

Begäran framställd av domstolen med stöd av artikel 281 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, om ändring av protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol

Inledning

Domstolen begär härmed, med stöd av artikel 281 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat FEUF), att protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol (nedan kallad stadgan) ska ändras. Denna begäran har ett dubbelt syfte.

För det första föreslår domstolen att det i stadgan ska fastställas på vilka särskilda områden tribunalen enligt artikel 256.3 FEUF ska vara behörig att pröva och avgöra frågor som medlemsstaternas domstolar har hänskjutit för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF.

För det andra föreslår domstolen att artikel 58a i stadgan ska ändras på så sätt att tillämpningsområdet för systemet med prövningstillstånd, som trädde i kraft den 1 maj 2019, även omfattar överklaganden av tribunalens avgöranden angående beslut meddelade av överklagandenämnder vid unionsorgan eller unionsbyråer som existerade redan vid nämnda tidpunkt men ännu inte finns angivna i första stycket i den bestämmelsen, samt att systemet med prövningstillstånd utvidgas till att omfatta mål som avses i artikel 272 FEUF, det vill säga mål som rör skiljedoms klausuler i offentligt rättsliga eller privat rättsliga avtal som ingåtts av unionen eller för dess räkning.

Båda dessa förslag läggs fram mot bakgrund av att domstolens arbetsbörda stadigt ökar och de syftar till att göra det möjligt för domstolen att fortsätta att utföra den uppgift som den tilldelats av fördragets upphovsmän, nämligen att inom rimlig tid ”säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen”.¹

1. Tribunalen ska ges behörighet att pröva och avgöra frågor som hänskjutits för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF på särskilda områden som fastställs i stadgan

Mål som rör begäran om förhandsavgöranden som framställts av domstolar i unionens medlemsstater har visserligen hittills alltid handlagts och avgjorts av domstolen, men det har i mer än tjugo år formellt funnits en möjlighet att låta Europeiska unionens tribunal handlägga och avgöra vissa mål om förhandsavgörande. Vid den regeringskonferens som ledde fram till undertecknandet av Nicefördraget, den 26 februari 2001, ändrades nämligen artikel 225 i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen i syfte att ge tribunalen en behörighet

¹ Artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen.

som den dittills inte hade haft, nämligen att ”pröva och avgöra frågor som hänskjutits för förhandsavgörande enligt artikel 234 på särskilda områden som fastställs i stadgan”.²

Denna bestämmelse infördes i fördraget i ett sammanhang som redan då kännetecknades av en betydande ökning av arbetsbördan för både tribunalen och domstolen. Vid denna tid inleddes som bekant den tredje fasen av den ekonomiska och monetära unionen och Amsterdamfördraget hade nyligen trätt i kraft. Möjligheten att delvis överföra domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden till tribunalen uppfattades därför, av domstolen själv, som en av flera möjliga åtgärder för att undvika en överbelastning av unionsdomstolen. Andra föreslagna åtgärder var att nya kategorier av mål om direkt talan skulle överföras till tribunalen, att särskilda rättsinstanser skulle inrättas eller att ett system med prövningstillstånd för överklaganden av tribunalens avgöranden skulle införas.³

Trots att denna bestämmelse hade införts gjordes vid den tiden dock inga ändringar i behörighetsfördelningen mellan domstolen och tribunalen beträffande mål om förhandsavgörande. Under åren efter det att Nicefördraget trädde i kraft (vilket skedde den 1 februari 2003) prioriterades nämligen inrättandet av Europeiska unionens personaldomstol och överföringen till tribunalen av samtliga mål om talan om ogiltigförklaring och passivitetstalan (vilka fram till dess hade avgjorts av domstolen), med undantag av vissa kategorier av mål om talan som väcks av en institution mot en annan institution samt mål om talan som väcks av medlemsstater om ogiltigförklaring av akter antagna av unionslagstiftaren. Domstolen fortsatte att vara ensamt behörig att avgöra mål om förhandsavgörande. Den beslutade under de följande åren om flera viktiga ändringar i sina rättegångsregler – samt om flera interna organisationsåtgärder – som hade stor inverkan både på antalet avgjorda mål och på den genomsnittliga handläggningstiden. Den sistnämnda faktorn utgjorde en av de farhågor som låg bakom det ovan nämnda diskussionsunderlaget om Europeiska unionens framtida domstolssystem.

Frågan om att delvis överföra domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden till tribunalen kom åter upp på dagordningen i samband med den reform av strukturen för Europeiska unionens domstols dömande verksamhet som beslutades år 2015,⁴ men den ledde inte heller då till några faktiska ändringar av stadgan för att fastställa på vilka särskilda områden tribunalen skulle kunna ges behörighet att meddela förhandsavgöranden. I samband med nämnda reform uppmanade unionslagstiftaren domstolen att senast den 26 december 2017 lägga fram en rapport om möjliga ändringar av behörighetsfördelningen vad gäller förhandsavgöranden, särskilt mot bakgrund av att reformen innebar en fördubbling av antalet domare i tribunalen. Rapporten överlämnades till Europaparlamentet, rådet och

² Denna artikel motsvarar i allt väsentligt den nuvarande artikel 256 FEUF, medan den artikel 234 som den hänvisar till motsvarar den nuvarande artikel 267 FEUF, med förbehåll för terminologiska ändringar.

