Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. EMILIOU
fremsat den 18. juni 2024[1]

Sag C-144/23

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Vrhovno sodišče (øverste domstol, Slovenien))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 267, stk. 3, TEUF – forpligtelse for nationale retter, der træffer afgørelse i sidste instans, til at anmode om en præjudiciel afgørelse – undtagelser til denne forpligtelse – CILFIT-dommen – filtreringsmekanisme – medlemsstats øverste domstol – tilladelse til at iværksætte revisionsanke – afgørelse om afslag på anmodning om anketilladelse – chartrets artikel 47 – retten til en retfærdig rettergang – begrundelse«

I. Indledning

1. De vanskeligheder med at forvalte retslister effektivt, som både nationale og internationale retsinstanser støder på som følge af det store antal tvister, der indbringes for dem, er bestemt ikke et nyere fænomen. Problemet har selvfølgelig altid været størst for de højest placerede domstole i retssystemet, som generelt er ansvarlige for at sikre sammenhæng og nøjagtighed i retspraksis[2].

2. De risici, der kan være forbundet med en overdreven arbejdsbyrde, er indlysende og skal derfor kun nævnes ganske kort: bl.a. store forsinkelser i sagsbehandlingen, retsafgørelser af lavere kvalitet, langvarig retlig usikkerhed samt højere procesomkostninger for de berørte personer og mere indirekte for samfundet som helhed.

3. En af de mekanismer, der traditionelt er blevet anvendt for at sætte de øverste domstole i stand til at holde styr på deres retslister og dermed begrænse de ovennævnte risici, er at give dem mulighed for i større eller mindre omfang at udvælge de sager (eller i visse systemer også de retlige spørgsmål), som de ønsker at behandle og påkende[3]. Det fremgår af et undersøgelsesnotat, som Direktorat for Forskning og Dokumentation ved Den Europæiske Unions Domstol udarbejdede i april 2013, at der i de seneste årtier har været en vis tendens i EU-medlemsstaterne til at indføre

[1] – Originalsprog: engelsk.

[2] – Jf. f.eks. R. Norkus, »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, hvori der henvises til et eksempel fra det 16. århundrede.

[3] – En af de mest velkendte mekanismer er den, der er baseret på en tilladelse til at anke sager (writ of certiorari) til United States Supreme Court (den amerikanske højesteret) (indført ved Judiciary Act of 1891 – lov af 1891 om retsvæsenet).

filtreringsmekanismer for appeller til den øverste domstol. Der findes faktisk allerede visse former for filtreringsmekanismer i en række medlemsstater [4]. I 2019 blev statutten for Den Europæiske Unions Domstol (herefter »statutten«) [5] i øvrigt ændret med henblik på at indføre en filtreringsmekanisme for appeller vedrørende afgørelser truffet af visse af Unionens agenturer og kontorer [6].

4. Det fremgår imidlertid også af dette notat, at visse medlemsstater har anset det for problematisk (eller ligefrem har afvist) at indføre lignende mekanismer, eftersom disse mekanismer ganske vist kan hjælpe de nationale retter med at forvalte deres retslister mere effektivt, men også begrænser visse borgeres adgang til domstolene. Dette kan således skabe en vis uoverensstemmelse i forhold til retten til en effektiv domstolsprøvelse, som er anerkendt i den relevante nationale lovgivning, artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention (herefter »EMRK«) og – sidst, men ikke mindst – artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

5. Den foreliggende sag sætter fokus på et ret specifikt aspekt i denne henseende. Domstolen anmodes nemlig om at oplyse, om og i givet fald under hvilke betingelser eventuelle nationale filtreringsmekanismer kan forenes med den *forpligtelse*, som nationale retter, der træffer afgørelse i sidste instans, i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF har til at anmode Domstolen om en præjudicielt afgørelse, når der rejses et spørgsmål om EU-rettens fortolkning i forbindelse med en sag, der verserer for dem.

II. National ret

6. Artikel 367, stk. 1, i Zakon o pravdnem postopku (den civile retsplejelov, herefter »ZPP«) [7], der i henhold til artikel 22, stk. 1, i Zakon o upravnem sporu (forvaltningsprocesloven) [8] finder anvendelse på forvaltningssager, bestemmer i den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen:

»Parterne kan appellere en endelig dom, der er afsagt i anden instans, inden for 15 dage efter forkyndelsen af den øverste domstols afgørelse om at tillade appellen.«

7. ZPP's artikel 367a har følgende ordlyd:

»1. Domstolen giver anketilladelse, hvis det forventes, at Vrhovno sodišče (øverste domstol) afgørelse vil omhandle et retsspørgsmål, der er vigtigt for at sikre retssikkerheden, den ensartede retsanvendelse eller retsudviklingen gennem retspraksis. Domstolen giver navnlig anketilladelse i følgende tilfælde:

– hvis der er tale om et retsspørgsmål, hvor afgørelsen fra retten i anden instans afviger fra Vrhovno sodišče (øverste domstol) retspraksis

4 – Undersøgelsesnotat nr. 13/006.

5 – Jf. statuttens artikel 58a, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2019/629 af 17.4.2019 om ændring af protokol nr. 3 vedrørende statutten for Den Europæiske Unions Domstol (EUT 2019, L 111, s. 1). Det bør for fuldstændighedens skyld tilføjes, at denne bestemmelses anvendelsesområde vil blive udvidet, når EU-lovgiver i april 2024 vedtager en ny forordning om ændring af statutten i overensstemmelse med det forslag herom, som Domstolen forelagde i december 2022.

6 – Denne mekanisme indebærer i det væsentlige, at appeller i sager, der allerede har været genstand for en dobbelt prøvelse, først ved en uafhængig appelinstans og dernæst ved Retten, ikke kan admitteres for Domstolen, medmindre det påvises, at de rejser et vigtigt spørgsmål for EU-rettens ensartede anvendelse, sammenhæng eller udvikling.

7 – Uradni list RS, nr. 73/07.

8 – Uradni list RS, nr. 105/06.

– hvis der er tale om et retsspørgsmål, hvor der ikke findes nogen retspraksis fra Vrhovno sodišče (øverste domstol), navnlig hvis de højere domstoles retspraksis ikke er ensartet, eller

– hvis der er tale om et retsspørgsmål, hvor Vrhovno sodiščes (øverste domstol) retspraksis ikke er ensartet.

2. Vrhovno sodišče (øverste domstol) træffer afgørelse om tilladelse til appel på grundlag af en parts anmodning om anketilladelse.«

8. ZPP's artikel 367b fastsætter:

»1. Anmodning om anketilladelse indgives af en part inden for 30 dage efter forkyndelsen af den endelige dom fra retten i anden instans.

2. Anmodning om anketilladelse indgives til Vrhovno sodišče (øverste domstol).

[…]

4. Parten skal i anmodningen om anketilladelse præcist og konkret angive det omtvistede retsspørgsmål og den lovregel, som hævdes at være tilsidesat, de omstændigheder, der vidner om spørgsmålets betydning, og en kort begrundelse for, hvorfor retten i anden instans traf en ulovlig afgørelse om dette spørgsmål; parten skal præcist og konkret beskrive de hævdede processuelle uregelmæssigheder og på samme måde godtgøre, at der foreligger en retspraksis fra Vrhovno sodišče (øverste domstol), hvorfra afgørelsen angiveligt afveg, eller at retspraksis ikke er sammenhængende.«

9. ZPP's artikel 367c bestemmer:

»1. Et dommerkollegium med tre dommere ved Vrhovno sodišče (øverste domstol) afsiger kendelse om, hvorvidt anmodningen om anketilladelse tages til følge.

2. Det er tilstrækkeligt, at domstolen begrunder sin afgørelse om afslag på en anmodning om anketilladelse ved generelt at henvise til, at betingelserne i denne lovs artikel 367a ikke er opfyldt.

3. I den kendelse, hvorved der gives tilladelse til appel, skal domstolen angive, i forhold til hvilken del eller hvilke specifikke retsspørgsmål der gives tilladelse til appel.

4. Afgørelser om tilladelse til eller afslag på appel kan ikke påklages.«

10. ZPP's artikel 370 fastsætter:

»1. Der kan iværksættes appel med den begrundelse, at der er sket en væsentlig tilsidesættelse af bestemmelser om proceduren for retten i første instans, som parten har påberåbt sig ved retten i anden instans, at der er sket en væsentlig tilsidesættelse af bestemmelser om proceduren for retten i anden instans, eller at der er begået en retlig fejl.

2. Der kan ikke anmodes om domstolsprøvelse med henvisning til en urigtig eller ufuldstændig faktisk konstatering.«

11. ZPP's artikel 371 er affattet således:

»Den prøvende domstol kan kun tage stilling til den appellerede dom, i det omfang der er givet anketilladelse og for så vidt angår de specifikke retsspørgsmål, der er omfattet heraf.«

III. De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

12. KUBERA, trgovanje s hrano in pijačo d. o. o. (herefter »Kubera«), der er sagsøger i hovedsagen, købte i Tyrkiet et antal dåser af drikken Red Bull, der produceres i Østrig, og transporterede dem med skib til havnen i Koper (Slovenien), hvor toldproceduren blev indledt.

13. Den 15. september 2021 udstedte Finančna uprava Republike Slovenije (Republikken Sloveniens skatteforvaltning) en meddelelse, hvori den på baggrund af en mistanke om krænkelse af en intellektuel ejendomsrettighed som omhandlet i artikel 17 i forordning nr. 608/2013[9] suspenderede toldproceduren og beslaglagde varerne. Den 5. oktober 2021 traf den samme offentlige myndighed dernæst to afgørelser, hvori den besluttede at beslaglægge Kuberas varer, indtil der var truffet afgørelse i den tvist, som rettighedshaveren, Red Bull GmbH (Østrig), havde anlagt for at beskytte sine intellektuelle ejendomsrettigheder.

14. Kubera indgav først to administrative klager over disse afgørelser, som blev afslået. Selskabet anlagde efterfølgende to søgsmål til prøvelse af disse afgørelser, som ikke blev taget til følge af Upravno sodišče (forvaltningsdomstol, Slovenien), bl.a. på grundlag af artikel 1 i forordning nr. 608/2013.

15. Kubera har i tilknytning til disse afgørelser fra Upravno sodišče (forvaltningsdomstol) indgivet to anmodninger om tilladelse til at iværksætte revisionsanke til Vrhovno sodišče (øverste domstol, Slovenien) og i denne forbindelse rejst et relevant retsspørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 608/2013, sammenholdt med sjette betragtning hertil. Kubera har i disse anmodninger ligeledes bedt Vrhovno sodišče (øverste domstol) om at udsætte sagen og forelægge sagen for Domstolen, såfremt forordning nr. 608/2013 ikke skal fortolkes således, som selskabet har foreslået. Kubera har i denne forbindelse gjort gældende, at det spørgsmål, der er rejst i den foreliggende sag, ikke er blevet behandlet i Unionens retspraksis eller i national retspraksis, selv om det har betydning for fastlæggelsen af grænserne for toldmyndighedernes beføjelser.

