



## Obsah

### Úvod

|      |                                                                                                  |        |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| I.   | Zavedení vyššího počtu soudců Tribunálu .....                                                    | - 4 -  |
| A.   | Geneze reformy .....                                                                             | - 4 -  |
| B.   | Etapizace navyšování počtu soudců .....                                                          | - 5 -  |
| 1.   | Úprava v nařízení 2015/2422 .....                                                                | - 5 -  |
| 2.   | Reálný nástup dodatečných soudců do funkce .....                                                 | - 5 -  |
| 3.   | Vývoj obsazenosti soudcovských pozic od roku 2016 .....                                          | - 6 -  |
| 4.   | Vývoj personálního obsazení Tribunálu .....                                                      | - 7 -  |
| II.  | Doprovodná opatření přijatá Tribunálem .....                                                     | - 8 -  |
| A.   | Opatření na podporu efektivnosti soudu .....                                                     | - 8 -  |
| 1.   | Nástroje pro sledování výkonnosti .....                                                          | - 8 -  |
| 2.   | Posílení účasti předsedy a místopředsedy na soudní činnosti .....                                | - 9 -  |
| 3.   | Přizpůsobení systému interního řízení .....                                                      | - 10 - |
| B.   | Opatření na podporu jednotnosti judikatury .....                                                 | - 11 - |
| 1.   | Změna soudní struktury .....                                                                     | - 11 - |
| 2.   | Úloha místopředsedy .....                                                                        | - 12 - |
| 3.   | Zřízení specializovaných senátů .....                                                            | - 12 - |
| III. | Hodnocení účinků reformy .....                                                                   | - 13 - |
| A.   | Kvantitativní ukazatele .....                                                                    | - 14 - |
| 1.   | Vývoj zaznamenaný u zahájených věcí .....                                                        | - 14 - |
| 2.   | Vývoj zaznamenaný u ukončených věcí .....                                                        | - 19 - |
| 3.   | Vývoj zaznamenaný u projednávaných věcí .....                                                    | - 21 - |
| 4.   | Vývoj zaznamenaný u délky řízení .....                                                           | - 28 - |
| B.   | Kvalitativní ukazatele .....                                                                     | - 33 - |
| 1.   | Složení soudních kolegií .....                                                                   | - 33 - |
| 2.   | Kasační opravné prostředky proti rozhodnutím Tribunálu .....                                     | - 38 - |
| 3.   | Intenzita soudního přezkumu .....                                                                | - 42 - |
| 4.   | Vnímání ze strany uživatelů .....                                                                | - 43 - |
| IV.  | Perspektivy vývoje .....                                                                         | - 46 - |
| A.   | Racionalizace přidělování věcí: zřízení specializovaných senátů a vyvážení pracovní zátěže ..... | - 46 - |
| B.   | Rozvoj mechanismů na podporu jednotnosti judikatury .....                                        | - 49 - |

|    |                                                                                                                                    |        |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 1. | Předávání k projednání a rozhodnutí rozšířeným kolegiím o 5 soudcích.....                                                          | - 49 - |
| 2. | Předávání k projednání a rozhodnutí velkému senátu nebo senátu tvořícímu mezistupeň mezi rozšířeným kolegiem a velkým senátem..... | - 50 - |
| C. | Podpora včasného, pravidelného a plynulého postupu v řízení .....                                                                  | - 51 - |
| 1. | Písemná část řízení .....                                                                                                          | - 51 - |
| 2. | Ústní část řízení .....                                                                                                            | - 53 - |
| V. | Shrnutí a operativní závěry .....                                                                                                  | - 55 - |

## Úvod

---

Dne 16. prosince 2015 přijal normotvůrce Evropské unie reformu unijní soudní struktury spočívající ve zdvojnásobení počtu soudců Tribunálu ve třech etapách a v přenesení pravomoci rozhodovat v prvním stupni spory mezi Unií a jejími zaměstnanci ze Soudu pro veřejnou službu na Tribunál k 1. září 2016. Jak se uvádí v bodě 5 odůvodnění nařízení 2015/2422<sup>1</sup>, „využití možnosti zvýšit počet soudců Tribunálu, která je stanovena ve Smlouvách“, se jevilo být vhodným opatřením k tomu, aby se „v krátké době snížil objem dosud neprojednaných věcí a omezily případy nepřiměřené délky řízení u Tribunálu“.

V rámci dohledu nad prováděním této reformy byl Soudní dvůr v článku 3 nařízení 2015/2422 vyzván, aby Evropskému parlamentu, Radě a Komisi předložil dvě zprávy.

První z těchto zpráv, uvedená v čl. 3 odst. 2 nařízení 2015/2422, byla předložena dne 14. prosince 2017 a týkala se možných změn v rozdělení pravomocí, pokud jde o rozhodování o předběžných otázkách podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Soudní dvůr v ní dospěl k závěru, že v této fázi není důvodné přenášet část pravomoci, kterou vykonává v oblasti předběžných otázek, na Tribunál. Tento závěr byl založen zejména na konstatování, že v kontextu, kdy dialog se soudy členských států nebyl nikdy intenzivnější, jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předkládané Soudnímu dvoru projednávány rychle.

Z analýzy provedené Soudním dvorem a Tribunálem však vyplynulo, že mnoho kasačních opravných prostředků je podáváno ve věcech, u nichž již proběhl dvojí přezkum, a to nejprve nezávislým odvolacím senátem a poté Tribunálem, a že mnohé z těchto kasačních opravných prostředků jsou Soudním dvorem zamítány pro zjevnou neopodstatněnost či odmítány z důvodu zjevné nepřipustnosti. V zájmu řádného výkonu spravedlnosti, aby se mohl Soudní dvůr soustředit na věci, které si žádají veškerou jeho pozornost, byl nařízením 2019/629<sup>2</sup> zaveden pro kasační opravné prostředky týkající se takových věcí postup, v jehož rámci Soudní dvůr uzná daný kasační opravný prostředek zcela nebo zčásti přijatelným, pouze pokud nastoluje otázku významnou pro jednotu, soulad nebo další vývoj unijního práva (tzv. řízení o předchozím uznání přijatelnosti kasačního opravného prostředku).

Druhá zpráva, s jejímž vypracováním počítá nařízení 2015/2422, je zmíněna v jeho čl. 3 odst. 1, který stanoví:

<sup>1</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2015/2422 ze dne 16. prosince 2015, kterým se mění Protokol č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie (Úř. věst. 2015, L 341, s. 14).

<sup>2</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2019/629 ze dne 17. dubna 2019, kterým se mění Protokol č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie (Úř. věst. 2019, L 111, s. 1).

*„Do 26. prosince 2020 vypracuje Soudní dvůr s pomocí externího poradce zprávu pro Evropský parlament, Radu a Komisi o fungování Tribunálu.*

*Tato zpráva se zaměří zejména na efektivnost Tribunálu, nezbytnost a účinnost navýšení počtu soudců na 56, využití a účinnost zdrojů a zřizování dalších specializovaných senátů nebo další strukturální změny.*

*Ve vhodných případech předloží Soudní dvůr legislativní žádost na odpovídající změnu svého statutu.“*

Tento dokument je odpovědí na tuto výzvu. Práce předcházející jeho přijetí Soudním dvorem probíhaly s účastí pana K. Rennerta, předsedy Bundesverwaltungsgericht (Německo), a pana L. M. Díez-Picaza Giméneze, předsedy třetího senátu Tribunal Supremo (Španělsko)<sup>3</sup>, jako externích poradců, a s účastí Tribunálu<sup>4</sup>; rovněž proběhly konzultace s uživateli, kteří jsou pravidelně ve styku s Tribunálem (advokáti, zmocněnci orgánů, institucí a jiných subjektů Unie, zmocněnci zastupující vlády členských států).

Dokument podává informaci o zavedení vyššího počtu soudců Tribunálu a o doprovodných opatřeních přijatých Tribunálem v rámci reformy unijní soudní struktury za stavu k 30. září 2020. Obsahuje též hodnocení výsledků pozorovatelných k témuž datu<sup>5</sup> a doporučuje opatření k optimalizaci využívání poskytnutých zdrojů, a to s výhledem na trvalé zvyšování kvality a rychlosti evropské veřejné služby soudnictví.

Vzhledem k tomu, že doba zavádění reformy byla relativně krátká (první dodateční soudci se ujali funkce v dubnu 2016) a reforma byla časově rozprostřena (7 z posledních dodatečných soudců se ujalo funkce v září 2019, přičemž osmý a poslední soudce v rámci třetí etapy dosud nebyl jmenován, stejně jako dvanáctý a poslední soudce v rámci první etapy), má tato zpráva, pokud jde o definitivnost analýzy výsledků reformy, již z povahy věci své meze. Tato výhrada platí tím spíše, vezmeme-li v úvahu tříletou obměnu soudců Tribunálu, která proběhla v září 2019 (odchod 8 soudců), a dopad sanitární krize na práci Tribunálu od března 2020. Oba soudy sice nikdy svou činnost nepřerušily, nicméně Tribunál nebyl schopen nařizovat jednání v době od 16. března do 25. května 2020 a i po tomto datu mnozí účastníci řízení žádali o odročení nařízených jednání v důsledku problémů s přemístěním a karanténních opatření stanovených v některých členských státech. Tribunál však s ohledem na povahu jeho soudní agendy a procesní pravidla nerozhoduje bez vyslechnutí účastníků řízení na jednání, leda v případech, kdy hlavní účastníci řízení o vyslechnutí nepožádali nebo je-li možné ve věci rozhodnout usnesením. Tyto okolnosti tedy měly nepochybný vliv na počet a typ věcí ukončených Tribunálem v roce 2020.

---

<sup>3</sup> Externí poradci se sešli se zástupci Soudního dvora dne 16. ledna 2020. Na základě výměny názorů, která při této příležitosti proběhla, a na základě analýzy dokumentace, která byla externím poradcům poskytnuta, každý z nich předal Soudnímu dvoru příspěvek vyjadřující stav jejich úvah v této úvodní fázi prací na této zprávě. Tyto přípravné dokumenty pana K. Rennerta (ze dne 27. února 2020) a pana L. M. Díez-Picaza Giméneze (ze dne 15. března 2020) jsou připojeny v příloze 1 k této zprávě. Poté, co Soudní dvůr poskytl svůj návrh zprávy, dospěl pan K. Rennert – v kontextu pandemie COVID-19 – k závěru, že je jeho postoj dostatečně promítnut v jeho dokumentu ze dne 27. února 2020. Po obdržení odpovědi Soudního dvora na otázky položené ve svém dokumentu se pan L. M. Díez-Picazo Giménez k návrhu zprávy vyjádřil na schůzce konané dne 2. září 2020.

<sup>4</sup> Tribunál byl vyzván, aby v rámci přípravných prací poskytl informace a údaje, a měl rovněž příležitost vyjádřit se k návrhu zprávy dne 20. října 2020. Toto vyjádření je připojeno v příloze 2 k této zprávě.

<sup>5</sup> Zvolené datum umožňuje, aby dostupné statistiky pokrývaly tři kompletní čtvrtletí činnosti v rámci roku 2020 a byly zohledněny časové podmínky pro přijetí a překlad této zprávy.

## **I. ZAVEDENÍ VYŠŠÍHO POČTU SOUDCŮ TRIBUNÁLU**

---

### **A. Geneze reformy**

Jak vyplývá z odůvodnění nařízení 2015/2422, potřeba reformy unijní soudní struktury vychází z neustálého zvyšování počtu věcí předkládaných Tribunálu od okamžiku jeho vzniku (které je dáno rostoucím množstvím a čím dál větší různorodostí právních aktů přijímaných orgány, institucemi a jinými subjekty Unie) a také z jejich objemu a složitosti.

Tento vývoj měl za následek prodloužení délky řízení; délka řízení se v nejednom případě ukázala nepřiměřenou, když Soudní dvůr konstatoval<sup>6</sup>, že Tribunál porušil zásadu přiměřené lhůty vyplývající z práva na spravedlivý proces zakotveného v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie. Na základě konstatovaného porušení byly v některých z těchto případů podány žaloby na náhradu škody<sup>7</sup>.

Opatření organizační<sup>8</sup> a procesní<sup>9</sup> povahy umožnila Tribunálu dosáhnout ještě před přijetím reformy vyšší efektivity, což ale neumožnilo dostatečně čelit vyšší pracovní zátěži za současného plnění požadavků na kvalitu, které musí unijní soudy splňovat. Normotvůrce tedy dospěl k názoru, že využití možnosti zvýšit počet soudců Tribunálu, upravené v zakládajících smlouvách, umožní v krátké době snížit objem projednávaných věcí a zkrátit nepřiměřeně dlouhou dobu trvání řízení u Tribunálu.

