



# Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
MICHALA BOBKA,  
predstavljeni 14. januarja 2021<sup>1</sup>

**Zadeva C-64/20**

**UH  
proti**

**An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara, Éire agus an tArd-Aighne**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Ard-Chúirt (višje sodišče, Irska))

„Predhodno odločanje – Direktiva 2001/82/ES – Jezikovne zahteve glede ovojnine in označevanja zdravil za uporabo v veterinarski medicini – Diskrecijska pravica nacionalnih sodišč glede zavrnitve odreditve ukrepa – Neposredni učinek – Primarnost – Postopkovna avtonomija – Učinkovito sodno varstvo“

## I. Uvod

1. Obravnavano zadevo sestavlja res veliko problemskih sklopov. Če se združijo in če se dovoli, da pridejo vsi hkrati do izraza, se ustvari pristno večglasje ustavnega prava Unije: neposredni učinek, primarnost, postopkovna avtonomija, učinkovito sodno varstvo in splošna učinkovitost nacionalnega izvrševanja prava Unije, poleg tega pa še (domnevna) pravica do prejemanja informacij v svojem jeziku ter večjezičnost Unije.
2. Ko pa se pozorno prisluhne, kljub vsemu prevlada en napev: ali ta načela, zlasti učinkovitost nacionalnega izvrševanja prava Unije, nasprotujejo nacionalnim pravilom, ki sodišču dajejo diskrecijsko pravico pri odločanju, ali je treba ugoditi tožbenim predlogom, in, če je tako, glede primernih ukrepov, ki jih je treba odrediti v korist tožeče stranke, ki trdi, da organi niso pravilno prenesli direktive, čeprav je tožba (očitno) utemeljena? Ta napev odzvanja dobro znano temo: kakšne so razumne omejitve zahteve po učinkovitem izvrševanju prava Unije na nacionalni ravni?

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: angleščina.

## II. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

3. Naslov V Direktive 2001/82/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. novembra 2001 o zakoniku Skupnosti o zdravilih za uporabo v veterinarski medicini,<sup>2</sup> naslovljen „Označevanje in navodilo za uporabo“, vsebuje člene od 58 do 64.

4. V členu 58(1) Direktive 2001/82 so naštetih podatki, ki – razen izjemoma – „morajo biti napisani z jasnimi črkami“ na ovojnini zdravil. V skladu s členom 58(4) te direktive morajo biti podrobni podatki, navedeni v odstavku 1, od (f) do (l), te določbe, „na zunanji ovojnini in na vsebniku zdravila navedeni v jeziku ali jezikih države, kjer bodo v prometu“.

5. Člen 59(1) Direktive 2001/82 določa, da morajo biti glede ampul „podrobni podatki, naštetih v prvem odstavku člena 58(1)[,] podani na zunanji ovojnini[i]“. Nato so v njem naštetih podrobni podatki, ki morajo biti navedeni na vsebnikih. Člen 59(3) Direktive 2001/82 določa, da morajo biti „[p]odrobni podatki iz tretje in šeste alineje odstavka 1 [...] na zunanji in stični ovojnini zdravila navedeni v jeziku ali jezikih države, kjer bo zdravilo v prometu“.

6. Člen 61(1) Direktive 2001/82 določa, da je „[n]avodilo za uporabo v pakiranju zdravila za uporabo v veterinarski medicini [...] obvezno, razen v primeru, ko je možno vse zahtevane podatke iz tega člena navesti na stični in zunanji ovojnini. [...] Navodilo za uporabo mora biti napisano z izrazi, ki so razumljivi splošni javnosti, in v uradnem jeziku ali jezikih države članice, kjer je zdravilo v prometu.“ V členu 61(2) Direktive 2001/82 so naštetih podatki, ki jih mora najmanj vsebovati navodilo za uporabo.

7. V uvodnih izjavah 52 in 53 Uredbe (EU) 2019/6 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o zdravilih za uporabo v veterinarski medicini in razveljavitvi Direktive 2001/82/ES<sup>3</sup> je navedeno:

„(52) Za zmanjšanje upravnega bremena in izboljšanje razpoložljivosti zdravil za uporabo v veterinarski medicini v državah članicah bi bilo treba določiti poenostavljena pravila za njihove ovojnine in označevanje. [...]

(53) Poleg tega bi morale države članice imeti možnost, da izberejo jezik besedila, ki se uporablja za povzetke glavnih značilnosti zdravila, označevanja in navodila za uporabo zdravil za uporabo v veterinarski medicini, za katera so bila izdana dovoljenja na njihovem ozemlju.“

8. Člen 7 Uredbe 2019/6, naslovljen „Jeziki“, določa:

„1. Če država članica ne odloči drugače, je jezik oziroma so jeziki povzetka glavnih značilnosti zdravila in informacij na označevanju ali v navodilih za uporabo uradni jezik oziroma uradni jeziki države članice, v kateri se omogoči dostopnost na trgu za zdravilo za uporabo v veterinarski medicini.

2. Zdravilo za uporabo v veterinarski medicini je lahko označeno v več jezikih.“

<sup>2</sup> UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 27, str. 3, kakor je bila pozneje spremenjena.

<sup>3</sup> UL 2019, L 4, str. 43.

9. Uredba 2019/6 se v skladu z njenim členom 160 uporablja od 28. januarja 2022.

### **B. Nacionalno pravo**

10. Po navedbah predložitvenega sodišča so bili za prenos Direktive 2001/82 sprejeti številni podzakonski akti. Glede jezika na ovojnini, ki je vzrok za spor o glavni stvari, pa so upoštevne določbe v podzakonskih aktih 144/2007 in 786/2007. Na podlagi teh instrumentov so lahko podrobni podatki, ki se zahtevajo na podlagi določb Direktive 2001/82, napisani v irščini ali angleščini.

### **III. Dejansko stanje, nacionalni postopek in vprašnji za predhodno odločanje**

11. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je irski državljani. Njegov hišni ljubljencek je pes, za katerega kupuje zdravila za uporabo v veterinarski medicini. Tožeča stranka se je pri Aire Talmhaíochta, Bia agus Mara, Éire (minister za kmetijstvo, prehrano in ribištvo, Irska) pritožila, ker so bile informacije, priložene zdravilom za uporabo v veterinarski medicini, samo v angleščini, in ne v obeh uradnih jezikih države, torej irščini in angleščini. Po njenem mnenju to pomeni kršitev Direktive 2001/82.

12. Tožeča stranka je 14. novembra 2016 pri Ard-Chúirt (višje sodišče, Irska) zaprosila za odobritev vložitve tožbe v okviru sodnega nadzora zakonitosti, ker minister ni pravilno prenesel Direktive 2001/82 glede jezikovnih zahtev, ki jih ta vsebuje. Vložitev tožbe je bila odobrena in postopek je bil torej sprožen zoper Aire Talmhaíochta, Bia agus Mara, Éire (minister za kmetijstvo, prehrano in ribištvo) ter Ard-Aighne (generalni pravobranilec, Irska) in Irsko. Obravnava v zadevi je potekala 24. in 25. julija 2018.

13. Tožeča stranka je zaradi tega, ker Irska domnevno ni pravilno prenesla Direktive, predlagala, naj se ugotovi tem tožbenim predlogom: (i) ugotovi naj se, da z veljavno nacionalno zakonodajo, ni pravilno – ali sploh ni – prenesen naslov V (členi od 58 do 61) Direktive 2001/82; (ii) ugotovi naj se, da mora biti v irskem pravu zagotovljeno, da so na zdravilih za uporabo v veterinarski medicini, ki se dajejo na trg v državi, ustrezni podrobni podatki v zadevnih navodilu za uporabo in na ovojnini iz naslova V Direktive 2001/82 v uradnih jezikih države, torej tako v irščini kot angleščini; (iii) ugotovi naj se, da morajo irski organi spremeniti nacionalno pravo, da bi zagotovili pravilen prenos določb naslova V Direktive 2001/82.

14. Tožeča stranka se je pred Ard-Chúirt (višje sodišče) sklicevala predvsem na (i) neposredni učinek določb Direktive 2001/82 v zvezi z jezikovnimi zahtevami (da so te določbe jasne, natančne in brezpogojne), (ii) na primarnost prava Unije glede na nacionalno pravo (nacionalno sodišče bi tako lahko uporabilo določbe Unije, pri čemer ne bi uporabilo irskih določb, ki so v nasprotju s prvonavedenimi), in (iii) pravico do učinkovitega sodnega nadzora (na voljo bi morala imeti učinkovito pravno sredstvo, nacionalno sodišče pa bi tako moralo ugoditi njenim tožbenim predlogom).

15. Toženi stranki sta priznali, da ima na podlagi nacionalnega prava tožeča stranka, ki uspešno izpodbija odločbo javnega organa v okviru sodnega nadzora, *običajno* pravico do primernih ukrepov. Vendar sta trdili, da ne gre za absolutno pravico in da je v postopku v glavni stvari upravičena zavrnitev kakršne koli oblike ukrepa. Trdita, da čeprav bi v obravnavani zadevi ugoditev tožbenim predlogom tožeči stranki lahko zagotovila določeno korist, bi bila ta vseeno zelo omejena z vidika njene vrednosti zaradi skorajšnjega začetka veljavnosti Uredbe 2019/6.