³ Se i det avseendet diskussionsunderlaget om ”Europeiska unionens framtida domstolssystem”, som överlämnades till rådet i maj 1999 (rådshandling nr 8208/99 av den 11 maj 1999), och det bidrag som domstolen och tribunalen ett år senare lämnade till regeringskonferensen.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2015/2422 av den 16 december 2015 om ändring av protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol (EUT L 341, 24.12.2015, s. 14).

kommissionen den 14 december 2017, och domstolen gjorde där bedömningen att det *i det då rådande läget* inte fanns anledning att göra några ändringar i behörighetsfördelningen.⁵

Som skäl för sin bedömning anförde domstolen att det var förenat med svårigheter att göra ändringar i behörighetsfördelningen, men även, och framför allt, att handläggningen av mål om förhandsavgörande vid domstolen var snabb – den genomsnittliga handläggningstiden vid den tiden var 15 månader – medan reformen av strukturen för EU-domstolens dömande verksamhet fortfarande höll på att genomföras. Flera domare vid tribunalen hade ännu inte utnämnts och det hade fortfarande inte fattats beslut om åtgärder om bland annat tribunalens interna organisation med anledning av reformen.

Fem år senare kan det dock konstateras att situationen ser helt annorlunda ut.

För det första har antalet mål om förhandsavgörande fortsatt att öka och har under de senaste åren lett till gradvis längre handläggningstider. Detta beror på att det har blivit svårt för domstolen att handlägga dessa mål lika snabbt som tidigare, eftersom målen inte endast har blivit fler, utan även är allt mer komplicerade eller känsliga.⁶

För det andra har reformen av strukturen för EU-domstolens dömande verksamhet nu genomförts fullt ut. Sedan juli månad 2022 har tribunalen i praktiken haft två domare per medlemsstat, det vill säga totalt 54 domare, och den har under de senaste åren gjort en grundlig översyn av sin interna organisation och sina arbetsmetoder. Detta har bland annat lett till en viss specialisering av tribunalens avdelningar och till en mer proaktiv målhantering. En annan konsekvens är att viktiga eller komplicerade mål i större utsträckning hänskjuts till en avdelning i utökad sammansättning bestående av fem domare. Denna utveckling gör att tribunalen har goda förutsättningar att handlägga och avgöra inte bara ett större antal mål,⁷ utan även nya typer av mål som inte enbart omfattas av den behörighet som den hittills har haft.

Under dessa omständigheter anser domstolen att det, mot bakgrund av principen om god rättskipning, finns anledning att använda den möjlighet som föreskrivs i artikel 256.3 första stycket FEUF och att i stadgan fastställa på vilka särskilda områden tribunalen ska vara behörig att pröva och avgöra frågor som hänskjutits för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF (se nedan avsnitt 1). I den första delen av förevarande lagstiftningsbegäran behandlas, förutom denna fråga, även frågan om vilken instans som, för ökad rättssäkerhet, ska se till att

⁵ Rapport enligt artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2015/2422 av den 16 december 2015 (kursivering tillagd). Denna rapport finns tillgänglig på alla unionens officiella språk och har publicerats på EU-domstolens webbplats: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-01/sv_2018-01-12_08-43-52_653.pdf.

⁶ Som en jämförelse kan nämnas att antalet inkomna mål om förhandsavgörande år 2016 uppgick till 470, vilket tre år senare hade ökat till 641. År 2021 uppgick antalet inkomna mål till 567. Under samma period har den genomsnittliga handläggningstiden för mål om förhandsavgörande i sin tur gått från 15 månader år 2016 till 15,5 månader år 2019 och 16,7 månader år 2021. Den 30 september 2022 uppgick antalet inkomna mål om förhandsavgörande sedan början av året till 420, medan den genomsnittliga handläggningstiden låg på 17,3 månader. För en mer detaljerad översikt över inkomna mål vid domstolen under perioden den 1 januari 2017–30 september 2022 och hur stor andel som utgjordes av mål om förhandsavgörande, se tabellen i bilaga 1 till denna begäran.

⁷ Denna bedömning grundar sig även på antalet inkomna mål vid tribunalen sedan antagandet av förordning 2015/2422. Vid bedömningen har det dock inte tagits hänsyn till en eventuell ökning av tribunalens arbetsbörda till följd av utvecklingen av unionens lagstiftande och reglerande verksamhet, särskilt på det digitala området.

behörighetsfördelningen mellan domstolen och tribunalen i fråga om mål om förhandsavgörande iaktas (se nedan avsnitt 2), och vilka processuella garantier som krävs för att mål om förhandsavgörande som överförs till tribunalen ska kunna handläggas på bästa möjliga sätt (se nedan avsnitt 3).

1) De särskilda områden på vilka tribunalen ska vara behörig att handlägga och avgöra mål om förhandsavgörande

Såsom framgår av ordalydelsen i artikel 256.3 första stycket FEUF är tribunalens behörighet att pröva och avgöra frågor som hänskjutits för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF inte en allmän behörighet som gäller alla områden som omfattas av unionsrätten. Tribunalens behörighet att meddela förhandsavgöranden är tänkt att gälla på särskilda områden, vilket per definition innebär att den endast ska vara behörig att pröva och avgöra mål om förhandsavgörande där den nationella domstolens begäran specifikt avser något av dessa områden och inte ger upphov till frågor om unionsrättens tolkning eller giltighet som spänner över flera områden.

Närmare bestämt har fyra parametrar eller vägledande principer varit styrande i domstolens arbete med att fastställa på vilka särskilda områden som tribunalen skulle kunna tänkas ta över domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden.