16. Med hensyn til hovedsagen er Vrhovno sodišče (øverste domstol) af den opfattelse, at bestemmelserne i ZPP (herefter »den omhandlede nationale lovgivning«) ikke gør det muligt at imødekomme anmodningen om tilladelse til at iværksætte revisionsanke, eftersom betingelserne herfor i denne lov principielt ikke er opfyldt. Denne domstol er imidlertid i tvivl om, hvorvidt den, når den tager stilling til en anmodning om tilladelse til at iværksætte revisionsanke, også er forpligtet til at foretage en realitetsvurdering af partens anmodning om præjudiciel forelæggelse til Domstolen i overensstemmelse med kravene i artikel 267 TEUF, og om en øverste domstol, hvis den har fundet, at betingelserne for at forelægge det præjudicielle spørgsmål ikke er opfyldt, i henhold til chartrets artikel 47 er forpligtet til at begrunde denne vurdering i kendelsen om afslag på anmodningen om tilladelse til at iværksætte revisionsanke.

[9] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 12.6.2013 om toldmyndighedernes håndhævelse af intellektuelle ejendomsrettigheder og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1383/2003 (EUT 2013, L 181, s. 15).

17. Vrhovno sodišče (øverste domstol) har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 267, stk. 3, TEUF til hinder for en bestemmelse i [den civile retsplejelov], hvorefter Vrhovno sodišče (øverste domstol) i sager om tilladelse til at iværksætte en revisionsanke […] ikke foretager en undersøgelse af spørgsmålet om, hvorvidt en parts anmodning om en præjudiciel forelæggelse til Den Europæiske Unions Domstol indebærer en forpligtelse for Vrhovno sodišče (øverste domstol) til at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen?

Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

2) Skal chartrets artikel 47 om begrundelsespligten for retsafgørelser fortolkes således, at en processuel afgørelse om afvisning af en parts anmodning om tilladelse til at iværksætte en revisionsanke i henhold til den civile retsplejelov udgør en »retsafgørelse«, som skal begrunde, hvorfor partens anmodning om en præjudiciel afgørelse ved Den Europæiske Unions Domstol ikke skal imødekommes i den pågældende sag?«

18. Kubera, den slovenske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Den tyske, den lettiske, den nederlandske, den slovenske og den finske regering samt Kommissionen har ligeledes afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 6. marts 2024.

IV. Bedømmelse

A. Det første spørgsmål

19. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 267, stk. 3, TEUF er til hinder for en national bestemmelse eller praksis, hvorefter en national ret, der træffer afgørelse i sidste instans, i sager om tilladelse til at iværksætte en revisionsanke ikke behøver at undersøge, om den er forpligtet til at forelægge et eller flere præjudicielle spørgsmål for Domstolen, selv om en part har anmodet herom.

20. Det bør præciseres, at de problemstillinger, der rejses i forbindelse med dette spørgsmål, kun vedrører spørgsmål om EU-rettens *fortolkning*[10], som er rejst ved en national ret i sidste instans, hvor der anvendes en filtreringsmekanisme, som giver den pågældende ret en vis *skønsmargen* med hensyn til at udvælge de sager, der skal behandles og afgøres.

21. Der er i det væsentlige blevet fremført to synspunkter for Domstolen i den foreliggende sag. Der er i grove træk tale om følgende synspunkter.

22. På den ene side har den lettiske, den nederlandske, den slovenske og den finske regering – der dog ikke er enige på alle punkter – foreslået, at det forelagte spørgsmål besvares benægtende. De er af den opfattelse, at hvis en national ret, der træffer afgørelse i sidste instans, ud fra de kriterier, der er fastsat i national ret, fastslår, at der ikke bør gives tilladelse til appel, er der ikke med føje rejst et EU-retligt spørgsmål. Den pågældende ret har nemlig ikke undersøgt appellantens

[10] – Jeg vil i dette forslag til afgørelse ikke komme nærmere ind på henvisningerne til EU-retsakters *gyldighed*, da dette spørgsmål ikke er relevant i den foreliggende sag. Det er tilstrækkeligt at påpege, at nationale retter – herunder retter, der ikke træffer afgørelse i sidste instans – ifølge fast retspraksis ikke råder over noget skøn, når de er i tvivl om gyldigheden af en EU-retsakt. Nationale retter har ikke beføjelse til at annullere den pågældende retsakt og er som følge heraf forpligtet til at forelægge sagen for Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF. Jf. navnlig dom af 22.10.1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, præmis 20).

materielle argumenter og blot afvist appellen af processuelle grunde. Under disse omstændigheder kan forelæggelsespligten ikke være udløst. De nævnte regeringer har gjort gældende, at såfremt ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet er overholdt, er filtreringsmekanismer som den omhandlede derfor i sig selv forenelige med EU-retten. De har i denne henseende hovedsageligt støttet sig på Domstolens dom i Aquino-sagen [11].

23. På den anden side har Kubera, den tyske regering og Kommissionen foreslået, at det forelagte spørgsmål besvares bekræftende. Efter deres opfattelse er filtreringsmekanismer som den omhandlede ikke forenelige med EU-retten, medmindre den nationale ret under sagsforløbet (i den indledende fase eller den efterfølgende fase) tager stilling til, om dens forelæggelsespligt er udløst, fordi en part har anmodet om, at sagen indbringes for Domstolen, i henhold til artikel 267 TEUF. Når der er rejst et EU-retligt spørgsmål på behørig vis, skal denne ret således – ifølge disse parter – indbringe sagen, uanset om de filtreringskriterier, der er fastsat i national ret, er opfyldt. De nævnte parter har navnlig påberåbt sig Domstolens domme i CILFIT-sagen og Consorzio-sagen [12].

24. Jeg vil i dette forslag til afgørelse forklare, hvorfor den korrekte fortolkning af artikel 267, stk. 3, TEUF efter min opfattelse skal findes et sted *midt imellem* de to ovenfor beskrevne synspunkter. Efter en række indledende bemærkninger [afsnit 1)] vil jeg først forklare, hvorfor jeg ikke er fuldstændig enig med den lettiske, den nederlandske, den slovenske og den finske regering, der efter min opfattelse har foreslået en ret løs fortolkning af denne bestemmelse [afsnit 2)]. Dernæst skal jeg præcisere, hvorfor den fortolkning af bestemmelsen, som Kubera, den tyske regering og Kommissionen har foreslået, principielt er korrekt, men lidt for streng [afsnit 3)]. På denne baggrund vil jeg endelig foreslå, hvordan Domstolen bør besvare det første præjudicielle spørgsmål [afsnit 4)].

1. Indledende bemærkning: EU-retten er neutral i forhold til filtreringsmekanismer

25. Som jeg har nævnt i indledningen til dette forslag til afgørelse, foregår der en livlig debat – blandt advokater og politiske beslutningstagere – om muligheden for at indføre mekanismer, som gør det muligt for de øverste domstole at filtrere de appelsager, der indbringes for dem. I denne indledende fase er dette forhold imidlertid ikke umiddelbart relevant for den foreliggende sag, eftersom EU-retten kun kan være »neutral« i denne henseende.

26. Ifølge fast retspraksis henhører organiseringen af den dømmende magt i medlemsstaterne – herunder de nationale retters oprettelse, sammensætning, beføjelser og virke, under medlemsstaternes kompetence. Under udøvelsen af denne kompetence skal medlemsstaterne ikke desto mindre overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten [13].

27. Som det fremgår af artikel 4, stk. 2, TEU, skal Unionen i øvrigt respektere medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, hvilket indebærer, at disse stater råder over et vidt skøn med hensyn til, hvordan de tilrettelægger deres retssystemer [14].

[11] – Dom af 15.3.2017 (C-3/16, EU:C:2017:209) (herefter »Aquino-dommen«).

[12] – Dom af 6.10.1982, Cilfit m.fl. (283/81, EU:C:1982:335) (herefter »CILFIT-dommen«), og af 6.10.2021, Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799) (herefter »Consorzio-dommen«).

[13] – Jf. i denne retning dom af 22.2.2022, RS (Retsvirkninger af en forfatningsdomstols afgørelser) (C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 38), og af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 63).

[14] – Jf. i denne retning dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 73).

28. I medfør af princippet om procesautonomi tilkommer det desuden i mangel af harmonisering af de nationale procedurer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente domstole og fastsætte de processuelle regler for søgsmål til sikring af beskyttelsen af de individuelle rettigheder, som følger af Unionens retsorden [15]. Det forudsættes, at disse nationale regler ikke er mindre gunstige end dem, som regulerer tilsvarende situationer, der er underlagt national ret (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke umuliggør eller uforholdsmæssigt vanskeliggør udøvelsen af rettigheder, der er tillagt ved EU-retten (effektivitetsprincippet) [16].

29. Det bør sidst, men ikke mindst, tilføjes, at Domstolen har præciseret, at det ikke er meningen med EU-traktaterne at skabe andre søgsmålsmuligheder ved de nationale domstole med henblik på gennemførelsen af EU-retten end dem, som findes i national ret. Det vil kun forholde sig anderledes, hvis det følger af den omhandlede nationale retsordens opbygning, at der ikke foreligger et retsmiddel, der giver mulighed for under en verserende sag at sikre, at borgernes rettigheder i henhold til EU-retten overholdes [17]. Det tilkommer således generelt de nationale retter at fortolke de processuelle regler, der finder anvendelse på de søgsmål, som er forelagt dem, således at disse regler i videst muligt omfang sikrer, at EU-retten overholdes [18].

30. Jeg er som følge heraf enig med de regeringer, der har henvist til medlemsstaternes store råderum på dette område. Det er nemlig op til hver enkelt medlemsstat at beslutte, om der skal indføres en filtreringsmekanisme, og i givet fald at vælge den rigtige model og fastsætte anvendelsesbetingelserne og de specifikke procedureregler herfor.

31. Som det imidlertid klart fremgår af ovennævnte retspraksis, er medlemsstaterne ikke desto mindre stadig forpligtet til at overholde EU-retten, når de udøver deres kompetence på dette område. I det følgende afsnit i dette forslag til afgørelse vil jeg forklare, hvorfor argumenterne om, hvorvidt filtreringsmekanismer som den omhandlede er forenelige med EU-retten, efter min opfattelse ikke er overbevisende.

2. Filtreringsmekanismer: en skønsmargen »ad bagvejen«?

32. Nogle af regeringerne har som tidligere anført i al korthed gjort gældende, at filtreringsmekanismerne er forenelige med EU-retten, såfremt ækvivalens- og effektivitetskravene er overholdt. De har ikke desto mindre lagt særlig vægt på ækvivalenskravet: Når spørgsmål inden for national ret og spørgsmål inden for EU-retten behandles på samme måde, bør en filtreringsmekanisme principielt anses for at være forenelig med artikel 267, stk. 3, TEUF.

33. Udgangspunktet for dette ræsonnement er i store træk korrekt: Som det gælder for andre aspekter af nationale retssager, er det overordnet set princippet om procesautonomi, der udgør det grundlæggende udgangspunkt. Der er heller intet i sagen, der kan rejse tvivl om – hvilket den slovenske regering kraftigt har pointeret – at *ækvivalensprincippet* er overholdt i dens interne

[15] – Jf. f.eks. dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 142 og den deri nævnte retspraksis).

[16] – Jf. bl.a. dom af 15.4.2021, État belge (Omstændigheder, der er indtruffet senere end en afgørelse om overførsel) (C-194/19, EU:C:2021:270, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

[17] – Jf. bl.a. dom af 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, præmis 40 og 41 samt den deri nævnte retspraksis).

