen av unionsbestämmelser ska nationella domstolar beakta ”unionsrättens särdrag, de särskilda svårigheter som dess tolkning medför och risken för skillnader i rättspraxis inom unionen”. [35]

53. EU-domstolen uppmanade framför allt nationella domstolar att bland annat ta hänsyn till att unionsrättens bestämmelser i) är avfattade på flera språk och att de olika språkversionerna är lika giltiga och därför ska tolkas på ett enhetligt sätt, eftersom en specifik version inte kan utgöra den enda grunden för tolkning, och ii) använder en egen, särskild terminologi och rättsliga begrepp som inte nödvändigtvis har samma innehåll som eventuella motsvarande begrepp i medlemsstaternas rättsordningar. EU-domstolen påpekade dessutom att EU:s hermeneutik kräver att tolkaren sätter in den aktuella unionsbestämmelsen i sitt sammanhang och prövar den mot bakgrund av den relevanta unionsrätten, med hänsyn tagen till unionsrättens syften och dess utvecklingsstadium vid den tidpunkt då den bestämmelsen ska tillämpas. [36]

54. EU-domstolen har vidare konstaterat att endast den omständigheten att det finns motstridiga avgöranden som har meddelats av andra nationella domstolar avseende unionsbestämmelserna i fråga medför inte att skyldigheten att begära ett förhandsavgörande aktualiseras. Den

[30] Se, senast, dom av den 23 november 2023, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Familjesammanhållning) (C-614/22, EU:C:2023:903, punkterna 15 och 16 samt där angiven rättspraxis).

[31] Se, exempelvis, dom av den 18 juli 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, punkt 26).

[32] För undantaget avseende ”nödvändighet” i allmänhet, samt ytterligare hänvisningar, se Broberg, M., och Fenger, N., *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, tredje upplagan, Oxford University Press, 2021, s. 208 och 209.

[33] Se domen Cilfit, punkterna 13 och 14.

[34] Se, bland annat, dom av den 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 48).

[35] Se punkt 17 i domen Cilfit.

[36] Se punkterna 18–20 i domen Cilfit.

omständigheten att det finns motstridig rättspraxis på nationell och/eller alleuropeisk nivå kan emellertid tyda på de tolkningssvårigheter som de nationella domstolarna i de olika medlemsstaterna ofta stöter på, vilket då kan kräva att domstolen i sista instans begär ett förhandsavgörande. [37]

55. Mot denna bakgrund kan jag inte se hur filtreringsmekanismer som den här aktuella skulle kunna ”passa in” på ett bra sätt i något av dessa undantag. Jag anser att den nationella domstolen i sista instans, i samtliga dessa fall, först måste pröva den unionsrättsliga fråga som parten har tagit upp för att kunna avgöra huruvida något av undantagen är tillämpligt. I domen Cilfit åläggs nationella domstolar i själva verket att ställa sig själva följande fråga: Är det nödvändigt att behandla den uppkomna frågan för att slutligt avgöra målet? Behöver den frågan inte behandlas eftersom innebörden och räckvidden av den åberopade unionsbestämmelsen är tillräckligt klar eller har klargjorts på ett tillräckligt sätt i EU-domstolens praxis?

56. Enligt mekanismer som den här aktuella kan en nationell domstol i sista instans emellertid aldrig nå det stadium där dessa frågor prövas. Det finns ett mellansteg i det resonemang som den följer: att kontrollera huruvida den uppkomna frågan är ”av vikt” (eller uppfyller de andra filtreringskriterier som uppställs i nationell rätt). Om svaret är nekande behöver domstolen inte kontrollera huruvida något av undantagen i domen Cilfit är uppfyllt, varpå förfarandet avslutas.

57. Vissa av regeringarna anser emellertid att rättspraxis utifrån domen Cilfit inte utgör hinder för en sådan utgång och har hänvisat till domen Aquino i detta syfte. Jag kommer att behandla detta argument nedan.

c) Domen Aquino

58. I domen Aquino slog EU-domstolen fast att en domstol i sista instans i princip får avstå från att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen när ett överklagande genom kassationstalan avvisas på grund av *rättegångshinder* hänförliga till förfarandet vid den domstolen. I ett sådant fall skulle den uppkomna unionsrättsliga frågan nämligen sakna betydelse, eftersom svaret på den frågan inte skulle kunna påverka utgången av tvisten. [38]

59. EU-domstolens dom kan ge sken av att bekräfta ståndpunkten från regeringarnas sida, som förespråkar en relativt vid tolkning av artikel 267 tredje stycket FEUF. Till exempel är de filtreringskriterier som uppställs i den omtvistade nationella lagstiftningen formulerade på så sätt att överklaganden ska ”prövas i sak”.

60. Jag anser emellertid att detta skulle vara en felaktig tolkning av domen Aquino.

61. Den tvist som låg till grund för begäran om förhandsavgörande i målet Aquino avsåg en situation där en klagandes yrkande att ett förhandsavgörande skulle inhämtas från EU-domstolen med stöd av artikel 267 FEUF hade framställts i en inlaga som den nationella domstolen inte kunde beakta på grund av att den hade ingetts för sent. Klaganden upprepade sedan sitt yrkande i

[37] Se, exempelvis, dom av den 9 september 2015, Ferreira da Silva e Brito m.fl. (C-160/14, EU:C:2015:565, punkt 45), och dom av den 9 september 2015, X och van Dijk (C-72/14 och C-197/14, EU:C:2015:564, punkt 55).

[38] Se, särskilt, punkt 56 i domen Aquino.

samband med ett överklagande, men det överklagande prövades aldrig i sak (och det prövades inte ens om en sakprövning var möjlig), eftersom klaganden enligt de tillämpliga processuella reglerna presumerades ha återkallat sin talan. [39]

62. De grunder för avvisning som EU-domstolen prövade i domen Aquino var således av formell karaktär och hindrade i princip den nationella domstolen från att pröva parternas argument i sak. EU-domstolens dom var i linje med fast rättspraxis där det har klargjorts att nationella bestämmelser som fastställer formella villkor för att talan ska kunna väckas – såsom bestämmelser om tidsfrister, ombud, förberedande processuella åtgärder, domstolsavgifter och så vidare – generellt sett är förenliga med unionsrätten, förutsatt att de överensstämmer med ovannämnda krav på likvärdighet och effektivitet. [40]

63. Situationen i målet Aquino skilde sig således från den i förevarande mål som, såsom har förklarats, avser ett skönsmässigt beslut från den nationella domstolens sida huruvida ett mål ska prövas, mot bakgrund av ”vikten” av den rättsfråga som en part har tagit upp i sin ansökan om prövningstillstånd. Enligt min mening finns det följaktligen en kvalitativ skillnad mellan, å ena sidan, formella kriterier för upptagande till sakprövning som, om de inte iakttas, utgör hinder för att ifrågavarande nationella domstol prövar den unionsrättsliga fråga som klaganden har tagit upp över huvud taget och, å andra sidan, materiella kriterier för upptagande till sakprövning (såsom målets betydelse) vilka däremot innebär att den frågan ska prövas i viss mån, för att det ska kunna avgöras huruvida den domstolen vill pröva den.