Den första parametern är behovet av att det vid en genomläsning av begäran om förhandsavgörande ska vara möjligt att på ett tydligt sätt identifiera de områden där tribunalen är behörig och att dessa områden är tillräckligt avgränsade från andra områden som regleras av unionsrätten, så att det inte uppstår osäkerhet om den exakta omfattningen av de nationella domstolarnas frågor och därmed även om huruvida tribunalen är behörig att pröva dem.

Den andra respektive den tredje parametern är att det ska vara fråga om områden som ger upphov till få principiella frågor och där det finns en omfattande praxis från domstolen som kan vägleda tribunalen när den ska utöva sin nya behörighet och minska den potentiella risken för inkonsekvenser eller skillnader i rättspraxis.

Den fjärde parametern är att det ska vara fråga om områden där antalet inkomna mål om förhandsavgörande är tillräckligt stort för att överföringen av sådana mål till tribunalen på de berörda områdena ska ha en verklig effekt på domstolens arbetsbörda. Om endast ett fåtal mål överfördes till tribunalen – även om målen rör särskilda områden – skulle detta nämligen inte leda till den önskade minskningen av domstolens arbetsbörda.

På grundval av detta – och efter att ha gjort en fördjupad analys av relevant statistik över avgjorda mål vid domstolen mellan den 1 januari 2017 och den 30 september 2022⁸ – har domstolen identifierat sex områden som motsvarar de nyss nämnda parametrarna. Dessa områden är det gemensamma systemet för mervärdesskatt, punktskatter, tullkodexen och tullklassificering av varor i Kombinerade nomenklaturen, kompensation och assistans till passagerare samt systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser.

⁸ Statistiken återfinns i bilagorna 2 och 3 till denna begäran.

Dessa områden, som räknas upp i punkt 1 i den nya artikel 50b som domstolen föreslår ska införas i stadgan,⁹ är nämligen klart avgränsade och kan i tillräcklig utsträckning skiljas ut från andra områden som omfattas av unionsrätten samt regleras av ett begränsat antal sekundärrättsakter. Härtill kommer att dessa områden, såsom framgår av den ovan nämnda statistiken, sällan ger upphov till principiellt viktiga domar, eftersom endast tre av totalt mer än 630 mål har avgjorts av domstolens stora avdelning under den aktuella perioden. Dessutom finns det en omfattande praxis från domstolen på dessa områden, vilket bör begränsa risken för skillnader i rättspraxis avsevärt.

En överföring till tribunalen av domstolens behörighet att pröva och avgöra mål om förhandsavgörande på de ovan nämnda områdena bör leda till en betydande minskning av domstolens arbetsbörda, eftersom sådana mål i genomsnitt utgör cirka 20 procent av samtliga inkomna mål om förhandsavgörande till domstolen under ett år. Det måste dock även fastställas närmare regler för hur behörigheten att meddela förhandsavgöranden ska fördelas mellan domstolen och tribunalen samt närmare regler för handläggningen av mål om förhandsavgörande vid tribunalen. Detta är syftet med punkterna 2 och 3 i den nya artikel 50b i stadgan.

2) Nationella domstolar ska ha en enda instans att vända sig till med en begäran om förhandsavgörande och en enda instans ska ha ansvar för att se till att behörighetsfördelningen mellan domstolen och tribunalen i fråga om mål om förhandsavgörande iakttas

Den föreslagna behörighetsfördelningen mellan domstolen och tribunalen vad gäller mål om förhandsavgörande grundas på ett materiellt kriterium. En begäran om förhandsavgörande kan emellertid vara av så kallad blandad karaktär och innehålla frågor som rör flera områden. Mot denna bakgrund är det viktigt att en hänskjutande domstol inte själv ska behöva avgöra om dess begäran om förhandsavgörande omfattas av domstolens eller tribunalens behörighet. Med hänsyn till kraven på rättssäkerhet och snabb handläggning anges därför i den föreslagna artikel 50b.2 i stadgan att en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, precis som nu, ska ges in till domstolen och att denna ska överlämna begäran till tribunalen, om den efter en prövning i enlighet med vad som närmare anges i dess rättegångsregler finner att den uteslutande avser ett eller flera av de särskilda områden som avses i artikel 50b.1 i stadgan.

I detta avseende ska det påpekas att den prövning som domstolen gör i samband med att en begäran om förhandsavgörande ges in till den inte består i en bedömning av om det är lämpligt att överlämna målet till tribunalen eller om det ska behållas vid domstolen, mot bakgrund av intresset av de hänskjutna frågorna. Det enda syftet med denna prövning är att säkerställa att reglerna om behörighetsfördelningen iakttas, eftersom artikel 256.3 FEUF inte ger tribunalen behörighet att pröva och avgöra frågor som hänskjutits för förhandsavgörande vilka inte omfattas av ett eller flera av de särskilda områden som fastställs i stadgan. En begäran om förhandsavgörande som omfattar både de områden som räknas upp i artikel 50b.1 i stadgan och områden som inte omfattas av den bestämmelsen kommer således att handläggas av domstolen, medan en begäran som uteslutande avser ett eller flera av de i

⁹ Se artikel 2 i den föreslagna förordningen.

bestämmelsen angivna områdena automatiskt kommer att överlämnas till tribunalen, oavsett vilken betydelse målet har eller hur viktiga de hänskjutna frågorna är.