---

<sup>6</sup> Rozsudek ze dne 17. prosince 1998, Baustahlgewebe v. Komise (C-185/95 P, EU:C:1998:608, bod 47), rozsudek ze dne 16. července 2009, Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland v. Komise (C-385/07 P, EU:C:2009:456, bod 188), usnesení ze dne 26. března 2009, Efkon v. Parlament a Rada (C-146/08 P, nezveřejněné, EU:C:2009:201, bod 53), rozsudek ze dne 26. listopadu 2013, Gascogne Sack Deutschland v. Komise (C-40/12 P, EU:C:2013:768, bod 102), rozsudek ze dne 26. listopadu 2013, Groupe Gascogne v. Komise (C-58/12 P, EU:C:2013:770, bod 96), rozsudek ze dne 26. listopadu 2013, Kendrion v. Komise (C-50/12 P, EU:C:2013:771, bod 106), rozsudek ze dne 30. dubna 2014, FLSmidth v. Komise (C-238/12 P, EU:C:2014:284, bod 123), rozsudek ze dne 12. června 2014, Deltafina v. Komise (C-578/11 P, EU:C:2014:1742, bod 90), rozsudek ze dne 19. června 2014, FLS Plast v. Komise (C-243/12 P, EU:C:2014:2006, bod 142), rozsudek ze dne 9. října 2014, ICF v. Komise (C-467/13 P, nezveřejněný, EU:C:2014:2274, bod 60), rozsudek ze dne 12. listopadu 2014, Guardian Industries a Guardian Europe v. Komise (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, bod 20), rozsudek ze dne 21. ledna 2016, Galp Energía España a další v. Komise (C-603/13 P, EU:C:2016:38, bod 58), rozsudek ze dne 9. června 2016, CEPESA v. Komise (C-608/13 P, EU:C:2016:414, bod 67), rozsudek ze dne 9. června 2016, PROAS v. Komise (C-616/13 P, EU:C:2016:415, bod 84), a rozsudek ze dne 9. června 2016, Repsol Lubricantes y Especialidades a další v. Komise (C-617/13 P, EU:C:2016:416, bod 101).

<sup>7</sup> Věci T-479/14, Kendrion v. EU, T-577/14, Gascogne Sack Deutschland & Gascogne v. EU, T-725/14, Aalberts Industries v. EU, T-40/15, ASPLA & Armando Álvarez v. EU, a T-673/15, Guardian Europe v. EU.

<sup>8</sup> Vedle optimalizace metod práce je třeba v tomto rámci zmínit, že od roku 2014 až do zavedení první etapy reformy v roce 2016 bylo k senátům přiděleno navíc devět referendářů v poměru jeden referendář na každý senát.

<sup>9</sup> Tribunál přijal v červenci 2015 nový jednací řád s cílem zlepšit průběh před ním vedených řízení. Viz tiskovou zprávu SDEU ze dne 19. června 2015: „Několikaleté úsilí o zlepšení výkonnosti soudu pokračovalo v procesní rovině za účelem posílení schopnosti projednávat věci v přiměřené lhůtě a při dodržení požadavků na spravedlivý proces v souladu s nároky vyplývajícími z Listiny základních práv Evropské unie“ (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150073cs.pdf>).

## **B. Etapizace navyšování počtu soudců**

### **1. Úprava v nařízení 2015/2422**

V zájmu zohlednění vývoje pracovní zátěže Tribunálu rozhodl normotvůrce o tom, že zdvojnásobení počtu soudců proběhne postupně ve třech etapách.

Zprvė mělo ke dni vstupu tohoto nařízení v platnost dne 24. prosince 2015 nastoupit do funkce dvanáct dodatečných soudců za účelem urychleného snížení množství dosud neprojednaných věcí<sup>10</sup>.

Zadruhé měly být v září 2016 pravomoci pro rozhodování v prvním stupni ve věcech veřejné služby Evropské unie a místa sedmi soudců u Soudu pro veřejnou službu Evropské unie (dále jen „Soud pro veřejnou službu“) přeneseny na Tribunál na základě oznámené legislativní žádosti Soudního dvora, v níž měly být posouzeny podmínky přenesení míst sedmi soudců Soudu pro veřejnou službu včetně pracovníků a prostředků tohoto soudu<sup>11</sup>.

Konečně zatřetí mělo v září 2019 nastoupit do funkce zbývajících devět soudců bez náboru dodatečných referendářů či jiného podpůrného personálu. Vnitřní reorganizační opatření v rámci tohoto orgánu měla zajistit, aby se efektivně využily stávající lidské zdroje, což mělo stejnou měrou platit pro všechny soudce, aniž by byla dotčena rozhodnutí Tribunálu ohledně jeho vnitřní organizace<sup>12</sup>.

Článek 48 statutu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „statut“), ve znění čl. 1 odst. 2 nařízení 2015/2422, stanoví:

„Tribunál se skládá ze:

- a) 40 soudců od 25. prosince 2015;
- b) 47 soudců od 1. září 2016;
- c) dvou soudců za každý členský stát od 1. září 2019.“

### **2. Reálný nástup dodatečných soudců do funkce**

Z důvodu omezení a nepředvídatelných okolností spojených s postupem jmenování soudců (případné předběžné výběrové řízení na vnitrostátní úrovni, slyšení a stanovisko výboru stanoveného v článku 255 SFEU, jmenování vzájemnou dohodou vlád členských států, složení slibu před Soudním dvorem) tato etapizace ve skutečnosti neprobíhala zcela v souladu se stanoveným harmonogramem.

Ze 12 soudců zahrnutých do první etapy:

- 7 soudců nastoupilo do funkce dne 13. dubna 2016,
- 3 soudci nastoupili do funkce dne 8. června 2016,
- 1 soudce nastoupil do funkce dne 19. září 2016,
- 1 soudce dosud nebyl jmenován.

---

<sup>10</sup> Osmý bod odůvodnění nařízení 2015/2422.

<sup>11</sup> Devátý bod odůvodnění nařízení 2015/2422.

<sup>12</sup> Desátý bod odůvodnění nařízení 2015/2422.

Pokud jde o 7 soudců zahrnutých do druhé etapy (časově se shodující s rozpuštěním Soudu pro veřejnou službu a přenesením pravomoci rozhodovat v prvním stupni spory mezi Unií a jejími zaměstnanci na Tribunál<sup>13</sup>):

- 5 soudců nastoupilo do funkce dne 19. září 2016,
- 1 soudce nastoupil do funkce dne 8. června 2017,
- 1 soudce nastoupil do funkce dne 4. října 2017.

Pokud jde konečně o 9 soudců, kteří měli nastoupit v rámci třetí etapy a jejichž počet byl z důvodu vystoupení Spojeného království z Evropské unie snížen na 8<sup>14</sup>:

- 7 soudců nastoupilo do funkce dne 26. září 2019,
- 1 soudce dosud nebyl jmenován.

### **3. Vývoj obsazenosti soudcovských pozic od roku 2016**

#### **a) Proměnlivost a nekompletnost**

Odchod soudců v souvislosti s trienální obměnou, nástup dodatečných soudců v rámci reformy, omezení spojená s procesem jmenování a vystoupení Spojeného království měly společně za následek, že:

- k 30. září 2020 byl Tribunál složen z 50 soudců, přičemž se stále čeká na 4 nominace,
- z těchto 50 soudců jich 19 nastoupilo do funkce v roce 2016, 2 nastoupili do funkce v roce 2017 a 15 nastoupilo do funkce v roce 2019, takže více než 70 % ze stávajících soudců je ve funkci nejdéle od dubna 2016 a 30 % z nich je ve funkci od září 2019.

Jedná se o skutečnost, která je v rámci analýzy výsledků reformy relevantní, neboť stabilní složení soudu a zkušenosti soudců ve funkci jsou faktory ovlivňující kvantitativní i kvalitativní efektivitu<sup>15</sup>.

#### **b) Rovné zastoupení mužů a žen**

V bodě 11 odůvodnění nařízení 2015/2422 se uvádí, že „[j]e velmi důležité, aby bylo v rámci Tribunálu zajištěno rovné zastoupení mužů a žen. Za tímto účelem by měly být částečné obměny u tohoto soudu organizovány tak, že vlády členských států při dodržení podmínek a postupů stanovených ve Smlouvách postupně začnou jmenovat dva soudce pro tutéž částečnou obměnu s cílem vybrat jednu ženu a jednoho muže“<sup>16</sup>.

K 31. prosinci 2015 bylo z 28 soudců Tribunálu 22 mužů (79 %) a 6 žen (21 %).

<sup>13</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2016/1192 ze dne 6. července 2016 o přenesení pravomoci rozhodovat v prvním stupni spory mezi Evropskou unií a jejími zaměstnanci na Tribunál (Úř. věst. 2016, L 200, s. 137).

<sup>14</sup> Viz osmý pododstavec preambule Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii, v němž se připomínají „veškeré důsledky vystoupení Spojeného království z Unie, pokud jde o zapojení Spojeného království v orgánech, institucích a jiných subjektech Unie a zejména skončení mandátů všech členů orgánů, institucí a jiných subjektů Unie jmenovaných nebo zvolených v souvislosti s členstvím Spojeného království v Unii v den vstupu této dohody v platnost“.

<sup>15</sup> Tuto skutečnost zdůraznil předseda Tribunálu v dopisech adresovaných příslušnému předsedovi Rady Evropské unie a Konference zástupců vlád členských států v dubnu 2015 a březnu 2018, v nichž poukázal na nadcházející skončení funkčního období soudců Tribunálu v souvislosti s částečnou obměnou (dokumenty přístupné prostřednictvím rejstříku Rady).

<sup>16</sup> Cíl zajištění rovného zastoupení žen a mužů v rámci Tribunálu byl připomenut v pátém bodě odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2019/629 ze dne 17. dubna 2019, kterým se mění Protokol č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie (Úř. věst. 2019, L 111, s. 1).

K 30. září 2020 bylo z 50 soudců Tribunálu 35 mužů (70 %) a 15 žen (30 %).

Od vstupu nařízení 2015/2422 v platnost dne 24. prosince 2015 provedly vlády členských států vzájemnou dohodou celkem 39 nominací na soudce Tribunálu: 26 z nich se týkalo mužů (67 %) a 13 žen (33 %).

15 z těchto 39 nominací se uskutečnilo v roce 2019 v souvislosti s nahrazením soudce jmenovaného na Soudní dvůr a v souvislosti s poslední částečnou obměnou Tribunálu a třetí etapou reformy v září: v 8 případech šlo o muže (53 %) a v 7 o ženy (47 %).

Tyto údaje, a především ty nejnovější z nich sice ukazují na trend směrem k většímu respektování rovného zastoupení mužů a žen při nominacích, nicméně současné složení Tribunálu tento cíl nenaplnuje. Je však třeba zdůraznit, že Tribunál ani Soudní dvůr Evropské unie nemají vliv na jmenování soudců a generálních advokátů, jež spadá do pravomoci vlád členských států po konzultaci s výborem stanoveným v článku 255 SFEU.

#### **4. Vývoj personálního obsazení Tribunálu**

##### **a) První etapa**

V rámci první etapy zřídil rozpočtový orgán pracovní pozice vyhrazené pro kabinety v počtu nezbytném k obsazení 12 nových kabinetů [zahrnující 3 referendáře (funkční skupina AD) a 2 asistenty (funkční skupina AST)], s přihlédnutím k tomu, že do těchto nových kabinetů mělo být přeřazeno 9 dodatečných pozic referendářů zřízených rozpočtovým orgánem v roce 2012. Za tím účelem bylo takto zřízeno 27 pozic AD a 24 pozic AST. Aby se mohla soudní kancelář Tribunálu vypořádat s nárůstem pracovní zátěže vyvolaným úpravou struktury soudu, bylo souběžně posíleno i její personální obsazení, a to v rozsahu 5 pozic AD a 12 pozic AST<sup>17</sup>.

##### **b) Druhá etapa**

V rámci druhé etapy vznikly pracovní pozice nezbytné k vytvoření 7 nových kabinetů s přihlédnutím k transferu pracovních pozic na Tribunál po rozpuštění Soudu pro veřejnou službu. Takto bylo vytvořeno 13 pozic AD a 7 pozic AST.

##### **c) Třetí etapa**

V bodě 10 odůvodnění nařízení 2015/2422 se uvádí, že „[z]a účelem zajištění nákladové efektivnosti by [třetí etapa] neměl[a] vést k náboru dodatečných referendářů či jiného podpůrného personálu. Vnitřní reorganizační opatření v rámci tohoto orgánu by měla zajistit, aby se efektivně využily stávající lidské zdroje, což by mělo stejnou měrou platit pro všechny soudce, aniž by byla dotčena rozhodnutí Tribunálu ohledně jeho vnitřní organizace“.

Soudní dvůr Evropské unie tedy v souvislosti s uskutečněním třetí etapy reformy neučinil žádnou žádost o zřízení dalších pozic.

K postupnému zajištění rovného složení kabinetů s respektem k individuálním situacím přijal Tribunál přechodná pravidla, která stanoví, že do 31. prosince 2020:

- budou kabinety soudců, jejichž funkční období trvá do roku 2022, a kabinety soudců, jejichž funkční období bylo prodlouženo do roku 2025, složeny ze tří referendářů a dvou asistentů,

<sup>17</sup> Pokud jde o obslužné útvary orgánu, je nicméně třeba zdůraznit, že navzdory zintenzivnění soudní činnosti v nich muselo proběhnout úsporné rozpočtové opatření v podobě snížení počtu pracovníků (–6,5 % za 5 let v období let 2013 až 2017).