64. I det förstnämnda fallet beror den omständigheten att den nationella domstolen inte kommer att pröva den uppkomna unionsrättsliga frågan i regel på att klaganden har uppvisat bristande omsorg, eftersom denne inte har iakttagit de tillämpliga processuella reglerna. I det sistnämnda fallet har klaganden däremot så att säga gjort allt som vederbörande har kunnat för att få den uppkomna frågan prövad av den nationella domstolen, varvid den frågan kan hänskjutas till EU-domstolen för förhandsavgörande om villkoren i artikel 267 tredje stycket FEUF är uppfyllda. Det är den nationella domstolen som själv åtar sig ansvaret att besluta – på grundval av de kriterier som uppställs i nationell rätt (filtreringsmekanismer) och inte de som grundar sig på unionsrätten (rättspraxis utifrån domen Cilfit) – huruvida en begäran om förhandsavgörande ska framställas.

65. Jag vill i förbigående tillägga att jag också har svårt att instämma i argumentet att en nationell domstol kan undgå all prövning *i sak* av den unionsrättsliga fråga som klaganden har tagit upp, när den har att bedöma huruvida ett mål uppfyller kriterierna för att prövningstillstånd ska beviljas.

66. Jag är medveten om att den nationella domstolen, i ett sådant inledande skede av förfarandet, endast är ämnad att identifiera den *rättsfråga* som målet ger upphov till och inte att finna *svaret* på den. Jag anser emellertid att det ofta är svårt att fastställa frågans betydelse utan att, åtminstone prejudiciellt, beakta det svar som domstolen i lägre instans har gett på den frågan.

67. Kan Vrhovno sodišče (Högsta domstolen) till exempel, inom ramen för den aktuella filtreringsmekanismen, avgöra huruvida en unionsrättslig fråga som en klagande ha tagit upp är i) ”av vikt för att säkerställa rättssäkerhet, en enhetlig tillämpning av lagen eller utveckling av lagen genom rättspraxis” eller är en där ii) ”beslutet från domstolen i lägre instans avvek från högsta

[39] Se, särskilt, punkterna 20, 23, 24, 27 och 54 i domen Aquino.

[40] Se, bland annat, dom av den 18 mars 2010, Alassini m.fl. (C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punkterna 61–66), dom av den 30 juni 2016, Toma och Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, punkt 44), och dom av den 9 september 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Avvisning av en efterföljande ansökan – Överklagandefrist) (C-651/19, EU:C:2020:681, punkt 53).

domstolens rättspraxis", och huruvida iii) "det inte finns någon rättspraxis från domstolen i högsta instans" eller iv) "rättspraxis från domstolen i högsta instans inte är enhetlig", såvida inte någon bedömning görs av huruvida den frågan är välgrundad? Jag måste säga att jag tvivlar på detta.

68. Det ovan anförda visar att den princip som följer av domen Aquino inte kan tillämpas under de här aktuella omständigheterna. Den domen handlade inte om effektiviteten hos artikel 267 tredje stycket FEUF, till skillnad från vad som är fallet i förevarande mål.

69. Den skillnaden framgår även av ordalydelsen i domen Aquino. EU-domstolen påpekade att "hänskjutandet till EU-domstolen av en tolkningsfråga [var] irrelevant, då ett svar på frågan *inte kunde inverka* på utgången i målet". [41] Så är uppenbarligen inte fallet med en tvist som avgörs på grundval av en viss tolkning av unionsrätten och beträffande vilken ett överklagande faktiskt är möjligt, men som helt enkelt inte anses ge upphov till frågor som är tillräckligt viktiga för att kunna omprövas. I ett sådant fall skulle EU-domstolens svar på den fråga som klaganden har tagit upp, till skillnad från i målet Aquino, kunna vara potentiellt avgörande för utgången av tvisten.

70. I domen Aquino var EU-domstolen även noga med att klargöra att dess avgörande hade en begränsad räckvidd och angav att "de nationella förfarandereglerna [såsom regler om grunder för att inte ta upp överklaganden till prövning] inte får innebära vare sig att den nationella domstolens behörighet enligt artikel 267 FEUF inskränks, eller att domstolen undantas från de *skyldigheter* den har enligt samma bestämmelse". [42]

71. Det ska inte förbises att domen Aquino meddelades utan ett förslag till avgörande från generaladvokaten, varför EU-domstolen, i enlighet med artikel 20 femte stycket i domstolens stadga, ansåg att "ärendet inte omfatta[de] någon ny rättsfråga". Om domen Aquino skulle tolkas på det sätt som vissa av regeringarna har föreslagit, skulle målet enligt min mening ha krävt ett förslag till avgörande, eftersom det innebar en betydande utvidgning av ett av undantagen i domen Cilfit.

72. Det finns även två andra omständigheter som tycks bekräfta min tolkning av rättspraxis. I sitt förslag till avgörande i målet Wiener SI föreslog generaladvokat Francis G. Jacobs att EU-domstolen skulle begränsa tillämpningsområdet för domen Cilfit [43] och ålägga nationella domstolar i sista instans att begära ett förhandsavgörande endast när "allmänna tolkningsfrågor" eller frågor av "allmän betydelse" uppkommer. [44] Ett sådant kriterium – som i viss mån liknar det avseende målets betydelse enligt den aktuella filtreringsmekanismen – godtogs emellertid inte av EU-domstolen.

73. Mer nyligen, i domen Consorzio, bekräftade och hänvisade EU-domstolen domen Aquino, i fråga om en nationell processuell bestämmelse enligt vilken saken i målet bestämdes av de grunder som åberopats i samband med att talan väcktes. [45] Även i detta fall avsåg den nationella processuella bestämmelsen en formell grund för att ta upp talan till sakprövning och var inte något som gav den nationella domstolen ett visst handlingsutrymme vid urvalet av mål.

[41] Punkt 46 i domen. Min kursivering.

[42] Punkt 47 i domen. Min kursivering.

[43] Se, särskilt, punkterna 58, 59 och 64 i förslaget till avgörande (C-338/95, EU:C:1997:352).

[44] För dessa uttryck, se ibidem, punkterna 38, 55 och 64 respektive punkterna 20, 58 och 62.

[45] Se punkterna 60–65 i domen Consorzio.