Det säger sig självt att det förhållandet att en begäran om förhandsavgörande överlämnas till tribunalen inte påverkar tribunalens möjlighet att hänskjuta målet till domstolen om den anser att målet ”kräver ett principbeslut som kan påverka enhetligheten eller konsekvensen i unionsrätten” eller den möjlighet som domstolen själv har att ompröva ett avgörande från tribunalen ”om det finns en allvarlig risk för att [det] undergräver enhetligheten eller konsekvensen i unionsrätten”.¹⁰ En sådan omprövning bör dock endast ske i undantagsfall. När en nationell domstol framställer en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen vilandeförklaras nämligen det nationella målet i avvaktan på domstolens eller tribunalens svar på de hänskjutna frågorna. Detta innebär att tribunalens avgöranden i mål om förhandsavgörande som huvudregel bör vara slutgiltiga.

I detta sammanhang är det viktigt att skapa enhetlighet i hur domstolen och tribunalen handlägger en begäran om förhandsavgörande. Av detta skäl har både domstolen och tribunalen i samband med utarbetandet av denna lagstiftningsbegäran ansett att det bör finnas en rad processuella garantier för de hänskjutande domstolarna och parterna i de nationella målen samt för övriga berörda som avses i artikel 23 i stadgan.

3) De processuella garantier som måste finnas för att säkerställa att domstolen och tribunalen handlägger en begäran om förhandsavgörande på samma sätt.

Mot bakgrund av det nyss anförda föreslår domstolen att tre processuella garantier införs i stadgan.

Den första garantin återfinns i den föreslagna artikel 50b.3 första meningen i stadgan och består i att mål om förhandsavgörande som överlämnats till tribunalen ska tilldelas för ändamålet särskilt inrättade avdelningar. Att inrätta sådana specialavdelningar är inte något nytt vid tribunalen, eftersom den med framgång redan har tillämpat detta vid handläggning av personalmål och immaterialrättsliga mål, och detta tillvägagångssätt bör underlätta tribunalens handläggning av denna nya typ av mål, samtidigt som det bidrar till ökad enhetlighet i handläggningen av mål om förhandsavgörande på de aktuella särskilda områdena, eftersom samtliga sådana mål kommer att handläggas av samma avdelning(ar) vid tribunalen.

Den andra processuella garantin som ska säkerställa att domstolen och tribunalen handlägger en begäran om förhandsavgörande på samma sätt återfinns i artikel 50b.3 andra meningen i stadgan och består i att tribunalen ska utse en generaladvokat i samtliga mål om förhandsavgörande som handläggs av tribunalen. Precis som vid domstolen kommer den omständigheten att en generaladvokat utses inte innebära att det systematiskt läggs fram ett förslag till avgörande i mål om förhandsavgörande. Det framgår nämligen av artikel 20 femte stycket i stadgan – som enligt artikel 53 första stycket i stadgan är tillämplig på tribunalen – att ett mål kan avgöras utan förslag till avgörande om det inte ger upphov till någon ny rättsfråga. Utseendet av en generaladvokat kommer dock att bidra till att tribunalens analys i dessa mål blir grundlig, eftersom varje mål även vid tribunalen kommer att belysas från två

¹⁰ Se i detta avseende lydelsen i artikel 256.3 andra och tredje stycket FEUF.

perspektiv. Generaladvokatens genomgång av målet kan nämligen på ett förtjänstfullt sätt komplettera, nyansera eller förbättra den analys som referenten gjort i sin förberedande rapport.

Den tredje processuella garantin har sin grund i det förhållandet att vissa mål om förhandsavgörande, men även andra mål, kan behöva prövas i en sammansättning med fler domare än fem. Därför föreslår domstolen att artikel 50 i stadgan ändras på så sätt att tribunalen ges möjlighet att sammanträda i en dömande sammansättning av mellanstorlek, det vill säga en sammansättning som storleksmässigt ligger mellan avdelningarna med fem domare och stora avdelningen (som är sammansatt av femton domare). Tribunalens stora avdelning bör nämligen inte tas i anspråk för att pröva och avgöra mål om förhandsavgörande som överlämnats till tribunalen. För det första bör nämligen mål som kräver ett principavgörande som normalt omfattas av stora avdelningens behörighet hänskjutas till domstolen enligt artikel 256.3 andra stycket FEUF och för det andra kan det – på grund av det antal domare som stora avdelningen är sammansatt av – bli så, att mål om förhandsavgörande prövas av domare som inte ingår i specialavdelningarna för sådana mål, vilket skulle kunna försvaga den processuella garanti som domstolen föreslår ska införas i artikel 50b.3 första meningen i stadgan. Det framgår därvid av den nu föreslagna lydelsen av artikel 50 tredje stycket i stadgan att avdelningarnas sammansättning samt under vilka omständigheter och villkor tribunalen ska sammanträda i dessa olika dömande sammansättningar ska bestämmas i tribunalens rättegångsregler.

Samtliga de åtgärder som det redogjorts för ovan bör sammantagna leda till att tribunalen kan utöva sin nya behörighet på bästa möjliga sätt, samtidigt som de är ägnade att främja en enhetlig tolkning och tillämpning av unionsrätten, oavsett om ett mål om förhandsavgörande prövas av tribunalen eller domstolen.

II. Utvidgningen av systemet med prövningstillstånd vid domstolen

Del II av begäran om ändring av stadgan har en mer begränsad räckvidd, till skillnad från del I som ju innehåller relativt nyskapande förslag. Denna andra del syftar helt enkelt till att tillämpningsområdet för systemet med prövningstillstånd ska utvidgas till att omfatta överklaganden av tribunalens avgöranden angående beslut meddelade av oberoende överklagandenämnder vid unionsorgan eller unionsbyråer som existerade redan vid tidpunkten för ikraftträdandet av systemet med prövningstillstånd, den 1 maj 2019, men som inte finns angivna i artikel 58a i stadgan, samt till att detta system ska utvidgas till att omfatta överklaganden av avgöranden från tribunalen som meddelats med stöd av skiljedoms klausuler.