[18] – I denne retning ibidem, præmis 44.

retsorden [19]. Jeg har forstået, at Vrhovno sodišče (øverste domstol), når den anvender de kriterier for anketilladelse, der er fastsat i national ret, skal behandle spørgsmål inden for national ret og spørgsmål inden for EU-retten på samme måde.

34. Der kan imidlertid ikke være nogen tvivl om, at det er nødvendigt at tage hensyn til disse forhold i forbindelse med denne bedømmelse, men at dette ikke er tilstrækkeligt. Disse regeringer har, som jeg ser det, begået en fejl ved ikke at være særlig opmærksomme på *effektivitetskravet*, selv om dette krav i to henseender er afgørende i den konkrete sammenhæng, nemlig som i) bestemmelsens effet utile (effektive virkning) og som ii) en passende beskyttelse af rettighederne for de personer, der er involveret i tvisten. Der er flere grunde til, at jeg hælder til denne opfattelse: Den pågældende fortolkning strider mod den forpligtelse, der er fastsat i denne bestemmelse [litra a)], er uforenelig med den anerkendte CILFIT-dom [litra b) og c)] og tager mere generelt ikke hensyn til den præjudicielle procedures art og formål [litra d)]. Jeg vil undersøge disse aspekter hver for sig.

a) Ordlyden af artikel 267, stk. 3, TEUF

35. Det fremgår af artikel 267, stk. 2, TEUF, at såfremt der rejses et spørgsmål om fortolkningen af EU-retlige bestemmelser ved en national ret, »*kan* denne ret, hvis den skønner, at en afgørelse af dette spørgsmål er nødvendig, før den afsiger sin dom, anmode Domstolen om at afgøre spørgsmålet« [20]. Denne bestemmelses stk. 3 fastsætter til gengæld, at »[s]åfremt et sådant spørgsmål rejses under en retssag ved en national ret[, der træffer afgørelse i sidste instans], er retten *pligtig* at indbringe sagen for Domstolen« [21].

36. Domstolen har, henset til denne bestemmelses ordlyd, gentagne gange fastslået, at artikel 267 TEUF giver de nationale retter en *meget vid adgang* til at indbringe spørgsmål for Domstolen, hvis de skønner, at en for dem verserende sag frembyder problemer vedrørende fortolkningen af EU-retlige bestemmelser, der er relevante for afgørelsen af den pågældende sag. Hvad angår retter, der træffer afgørelse i sidste instans, »*omdannes* denne adgang […] til en *forpligtelse* til at anmode […] om en præjudiciel afgørelse, med forbehold af de undtagelser, der er anerkendt i Domstolens praksis« [22].

37. Det må i denne sammenhæng ikke glemmes, at de nationale retters mulighed for at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse er fastsat i selve traktaten. Det er artikel 267 TEUF, som giver alle domstole i alle medlemsstater beføjelse – og, når de træffer afgørelse i sidste instans, pligt – til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål. Denne beføjelse (og den tilhørende forpligtelse) kan ikke indskrænkes af national lovgivning [23].

38. Det følger heraf, at en bestemmelse i national ret ikke kan *forhindre* en national ret i at gøre brug af den adgang eller at opfylde den forpligtelse, der er fastsat i artikel 267 TEUF, eftersom disse kendetegn er uadskilleligt forbundet med den samarbejdsordning, der er fastlagt ved denne bestemmelse. Domstolen har desuden ligeledes fastslået, at en national bestemmelse, der bevirker,

[19] – Jeg vil vende tilbage til dette spørgsmål i punkt 117-120 i dette forslag til afgørelse.

[20] – Min fremhævelse.

[21] – Min fremhævelse.

[22] – Jf. senest dom af 5.6.2023, Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv) (C-204/21, EU:C:2023:442, præmis 155 og 156 samt den deri nævnte retspraksis). Min fremhævelse.

[23] – Jf. i denne retning generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:294, punkt 15 og 21).

at nationale retter *afholder sig* fra at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål, er uforenelig med EU-retten, når den krænker de prærogativer, der er tillagt de nationale retter ved artikel 267 TEUF, og dermed kan bringe dette samarbejde i fare [24].

39. Det forekommer mig, at filtreringsmekanismer, der i større eller mindre omfang gør det muligt for nationale retter at vælge mellem sager, under visse omstændigheder kan forhindre nationale retter i at forelægge en sag eller i hvert fald kan afholde dem fra at gøre det, så snart en sag falder uden for de filtreringskriterier, der er fastsat i national ret.

40. Inden for rammerne af en mekanisme som den omhandlede undersøger den nationale ret f.eks. *kun* realiteten af det EU-retlige spørgsmål, som en part har rejst, og dermed, om betingelserne i artikel 267, stk. 3, TEUF er opfyldt, *hvis* den har konkluderet, at de rejste spørgsmål er »vigtige«. I de øvrige tilfælde vil den nationale ret ikke en gang tage stilling til, om den forpligtelse, der er fastsat i denne bestemmelse, kan være udløst – og denne afgørelse beror hovedsageligt på et *valg*, som den nationale ret selv har truffet. Generelle kriterier for admittering af appeller, herunder sagens vigtighed, vil nemlig uundgåeligt medføre vurderinger, som i en vis udstrækning er af skønsmæssig karakter.

41. Retsfilosoffen Ronald Dworkin kan ganske vist have ret i følgende udsagn: »discretion, like the hole in a doughnut, does not exist except as an area left open by a surrounding belt of restriction [and] it is therefore a relative concept« [25]. Selv om nationale retter ikke har en uindskrænket skønsmargen og i et vist omfang begrænses af de kriterier, der er opstillet i den nationale lovgivning, ændrer det imidlertid ikke ved det forhold, at selv denne *relative skønsmargen* – ved afgørelsen af, om det rejste spørgsmål er tilstrækkelig vigtigt – ikke er tilladt i henhold til traktaten.

42. I artikel 267 TEUF sondres der som nævnt klart mellem retter, der træffer afgørelse i sidste instans, og andre retter. Selv om de sidstnævnte retter har (vid) adgang til at forelægge sager, gælder dette ikke for de førstnævnte. Ved hjælp af en filtreringsmekanisme giver national ret i det væsentlige den skønsmargen, som EU-traktaten sigtede mod at udelukke, tilbage til de nationale retter, der træffer afgørelse i sidste instans.

43. I denne forbindelse er det imidlertid blevet anført, at forelæggelsespligten i artikel 267, stk. 3, TEUF er begrænset til spørgsmål, hvor »en afgørelse« – som det fremgår af samme bestemmelses stk. 2 – »er nødvendig, før [den forelæggende ret] afsiger sin dom«. Hvis den nationale ret ikke anser de rejste spørgsmål for at være vigtige, har denne ret – lyder argumentet – ikke behov for et svar fra Domstolen for at kunne træffe endelig afgørelse i sagen.

44. Jeg er ikke enig i dette synspunkt. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at begrebet »[afsige] sin dom« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 267, stk. 2, TEUF, »skal undergives en vid fortolkning for at undgå, at en række processuelle spørgsmål må anses for ikke at kunne antages til realitetsbehandling og ikke kunne fortolkes af Domstolen. Dette begreb skal dermed forstås således, at det omfatter hele den proces, der leder frem til den forelæggende rets

[24] – Jf. f.eks. dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 93 og 94 samt den deri nævnte retspraksis).

[25] – R. Dworkin, *Taking rights seriously*, Harvard University Press, Cambridge, 1978, s. 31.

dom, for at Domstolen skal kunne tage stilling til fortolkningen af alle de EU-retlige processuelle bestemmelser, som den forelæggende ret har pligt til at anvende med henblik på at afsige sin dom« [26].

45. Den omstændighed, at et spørgsmål, der er rejst af en part, kan vedrøre et processuelt anliggende, herunder et anliggende, der skal behandles in limine litis, før den forelæggende ret træffer afgørelse om sagens realitet [27] (i dette tilfælde for at afgøre, om der bør gives anketilladelse), og at den afgørelse, som den forelæggende ret træffer i denne forbindelse, ikke er udformet som en »dom« eller en afgørelse om sagens realitet [28], ændrer derfor ikke ved spørgsmålets »nødvendighed«.

46. Det kan heller ikke hævdes, at Domstolens afgørelse af et fortolkningsspørgsmål, der er rejst af en part, ikke er nødvendig, for så vidt som den nationale ret, der træffer afgørelse i sidste instans, har bestemt, at dette spørgsmål ifølge de kriterier, der er fastsat i national ret, ikke er vigtigt nok til at begrunde en appel. Som jeg vil forklare i det følgende, skal begrebet »nødvendighed« forstås som spørgsmålets evne til at påvirke sagens udfald (meget kort sagt: hvem der vinder, hvem der taber og hvorfor). Som jeg har nævnt i punkt 41 ovenfor, ville den nationale ret ellers få beføjelse til at afgøre, hvilke spørgsmål der skal forelægges Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF, og hvilke der ikke skal forelægges, selv om disse spørgsmål kunne være afgørende for udfaldet af den foreliggende sag.

47. Domstolen har således udviklet fortolkningen af »nødvendighedskriteriet« i sin CILFIT-dom, som jeg nu vil gennemgå.

b) CILFIT-dommen

48. Domstolen har i sin praksis anerkendt, at der findes tre undtagelser til den forelæggelsespligt, der er fastsat i artikel 267 TEUF. Disse undtagelser blev »kodificeret« for første gang i den velkendte CILFIT-dom: i) Det rejste spørgsmål er ikke relevant (»nødvendighed«), ii) den pågældende EU-retlige bestemmelse er allerede blevet fortolket af Domstolen (»acte éclairé«), eller iii) dens fortolkning fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til rimelig tvivl (»acte clair«) [29].

49. Rækkevidden af disse undtagelser er blevet præciseret og uddybet i Domstolens efterfølgende praksis.

50. Med hensyn til undtagelsen om nødvendighed fremgår det af Domstolens faste praksis, at begrundelsen for ordningen med præjudiciel forelæggelse ikke er, at der skal afgives responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der skal foreligge et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist. Udfaldet af den afgørelse, som den forelæggende ret skal træffe, skal således kunne påvirkes af besvarelsen af den præjudicielle forelæggelse [30]. En national ret, der træffer afgørelse i sidste instans, er som følge heraf ikke forpligtet til at forelægge sagen, hvis den

[26] – Jf. f.eks. dom af 11.6.2015, Fahnenbrock m.fl. (C-226/13, C-245/13 og C-247/13, EU:C:2015:383, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

[27] – Jf. f.eks. dom af 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim m.fl. (C-748/19 – C-754/19, EU:C:2021:931, præmis 49).

[28] – Jf. bl.a. dom af 3.7.2019, Eurobolt (C-644/17, EU:C:2019:555, præmis 32), og af 4.9.2019, Salvoni (C-347/18, EU:C:2019:661, præmis 46).

[29] – CILFIT-dommen, præmis 21.

[30] – Jf. senest dom af 23.11.2023, Commissaire général aux réfugiés og aux apatrides (Familiens enhed) (C-614/22, EU:C:2023:903, præmis 15 og 16 samt den deri nævnte retspraksis).

ikke finder spørgsmålet relevant, »dvs. hvis besvarelsen af spørgsmålet under ingen omstændigheder kan påvirke sagens afgørelse« [31]. Dette kan f.eks. være tilfældet, når tvisten kan afgøres alene på grundlag af national ret, eller når de påberåbte EU-retlige bestemmelser vedrører et accessorisk aspekt af tvisten, som ikke er afgørende for dens afgørelse [32].