74. Mot bakgrund av det ovan anförda övertygas jag inte av regeringarnas argument som grundar sig på domen Aquino. Efter att ha behandlat denna fråga kommer jag nu att förklara varför jag anser att deras tolkning av artikel 267 tredje stycket FEUF också skulle rimma illa med EU-domstolens fasta praxis avseende karaktären för och syftet med förfarandet för förhandsavgörande.

d) Karaktären för och syftet med förfarandet för förhandsavgörande

75. Såsom EU-domstolen har slagit fast utgörs kärnan i EU:s domstolssystem, såsom det har utformats av fördragens upphovsmän, av förfarandet för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF. Genom att det inrättas en mekanism för dialog mellan en domstol och en annan, närmare bestämt mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, syftar det förfarandet till att säkerställa en enhetlig tolkning av unionsrätten och därigenom göra det möjligt att säkerställa unionsrättens koherens, fulla verkan och autonomi och, till sist, den specifika karaktären hos den rättsordning som inrättats genom fördragen.[46] Såsom EU-domstolen har angett syftar det förfarandet till att säkerställa att unionsrätten *under alla förhållanden* får samma verkan i samtliga medlemsstater och att skillnader i tolkningen av den unionsrätt som de nationella domstolarna har att tillämpa därigenom undviks.[47]

76. Det system som har inrättats är följaktligen ett system för direkt samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, varigenom de nationella domstolarna aktivt tar del i att unionsrätten ges en korrekt tillämpning och enhetlig tolkning *samt* i att enskildas rättigheter enligt denna rättsordning skyddas.[48] Med avseende på denna andra aspekt vill jag betona att förfarandet för förhandsavgörande är en väsentlig del av det rättsmedelssystem som har inrättats av fördragens upphovsmän för att säkerställa, såsom föreskrivs i artikel 19.1 FEU och artikel 47 i stadgan, att var och en vars rättigheter enligt unionsrätten har kränkts genom en åtgärd (eller underlåtenhet att vidta åtgärder) från antingen EU-institutionernas eller de nationella myndigheternas sida ska kunna erhålla ett effektivt domstolsskydd.[49]

77. Jag är emellertid naturligtvis medveten om att förfarandet för förhandsavgörande är en form av dialog mellan domstolar och inte kan anses utgöra ”en form av talan för parterna i ett mål som pågår vid en nationell domstol”.[50] Parterna i det nationella målet har nämligen inte någon subjektiv rätt att begära att en nationell domstol ska begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Endast den omständigheten att en part har hävdat att målet väcker en fråga rörande tolkningen av unionsrätten innebär således inte att den berörda domstolen är skyldig att anse att en sådan fråga har ”uppkommit” i den mening som avses i artikel 267 FEUF.[51]

78. Jag anser emellertid att det följer av artikel 267 tredje stycket FEUF, jämförd med artikel 19.1 FEU och artikel 47 i stadgan, att det i varje enskilt fall på förhand ska *kunna identifieras* ”en domstol i en medlemsstat, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell

[46] Se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) av den 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punkt 176 och där angiven rättspraxis).

[47] Se, exempelvis, dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

[48] Se domen Consorzio, punkt 29 och där angiven rättspraxis.

[49] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 december 1992, Oleificio Borelli/kommissionen (C-97/91, EU:C:1992:491, punkterna 13 och 14), och dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 93).

[50] Se dom av den 10 januari 2006, IATA och ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

[51] Se, senast, förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Airbnb Ireland och Airbnb Payments UK (C-83/21, EU:C:2022:545, punkt 86 och där angiven rättspraxis).

lagstiftning”. Detta beror på att alla parter i en tvist, när de relevanta villkoren är uppfyllda, ska kunna få till stånd en prövning av de frågor om tolkningen av unionsrätten som de på vederbörligt sätt har ställt i det nationella förfarandet och som kan vara avgörande för utgången i målet av den som är behörig att tolka unionsrätten, nämligen Europeiska unionens domstol. Av denna anledning måste det alltid finnas en domstol, inom det nationella domstolsväsendet, som agerar i egenskap av sista instans och som därmed har ansvaret att, i en viss tvist, kontrollera huruvida de villkor som föreskrivs i artikel 267 tredje stycket FEUF är uppfyllda.

79. Det ska därvidlag påpekas att omständigheter som värdet av tvisteföremålet, den påstådda lagöverträdelsens ringa omfattning eller vikten av de rättsfrågor som har uppkommit i målet saknar relevans med avseende på artikel 267 tredje stycket FEUF. Den enda omständighet som är av betydelse är huruvida undantagen i domen Cilfit är tillämpliga med avseende på den uppkomna unionsrättsliga frågan.

80. I detta sammanhang vill jag än en gång understryka att när nationella domstolar framställer en begäran om förhandsavgörande agerar de inte bara i egenskap av nationella domstolar, utan även som ”domstolar inom ramen för unionsrätten”, på grundval av de befogenheter som följer av (och, i förekommande fall, enligt den skyldighet som fastställs i) artikel 267 FEUF. Det förfarande som dessa domstolar inleder har, såsom har förklarats, två syften: i) ett *syfte på makronivå*, som är av en framträdande allmän karaktär, för att säkerställa unionsrättens enhetlighet, konsekvens och autonomi, och ett oupplösligt förbundet ii) *syfte på mikronivå*, av framför allt privat karaktär, för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskilda på unionsrättens område. [52]

81. Mot denna bakgrund står det, enligt min mening, tämligen klart att filtreringsmekanismer som ger nationella domstolar i sista instans handlingsutrymme i fråga om de mål och/eller rättsfrågor som ska prövas i ett mål om överklagande ”under alla förhållanden” kan motverka uppnåendet av båda dessa syften. [53] Avgöranden som har meddelats av domstolar i lägre instans fastställs av högre domstolar utan att någon kontroll görs av huruvida deras tolkning av unionsbestämmelserna i fråga var korrekt, trots att en klagande på vederbörligt sätt kan ha åberopat och styrkt att alternativa tolkningar av dessa bestämmelser är sannolika.

82. Härav följer att en felaktig tolkning av unionsrätten kan konsolideras i nationell rättspraxis, vilket ger upphov till skiljaktiga rättsliga avgöranden inom Europeiska unionen. En part i målet fråntas dessutom möjligheten att få EU-domstolen att ta del av dennes argument avseende den korrekta tolkningen av de relevanta bestämmelser i unionsrätten som vederbörande grundar sina argument på.

83. Mina slutsatser i det hänseendet påverkas inte av argumentet, som vissa parter framförde vid förhandlingen, att de problemen skulle kunna undvikas genom att anse att den lägre instansen, när prövningstillstånd inte beviljas, ska betraktas som domstol i sista instans, i den mening som avses i artikel 267 FEUF. Dessa parter har åberopat EU-domstolens praxis, enligt vilken en domstol i lägre instans kan anses agera i denna egenskap när dess avgörande i en viss tvist är slutligt eftersom det inte finns något rättsmedel mot detta. [54]

[52] Se mitt förslag till avgörande i målet Profi Credit Polska (Återupptagande av ett genom lagakraftvunnet domstolsavgörande avgjort mål) (C-582/21, EU:C:2023:674, punkt 83), där det hänvisas till förslaget till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:291, punkt 55) (nedan kallat förslaget till avgörande i målet Consorzio).

[53] Se punkt 75 ovan i förevarande förslag till avgörande.

[54] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66, s. 592), dom av den 15 september 2005, Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:552, punkt 30), och domen Aquino, punkt 34.