Poleg tega sta toženi stranki trdili, da v obravnavani zadevi obstaja velika verjetnost, da bo, če se tožbenim predlogom ugodi, to resno vplivalo na tretje osebe. Jasno naj bi bilo, da bi – če bi se dobavitelji zdravil za uporabo v veterinarski medicini in trgovci s takimi zdravili odločili za umik z irskega trga zaradi zahteve, da mora biti besedilo navodila za uporabo in ovojnine natisnjeno v obeh uradnih jezikih – to imelo hude posledice za zdravje živali in tudi gospodarske posledice, kar bi škodovalo številnim posameznikom.

16. Ard-Chúirt (višje sodišče) je 26. julija 2019 razsodilo, da ima tožeča stranka procesno upravičenje, ker so člen 58(4), člen 59(3) ter člen 61(1) in Direktive 2001/82 (v nadaljevanju: zadevne določbe Unije) jasni, natančni in brezpogojni. Tožeča stranka naj bi se torej lahko sklicevala nanje proti toženima strankama. To sodišče je prav tako razsodilo, da Irska Direktive glede jezikovnih zahtev ni pravilno prenesla v nacionalno pravo, ker je z zadevnim nacionalnim pravom (podzakonska akta 144/2007 in 786/2007) dovoljeno, da se informacije zagotovijo le v angleščini, namesto da bi se zahtevale tako v irščini kot angleščini.

17. Vendar je Ard-Chúirt (višje sodišče) navedlo tudi, da je bila med postopkom sprejeta Uredba 2019/6, ki vsebuje nove določbe glede jezikovne ureditve za zdravila za uporabo v veterinarski medicini. V skladu s to uredbo bo, ko bo ta začela veljati (28. januarja 2022), dovoljeno, da bodo informacije na ovojnini zagotovljene zgolj v angleščini. V teh okoliščinah se je navedeno sodišče vprašalo, ali je smiselno ugoditi uveljavljanim tožbenim predlogom tožeče stranke glede na to prihodnjo spremembo, čeprav Irska krši pravo Unije.

18. Navedeno sodišče poudarja, da so v irskem pravu že dolgo vzpostavljeni razlogi, iz katerih lahko sodišča izvajajo diskrecijsko pravico glede izbire, ali bodo ugodila tožbenim predlogom uspešne tožeče stranke in kateri bi bili primerni ukrepi. Ti razlogi vključujejo različne dejavnike, na primer: (1) prekomerno odlašanje z začetkom postopka; ali (2) opustitev iskanja drugih, primernejših pravnih sredstev, kot je pritožba; ali (3) neiskrenost tožeče stranke; ali (4) dejstvo, da tožeča stranka ne ravna v dobri veri; ali (5) škoda za tretje osebe, ali (6) če ugoditev tožbenim predlogom ne bi ničemur koristila.

19. Ker Ard-Chúirt (višje sodišče, Irska) dvomi o tem, ali pravo Unije nasprotuje nacionalnim postopkovnim pravilom, kakršna so ta v postopku v glavni stvari, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali ima nacionalno sodišče diskrecijsko pravico, da zavrne odreditev ukrepa kljub ugotovitvi, da z nacionalnim pravom ni bil zagotovljen prenos specifičnega elementa direktive Evropske unije, in če sodišče ima to diskrecijsko pravico, kateri so primerni dejavniki, ki jih je treba upoštevati v zvezi s to diskrecijsko pravico, in/ali sme nacionalno sodišče upoštevati iste dejavnike, ki bi jih upoštevalo, če bi obravnavalo kršitev nacionalnega prava?

2. Ali bi bilo ogroženo načelo neposrednega učinka v pravu Unije, če bi nacionalno sodišče zavrnilo odreditev ukrepa v tej zadevi zaradi začetka veljavnosti člena 7 [Uredbe 2019/6] (ki se ne uporablja do 28. januarja 2022), čeprav je nacionalno sodišče ugotovilo, da se z nacionalnim pravom ne zagotavlja izvajanje obveznosti iz členov 61(1), 58(4) in 59(3) Direktive [2001/82], da morata biti ovojnina in označevanje zdravil za uporabo v veterinarski medicini v uradnih jezikih države članice, torej na Irskem v irščini in angleščini?“

20. Pisna stališča so predložile tožeča stranka, Irska, poljska vlada in Evropska komisija.

## IV. Analiza

### A. Dopustnost

21. Irska in poljska vlada trdita, da predlog ni dopusten.

22. Prvič, Irska trdi, da je ustrezno prenesla zadevne določbe Unije. Besedilo Direktive 2001/82 naj bi bilo dvoumno glede obstoja zahteve, da morajo biti pri informacijah na ovojnini in označevanju zdravil za uporabo v veterinarski medicini uporabljeni vsi uradni jeziki, kadar je v državi članici več uradnih jezikov. V skladu s tem naj bi odločitev Irske o prenosu navedene direktive na način, da je dovoljena uporaba samo enega od uradnih jezikov te države, spadala v okvir njene diskrecijske pravice pri prenosu direktive.

23. Drugič, Irska trdi, da je na podlagi izrecnega namena Direktive 2001/82 jasno, da pravice, ki iz nje izhajajo, niso jezikovne ali kulturne, temveč pravice glede dostopa do informacij o zdravilih za uporabo v veterinarski medicini. Te pravice pa naj bi bile kršene le, če bi tožeča stranka imela ovojnino ali označevanje, ki je oziroma ga ne bi zmogla v celoti razumeti. Toda tožeča stranka v postopku v glavni stvari naj ne bi trdila, da je imela pred seboj ovojnino ali označevanje, ki je oziroma ga ni v celoti razumela.

24. Poljska vlada trdi, da pravo Unije ne določa, da bi nacionalna sodišča morala odrediti ukrep, v skladu s katerim bi bila pristojnim nacionalnim organom naložena sprememba nacionalne zakonodaje, tako da bo usklajena s pravom Unije. Ta vlada vsekakor trdi, da predlogi tožeče stranke ne morejo uspeti. Tudi če bi se predpostavilo, da pravica imeti informacije, priložene zdravilom za uporabo v veterinarski medicini, na voljo v irskem jeziku izhaja iz brezpogojnih in dovolj natančnih določb Direktive 2001/82, naj to glede na njeno naravo ne bi bila pravica, na katero se je mogoče sklicevati zoper irske organe. Obveznost označevanja teh izdelkov v irskem jeziku naj bi bila naložena zasebnim družbam, in sicer proizvajalcem in distributerjem teh izdelkov. Toda tožeča stranka naj ne bi mogla uveljavljati svoje pravice do informacij v irščini za zdravila za uporabo v veterinarski medicini zoper proizvajalce in distributerje teh izdelkov, saj direktiva sama po sebi ne more ustvariti obveznosti za posameznika in se nanjo kot tako zato tudi ni mogoče sklicevati zoper posameznika.

25. Glede dopustnosti tega predloga za sprejetje predhodne odločbe te trditve niso prepričljive.

26. Menim, da se trditve Irske in poljske vlade nanašajo na utemeljenost tožbe tožeče stranke iz postopka v glavni stvari na nacionalni ravni. Ugovori Irske se nanašajo na predhodni vsebinski vidik, ki pa ga predložitveno sodišče ni navedlo. Enako velja za ugovore poljske vlade. Vprašanje, ali pravo Unije nacionalnemu sodišču nalaga, da odobri kakršno koli posebno pravno sredstvo, je v tem postopku ravno tako vsebinsko vprašanje, ne vprašanje dopustnosti. Sodišče je večkrat opozorilo, da elementi, ki se nanašajo na vsebinske vidike, nikakor ne vplivajo na dopustnost postavljenih vprašanj.<sup>4</sup>

27. Poleg tega v skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča postavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnost Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Te domneve ni mogoče

<sup>4</sup> Glej na primer sodbo z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 111).

ovreči z možnostjo, da tožeča stranka v postopku v glavni stvari, ki teče pred predložitvenim sodiščem, na koncu ne bi uspela, zlasti če bo Sodišče sporne določbe prava Unije razlagalo na neki določen način.<sup>5</sup>

28. Iz teh razlogov se bom zdaj posvetil vsebinski obravnavi obeh vprašanj za predhodno odločanje.

## **B. Vsebinska presoja**

### **1. Uvodna pojasnila**

29. V obravnavani zadevi se tožeča stranka sklicuje na – in predložitveno sodišče navaja – nekatera od najpomembnejših strukturnih načel prava Unije: neposredni učinek, primarnost, učinkovit sodni nadzor in postopkovna avtonomija. Na prvi pogled se zato vprašanja, ki se pojavljajo v tem postopku, morda zdijo precej zapletena. Toda če se pogledajo pobližje, se oblikuje ključno vprašanje.

30. Kot razumem, je tožeča stranka v postopku v glavni stvari v bistvu predlagala tri ukrepe: (i) ugotovi naj se, da nacionalna zakonodaja ni v skladu s pravom Unije, (ii) ugotovi naj se, da bi nacionalna zakonodaja morala biti v skladu s pravom Unije, in, nazadnje, (iii) ugotovi naj se, da morajo nacionalni organi ustrezno spremeniti nacionalno pravo.