När systemet med prövningstillstånd infördes år 2019 omfattade dess tillämpningsområde nämligen överklaganden av tribunalens avgöranden angående beslut meddelade av de oberoende överklagandenämnderna vid fyra i artikel 58a första stycket i stadgan¹¹ uttryckligen angivna unionsbyråer samt överklaganden av tribunalens avgöranden angående ett beslut av en oberoende överklagandenämnd som inrättats efter den 1 maj 2019 vid något

¹¹Dessa är Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet, Gemenskapens växtsortsmyndighet, Europeiska kemikaliemyndigheten och Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet.

annat unionsorgan eller någon annan unionsbyrå och dit ett beslut måste ha överklagats innan ett överklagande kan ske vid tribunalen. Det kan dock konstateras att det vid den aktuella tidpunkten, det vill säga den 1 maj 2019, redan fanns andra unionsorgan eller unionsbyråer som också hade inrättat en oberoende överklagandenämnd och de finns inte upptagna i förteckningen över unionsorgan och unionsbyråer i artikel 58a första stycket i stadgan. Här kan som exempel nämnas Europeiska unionens järnvägsbyrå, Europeiska bankmyndigheten, Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten samt Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter.

Det finns inte några särskilda skäl som motiverar att dessa unionsorgan och unionsbyråer, som existerade den 1 maj 2019, inte ska finnas med i den nämnda förteckningen. För konsekvensens skull föreslår domstolen därför att artikel 58a i stadgan ska ändras på så sätt att de läggs till i förteckningen över de fyra byråer som redan nämns i artikeln och att det även här anges att det, för att domstolen ska pröva ett överklagande av ett avgörande av tribunalen som avser ett beslut av en överklagandenämnd vid någon av dem, krävs att domstolen först meddelar prövningstillstånd. Av artikel 58a tredje stycket i stadgan framgår att prövningstillstånd ska meddelas, helt eller delvis, endast om överklagandet aktualiserar en fråga som är av vikt för enhetligheten eller konsekvensen i, eller utvecklingen av, unionsrätten.

I linje med detta föreslår domstolen även att tillämpningsområdet för systemet med prövningstillstånd ska utvidgas till att omfatta överklaganden av tribunalens avgöranden som rör fullgörandet av ett avtal som ingåtts av unionen eller för dess räkning och som innehåller en skiljedoms klausul i den mening som avses i artikel 272 FEUF.

Här kan det konstateras att det finns en skillnad i förhållande till de mål som avses i artikel 58a första stycket i stadgan. När det gäller mål i vilka talan väcks vid tribunalen med stöd av en skiljedoms klausul i ett offentligt eller privaträttsligt avtal som ingåtts av unionen eller för dess räkning har det ju inte skett en prövning av saken vid en oberoende överklagandenämnd innan saken förs vidare till tribunalen. I dessa mål behöver tribunalen emellertid endast tillämpa det lands lag som skiljedoms klausulen hänvisar till på det aktuella målet, och det krävs inte att den tillämpar unionsrätten. Överklaganden av tribunalens avgöranden på detta område kan således i princip inte komma att aktualisera frågor som är av vikt för enhetligheten eller konsekvensen i, eller utvecklingen av, unionsrätten. Mot denna bakgrund föreslår domstolen att sådana överklaganden ska omfattas av samma prövningstillståndssystem som det som gäller för överklaganden av tribunalens avgöranden angående beslut meddelade av ovan nämnda överklagandenämnder.

Bilageförteckning:

- 1) Inkomna mål vid domstolen mellan den 1 januari 2017 och den 30 september 2022 – Uppdelade efter måltyp
- 2) Avgjorda mål vid domstolen mellan den 1 januari 2017 och den 30 september 2022 – Uppdelade efter måltyp

- 3) Avgjorda mål om förhandsavgörande vid domstolen mellan den 1 januari 2017 och den 30 september 2022 på de särskilda områden som avses i domstolens lagstiftningsbegäran.

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU, Euratom) 2022/...

av den ...

om ändring av protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 256 första stycket och 281 andra stycket,

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen, särskilt artikel 106a.1,

med beaktande av domstolens begäran av den 30 november 2022,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska kommissionens yttrande av den ...,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och

av följande skäl:

(1) Den 16 december 2015¹² uppmanade Europaparlamentet och rådet domstolen att utarbeta en rapport om möjliga ändringar av behörighetsfördelningen vad gäller förhandsavgöranden i enlighet med artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Domstolen överlämnade denna rapport till Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 14 december 2017. Visserligen ansåg domstolen i sin rapport att det vid den tidpunkten inte fanns anledning att föreslå några ändringar i fråga om handläggningen av mål om begäran om förhandsavgörande enligt nämnda artikel 267. Den framhöll dock i samma rapport att det inte var uteslutet att tribunalen i ett senare skede kunde komma att ges behörighet att avgöra mål om förhandsavgörande som rör vissa särskilda områden, om det uppstår ett läge där detta är nödvändigt för att upprätthålla en god rättskipning på grund av ett ökat antal mål om förhandsavgörande av allt större komplexitetsgrad vid domstolen. En sådan behörighetsöverföring ligger även i linje med avsikten hos Nicefördragets upphovsmän,

¹² Se artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2015/2422 av den 16 december 2015 om ändring av protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol (EUT L 341, 24.12.2015, s. 14).

nämmligen att öka effektiviteten i unionens domstolssystem genom att föreskriva en möjlighet att involvera tribunalen i handläggningen av mål om förhandsavgörande.