84. Denna rättspraxis är emellertid inte tillämplig i situationer som den här aktuella. Såsom EU-domstolen slog fast i domen Lyckeskog kan en lägre domstol inte anses agera som ”domstol i sista instans” när det avgörandet kan överklagas men prövningstillstånd krävs för att den högre domstolsinstansen ska ta upp ett sådant överklagande till prövning.[55] Detta är ett förnuftigt synsätt, för hur skulle domstolen i lägre instans när allt kommer omkring kunna veta, när den prövar ett mål i sak, huruvida domstolen i högre instans skulle bifalla ett framtida överklagande eller inte?

e) Slutsats i denna del

85. Mot bakgrund av det ovan anförda instämmer jag med den lettiska, den nederländska, den slovenska och den finska regeringen i att medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning att införa och utforma filtreringsmekanismer som innebär att deras domstolar i sista instans får välja ut de mål som de vill pröva och avgöra i samband med mål om överklagande. Jag delar även de regeringarnas uppfattning att enligt principen om processuell autonomi beror sådana mekanismers förenlighet med unionsrätten främst på huruvida principerna om likvärdighet och effektivitet iakttas. Till sist är det rimligt att hävda att likvärdighetsprincipen är av avgörande betydelse i det sammanhanget: Vid beslut om huruvida prövningstillstånd ska beviljas, ska nationella domstolar behandla frågor som rör nationell rätt och unionsrättsliga frågor på samma sätt.

86. Av ovan angivna skäl tvivlar jag emellertid på att effektivitetsprincipen alltid iakttas i fall där filtreringsmekanismer ger nationella domstolar i sista instans ett visst utrymme för skönsmässig bedömning att välja ut mål. Sådana mekanismer kan innebära att de domstolarna underlåter att kontrollera huruvida villkoren i artikel 267 tredje stycket FEUF är uppfyllda. Dessa mekanismer får således, de facto, till följd att den skyldighet att begära förhandsavgörande som fastställs i den bestämmelsen ersätts med blott ett utrymme för skönsmässig bedömning.[56]

87. Med hänsyn härtill, innebär detta att filtreringsmekanismer som den här aktuella med nödvändighet strider mot unionsrätten?

3. Filtreringsmekanismer: tolkning och tillämpning av det nationella regelverket i enlighet med domen Cilfit och domen Consorzio

88. Jag kommer nu att förklara varför jag inte anser att så är fallet i allmänhet. Jag anser nämligen att om relevanta nationella bestämmelser tolkas och tillämpas i enlighet med de principer som fastställs i EU-domstolens praxis kommer detta i merparten fall att säkerställa att de mekanismerna är förenliga med unionsrätten. På så sätt skulle domstolarna i själva verket tillämpa de filtreringskriterier som fastställs i nationell rätt och samtidigt beakta unionsrättens specifika särdrag.

89. Detta framgår, enligt min mening, särskilt av EU-domstolens nyligen avkunnade dom Consorzio. Med hänsyn till betydelsen av det avgörandet, anser jag att det är lämpligt att erinra om dess huvudsakliga grundsatser (a), innan jag förklarar varför avgörandet förefaller vara särskilt relevant i förevarande mål (b).

[55] Dom av den 4 juni 2002 (C-99/00, EU:C:2002:329, punkterna 16–19).

[56] Se, i tillämpliga delar, förslag till avgörande av generaladvokaten Tizzano i målet Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, punkt 63), och förslag till avgörande av generaladvokaten Poiares Maduro i målet Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:294, punkt 20).

a) Domen Consorzio

90. Förfarandet för det rättsliga utarbetandet av undantagen från den skyldighet att begära förhandsavgörande som fastställs i artikel 267 FEUF kulminerade i EU-domstolens (stora avdelningen) nyligen meddelade dom Consorzio. Den domen är särskilt anmärkningsvärd, av flera skäl.

91. Till att börja med beslutade EU-domstolen att på det hela taget fastställa rättspraxis utifrån domen Cilfit, efter en grundlig diskussion och trots att ett antal generaladvokater hade föreslagit att EU-domstolen helt eller delvis skulle ändra sitt synsätt. [57]

92. EU-domstolen konstaterade dessutom – förmodligen med inspiration hämtad från rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) [58] – att det följer av det system som inrättats genom artikel 267 FEUF, jämförd med artikel 47 i stadgan, att när en domstol i sista instans anser att den, på grund av något av undantagen i domen Cilfit, är befriad från skyldigheten att begära förhandsavgörande, ”måste det framgå av skälen till detta beslut att den anförda unionsrättsliga bestämmelsen saknar relevans för utgången i målet, eller att tolkningen av den aktuella unionsrättsliga bestämmelsen följer av EU-domstolens praxis eller – i avsaknad av sådan praxis – att tolkningen av unionsrätten var så uppenbar att den inte kan ge upphov till rimligt tvivel”. [59]

93. Avslutningsvis tog EU-domstolen tillfället i akt att utveckla vissa aspekter av undantaget avseende *acte clair*. Dessa klargöranden överensstämmer visserligen i stort sett med de centrala principer som ligger till grund för EU-domstolens tidigare avgöranden, men är likväl inte på något sätt av mindre betydelse. Jag vill fästa uppmärksamheten på *fem* aspekter av domen i fråga.

94. För det första har EU-domstolen i viss mån begränsat räckvidden för kravet på att domstolar i sista instans ska säkerställa att svaret på den unionsrättsliga frågan som de anser är uppenbart är lika uppenbart för andra domstolar i Europeiska unionen. I punkt 40 i domen Consorzio hänvisas det till ”domstolarna *i sista instans* i de övriga medlemsstaterna och för EU-domstolen”. [60]

95. För det andra klargjorde EU-domstolen även omfattningen av den skyldighet som åvilar nationella domstolar, så att hänsyn även ska tas till den omständigheten att unionsbestämmelser är avfattade på flera språk och att alla språkversioner äger giltighet. Såsom EU-domstolen förklarade kan en domstol som dömer i sista instans inte förväntas att pröva ”varje språkversion av den aktuella unionsbestämmelsen”. Den ska emellertid ”beakta skillnader mellan de olika språkversionerna av denna bestämmelse *som den har kännedom om*, bland annat när dessa skillnader har *påtalats av parterna* och är styrkta”. [61]

96. För det tredje försökte EU-domstolen även klargöra vilken grad av osäkerhet som krävs för att skyldigheten att begära förhandsavgörande ska uppstå. EU-domstolen konstaterade att ”[b]lotta möjligheten att en unionsrättslig bestämmelse *kan* tolkas på ett eller flera andra sätt, såtillvida att

[57] Se, särskilt, förslag till avgörande av generaladvokaten Jacobs i målet Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352), förslag till avgörande av generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer i målet Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415), förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i de förenade målen X och van Dijk (C-72/14 och C-197/14, EU:C:2015:319), och – sist men inte minst – förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet Consorzio.

[58] Se punkterna 122–133 nedan i förevarande förslag till avgörande.

[59] Punkt 51 i domen Consorzio.

[60] Min kursivering.