51. Med hensyn til undtagelsen om acte éclairé har Domstolen fastslået, at der foreligger en sådan situation, både når det rejste spørgsmål materielt set er identisk med et spørgsmål, som allerede har været genstand for en præjudiciel afgørelse i et lignende tilfælde, og når det pågældende retlige spørgsmål er afgjort i Domstolens tidligere praksis, hvilket gælder uden hensyn til karakteren af de sager, som er afgjort i den pågældende praksis, også selv om de omhandlede spørgsmål ikke er helt identiske [33].

52. Hvad endelig angår undtagelsen om acte clair har Domstolen forklaret, at inden den nationale ret, der træffer afgørelse i sidste instans, konkluderer, at den korrekte fortolkning af en EU-retlig bestemmelse fremgår med en sådan klarhed, at der ikke foreligger nogen rimelig tvivl, bør den sikre sig, at »hverken de øvrige medlemsstaters retter eller Domstolen vil være i tvivl om afgørelsen« [34]. De nationale retter bør ved fortolkningen af EU-bestemmelser tage hensyn til »EU-rettens særegenheder, de særlige vanskeligheder, som fortolkningen heraf frembyder, samt risikoen for afvigende retspraksis inden for Unionen« [35].

53. Domstolen har nærmere bestemt opfordret de nationale retter til bl.a. at holde sig for øje, at de EU-retlige bestemmelser i) er affattet på flere sprog, hvor alle sproglige versioner er autentiske og således skal sammenholdes med hinanden, eftersom en af disse versioner ikke kan tjene som det eneste fortolkningsgrundlag, og ii) anvender en særlig sprogbrug og retlige begreber, der ikke nødvendigvis har det samme indhold som de tilsvarende begreber, der kan findes i de nationale retsordener. Domstolen har endvidere fremhævet, at det ifølge hermeneutikken på EU-området er nødvendigt at vurdere den pågældende EU-bestemmelse i dens rette sammenhæng under hensyntagen til det relevante EU-regelsæt, den bagvedliggende målsætning og EU-rettens udviklingstrin på tidspunktet for denne bestemmelses anvendelse [36].

54. Domstolen har desuden udtalt, at den omstændighed, at andre nationale retter har truffet indbyrdes modstridende afgørelser vedrørende de pågældende EU-bestemmelser, ikke i sig selv udløser forelæggelsespligten. Modstridende retninger i retspraksis på nationalt og/eller fælleseuropæisk plan kan imidlertid være et udtryk for de fortolkningsvanskeligheder, som de nationale retter i medlemsstaterne hyppigt støder på, og som i så fald kan tvinge en ret, der træffer afgørelse i sidste instans, til at forelægge sagen for Domstolen [37].

55. Jeg har på denne baggrund vanskeligt ved at se, hvordan filtreringsmekanismer som den omhandlede uden videre kan »henføres til« en af disse undtagelser. For mig at se vil den nationale ret, der træffer afgørelse i sidste instans, i alle disse scenarier først skulle undersøge det EU-retlige spørgsmål, som parten har rejst, før den kan afgøre, om en af undtagelserne finder anvendelse. CILFIT-dommen kræver i det væsentlige, at de nationale retter stiller sig følgende spørgsmål: Er

31 – Jf. f.eks. dom af 18.7.2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, præmis 26).

32 – Jf. generelt vedrørende undtagelsen om »nødvendighed« og med yderligere henvisninger M. Broberg og N. Fenger, *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, 3. udgave, Oxford University Press, 2021, s. 208 og 209.

33 – Jf. CILFIT-dommen, præmis 13 og 14.

34 – Jf. bl.a. dom af 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, præmis 48).

35 – Jf. CILFIT-dommens præmis 17.

36 – Jf. CILFIT-dommens præmis 18-20.

37 – Jf. f.eks. domme af 9.9.2015, Ferreira da Silva e Brito m.fl. (C-160/14, EU:C:2015:565, præmis 55) og X og van Dijk (C-72/14 og C-197/14, EU:C:2015:564, præmis 55).

det nødvendigt at behandle det rejste spørgsmål for at kunne træffe endelig afgørelse i sagen? Er det ikke nødvendigt at behandle dette spørgsmål, for så vidt som den påberåbte EU-bestemmelses betydning og rækkevidde er tilstrækkeligt klar eller er blevet tilstrækkeligt afklaret i Domstolens praksis?

56. Inden for rammerne af mekanismer som den omhandlede vil en national ret, der træffer afgørelse i sidste instans, imidlertid aldrig nå så vidt, at den skal tage stilling til disse spørgsmål. Der findes et mellemliggende trin i det ræsonnement, der følges, nemlig kontrollen af, om det rejste spørgsmål er »vigtigt« (eller opfylder de øvrige filtreringskriterier, der er fastsat i national ret). Hvis det ikke er tilfældet, behøver retten ikke at efterprøve, om en af CILFIT-undtagelserne finder anvendelse, og retsforhandlingerne afsluttes.

57. Visse regeringer har imidlertid givet udtryk for, at CILFIT-dommen ikke er til hinder for et sådant resultat, og har i denne forbindelse påberåbt sig Aquino-dommen. Jeg vil gennemgå dette argument i det følgende.

c) Aquino-dommen

58. I Aquino-dommen fastslog Domstolen, at en ret, der træffer afgørelse i sidste instans, principielt kan undlade at forelægge sagen for Domstolen, når en kassationsappel afvises på grundlag af *formalitetsregler*, der er særlige for retsplejen ved denne ret. I en sådan situation er det rejste EU-retlige spørgsmål nemlig ikke relevant, eftersom besvarelsen af spørgsmålet ikke kan påvirke sagens afgørelse [38].

59. Domstolens dom synes umiddelbart at understøtte holdningen hos de regeringer, der har argumenteret for en ret løs fortolkning af artikel 267, stk. 3, TEUF. De filtreringskriterier, der er fastsat i den omhandlede nationale lovgivning, er eksempelvis centreret om appellers »antagelse til realitetsbehandling«.

60. Efter min opfattelse vil dette imidlertid være en urigtig fortolkning af Aquino-dommen.

61. Den tvist, der lå til grund for den præjudicielle forelæggelse i Aquino-sagen, vedrørte en situation, hvor en sagsøgers anmodning om, at sagen blev indbragt for Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF, var blevet fremsat i første instans i et processkrift, som den nationale ret ikke kunne tage i betragtning, fordi det var indgivet for sent. Sagsøgeren gentog desuden sin anmodning i den efterfølgende appelsag, men denne sag blev ikke realitetsbehandlet (der blev end ikke taget stilling til, om den skulle afvises), eftersom der i henhold til de relevante procesregler bestod en lovbestemt formodning for, at sagsøgeren havde hævet sagen [39].

62. De formalitetsregler, som Domstolen undersøgte i Aquino-dommen, var således af formel karakter og forhindrede principielt den nationale ret i at foretage enhver undersøgelse af de materielle argumenter, som parterne havde fremført. Domstolens dom var baseret på en fast retspraksis, hvori det præciseres, at nationale regler, der fastsætter formelle betingelser for, at

[38] – Jf. navnlig dommens præmis 56.

[39] – Jf. navnlig Aquino-dommens præmis 20, 23, 24, 27 og 54.

søgsmål kan antages til realitetsbehandling – såsom betingelser om tidsfrister, advokatbistand, indledende processkridt, retsafgifter osv. – som udgangspunkt er forenelige med EU-retten, såfremt de overholder de ovennævnte ækvivalens- og effektivitetskrav [40].

63. Situationen i Aquino-sagen adskilte sig således fra situationen i den foreliggende sag, der som nævnt indebærer, at den nationale ret træffer en skønsmæssig afgørelse om, hvorvidt en sag skal behandles, henset til »vigtigheden« af det retlige spørgsmål, som en part har rejst i sin anmodning om revisionsanke. Efter min opfattelse er der som følge heraf en kvalitativ forskel mellem de formelle kriterier for antagelse til realitetsbehandling, der, hvis de ikke er overholdt, som helhed forhindrer den pågældende nationale ret i at undersøge det EU-retlige spørgsmål, som appellanten har rejst, og de materielle kriterier for antagelse til realitetsbehandling (f.eks. sagens vigtighed), som derimod indebærer en vis undersøgelse af dette spørgsmål med henblik på at afgøre, om den pågældende ret ønsker at tage stilling til dem.

64. I det første tilfælde skyldes den nationale rets manglende undersøgelse af det rejste EU-retlige spørgsmål, at appellanten ikke har udvist omhu, eftersom den pågældende ikke har overholdt de relevante procesregler. I det andet tilfælde har appellanten derimod på sæt og vis gjort alt, hvad vedkommende kunne gøre for at få den nationale ret til at undersøge det rejste spørgsmål, hvilket medfører, at spørgsmålet kan forelægges for Domstolen, hvis betingelserne i artikel 267, stk. 3, TEUF er opfyldt. Det er den nationale ret, der selv – på grundlag af de kriterier, der er fastsat i national ret (filtreringsmekanismen), og ikke på grundlag af de kriterier, der er baseret på EU-retten (CILFIT-dommen) – bestemmer, om sagen skal forelægges for Domstolen.

65. Det bør indskydes, at jeg også har vanskeligt ved at tiltræde argumentet om, at en national ret, når den skal vurdere, om en sag opfylder kriterierne for, at der kan gives anketilladelse, kan undgå enhver *materiel* undersøgelse af det EU-retlige spørgsmål, som appellanten har rejst.

66. Jeg har forstået, at den nationale ret i en sådan indledende fase af proceduren udelukkende skal identificere det *retlige spørgsmål*, der rejses i sagen, og ikke finde et *svar* herpå. Efter min opfattelse vil det imidlertid ofte være vanskeligt at afgøre, hvor vigtigt spørgsmålet er, uden indledningsvis at berøre det svar, som den lavere retsinstans har givet på dette spørgsmål.

67. Ville Vrhovno sodišče (øverste domstol) eksempelvis kunne afgøre inden for rammerne af den omhandlede filtreringsmekanisme, om i) et EU-retligt spørgsmål, der er rejst af en appellant, er »vigtigt for at sikre retssikkerheden, den ensartede retsanvendelse eller retsudviklingen gennem retspraksis«, eller om der er tale om et retsspørgsmål, ii) »hvor afgørelsen fra retten i anden instans afviger fra Vrhovno sodiščes (øverste domstol) retspraksis«, og om iii) »der ikke findes nogen retspraksis fra Vrhovno sodišče (øverste domstol)«, eller iv) »hvor Vrhovno sodiščes (øverste domstol) retspraksis ikke er ensartet«, uden i et vist omfang at tage hensyn til substansen i dette spørgsmål? Det tvivler jeg på.

68. Det følger af det ovenfor anførte, at det princip, der udspringer af Aquino-dommen, ikke kan anvendes under de foreliggende omstændigheder. I Aquino-sagen blev der – modsat situationen i den foreliggende sag – ikke rejst tvivl om den effektive virkning af artikel 267, stk. 3, TEUF.

[40] – Jf. bl.a. dom af 18.3.2010, Alassini m.fl. (C-317/08 – C-320/08, EU:C:2010:146, præmis 61-66), af 30.6.2016, Toma og Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, præmis 44), og af 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Afvisning af en fornyet ansøgning – klagefrist) (C-651/19, EU:C:2020:681, præmis 53).

