



Den Europæiske Unions
Domstol

Rapport udarbejdet i henhold til artikel 3, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2015/2422 af 16. december 2015 om ændring af protokol nr. 3 vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol

Indledning

Den 16. december 2015 vedtog Den Europæiske Unions lovgiver en betydelig reform af Unionens retslige struktur, idet det blev besluttet at fordoble antallet af dommere ved Retten i tre på hinanden følgende faser samt at overføre kompetencen til at afgøre tvister mellem Unionen og dens ansatte som første instans, som indtil da havde været udøvet af Personaleretten, til Retten. Det fremgår af femte betragtning til forordning nr. 2015/2422 ¹, at anvendelse af den mulighed, der er fastsat i traktaterne, for at øge antallet af dommere ved Retten ansås for at udgøre en passende foranstaltning med henblik på at muliggøre en reduktion inden for kort tid både af antallet af verserende sager og af den uforholdsmæssigt langvarige sagsbehandlingstid ved Retten. Europa-Parlamentet og Rådet anerkendte herved de udfordringer, der er knyttet til den konstante stigning i antallet af sager, der indbringes for Unionens retsinstanser, og deres stadigt større kompleksitet ved at tildele Retten de ressourcer, som er nødvendige for at sikre en forsvarlig retspleje.

EU-lovgiver ønskede at sikre en effektiv opfølgning af denne reform og dens virkninger, såvel i et budgetmæssigt perspektiv som i organisatorisk, strukturel og proceduremæssig henseende. Med henblik herpå er Domstolen blevet anmodet om at udarbejde to rapporter til Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen: den første senest den 26. december 2017 om mulige ændringer af kompetencefordelingen mellem Domstolen og Retten med hensyn til præjudicielle afgørelser, den anden rapport tre år senere om Rettens effektivitet og særligt om nødvendigheden og effektiviteten af fordoblingen af antallet af dommerne, brugen og effektiviteten af ressourcerne og yderligere oprettelse af specialiserede afdelinger eller andre strukturelle ændringer ².

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2015/2422 af 16.12.2015 om ændring af protokol nr. 3 vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol (EUT L 341 af 24.12.2015, s. 14).

² Jf. herved den førnævnte forordnings artikel 3, hvori det præciseres, at rapporterne om fornødent ledsages af lovgivningsmæssige anmodninger til ændring af statuten.

Nærværende dokument er udarbejdet for at efterkomme den første af disse anmodninger. Heri gennemgås alle parametre, som må tages i betragtning i forbindelse med drøftelser om eventuelt at overføre en delvis præjudiciel kompetence til Retten, efter en gennemgang af de retlige rammer og baggrunden for sådanne drøftelser.

Retlige rammer og baggrund

Som Domstolen gentagne gange har fastslået i sin retspraksis og i sin løbende dialog med medlemsstaternes retter, er den præjudicielle forelæggelse »kernen« i Unionens domstolssystem³. Den er det instrument, der gør det muligt at sikre en ensartet fortolkning og anvendelse af EU-retten *via* medlemsstaternes retters forelæggelse af spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten eller gyldigheden af retsakter vedtaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer⁴. Mens disse retter i begyndelsen gjorde relativt begrænset brug af dette instrument, er situationen nu radikalt ændret: Nationale retter tøver ikke længere med at indbringe anmodninger om præjudiciel afgørelse for Domstolen, idet der indbringes stadigt flere anmodninger inden for de mest forskelligartede områder⁵.

Den præjudicielle kompetence, der fastslås som princip i artikel 19, stk. 3, litra b), i traktaten om Den Europæiske Union og beskrevet mere udførligt i artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, udøves på nuværende tidspunkt alene af Domstolen.

Muligheden for at lade Retten behandle visse præjudicielle sager er ikke ny. Den blev bragt på bane for næsten 20 år siden på baggrund af en betydelig forøgelse af de to retsinstansters arbejdsbyrde samtidig med indledningen af den økonomiske og monetære Unions tredje fase og den nylige ikrafttræden af Amsterdamtraktaten såvel som i forbindelse med forberedelsen af en udvidelse af Unionen af hidtil usete dimensioner, og den indgik udtrykkeligt i Domstolens og Rettens dokumenter og bidrag til regeringskonferencen som en af flere muligheder for at undgå overbelastning af Unionens retsinstanser sammen med foranstaltninger som overførsel af nye kategorier af direkte søgsmål til Retten, oprettelse af særlige retsinstanser eller en form for filtrering med hensyn til adgangen til appel⁶. Tanken

³ Udtalelse 2/13 (Unionens tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014, EU:C:2014:2454, præmis 176.