- budou kabinety soudců, kteří nastoupili do funkce v září 2019, složeny ze dvou referendářů a dvou asistentů (původně se předpokládalo, že kabinety dodatečných soudců budou složeny ze dvou referendářů a jednoho asistenta, avšak interní personální přesuny v rámci orgánu nakonec umožnily obsadit tyto kabinety dvěma referendáři a dvěma asistenty),
- bude platit pružný mechanismus zavedený 1. ledna 2020 a spočívající v tom, že referendáři přidělení do kabinetů, do nichž jsou zařazeni tři referendáři, jsou poskytováni kabinetům, do nichž jsou zařazeni pouze dva.

Pro období od 1. ledna 2021 do září 2022 bude rovnost mezi kabinety (s výjimkou kabinetů předsedy a místopředsedy) zajištěna tímto způsobem:

- každý kabinet bude složen ze dvou referendářů a dvou asistentů,
- tři referendáři budou přiděleni ke každému z deseti senátů a budou pracovat pro všechny soudce senátu v závislosti na zjištěných potřebách<sup>18</sup>. Tito referendáři soudu konkrétně umožní soustředit větší zdroje tam, kde vznikne potřeba řešit náročné či složité věci.

## **II. DOPROVODNÁ OPATŘENÍ PŘIJATÁ TRIBUNÁLEM**

---

Začlenění nových soudců a jejich kabinetů si od Tribunálu vyžádalo strukturální, organizační a procedurální změny, aby se soud přizpůsobil parametrům vyplývajícím z jeho rozšíření a z přenesení pravomoci po rozpuštění Soudu pro veřejnou službu.

Tato opatření mají hlavně za cíl podpořit efektivnost soudu a jednotnost judikatury.

V této souvislosti je třeba zdůraznit jisté zvláštnosti sporů předkládaných Tribunálu. Tribunál má hlavně za úkol projednávat přímé žaloby v často technických či ekonomických oblastech nastolující nejen právní otázky, ale také složité otázky skutkové. Jeho práce tedy spočívá ve zjišťování skutkového stavu, které se v některých věcech může ukázat velmi pracným, jak uvádí pan L. M. Díez-Picazo Giménez. O tom svědčí délka spisů účastníků řízení a objem soudních spisů.

V rámci věcí předkládaných Tribunálu mimoto pravidelně dochází k dílčím procesům o námitkách či překážkách v řízení, zejména když jsou podávány četné návrhy na vstup vedlejšího účastníka do řízení (v jejichž rámci pak mohou být podávány žádosti o zajištění důvěrnosti, které jsou časově velmi náročné).

### **A. Opatření na podporu efektivnosti soudu**

#### **1. Nástroje pro sledování výkonnosti**

Od počátku druhé dekády 21. století využívá Tribunál řadu nástrojů pro sledování výkonnosti. Tyto nástroje byly v rámci realizace třetí etapy reformy dále diversifikovány.

V podstatě jde o to, že jsou na Zasedání předsedů senátů z podnětu předsedy Tribunálu čtvrtletně analyzovány zprávy a statistiky, jejichž úkolem je:

---

<sup>18</sup> Budoucí interní organizace Tribunálu v tomto rozsahu odpovídá výzvě Účetního dvora obsažené v jeho zvláštní zprávě č. 14/17 („Přezkum výkonnosti vedení soudních řízení u Soudního dvora Evropské unie“), a sice „provádět politiku, která umožní pružnější přidělování stávajících referendářů“.

- identifikovat věci, v nichž došlo k prodloužení oproti interním lhůtám<sup>19</sup>, a zajistit pravidelný dohled nad jejich vyřizováním (včetně přerušených věcí),
- případně vyčíslit souhrnný počet dnů prodloužení u každého soudce zpravodaje (včetně vývoje tohoto souhrnného čísla za poslední dva roky),
- prezentovat bilanci věcí ukončených soudcem zpravodajem (včetně jejich vývoje za poslední tři roky),
- vést seznam přidělených (nebo přerozdělených) věcí na každého soudce zpravodaje od poslední trienální obměny,
- prezentovat všechny věci ukončené rozsudkem za poslední rok s uvedením délky řízení u každé věci s členěním na jednotlivé fáze vyřizování věci.

Vedle tohoto čtvrtletního monitoringu probíhá každých šest týdnů měření aktuální pracovní zátěže (odpovídající věcem, v nichž stav řízení dovoluje rozhodnout) s cílem optimalizovat využívání zdrojů v kabinetech soudců, zajistit dodržování interních lhůt při vyřizování věcí a v obecnější rovině zajistit rychlejší a hladší průběh vyřizování projednávaných věcí.

Jde o rozbor tabulek, které obsahují kompletní portfolia věcí vyřizovaných soudcem zpravodajem a odhalují tzv. „zralé“ věci, tj. věci připravené k analýze a okamžitému vyřízení soudcem zpravodajem, a to s cílem identifikovat případné stavy pracovního přetížení v určitých kabinetech, či naopak pracovní kapacity, které by se mohly dočasně uvolnit v kabinetech jiných soudců. Tento rozbor v konečném výsledku umožní posoudit nutnost přerozdělení věcí jednoho soudce zpravodaje jinému v souladu s čl. 27 odst. 3<sup>20</sup> jednacího řádu Tribunálu s cílem vyvážit pracovní zátěž a zajistit plynulost při vyřizování věcí.

Každých šest týdnů také předsedové senátů sestavují výhledové tabulky s uvedením věcí, v nichž se návrhy rozhodnutí nacházejí ve stavu umožňujícím jejich předání útvaru formální a pravopisné kontroly rozsudků a poté generálnímu ředitelství pro mnohojazyčnost v různých časových termínech (6 týdnů, 3 měsíce, 6 měsíců). Tyto údaje umožňují organizovat činnost útvarů činných po skončení fáze porad soudu, poskytnout včas informace o prioritách soudu a zabránit narušení plynulosti, k němuž v některých obdobích roku dochází.

## **2. Posílení účasti předsedy a místopředsedy na soudní činnosti**

Předseda a místopředseda Tribunálu nezasedají trvale v řádném kolegiu o 3 nebo 5 soudcích<sup>21</sup>. Jejich účast na práci senátů však byla v rámci třetí etapy reformy zesílena (předtím se tato účast omezovala v případě předsedy na vyřizování agendy předběžných opatření a v případě místopředsedy na nahrazování soudců, na jejichž straně nastala překážka, v soudních kolegiích o 5 soudcích).

<sup>19</sup> V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že v rámci provádění reformy Tribunál upravil některé z jeho interních lhůt v zájmu zohlednění proměnlivé složitosti různých typů věcí: lhůta pro předložení předběžné zprávy byla zkrácena o 25 % oproti standardní lhůtě (ze 4 na 3 měsíce) ve věcech z oblasti duševního vlastnictví a prodloužena o 25 % ve věcech hospodářské soutěže, státních podpor a ochranných obchodních opatření, jejichž složitost a objem jsou výrazně nadprůměrné. Tato změna je rovněž v souladu s výzvou Účetního dvora, která byla učiněna v jeho zvláštní zprávě č. 14/17 a podle níž by měly být zavedeny lhůty přizpůsobené složitosti věcí.

<sup>20</sup> Toto ustanovení zní: „V zájmu řádného výkonu spravedlnosti může předseda Tribunálu ve výjimečných případech a dříve, než je předložena předběžná zpráva podle článku 87, rozhodnutím s odůvodněním a po konzultaci s dotýcnými soudci určit jiného soudce zpravodaje. Není-li nový soudce zpravodaj přidělen k senátu, jemuž byla věc původně přidělena, rozhodne ve věci senát, ve kterém zasedá nový soudce zpravodaj“.

<sup>21</sup> Oba nicméně zasedají ve velkém senátu.

Podle rozhodnutí ze dne 30. září 2019 o zřízení senátů<sup>22</sup> zasedá místopředseda v průběhu každého soudního roku v každém z deseti senátů zasedajících o 5 soudcích, a to v rozsahu jedné věci na každý senát<sup>23</sup>.

Předseda, který nadále plní pravomoci soudce rozhodujícího o předběžných opatřeních, mimoto v soudních kolegiích o 5 soudcích nahrazuje soudce, na jejichž straně nastala překážka. Místopředseda toto nahrazování zajišťuje v senátech o 5 soudcích, nastala-li překážka na straně samotného předsedy. Předsedu nahrazuje také v případě překážky na jeho straně při plnění funkce soudce rozhodujícího o předběžných opatřeních.

Tato dvě opatření byla přijata, aby mohl soud těžit ze zkušeností předsedy a místopředsedy, zejména ve věcech předaných k projednání a rozhodnutí rozšířenému soudnímu kolegiu<sup>24</sup>. Díky nim má mít také předseda a místopředseda možnost přímo pracovat se všemi soudci Tribunálu při vyřizování soudních věcí.

### **3. Přizpůsobení systému interního řízení**

V zájmu zajištění efektivního řízení zdrojů zřídil Tribunál orgány určené k usnadnění rozhodovacích procesů, zejména na úrovni plenárního zasedání.

Plenární zasedání je platformou Tribunálu, která sdružuje všechny jeho členy (soudce a vedoucího soudní kanceláře). Koná se jednou za měsíc, ale může se konat i častěji, odůvodňují-li to okolnosti. Od 1. července 2015 je plenární zasedání zakotveno v jednacím řádu a jeho pravomoci jsou v něm výslovně stanoveny<sup>25</sup>. Některé otázky právní (předání věci k projednání a rozhodnutí rozšířenému kolegiu), institucionální nebo administrativní [zejména externí činnost členů (článek 8 Pravidel chování členů a bývalých členů Soudního dvora Evropské unie) a rozhodnutí o zaměstnání referendáře, práce různých výborů] jsou projednávány na plenárním zasedání.

Vzhledem k omezením spjatým se zvýšeným počtem členů zřídil Tribunál dne 11. prosince 2019 řídicí radu složenou z předsedy, místopředsedy a pěti volených členů, jejichž úkolem je zaprvé provádět v zastoupení část pravomocí plenárního zasedání v určitých personálních otázkách a zadruhé poskytnout předsedovi Tribunálu v případě potřeby a na jeho žádost pomoc v určitých oblastech, které mají být projednávány na plenárním zasedání Tribunálu.

V rámci Tribunálu dále působí různé výbory a pracovní skupiny navázané na plenární zasedání, jejichž úlohou je mimo jiné připravovat rozhodnutí plenárního zasedání. Jedná se konkrétně o:

- výbor pro jednací řád, který je pověřen sledováním činnosti Tribunálu z procesního hlediska a vypracováním návrhů změn jednacího řádu,

---

<sup>22</sup> Úř. věst. 2019, C 372, s. 3.

<sup>23</sup> V tomto pořadí:

- první věc předaná rozhodnutím Tribunálu k projednání a rozhodnutí prvním senátu, druhému senátu, třetímu senátu, čtvrtému senátu a pátému senátu v rozšířeném kolegiu zasedajícím o 5 soudcích,
- třetí věc předaná rozhodnutím Tribunálu k projednání a rozhodnutí šestému senátu, sedmému senátu, osmému senátu, devátému senátu a desátému senátu v rozšířeném kolegiu zasedajícím o 5 soudcích.

<sup>24</sup> Podle článku 28 jednacího řádu může soudní kolegium o třech soudcích, které bylo původně určeno k projednání věci, a dále předseda a místopředseda Tribunálu navrhnout plenárnímu zasedání předání věci, v nichž je to odůvodněné, rozšířenému kolegiu o pěti soudcích nebo velkému senátu.

<sup>25</sup> Článek 42 týkající se plenárního zasedání v odstavci 1 stanoví: „Všichni soudci se s právem hlasovat účastní plenárního zasedání, na němž Tribunál přijímá rozhodnutí o správních záležitostech nebo rozhodnutí uvedená v článcích 7, 9, 11, 13, 15, 16, 18, 25, 28, 31 až 33, 41, 56a a 224 tohoto jednacího řádu, nestanoví-li tento jednací řád jinak. Přítomen je i vedoucí soudní kanceláře, nerozhodne-li Tribunál jinak“.

- deontologický výbor, jehož úkolem je radit a pomáhat členům a bývalým členům Tribunálu s jejich deontologickými povinnostmi,
- výbor pro ochranu údajů, který má rozhodovat o stížnostech proti rozhodnutím vedoucího soudní kanceláře v případech, kdy jedná v postavení správce osobních údajů v soudní oblasti<sup>26</sup>,
- pracovní skupinu pro institucionální otázky, která se věcně zamýšlí nad různými problémy institucionální povahy.

Členové těchto výborů a předseda každého výboru jsou jmenováni Tribunálem na návrh jeho předsedy a po konzultaci s místopředsdou.