69. Forskellen fremgår ligeledes klart af Aquino-dommens ordlyd. Domstolen bemærkede, at »det ikke var relevant at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål, eftersom besvarelsen af dette spørgsmål *ikke kunne have nogen indflydelse* på sagens afgørelse«[41]. Det er åbenbart, at dette ikke ville gælde for en sag, som afgøres på grundlag af en bestemt fortolkning af EU-retten, og hvor der reelt er mulighed for appel, men det blot vurderes, at sagen ikke rejser spørgsmål, der er tilstrækkeligt vigtige til, at den kan prøves på ny. I et sådant tilfælde kan Domstolens besvarelse af det spørgsmål, som appellanten har rejst – i modsætning til Aquino-sagen – potentielt være afgørende for sagens afgørelse.

70. I Aquino-dommen sørgede Domstolen desuden for, at dens afgørelses begrænsede rækkevidde fremgik klart og entydigt, idet den fastslog, at »de nationale procesregler [såsom formalitetsreglerne vedrørende appeller] hverken kan begrænse den kompetence, som en national ret har ifølge artikel 267 TEUF, eller fritage denne ret for de *forpligtelser*, der påhviler denne i medfør af denne samme bestemmelse«[42].

71. Det bør ikke glemmes, at Aquino-dommen blev afsagt uden generaladvokatens forslag til afgørelse, hvilket betyder, at Domstolen i overensstemmelse med statuttens artikel 20, stk. 5, fandt, at »sagen ikke [rejste] nogen nye retsspørgsmål«. Hvis Aquino-dommen fortolkes således, som visse regeringer har foreslået, ville sagen efter min opfattelse have krævet et forslag til afgørelse, eftersom den indebar en væsentlig udvidelse af en af CILFIT-undtagelsernes rækkevidde.

72. Det ser også ud til, at min udlægning af denne retspraksis understøttes af to andre omstændigheder. I forslaget til afgørelse i Wiener SI-sagen foreslog generaladvokat Jacobs Domstolen at begrænse CILFIT-dommens rækkevidde[43], således at nationale retter i sidste instans kun behøver at forelægge en sag, når der rejses »generelle fortolkningsspørgsmål« eller spørgsmål af »generel betydning«[44]. Domstolen støttede imidlertid ikke op om dette kriterium – der i et vist omfang ligner kriteriet om sagens vigtighed i forbindelse med den omhandlede filtreringsmekanisme.

73. Domstolen har senest i Consorzio-dommen henvist til og bekræftet Aquino-dommen med hensyn til en national processuel regel, hvorefter sagens genstand blev fastlagt ved de anbringender, som blev fremsat ved anlæggelsen af søgsmålet[45]. Den nationale processuelle regel vedrørte også i dette tilfælde en formel betingelse for antagelse til realitetsbehandling, og den gav ikke den nationale ret nogen skønsmargen ved udvælgelsen af sager.

74. Jeg kan, henset til det ovenfor anførte, ikke tiltræde de argumenter, som regeringerne har baseret på Aquino-dommen. Efter denne gennemgang vil jeg nu forklare, hvorfor deres fortolkning af artikel 267, stk. 3, TEUF efter min opfattelse også vil være vanskelig at forene med Domstolens faste praksis vedrørende den præjudicielle procedures art og formål.

41 – Dommens præmis 46. Min fremhævelse.

42 – Dommens præmis 47. Min fremhævelse.

43 – Jf. navnlig punkt 58, 59 og 64 i forslaget til afgørelse (C-338/95, EU:C:1997:352).

44 – Jf. vedrørende disse udtryk ibidem, henholdsvis punkt 38, 55 og 64 samt punkt 20, 58. og 62

45 – Jf. Consorzio-dommens præmis 60-65.

d) Den præjudicielle procedures art og formål

75. Ifølge Domstolens faste praksis udgøres kernen i Unionens domstolssystem, således som traktaternes ophavsmænd har udformet det, af den i artikel 267 TEUF fastsatte procedure med præjudicielle forelæggelser. Denne procedure, der indfører en mekanisme for dommerdialog mellem netop Domstolen og de nationale domstole, har til formål at sikre en ensartet fortolkning af EU-retten, hvorved EU-rettens sammenhæng, fulde virkning og autonomi og i sidste ende den særegne karakter af den ved traktaterne indførte ret sikres [46]. Som Domstolen har fastslået, har proceduren til formål at sikre, at Unionens retsorden *under alle omstændigheder* får den samme virkning i alle medlemsstaterne, og således at forebygge forskelle i fortolkningen af den EU-ret, som de nationale retter skal anvende [47].

76. Den indførte ordning fastslår således et direkte samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, inden for rammerne af hvilket de sidstnævnte retter aktivt deltager i den korrekte anvendelse og ensartede fortolkning af EU-retten *samt i* beskyttelsen af de rettigheder, som den giver borgerne [48]. Med hensyn til det andet aspekt skal det fremhæves, at den præjudicielle procedure er en integrerende del af det retsmiddelsystem, som traktaternes ophavsmænd har indført for at sikre, at enhver, hvis rettigheder i henhold til EU-retten berøres negativt af EU-institutioners eller nationale myndigheders handlinger (eller passivitet), kan opnå en effektiv domstolsbeskyttelse som fastsat i artikel 19, stk. 1, TEU og chartrets artikel 47 [49].

77. Når dette er sagt, er jeg naturligvis klar over, at den præjudicielle procedure udgør en form for dialog mellem retsinstanser og ikke kan betragtes som »en søgsmålsadgang for parterne i en sag ved den nationale ret« [50]. Parterne i den nationale sag har nemlig ingen subjektiv ret til at anmode en national ret om at fremsætte en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen. Den pågældende retsinstans skal derfor ikke, blot fordi en part har anført, at tvisten rejser spørgsmål om fortolkningen af EU-retten, lægge til grund, at der herved er »rejst« spørgsmål som omhandlet i artikel 267 TEUF [51].

78. Det er ikke desto mindre min opfattelse, at det følger af artikel 267, stk. 3, TEUF, sammenholdt med artikel 19, stk. 1, TEU og chartrets artikel 47, at det i det enkelte tilfælde umiddelbart skal være muligt at *identificere* »en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres«. Dette hænger sammen med, at enhver borger, såfremt de relevante betingelser er opfyldt, bør have adgang til at få de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som de har rejst på behørig vis i forbindelse med en national retssag, og som kan påvirke sagens udfald, behandlet af en autoritativ fortolker af EU-retten, nemlig Den Europæiske Unions Domstol. Der skal af denne grund altid være en ret inden for det nationale retssystem, der fungerer som ret i sidste instans og dermed påtager sig ansvaret for at efterprøve, om betingelserne i artikel 267, stk. 3, TEUF er opfyldt i en given sag.

46 – Jf. i denne retning udtalelse 2/13 (Den Europæiske Unions tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, præmis 176 og den deri nævnte retspraksis).

47 – Jf. f.eks. dom af 22.2.2022, RS (Retsvirkninger af en forfatningsdomstols afgørelser) (C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

48 – Jf. Consorzio -dommen, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis.

49 – Jf. i denne retning dom af 3.12.1992, Oleificio Borelli mod Kommissionen (C-97/91, EU:C:1992:491, præmis 13 og 14), og af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 93).

50 – Jf. dom af 10.1.2006, IATA og ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

51 – Jf. senest generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Airbnb Ireland og Airbnb Payments UK (C-83/21, EU:C:2022:545, punkt 86 og den deri nævnte retspraksis).

79. Det er i denne forbindelse vigtigt at påpege, at forhold såsom tvistens økonomiske værdi, den hævdede lovovertrædelses ringe omfang eller vigtigheden af de retlige spørgsmål, der er rejst i sagen, er uden betydning i forhold til artikel 267, stk. 3, TEUF. Det eneste afgørende forhold er, om CILFIT-undtagelserne finder anvendelse i forbindelse med det rejste EU-retlige spørgsmål.

80. Jeg vil i denne sammenhæng endnu en gang fremhæve, at de nationale retter, når de anmoder om en præjudiciel afgørelse, ikke blot handler som nationale retter, men også som »EU-retlige domstole« i kraft af de beføjelser, der følger af (og i givet fald den forpligtelse, der er fastsat i) artikel 267 TEUF. Den procedure, som disse retter sætter i gang, har som nævnt et dobbelt formål: i) et *makroformål*, der overvejende er af offentlig karakter, om at sikre EU-rettens ensartede anvendelse, sammenhæng og autonomi og – uløseligt forbundet hermed – ii) et mikroformål, der først og fremmest er af privat karakter, om at sikre borgerne en effektiv domstolsbeskyttelse på EU-rettens område [52].

81. Det virker på denne baggrund ret klart, at filtreringsmekanismer, som stiller de nationale retter, der træffer afgørelse i sidste instans, frit i forhold til, hvilke sager og/eller retlige spørgsmål der gøres til genstand for appel, »under alle omstændigheder« kan hindre opfyldelsen af begge formål [53]. Lavere retsinstansers afgørelser stadfæstes af de højere retsinstanser, uden at det efterprøves, om deres fortolkning af de relevante EU-retlige bestemmelser var korrekt, selv om en appellant måske med rette har gjort gældende og bevist, at der findes andre sandsynlige fortolkninger af disse bestemmelser.

82. Dette medfører, at en fejlagtig fortolkning af EU-retten kan vinde indpas i national retspraksis og resultere i divergerende retsafgørelser inden for EU. Herudover mister en part i sagen muligheden for, at Domstolen tager stilling til dennes argumenter vedrørende den korrekte fortolkning af de relevante EU-retlige bestemmelser, hvorpå disse argumenter er baseret.

83. Mine konklusioner i denne henseende drages ikke i tvivl af det argument, som visse parter fremførte i retsmødet, nemlig at disse problemer kan undgås ved at antage, at når der ikke gives anketilladelse, skal den lavere retsinstans anses for at være den ret, der træffer afgørelse i sidste instans, som omhandlet i artikel 267 TEUF. Disse parter har påberåbt sig Domstolens praksis, hvorefter en lavere retsinstans kan anses for at handle i denne egenskab, når dens afgørelse i en bestemt sag er endelig, eftersom den ikke kan appelleres [54].

84. Denne retspraksis finder imidlertid ikke anvendelse i situationer som den foreliggende. Som Domstolen fastslog i Lyckeskog-dommen, kan det ikke antages, at en lavere retsinstans fungerer som en »ret i sidste instans«, når det er muligt at appellere denne afgørelse, men realitetsbehandlingen af en sådan appel er undergivet et krav om en forudgående tredjeinstansbevilling fra den højere retsinstans [55]. Dette er en fornuftig tilgang: Det er jo umuligt for den lavere retsinstans, der realitetsbehandler en sag, at vide, om den højere retsinstans vil tillade en fremtidig appel.

[52] – Jf. mit forslag til afgørelse Profi Credit Polska (Genoptagelse af sagen, hvor der er blevet truffet en endelig afgørelse) (C-582/21, EU:C:2023:674, punkt 83), hvori der henvises til generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Consorzio Italian Management og Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:291, punkt 55) (herefter »forslaget til afgørelse i Consorzio-sagen«).

[53] – Jf. punkt 75 i dette forslag til afgørelse.

[54] – Jf. i denne retning dom af 15.7.1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66, [Sml. 1954-1964, s. 531]), og af 15.9.2005, Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:552, præmis 30), samt Aquino-dommen, præmis 34.