(2) Statistik från domstolen visar att både antalet pågående mål om förhandsavgörande och den genomsnittliga handläggningstiden för dessa mål ökar. Denna situation beror inte bara på det stora antalet mål i vilka nationella domstolar begär förhandsavgörande av EU-domstolen varje år, utan även på att allt fler av de frågor som hänskjuts för förhandsavgörande uppvisar en hög komplexitetsgrad och är av särskilt känslig natur. För att domstolen ska kunna fortsätta att fullgöra sin uppgift är det, mot bakgrund av principen om god rättskipning, nödvändigt att använda den möjlighet som föreskrivs i artikel 256.3 första stycket FEUF och att ge tribunalen behörighet att pröva och avgöra frågor som hänskjutits för förhandsavgörande enligt nämnda artikel 267, på särskilda områden som fastställs i stadgan.

(3) Tribunalen har för närvarande möjlighet att hantera den ökade arbetsbörda som denna behörighetsöverföring kommer att ge upphov till, tack vare fördubblingen av antalet domare och de åtgärder som vidtagits inom ramen för den reform av strukturen för den dömande verksamheten vid EU-domstolen som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2015/2422. Tribunalens arbetsbörda beror dock i stor utsträckning på hur unionens verksamhet utvecklas. Det måste därför säkerställas att tribunalen kan fortsätta att fullt ut utöva sin prövningsrätt i förhållande till unionens institutioner, organ och byråer, vid behov genom att ge tribunalen ökade personalresurser.

(4) Av rättssäkerhetsskäl måste de områden på vilka tribunalen ges behörighet att meddela förhandsavgöranden vara klart avgränsade och i tillräcklig utsträckning gå att skilja ut från andra områden. Härtill kommer att det måste finnas en omfattande praxis från domstolen på dessa områden, som kan ge tribunalen vägledning när den ska utöva sin behörighet att meddela förhandsavgöranden.

(5) De särskilda områdena måste dessutom fastställas med hänsyn till behovet av att domstolen avlastas ett tillräckligt stort antal mål om förhandsavgörande för att detta ska ha en verklig effekt på dess arbetsbörda.

(6) Områdena avseende det gemensamma systemet för mervärdesskatt, punktskatter, tullkodexen och tullklassificering av varor i Kombinerade nomenklaturen uppfyller samtliga ovannämnda kriterier för att kunna anses utgöra särskilda områden i den mening som avses i artikel 256.3 första stycket FEUF.

(7) Detsamma gäller områdena avseende kompensation och assistans till passagerare samt systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. Förutom att dessa två områden också uppfyller de ovannämnda kriterierna, finns alla förutsättningar för att tribunalen kommer att klara av att pröva mål om förhandsavgörande på dessa områden, eftersom de faktiska och tekniska omständigheterna i sådana mål i stor utsträckning bestämmer vad som utgör en ändamålsenlig tolkning av de relevanta unionsbestämmelserna.

(8) Med hänsyn till att behörighetsfördelningen mellan domstolen och tribunalen vad gäller mål om förhandsavgörande styrs av ett materiellt kriterium, innebär kraven på rättssäkerhet och snabb handläggning att de hänskjutande domstolarna inte själva ska behöva avgöra vilken av dessa instanser som är behörig att pröva en begäran om förhandsavgörande. En begäran om förhandsavgörande ska nämligen alltid ges in till en och samma instans, nämligen domstolen, och det är domstolen som enligt de närmare regler som ska fastställas i rättegångsreglerna ska avgöra om begäran uteslutande omfattas av ett eller flera av de särskilda områden som fastställs i stadgan för Europeiska unionens domstol och därmed om den ska handläggas av tribunalen. Domstolen kommer även fortsättningsvis att vara behörig att avgöra mål om förhandsavgörande som, trots att de kan ha kopplingar till nämnda särskilda områden, även avser andra områden, eftersom det i artikel 256.3 första stycket FEUF inte föreskrivs någon möjlighet att ge tribunalen behörighet att meddela förhandsavgöranden på andra än sådana särskilda områden.

(9) För att ge de nationella domstolarna och de berörda som avses i artikel 23 i stadgan samma garantier som domstolen erbjuder, kommer tribunalen att anta processuella bestämmelser som är likvärdiga med dem som tillämpas av domstolen vid handläggningen av mål om förhandsavgörande, däribland att en generaladvokat ska utses i sådana mål.

(10) Med hänsyn till att mål om förhandsavgörande är av speciell karaktär jämfört med de mål om direkt talan som tribunalen är behörig att pröva, bör mål om förhandsavgörande tilldelas för ändamålet särskilt inrättade avdelningar vid tribunalen.

(11) För att säkerställa att tribunalens avgöranden i mål om förhandsavgörande är konsekventa, och med hänsyn till principen om god rättskipning, bör det dessutom inrättas en dömande sammansättning som storleksmässigt ligger mellan avdelningarna med fem domare och stora avdelningen.

(12) Statistik från domstolen visar även att ett stort antal av tribunalens avgöranden överklagas till domstolen. För att mål om överklagande ska kunna handläggas på ett effektivt sätt och för att domstolen ska kunna koncentrera sig på överklaganden som aktualiserar viktiga rättsfrågor, bör systemet med prövningstillstånd utvidgas. Detta ska ske på ett sätt som gör att kraven på ett effektivt domstolsskydd iakttas.