31. Ni mi povsem jasno, ali naj bi bili ti trije ukrepi odrejeni istočasno ali pa lahko predložitveno sodišče prosto izbira med njimi. V teh sklepnih predlogov bom predpostavil, da ima predložitveno sodišče v zvezi s tem znaten manevrski prostor. Predložitveno sodišče res trdi, da ima v skladu z nacionalnim pravom diskrecijsko pravico *izbire* ukrepa, za katerega meni, da je najprimernejši glede na okoliščine, in da lahko po potrebi tudi v celoti *zavrne* odreditev kakršnega koli ukrepa.<sup>6</sup> To sodišče se zato sprašuje, ali to v enaki meri drži tudi takrat, ko tožeča stranka uveljavlja svoje pravice na podlagi prava Unije.

32. V tem okviru se mi zdi, da so z vidika prava Unije v središču spora vprašanja, povezana s postopkovno avtonomijo in učinkovitim sodnim varstvom. Vprašanja za predhodno odločanje je torej mogoče obravnavati skupaj in ju preoblikovati tako: ali pravo Unije, zlasti načeli postopkovne avtonomije in učinkovitega sodnega varstva, nasprotuje nacionalni zakonodaji ali praksi, v skladu s katero imajo nacionalna sodišča diskrecijsko pravico pri presoji, ali je treba ugoditi tožbenim predlogom, in, če je tako, glede primernih ukrepov v zvezi s tožečo stranko, ki trdi, da organi direktive niso pravilno prenesli, kadar je tožba utemeljena?

33. Da bi odgovoril na to vprašanje, sem te sklepne predloge sestavil tako. Najprej bom opredelil upoštevni pravni okvir analize, da bi pojasnil, kako bo obravnavana zadeva presojana. (2) Nato bom na kratko orisal, kako je v preteklih zadevah Sodišče uporabilo ta okvir za posamezne zadeve (3). Na tej podlagi bom predstavil nekaj splošnih tem in smernic, ki bi jih lahko uporabilo predložitveno sodišče (4). Ker bo moralo nazadnje predložitveno sodišče iz tega izpeljati posledice za zadevo iz postopka v glavni stvari, bom končal z nekaj preudarki, ki se nanašajo posebej na obravnavano zadevo (5).

<sup>5</sup> Za bolj obširno razlago in z nadaljnjimi sklicevanji glej nedavno moje sklepne predloge v zadevi Bundesrepublik Deutschland (Rdeča mednarodna tiralica Interpola) (C-505/19, EU:C:2020:939, točka 34 in navedena sodna praksa).

<sup>6</sup> Glej točko 18 teh sklepnih predlogov.

## 2. Upoštevni okvir: učinkovitost „Rewe“ in učinkovito sodno varstvo na podlagi člena 47 Listine

34. V skladu z ustaljeno sodno prakso morajo neposredno uporabljivi predpisi prava Unije, ki so neposredni vir pravic in obveznosti za vse, na katere se nanašajo, bodisi za države članice bodisi za posameznike, učinkovati popolnoma in enotno v vseh državah članicah od začetka veljavnosti in v celotnem obdobju veljavnosti.<sup>7</sup>

35. Iz ustaljene sodne prakse prav tako izhaja, da mora vsako nacionalno sodišče, ki odloča v okviru svojih pristojnosti, kot organ države članice na podlagi načela sodelovanja, določenega v členu 4(3) PEU, v celoti uporabiti neposredno uporabljivo pravo Unije in zavarovati pravice, ki jih to podeljuje posameznikom, pri tem pa ne sme uporabiti nobene nasprotujoče določbe nacionalnega prava.<sup>8</sup>

36. Iz zgoraj navedenega izhaja, da je kakršna koli *določba* nacionalnega pravnega reda ali kakršna koli zakonodajna, upravna ali *sodna praksa*, zaradi katere bi se zmanjšala učinkovitost prava Unije, ker bi sodišču, pristojnem za uporabo tega prava, preprečila, da bi ob tej uporabi storilo vse potrebno, da ne bi uporabilo nacionalnih zakonodajnih določb, ki bi lahko pomenile oviro polni učinkovitosti neposredno uporabljivih norm prava Unije, neskladna z zahtevami, ki so neločljivo povezane s pravom Unije.<sup>9</sup>

37. Toda kako poln mora biti polni učinek neposredno uporabljivih norm Unije, da je polno učinkovit? Razen če mora izraz „poln“ privzeto obsegati vse, kar koli in še več, v pravu Unije dejansko ne obstaja neodvisno merilo za polno učinkovitost. Namesto tega se opravi presoja vsakega posameznega primera, običajno na podlagi primerjave z nacionalnim zakonodajnim okvirom, obravnavanim v posamezni zadevi.

38. To je neizogibno, če je privzeto načelo nacionalnega izvrševanja določb prava Unije nacionalna postopkovna avtonomija. Izhodiščno referenčno merilo ostaja dano nacionalno merilo. V skladu z ustaljeno sodno prakso mora vsaka država članica, kadar ni ureditve Unije, določiti pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varstvo pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije. Vendar ta pravila ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna pravna sredstva (zahteva po *enakovrednosti*), niti v praksi ne smejo onemogočiti ali čezmerno otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (zahteva po *učinkovitosti*).<sup>10</sup>

39. V obravnavanem postopku se vprašanje *enakovrednosti* očitno ne postavlja. Dvomi predložitvenega sodišča izhajajo iz dejstva, da se zadevna nacionalna postopkovna pravila ne uporabljajo samo za položaje, ki jih ureja nacionalno pravo, temveč tudi za položaje, ki jih ureja pravo Unije.

40. Resnično vprašanje je torej tu vprašanje *učinkovitosti*.

<sup>7</sup> Glej v tem smislu sodbe z dne 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, točki 14 in 15); z dne 19. junija 1990, Factortame in drugi (C-213/89, EU:C:1990:257, točka 18), in z dne 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, točka 54).

<sup>8</sup> Glej v tem smislu sodbe z dne 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, točki 16 in 21); z dne 19. junija 1990, Factortame in drugi (C-213/89, EU:C:1990:257, točka 19), in z dne 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, točka 55).

<sup>9</sup> Glej v tem smislu sodbe z dne 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, točka 22); z dne 19. junija 1990, Factortame in drugi (C-213/89, EU:C:1990:257, točka 20), in z dne 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, točka 56).

<sup>10</sup> Glej zlasti novejšo sodbo z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi (C-234/17, EU:C:2018:853, točki 21 in 22 ter navedena sodna praksa).

41. Vendar se v okoliščinah zadeve, kot je obravnavana, zahteva po učinkovitosti, ki se razume kot pogoj za uporabo načela postopkovne avtonomije in je tako včasih poimenovana „učinkovitost Rewe“,<sup>11</sup> v praksi prekriva s temeljno pravico do učinkovitega pravnega sredstva na podlagi člena 47 Listine. Tožeča stranka namreč zatrjuje, da zaradi uporabe zadevnih nacionalnih postopkovnih pravil nima dostopa do ustreznega pravnega sredstva, s katerim bi si zagotovila zaščito (materialne) pravice, ki jo ima na podlagi zadevnih določb Unije: imeti informacije, priložene zdravilom za uporabo v veterinarski medicini, v obeh uradnih jezikih (irščini in angleščini) države.

42. Kot sem poudaril v sklepnih predlogih v zadevi Banger, razmerje med načelom učinkovitosti kot eno od dveh zahtev v povezavi s postopkovno avtonomijo držav članic in načelom učinkovitega sodnega varstva kot pozneje določeno temeljno pravico iz člena 47 Listine morda (še) ni povsem jasno.<sup>12</sup> Težko bi se oprekalo, da se obe načeli z vsebinskega vidika vsaj v veliki meri prekrivata.

43. Dalje, glede vrste presoje, ki jo je treba opraviti, bi se lahko štelo, da nalagata proučitev danega položaja z dveh vidikov, ki se med seboj dopolnjujeta: učinkovitost (Rewe) se osredotoča na *strukturno* raven (ali na splošno obstajajo ustrezna pravna sredstva za vrsto položaja iz obravnavane zadeve), medtem ko se učinkovito sodno varstvo iz člena 47 Listine bolj osredotoča na raven *posameznika* (ali *in concreto* obstajajo ustrezna pravna sredstva za zadevno osebo).

44. Načelo učinkovitega sodnega varstva je splošno načelo prava Unije, ki je zdaj določeno v členu 47 Listine. Med drugim zahteva obstoj ustreznih pravnih sredstev pred sodišči zoper odločbe nacionalnih organov, ki bi lahko posegale v pravice in svoboščine, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije.<sup>13</sup> V tem okviru mora biti nacionalno sodišče, ki odloča o sporu, med drugim pristojno za obravnavo vseh upoštevni dejanski in pravnih vprašanj v sporu, o katerem odloča.<sup>14</sup>

45. Obseg in intenzivnost nadzora, ki ga mora nacionalno sodišče opraviti zaradi spoštovanja člena 47 Listine, pa se razlikujeta glede na posebni okvir in upoštevne okoliščine vsakega posameznega primera.<sup>15</sup> Kot je Sodišče večkrat poudarilo, elementi, ki jih je treba upoštevati, zajemajo zlasti „vrsto zadevnega akta, okvir, v katerem je bil sprejet, in pravna pravila, ki urejajo zadevno področje“.<sup>16</sup>

46. Seveda obstaja obsežna sodna praksa v zvezi z učinkovitostjo (Rewe), ki jo je v preteklem desetletju v bistvu nadomestilo učinkovito sodno varstvo v skladu s členom 47 Listine. Toda za to sodno prakso, ki je tesno vezana na posamezno zadevo, bi se težko reklo, da je dosledna.

