



Europeiska unionens
domstol

Rapport enligt 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

Inledning

Den 16 december 2015 antog unionslagstiftaren en omfattande reform av strukturen för den dömande verksamheten vid Europeiska unionens domstol. Reformen bestod i att successivt i tre steg fördubbla antalet domare i tribunalen och att från och med den 1 september 2016 ge tribunalen behörighet att i första instans avgöra tvister mellan Europeiska unionen och dess anställda, vilka dittills hade avgjorts av personaldomstolen. Såsom anges i skäl 5 i förordning 2015/2422¹ ansågs användandet av möjligheten enligt fördragen att öka antalet domare vid tribunalen vara en lämplig åtgärd för att på kort tid minska antalet pågående mål och de alltför långa handläggningstiderna vid tribunalen. Detta visar att Europaparlamentet och rådet insåg betydelsen av utmaningarna kopplade till den ständiga ökningen av antalet inkomna mål vid unionsdomstolarna och av att målen blir alltmer komplicerade och därför ansåg att tribunalen måste ges de resurser som behövs för att upprätthålla en god rättskipning.

Unionslagstiftaren har velat säkerställa en effektiv uppföljning av reformen och dess verkningar, såväl ur ett budgetperspektiv som ur ett organisatoriskt, strukturellt och processuellt perspektiv. Domstolen har därför uppmanats att lägga fram två rapporter till Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Det rör sig dels om en första rapport, som ska läggas fram senast den 26 december 2017, om möjliga ändringar i behörighetsfördelningen mellan domstolen och tribunalen vad gäller mål om

¹ 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 av den 24 december 2015, s. 14)

förhandsavgörande, dels om en andra rapport, som ska läggas fram tre år senare, om tribunalens funktionssätt. Den sistnämnda rapporten ska särskilt inriktas på tribunalens effektivitet, huruvida ökningen av antalet domare till 56 varit nödvändig och ändamålsenlig, hur ändamålsenligt resurserna använts samt det ytterligare inrättandet av specialiserade avdelningar och/eller andra strukturella ändringar.²

Förevarande rapport syftar till att efterkomma den första av dessa uppmaningar. I rapporten undersöks samtliga aspekter som måste beaktas när man diskuterar huruvida tribunalen eventuellt ska ges behörighet att avgöra vissa mål om förhandsavgörande. Först kommer domstolen dock att redogöra för de bestämmelser och det sammanhang som aktualiseras i samband med denna diskussion.

Tillämpliga bestämmelser och sammanhang

Såsom domstolen vid upprepade tillfällen har uttalat i sin rättspraxis och i samband med sina regelbundna kontakter med domstolar i medlemsstaterna utgörs kärnan i unionens domstolssystem av förfarandet för förhandsavgörande.³ Detta förfarande är det institut som gör det möjligt att säkerställa att unionsrätten tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt, genom att domstolarna i medlemsstaterna vänder sig till EU-domstolen med frågor om tolkningen av unionsrätten eller om giltigheten av akter som antagits av unionens institutioner, organ eller byråer.⁴ Till en början utnyttjade de nationella domstolarna denna möjlighet endast i begränsad omfattning, men idag ser situationen helt annorlunda ut. De nationella domstolarna tvekar inte längre att begära förhandsavgörande av EU-domstolen, vilket sker med allt större frekvens, och de frågor som ställs rör de mest skilda områden.⁵

² Se i det avseendet artikel 3 i förordning 2015/2422, där det anges att rapporten vid behov ska åtföljas av den lagstiftningsbegäran som behövs för att ändra stadgan.

³ Yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkt 176.

⁴ Detta syfte framhålls dessutom i de dokument som EU-domstolen utarbetat för de nationella domstolarna, se exempelvis i punkt 1 i Rekommendationer till nationella domstolar om begäran om förhandsavgörande (EUT C 439 av den 25 november 2016).

⁵ Se i det avseendet den verksamhetsstatistik som offentliggörs i institutionens årsrapporter samt den tabell som bifogats förevarande rapport och som avser inkomna mål under de tio första månaderna av 2017. Av 628 nya mål utgjordes inte mindre än 455 mål av mål om förhandsavgörande, vilket utgör mer än 72 procent av samtliga inkomna mål vid domstolen under nämnda period. Sedan flera år utgör mål om förhandsavgörande mellan två tredjedelar och tre fjärdedelar av inkomna mål vid domstolen.