(13) I linje med detta bör prövningstillståndssystemet utvidgas till att omfatta överklaganden av avgöranden från tribunalen angående beslut meddelade av oberoende överklagandenämnder vid sådana unionsorgan eller unionsbyråer som den 1 maj 2019 hade en sådan oberoende överklagandenämnd men som ännu inte finns angivna i artikel 58a i stadgan för Europeiska unionens domstol. Vad beträffar sådana överklaganden gäller att saken redan har prövats två gånger, först av en oberoende överklagandenämnd och därefter av tribunalen, vilket innebär att rätten till ett effektivt domstolsskydd säkerställs fullt ut.

(14) Prövningstillståndssystemet bör även utvidgas till att omfatta mål som rör fullgörandet av avtal som innehåller en skiljedoms klausul, i den mening som avses i artikel 272 FEUF. I

dessa mål behöver tribunalen nämligen endast tillämpa det lands lag som skiljedomsklausulen hänvisar till, och målen aktualiserar således, i princip, inte frågor som är av vikt för enhetligheten eller konsekvensen i, eller utvecklingen av, unionsrätten.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Artikel 50 i protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol (nedan kallad stadgan) ska ersättas med följande text:

”Tribunalen ska sammanträda i avdelningar med tre eller med fem domare. Domarna ska bland sig välja avdelningarnas ordförande. Ordförandena på avdelningar med fem domare ska väljas för en tid av tre år. De kan återväljas en gång.

Tribunalen kan även sammanträda i en stor avdelning och i en mellanstor avdelning, som storleksmässigt ligger mellan avdelningarna med fem domare och stora avdelningen, eller avgöra mål med ensamdomare.

Avdelningarnas sammansättning samt i vilka fall och under vilka villkor tribunalen ska sammanträda i dessa olika dömande sammansättningar ska fastställas i rättegångsreglerna.”

Artikel 2

Följande artikel ska införas i stadgan:

”Artikel 50b

1. Tribunalen ska vara behörig att pröva och avgöra mål om begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och som uteslutande avser ett eller flera av följande särskilda områden:

- Det gemensamma systemet för mervärdesskatt.
- Punktskatter.
- Tullkodexen och tullklassificering av varor i Kombinerade nomenklaturen.
- Kompensation och assistans till passagerare.
- Systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser.

2. En begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska alltid ges in till domstolen. Domstolen ska överlämna en begäran om förhandsavgörande till tribunalen, om den efter en prövning i enlighet med vad som närmare

anges i rättegångsreglerna finner att begäran uteslutande avser ett eller flera av de särskilda områden som avses i punkt 1.

3. Mål om begäran om förhandsavgörande som överlämnas till tribunalen ska, i enlighet med vad som närmare anges i tribunalens rättegångsregler, tilldelas för ändamålet särskilt inrättade avdelningar. I sådana mål ska en generaladvokat utses, i enlighet med vad som närmare anges i rättegångsreglerna.”

Artikel 3

Artikel 58a i stadgan ska ersättas med följande:

”1. För att domstolen ska pröva ett överklagande av ett avgörande av tribunalen som avser ett beslut av en oberoende överklagandenämnd vid något eller någon av följande unionsorgan eller unionsbyråer krävs att domstolen först meddelar prövningstillstånd:

- a) Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet.
- b) Gemenskapens växtsortsmyndighet.
- c) Europeiska kemikaliemyndigheten.
- d) Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet.
- e) Byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter.
- f) Gemensamma resolutionsnämnden.
- g) Europeiska bankmyndigheten.
- h) Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten.
- i) Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten.
- j) Europeiska unionens järnvägsbyrå.

2. Det system med prövningstillstånd som avses i första stycket ska även gälla för överklaganden av

- tribunalens avgöranden angående ett beslut av en oberoende överklagandenämnd, inrättad efter den 1 maj 2019 vid något annat unionsorgan eller någon annan unionsbyrå, dit ett beslut måste ha överklagats innan ett överklagande kan ske vid tribunalen, och
- tribunalens avgöranden angående fullgörandet av ett avtal som innehåller en skiljedoms klausul, i den mening som avses i artikel 272 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

3. Prövningstillstånd ska meddelas, helt eller delvis, i enlighet med vad som närmare anges i rättegångsreglerna, om överklagandet aktualiserar en fråga som är av vikt för enhetligheten eller konsekvensen i, eller utvecklingen av, unionsrätten.

4. Beslut att meddela eller neka prövningstillstånd ska motiveras och offentliggöras.”

Artikel 4

1. Mål om begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som är anhängiga vid domstolen den första dagen i den månad som följer på dagen för denna förordnings ikraftträdande ska handläggas av domstolen.

2. Överklaganden av tribunalens avgöranden angående ett beslut av en överklagandenämnd vid något eller någon av de unionsorgan eller unionsbyråer som avses i artikel 58a.1 e–j samt överklaganden av tribunalens avgöranden som avses i artikel 58a.2 andra strecksatsen och som är anhängiga vid domstolen den dag då denna förordning träder i kraft ska inte omfattas av systemet med prövningstillstånd.