[55] – Dom af 4.6.2002 (C-99/00, EU:C:2002:329, præmis 16-19).

e) Foreløbig konklusion

85. Jeg er i betragtning af det ovenfor anførte enig med den lettiske, den nederlandske, den slovenske og den finske regering i, at medlemsstaterne råder over et vidt skøn med hensyn til indførelsen og udformningen af filtreringsmekanismer, som gør det muligt for deres retter i sidste instans at udvælge de sager, som de ønsker at behandle og afgøre i forbindelse med en appel. Jeg er ligeledes enig med disse regeringer i, at disse mekanismers forenelighed med EU-retten i henhold til princippet om procesautonomi hovedsageligt afhænger af, om ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet er overholdt. Det kan endelig med rette gøres gældende, at ækvivalensprincippet i denne sammenhæng har afgørende betydning: Når de nationale retter tager stilling til en eventuel anketilladelse, bør de behandle spørgsmål inden for national ret og EU-spørgsmål på samme måde.

86. Af de anførte grunde tvivler jeg imidlertid på, at effektivitetsprincippet altid overholdes, når filtreringsmekanismer overlader de nationale retter, der træffer afgørelse i sidste instans, en vis skønsmargen med hensyn til at vælge mellem sager. Sådanne mekanismer kan gøre det muligt for disse retter at undgå at kontrollere, om betingelserne i artikel 267, stk. 3, TEUF er opfyldt. Disse mekanismer bevirker således de facto, at den forelæggelsespligt, der er fastsat i denne bestemmelse, erstattes med en simpel skønsmargen [56].

87. Indebærer dette, at filtreringsmekanismer som den omhandlede nødvendigvis er uforenelige med EU-retten?

3. Filtreringsmekanismer: fortolkning og anvendelse af nationale retsforskrifter i overensstemmelse med CILFIT-dommen og Consorzio-dommen

88. Jeg vil nu forklare, hvorfor det ikke behøver at forholde sig sådan. Det er således min opfattelse, at disse mekanismer i de fleste tilfælde vil være forenelige med EU-retten, hvis de relevante nationale regler fortolkes og anvendes i overensstemmelse med de principper, der er fastlagt i Domstolens praksis. I denne forbindelse vil de pågældende retter i det væsentlige anvende de filtreringskriterier, der er fastsat i national ret, samtidig med at de tager hensyn til EU-rettens særegenheder.

89. Dette fremgår efter min opfattelse navnlig af Domstolens nylige dom i Consorzio-sagen. Henset til betydningen af denne dom vil det være hensigtsmæssigt at gennemgå hovedpunkterne heri [litra a)] og dernæst forklare, hvorfor den synes at være særligt relevant i den foreliggende sag [litra b)].

a) Consorzio-dommen

90. Tydeliggørelsen af undtagelserne til den forelæggelsespligt, der er fastsat i artikel 267 TEUF, kulminerede i den nylige dom fra Domstolens Store Afdeling i Consorzio-sagen. Denne dom er af flere grunde værd at lægge mærke til.

[56] – Jf. mutatis mutandis generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, punkt 63) og generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:294, punkt 20).

91. Domstolen valgte således efter grundig overvejelse og på trods af flere generaladvokaters forslag om hel eller delvis ændring af dennes tilgang [57] i vidt omfang at bekræfte CILFIT-dommen.

92. Domstolen fastslog i øvrigt – formentlig inspireret af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) praksis [58] – at det følger af den ordning, der er indført ved artikel 267 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 47, at når en national retsinstans, der træffer afgørelse i sidste instans, på grund af en af CILFIT-undtagelserne anser sig for fritaget for forelæggelsespligten, »skal det af begrundelsen for retsafgørelsen fremgå, enten at det rejste EU-retlige spørgsmål ikke er relevant for afgørelsen af tvisten, at fortolkningen af den pågældende EU-retlige bestemmelse er støttet på Domstolens praksis, eller, såfremt der ikke findes en sådan praksis, at EU-rettens fortolkning […] fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til rimelig tvivl« [59].

93. Domstolen benyttede endelig lejligheden til at udvikle visse aspekter af undtagelsen om acte clair. Selv om disse udviklinger generelt er i overensstemmelse med de hovedprincipper, der ligger til grund for dens tidligere afgørelser, er de på ingen måde mindre betydningsfulde. Jeg vil gerne fremhæve *fem* aspekter af den pågældende dom.

94. For det første begrænsede Domstolen i et vist omfang rækkevidden af kravet om, at de retter, der træffer afgørelse i sidste instans, skal sikre, at hverken de selv eller de øvrige retter inden for EU er i tvivl om afgørelsen af det EU-retlige spørgsmål. I Consorzio-dommens præmis 40 henvises der til »de øvrige medlemsstaters retter, der *træffer afgørelse i sidste instans*, eller Domstolen« [60].

95. For det andet præciserede Domstolen ligeledes rækkevidden af de nationale retters forpligtelse til at tage hensyn til den omstændighed, at de EU-retlige bestemmelser er affattet på flere forskellige sprog, og at alle sprogversioner er autentiske. Som Domstolen forklarede, kan det ikke forventes af en retsinstans, der træffer afgørelse i sidste instans, at den undersøger »hver enkelt sprogversion af den pågældende EU-retlige bestemmelse«. Den bør imidlertid »tage hensyn til forskellene mellem de sprogversioner af denne bestemmelse, *som den er bekendt med*, navnlig når *parterne har fremført* disse forskelle, og de er fastslået« [61].

96. For det tredje forsøgte Domstolen ligeledes at klarlægge, hvilken grad af usikkerhed der kræves, for at forelæggelsespligten udløses. Domstolen bemærkede, at »den mulighed alene, at en EU-retlig bestemmelse *kan* udlægges på en eller flere måder – for så vidt som ingen af disse andre udlægninger […] forekommer den pågældende nationale retsinstans *tilstrækkelig sandsynlig* – ikke i sig selv [er] tilstrækkelig til, at der anses at foreligge rimelig tvivl om den korrekte fortolkning af denne bestemmelse« [62].

[57] – Jf. navnlig generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352), generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415), generaladvokat Wahls forslag til afgørelse X og van Dijk (C-72/14 og C-197/14, EU:C:2015:319) og – sidst, men ikke mindst – generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse i Consorzio-sagen.

[58] – Jf. punkt 122-133 i dette forslag til afgørelse.

[59] – Consorzio-dommens præmis 51.

[60] – Min fremhævelse.

[61] – Consorzio-dommens præmis 44. Min fremhævelse.

[62] – Consorzio-dommens præmis [48]. Min fremhævelse. Jf. herom også generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse i Consorzio-sagen, punkt 150-157.

97. For det fjerde fremhævede Domstolen, hvilken betydning det har, at der findes forskellige retninger i retspraksis vedrørende det pågældende fortolkningsspørgsmål. Den bemærkede i denne forbindelse, at »[n]år den nationale retsinstans, der træffer afgørelse i sidste instans, gøres bekendt med, at der i samme medlemsstats retsinstanser eller mellem medlemsstaternes retsinstanser findes flere forskellige retninger i retspraksis vedrørende fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, skal denne ret i sin vurdering af, at der eventuelt ikke foreligger rimelig tvivl om den korrekte fortolkning af den pågældende EU-retlige bestemmelse, […] *udvise særlig opmærksomhed*« [63].

98. For det femte og selv om Domstolen i visse tidligere afgørelser har krævet, at de nationale retter fastslår, at »den korrekte *anvendelse* af EU-retten fremgår med en sådan klarhed, at der ikke foreligger nogen rimelig tvivl« [64], henviste den i Consorzio-dommen til behovet for at fastslå, at »EU-rettens korrekte *fortolkning* fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til en rimelig fortolkningstvivl« [65]. Det skyldes måske generaladvokat Bobeks betragtninger [66], at ordet »anvendelse« ikke optræder særlig ofte i dommen [67], hvori der ligeledes sondres udtrykkeligt mellem anvendelse og fortolkning af retsregler [68].

99. Jeg vil nu forklare, hvorfor visse aspekter af denne dom er særligt relevante for det omhandlede retlige spørgsmål.

b) Parternes rolle, behovet for kriteriet og begrebet acte clair

100. Når der navnlig tages hensyn til Domstolens præciseringer i Consorzio-dommen, synes retspraksis vedrørende undtagelserne til den forpligtelse, der er fastsat i artikel 267, stk. 3, TEUF, i det store og hele at kunne »rumme« filtreringsmekanismer som den omhandlede.

101. For det første er jeg uenig med visse kommentatorer [69], som har tilkendegivet, at den omformulering af visse passager i den eksisterende retspraksis, som Domstolen foretog i Consorzio-dommen – således at fokus skiftede EU-rettens *anvendelse* til dens *fortolkning* – udgør en stilistisk øvelse. Der er efter min opfattelse snarere tale om en ny konceptualisering af den præjudicielle procedures genstand og formål og dermed af rækkevidden af den forpligtelse, der er fastsat i artikel 267, stk. 3, TEUF.

102. Jeg er bevidst om, at det ikke altid er let at sondre mellem fortolkning og anvendelse, og at de to aktiviteter ofte griber ind i hinanden [70]. Jeg er imidlertid overbevist om, at der er en begrebsmæssig forskel på disse to aktiviteter. Jeg vil undlade at komme med en videnskabeligt præcis definition af disse begreber. Det skal i denne sammenhæng blot påpeges, at begrebet »fortolkning« er en form for intellektuel aktivitet [71], der hovedsageligt går ud på at fastlægge en

63 – Consorzio-dommens præmis [49]. Min fremhævelse.

64 – Jf. f.eks. dom af 9.9.2015, Ferreira da Silva e Brito m.fl. (C-160/14, EU:C:2015:565, præmis 38 og 55), og af 9.9.2015, X og van Dijk (C-72/14 og C-197/14, EU:C:2015:564, præmis 55). Min fremhævelse.

65 – Consorzio-dommen, præmis 33. Min fremhævelse.

66 – Jf. hans forslag til afgørelse i Consorzio-sagen, punkt 139-159.

67 – Jf. de forbigående henvisninger i dommens præmis 28 og 29.

68 – Jf. dommens præmis 30. Jeg vil vende tilbage til dette punkt senere.

69 – Jf. f.eks. L. Cecchetti og D. Gallo, »The Unwritten Exceptions to the Duty to Refer After Consorzio Italian Management II: »CILFIT Strategy« 2.0 and its Loopholes«, 15, *Review of European Administrative Law*, 2022, s. 29-61.

70 – Jf. f.eks. generaladvokat Stix-Hackls forslag til afgørelse Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:215, punkt 86-88).

71 – H. Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2. udgave, 1967, s. 348.

lovbestemmelses betydning og rækkevidde på et vist abstraktionsniveau[72]. Begrebet »anvendelse« er derimod den aktivitet, der består i at tage en bestemmelse, hvis betydning og rækkevidde er blevet fastlagt, i brug i en given sag ved at drage konkrete konsekvenser for bestemte faktiske omstændigheder[73].

103. Det bør ikke glemmes, at Domstolen selv har sondret mellem de to begreber i netop denne sammenhæng. Ifølge fast retspraksis spiller de nationale domstole og Domstolen *særskilte*, men komplementære, roller i forbindelse med den ordning, der er indført ved artikel 267 TEUF: De førstnævnte skal *anvende* EU-retten på tvisten, mens den sidstnævnte skal *fortolke* EU-retten for at hjælpe de førstnævnte. Begge roller er – som Domstolen påpegede – nødvendige for bevarelsen af selve beskaffenheden af den ret, som er indført ved traktaterne[74].