Behörigheten att meddela förhandsavgöranden fastställs som princip i artikel 19.3 b i fördraget om Europeiska unionen och anges närmare i artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. För närvarande är det endast domstolen som har denna behörighet.

Möjligheten att låta tribunalen avgöra vissa mål om förhandsavgörande är inte ny. Tanken väcktes för snart tjugo år sedan, i samband med att domstolens och tribunalens arbetsbörda ökade avsevärt samtidigt som den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen inleddes och Amsterdamfördraget trädde i kraft samt i samband med föreberedelserna inför den dittills största utvidgningen av unionen. Denna möjlighet nämndes uttryckligen i dokument och andra bidrag från domstolen och tribunalen till regeringskonferensen, som en av flera möjliga åtgärder för att förhindra 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 för prövningstillstånd vid överklagande skulle införas.⁶ Möjligheten fick formellt genomslag i fördragstexten, eftersom det i artikel 256.3 första stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt anges att "[t]ribunalen ska vara behörig att pröva och avgöra frågor som hänskjutits för förhandsavgörande enligt artikel 267 på särskilda områden som fastställs i stadgan".⁷ Om det ansågs nödvändigt, skulle således en ändring av nyss nämnda bestämmelse göra det möjligt att ge tribunalen behörighet att avgöra vissa mål om förhandsavgörande.

Möjligheten har emellertid hittills ännu inte använts. Under åren efter det att Nicefördraget trädde i kraft (vilket skedde den 1 februari 2003) prioriterades nämligen inrättandet av personaldomstolen 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 ensam behörig att avgöra mål om förhandsavgörande och den har sedan dess beslutat om flera viktiga ändringar i sina rättegångsregler – samt flera interna organisationsåtgärder – som har haft stor inverkan både på antalet avgjorda mål och på

⁶ Se i det avseendet diskussionsunderlaget om "Europeiska unionens framtida domstolssystem", som överlämnades till rådet i maj 1999, samt det bidrag som domstolen och tribunalen ett år senare (april 2000) lämnade till regeringskonferensen.

⁷ Se artikel 225 EG, vars innehåll överfördes oförändrat – förutom terminologiska ändringar – till den nuvarande artikel 256.3 FEUF.

den genomsnittliga handläggningstiden. Den sistnämnda faktorn utgjorde en av de farhågor som låg bakom det ovan nämnda diskussionsunderlaget om Europeiska unionens framtida domstolssystem.

Den uppmaning från lagstiftaren som ligger till grund för förevarande rapport har skett i ett helt annat sammanhang än det som rådde i början av 2000-talet. Den genomsnittliga handläggningstiden för mål om förhandsavgörande låg på 25,5 månader år 2003, men hade sjunkit till 15 månader år 2016. Detta utgör förmodligen en handläggningstid som ligger ganska nära den nedre gränsen för hur kort handläggningstiden för dessa mål kan vara, med hänsyn till de begränsningar i processuellt och språkligt hänseende som gäller vid handläggningen. Förkortningen av handläggningstiderna har skett parallellt med en mycket stor ökning av antalet mål i vilka nationella domstolar begär förhandsavgörande av EU-domstolen, som proportionellt sett är större än ökningen av antalet medlemsstater (och av antalet domare i domstolen). Under år 2003 framställde domstolar i de femton medlemsstater som då utgjorde Europeiska unionen en begäran om förhandsavgörande till domstolen i 210 fall. År 2016 framställde domstolar i de nu tjugoåtta medlemsstaterna en begäran om förhandsavgörande i inte mindre än 470 fall, det vill säga i mer än dubbelt så många fall som tretton år tidigare, vilket utgjorde inte mindre än två tredjedelar av samtliga inkomna mål vid domstolen under det året. Denna uppåtgående trend bekräftas av den senaste verksamhetsstatistiken⁸ och kan med största sannolikhet antas fortsätta, med tanke på intensifieringen av unionslagstiftarens verksamhet och inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten.⁹ Detta föranleder således en grundlig diskussion om hur man på bästa sätt ska handlägga denna typ av mål och väcker återigen frågan om tribunalen bör ges behörighet att avgöra vissa mål om förhandsavgörande.

Fördelar och nackdelar med att ge tribunalen behörighet att avgöra vissa mål om förhandsavgörande

Det kan inledningsvis konstateras att det ur ett rent kvantitativt perspektiv naturligtvis automatiskt skulle innebära en lättnad i domstolens arbetsbörda om tribunalen gavs behörighet att avgöra vissa mål om förhandsavgörande på särskilda områden som fastställts i stadgan. En sådan behörighetsöverföring kan inte anses komma att påverka tribunalens kapacitet att handlägga sina egna mål, eftersom tribunalen framdeles skulle

⁸ Se sifferuppgifterna som bifogats förevarande rapport.