Rovněž je třeba zmínit neformální pracovní skupiny v oblastech, v nichž má Tribunál zřízeny specializované senáty (duševní vlastnictví a veřejná služba), jimž předsedá místopředseda v rámci plnění jeho úlohy při zajišťování jednotnosti judikatury<sup>27</sup>.

Konečně je třeba také podtrhnout význam zasedání předsedů senátů, na němž se dvakrát měsíčně setkává předseda, místopředseda a všech deset předsedů senátů. Jejím smyslem je zejména prezentovat stav práce v každém senátu, analyzovat čtvrtletní statistiky poskytované kabinetem předsedy Tribunálu, zamyslet se nad pracovními metodami a zajišťovat koordinaci při vyřizování projednávaných věcí, včetně rozhodnutí o zveřejňování ve sbírce rozhodnutí.

## **B. Opatření na podporu jednotnosti judikatury**

Jednotnost judikatury je zásadním aspektem kvality soudnictví, neboť poskytuje právní jistotu a zajišťuje rovnost před spravedlností. Souběžně s výrazným nárůstem počtu soudců Tribunálu byla přijata opatření určená k naplnění této potřeby, která je v takto rozšířeném soudním orgánu o to akutnější.

### **1. Změna soudní struktury**

Od září 2007 do září 2016 spočívala interní soudní organizace Tribunálu na principu, že každý senát o 3 soudcích zasedal v jediném kolegiu složeném z předsedy senátu a 2 pevně určených soudců. Během tříletého období 2013–2016 a před nástupem soudců do funkce v rámci první etapy reformy byl tedy Tribunál složen z 9 senátů o 3 soudcích, jimž předsedalo 9 předsedů senátů.

Aby se předešlo neúměrnému zvyšování počtu soudních kolegií a souvisejícím potížím s koordinací, přijal soud od září 2016 nové uspořádání, v jehož rámci působí 9 senátů o 5 soudcích, s tím, že tyto senáty mohou zasedat ve dvou kolegiích o 3 soudcích, jimž vždy předsedá předseda senátu o 5 soudcích.

Tato nová struktura zachovává kolegium o 3 soudcích jako řádné soudní kolegium, usnadňuje předávání věcí kolegiím o 5 soudců a nahrazování soudců z téhož senátu, na jejichž straně nastala překážka, a posiluje roli 9 předsedů senátů při koordinaci projednávaných věcí a zajišťování jednotnosti judikatury<sup>28</sup>.

V rámci třetí etapy reformy v září 2019 byl doplněn 10. senát dle stejného modelu. Způsob sestavování kolegií o 3 soudcích byl upraven, aby se v rámci senátů zajistilo určité promíchání

<sup>26</sup> Rozhodnutí Tribunálu ze dne 16. října 2019, kterým se zavádí vnitřní mechanismus dozoru v oblasti zpracování osobních údajů v rámci soudních pravomocí Tribunálu (Úř. věst. 2019, C 383, s. 4).

<sup>27</sup> Viz bod II. B.2. níže.

<sup>28</sup> Viz tiskovou zprávu Soudního dvora Evropské unie č. 35/16 ze dne 4. dubna 2016 (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035cs.pdf>).

soudců<sup>29</sup>. Pětičlenné senáty nyní zasedají v 6 různých soudních kolegiích o 3 soudcích, jimž předsedá vždy tentýž předseda senátu. Každý ze soudců tedy bude postupně zasedat se všemi ostatními soudci senátu, což přispěje k soudržnosti a kolegiálnosti práce senátu.

## **2. Úloha místopředsedy**

Až do září 2016 zastával místopředseda Tribunálu vzhledem k pracovnímu přetížení soudu funkci předsedy senátu a soudce konajícího soudcovskou činnost v plném rozsahu. Navíc ke své úloze napomáhat předsedovi se tedy plně účastnil soudní činnosti stejně jako ostatní předsedové senátů.

K zajištění zvýšené potřeby koordinace související se zdvojnásobením počtu soudců doznala funkce místopředsedy v září 2016 jistých změn. Od toho okamžiku plní specifickou úlohu, spočívající v řízení platformy pro průřezovou právní analýzu pro účely koordinace, soudržnosti, podpory rozhodování, právního monitoringu, identifikace problémů a sdílení dovedností<sup>30</sup>.

Z tohoto titulu řídí práce pracovních skupin (jejichž úlohou je mimo jiné provádět sledování nových přínosů judikatury a odchylností), vypracovává analýzy judikatury, pořádá školení pro referendáře a koncipuje orientační a podpůrné dokumenty pro rozhodování<sup>31</sup>. Zajišťuje také úvodní koordinaci věcí prostřednictvím systému včasného varování, který spočívá na analýze předběžných zpráv, informací k přípustnosti a memorand předávaných v rámci všech věcí ještě předtím, než jsou projednány na zasedání soudců v senátu. Tato analýza je zásadní, neboť má za cíl zjistit, zda řešení navržená soudcem zpravodajem mohou narážet na stávající judikaturu nebo na řešení navrhovaná jiným soudcem zpravodajem. Umožňuje tak spustit varovný systém v časném stadiu řízení.

V jednacím řádu Tribunálu byly rovněž provedeny dvě změny, které vstoupily v platnost dne 1. prosince 2018 a jejichž prostřednictvím byl místopředseda Tribunálu nadán pravomocí vykonávat funkce generálního advokáta<sup>32</sup> a navrhopat plenárnímu zasedání – stejně jako předseda Tribunálu a soudní kolegium původně určené k projednání věci – předání věci k projednání a rozhodnutí rozšířenému kolegiu o 5 soudcích nebo velkému senátu<sup>33</sup>. Jedná se o nástroje určené k posílení prostředků, které má místopředseda Tribunálu k dispozici za účelem plnění své úlohy koordinace projednávaných věcí a přispívání k jednotnosti judikatury.

## **3. Zřízení specializovaných senátů**

Systém přidělování věcí je upraven v člancích 25 a 26 jednacího řádu Tribunálu.

---

<sup>29</sup> Je třeba poznamenat, že k 30. září 2020 byl Tribunál tvořen 50 soudci. Vzhledem k tomu, že předseda a místopředseda nejsou trvale přiděleni k žádnému senátu, bylo zbývajících 48 soudců přiděleno k 8 senátům o 5 soudcích a ke 2 senátům o 4 soudcích.

<sup>30</sup> Souběžně vykonává také soudní funkce, a to nahrazení předsedy jako soudce rozhodujícího o předběžných opatřeních v případech překážky na jeho straně, účast ve velkém senátu a účast na činnosti kolegií o 5 soudcích v rozsahu jedné věci na každý senát za rok.

<sup>31</sup> Tato úloha tedy doplňuje úlohu doposud svěřenou zasedání předsedů senátů (které se koná každé dva měsíce), a sice posoudit – z podnětu předsedy, místopředsedy nebo některého z předsedů senátů – zda určité věci nastolující nové nebo složité právní otázky odůvodňují, aby proběhlo sladění postojů senátů, či dokonce aby byly předány k projednání a rozhodnutí velkému senátu.

<sup>32</sup> Je třeba poukázat na to, že do 30. září 2020 této možnosti nebylo využito.

<sup>33</sup> Změny provedené v čl. 3 odst. 3 a čl. 28 odst. 2 jednacího řádu Tribunálu (Úř. věst. 2018, L 240, s. 67).

Podle těchto ustanovení jsou věci senátům přidělovány předsedou Tribunálu. Každý předseda senátu pak u věcí přidělených jeho senátu předloží předsedovi Tribunálu návrh na určení soudce zpravodaje a soudního kolegia (o 3 soudcích) a předseda Tribunálu o návrhu rozhodne.

Kritéria, podle nichž předseda rozděljuje věci mezi jednotlivé senáty, stanoví Tribunál rozhodnutím, které se zveřejní v Úředním věstníku<sup>34</sup>.

Až do září 2019 tato kritéria stanovila, že rozdělování věcí musí u všech senátů probíhat podle čtyř různých pořadí (věci týkající se hospodářské soutěže – státních podpor – ochranných obchodních opatření, věci týkající se duševního vlastnictví, věci z oblasti veřejné služby a „ostatní věci“<sup>35</sup>) stanovených v závislosti na pořadí zápisu věcí do rejstříku v soudní kanceláři, s tím, že se předseda Tribunálu může od těchto pořadí odchýlit za účelem přihlídnutí k vzájemné souvislosti některých věcí nebo zajištění vyváženého rozdělení pracovního zatížení.

Tato kritéria byla v září 2019 podstatně změněna zavedením dvou skupin specializovaných senátů:

- čtyřem senátům (prvnímu, čtvrtému, sedmému a osmému senátu) jsou přiděleny spory z oblasti veřejné služby (věci zahájené na základě článku 270 SFEU, případně článku 50a Protokolu o statutu Soudního dvora Evropské unie), v pořadí stanoveném v závislosti na pořadí zápisu věcí do rejstříku v soudní kanceláři,
- ostatním šesti senátům (druhému, třetímu, pátému, šestému, devátému a desátému senátu) jsou přiděleny spory týkající se duševního vlastnictví [ochranné známky, (průmyslové) vzory a odrůdová práva].

Všem deseti senátům jsou mimoto přidělovány zbývající spory ve dvou dříve stanovených pořadích, a to v pořadích pro věci týkající se hospodářské soutěže – státních podpor – obchodních ochranných opatření a pro „ostatní věci“.

Tento systém umožňuje koncentrovat vyřizování dvou specifických typů sporů (veřejná služba a duševní vlastnictví) ve dvou užších skupinách senátů (z nichž první představuje 20 soudců a druhá 28), přičemž je zajištěno, aby bylo senátu souběžně přidělováno projednávání věcí v rozličných oblastech.

### III. HODNOCENÍ ÚČINKŮ REFORMY

---

V bodě 5 odůvodnění nařízení 2015/2422 se uvádí, že cíl reformy Tribunálu byl dvojitý, a to brzké snížení objemu dosud neprojednaných věcí před soudem a omezení případů nepřiměřené délky řízení. Mimoto v zájmu autority, konzistentnosti, jasnosti, a v konečném důsledku kvality judikatury, mělo navýšení rozhodovací kapacity Tribunálu rovněž vytvářet příznivé podmínky pro zvyšování počtu věcí předávaných k projednání a rozhodnutí rozšířenému kolegiu o 5 soudcích<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Úř. věst. 2019, C 372, s. 2.

<sup>35</sup> Tato kategorie věcí zahrnuje velmi různorodé oblasti, například společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (omezuující opatření), bankovní a finanční agendu, veřejné zakázky, přístup k dokumentům a zemědělskou politiku.

<sup>36</sup> „Činnost Tribunálu v roce 2018“, Marc Jaeger, předseda Tribunálu, Výroční zpráva 2018 – Soudní činnost, s. 155. Viz také tiskovou zprávu Soudního dvora Evropské unie č. 35/16 ze dne 4. dubna 2016 (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035cs.pdf>), v níž je zdůrazněno, že nové soudní uspořádání Tribunálu „usnadní předávání věcí kolegiím o pěti soudcích“, a tiskovou zprávu Rady Evropské unie ze dne 3. prosince 2015, v níž je uvedeno, že mu reforma rovněž „umožní [...]“, aby rozhodoval

Účinky reformy tak budou vyhodnoceny z hlediska těchto cílů. V zájmu podání co nejúplnější informace o účincích reformy bylo nicméně považováno za vhodné založit analýzu na rozmanitějším souboru kvantitativních i kvalitativních ukazatelů uznaných za relevantní pro hodnocení výkonnosti soudních systémů<sup>37</sup>.

## **A. Kvantitativní ukazatele**

### **1. Vývoj zaznamenaný u zahájených věcí**

Vývoj zaznamenaný u zahájených věcí není sám o sobě ukazatelem výkonnosti soudu, i když může – což ale nelze s přesností změřit – odrážet míru důvěry procesních subjektů v soud nebo také míru nedůvěry či nespokojenosti vůči žalovaným orgánům, institucím a jiným subjektům. Počet zahájených věcí také závisí na normativní činnosti těchto orgánů, institucí a jiných subjektů a na vývoji unijních pravomocí.

Nicméně počet a typ zahájených věcí mají dopad na analýzu určitých výkonnostních ukazatelů (zejména počet projednávaných věcí a potenciálně počet ukončených věcí) a musejí být z tohoto titulu prezentovány jako první.