<sup>11</sup> Od takrat, ko je bila prvič izražena v sodbi z dne 16. decembra 1976, Rewe-Zentralfinanz in Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188).

<sup>12</sup> C-89/17, EU:C:2018:225, točke od 99 do 107.

<sup>13</sup> Glej zlasti sodbi z dne 29. novembra 2018, Bank Tejarat/Svet (C-248/17 P, EU:C:2018:967, točka 79), in z dne 31. januarja 2019, Islamic Republic of Iran Shipping Lines in drugi/Svet (C-225/17 P, EU:C:2019:82, točka 62).

<sup>14</sup> Glej v tem smislu sodbi z dne 6. novembra 2012, Otis in drugi (C-199/11, EU:C:2012:684, točka 49), in z dne 17. decembra 2015, Imtech Marine Belgium (C-300/14, EU:C:2015:825, točka 38).

<sup>15</sup> Glej, z nadaljnjimi sklicevanji, moje sklepne predloge v zadevi Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, točka 104).

<sup>16</sup> Glej v tem smislu sodbi z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 102), in z dne 26. julija 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, točka 41).



### 3. *Pretekla sodna praksa: strogost, prizanesljivost in nekaj vmes*

47. Sodna praksa, ki se je nabrala skozi leta, je raznolika.<sup>17</sup> Ker je tako tesno vezana na posamezne zadeve, je ni mogoče posplošiti. Najti je mogoče primere za različne pristope. Ti segajo od državam prijaznega stališča, po katerem na splošno zadostuje enakovrednost, do brezkompromisnega uveljavljanja učinkovitosti, po katerem mora država članica storiti (veliko) več, kot je običajno mogoče na podlagi njenega nacionalnega prava.

48. Na eni strani palete je najti zadeve, v katerih je Sodišče sprejelo sporna nacionalna postopkovna pravila, potem ko je svojo analizo osredotočilo na izpolnjevanje pogoja enakovrednosti. Tu je bila presoja pogoja učinkovitosti obravnavana zelo blago.<sup>18</sup> V tej povezavi je Sodišče opozorilo, da načela enakovrednosti ni mogoče razlagati kot obveznost držav članic, da uporabijo najugodnejšo nacionalno postopkovno ureditev za vse tožbe na podlagi prava Unije.<sup>19</sup> Videti je, da se je ta „prizanesljiv“ standard za nadzor uporabljal predvsem v povezavi s pojmi in mehanizmi postopkovnega prava, ki so skupni pravnim redom v vseh državah članicah, saj so neločljivo povezani z vsakim sodnim sistemom (med drugim *res judicata*, roki in tako dalje).

49. Na nasprotni strani je najti zadeve, kot so Simmenthal, San Giorgio, Factortame, Cartesio, Elchinov in Klausner,<sup>20</sup> v katerih je Sodišče kategorično vztrajalo pri trdni viziji učinkovitosti. Te zadeve so se običajno nanašale na položaje, v katerih neka vrsta pravnega sredstva ni obstajala v nacionalnem pravnem redu, obstajal pa je vtis, da zadevna nacionalna praksa povzroča sistemske ovire za polno učinkovitost prava Unije ali takojšnjo in celovito zaščito posameznikov, katerih pravice so bile prizadete.

50. Dalje, natančneje glede okvira obravnavane zadeve je Sodišče uporabilo precej strog pristop tudi v več zadevah, v katerih se je problematika, ki so jo izpostavila predložiteljena sodišča, nanašala na časovne učinke sodnih odločb, s katerimi je bila ugotovljena neskladnost nacionalnega prava s pravom Unije. V zadevah, kot so Winner Wetten, Filipiak, Gutierrez Naranjo in Association France Nature Environnement,<sup>21</sup> je Sodišče v bistvu zavrnilo možnost, da bi nacionalna sodišča, vključno z nacionalnimi vrhovnimi sodišči ali ustavnimi sodišči, imela pristojnost za odložitev učinkov ugotovljene neskladnosti nacionalne določbe s pravom Unije ali za oblikovanje prehodne ureditve, da bi se zapolnila domnevna pravna praznina. Sodišče je menilo, da bi kakršna koli taka odločba pomenila časovno omejitev učinkov razlage določbe prava Unije, o čemer pa lahko odloči samo Sodišče. Po drugi strani pa je treba v zvezi z okvirom priznati tudi, da so imele te zadeve pomemben skupni element, in sicer je bilo v teh zadevah ogroženo ustrezno spoštovanje ali celo izvršitev prejšnjih sodb Sodišča.

<sup>17</sup> Pravni teoretiki ugotavljajo, da skozi čas prihaja do valov oziroma sprememb usmeritev z vidika pristopa v obliki nihanj med večjo in manjšo stopnjo poseganja Sodišča. Glej na primer Dougan, M., *National Remedies Before the Court of Justice: Issues of Harmonisation and Differentiation*, Hart Publishing, Oxford, 2004, str. od 227 do 233, ali Tridimas, T., *The General Principles of EC Law*, 2. izd., Oxford University Press, Oxford, 2006, str. od 420 do 422.

<sup>18</sup> Glej zlasti sodbe z dne 1. decembra 1995, Van Schijndel in Van Veen (C-430/93 in C-431/93, EU:C:1995:441); z dne 24. oktobra 1996, Kraaijeveld in drugi (C-72/95, EU:C:1996:404), in z dne 17. marca 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175).

<sup>19</sup> Glej v tem smislu sodbi z dne 15. septembra 1998, Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, točka 36), in z dne 1. decembra 1998, Levez (C-326/96, EU:C:1998:577, točka 42).

<sup>20</sup> Sodbe z dne 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, točki 14 in 15); z dne 9. novembra 1983, San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318); z dne 19. junija 1990, Factortame in drugi (C-213/89, EU:C:1990:257, točka 18); z dne 16. decembra 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723); z dne 5. oktobra 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581), in z dne 11. novembra 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742).

<sup>21</sup> Sodbe z dne 19. novembra 2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719); z dne 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503); z dne 21. decembra 2016, Gutiérrez Naranjo in drugi (C-154/15, C-307/15 in C-308/15, EU:C:2016:980), in z dne 28. julija 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603).

51. Nazadnje, med tema dvema skrajnostma je najti tiste zadeve, v katerih je Sodišče zavzelo nekakšno sredinsko stališče. Sodišče je pogosto skušalo sprejeti salomonsko odločitev, po kateri bi podprlo nacionalne predpise držav članic in obenem omejilo njihovo avtonomnost pri uporabi teh pravnih sredstev. Sodbe, kot so Fantask, Melki in Abdeli, DEB, Lesoochranárske zoskupenie VLK, so dobri tovrstni primeri.<sup>22</sup>

52. Za več nedavnih sodb Sodišča se zdi, da gradijo na zadnjenavedeni veji sodne prakse. V teh zadevah je Sodišče od nacionalnih sodišč zahtevalo, da za uresničitev ciljev, ki jim sledijo upoštevne določbe Unije, uporabijo poln potencial nacionalnih postopkovnih pravil, vendar *samo* če je njihova razlaga v skladu z načelom zakonitosti in če ne povzroči kršitve temeljnih pravic.<sup>23</sup>

53. Skratka, „protislovje Rewe/Simmenthal“,<sup>24</sup> v katerem si nasprotujeta zahteva po *enakovrednosti* (oziroma prepoved diskriminacije) na eni strani in zahteva po *učinkovitosti* na drugi strani, je še vedno zelo prisotno v preskusu nacionalne postopkovne avtonomije. Vendar se čedalje pogosteje izrecno priznavajo notranje omejitve neutemeljenega uveljavljanja učinkovitosti kot rezultat načela zakonitosti in varstva temeljnih pravic (in morda tudi kančka zdrave pameti).<sup>25</sup>

#### **4. Strukturna raven: presoja posameznega primera**

54. Menim, da iz zgoraj opisanih načel Unije in sodne prakse izhaja, da ni splošnega odgovora na vprašanje, ali pravo Unije nasprotuje nacionalni zakonodaji ali praksi, v skladu s katero imajo nacionalna sodišča diskrecijsko pravico pri presoji, ali je treba ugoditi tožbenim predlogom, in, če je tako, glede primernih ukrepov v zvezi s tožečo stranko, ki trdi, da organi direktive niso pravilno prenesli, kadar je tožba utemeljena.

55. Odgovor je preprosto odvisen od posameznega primera. Ne najdem nobenega razloga, zakaj bi moralo pravo Unije *načeloma* nasprotovati taki zakonodaji ali praksi. V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba vsak primer, v katerem se postavlja vprašanje, ali neka nacionalna postopkovna določba onemogoča ali pretirano otežuje uporabo prava Unije, „preučiti ob upoštevanju položaja te določbe v celotnem postopku ter poteka postopka in njegovih posebnosti pred različnimi nacionalnimi organi. Pri tem je treba po potrebi upoštevati načela, na katerih temelji nacionalni sodni sistem, kot so varstvo pravice do obrambe, načelo pravne varnosti in učinkovit potek postopka.“<sup>26</sup>

56. Z vidika prava Unije se torej zahteva razumno razmerje med pravicami, kršitvijo ter vrsto in obsegom pravnih sredstev ali ukrepov, ki naj se odredijo, glede na dejansko stanje in okoliščine zadeve. Vsako zadevo je treba presojati v njenem lastnem okviru in obsegu. Ta zahteva po mojem mnenju ni omejena samo na pravo Unije, temveč je sestavni del vsakega sodobnega evropskega

<sup>22</sup> Sodbe z dne 2. decembra 1997, Fantask in drugi (C-188/95, EU:C:1997:580); z dne 22. junija 2010, Melki in Abdeli (C-188/10 in C-189/10, EU:C:2010:363); z dne 22. decembra 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:881), in z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838).