104. Ordlyden af artikel 267 TEUF er trods alt ganske klar, idet det fremgår, at formålet med den præjudicielle procedure (når der ikke er tale om gyldighedsspørgsmål) er at træffe afgørelse om »fortolkningen af traktaterne«. Det er heller ikke nødvendigt at udvide procedurens rækkevidde yderligere, for at denne procedure kan opfylde sit dobbelte formål. Dels er de sager, der vedrører potentiel urigtig anvendelse af EU-regler, ikke til skade for EU-rettens ensartede anvendelse, sammenhæng og autonomi. Dels ville det være alt for vidtgående, hvis Domstolen for at sikre en effektiv retsbeskyttelse af borgerne skulle foretage en form for mikroovervågning af tusindvis af nationale retters daglige anvendelse af EU-retten i medfør af artikel 267 TEUF.

105. Selv om Domstolen i visse tilfælde er villig til at gå langt, når den udøver sin rolle i henhold til artikel 267 TEUF, for at bistå de forelæggende retter bedst muligt og derfor vælger at give et svar, der et møntet på de faktiske omstændigheder i sagen, kan dette ikke anses for at være procedurens egentlige genstand og formål[75]. Domstolen kan, men behøver ikke, forholde sig til bestemte sagers udfald. Dette medfører, at de nationale retter, der træffer afgørelse i sidste instans, også kan foretage en præjudiciel forelæggelse i disse sager, men ikke behøver at gøre det[76].

106. For det andet er det klart, at Consorzio-dommen har styrket parternes rolle i forbindelse med den præjudicielle procedure[77]. Det tilkommer først og fremmest parterne at rejse et EU-retligt spørgsmål og at forsyne den kompetente nationale ret med tilstrækkelige oplysninger om (og i givet fald beviser for), at der foreligger rimelig tvivl om fortolkningen af EU-regler, hvorfor den nationale ret anmodes om at foretage en præjudiciel forelæggelse[78]. Appellanten skal i denne forbindelse ikke blot godtgøre, at det er muligt at fortolke den relevante EU-bestemmelse på flere måder af en ret, der – så at sige – er almindeligt oplyst og udviser normal omhu. Barren er blevet hævet i Consorzio-dommen: Der skal være tale om mere end én fortolkning, som forekommer »tilstrækkelig sandsynlig« for et meget erfarent dommerpanel (eftersom kriteriet i denne henseende er »medlemsstaters retter, der træffer afgørelse i sidste instans, eller Domstolen«).

[72] – Jf. generaladvokat Capotortis forslag til afgørelse Cilfit m.fl. (283/81, EU:C:1982:267, s. 3436) og generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse i Consorzio-sagen, punkt 145.

[73] – Jf. i denne retning Den Faste Domstol for Mellemfolkelig Retsplejes dom i sagen vedrørende Factory at Chorzow (Erstatningskrav – kompetence) (dommer Ehrilichs dissens), PCIJ Rep Series A, nr. 9 (1927), s. 39.

[74] – Jf. i denne retning Consorzio-dommen, præmis 30 og 31 samt den deri nævnte retspraksis.

[75] – Jf. f.eks. dom af 9.3.2021, Radiotelevizija Slovenija (Tilkaldevagt i et fjerntliggende område) (C-344/19, EU:C:2021:182, præmis 23).

[76] – Hvis Domstolen fastslår, at den ikke har kompetence til at besvare de spørgsmål, som den forelæggende ret har formuleret, fordi de er for sagsspecifikke, kan den naturligvis enten omformulere dem med henblik på at ekstrapolere visse retsspørgsmål eller helt eller delvist afvise dem.

[77] – Jf. tilsvarende F.-X. Millet, »Cilfit Still Fits«, bind 18, 3. udgave, *European Constitutional Law Review*, 2022, s. 533-555.

[78] – Jf. navnlig Consorzio-dommens præmis 44, 49 og 51.

107. Borgerne kan ikke forvente, at de nationale retter, der træffer afgørelse i sidste instans, regelmæssigt og ex officio rejser EU-retlige spørgsmål, som borgerne ikke har rejst. De kan heller ikke forvente, at disse retter efterkommer anmodninger om forelæggelse for Domstolen, som er vage, uklare eller uunderbyggede. Princippet vigilantibus non dormientibus iura successor (retten hjælper den vågne og ikke den, der sover) finder helt sikkert anvendelse i denne sammenhæng. Det kan desuden ikke kræves, at de nationale retter behandler argumenter og præjudicielle anmodninger, som ikke er reelle, og som er udtryk for proceduremisbrug eller alene har til formål at trække sagen i langdrag [79].

108. De rammer, inden for hvilke der eventuelt kan opstå spændinger mellem nationale filtreringsmekanismer som den omhandlede og artikel 267 TEUF, er derfor begrænset til appelsager, hvor en part med føje har rejst et reelt spørgsmål om EU-rettens fortolkning og underbygget sine argumenter for, at der findes mere end én sandsynlig fortolkning af de relevante EU-bestemmelser, og udtrykkeligt har anmodet den nationale ret om at foretage en præjudiciel forelæggelse.

4. Konklusion vedrørende det første spørgsmål

109. Det er, henset til det ovenfor anførte, min opfattelse, at nationale retter, der træffer afgørelse i sidste instans, i artikel 267, stk. 3, TEUF pålægges en klar og ubetinget forpligtelse, alene med forbehold af de undtagelser, der er fastsat i CILFIT-dommen.

110. Når en appellant med føje har rejst et reelt spørgsmål om EU-rettens fortolkning og underbygget sine argumenter for, at der findes mere end én sandsynlig fortolkning af de relevante EU-bestemmelser, og udtrykkeligt har anmodet den nationale ret, der træffer afgørelse i sidste instans, om at foretage en præjudiciel forelæggelse, har denne ret som følge heraf ingen skønsmargen med hensyn til at efterprøve, om de betingelser, der udløser dens forelæggelsespligt, er opfyldt. En national mekanisme, der gør det muligt at udøve et vist skøn i denne forbindelse, er efter min opfattelse uforenelig med EU-retten.

111. Det bør ikke desto mindre påpeges, at dette ikke indebærer, at den nationale ret skal give anketilladelse og vurdere sagens realitet, hvor gang denne forpligtelse udløses. Hvis der, som Domstolen fastslog i Lyckeskog-dommen, rejses et spørgsmål om fortolkningen af EU-retten ved en national ret, som træffer afgørelse i sidste instans, og som benytter en filtreringsmekanisme som den omhandlede, er denne ret »forpligtet til enten på tidspunktet for behandlingen af spørgsmålet om sagens antagelse til realitetsbehandling eller på et senere tidspunkt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål« [80].

112. Ifølge fast retspraksis tilkommer det nemlig principielt en forelæggende ret at afgøre, på *hvilket stadium* af retsforhandlingerne det er hensigtsmæssigt at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen [81]. Domstolen har således fastslået, at »[s]elv om retsplejehensyn […] kan tilsige, at et præjudicielt spørgsmål først forelægges efter en kontradiktorisk retsforhandling, må

[79] – Jf. Consorzio-dommens præmis 24 og 64. Jf. mere generelt vedrørende det EU-retlige forbud mod misbrug af rettigheder den nylige dom af 21.12.2023, BMW Bank m.fl. (C-38/21, C-7/21 og C-32/21, EU:C:2023:1014, præmis 281-283).

[80] – Dom af 4.6.2002 (C-99/00, EU:C:2002:329, præmis 18). Jf. også generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, punkt 46).

[81] – Jf. senest dom af 4.5.2023, Bundesrepublik Deutschland (Rettens elektroniske postkasse) (C-60/22, EU:C:2023:373, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

det imidlertid fastslås, at en forudgående kontradiktorisk retsforhandling ikke er en af de betingelser, der skal være opfyldt, for at den i artikel 267 TEUF fastsatte procedure kan iværksættes« [82].

113. Retspraksis stiller imidlertid de nationale retter, der træffer afgørelse i sidste instans, frit i forhold til, *hvornår* de vil foretage denne prøvelse. Når CILFIT-kriterierne anvendes på en given tvist, sker det på ingen måde mekanisk. Der skal tages hensyn til en række forhold, som – både når de betragtes isoleret og i endnu højere grad, når de efterfølgende undersøges samlet – nødvendigvis giver de nationale retter et vist råderum.

114. Der har tidligere været divergerende holdninger til, om dette råderum er tilstrækkeligt til, at de nationale retter, der træffer afgørelse i sidste instans, kan udføre deres retslige funktioner på en passende og effektiv måde [83]. I denne forbindelse vil jeg blot anføre, at dette råderum tydeligvis er blevet udvidet efter Consorzio-dommen og på ret afgørende punkter for så vidt angår det spørgsmål, der er centralt i den foreliggende sag.

115. Jeg må derfor drage følgende konklusion.

116. Det er på den ene side min opfattelse, at filtreringsmekanismer som den omhandlede er uforenelige med artikel 267, stk. 3, TEUF, hvis de anvendes automatisk på sager, hvori der rejses reelle EU-retlige spørgsmål. Den omstændighed alene, at en sag ikke falder ind under de filtreringskriterier, der er fastsat i national ret, gør det ikke muligt for de nationale retter, der træffer afgørelse i sidste instans, at undlade at undersøge – med den forelæggende rets ord – »hvorvidt en parts anmodning om en præjudiciel forelæggelse […] indebærer en forpligtelse for Vrhovno sodišče (øverste domstol) til at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen«.

117. På den anden side bør nationale retter efter min opfattelse også kunne fortolke og anvende de pågældende nationale procesregler på en sådan måde, at disse regler sikrer overholdelsen af artikel 267, stk. 3, TEUF som fortolket af Domstolen i CILFIT-dommen og Consorzio-dommen.

118. Dette gælder i hvert fald for nationale ordninger – som den omhandlede – hvor de filtreringskriterier, der er fastsat i national ret, i store træk synes at afspejle de situationer, der er omfattet af CILFIT-undtagelserne. De tre specifikke scenarier, der er opregnet i ZPP's artikel 367a – retsspørgsmål, hvor i) »afgørelsen fra retten i anden instans afviger fra Vrhovno sodiščes (øverste domstol) retspraksis«, ii) »der ikke findes nogen retspraksis fra Vrhovno sodišče (øverste domstol), navnlig hvis de højere domstoles retspraksis ikke er ensartet«, og iii) »Vrhovno sodiščes (øverste domstol) retspraksis ikke er ensartet« – svarer i det væsentlige til undtagelserne om acte clair og acte éclairé.

119. Hvis disse filtreringskriterier anvendes med solid støtte i ækvivalensprincippet, er det derfor min opfattelse, at den nationale ret de facto vil følge CILFIT-dommen. Det siger jo sig selv, at artikel 267 TEUF ikke må have til følge at afholde nationale retter, der træffer afgørelse i sidste instans, fra hovedsageligt at koncentrere sig om spørgsmål, der som anført i ZPP's artikel 367a er »[vigtige] for at sikre retssikkerheden, den ensartede retsanvendelse eller retsudviklingen gennem retspraksis«.

[82] – Dom af 1.2.2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, præmis 32).