⁴ Det kan tilføjes, at dette formål også er fremhævet i dokumenter henvendt til disse retter, idet der henvises hertil allerede i det første punkt i Anbefalinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål (EUT C 439 af 25.11.2016).

⁵ Jf. herved den statistik over retssagerne, der offentliggøres i institutionens årsrapporter, samt den tabel, der er vedlagt som bilag til denne rapport, vedrørende sager indbragt i løbet af de første ti måneder af 2017. Ud af 628 nye sager var ikke mindre end 455 præjudicielle sager, hvilket svarer til mere end 72% af alle sager indbragt for Domstolen i denne periode. Gennem flere år har præjudicielle spørgsmål udgjort mellem to tredjedele og tre fjerdedele af de sager, der indbringes for Domstolen.

⁶ Jf. herved det oplæg om »fremtidsperspektiverne for Den Europæiske Unions domstolssystem«, som blev fremsendt til Kommissionen i maj 1999, og Domstolens og Rettens bidrag til regeringskonferencen et år senere (april 2000).

afspejledes formelt i traktatens ordlyd, idet artikel 256, stk. 3, første afsnit, bestemmer, at »Retten har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål, som forelægges den i medfør af artikel 267, inden for særlige områder fastlagt i statuten«⁷. Skulle det vise sig nødvendigt, vil en ændring af statuten altså kunne gøre det muligt at tildele Retten en delvis præjudiciel kompetence.

Der er imidlertid ikke hidtil blevet gjort brug af denne mulighed. I årene efter Nicetraktatens ikrafttræden den 1. februar 2003 prioriteredes oprettelsen af Personaleretten og overførslen til Retten af alle annullations- og passivitetssøgsmål, som indtil da havde henhørt under Domstolen, med undtagelse af visse kategorier af søgsmål af interinstitutionel karakter eller søgsmål anlagt af medlemsstater til prøvelse af retsakter vedtaget af EU-lovgiver. Præjudicielle forelæggelser forblev udelukkende forbeholdt Domstolen, som siden da har vedtaget flere væsentlige ændringer af sit procesreglement – såvel som flere interne organisatoriske foranstaltninger – som har haft betydelige virkninger for såvel antallet af afsluttede sager som for den gennemsnitlige varighed af sagsbehandlingen, der var en væsentlig kilde til de betænkeligheder, der gav anledning til de ovennævnte drøftelser om fremtidsperspektiverne for Unionens retslige struktur.

Baggrunden for den anmodning fra lovgiver, som har foranlediget denne rapport, er radikalt ændret i forhold til den, der forelå ved det indeværende århundredes begyndelse. Mens den gennemsnitlige varighed af behandlingen af præjudicielle sager i 2003 var på 25,5 måneder, var den i 2016 på 15 måneder, hvilket under hensyn til de proceduremæssige og sproglige vilkår, der gør sig gældende for behandlingen af denne kategori af sager, uden tvivl er en varighed, der er ganske tæt på et minimum, der ikke kan reduceres yderligere. Denne nedbringelse af sagsbehandlingstiden har fundet sted samtidig med en meget betydelig stigning i antallet af anmodninger om præjudiciel afgørelse, der indbringes for Domstolen, som er forholdsmæssigt større end forøgelsen af antallet af medlemsstater (og af dommere i Domstolen). Mens der i 2003 således blev indgivet 210 anmodninger til Domstolen fra retterne i de 15 stater, som dengang udgjorde Den Europæiske Union, indgav retterne i de 28 medlemsstater i 2016 ikke mindre end 470 anmodninger, hvilket svarer til mere end en fordobling i forhold til antallet af præjudicielle forelæggelser 13 år tidligere og ikke mindre end to tredjedele af samtlige sager, der blev indbragt for Domstolen i løbet af dette år. Denne stigende tendens, som bekræftes af de seneste retssagsstatistikker⁸, og som efter al sandsynlighed vil fortsætte, henset til intensiveringen af EU-lovgivers virksomhed og særligt oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed⁹, påkalder sig således nødvendigvis en indgående drøftelse af, hvordan denne kategori af sager kan sikres en optimal behandling, og kan give anledning til at tage spørgsmålet, om det vil være hensigtsmæssigt at overføre en del af den præjudicielle kompetence til Retten, op igen.

⁷ Jf. artikel 225 EF, der er gentaget uden indholdsmæssige ændringer i den nuværende artikel 256, stk. 3, TEUF.

⁸ Jf. tallene i bilaget til denne rapport.