<sup>23</sup> Glej zlasti sodbe z dne 5. decembra 2017, M. A. S. in M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936); z dne 17. januarja 2019, Dzivev in drugi (C-310/16, EU:C:2019:30), in z dne 19. decembra 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114).

<sup>24</sup> Glej zlasti Prechal, S., Community Law in National Court: The Lessons from Van Schijndel, *Common Market Law Review*, zv. 35, 1998, str. 687.

<sup>25</sup> Lahko se imenuje tudi „pravilo razumne presoje“, „sorazmernost“ ali preprosto „razumno ravnovesje“, ki ga je treba doseči med posameznimi zadevnimi interesi – glej že sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v združenih zadevah van Schijndel in van Veen (C-430/93 in C-431/93, EU:C:1995:185, točka 31), in v zadevi Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1994:184, točka 40).

<sup>26</sup> Glej zlasti sodbi z dne 14. decembra 1995, van Schijndel in van Veen (C-430/93 in C-431/93, EU:C:1995:441, točka 19), in z dne 14. decembra 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, točka 14). Glej nedavno sodbo z dne 2. aprila 2020, CRPNPAC in Vueling Airlines (C-370/17 in C-37/18, EU:C:2020:260, točka 93).

pravnega sistema. Menim, da se pred nacionalnim sodiščem, kjer je morebiti ogroženo pravo Unije, ne bi smelo sklicevati na opevano učinkovitost prava Unije kot sredstvo za dejansko vrnitev k togemu, okostenelemu in torej posledično povsem nesorazmernemu načinu sojenja, ki spominja na kazenske sodbe v Angliji iz 17. in 18. stoletja.

57. V skladu s tem se mi zdi, da ravno sama sodna praksa Sodišča od nacionalnih sodišč v bistvu zahteva, da pri izvajanju svoje diskrecijske pravice glede uveljavljanih ukrepov in pravnih sredstev upoštevajo elemente, kakršne navaja predložitveno sodišče: prekomerno odlašanje z začetkom postopka, opustitev iskanja drugih, primernejših pravnih sredstev, neiskrenost tožeče stranke, dejstvo, da tožeča stranka ne ravna v dobri veri, škoda za tretje osebe in kadar ugoditev tožbenim predlogom ne bi ničemur koristila. Upoštevanje teh elementov samo po sebi tožeči stranki ne odreka sodnega varstva niti ne odvzema polnega učinka materialnim pravicam, katerih varstvo želi doseči tožeča stranka.

58. Nasprotno, nacionalno sodišče s tem, da upošteva prej navedene elemente, zgolj izvaja svojo sodno funkcijo, ki je, da pri vsakem sporu preuči konkreten okvir in vse upoštevne okoliščine ter na podlagi tega poišče najprimernejšo rešitev. Tudi tu načel učinkovitosti prava Unije in učinkovitega sodnega varstva ni mogoče razlagati tako, da nacionalnim sodiščem nalagata kakršno koli (nesmiselno) samodejnost.

59. Dejstvo, da se diskrecijska pravica nacionalnih sodišč ne nanaša samo na *obliko* ukrepa, ki ga je treba odrediti, temveč tudi na to, ali bi bilo koristno *sploh* odrediti *kakršen koli ukrep*, res lahko nakazuje, da je vsaj v nekaterih zadevah posamezniku odrečena vsakršna oblika sodnega varstva in zato učinkovitost upoštevanih določb Unije ne bi bila zagotovljena.

60. Menim, da to vseeno ne bi bil razumen sklep. Kolikor vem, obstajajo namreč v vseh pravnih sistemih postopkovna načela ali mehanizmi, katerih namen je preprečiti položaje, v katerih bi slepa in samodejna uporaba predpisov privedla do nepravilnega ali nesorazmernega izida ali do rešitve, ki ne bi ničemur koristila. V zvezi s tem lahko naštejemo na primer pravila, ki se nanašajo na učinkovito izvajanje sodne oblasti in ekonomičnost postopka, ali pravila, namenjena preprečevanju zlorabe pravic ali postopkov ter neresnih postopkov ali postopkov, sproženih iz nagajivosti. Zato samo po sebi ni v ničemer nezakonito, da se v zelo izjemnih primerih (poudarjam, zelo izjemnih primerih) tožeči stranki odreče zahtevana oblika ukrepa, čeprav je formalno delovala v okviru svojih pravic in so njene zahteve utemeljene. Ponovno, ali je tak izid upravičen, je odvisno od okoliščin in okvira vsake posamezne zadeve.

61. Zato ugotavljam, da je treba presojo združljivosti nacionalne postopkovne zakonodaje ali prakse, kot je ta iz obravnavane zadeve, s pravom Unije – naj bo to na podlagi (bolj strukturno usmerjenega) pogoja učinkovitosti kot dela načela postopkovne avtonomije ali na podlagi (bolj v pravice posameznika usmerjenega) načela učinkovitega sodnega varstva – običajno opraviti za vsak primer posebej. Po mojem mnenju je odločilno to, da se v vsaki zadevi nacionalnemu sodišču dopusti, da poišče razumno (ali sorazmerno) razmerje med naravo in pomenom pravice, ki se uveljavlja, teži kršitve ali obsegom nastale škode ter vrsto uveljavljanega pravnega sredstva ali ukrepa. Vse to je treba izmeriti in oceniti v okviru zadevnega dejanskega stanja in pravnega položaja.

62. Glede na navedeno menim, da bi moralo Sodišče predložitvenemu sodišču odgovoriti, da pravo Unije ter zlasti načeli postopkovne avtonomije in učinkovitega sodnega varstva ne nasprotujejo, zlasti ne sami po sebi, nacionalni zakonodaji ali praksi, v skladu s katero imajo nacionalna sodišča diskrecijsko pravico pri presoji, ali je treba ugoditi tožbenim predlogom, in, če

je tako, glede primernih ukrepov v zvezi s tožečo stranko, ki trdi, da organi direktive niso pravilno prenesli, kadar je tožba utemeljena. Predložitveno sodišče mora zagotoviti, da glede na dejansko stanje spora in okvir posamezne zadeve, o kateri odloča, obstaja razumno razmerje med naravo pravic, ki se uveljavljajo, težo njihove kršitve ali škodo, ki je nastala, ter vrsto vloženega pravnega sredstva in posledično vrsto ukrepa, ki se ga odloči odrediti (ali, odvisno od primera, ne odrediti) v korist tožeče stranke.

63. Za spor iz postopka v glavni stvari to pomeni, da je treba opraviti presojo, za katere izvedbo pa je očitno najprimernejše predložitveno sodišče. Da pa bi temu sodišču zagotovil nekaj uporabnih usmeritev, bom sedaj predstavil nekaj dodatnih preudarkov ob upoštevanju nekaterih posebnosti obravnavane zadeve.

### **5. Okoliščine obravnavane zadeve: pravice, kršitev, pravna sredstva**

64. V postopku v glavni stvari bo moralo predložitveno sodišče v bistvu ugotoviti, ali tri vrste ukrepov, ki jih predlaga tožeča stranka (kateri koli od treh, le nekateri ali morda vsi), predstavljajo upravičeno in sorazmerno rešitev za zaščito pravic, ki jih navaja tožeča stranka.

65. Tako je seveda ob predpostavki, da imajo zadevne določbe Unije neposreden učinek. Glede strukture razmerja je sicer res, da sta toženi stranki javna organa, v skladu z ustaljeno sodno prakso pa se posamezniki proti takim organom lahko sklicujejo na določbe direktive, če jih država ni prenesla v predpisanem roku.<sup>27</sup>

66. To, ali imajo določbe prava Unije iz obravnavane zadeve neposredni učinek in kaj natančno je vsebina neposredno učinkujoče določbe, pa je drugo vprašanje. V skladu z ustaljeno sodno prakso ima določba prava Unije neposredni učinek, če je vsebinsko dovolj jasna, natančna in brezpogojna, da se je nanjo mogoče opreti zoper nasprotujoči nacionalni ukrep, ali kadar so z določbami opredeljene pravice, na katere se lahko posamezniki sklicujejo zoper državo.<sup>28</sup>

67. V obravnavani zadevi se zdi, da je predložitveno sodišče o tem vprašanju odločilo že v predhodni fazi, ko je ugotovilo, da so, kakor je trdila tožeča stranka, določbe Unije dovolj jasne, natančne in brezpogojne, da imajo lahko neposredni učinek. Predložitveno sodišče ni prosilo Sodišča, naj preuči to vprašanje, in to odločitev bom spoštoval, čeprav je isto vprašanje postavila in izpostavila Irska v smislu dopustnosti.<sup>29</sup> Vseeno bi dodal dvoje.