⁹ Se i det avseendet rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EUT L 283, 2017, s. 1).

ha ett tillräckligt antal domare för att inte endast kunna minska antalet mål i balans, utan även för att på ett ändamålsenligt sätt kunna handlägga samtliga mål som anhängiggörs vid den.¹⁰

Det måste dock tas hänsyn till att reformen av strukturen för den dömande verksamheten vid Europeiska unionens domstol fortfarande pågår och ännu inte har fått fullt genomslag, i ett sammanhang som kännetecknas – även i tribunalen – av en betydande ökning av antalet inkomna och pågående mål.¹¹ Det finns också nackdelar med den föreslagna behörighetsöverföringen.

Den första frågan som uppkommer vid en överföring till tribunalen av behörighet att avgöra vissa mål om förhandsavgörande är vilka ”särskilda områden” som ska omfattas av denna behörighet. Vid första påseende framstår detta som en ganska lätt uppgift, eftersom den består i att identifiera de sakområden som ligger nära de måltyper som tribunalen handlägger, som sedan länge är föremål för en fast rättspraxis och som är vanligt förekommande vid domstolen. I det avseendet kan man nämna tull- eller tulltaxefrågor samt frågor som rör social trygghet eller indirekt beskattning. Domstolen skulle därigenom åter lägga fokus på områden som skulle kunna kallas ”grundläggande”, som till exempel unionsmedborgarskapet, området för frihet, säkerhet och rättvisa, den inre marknaden eller den ekonomiska och monetära integrationen.

Verkligheten är emellertid betydligt mer komplicerad. De frågor som nationella domstolar hänskjuter för förhandsavgörande kan röra både sakområden och tolkningen av grundläggande bestämmelser i fördragen eller i en lagstiftningsakt på samma gång. På motsatt sätt kan en begäran om förhandsavgörande som rör en till synes mindre viktig eller begränsad fråga ge upphov till principiella eller områdesövergripande frågor – vilka har samband med den som har begärt förhandsavgörandet eller föremålet för begäran – som är av sådan art att de endast bör besvaras genom ett principavgörande från domstolen.¹² Detta innebär att en överföring till tribunalen av behörighet att

¹⁰ När denna rapport skrevs var antalet domare i tribunalen nämligen 46. Det kvarstod att nominera en domare från den första delen av reformen av strukturen för den dömande verksamheten, vilken beslutades år 2015, medan den tredje delen av reformen är tänkt att medföra att ytterligare nio domare tillsätts den 1 september 2019, vilket då innebär att det totala antalet domare i tribunalen blir 56 (detta antal kommer dock att minska till 54 om Förenade kungariket utträder ur Europeiska unionen).

¹¹ Under innevarande års första tio månader hade inte mindre än 799 nya mål kommit in till tribunalen och antalet pågående mål vid tribunalen uppgick per den 31 oktober 2017 till 1 535 mål.

¹² Så är till exempel ofta fallet när nationella domstolar begär förhandsavgörande på skatteområdet. Det är inte ovanligt att en begäran om förhandsavgörande som rör tolkningen av bestämda bestämmelser i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt

avgöra mål om förhandsavgörande, även om det bara rör sig om vissa mål, skulle kräva att det vidtas konkreta åtgärder för att genomföra artikel 256.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt för att förebygga risken för att domstolen och tribunalen intar olika ståndpunkter när de avgör frågor av nyss nämnt slag, vilket skulle äventyra rättssäkerheten och det förtroende som nationella domstolar och enskilda har för EU-domstolen.

Nyss nämnda risk för olika ståndpunkter beror även på att tribunalen alltsedan den inrättades har organiserat sig för att handlägga mål om direkt talan, det vill säga mål om talan som väckts av fysiska eller juridiska personer, medlemsstater eller någon av unionsinstitutionerna, och inte mål om begäran om förhandsavgörande från nationella domstolar. Handläggningen av dessa två måltypen skiljer sig åt på ett grundläggande sätt, eftersom mål om förhandsavgörande bland annat kännetecknas av att ett mycket stort antal aktörer är inblandade och av att samtliga officiella språk används under rättegången. Det kan vidare konstateras att den auktoritet som tillkommer domstolens domar i mål om förhandsavgörande bland annat beror på att varje mål går igenom av samtliga domare och generaladvokater innan det tilldelas en dömande sammansättning som är anpassad efter målets svårighetsgrad.