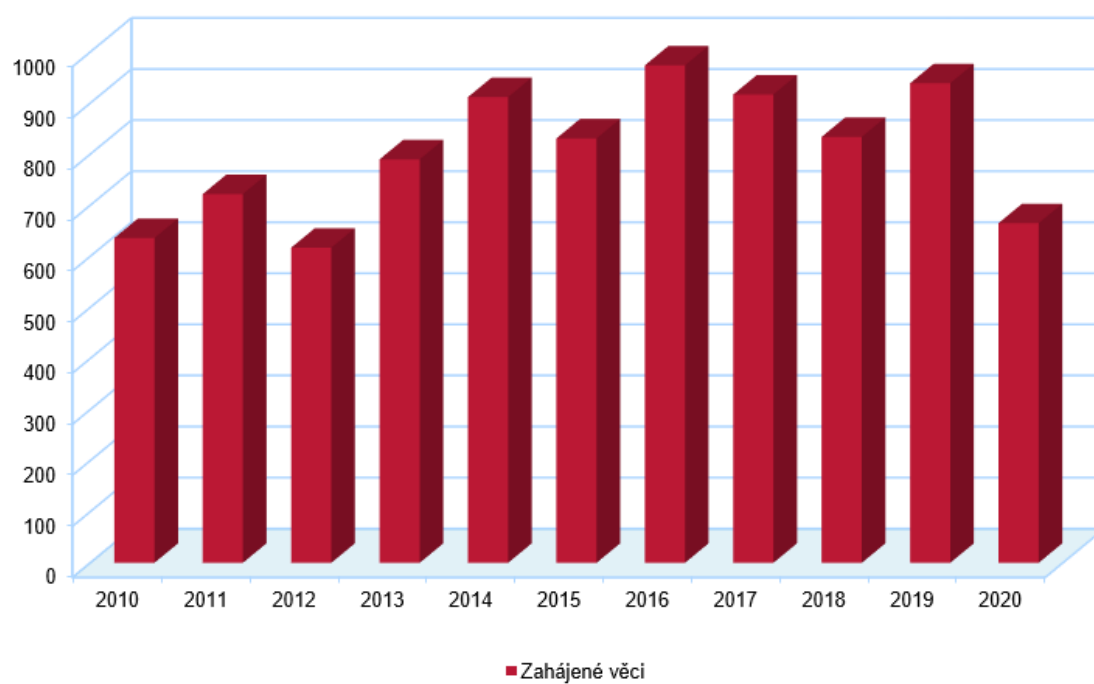
---

více věcí v senátech o pěti soudcích nebo ve velkém senátu, pokud důležitost věci vyžaduje důkladnější projednání“ (<https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2015/12/03/eu-court-of-justice-general-court-reform/>).

<sup>37</sup> Viz v tomto ohledu práce Komise Rady Evropy pro hodnocení efektivity justice (CEPEJ) vedené pod záštitou Rady Evropy a práce Evropské komise, zejména srovnávací přehled EU o soudnictví ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice\\_scoreboard\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf)) a „EU Quality of Public Administration Toolbox“ (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/886d2a37-d651-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-130699699>), jakož i různé studie prováděné v rámci programu „Spravedlnost“.

a) Celkové údaje

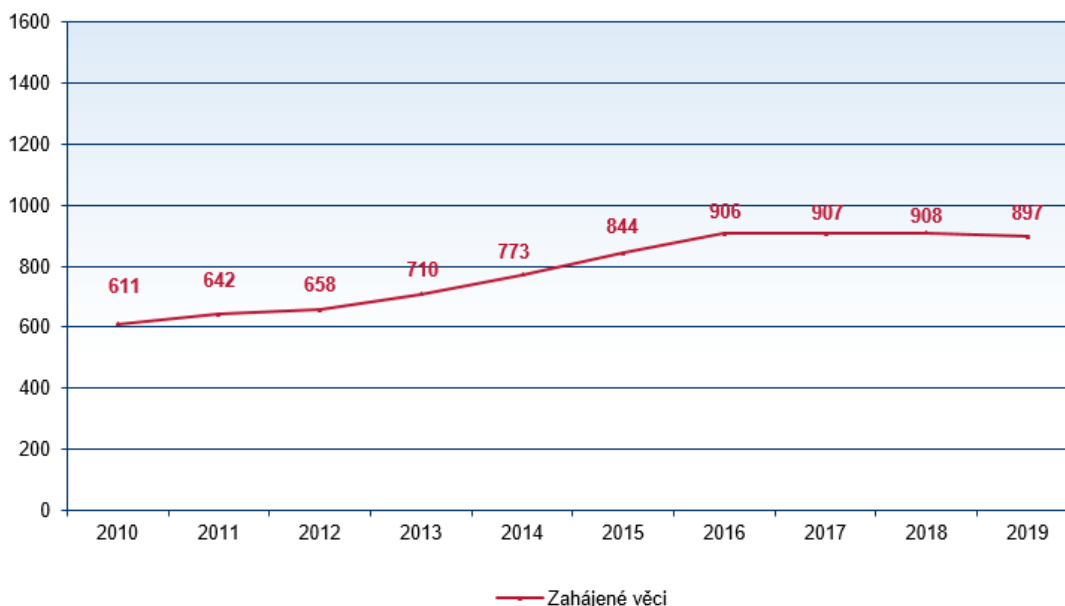
**Celková činnost Tribunálu - zahájené věci**



|               | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Zahájené věci | 636  | 722  | 617  | 790  | 912  | 831  | 974  | 917  | 834  | 939  | 665  |

Údaje aktuální k 30. 9. 2020

### Celková činnost Tribunálu - tříleté průměry (zahájené věci)



Tříleté průměry se stanoví při zohlednění údajů za rok "n" a za roky "n-1" a "n-2".

Údaje aktuální k 30. 9. 2020

Z těchto celkových údajů lze vyvodit následující závěry:

- v průběhu let předcházejících reformě počet věcí zahajovaných před Tribunálem pravidelně rostl a jejich růst za roky 2010 až 2015 činil zhruba 38 %<sup>38</sup>,
- uskutečnění druhé etapy reformy v září 2016 vedlo ke zvýšení počtu zahájených věcí v souvislosti s přenesením pravomoci v oblasti veřejné služby, což v roce 2016 představovalo 163 věcí (z toho 123 původně zahájených před Soudem pro veřejnou službu a přenesených na Tribunál) a 80 až 100 věcí ročně v letech 2017 a 2018,
- od roku 2016 je počet zahájených věcí do jisté míry stabilní,
- objem zahájených věcí v roce 2020 mírně klesá v souvislosti se sanitární krizí<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Základem výpočtu jsou tříleté průměry, jejichž vlivem dochází k vyhlazení „zubaté“ křivky znázorňující jednoróční údaje (které vždy podléhají aktuálním vlivům), a podávají tedy věrnější přehled celkových trendů.

<sup>39</sup> Podle údajů aktualizovaných k 15. 10. 2020 činil počet zahájených věcí 691.

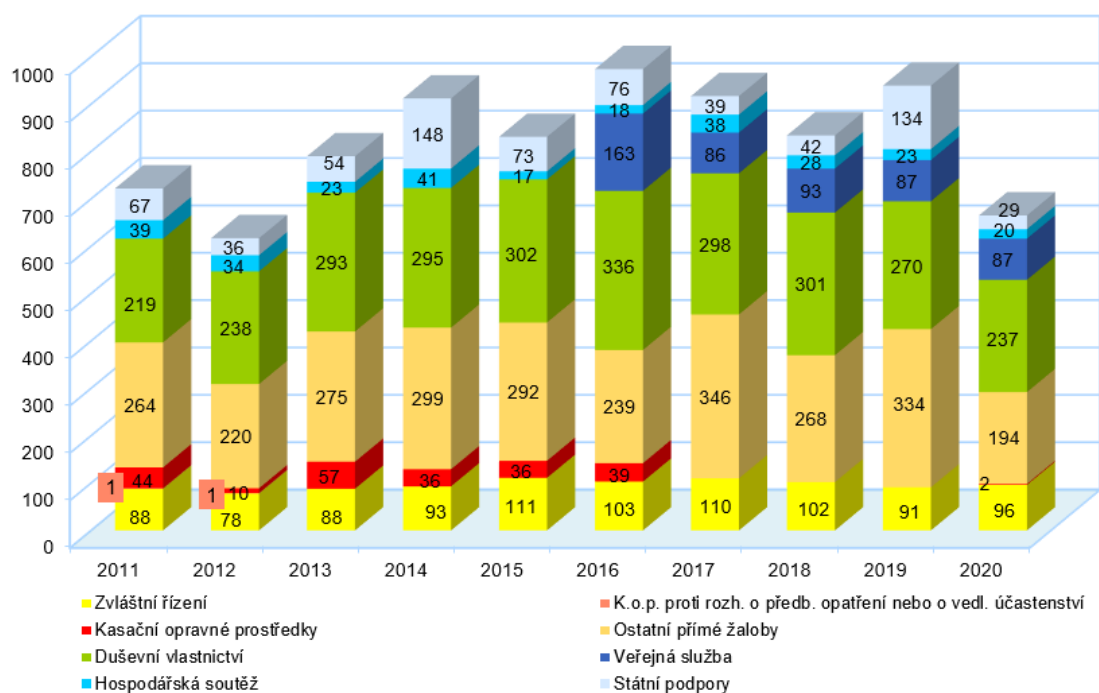
## b) Členění podle oblastí

### Zahájené věci – oblasti podávaných žalob

|                                                                                    | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Přístup k dokumentům                                                               | 21         | 18         | 20         | 17         | 48         | 19         | 25         | 21         | 17         | 6          |
| Vnější činnost Evropské unie                                                       | 2          | 1          |            | 2          | 1          | 2          | 2          | 2          | 6          | 2          |
| Přistoupení nových států                                                           |            |            | 1          |            |            |            |            |            |            |            |
| Zemědělství                                                                        | 22         | 11         | 27         | 15         | 37         | 20         | 22         | 25         | 12         | 12         |
| Státní podpory                                                                     | 67         | 36         | 54         | 148        | 73         | 76         | 39         | 42         | 134        | 29         |
| Přidružení zámořských zemí a území                                                 |            |            | 1          |            |            |            |            |            |            |            |
| Občanství Unie                                                                     |            |            |            | 1          |            |            |            |            | 1          | 1          |
| Rozhodčí doložka                                                                   | 5          | 8          | 6          | 14         | 15         | 10         | 21         | 7          | 8          | 7          |
| Hospodářská, sociální a územní soudržnost                                          | 3          | 4          | 3          | 3          | 5          | 2          | 3          |            | 3          |            |
| Hospodářská soutěž - spojování podniků                                             | 4          | 5          | 3          | 1          | 3          | 7          | 3          | 8          | 4          | 16         |
| Hospodářská soutěž - kartelové dohody                                              | 29         | 29         | 18         | 33         | 12         | 8          | 31         | 12         | 11         | 2          |
| Hospodářská soutěž - veřejné podniky                                               |            |            |            | 1          |            |            |            |            |            |            |
| Hospodářská soutěž - dominantní postavení                                          | 6          |            | 2          | 6          | 2          | 3          | 4          | 8          | 8          | 2          |
| Kultura                                                                            |            |            | 1          |            |            | 1          |            |            |            |            |
| Finanční ustanovení (rozpočet, finanční rámec, vlastní zdroje, boj proti podvodům) |            | 1          |            | 4          | 7          | 4          | 5          | 4          | 5          | 4          |
| Právo podniků                                                                      |            |            |            | 1          | 1          |            |            |            |            |            |
| Institucionální právo                                                              | 44         | 41         | 44         | 67         | 53         | 52         | 65         | 71         | 148        | 54         |
| Všeobecné a odborné vzdělávání, mládež a sport                                     | 2          | 1          | 2          |            | 3          | 1          |            | 1          | 1          |            |
| Zaměstnanost                                                                       |            |            | 2          |            |            |            |            |            |            |            |
| Energetika                                                                         | 1          |            | 1          | 3          | 3          | 4          | 8          | 1          | 8          | 8          |
| Registrace, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (nařízení REACH)    | 3          | 2          | 12         | 3          | 5          | 6          | 10         | 4          | 6          | 3          |
| Životní prostředí                                                                  | 6          | 3          | 11         | 10         | 5          | 6          | 8          | 7          | 10         | 6          |
| Prostor svobody, bezpečnosti a práva                                               | 1          |            | 6          | 1          |            | 7          |            | 2          | 1          |            |
| Daně                                                                               | 1          | 1          | 1          | 1          | 1          | 2          | 1          | 2          |            |            |
| Svoboda usazování                                                                  |            |            |            | 1          |            |            |            | 1          |            |            |
| Volný pohyb kapitálu                                                               |            |            |            |            | 2          | 1          |            | 1          |            |            |
| Volný pohyb zboží                                                                  |            |            | 1          |            | 2          | 1          |            |            |            |            |
| Volný pohyb osob                                                                   |            |            |            |            | 1          | 1          | 1          | 1          | 2          |            |
| Volný pohyb služeb                                                                 |            | 1          |            | 1          |            | 1          |            |            |            |            |
| Veřejné zakázky                                                                    | 18         | 23         | 15         | 16         | 23         | 9          | 19         | 15         | 10         | 8          |
| Omezující opatření (vnější činnost)                                                | 93         | 59         | 41         | 69         | 55         | 28         | 27         | 40         | 42         | 22         |
| Obchodní politika                                                                  | 11         | 20         | 23         | 31         | 6          | 17         | 14         | 15         | 13         | 15         |
| Společná rybářská politika                                                         | 3          |            | 3          | 3          |            | 1          | 2          | 3          |            |            |
| Hospodářská a měnová politika                                                      | 4          | 3          | 15         | 4          | 3          | 23         | 98         | 27         | 24         | 33         |
| Hospodářská a měnová politika - dohled nad úvěrovými institucemi                   |            |            |            |            |            |            |            |            |            | 1          |
| Společná zahraniční a bezpečnostní politika                                        |            |            | 2          |            |            | 1          |            |            | 1          |            |
| Průmyslová politika                                                                |            |            |            | 2          |            |            |            |            |            |            |
| Sociální politika                                                                  | 5          | 1          |            | 1          |            | 1          |            | 1          | 1          |            |
| Duševní a průmyslové vlastnictví                                                   | 219        | 238        | 294        | 295        | 303        | 336        | 298        | 301        | 270        | 237        |
| Ochrana spotřebitele                                                               |            |            | 1          | 1          | 2          | 1          |            | 1          | 1          | 1          |
| Sbližování právních předpisů                                                       |            |            | 13         |            | 1          | 1          | 5          | 3          | 2          |            |
| Výzkum a technologický rozvoj a vesmír                                             | 4          | 3          | 5          | 2          | 10         | 8          | 2          | 1          | 3          | 3          |
| Transevropské sítě                                                                 |            |            | 3          |            |            |            | 2          | 1          | 1          | 1          |
| Veřejné zdraví                                                                     | 2          | 12         | 5          | 11         | 2          | 6          | 5          | 9          | 5          | 5          |
| Sociální zabezpečení migrujících pracovníků                                        |            |            | 1          |            |            |            |            |            |            |            |
| Cestovní ruch                                                                      |            |            | 2          |            |            |            |            |            |            |            |
| Doprava                                                                            | 1          |            | 5          | 1          |            |            |            | 1          | 1          | 2          |
| Celní unie a společný celní sazebník                                               | 10         | 6          | 1          | 8          |            | 3          | 1          |            | 2          |            |
| <b>Celkem Smlouva o ES/SFEU</b>                                                    | <b>587</b> | <b>527</b> | <b>645</b> | <b>777</b> | <b>684</b> | <b>669</b> | <b>721</b> | <b>638</b> | <b>761</b> | <b>480</b> |
| Služební řád úředníků                                                              | 47         | 12         | 57         | 42         | 36         | 202        | 86         | 94         | 87         | 89         |
| Zvláštní řízení                                                                    | 88         | 78         | 88         | 93         | 111        | 103        | 110        | 102        | 91         | 96         |
| <b>CELKOVÝ SOUČET</b>                                                              | <b>722</b> | <b>617</b> | <b>790</b> | <b>912</b> | <b>831</b> | <b>974</b> | <b>917</b> | <b>834</b> | <b>939</b> | <b>665</b> |