⁹ Jf. i denne henseende Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12.10.2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed (»EPPO«) (EUT L 283, s. 1).

Fordele og ulemper ved at give Retten kompetence til at behandle visse præjudicielle forelæggelser

For en umiddelbar betragtning og ud fra et rent kvantitativt synspunkt er det oplagt, at en overførsel til Retten af kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål på særlige områder fastlagt i statuten automatisk vil lette Domstolens arbejdsbyrde. Det kunne antages, at en sådan overførsel ikke ville påvirke Rettens kapacitet til at behandle sine egne sager, eftersom den nu råder over personale, der sætter den i stand til ikke alene at nedbringe antallet af verserende sager, men også at behandle alle sager, der indbringes for den, på hensigtsmæssig måde ¹⁰.

Der skal imidlertid tages hensyn til den omstændighed, at reformen af den retslige struktur stadig er igangværende, og at dens virkninger endnu ikke er slået igennem i en situation, der, også for Rettens vedkommende, er præget af en betydelig stigning i antallet af indbragte og verserende sager ¹¹. Endvidere er en sådan overførsel af kompetence ikke uden ulemper.

Det første spørgsmål, som en overførsel til Retten af en del af de præjudicielle forelæggelser rejser, er spørgsmålet om, hvilke »særlige områder« der ville skulle overføres. Umiddelbart forekommer dette at være en relativt let opgave, for så vidt som den består i at identificere tekniske områder, som ligger tæt på de tvistemål, der henhører under Retten, som har givet anledning til en langvarig og fast retspraksis, og som for Domstolen udgør et vist »volumen« af sager. I denne henseende kunne man have spørgsmål vedrørende told eller tarifiering i tankerne eller spørgsmål vedrørende social sikring eller indirekte beskatning. Derved ville Domstolen kunne koncentrere sig om områder, der anses for »kerneområder«, såsom unionsborgerskab, området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, det indre marked eller økonomisk og monetær integration.

Virkeligheden er imidlertid langt mere kompleks. Anmodninger om præjudiciel afgørelse kan på samme tid vedrøre både tekniske områder og fortolkningen af grundlæggende bestemmelser i traktaterne eller i lovgivningsmæssige retsakter. Omvendt kan anmodninger, der tilsyneladende er mindre væsentlige eller af teknisk karakter, ofte rejse principielle eller tværgående spørgsmål, i sammenhæng med, hvorfra anmodningen hidrører, og hvad der er dens genstand, som kræver, at Domstolen træffer en principiel afgørelse ¹². Selv en delvis

¹⁰ På tidspunktet for udfærdigelsen af denne rapport råder Retten over 46 dommere. En enkelt dommer skal endnu udnævnes i forbindelse med den første fase af den reform af den retslige struktur, der blev vedtaget i 2015, mens den tredje fase af denne reform vil indebære tilføjelse af yderligere ni dommere den 1.9.2019, hvorved det samlede antal dommere ved Retten når op på 56 (idet dette antal dog skal nedbringes til 54 ved Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union).

¹¹ I de første ti måneder af 2017 var der således blevet indbragt ikke mindre end 799 nye sager for Retten, og antallet af verserende sager for denne retsinstans udgjorde den 31.10.2017 1 535 sager.

¹² Dette er eksempelvis tilfældet med hensyn til mange præjudicielle forelæggelser på beskatningsområdet. Det er ikke usædvanligt, at anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af specifikke bestemmelser i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28.11.2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1) eller i direktiv 77/388/EØF, som det ophævede, indeholder spørgsmål vedrørende så grundlæggende begreber som retsmisbrug. Eksempelvis kan nævnes Åkerberg Fransson-sagen (C-617/10,

overførsel til Retten af den præjudicielle kompetence ville derfor nødvendiggøre konkrete foranstaltninger til gennemførelse af artikel 256, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde med henblik på at forebygge risikoen for divergerende tilgange ved behandlingen af sådanne spørgsmål, der ville kunne underminere retssikkerheden såvel som de nationale retters og borgernes tillid til institutionen.

En sådan risiko for divergenser kan også tilskrives den omstændighed, at Rettens organisation fra begyndelsen har været indrettet på at behandle direkte søgsmål anlagt af fysiske eller juridiske personer, medlemsstater eller EU-institutioner og ikke præjudicielle forelæggelser fra nationale retter. Måden, hvorpå disse to kategorier af sager behandles, er grundlæggende forskellig, idet præjudicielle forelæggelser navnlig er kendetegnet ved, at et meget stort antal aktører er involveret, og ved anvendelsen af alle de officielle sprog i løbet af proceduren. Hertil kommer, at den autoritet, som Domstolens domme i præjudicielle sager tillægges, navnlig beror på den omstændighed, at hver enkelt sag gennemgås af alle dommere og generaladvokater, inden den henvises til et dommerkollegium tilpasset sagens vanskelighed.