68. Prvič, natančnost pravila kot pogoj za neposredni učinek pomeni, da je vsebina obveznosti, ki je naložena državi članici, res jasna. Ni nujno, da se področje uporabe pravila z neposrednim učinkom dobesedno ujema s celotno pravno navedbo. Zato je vsekakor mogoče, da se iz obsežnejše pravne navedbe izlušči ožje samostojno pravilo, ki odraža minimalno obveznost države članice. Toda to pravilo mora biti glede njegovega področja uporabe in vsebine jasno in natančno.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Glej v tem smislu na primer sodbo z dne 24. januarja 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, točka 33 in navedena sodna praksa).

<sup>28</sup> Glej sodbi z dne 19. januarja 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7, točka 25), in z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točki 56 in 57).

<sup>29</sup> Glej točki 22 in 23 teh sklepnih predlogov.

<sup>30</sup> Za natančnejšo razlago in z nadaljnjimi sklicevanji glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, točke od 36 do 46).

69. Drugič, pri izvajanju takšne analize pravila iz direktive se je dobro zavedati, da je privzeti ustavni položaj za prenos direktive v notranji pravni red predmet izbire in avtonomije države članice, če seveda sama direktiva ne nasprotuje tej izbiri. Drugače je pri uredbah, kjer mora biti takšna izbira in diskrecijska pravica, če naj jo uredba dovoljuje, v besedilu uredbe izrecno navedena. To dejstvo bi bilo lahko še posebej upoštevno pri presoji področja uporabe neke obveznosti, potem ko je bila spremenjena oblika pravnega vira Unije, ki ureja neko področje, zlasti kadar se regulativni instrument, kot se je nedavno zgodilo na več področjih prava Unije,<sup>31</sup> za neko področje spremeni, tako da direktivo nadomesti uredba.

70. Vsekakor je treba nekaj preudarkov je treba nameniti še dodatnemu vidiku. Narava zadevne pravice je eden od elementov, ki ga je običajno treba upoštevati<sup>32</sup> pri določanju primerne pravnega sredstva, ki se mora zagotoviti prizadetemu posamezniku. Narava in pomembnost zadevne pravice namreč nastopata na vhodni strani celotne enačbe za presojo, ki jo mora upoštevati nacionalno sodišče.<sup>33</sup> Menim, da si v obravnavani zadevi ta element zasluži nekaj preudarkov, ki jih bom predstavil zdaj.

#### ***a) Katere pravice? Jezikovne pravice v pravu Unije***

71. Najprej, jezikovna raznolikost je v Evropski uniji nedvomno posebej cenjena. V skladu s členom 3 PEU Unija „spoštuje svojo bogato kulturno in jezikovno raznolikost“ ter „skrbi za varovanje in razvoj evropske kulturne dediščine“. Za to mora Unija v skladu s členom 165(2) PDEU spodbujati poučevanje in razširjanje jezikov držav članic.

72. Spoštovanje jezikovne raznolikosti je določeno tudi v členu 22 Listine. Poleg tega člen 21 Listine prepoveduje vsakršno diskriminacijo, med drugim na podlagi jezika.

73. Še več, večjezičnost je osrednje načelo delovanja Evropske unije, česar zgodnji dokaz je sprejetje Uredbe št. 1 leta 1958.<sup>34</sup>

74. A čeprav so ta načela in njihova vrednost izjemnega pomena, je bilo prav tako priznано, da jezikovna politika vključuje sprejemanje odločitev, ki so občasno tudi politično in družbeno občutljive. Ob upoštevanju tega so tako zakonodajalec Unije kot sodišči Unije vedno uporabljali precej previden, diplomatski in pragmatičen pristop glede jezikov, tako na ravni Unije kot takrat, ko je verjetno, da bo navedena raven imela posledice na ravni držav članic.

<sup>31</sup> Glej za novejši primer moje sklepne predloge v zadevi Fashion ID (C-40/17, EU:C:2018:1039, točke od 45 do 48).

<sup>32</sup> Glej po analogiji sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) z dne 20. marca 2008, Budayeva in drugi proti Rusiji (CE:ECHR:2008:0320JUD001533902, točka 191).

<sup>33</sup> Glej točke od 54 do 62 teh sklepnih predlogov.

<sup>34</sup> Svet EGS: Uredba št. 1 o določitvi jezikov, ki se uporabljajo v Evropski gospodarski skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 3), kakor je bila pozneje spremenjena.

75. Na ravni mednarodnega delovanja Unije ta sistem nikdar ni bil pretirano tog. Najprej, celo glede uradnih jezikov Unije so bile nedavno storjene izjeme od pravil, in sicer glede irščine<sup>35</sup> in malteščine.<sup>36</sup> Za obravnavano zadevo pa je pomembnejše, da je Sodišče dosledno zavračalo idejo, da bi v skladu s pravom Unije morala obstajati absolutna enakost vseh uradnih jezikov.<sup>37</sup> Maksimalna enake verodostojnosti vseh jezikovnih različic ali načelo nediskriminacije med uradnimi jeziki Unije ne pomeni, da „morajo biti vsi uradni jeziki v vseh okoliščinah obravnavani enako za vse namene“.<sup>38</sup> Na ravni Unije so zato dovoljene različne ureditve, če za to obstaja dovolj dobra utemeljitev.

76. Poleg tega, kadar sta bili sodišči Unije pozvani k priznanju in podprtju jezikovnih pravic, ki izhajajo iz prava Unije, sta skušali zagotoviti zaščito prizadetih posameznikov,<sup>39</sup> ob tem pa pristojnim organom (nacionalnim ali organom Unije) pustiti nekaj manevrskega prostora.

77. V sodbi Skoma-Lux je Sodišče na primer odločilo, da uredbe (takratne) Skupnosti, ki ni bila objavljena v uradnem jeziku države članice, ni mogoče uveljavljati zoper posameznika, ki prebiva v tej državi.<sup>40</sup> Vendar Sodišče iz neobstoja objave akta ni izpeljalo nobenih večjih posledic v zvezi z njegovo veljavnostjo ali uporabo. To pomeni, da je zakonodaja Unije, ki ni bila objavljena v (edinem) jeziku države članice, dejansko ostala veljavna zakonodaja te države članice. Le da na podlagi te zakonodaje posameznikom ni bilo mogoče naložiti nobenih obveznosti.<sup>41</sup>

78. Ta težnja je morda še očitnejša tam, kjer je Sodišče soočeno z nacionalnimi ukrepi, ki odražajo odločitve nacionalne politike. V zvezi s tem se ne sme prezreti to, da jezikovna politika na ravni države v veliki meri spada v pristojnost držav članic. Unija je namreč na podlagi člena 6 PEU pristojna le za izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic na področjih kulture in izobraževanja. Ne nazadnje jezikovna politika lahko le odraža zgodovino, kulturo, tradicijo in družbo posameznih držav.

79. Sodišči Unije se zato nista želeli preveč vmešavati v odločitve držav članic ali jim nalagati daljnosežnih obveznosti. Na primer, Sodišče je v sodbi UTECA presodilo, da je nacionalna zakonodaja, ki izdajatelje televizijskih programov zavezuje, da določen del svojih prihodkov namenijo vnaprejšnjemu financiranju evropskih igranih in televizijskih filmov, katerih jezik

<sup>35</sup> Glej člen 2 Uredbe Sveta (ES) št. 920/2005 o spremembi Uredbe št. 1 z dne 15. aprila 1958 o določitvi jezikov, ki se uporabljajo v Evropski gospodarski skupnosti, in Uredbe št. 1 z dne 15. aprila 1958 o določitvi jezikov, ki se uporabljajo v Evropski skupnosti za atomsko energijo, in o uvedbi ukrepov za začasno odstopanje od teh uredb (UL 2005, L 156, str. 3), katerega veljavnost je bila kasneje ponovno podaljšana z Uredbo Sveta (EU) št. 1257/2010 o podaljšanju ukrepov, uvedenih z Uredbo (ES) št. 920/2005, za začasno odstopanje od Uredbe št. 1 z dne 15. aprila 1958 o določitvi jezikov, ki se uporabljajo v Evropski gospodarski skupnosti, in Uredbe št. 1 z dne 15. aprila 1958 o določitvi jezikov, ki se uporabljajo v Evropski skupnosti za atomsko energijo (UL 2010, L 343, str. 5). Na splošno glej Poročilo Komisije Svetu o napredku institucij Unije pri izvajanju postopnega zmanjšanja odstopanja za irski jezik, COM(2019) 318 final.

<sup>36</sup> Uredba Sveta (ES) št. 930/2004 z dne 1. maja 2004 o ukrepih v zvezi z začasnim odstopanjem pri sestavljanju aktov institucij Evropske unije v malteščini (UL 2004, L 169, str. 1).

<sup>37</sup> Glej v tem smislu sodbe z dne 9. septembra 2003, Kik/UUNT (C-361/01 P, EU:C:2003:434, točke od 82 do 94); z dne 12. maja 2011, Polska Telefonia Cyfrowa (C-410/09, EU:C:2011:294, točka 38), in z dne 26. marca 2019, Komisija/Italija (C-621/16 P, EU:C:2019:251, točke od 89 do 97). Splošneje glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Italija (C-621/16 P, EU:C:2018:611, točke od 153 do 179).

<sup>38</sup> Ta izraz sem si sposodil iz sklepnih predlogov generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Kik/UUNT (C-361/01 P, EU:C:2003:175, točka 50).

<sup>39</sup> Sodbe z dne 28. novembra 1989, Groener (C-379/87, EU:C:1989:599); z dne 24. novembra 1998, Bickel in Franz (C-274/96, EU:C:1998:563); z dne 6. junija 2000, Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296), in z dne 27. marca 2014, Ruffer (C-322/13, EU:C:2014:189), vsebujejo dobre primere v zvezi s tem.