Údaje aktuální k 30. 9. 2020

## Zahájené věci – typ řízení<sup>1</sup>



|               | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Celkem</b> | 722  | 617  | 790  | 912  | 831  | 974  | 917  | 834  | 939  | 665  |

<sup>1</sup> Dne 1. září 2016 bylo 123 věcí z oblasti veřejné služby a 16 zvláštních řízení v této oblasti převedeno na Tribunal.

Údaje aktuální k 30. 9. 2020

Z analýzy těchto údajů lze vyvodit následující trendy:

- stabilní počet a převaha věcí z oblasti duševního vlastnictví, a to kolem jedné třetiny zahájených věcí<sup>40</sup>,
- stabilní agenda v oblasti veřejné služby,
- relativně stabilní agenda v oblasti hospodářské soutěže, jejíž objem se drží na nízké úrovni (v průměru přibližně dvacet žalob ročně od roku 2015), avšak jednotlivé věci z této oblasti představují mnohem větší pracovní zátěž (co do objemu a složitosti) než průměr věcí z jiných oblastí,
- významná agenda v oblasti státních podpor, v jejímž rámci se věci rovněž vyznačují objemností a složitostí,
- existence stále se vracející a stabilní agendy představující omezený počet věcí: ochranná obchodní opatření, přístup k dokumentům, veřejné zakázky, zemědělství,
- vazba soudu na legislativní, nařizovací a rozhodovací činnost orgánů, institucí a jiných subjektů, jak to dokládá nápad mnohdy četných a složitých věcí v nových oblastech, podobně jako v případě sporů v oblasti omezujících opatření v rámci SZBP, sporů

<sup>40</sup> Je však třeba zdůraznit, že tyto věci představují jednotlivě citelně menší pracovní zátěž než průměr věcí z ostatních oblastí (s výjimkou zvláštních řízení, v nichž je pracovní zátěž v průměru nižší než u věcí z oblasti duševního vlastnictví).

v oblasti chemických látek<sup>41</sup> nebo naposledy sporů souvisejících s obezřetnostními pravidly v bankovní a finanční oblasti.

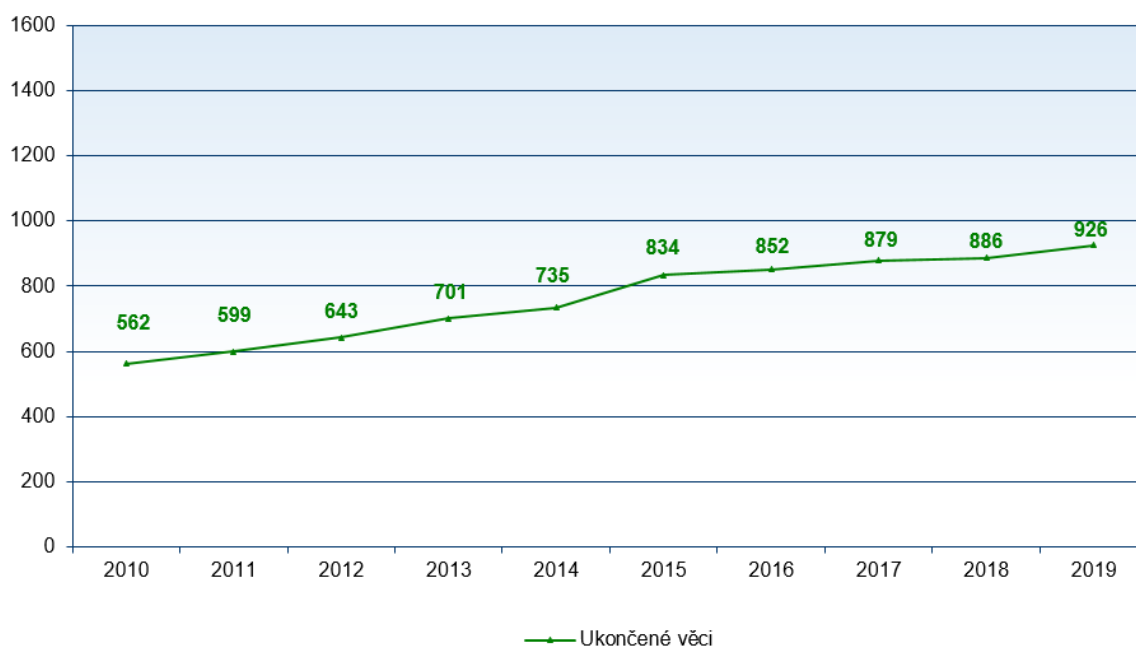
#### **ZÁVĚR**

Uskutečňování reformy bylo provázeno mírným nárůstem (řádově o 5 až 10 %) počtu zahájených věcí, což odpovídalo přenosu pravomocí v oblasti veřejné služby. Od roku 2016 lze počet zahájených věcí celkově považovat za stabilní, ovšem s mírným poklesem v roce 2020 v souvislosti se sanitární krizí.

## **2. Vývoj zaznamenaný u ukončených věcí**

Počet každoročně ukončených věcí závisí na přidělených zdrojích, na efektivitě pracovních metod a potenciálně na počtu zahájených věcí.

### **Celková činnost Tribunálu - tříleté průměry (ukončené věci)**



Tříleté průměry jsou stanoveny při zohlednění údajů za rok "n" a za roky "n-1" a "n-2".

Údaje aktuální k 30. 9. 2020

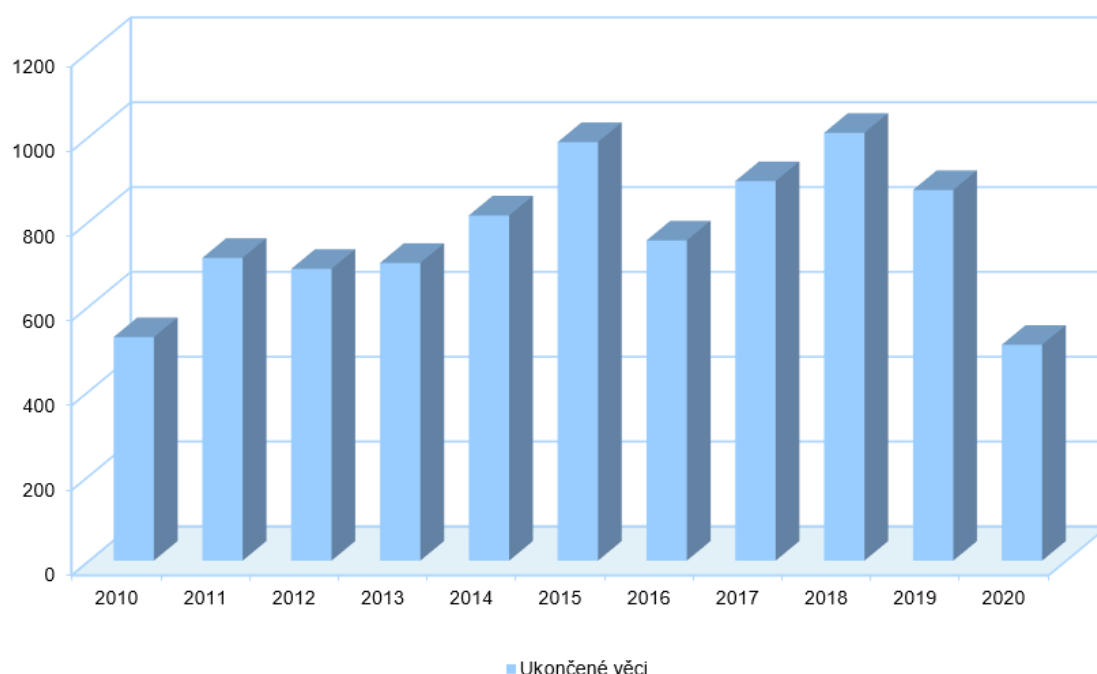
Ze shora uvedených údajů o tříletých průměrech vyplývá, že počet ukončených věcí od roku 2010 nepřetržitě roste. Tento růst pokračoval i po uskutečnění reformy.

<sup>41</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES (Úř. věst. 2007, L 336, s. 3).

Analýzou ročních údajů lze nicméně tento závěr upřesnit a dále diferencovat. Pokud jde tedy o počet ukončených věcí:

- rok 2015 – tj. rok předcházející roku uskutečnění prvních dvou etap reformy – zaznamenal s 987 věcmi vrchol;
- rok 2016 byl se 755 věcmi ve znamení poklesu, po čemž následoval první nárůst v roce 2017 (+ 18,5 %) a poté druhý nárůst v roce 2018 (+ 12,7 %), kdy bylo vykázáno 1009 věcí, tj. rekord za celou historii soudu,
- v roce 2019 došlo k poklesu (–13,4 %) – vykázáno bylo 874 věcí,
- v průběhu 4 let předcházejících reformě (tj. v letech 2012 až 2015) Tribunál vyřešil v průměru 797,7 věci ročně a v průběhu 4 let od první etapy reformy (v letech 2016 až 2019) vyřešil v průměru 883,2 věci ročně, což představuje nárůst o 10,7 %,
- rok 2020 vykazuje pokles za první tři čtvrtletí roku a s pomocí extrapolace na celý rok lze dospět k přibližnému počtu 700 věcí<sup>42</sup>.

#### Celková činnost Tribunálu - ukončené věci



|               | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018  | 2019 | 2020 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|
| Ukončené věci | 527  | 714  | 688  | 702  | 814  | 987  | 755  | 895  | 1.009 | 874  | 509  |

Údaje aktuální k 30. 9. 2020

Z této analýzy lze jen obtížně vyvozovat definitivní závěry, neboť schází časový odstup nezbytný pro posouzení výsledků časově rozprostřené reformy, jejíž první etapa proběhla v dubnu 2016 a poslední v září 2019.

Lze však konstatovat, že v obou letech, během nichž nastal pokles produktivity (2016 a 2019), došlo zároveň k částečným obměnám a k realizaci etap reformy. V těchto dvou momentech ze

<sup>42</sup> Dle údajů aktuálních k 15. 10. 2020 činil počet vyřízených věcí 599.

soudu odešli zkušení soudci, kteří byli nahrazeni novými soudci, a došlo ke jmenování dodatečných soudců; soud rovněž musel upravit svou strukturu a metody práce, aby je přizpůsobil většímu počtu soudců. Každá trienální obměna mimoto vede ke změně složení senátů a k přerozdělení určitých věcí (20 % ze všech projednávaných věcí muselo být v září 2019 přerozděleno jinému soudci zpravodaji, což mělo dopad na vyřizování řady věcí).