Traktatens ophavsmænd har ganske vist fastsat visse garantier. Artikel 256, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde bestemmer for det første, at Retten har mulighed for at henvise en sag, der er indbragt for den, til Domstolen, hvis den finder, at sagen kræver en principafgørelse, der kan påvirke EU-rettens ensartede anvendelse eller sammenhæng. Den fastsætter også en procedure for »fornyset prøvelse«, der består i, at Domstolen har mulighed for at foretage en fornyet prøvelse af afgørelser, der træffes af Retten om præjudicielle spørgsmål, på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastsat i statutten. Visse vanskeligheder kan dog ikke udelukkes.

Henvisning af en sag til Domstolen sker måske først på et forholdsvis fremskredent stadium af proceduren, når hele dens kompleksitet – eller dens forfatningsmæssige aspekter – viser sig, således at sagsbehandlingsens varighed kan blive øget betydeligt på grund af, at sagen behandles successivt af to forskellige retsinstanser. Denne øgede sagsbehandlingstid vil dermed kunne indebære, at de nationale retter vil være tilbageholdende med at indbringe sager for Retten, også selv om de står over for et reelt fortolkningsproblem eller et reelt problem vedrørende EU-rettens gyldighed. Den forventede varighed af den præjudicielle procedure for Domstolen udgør en væsentlig faktor for den nationale ret, for så vidt som den præjudicielle procedure knytter sig til den nationale procedure.

Domstolens fornyede prøvelse af Rettens eventuelle præjudicielle domme forekommer heller ikke at være egnet til at imødegå ulemperne ved en overførsel. På trods af de forbedringer med hensyn til forløbet af proceduren for fornyet prøvelse, som blev indført med Domstolens nye procesreglement, der trådte i kraft den 1. november 2012, skal det erindres, at der gælder temmelig strenge betingelser for, at denne procedure kan indledes, for så vidt som den kun kan iværksættes på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastsat i statutten, hvis der er »alvorlig risiko for, at EU-rettens ensartede anvendelse eller sammenhæng kan påvirkes«. Medmindre man fuldstændig fordrejede denne procedures

EU:C:2013:105), der egentlig var en sag om merværdiafgift, men som gav anledning til, at Domstolen afsagde en principiel dom om anvendelsesområdet for Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

funktion og foretog en fornyet prøvelse af alle afgørelser truffet af Retten om præjudicielle spørgsmål – en tilgang, som imidlertid ville betyde, at de potentielle fordele ved en delvis overførsel af præjudiciel kompetence til Retten ville gå fuldstændig tabt, såvel med hensyn til lettelse af Domstolens arbejdsbyrde som med hensyn til effektivitet og varighed af behandlingen af præjudicielle afgørelser – giver proceduren for fornyet prøvelse derfor ikke mulighed for effektivt at afhjælpe mulige divergerende tilgange i Domstolens og Rettens retspraksis¹³.

Konklusion

Selv om der utvivlsomt kan findes svar på disse spørgsmål, må det konstateres, at grundlæggende hensyn står på spil, og at indførelse af passende mekanismer, der gør det muligt at sikre, at den præjudicielle forelæggelse bevarer sin rolle som »kernen« i Unionens domstolssystem, er et yderst vanskeligt forehavende.

På et tidspunkt, hvor anmodninger om præjudiciel afgørelse, der indgives til Domstolen, behandles hurtigt, og hvor dialogen med medlemsstaternes retter er mere intensiv end nogensinde, forekommer det ikke hensigtsmæssigt på nuværende tidspunkt at gennemføre en overførsel til Retten af kompetencer vedrørende sådanne anmodninger. Dette gælder så meget desto mere i den nuværende situation, hvor antallet af sager, der indbringes for Retten, er stigende, og denne retsinstans har behov for at foretage organisatoriske omlægninger og tilpasse sine arbejdsmetoder.

Under disse omstændigheder finder Domstolen, at der på nuværende tidspunkt ikke er anledning til at foreslå en ændring af dens statut med henblik på at overføre en del af den kompetence, som den udøver i præjudicielle sager, til Retten.

Det er imidlertid vigtigt at udtrykke sig klart om dette væsentlige spørgsmål: Dette skal på ingen måde opfattes som en endelig stillingtagen til spørgsmålet om fordelingen af den præjudicielle kompetence mellem Domstolen og Retten. Efter Domstolens opfattelse må andre foranstaltninger imidlertid vedtages, inden en delvis overførsel af denne kompetence til Retten vil kunne ske.