[61] Punkt 44 i domen Consorzio. Min kursivering.

ingen av dessa andra tolkningar framstår som *tillräckligt sannolik* för den berörda nationella domstolen, … räcker dock inte för att det ska anses föreligga rimligt tvivel beträffande den korrekta tolkningen av denna bestämmelse”.[62]

97. För det fjärde belyste EU-domstolen i viss mån den betydelse som ska tillmätas den omständigheten att det föreligger olika uppfattningar i rättspraxis om den aktuella tolkningsfrågan. EU-domstolen konstaterade därvidlag följande: ”När en nationell domstol som dömer i sista instans får kännedom om att det föreligger olika uppfattningar i rättspraxis – antingen mellan domstolarna i en och samma medlemsstat eller mellan domstolarna i flera medlemsstater – om tolkningen av en unionsrättslig bestämmelse som är tillämplig i det nationella målet, *måste den likväl vara synnerligen uppmärksam* vid sin bedömning av huruvida det eventuellt inte föreligger rimligt tvivel om den korrekta tolkningen av den aktuella bestämmelsen …”[63]

98. För det femte hänvisade EU-domstolen i domen Consorzio, även om den i vissa tidigare avgöranden hade ålagt nationella domstolar att fastställa att ”den korrekta *tillämpningen* av unionsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel”,[64] till behovet av att fastställa att ”den korrekta *tolkningen* av unionsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för rimligt tvivel”.[65] Det är troligt att generaladvokat Bobeks överväganden har påverkat i det avseendet,[66] för begreppet ”tillämpning” används sällan i domtexten,[67] där en uttrycklig åtskillnad även görs mellan tillämpning och tolkning av lagen.[68]

99. Jag kommer nu att förklara varför vissa aspekter av den domen är av särskild betydelse för den rättsfråga som behandlas.

b) Parternas roll, huruvida kriteriet är nödvändigt och begreppet acte clair

100. Det förefaller mig som om rättspraxis avseende undantagen från den skyldighet som fastställs i artikel 267 tredje stycket FEUF i stort sett kan ”omfatta” filtreringsmekanismer som den här aktuella, särskilt med beaktande av de förtydliganden som EU-domstolen gjorde i domen Consorzio.

101. För det första anser jag inte, till skillnad från vissa kommentatorer,[69] att den omformulering som EU-domstolen gjorde av ett antal avsnitt i befintlig rättspraxis i domen Consorzio – där fokus flyttades från *tillämpningen* till *tolkningen* av unionsrätten – är resultatet av en stilistisk övning. Enligt min mening visar den i stället på en gradvis omdefinition av ändamålet och syftet med förfarandet för förhandsavgörande och följaktligen av omfattningen av den skyldighet som fastställs i artikel 267 tredje stycket FEUF.

62 Punkt 48 i domen Consorzio. Min kursivering. För denna fråga, se även förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet Consorzio, punkterna 150–157.

63 Punkt 49 i domen Consorzio. Min kursivering.

64 Se, exempelvis, dom av den 9 september 2015, Ferreira da Silva e Brito m.fl. (C-160/14, EU:C:2015:565, punkterna 38 och 40), och dom av den 9 september 2015, X och van Dijk (C-72/14 och C-197/14, EU:C:2015:564, punkt 55). Min kursivering.

65 Punkt 33 i domen Consorzio. Min kursivering.

66 Se hans förslag till avgörande i målet Consorzio, punkterna 139–159.

67 Se de hänvisningar som görs i förbigående i punkterna 28 och 29 i domen.

68 Se punkt 30 i domen. Jag kommer att återkomma till detta nedan.

69 Se, exempelvis, Cecchetti, L. och 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, s. 29–61.

102. Jag är väl medveten om att det inte alltid är lätt att skilja mellan tolkning och tillämpning och att dessa båda verksamheter ofta är sammanflätade.[70] Jag är dock övertygad om att det finns en begreppsmässig skillnad mellan dessa två. Jag vågar inte ge någon vetenskapligt exakt definition av de begreppen, men i förevarande mål är det tillräckligt att påpeka att ”tolkning” är en form av intellektuell verksamhet,[71] som i huvudsak består i att, på en viss abstraktionsnivå, fastställa en lagbestämmelses innebörd och räckvidd.[72] Med begreppet tillämpning avses däremot verksamhet som består i att göra en lagbestämmelse, vars innebörd och räckvidd har fastställts, tillämplig i en viss tvist genom att fastställa de särskilda konsekvenserna av en viss uppsättning faktiska omständigheter.[73]

103. Det ska inte förbises att EU-domstolen själv har gjort åtskillnad mellan de två begreppen i just detta sammanhang. Enligt fast rättspraxis har de nationella domstolarna och EU-domstolen *olika* men kompletterande roller inom det system som har inrättats genom artikel 267 FEUF: De förstnämnda ska *tillämpa* unionsrätten på tvisten, medan den sistnämnda ska *tolka* unionsrätten för att bistå de förstnämnda. Båda rollerna är – såsom EU-domstolen har betonat – nödvändiga för att bibehålla karaktären av den rättsordning som inrättats genom fördragen.[74]

104. Ordalydelsen i artikel 267 FEUF är trots allt mycket tydlig i den meningen att syftet med förfarandet för förhandsavgörande (bortsett från giltighetsfrågor) är att meddela avgöranden om ”tolkningen av fördragen”. Att utvidga tillämpningsområdet för förfarandet utöver detta är dessutom inte nödvändigt för att det förfarandet ska uppnå sitt dubbla syfte. Unionsrättens enhetlighet, konsekvens och autonomi undergrävs inte av fall av eventuell felaktig tillämpning av unionsbestämmelserna. Dessutom skulle det vara att gå alltför långt att anse att EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF ska genomföra någon form av mikroövervakning av tusentals nationella domstolars dagliga tillämpning av unionsrätten, för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskilda.

105. Den omständigheten att EU-domstolen i vissa fall är beredd att utöva sin roll enligt artikel 267 FEUF på ett utökat sätt, för att bistå de hänskjutande domstolarna så gott den kan, och därmed godtar att ge ett svar som är skräddarsytt utifrån omständigheterna i målet, kan inte ses som en indikation på förfarandets verkliga syfte och ändamål.[75] EU-domstolen kan men måste inte lämna svar angående utgången i specifika mål. Följaktligen kan men måste inte nationella domstolar i sista instans begära förhandsavgörande i sådana mål.[76]

106. För det andra står det klart att domen Consorzio har stärkt parternas roll i förfarandet för förhandsavgörande.[77] Det ankommer i första hand på dem att ta upp en unionsrättslig fråga och att förse den behöriga nationella domstolen med tillräckliga uppgifter om (och, i förekommande fall, bevisning för) att det föreligger rimligt tvivel angående tolkningen av de unionsbestämmelser

[70] Se, exempelvis, förslag till avgörande av generaladvokaten Stix-Hackl i målet Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:215, punkterna 86–88).

[71] Kelsen, H., *Pure Theory of Law*, andra upplagan, 1967, s. 348.