<sup>40</sup> Sodba z dne 11. decembra 2007 (C-161/06, EU:C:2007:773). Še en tovrsten primer je naveden v sodbi z dne 20. maja 2003, Consorzio del Prosciutto di Parma in Salumificio S. Rita (C-108/01, EU:C:2003:296).

<sup>41</sup> Dalje, glej tudi sodbo z dne 10. marca 2009, Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140). Vendar glej (ne v okviru začasne nezagotovitve prevoda in objave zakonodaje po širitvi Unije, temveč takrat, ko je cilj zakonodaje namenoma in najbrž za vedno ohraniti tajno, še toliko bolj prepričljive) sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Heinrich (C-345/06, EU:C:2008:212).

izvirnika je eden od uradnih jezikov zadevne države članice, združljiva s pravom Unije.<sup>42</sup> V sodbi Runevič-Vardyn je razsodilo, da pravo Unije ne nasprotuje temu, da nacionalni organi zavrnejo spreminjanje imen in priimkov zadevnih oseb, kot so zapisani v rojstnih in poročnih listih, ker nacionalna zakonodaja določa, da je treba imena in priimke fizičnih oseb v teh dokumentih zapisati v skladu s pravili zapisovanja uradnega nacionalnega jezika.<sup>43</sup> Splošneje je Sodišče dosledno trdilo, da lahko zaščita in spodbujanje enega ali več uradnih jezikov države članice upraviči odstopanja od pravil o prostem gibanju, in odločilo, da nacionalni ukrepi, ki so sprejeti v ta namen, niso združljivi s pravom Unije samo takrat, ko se ugotovi njihova nesorazmernost s tem ciljem.<sup>44</sup>

80. Na podlagi opisanih primerov sodne prakse izpeljujem dva sklepa. Prvič, čeprav ni dvoma, da so jezikovne pravice v Uniji nadvse pomembne in so posamezniki vsekakor upravičeni do zaščite pred kakršno koli kršitvijo teh pravic, iz njihove morebitne kršitve ne izhajajo samodejne posledice. V zvezi s tem sta sodišči Unije na splošno dajali prednost uravnoveženemu in razčlenjenemu pristopu, v katerem so bile posebne okoliščine vsake zadeve ustrezno preučene in medsebojno pretehtane, da je bil dosežen pošten (in ne moteč) rezultat.

81. Drugič, ta pristop ni bil sprejet le za uporabo jezikov v povezavi s pravili, ki so specifična za posamezen sektor ali področje (kot v navedenih primerih iz sodne prakse o prostem gibanju), temveč tudi v povezavi z ustavnimi odločitvami. Drugače povedano, če celo strukturne ali ustavne zadeve kažejo neko mero prilagodljivosti in neobstoj kakršnega koli samodejnega izida z vidika rezultatov, bi bilo precej presenetljivo, če bi se vztrajalo pri tem, da posamična ureditev v okviru sekundarnega prava na posebnem regulativnem področju nenadoma povzroči nastanek absolutne jezikovne pravice.

82. Ob upoštevanju navedenega bom zdaj obravnaval še ostale spremenljivke v enačbi pred predložitvenim sodiščem. Če se izrazim s prisposodbo: če je na eni strani tehtnice morebitna kršitev jezikovne pravice, kot je ta, ki izhaja iz zadevnih določb Unije, kakšna pravna sredstva bi morala nacionalno sodišče položiti na drugo stran tehtnice, da bi v postopku v glavni stvari doseglo uravnoveženo rešitev?

### ***b) Kakšna oblika ukrepa?***

83. Najprej moram poudariti, da se – drugače od tega, kar je trdila poljska vlada –<sup>45</sup> obravnavana zadeva ne nanaša na pogoje, v katerih pravo Unije določa, da mora nacionalno pravo ustvariti nova pravna sredstva, da bi zapolnilo pravno praznino v sodnem varstvu.<sup>46</sup> V tej zadevi gre samo za način, na katerega naj se uporabijo obstoječa pravna sredstva, ki so že na voljo v pravnem sistemu države članice, kadar se zadeva pred nacionalnim sodiščem nanaša na pravice, ki temeljijo na pravu Unije. Zato ni potrebna razprava o tem, ali in, če je tako, kdaj je lahko država članica zavezana na podlagi prava Unije ustvariti pravno sredstvo, ki bo nacionalnim sodiščem omogočilo sprejemanje odločb, ki bodo – podobno kot sodna prepoved ali odredba – pristojne (zakonodajne ali upravne) organe prisilile k takojšnji spremembi nacionalne zakonodaje.

<sup>42</sup> Sodba z dne 5. marca 2009 (C-222/07, EU:C:2009:124).

<sup>43</sup> Sodba z dne 12. maja 2011 (C-391/09, EU:C:2011:291).

<sup>44</sup> Glej na primer sodbi z dne 16. aprila 2013, Las (C-202/11, EU:C:2013:239), in z dne 21. junija 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464).

<sup>45</sup> Glej točko 24 teh sklepni predlogov.

<sup>46</sup> V zvezi s tem glej sodbe z dne 19. junija 1990, Factortame in drugi (C-213/89, EU:C:1990:257); z dne 13. marca 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163); in z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami (C-583/11 P, točki 103 in 104).

84. Vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, je drugačno. To sodišče trdi, da v nacionalnem pravu obstaja niz pravil, ki določajo pravno sredstvo v obravnavani zadevi. Vendar se sprašuje, ali bi se ta niz pravil lahko uporabil popolnoma enako, če trditve tožeče stranke ne bi temeljile na nacionalnem pravu, temveč na pravu Unije. Predložitveno sodišče ni prepričano, ali tega niza pravil ni treba uporabiti „v imenu“ učinkovitega izvajanja prava Unije ali učinkovitega pravnega varstva posameznikov.

85. Ob vsem povedanem ni treba poudarjati, da predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari ne more zagotoviti polne in takojšnje uresničitve materialnih pravic tožeče stranke skozi združen proces neuporabe nacionalnega prava in neposredne uporabe prava Unije. Predložitveno sodišče farmacevtskim podjetjem ne more naložiti spoštovanja obveznosti, ki izhaja iz člena 58(4), člena 59(3) in člena 61(1) Direktive 2001/82. Ta podjetja niso tožene stranke v tem postopku.

86. Poleg tega je malo verjetno, da bi kakršen koli tak ukrep proti njim uspel, saj je Sodišče dosledno izključevalo možnost, da bi direktive, ki niso bile prenesene, lahko imele *horizontalni* neposredni učinek in da bi se bilo mogoče nanje sklicevati zoper posameznika.<sup>47</sup> Poleg tega je Sodišče nedavno v sodbi Popławski opozorilo, da „celo jasna, natančna in brezpogojna določba direktive nacionalnemu sodišču ne dopušča, da ne uporabi določbe svojega nacionalnega prava, ki je v nasprotju z navedeno določbo direktive, če bi bila s tem posamezniku naložena dodatna obveznost“.<sup>48</sup>

87. Kakršna koli oblika zaščite pravic tožeče stranke iz postopka v glavni stvari je torej nujno posredna in zakasnjena. Tožeča stranka predlaga, naj se ugotovi, da zadevno nacionalno pravo ni združljivo z določbami Direktive 2001/82 in da ga morajo pristojni nacionalni organi zato spremeniti. Kot razumem, bi lahko bila šele takrat in kot posledica spremembe v nacionalnih predpisih farmacevtska podjetja v bodoče dolžna zagotoviti skladnost z novimi predpisi.

88. Kakšna pravna sredstva in, natančneje, kakšno obliko ukrepa naj bi ob upoštevanju zgoraj navedenega določilo nacionalno sodišče?

89. Iz razlogov, opisanih v točkah od 71 do 82 teh sklepnih predlogov, vrsta in resnost zatrjevane kršitve in posledic, ki izhajajo iz nje, po eni strani najbrž nista takšni, da bi narekovali neko drakonsko obliko ukrepa. V skladu s tem bo predložitveno sodišče morda ugotovilo, da ne bi bilo sorazmerno, če bi se istočasno sprejele vse tri oblike ukrepov, ki jih predlaga tožeča stranka. Zlasti predlog tožeče stranke, naj predložitveno sodišče odloči, da *morajo* organi spremeniti nacionalno pravo, tako da se zagotovi pravilen prenos določb naslova V Direktive 2001/82, bi lahko, morda tudi v smislu načela delitve oblasti,<sup>49</sup> presegel tisto, kar je nujno za zagotovitev varstva pravic tožeče stranke.

90. Če pa se po drugi strani izkaže, da so zahteve tožeče stranke utemeljene, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče, ne vem, kako bi lahko rezultat tega postopka veljal za pravičen in sorazmeren, če bi tožeča stranka sodno dvorano zapustila praznih rok.

<sup>47</sup> Glej zlasti sodbe z dne 2. februarja 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, točka 48); z dne 14. julija 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292), in z dne 22. januarja 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, točka 72).

<sup>48</sup> Sodba z dne 24. junija 2019 (C-573/17, EU:C:2019:530, točka 67).

<sup>49</sup> Načelo, za katero je Sodišče štelo, da izhaja iz načela pravne države: glej v tem smislu sodbi z dne 10. novembra 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, točka 35), in z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 124).