Fördragets upphovsmän har visserligen föreskrivit vissa kontrollbestämmelser. I artikel 256.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt anges för det första att tribunalen kan överlämna ett mål som inletts vid den till domstolen, om den anser att det kräver ett principbeslut som kan påverka enhetligheten eller konsekvensen i unionsrätten. I nämnda bestämmelse föreskrivs även ett ”omprövningsförfarande”, som består i att domstolen kan ompröva tribunalens avgöranden i mål om förhandsavgörande, i enlighet med de villkor och begränsningar som fastställs i stadgan. Vissa svårigheter kan emellertid inte uteslutas.

Beslut om att ett mål om förhandsavgörande ska överlämnas till domstolen kan nämligen komma att fattas först i ett relativt sent skede av processen, när samtliga svårigheter – eller konstitutionella aspekter – i målet har framkommit. Rättsprocessen skulle således komma att avsevärt dra ut på tiden om målet först skulle prövas av tribunalen och därefter av domstolen. En sådan förlängning av processen skulle således kunna medföra att nationella domstolar tvekade att vända sig till tribunalen med en

(EUT L 347 av den 11 december 2006, s. 1) eller i direktiv 77/388/EEG, som det har upphävt, innehåller frågor som rör grundläggande begrepp, såsom rättsmissbruk. Som exempel kan nämnas målet [Åkerberg Fransson](#) (C-617/10, EU:C:2013:105), som i grunden utgjorde ett mål som handlade om mervärdesskatt, men vilket ledde till att domstolen meddelade ett principavgörande om tillämpningsområdet för Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

begäran om förhandsavgörande, trots att det i målet uppkommit en konkret fråga om unionsrättens tolkning eller giltighet. För en nationell domstol är det av central betydelse att veta hur lång tid det kan förväntas ta att få ett svar på en begäran om förhandsavgörande, eftersom rättegången vid EU-domstolen är ett moment som läggs till den nationella processen.

Domstolens möjlighet att ompröva eventuella avgöranden från tribunalen i mål om förhandsavgörande framstår inte heller som en lösning på de problem som uppkommer till följd av en behörighetsöverföring. Trots de förbättringar som gjorts i genomförandet av omprövningsförfarandet genom domstolens nya rättegångsregler, som trädde i kraft den 1 november 2012, ska det erinras om att villkoren för att inleda ett omprövningsförfarande är tämligen strikta, eftersom förfarandet endast kan genomföras, i enlighet med de villkor och begränsningar som fastställs i stadgan, om det finns en "allvarlig risk för att [avgörandena] undergräver enhetligheten eller konsekvensen i unionsrätten". Om inte omprövningsförfarandet helt ska förändras på så sätt att samtliga avgöranden från tribunalen i mål om förhandsavgörande ska omprövas – vilket ju dock skulle innebära att man helt gick miste om de potentiella fördelarna med att ge tribunalen behörighet att avgöra vissa mål om förhandsavgörande, både vad gäller att minska domstolens arbetsbörda och vad gäller effektiviteten i handläggningen av mål om förhandsavgörande samt hur lång tid denna tar –, utgör omprövningsförfarandet inte ett effektivt sätt att lösa problemet med olika tolkningar i domstolens respektive tribunalens rättspraxis.¹³

Slutsats

Även om det säkert går att finna svar på de ovan behandlade frågorna, kan det konstateras att det som står på spel är av grundläggande betydelse och att det är en ytterst delikat uppgift att inrätta lämpliga mekanismer som gör det möjligt att se till att systemet med förhandsavgörande fortsätter att utgöra kärnan i unionens domstolssystem.

I ett läge där mål om förhandsavgörande handläggs snabbt och där dialogen med domstolar i medlemsstaterna är intensivare än någonsin, framstår det inte som lämpligt att nu ge tribunalen behörighet att avgöra mål om förhandsavgörande. Denna

¹³ Det ska påpekas att förhandsavgöranden som domstolen meddelar har en allmän rättskraft beträffande den tolkning av unionsrätten som görs, som går utöver den tvist som föranlett den nationella domstolen att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

bedömning gör sig än mer gällande med tanke på den nu rådande situationen, där antalet inkomna mål vid tribunalen ökar och där tribunalen behöver göra om sin organisation och ändra sina arbetsmetoder.