[83] – Jf. f.eks. generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, punkt 58) og generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, punkt 58), sammenholdt med generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, punkt 63).

120. Som jeg har nævnt i indledningen til dette forslag til afgørelse, forfølger filtreringsmekanismer legitime mål af almen interesse. Hvis EU-retten fortolkes således, at de nationale retter skal undlade at anvende de nationale regler, hvori der er fastsat en sådan mekanisme, hver gang der med føje rejses et EU-retligt spørgsmål for dem, vil dette efter min opfattelse gå ud over, hvad der i de fleste tilfælde er nødvendigt for og tilstrækkeligt til at sikre den effektive virkning af artikel 267 TEUF.

121. Jeg vil, henset til det ovenfor anførte, foreslå, at Domstolen besvarer det første spørgsmål med, at artikel 267, stk. 3, TEUF er til hinder for en national bestemmelse eller praksis, hvorefter en national ret, der træffer afgørelse i sidste instans, i sager om tilladelse til at iværksætte en revisionsanke ikke behøver at undersøge, om den er forpligtet til at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse, når en part med føje har rejst et reelt spørgsmål om EU-rettens fortolkning og underbygget sine argumenter for, at der findes mere end én sandsynlig fortolkning af de relevante EU-bestemmelser, og udtrykkeligt har anmodet den nationale ret om at foretage en præjudiciel forelæggelse. Det tilkommer de nationale retter at fortolke de relevante processuelle regler, således at disse regler i videst muligt omfang sikrer, at EU-retten overholdes.

B. Det andet spørgsmål

122. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 267 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at en afgørelse om afslag på en parts anmodning om tilladelse til at iværksætte en revisionsanke ved en ret, der træffer afgørelse i sidste instans, udgør en retsafgørelse, som skal begrunde, hvorfor partens anmodning om en præjudiciel forelæggelse til Domstolen ikke imødekommes.

123. Som jeg har forklaret, skal en national ret, der træffer afgørelse i sidste instans, når der med føje er rejst et spørgsmål om EU-rettens fortolkning ved denne ret, i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF undersøge, om dens forelæggelsespligt er udløst. Dette indebærer, at en afgørelse fra en sådan ret, hvorved det afslås at give anketilladelse, hvilket bringer appelproceduren til ophør, uden at sagen er blevet forelagt for Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF, er en retsafgørelse, der – som Domstolen bemærkede i Consorzio-dommens præmis 51 – kræver en begrundelse for, at den har fastslået, at »det rejste EU-retlige spørgsmål ikke er relevant for afgørelsen af tvisten, at fortolkningen af den pågældende EU-retlige bestemmelse er støttet på Domstolens praksis, eller, såfremt der ikke findes en sådan praksis, at EU-rettens fortolkning […] fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til rimelig tvivl«.

124. I den foreliggende sag har de parter, der har afgivet indlæg, drøftet indgående, hvilke detaljer og hvilken detaljeringsgrad der kræves i begrundelsen. Selv om den forelæggende ret ikke udtrykkeligt har rejst dette spørgsmål, vil den foreliggende sag efter min opfattelse være en god anledning til at fremsætte nogle betragtninger herom.

125. Det bør indledningsvis fremhæves, at Domstolen har udledt begrundelsespligten af artikel 267 TEUF, *sammenholdt med* chartrets artikel 47, stk. 2. Denne bestemmelse garanterer *retten til en retfærdig rettergang*, som er en ret, der ligeledes følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og svarer til EMRK's artikel 6, stk. 1 [84].

[84] – Jf. i denne retning dom af 6.9.2012, Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, præmis 52).

126. Ifølge Domstolens faste praksis kræver overholdelse af retten til en retfærdig rettergang, at enhver retsafgørelse, der er endelig, er begrundet, således at det er muligt for en part at forstå, hvorfor der er truffet en afgørelse mod den pågældende, og eventuelt at gøre brug af de retsmidler, der er tilgængelige [85]. Retten til en begrundet afgørelse understøtter desuden mere indirekte »the general rule […] which protects the individual from arbitrariness by demonstrating to the parties that they have been heard and obliges the courts to base their decision on objective reasons« [86].

127. Domstolen har, henset til disse målsætninger, bemærket, at »omfanget af begrundelsespligten kan være forskellig, afhængig af arten af den omhandlede retsafgørelse, og at dette omfang – samtidig med at der tages hensyn til de processuelle garantier, der er knyttet til denne retsafgørelse – skal vurderes under hensyn til den pågældende procedure som helhed og på grundlag af samtlige foreliggende relevante omstændigheder« [87].

128. Som jeg har forstået det, er et afslag på anketilladelse en afgørelse, som af hensyn til en hurtig og effektiv retslig procedure gør det muligt at behandle en sag på en temmelig summarisk og standardiseret måde. Denne afgørelse behøver derfor ikke at indeholde en begrundelse, hvori der henvises til de faktiske omstændigheder, de retlige rammer og de forskellige klagemuligheder. Efter min opfattelse vil det i medfør af artikel 267 TEUF normalt være tilstrækkeligt, at den nationale ret i) udtrykkeligt angiver den CILFIT-undtagelse, der lægges til grund, og ii) giver en kortfattet forklaring på, hvorfor denne undtagelse anses for at finde anvendelse [88]. Når der eksempelvis foreligger en fast retspraksis, bør en simpel henvisning til denne retspraksis normalt være tilstrækkelig, især når en part ikke har forklaret nærmere, hvorfor det skulle være berettiget at afvige herfra.

129. Det kan naturligvis ikke kræves af de nationale retter, at de udtømmende gennemgår hvert enkelt argument, der er fremført af den part, som har rejst et EU-retligt spørgsmål [89]. Disse retters ræsonnement kan faktisk under visse omstændigheder også fremgå indirekte [90]. Dette kan f.eks. være tilfældet, når partens appel ikke kan antages til realitetsbehandling eller er åbenbart ugrundet [91], når de grunde, hvorpå en forelæggelse er baseret, er vage eller generelle [92], eller når begrundelsen for et afslag klart kan udledes af de grunde, der i øvrigt er anført i afgørelsen, eller af de lavere retsinstansers afgørelser [93].

85 – Jf. i denne retning dom af 23.10.2014, flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, præmis 51).

86 – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 15.12.2022, Rutar og Rutar Marketing d.o.o. mod Slovenien (CE:ECHR:2022:1215JUD002116420, § 62). Jf. tilsvarende generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:247, punkt 34 og den deri nævnte retspraksis).

87 – Jf. f.eks. dom af 23.10.2014, flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, præmis 52).

88 – Jf. tilsvarende generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse i Consorzio-sagen, punkt 168.

89 – Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 30.6.2022, Rusishvili mod Georgien (CE:ECHR:2022:0630JUD001526913, § 75).

90 – Jf. analogt dom af 4.7.2019, FTI Touristik mod EUIPO (C-99/18 P, EU:C:2019:565, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).

91 – Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 24.4.2018, Baydar mod Nederlandene (CE:ECHR:2018:0424JUD005538514, §§ 42 og 43), og afgørelse af 20.1.2005, Astikos Oikodomikos Synetairismos Nea Konstantinoupolis mod Grækenland (CE:ECHR:2005:0120DEC003780602).

92 – Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens afgørelse af 13.2.2007, John mod Tyskland (CE:ECHR:2007:0213DEC001507303).

93 – Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens afgørelse af 26.11.2013, Krikorian mod Frankrig (CE:ECHR:2013:1126DEC000645907), og dom af 11.4.2019, Harisch mod Tyskland (CE:ECHR:2019:0411JUD005005316, §§ 37-42).

130. Det kan derimod ikke udelukkes, at der under visse særlige omstændigheder kan være behov for en større detaljeringsgrad [94]. Dette kan f.eks. være tilfældet, når parten har påpeget, at der foreligger en divergerende retspraksis inden for EU, eller at der er væsentlige forskelle mellem de enkelte sprogversioner af de relevante bestemmelser.

131. Det er i denne forbindelse afgørende, om appellanterne er i stand til at forstå begrundelsen for, at deres anmodning om en præjudiciel afgørelse fra Domstolen er blevet afslået, og om de retter, som appellanterne kan indbringe afslaget for, reelt kan tage stilling til deres anbringender. Det må ikke glemmes, at selv om afgørelser, der træffes af en ret i sidste instans, som hovedregel ikke kan appelleres, kan der alligevel være andre retsmidler, som potentielt kan anvendes i tilfælde af en eventuel tilsidesættelse af artikel 267, stk. 3, TEUF.

132. For det første kan appellanten, når de relevante betingelser er opfyldt, anlægge erstatningssøgsmål mod staten ved de nationale retter [95]. For det andet kan Kommissionen (eller en anden medlemsstat) i henhold til artikel 258 TEUF – 260 TEUF anlægge traktatbrudssøgsmål ved Domstolen mod en medlemsstat, der angiveligt ikke har opfyldt sine forpligtelser [96].

133. Det er, henset til det ovenfor anførte, min opfattelse, at artikel 267 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 2, skal fortolkes således, at en afgørelse, hvorved en ret, der træffer afgørelse i sidste instans, afslår at give anketilladelse og bringer proceduren til ophør, selv om appellanten med føje har rejst et spørgsmål om EU-rettens fortolkning, er en retsafgørelse, som kræver en begrundelse for, at retten har fastslået, at dens forelæggelsespligt i henhold til artikel 267 TEUF ikke er blevet udløst. Begrundelsespligtens omfang er forskellig alt efter de relevante omstændigheder.

V. Forslag til afgørelse

134. Jeg foreslår som følge heraf, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Vrhovno sodišče (øverste domstol, Slovenien) har forelagt, således:

»1) Artikel 267, stk. 3, TEUF er til hinder for en national bestemmelse eller praksis, hvorefter en national ret, der træffer afgørelse i sidste instans, i sager om tilladelse til at iværksætte en revisionsanke ikke behøver at undersøge, om den er forpligtet til at indgive en anmodning om præjudiciel afgørelse, når en part med føje har rejst et reelt spørgsmål om EU-rettens fortolkning og underbygget sine argumenter for, at der findes mere end én sandsynlig fortolkning af de relevante EU-bestemmelser, og udtrykkeligt har anmodet den nationale ret om at foretage en præjudiciel forelæggelse. Det tilkommer de nationale retter at fortolke de relevante processuelle regler, således at disse regler i videst muligt omfang sikrer, at EU-retten overholdes.

[94] – Jf. i denne retning dom af 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, præmis 52).

[95] – Jf. navnlig dom af 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 55), af 13.6.2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, præmis 32), og af 28.7.2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, præmis 25).

[96] – Jf. dom af 4.10.2018, Kommissionen mod Frankrig (Forskudsskat) (C-416/17, EU:C:2018:811), og af 14.3.2024, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Dom afsagt af Supreme Court (øverste domstol)) (C-516/22, EU:C:2024:231).

2) I henhold til artikel 267 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 47, stk. 2, er en afgørelse, hvorved en ret, der træffer afgørelse i sidste instans, afslår at give anketilladelse og bringer proceduren til ophør, selv om appellanten med føje har rejst et spørgsmål om EU-rettens fortolkning, en retsafgørelse, som kræver en begrundelse for, at retten har fastslået, at dens forelæggelsespligt ikke er blevet udløst. Begrundelsespligtens omfang er forskellig alt efter de relevante omstændigheder.«