Artikel 5

Denna förordning träder i kraft den första dagen i den månad som följer på offentliggörandet i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Bilaga 1

Mål som anhängiggjorts vid domstolen mellan den 1 januari 2017 och den 30 september 2022

Uppdelning efter måltyp

	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022 ⁽¹⁾	%
Begäran om förhandsavgörande	533	72,1%	568	66,9%	641	66,4%	557	75,6%	567	67,7%	420	66,7%
Direkt talan	46	6,2%	63	7,4%	41	4,2%	38	5,2%	29	3,5%	28	4,4%
Överklagande ⁽²⁾	147	19,9%	199	23,4%	266	27,5%	131	17,8%	232	27,7%	174	27,6%
Begäran om yttrande	1	0,1%		0,0%	1	0,1%	1	0,1%		0,0%		0,0%
Särskilda förfaranden ⁽³⁾	12	1,6%	19	2,2%	17	1,8%	10	1,4%	10	1,2%	8	1,3%
Totalt	739		849		966		737		838		630	

⁽¹⁾ Mål som anhängiggjorts mellan den 1 januari 2022 och den 30 september 2022.

⁽²⁾ Denna måltyp omfattar såväl överklaganden enligt artikel 56 i protokollet om stadgan för Europeiska unionens domstol som överklaganden av interimistiska beslut eller av beslut rörande intervention, vilka avses i artikel 57 i samma protokoll.

⁽³⁾ Med "särskilda förfaranden" avses följande: rättshjälp, fastställande av rättegångskostnader, rättelse, underlåtelse att pröva ett yrkande eller fatta beslut om rättegångskostnader, ansökan om återvinning av tredskodom, tredjemanstalan, tolkning, resning, prövning av ett förslag från förste generaladvokaten att ett avgörande från tribunalen ska omprövas, beslut om kvarstad och mål om immunitet.

Bilaga 2

Mål som avgjorts av domstolen mellan den 1 januari 2017 och den 30 september 2022
Uppdelning efter måltyp⁽¹⁾

	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022 ⁽²⁾	%
Begäran om förhandsavgörande	447	63,9%	520	68,4%	601	69,5%	534	67,4%	547	70,9%	382	68,0%
Direkt talan	37	5,3%	60	7,9%	42	4,9%	37	4,7%	30	3,9%	32	5,7%
Överklagande ⁽³⁾	198	28,3%	165	21,7%	210	24,3%	204	25,8%	183	23,7%	142	25,3%
Begäran om yttrande	3	0,4%		0,0%	1	0,1%		0,0%	1	0,1%	1	0,2%
Särskilda förfaranden ⁽⁴⁾	14	2,0%	15	2,0%	11	1,3%	17	2,1%	11	1,4%	5	0,9%
Totalt	699		760		865		792		772		562	

⁽¹⁾ De siffror som anges (bruttoantal) avser det totala antalet mål och tar inte hänsyn till fall där mål har förenats på grund av det samband som finns mellan dem (ett målnummer = ett mål).

⁽²⁾ Mål som avgjorts mellan den 1 januari 2022 och den 30 september 2022.

⁽³⁾ Denna måltyp omfattar såväl överklaganden enligt artikel 56 i protokollet om stadgan för Europeiska unionens domstol som överklaganden av interimistiska beslut eller av beslut om intervention, vilka avses i artikel 57 i samma protokoll.

⁽⁴⁾ Med "särskilda förfaranden" anses följande: rättshjälp, fastställande av rättegångskostnader, rättelse, underlåtelse att pröva ett yrkande eller att fatta beslut om rättegångskostnader, ansökan om återvinning av tredskodom, tredjemanstalan, tolkning, resning, prövning av ett förslag från förste generaladvokaten om omprövning av ett avgörande från tribunalen, beslut om kvarstad samt mål om immunitet.

Bilaga 3

Mål om förhandsavgörande som avgjorts av domstolen mellan den 1 januari 2017 och den 30 september 2022 på de särskilda områden som avses i begäran om lagstiftning

Tabell 1: Antalet mål av aktuellt slag*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totalt
Mervärdesskatt	53	47	53	50	51	32	286
Punktskatt	5	3	4	3	5	5	25
Tullkodexen	11	0	7	4	6	2	30
Tullklassificering	5	6	6	7	7	1	32
Kompensation och assistans till passagerare	24	64	28	39	63	19	237
Utsläppsrätter för växthusgaser	3	5	3	3	6	1	21
	101	125	101	106	138	60	631

* Mål som avser flera särskilda områden beaktas naturligtvis endast en gång och tas med i kolumnen för det område som de huvudsakligen hänför sig till.

Tabell 2: Procentuell andel som antalet avgjorda mål på de särskilda områdena utgjort av det totala antalet avgjorda mål om förhandsavgörande under det aktuella året

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totalt
Antalet mål på de särskilda områden som avses med begäran om lagstiftning	101	125	101	106	138	60	631
Antalet avgjorda mål om förhandsavgörande	447	520	601	534	547	382	3031
	22,60%	24,04%	16,81%	19,85%	25,23%	15,71%	20,82%

Tabell 3: Den processuella behandlingen av dessa mål under den aktuella perioden

	Totalt antal mål	Dömande sammansättning*			Förslag till avgörande
		Stora avdelningen	Avdelning med 5 domare	Avdelning med 3 domare	
Mervärdesskatt	286	2	113	139	113
Punktskatt	25	0	12	8	8
Tullkodexen	30	0	17	11	14
Tullklassificering	32	0	0	29	2
Kompensation och assistans till passagerare	237	1	43	20	16
Utsläppsrätter för växthusgaser	21	0	11	7	10
	631	3	196	214	163

* Skillnaden mellan det totala antalet mål på ett område och summan av de mål som avgjorts av de olika dömande sammansättningarna förklaras i huvudsak av att begäran har återkallats i vissa mål, vilka avgjorts genom avskrivningsbeslut av ordföranden.