91. Pravica do učinkovitega pravnega sredstva mora nujno pomeniti, da mora pristojno sodišče obravnavati vsebino upoštevnega očitka in odrediti ustrezen ukrep<sup>50</sup> in da se mora ta ukrep ustrezno izvršiti.<sup>51</sup> Pravica do sodnega varstva bi bila brez pomena, če bi se stranki, ki je uspela, odrekla kakršna koli oblika zadoščenja za kršitev njenih pravic, razen seveda, kadar bi to upravičevale izjemne okoliščine.

92. Ali v obravnavani zadevi obstajajo take izjemne okoliščine?

93. V obravnavani zadevi irski organi navajajo dva glavna razloga za nasprotovanje odreditvi kakršnega koli ukrepa. Prvi se nanaša na učinkovito izvajanje sodne oblasti in ekonomičnost postopka: odreditev ukrepa naj ne bi ničemur koristila, saj naj bi tožeča stranka razumela informacije v angleščini. Poleg tega bo kmalu začelo veljati novo pravilo Unije, ki bo združljivo s trenutnimi določbami nacionalne zakonodaje. Drugi se nanaša na možno škodo, povzročeno tretjim osebam: tveganje, da bi proizvajalci in distributerji zdravil začasno zapustili irski trg, da bi se izognili dodatnim stroškom, s čimer bi bilo prizadeto zdravje živali.

94. Načeloma se strinjam z Irsko, da sta učinkovito izvajanje sodne oblasti in ekonomičnost postopka<sup>52</sup> in/ali potreba po preprečitvi tveganja pomanjkanja zdravil za uporabo v veterinarski medicini<sup>53</sup> sama po sebi in na splošno interesa, ki ju je treba zaščititi. Nacionalno sodišče ju kot taka lahko upošteva pri uveljavljanju svoje diskrecijske pravice. Vendar pa mora predložitveno sodišče preveriti, ali bi v *trenutnih okoliščinah* dejanska uporaba diskrecijske pravice predložitvenega sodišča, da zavrne odreditev kakršnega koli ukrepa, pomembno prispevala k zaščiti teh interesov in vsekakor ne bi presegala tistega, kar je nujno za doseg tega cilja.

95. Ker je trenutno še več kot eno leto do začetka veljavnosti nove uredbe Unije, je težko reči, da je to obdobje povsem zanemarljivo. Naj ponovno spomnim, da morajo določbe Unije popolnoma učinkovati „od začetka veljavnosti in v celotnem obdobju veljavnosti“.<sup>54</sup> Morda tožeča stranka res razume informacije v angleščini. To bi bil lahko element, ki nakazuje, da je kršitev manj huda in da je manj nujno poiskati neko obliko popravnega ukrepa. Nasprotno pa imam večje pomisleke glede tega, da je mogoče ta element šteti za (edino) podlago za utemeljitev tega, da se tožeči stranki zavrne vsakršna oblika zaščite njenih pravic, ob upoštevanju, da ta element ni bil sporen z vidika procesnega upravičenja tožeče stranke in da gre zdaj za vsebinsko presojo zadeve.

96. Poleg tega zatrjevane negativne posledice za tretje osebe in državo niso niti takojšnje niti ne izhajajo samodejno iz morebitne odločitve predložitvenega sodišča v okviru tega postopka. Na podlagi načela primarnosti prava Unije se kolizija med določbo nacionalnega prava in določbo prava Unije, ki se uporablja neposredno, za nacionalno sodišče reši z uporabo prava Unije, pri čemer se po potrebi ne uporabi neskladna nacionalna določba. Toda ta trditev Sodišča je bila podana in ponovljena<sup>55</sup> v okviru sodnega postopka, ki je postopek *inter partes*, katerega izid je običajno zavezujoč za stranki v sporu. Ni pa bilo navedeno, da je treba sodni spor na podlagi prava Unije rešiti z ugotovitvijo ničnosti, neveljavnosti ali neobstoja nacionalne določbe.<sup>56</sup>

<sup>50</sup> Glej v tem smislu sodbo ESČP z dne 30. oktobra 1991, Vilvarajah in drugi proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, točka 122).

<sup>51</sup> Glej za pregled upoštevne sodne prakse ESČP moje sklepne predloge v zadevi Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, točke od 60 do 62).

<sup>52</sup> Glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 12. februarja 2015, Baczó in Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, točka 51).

<sup>53</sup> Glej v tem smislu med drugim sodbo z dne 16. septembra 2008, Sot. Lélós kai Sia in drugi (od C-468/06 do C-478/06, EU:C:2008:504, točka 75).

<sup>54</sup> Glej točko 34 teh sklepnih predlogov.

<sup>55</sup> Glej točke od 34 do 36 teh sklepnih predlogov.

<sup>56</sup> Glej sodbo z dne 19. novembra 2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, točki 82 in 83).

Določitev pristojnosti nacionalnih sodišč je namreč naloga vsake države članice. Neposredni učinek in primarnost ne zahtevata, da morajo imeti zadevne sodne odločbe neko obliko učinka *erga omnes*.<sup>57</sup>

97. Glede na navedeno se sprašujem, ali ni morda – ob predpostavki, da je presoja predložitvenega sodišča v zvezi z razlago zadevnih določb Unije pravilna – odreditev ukrepa zgolj v obliki izjave, da z zadevnimi nacionalnimi predpisi Direktiva 2001/82 ni bila pravilno prenesena, najprimernejša oblika ukrepa. Po eni strani se z njo ugotovi zatrevana morebitna kršitev in tožeči stranki zagotovi neka oblika moralnega zadoščenja,<sup>58</sup> pri čemer se ji morda odpre možnost, da zahteva odškodnino za morebitno povzročeno škodo, če so izpolnjeni pogoji za odgovornost države.<sup>59</sup> Po drugi strani je ta oblika ukrepa glede obsega in učinkov precej omejena, zlasti v razmerju do tretjih oseb, in manj vsiljiva z vidika irskih zakonodajnih in upravnih organov.

98. Vendar, kot je bilo večkrat ponovljeno v teh sklepnih predlogih, mora vsa ta vprašanja presoditi in pretehtati predložitveno sodišče. Vse točke, obravnavane v tem razdelku, so bile namenjene le potrditvi, da obstaja nabor možnih rešitev. Bistvo teh sklepnih predlogov je preprosto to, da po mojem mnenju pravo Unije nacionalnemu sodišču ne odreka – tudi ko gre za pravice, ki temeljijo na pravu Unije – diskrecijske pravice, ki jo nacionalno sodišče običajno ima pri iskanju rešitve, ki bo primerna za posamezno zadevo in sorazmerna, kar vključuje izbiro ukrepa, ki se odredi v korist tožeče stranke, seveda če je njena tožba vsebinsko utemeljena.

## V. Predlog

99. Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Ard-Chúirt (višje sodišče, Irska), odgovori:

- Pravo Unije, in zlasti načeli postopkovne avtonomije in učinkovitega sodnega varstva, ne nasprotujejo nacionalni zakonodaji ali praksi, v skladu s katero imajo nacionalna sodišča diskrecijsko pravico pri presoji, ali je treba ugoditi tožbenim predlogom, in, če je tako, glede primernih ukrepov v zvezi s tožečo stranko, ki trdi, da organi direktive niso pravilno prenesli, kadar je tožba utemeljena.
- Predložitveno sodišče mora zagotoviti, da glede na dejansko stanje spora in okvir posamezne zadeve, o kateri odloča, obstaja razumno razmerje med naravo pravic, ki se uveljavljajo, težo njihove kršitve ali škodo, ki je nastala, ter vrsto vloženega pravnega sredstva in posledično vrsto ukrepa, ki se ga odloči odrediti (ali, odvisno od primera, ne odrediti) v korist tožeče stranke.

<sup>57</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 4. decembra 2018, *The Minister for Justice and Equality in Commissioner of the Garda Síochána* (C-378/17, EU:C:2018:979, točki 33 in 34).

<sup>58</sup> V zvezi s tem naj navedem, da lahko v okviru tožb zaradi nepogodbene odgovornosti Unije simbolična oblika odškodnine ali zgolj ugotovitev nezakonitega dogodka v sodbi pomeni zadovoljivo nadomestilo v smislu člena 340 PDEU: glej med drugim sodbe z dne 14. junija 1979, *V./Komisija* (18/78, EU:C:1979:154, točka 19); z dne 9. julija 1981, *Krecké/Komisija* (59/80 in 129/80, EU:C:1981:170, točka 74), in z dne 9. julija 1987, *Hochbaum in Rawes/Komisija* (44/85, 77/85, 294/85 in 295/85, EU:C:1987:348, točka 22). Ta praksa se zdi v skladu s prakso ESČP: glej zlasti sodbe z dne 23. novembra 1976, *Engel in drugi proti Nizozemski* (CE:ECHR:1976:1123JUD000510071, točki 10 in 11); z dne 17. oktobra 2002, *Agga proti Grčiji* (CE:ECHR:2002:1017JUD005077699, točki 65 in 66), in z dne 30. novembra 2004, *Vaney proti Franciji* (CE:ECHR:2004:1130JUD005394600, točke od 55 do 57).

<sup>59</sup> Glej sodbi z dne 19. novembra 1991, *Francovich in drugi* (C-6/90 in C-9/90, EU:C:1991:428), in z dne 5. marca 1996, *Brasserie du pêcheur in Factortame* (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79).