[72] Se förslag till avgörande av generaladvokaten Capotorti i målet Cilfit m.fl. (283/81, EU:C:1982:267, s. 3436), och förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet Consorzio, punkt 145.

[73] Se, för ett liknande resonemang, Fasta mellanfolkliga domstolen, *Case concerning the Factory at Chorzów (Claim for indemnity – Jurisdiction)* (domare Ehrlichs skiljaktiga mening), *PCIJ Rep Series A* nr 9 (1927), 39.

[74] Se, för ett liknande resonemang, domen Consorzio, punkterna 30 och 31 samt där angiven rättspraxis.

[75] Se, exempelvis, dom av den 9 mars 2021, Radiotelevizija Slovenija (Jour på en avlägsen plats) (C-344/19, EU:C:2021:182, punkt 23).

[76] Om EU-domstolen skulle anse att den saknar behörighet att besvara den hänskjutande domstolens frågor eftersom de är alltför fallspecifika, kan den naturligtvis antingen omformulera dem för att extrapolera vissa rättsfrågor eller fastställa att de helt eller delvis inte kan tas upp till sakprövning.

[77] Se, för ett liknande resonemang, Millet, F-X., ”Cilfit still fits”, volym 18, utgåva 3, *European Constitutional Law Review*, 2022, s. 533–555.

beträffande vilka den nationella domstolen har ombetts begära ett förhandsavgörande.[78] Klaganden är därvidlag inte bara skyldig att visa att den relevanta unionsbestämmelsen förmodligen kan tolkas på mer än ett sätt av en – om jag får uttrycka mig så – domstol som är skäligen informerad och som iakttar normal omsorg. Ribban har satts högre i domen Consorzio: Det måste finnas mer än en tolkning som framstår som ”tillräckligt sannolik” för en särskilt erfaren domarkår (eftersom regeln i det avseendet är ”domstolarna i sista instans i medlemsstaterna och EU-domstolen”).

107. Parter i ett mål kan inte förvänta sig att nationella domstolar i sista instans ex officio regelmässigt tar upp unionsrättsliga frågor som parterna inte har tagit upp. De kan inte heller förvänta sig att de domstolarna bifaller yrkanden om att ett förhandsavgörande ska inhämtas från EU-domstolen som är vaga, förvirrande eller ogrundade. Principen *vigilantibus non dormientibus jura succurrunt* (rätten står bi den som vakar, inte den som sover) är med all säkerhet tillämplig i detta sammanhang. Dessutom kan det inte krävas att nationella domstolar godtar argument och yrkanden om hänskjutande som inte är av genuin art och som utgör ett förfarandemissbruk eller har ett rent förhalande syfte.[79]

108. Det område där det eventuellt kan uppstå friktioner mellan nationella filtreringsmekanismer såsom som den här aktuella och artikel 267 FEUF är därför begränsat till sådana överklaganden där en part på vederbörligt sätt har tagit upp en genuin fråga angående tolkningen av unionsrätten, till stöd för sina argument om att det finns mer än en sannolik tolkning av de relevanta unionsbestämmelserna, och uttryckligen har ombett den nationella domstolen att begära ett förhandsavgörande.

4. Förslag till avgörande avseende den första frågan

109. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att det i artikel 267 tredje stycket FEUF fastställs en tydlig och ovillkorlig skyldighet för nationella domstolar i sista instans, enbart med förbehåll för de undantag som anges i rättspraxis utifrån domen Cilfit.

110. När en klagande på vederbörligt sätt har tagit upp en fråga av genuin unionsrättslig art till stöd för sina argument att det föreligger mer än en sannolik tolkning av de relevanta unionsbestämmelserna och uttryckligen har ombett den nationella domstolen i sista instans att begära ett förhandsavgörande har den domstolen följaktligen inget utrymme för skönsmässig bedömning att kontrollera *huruvida* villkoren för att den ska vara skyldig att begära förhandsavgörande är uppfyllda. En nationell mekanism genom vilken det införs ett visst utrymme för skönsmässig bedömning i det avseendet strider, enligt mening, mot unionsrätten.

111. Jag vill emellertid påpeka att det ovan sagda inte innebär att den nationella domstolen är skyldig att bevilja prövningstillstånd och pröva målet i sak varje gång den skyldigheten uppstår. Såsom EU-domstolen konstaterade i domen Lyckeskog är den nationella domstol i sista instans som tillämpar en sådan filtreringsmekanism som den här aktuella, om det uppkommer en fråga om tolkningen av unionsrätten, ”skyldig att – antingen när den prövar frågan huruvida prövningstillstånd skall meddelas eller vid ett senare tillfälle – begära förhandsavgörande av [EU]-domstolen”.[80]

[78] Se, särskilt, punkterna 44, 49 och 51 i domen Consorzio.

[79] Se punkterna 24 och 64 i domen Consorzio. Mer allmänt om förbudet mot rättsmissbruk i unionsrätten, se, senast, dom av den 21 december 2023, BMW Bank m.fl. (C-38/21, C-47/21 och C-232/21, EU:C:2023:1014, punkterna 281–283).

[80] Dom av den 4 juni 2002 (C-99/00, EU:C:2002:329, punkt 18). Se, även, förslag till avgörande av generaladvokaten Tizzano i målet Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, punkt 46).

112. Enligt fast rättspraxis ankommer det i princip på den hänskjutande domstolen att avgöra i *vilket skede* av förfarandet som en tolkningsfråga ska hänskjutas till EU-domstolen. [81] Domstolen har uttalat att ”[ä]ven om det kan ligga i intresset av god rättskipning att en tolkningsfråga ställs först efter ett kontradiktoriskt förfarande, ingår inte förekomsten av ett kontradiktoriskt förfarande bland de villkor som ska vara uppfyllda för att det förfarande som föreskrivs i artikel 267 FEUF ska kunna tillämpas”. [82]

113. Enligt fast rättspraxis har dock nationella domstolar i sista instans handlingsutrymme *när* de gör denna prövning. Cilfit-kriterierna ska på intet sätt tillämpas automatiskt på en viss tvist. Det är fråga om att bedöma ett antal omständigheter som – både när de beaktas var och en för sig och i ännu högre grad när de slutligen beaktas tillsammans – med nödvändighet ger de nationella domstolarna ett visst handlingsutrymme.

114. Det har tidigare funnits skilda uppfattningar om huruvida detta handlingsutrymme var tillräckligt stort för att nationella domstolar i sista instans skulle kunna utöva sina dömande uppgifter på ett rimligt och effektivt sätt. [83] I det hänseendet nöjer jag mig med att säga att det handlingsutrymmet bestämt har utvidgats sedan domen Consorzio och, vad gäller den fråga som är central i förevarande mål, i avseenden som är av en viss betydelse.