Vid sådana förhållanden anser domstolen att det i detta läge saknas skäl att föreslå att domstolens stadga ska ändras på sätt att en del av domstolens behörighet att avgöra mål om förhandsavgörande överförs till tribunalen.

Det finns däremot skäl att vara mycket tydlig i denna viktiga fråga: det nyss anförda kan inte under några omständigheter förstås på så sätt att det utgör ett slutligt ställningstagande i frågan om fördelningen mellan domstolen och tribunalen av behörigheten att avgöra mål om förhandsavgörande. Domstolen anser emellertid att andra åtgärder måste vidtas innan en överföring av en del av denna behörighet kan ske.

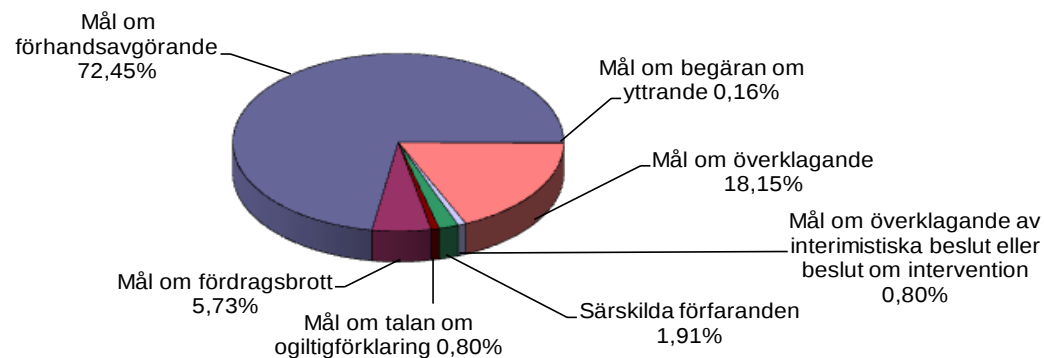
För det första fortsätter domstolen nämligen att noga följa utvecklingen när det gäller antalet inkomna mål om förhandsavgörande och handläggningstiden i dessa mål. Det är inte uteslutet att tribunalen i ett senare skede kan komma att ges behörighet att avgöra mål om förhandsavgörande som rör vissa särskilda 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. I sådant fall skulle det vara nödvändigt att göra en ändring i tribunalens rättegångsregler för att där införa handläggningsregler som är anpassade till denna måltyps beskaffenhet och särskilda karaktär och för att i möjligaste mån förebygga den ovan nämnda risken för skillnader i rättspraxis.

För det andra kan det konstateras att de förhållanden som rådde i samband med reformen av strukturen för den dömande verksamheten vid Europeiska unionens domstol har föranlett domstolen och tribunalen att göra en översyn av samtliga typer av behörighet som de för närvarande har. Syftet med detta är att undersöka huruvida det – oberoende av en eventuell ändring i behörighetsfördelningen vad gäller mål om förhandsavgörande – skulle kunna göras andra ändringar i behörighetsfördelningen, särskilt i fråga om handläggningen av mål om direkt talan, och, vad beträffar domstolen, i handläggningen av mål om överklagande. Diskussionerna i nyss nämnda frågor är långt framskridna och kommer sannolikt att leda till att institutionen, under år 2018, utarbetar förslag såväl till en ändring i stadgan för Europeiska unionens domstol som till en ändring i tribunalens och domstolens respektive rättegångsregler.

Bilaga: Översikt över inkomna mål vid domstolen mellan den 1 januari och den
31 oktober 2017

Inkomna mål – Måltyper (2017)

mellan den 1/1/2017 och den 31/10/2017



Måltyp	jan	feb	mar	apr	maj	jul	jun	aug	sep	okt	Totalt
Mål om förhandsavgörande	36	43	43	44	85	52	46	42	28	36	455
Mål om talan om ogiltigförklaring		1	1		1			1		1	5
Mål om fördragsbrott		2	3	4	3	6	6	4	4	4	36
Mål om överklagande	12	12	8	16	11	9	12	13	18	3	114
Mål om överklagande av interimistiska beslut eller beslut om intervention				2			1		2		5
Antal	48	58	55	66	100	67	65	60	52	44	615
Mål om begäran om yttrande									1		1
Särskilda förfaranden		1	2			4	3	2			12
Antal		1	2			4	3	2	1		13
Totalt	48	59	57	66	100	71	68	62	53	44	628