For det første følger Domstolen således fortsat nøje udviklingen i antallet af anmodninger om præjudiciel afgørelse og den nødvendige sagsbehandlingstid. Muligheden for på et senere tidspunkt at overføre kompetence i præjudicielle sager til Retten kan ikke udelukkes på visse særlige områder, hvis antallet og kompleksiteten af de anmodninger om præjudicielle anmodninger, der indgives til Domstolen, udvikler sig på en sådan måde, at det vil være påkrævet af hensyn til en forsvarlig retspleje. Under sådanne omstændigheder ville det være nødvendigt at ændre Rettens procesreglement med henblik på at fastsætte nærmere regler for sagsbehandlingen, som er tilpasset præjudicielle forelæggelsers karakter

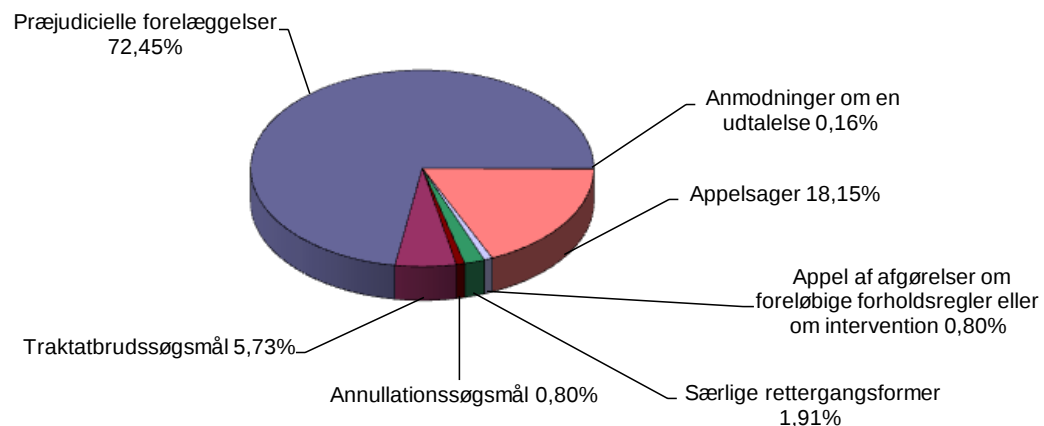
¹³ Det er væsentligt at holde sig for øje, at afgørelser, der træffes i præjudicielle sager, har karakter af en fortolkning med generel virkning (*res interpretata*), der går ud over rammerne for den tvist, der har givet anledning til indbringelsen af sagen for Unionens retsinstanser.

og egenart, og med henblik på så vidt muligt at forebygge den førnævnte risiko for divergenser i retspraksis.

For det andet har de omstændigheder, der dannede baggrund for reformen af Den Europæiske Unions retslige struktur, foranlediget Domstolen og Retten til at gennemgå alle kompetencer, som de udøver på nuværende tidspunkt, med henblik på at undersøge, om der uafhængigt af en eventuel ændring af fordelingen af kompetencer med hensyn til præjudicielle spørgsmål vil kunne foretages andre ændringer af kompetencefordelingen, navnlig med hensyn til behandlingen af direkte søgsmål og, hvad Domstolen angår, af behandlingen af appelsager. Drøftelserne vedrørende disse spørgsmål er vidt fremskredne og vil sandsynligvis i 2018 føre til udarbejdelsen af forslag, der omfatter såvel en ændring af statuten for Den Europæiske Unions Domstol som en ændring af de to retsinstansers procesreglementer.

Bilag: Oversigt over sager indbragt for Domstolen mellem den 1. januar og den 31. oktober 2017

Indbragte sager – søgsmålstyper (2017)
fra den 1.1.2017 til den 31.10.2017



Søgsmålstyper	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	I alt
Præjudicielle forelæggelser	36	43	43	44	85	52	46	42	28	36	455
Annullationssøgsmål		1	1		1			1		1	5
Traktatbrudssøgsmål		2	3	4	3	6	6	4	4	4	36
Appelsager	12	12	8	16	11	9	12	13	18	3	114
Appel af afgørelser om foreløbige forholdsregler eller om intervention				2			1		2		5
Sum	48	58	55	66	100	67	65	60	52	44	615
Anmodninger om en udtalelse									1		1
Særlige rettergangsformer		1	2			4	3	2			12
Sum		1	2			4	3	2	1		13
I alt	48	59	57	66	100	71	68	62	53	44	628