115. Detta för mig till följande slutsats.

116. Jag anser att filtreringsmekanismer som den här aktuella strider mot artikel 267 tredje stycket FEUF, när de tillämpas automatiskt på mål som ger upphov till frågor av genuin unionsrättslig art. Enbart den omständigheten att ett mål inte omfattas av de filtreringskriterier som uppställs i nationell rätt kan inte innebära att nationella domstolar i sista instans får underlåta att pröva – såsom den hänskjutande domstolen formulerade det – ”huruvida den mot bakgrund av en parts yrkande att ett förhandsavgörande ska inhämtas … är skyldig att hänskjuta en tolkningsfråga för förhandsavgörande”.

117. Jag anser däremot även att nationella domstolar bör ha möjlighet att tolka och tillämpa ifrågavarande nationella processuella regler på ett sådant sätt att de kan säkerställa efterlevnad av artikel 267 tredje stycket FEUF, såsom EU-domstolen tolkade denna i domen Cilfit och i domen Consorzio.

118. Så är säkerligen fallet med nationella system – såsom det här aktuella – där de filtreringskriterier som uppställs i nationell rätt till stor del tycks återspegla de situationer som avses i undantagen i domen Cilfit. De tre specifika scenarier som räknas upp i artikel 367a i civilprocesslagen – rättsfrågor angående vilka i) ”det avgörande som har meddelats av domstolen i andra instans avviker från Högsta domstolens rättspraxis”, ”rättspraxis saknas från Högsta domstolen, i synnerhet om rättspraxis från högre instanser inte är enhetlig” och iii) ”Högsta domstolens rättspraxis inte är enhetlig” – omfattar i huvudsak undantagen avseende *acte clair* och *acte éclairé*.

[81] Se, senast, dom av den 4 maj 2023, Bundesrepublik Deutschland (Digital domstolsbrevlåda) (C-60/22, EU:C:2023:373, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

[82] Dom av den 1 februari 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, punkt 32).

[83] Se, exempelvis, förslag till avgörande av generaladvokaten Jacobs i målet Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, punkt 58) och förslag till avgörande av generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer i målet Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, punkt 58), jämförda med förslag till avgörande av generaladvokaten Tizzano i målet Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, punkt 63).

119. Följaktligen skulle den nationella domstolen, om de filtreringskriterierna tillämpas med, vad jag skulle kalla det, en kraftig dos av likvärdighetsprincipen, i själva verket följa rättspraxis utifrån domen Cilfit. När allt kommer omkring är det uppenbart att artikel 267 FEUF inte kan innebära att nationella domstolar i sista instans avråds från att framför allt koncentrera sig på frågor som, såsom fastställs i artikel 367a i civilprocesslagen, är ”av vikt för att säkerställa rättssäkerhet, en enhetlig tillämpning av lagen eller utveckling av lagen genom rättspraxis”.

120. Såsom nämns i inledningen till förevarande förslag till avgörande eftersträvas med filtreringsmekanismer legitima mål av allmänt intresse. Att tolka unionsrätten så, att nationella domstolar är skyldiga att underlåta att tillämpa de nationella bestämmelser som föreskriver sådana mekanismer varje gång en fråga av unionsrättslig art på vederbörligt sätt har uppkommit inför dem förefaller, enligt min mening, gå utöver vad som i de flesta fall är nödvändigt och tillräckligt för att bevara effektiviteten av artikel 267 FEUF.

121. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen besvarar den första frågan så, att artikel 267 tredje stycket FEUF utgör hinder för en nationell bestämmelse eller praxis på grundval av vilken en nationell domstol i sista instans, inom ramen för ett förfarande angående prövningstillstånd för överklagande, inte måste pröva huruvida den kan vara skyldig att begära ett förhandsavgörande, i fall där en part på vederbörligt sätt har tagit upp en fråga av genuin unionsrättslig art, till stöd för sina argument att det finns mer än en tillräckligt sannolik tolkning av de relevanta unionsbestämmelserna, och uttryckligen har ombett den nationella domstolen att begära ett förhandsavgörande. Det ankommer på de nationella domstolarna att tolka de relevanta processuella reglerna på ett sådant sätt att de reglerna, i den utsträckning det är möjligt, kan säkerställa att unionsrätten iakttas.

B. Den andra frågan

122. Genom sin andra fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 267 FEUF, jämförd med artikel 47 andra stycket i stadgan, ska tolkas så, att ett beslut som avslår en parts ansökan om prövningstillstånd för överklagande vid en domstol i sista instans utgör ett domstolsavgörande där skälen måste anges till att en parts yrkande att ett förhandsavgörande ska inhämtas från EU-domstolen inte har bifallits.

123. När en fråga angående tolkningen av unionsrätten på vederbörligt sätt har uppkommit vid en nationell domstol i sista instans, är den domstolen enligt artikel 267 tredje stycket FEUF skyldig att kontrollera huruvida den är skyldig att begära ett förhandsavgörande. Detta innebär att ett avgörande från en sådan domstol som, genom att vägra prövningstillstånd, avslutar överklagandeförfarandet utan att ha begärt ett förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, utgör ett domstolsavgörande som – såsom EU-domstolen konstaterade i punkt 51 i domen Consorzio – innebär att den domstolen måste ange skälen till att den ansåg att ”den anförda unionsrättsliga bestämmelsen saknar relevans för utgången i målet, eller att tolkningen av den aktuella unionsrättsliga bestämmelsen följer av EU-domstolens praxis, eller – i avsaknad av sådan praxis – att tolkningen av unionsrätten är så uppenbar att den inte kan ge upphov till rimligt tvivel”.

124. I förevarande mål har de parter som har inkommit med yttranden, på ett uttömmande sätt, diskuterat vilken typ av motivering som krävs och hur detaljerad den ska vara. Denna fråga har visserligen inte uttryckligen uppkommit vid den hänskjutande domstolen, men jag anser att förevarande mål utgör ett bra tillfälle att göra några överväganden i det avseendet.

125. Det är enligt min mening viktigt att inledningsvis erinra om att EU-domstolen har härlett motiveringsskyldigheten från artikel 267 FEUF, *jämförd med* artikel 47 andra stycket i stadgan. I den bestämmelsen garanteras *rätten till en opartisk domstol*, som är en rättighet som även följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och motsvarar artikel 6.1 i Europakonventionen. [84]

126. Såsom EU-domstolen vid upprepade tillfällen har slagit fast kräver rätten till en opartisk domstol att alla lagakraftvunna domstolsavgöranden motiveras, för att svaranden ska kunna förstå skälen till att domstolen har dömt till dennes nackdel, så att den parten kan överväga att använda sig av något av de rättsmedel som kan finnas tillgängliga. [85] Dessutom och mer indirekt är rätten till ett motiverat beslut också ”ägnad för den allmänna regel … som skyddar enskilda från godtycke genom att visa för parterna att de har hörts och förpliktar domstolarna att grunda sina beslut på objektiva skäl”. [86]

127. I enlighet med dessa syften har EU-domstolen uttalat att ”[m]otiveringsskyldigheten kan vara olika omfattande beroende på vilken typ av domstolsavgörande det är fråga om. Skyldighetens omfattning måste därför prövas med hänsyn till det aktuella förfarandet i sin helhet och samtliga relevanta omständigheter samt med beaktande av de processrättsliga skyddsregler som gäller för det aktuella avgörandet.” [87]

128. Jag förstår att ett beslut om att vägra prövningstillstånd är en rättsakt som, i en strävan efter processekonomi och effektiva förfaranden, kan behandla ett mål på ett tämligen summariskt och standardiserat sätt. Jag anser därför inte att det måste innehålla någon motivering där hänvisningar görs till de faktiska omständigheterna, den rättsliga ramen och de olika grunderna för överklagandet. Jag anser att det enligt artikel 267 FEUF normalt sett bör vara tillräckligt att den nationella domstolen i) tydligt anger vilket undantag i domen Cilfit som det hänvisas till och ii) tillhandahåller en kortfattad förklaring till varför det undantaget har ansetts vara tillämpligt. [88] När det till exempel finns fast rättspraxis bör det i regel räcka med en enkel hänvisning till denna rättspraxis, framför allt när en part inte i detalj förklarar varför det skulle vara motiverat att avvika från denna.