Tyto mimořádné okolnosti<sup>43</sup> měly nutně a objektivně dopad na efektivitu soudu. Tento dopad je zvláště patrný, porovnáme-li výsledky za první tři čtvrtletí kalendářního roku s výsledky za čtvrté čtvrtletí, tj. období bezprostředně následující po trienální obměně a po realizaci druhé a třetí etapy reformy (které se uskutečnily v září 2016 a v září 2019).

|                                       | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ukončené věci<br><i>Kompletní rok</i> | 688  | 702  | 814  | 987  | 755  | 895  | 1009 | 874  |
| Ukončené věci<br>1. Q – 3. Q          | 504  | 529  | 559  | 705  | 587  | 666  | 639  | 698  |
| Ukončené věci<br>4. Q                 | 184  | 173  | 255  | 282  | 168  | 229  | 370  | 176  |

Z předchozí tabulky vyplývá, že pokles produktivity pozorovaný v roce 2019 má původ v málo produktivním čtvrtém čtvrtletí (– 52,4 % oproti stejnému období roku 2018), zatímco první tři čtvrtletí vykazují vysokou úroveň aktivity (+ 9,2 % oproti stejnému období roku 2018). Tentýž jev lze pozorovat v roce 2016, ale také v roce 2013, který byl rovněž rokem částečné obměny.

Skutečná rozhodovací kapacita Tribunálu by za normálních okolností mohla být vyhodnocena nejdříve až koncem roku 2020. Sanitární krize, zejména nemožnost Tribunálu nařizovat jednání v době od 16. března do 25. května 2020 a praktické obtíže, s nimiž se od té doby potýká, má za následek, že výsledky za rok 2020 nebude možné považovat za reprezentativní.

#### **ZÁVĚR**

Realizace reformy byla obecně doprovázena růstem počtu ukončených věcí a umožnila soudu dosáhnout v roce 2018 historického maxima v počtu ukončených věcí. Scházející časový odstup od poslední etapy reformy a dopad trienálních obměn a restrukturalizace soudu v letech 2016 a 2019 na efektivitu soudu však nedovolují, aby dnes byly plně vyhodnoceny důsledky reformy pro kapacitu Tribunálu co do vyřizování věcí, a to tím spíše že rok 2020 nebude možné považovat za reprezentativní vzhledem k perturbacím způsobeným sanitární krizí.

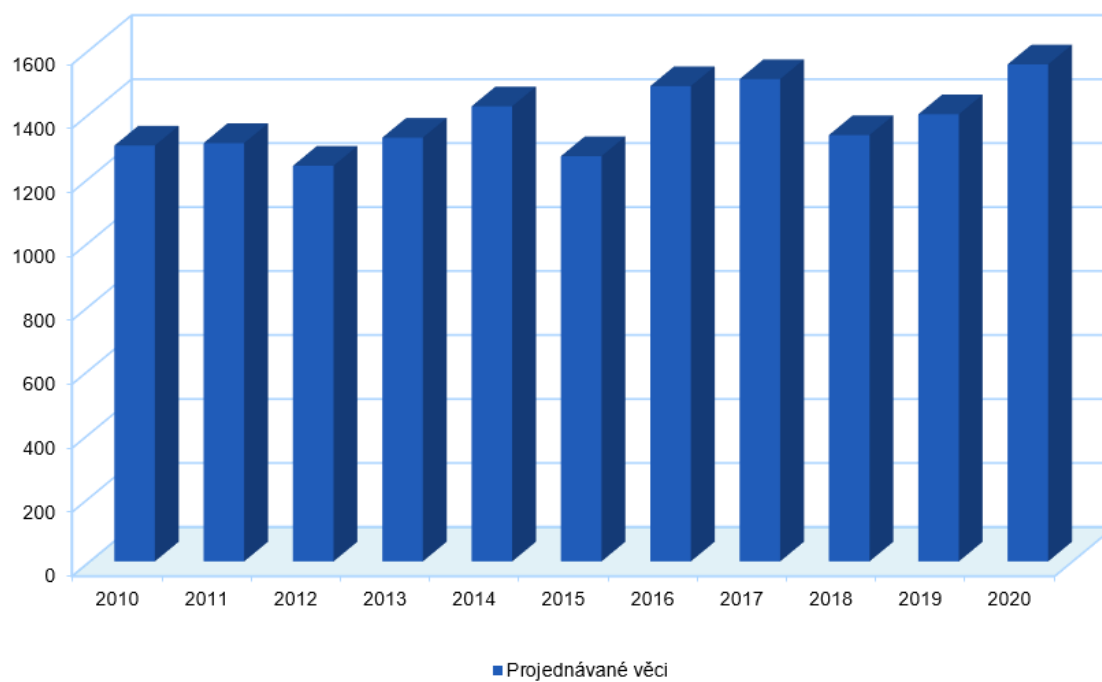
### **3. Vývoj zaznamenaný u projednávaných věcí**

Projednávané věci jsou ukazatelem celkové pracovní zátěže soudu v daný okamžik. Jejich počet je výslednicí toku zahájených věcí a toku ukončených věcí. Snížení počtu projednávaných věcí je jedním z cílů sledovaných reformou v souladu s bodem 5 odůvodnění nařízení 2015/2422.

<sup>43</sup> Z 50 soudců ve funkci k 30. září 2020 pouze 14 nastoupilo do funkce před realizací reformy, tj. méně než 30 % celkového počtu soudců.

a) Celkové údaje

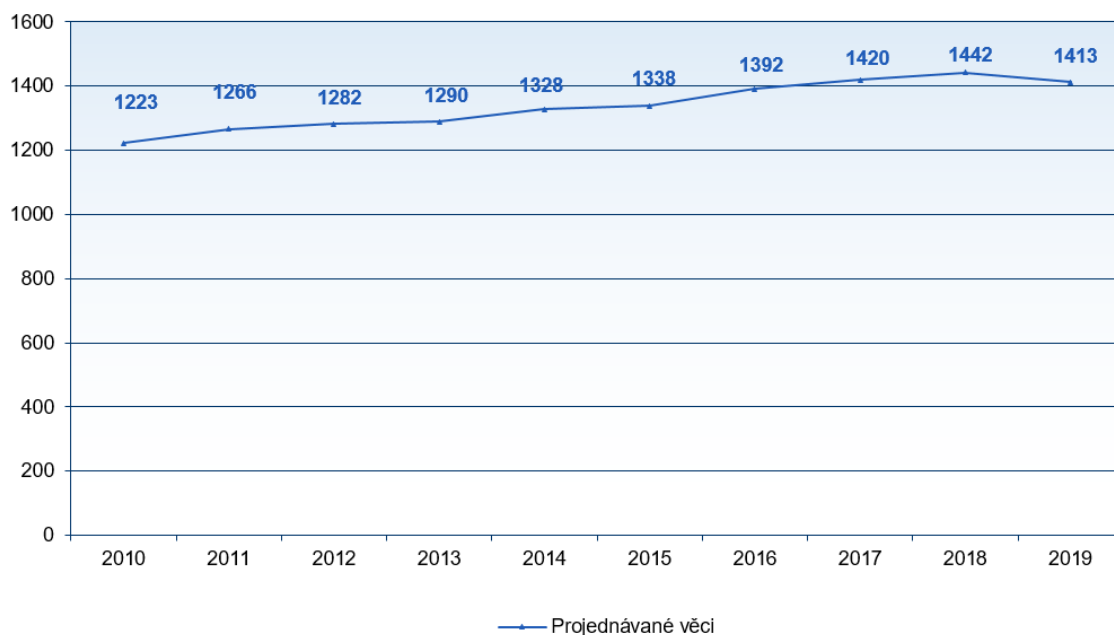
**Celková činnost Tribunálu - projednávané věci**



|                   | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Projednávané věci | 1.300 | 1.308 | 1.237 | 1.325 | 1.423 | 1.267 | 1.486 | 1.508 | 1.333 | 1.398 | 1.554 |

Údaje aktuální k 30. 9. 2020

## Celková činnost Tribunálu - tříleté průměry (projednávané věci)



Tříleté průměry jsou stanoveny při zohlednění údajů za rok "n" a údajů za roky "n-1" a "n-2".

Z výše uvedených údajů vyplývá, že po nárůstu v letech 2016 a 2017 spojeném zejména s převedením zbývajících objemu věcí ze Soudu pro veřejnou službu (123 věcí) a se zahájením rozsáhlé skupiny souvisejících věcí v bankovní a finanční oblasti (99 věcí) počet projednávaných věcí v roce 2018 výrazně poklesl (– 175 věcí, tj. pokles o 11,6 %).

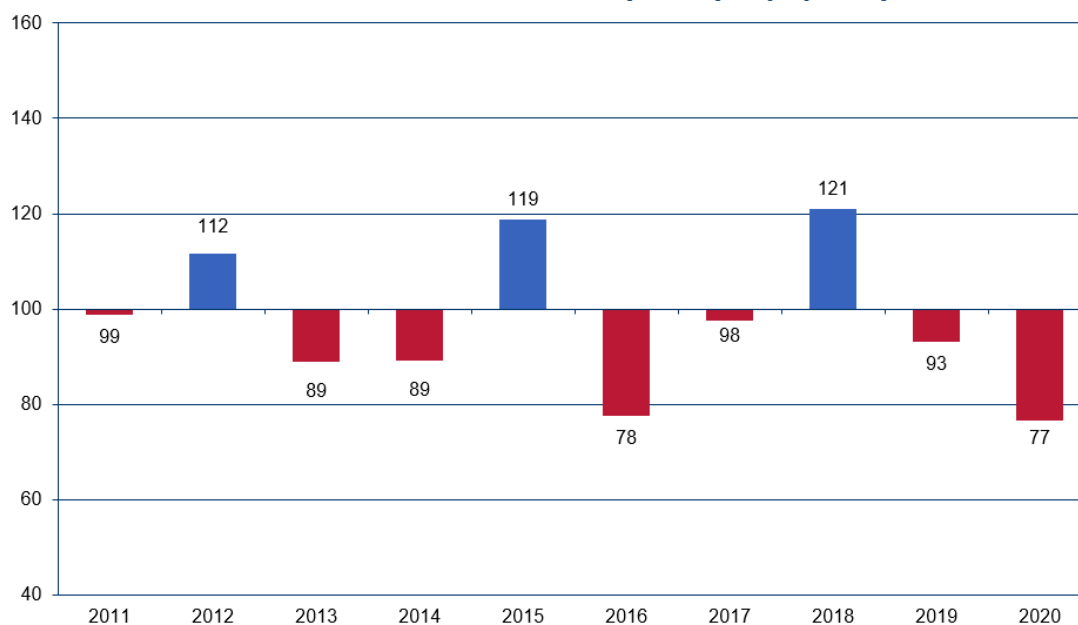
Zvýšení objemu projednávaných věcí v letech 2019 a 2020 je však důvodem ke znepokojení<sup>44</sup>. Bylo by ovšem možné jej alespoň zčásti vysvětlit jednak výše analyzovaným poklesem produktivity v návaznosti na částečnou obměnu a kompletní reorganizaci soudu v září 2019 a jednak sanitární krizí. Tribunál bude muset v nejbližší době využít veškerých interních prostředků, které umožní na toto neuspokojivé zjištění reagovat tak, aby bylo možné ho považovat za přechodný jev.

Míra vyřešených případů („clearance rate“) pozorovaná v roce 2018, která činila 121 %, je ukázkou výkonnosti, jakou je soud schopen zajistit při dosažení svého standardního tempa.

<sup>44</sup> Dle údajů aktualizovaných k 15. 10. 2020 činil počet projednávaných věcí 1 490.

## Celková činnost Tribunálu –

### míra vyřešených případů ("clearance rate")



Vyjadřuje poměr ukončených a zahájených věcí v procentech. Hodnota nad 100 % ukazuje, že bylo v průběhu daného roku více věcí ukončeno, než jich bylo zahájeno.

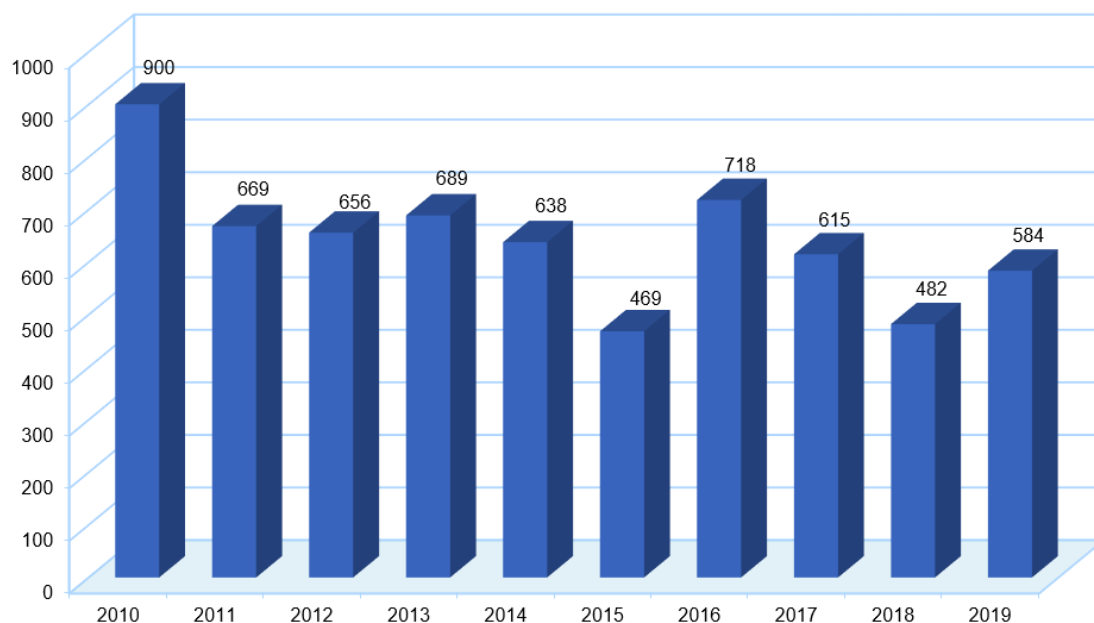
*Clearance rate* je ukazatel, který definovala CEPEJ (Komise Rady Evropy pro hodnocení efektivity justice) a který byl převzat do srovnávacího přehledu EU o soudnictví vypracovaného Evropskou komisí.