129. Det är uppenbart att det inte kan krävas av nationella domstolar att på ett uttömmande sätt behandla vart och ett av alla de argument som har framförts av den part som har tagit upp den unionsrättsliga frågan. [89] I själva verket kan sådana domstolars motivering, under vissa omständigheter, också vara underförstådd. [90] Så kan exempelvis vara fallet när en parts talan inte kan tas upp till sakprövning eller är uppenbart ogrundad, [91] när de skäl som har anförts för att

[84] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2012, Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, punkt 52).

[85] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 oktober 2014, flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, punkt 51).

[86] Se Europadomstolen, dom av den 15 december 2022, Rutar och Rutar Marketing d.o.o. mot Slovenien (CE:ECHR:2022:1215JUD002116420, § 62). Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:247, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

[87] Se, exempelvis, dom av den 23 oktober 2014, flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, punkt 52).

[88] Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet Consorzio, punkt 168.

[89] Se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, dom av den 30 juni 2022, Rusishvili mot Georgien (CE:ECHR:2022:0630JUD001526913, § 75).

[90] Se, analogt, dom av den 4 juli 2019, FTI Touristik/EUIPO (C-99/18 P, EU:C:2019:565, punkt 17 och där angiven rättspraxis).

[91] Se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, dom av den 24 april 2018, Baydar mot Nederländerna (CE:ECHR:2018:0424JUD005538514, § 42 och § 43), och avgörande av den 20 januari 2005, Astikos Oikodomikos Synetairismos Nea Konstantinoupolis mot Grekland (CE:ECHR:2005:0120DEC003780602).

motivera en begäran om förhandsavgörande är vaga eller generiska [92] eller när skälen för vägran klart kan utläsas av de skäl som anges i övriga delar av avgörandet eller av de avgöranden som har meddelats av domstolarna i lägre instans. [93]

130. Det kan däremot inte uteslutas att det under vissa särskilda omständigheter kan vara nödvändigt att redogöra för skälen på ett mer detaljerat sätt. [94] Så kan exempelvis vara fallet när parten har påpekat att det föreligger olika uppfattningar i rättspraxis inom Europeiska unionen eller betydelsefulla skillnader i de olika språkversionerna av de relevanta bestämmelserna.

131. Det som är av betydelse i det avseendet är huruvida klagandena kan förstå på vilka grunder deras anmodan om att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen har vägrats och att de domstolar vid vilka dessa klagande kan väcka talan faktiskt kan ta ställning till deras invändningar. Det ska inte förglömmas att även om ett avgörande som har meddelats av en domstol i sista instans i regel inte kan överklagas, kan det mycket väl finnas andra rättsmedel som eventuellt kan utnyttjas mot ett eventuellt åsidosättande av artikel 267 tredje stycket FEUF.

132. För det första kan klaganden, när de lämpliga villkoren är uppfyllda, väcka skadeståndstalan mot staten vid nationell domstol. [95] För det andra kan kommissionen (eller andra medlemsstater) väcka talan om fördragsbrott enligt artiklarna 258–260 FEUF vid EU-domstolen mot den medlemsstat som anses ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter. [96]

133. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att artikel 267 FEUF, jämförd med artikel 47 andra stycket i stadgan, ska tolkas så, att ett beslut som har meddelats av en domstol i sista instans om att inte bevilja prövningstillstånd och att avsluta förfarandet, trots att klaganden på vederbörligt sätt har tagit upp en fråga angående tolkningen av unionsrätten, utgör ett domstolsavgörande där skälen måste anges till varför den domstolen ansåg att den inte var skyldig att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF. Omfattningen av motiveringsskyldigheten varierar beroende på de relevanta omständigheterna.

V. Förslag till avgörande

134. Sammanfattningsvis föreslår jag att EU-domstolen besvarar den fråga som Vrhovno sodišče (Högsta domstolen, Slovenien) har ställt för förhandsavgörande på följande sätt:

1) Artikel 267 tredje stycket FEUF utgör hinder för en nationell bestämmelse eller praxis på grundval av vilken en nationell domstol i sista instans, inom ramen för ett förfarande angående prövningstillstånd för överklagande, inte måste pröva huruvida den kan vara skyldig att begära ett förhandsavgörande, i fall där en part på vederbörligt sätt har tagit upp en fråga av genuin unionsrättslig art, till stöd för sina argument att det finns mer än en tillräckligt sannolik

[92] Se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, avgörande av den 13 februari 2007, John mot Tyskland (CE:ECHR:2007:0213DEC001507303).

[93] Se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, avgörande av den 26 november 2013, Krikorian mot Frankrike (CE:ECHR:2013:1126DEC000645907), och dom av den 11 april 2019, Harisch mot Tyskland (CE:ECHR:2019:0411JUD005005316, §§ 37–42).

[94] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 52).

[95] Se, särskilt, dom av den 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkterna 51–55), dom av den 13 juni 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, punkt 32), och dom av den 28 juli 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, punkterna 25 och 36).

[96] Se dom av den 4 oktober 2018, kommissionen/Frankrike (Förskottsskatt) (C-416/17, EU:C:2018:811), och dom av den 14 mars 2024, kommissionen/Förenade kungariket (Dom från Supreme Court) (C-516/22, EU:C:2024:231).

tolkning av de relevanta unionsbestämmelserna, och uttryckligen har ombett den nationella domstolen att begära ett förhandsavgörande. Det ankommer på de nationella domstolarna att tolka de relevanta processuella reglerna på ett sådant sätt att de reglerna, i den utsträckning det är möjligt, kan säkerställa att unionsrätten iakttas.

2) Enligt artikel 267 FEUF, jämförd med artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna utgör ett beslut som har meddelats av en domstol i sista instans om att inte bevilja prövningstillstånd och att avsluta förfarandet, trots att klaganden på vederbörligt sätt har tagit upp en fråga angående tolkningen av unionsrätten, utgör ett domstolsavgörande där skälen måste anges till varför den domstolen ansåg att den inte var skyldig att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF. Omfattningen av motiveringsskyldigheten varierar beroende på de relevanta omständigheterna.