Údaje aktuální k 30. 9. 2020

Mimoto došlo ke zlepšení dispozičního času po nárůstu v roce 2016 způsobeném převedením věci z oblasti veřejné služby. Tento údaj vyjadřuje počet dní potřebný k vyřešení počtu projednávaných věcí zaznamenaného ke konci roku na základě počtu věcí ukončených v průběhu téhož roku.

## Celková činnost Tribunálu –

dispoziční čas ("disposition time")

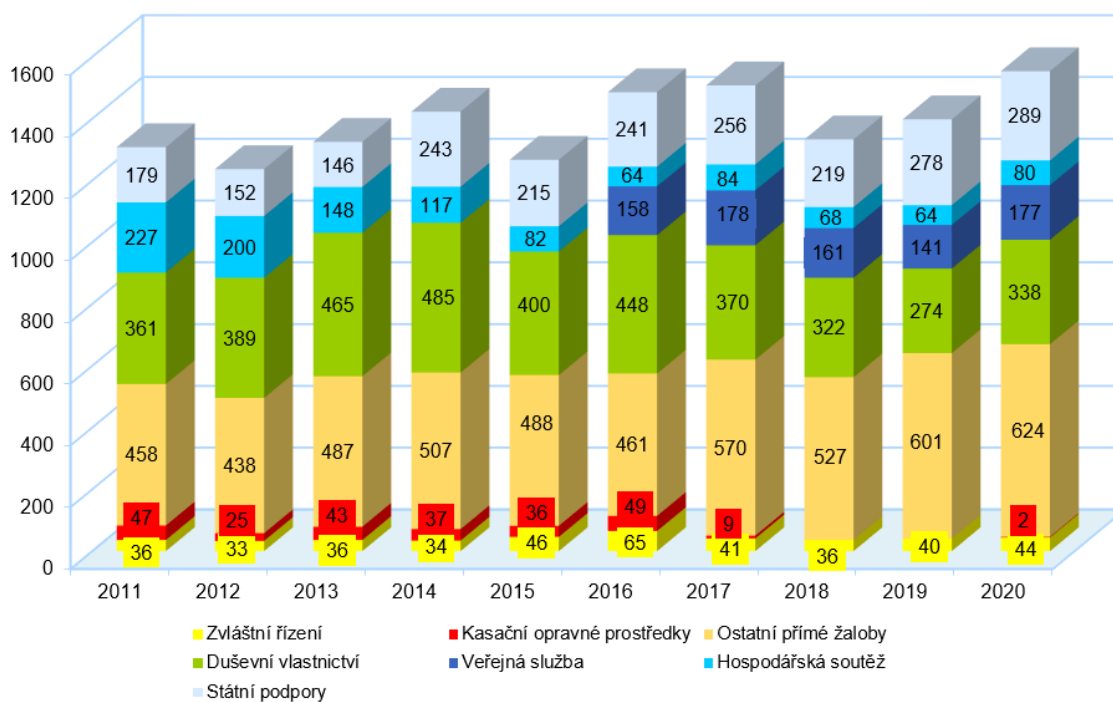


Vyjadřuje počet dní potřebných k vyřešení počtu projednávaných věcí zaznamenaného ke konci roku na základě počtu věcí ukončených v průběhu téhož roku.

"Disposition time" je ukazatel, který definovala CEPEJ (Komise Rady Evropy pro hodnocení efektivity justice) a který byl převzat do srovnávacího přehledu EU o soudnictví vypracovaného Evropskou komisí.

## b) Doplňující údaje

### Projednávané věci – typ řízení



|               | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Celkem</b> | 1.308 | 1.237 | 1.325 | 1.423 | 1.267 | 1.486 | 1.508 | 1.333 | 1.398 | 1.554 |

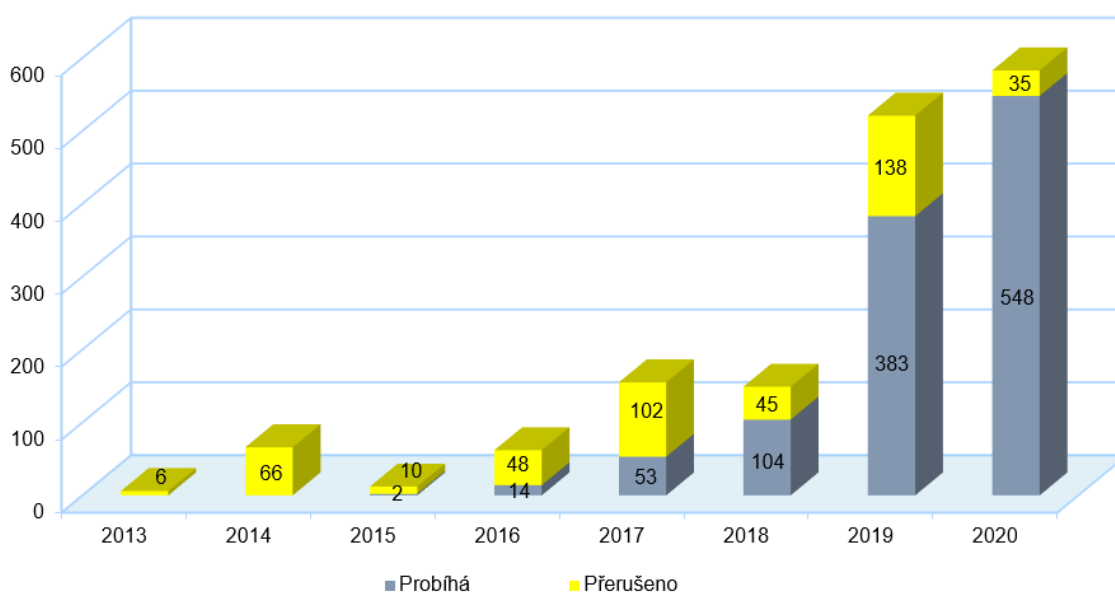
Údaje aktuální k 30. 9. 2020

Z členění projednávaných věcí podle oblastí v roce 2020 vyplývá:

- rostoucí trend u kategorie „ostatní přímé žaloby“, což lze zčásti vysvětlit dvěma velkými skupinami souvisejících věcí (které čítají téměř 200 věcí), a to zaprvé v bankovní a finanční oblasti a zadruhé v oblasti nároků na důchod bývalých evropských poslanců,
- udržení významného poměru objemu věcí z oblasti duševního vlastnictví (více než 20 %),
- relativní stabilita věcí z oblasti veřejné služby, hospodářské soutěže a státních podpor od roku 2016.

### Projednávané věci - členění podle roku zahájení

Stav v roce 2020



Údaje aktuální k 30. 9. 2020

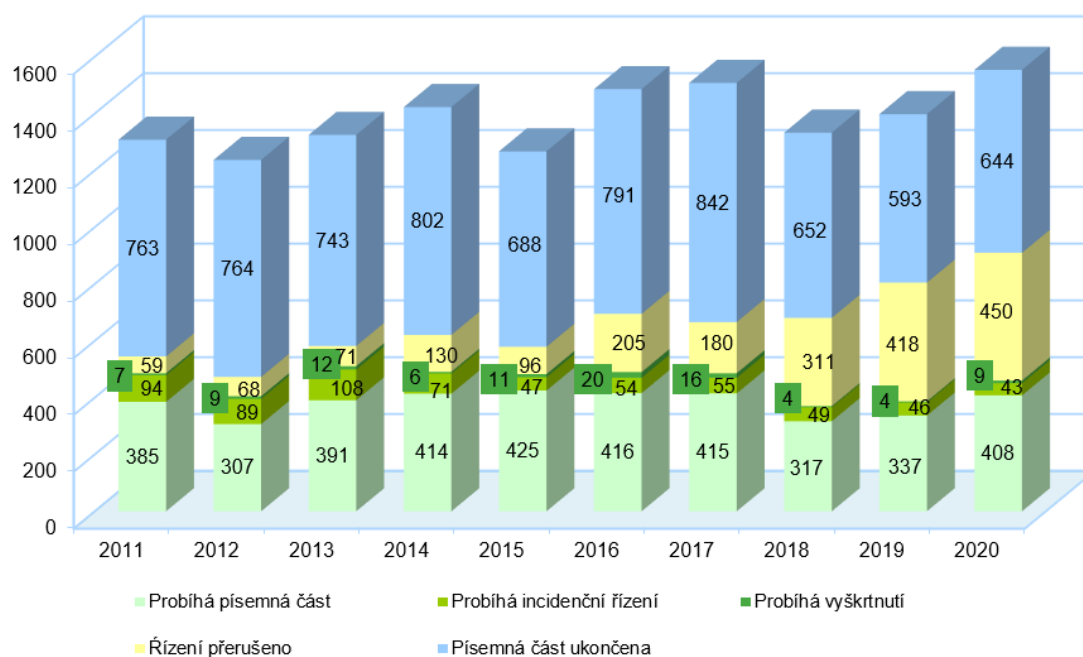
Na základě těchto údajů lze konstatovat, že téměř 80 % projednávaných věcí Tribunálu představují věci zahájené nedávno (v letech 2018 až 2020) a že více než 70 % projednávaných věcí bylo zahájeno od roku 2019. Věci, jejichž datum zahájení sahá před rok 2017, jsou buď přerušené věci, nebo věci, které byly dříve přerušeny a nyní je v nich pokračováno.

V rámci projednávaných věcí zaujme výrazný a historicky rekordní počet přerušovaných věcí. Přerušování je procesní rozhodnutí založené na článku 69 jednacího řádu Tribunálu, jehož důsledkem je přerušování všech procesních lhůt<sup>45</sup>. Přerušování řízení může být odůvodněno různými situacemi: žádostí hlavního účastníka řízení se souhlasem druhého hlavního účastníka řízení, existencí související nebo navazující věci projednávané před Soudním dvorem (kasační opravný prostředek nebo předběžná otázka), na jejíž výsledek je třeba počkat, než bude možné

<sup>45</sup> S výjimkou lhůty pro vstup do řízení v postavení vedlejšího účastníka stanovené v čl. 143 odst. 1 jednacího řádu.

věc vyřešit před Tribunálem, nebo také řádným výkonem spravedlnosti (například v případě skupin souvisejících věcí, jakmile Tribunál identifikoval jednu či více pilotních věcí). Přerušení řízení může mít příznivý vliv na efektivitu postupu vyřizování věcí, neboť právní úvahu, k níž dospěje Tribunál v rámci pilotní věci nebo Soudní dvůr v rámci související nebo navazující věci, bude možné použít v přerušených věcech nastolujících stejnou právní otázku. I když je počet přerušených věcí velmi vysoký, je nutno konstatovat, že šest skupin věcí – z nichž každá se týká stejných právních otázek – představuje samo o sobě více než 70 % všech přerušených věcí. Tribunál však musí dbát na to, aby po pokračování v přerušeném řízení mohla být plně dodržena zásada kontradiktornosti.

### Projednávané věci - stádium řízení



|               | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Celkem</b> | 1.308 | 1.237 | 1.325 | 1.423 | 1.267 | 1.486 | 1.508 | 1.333 | 1.398 | 1.554 |

Údaje aktuální k 30. 9. 2020

Ve shora uvedeném grafu mohou být předmětem kompletní analýzy soudce zpravodaje ty věci, v nichž byla ukončena písemná část řízení. Objem této kategorie věcí, který je ukazatelem aktuální pracovní zátěže soudu, od uskutečnění reformy v absolutních číslech podstatně klesl. Tento pokles je ještě výraznější, vyjádří-li se objem věcí, v nichž je písemná část ukončena, v poměru k počtu soudců.

Během tří let předcházejících realizaci reformy činil počet věcí, v nichž byla písemná část řízení ukončena, 26,6 věci na soudce. K 30. září 2020 toto číslo činilo 12,9 věci na soudce<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> Základ pro výpočet k 30. 9. 2020.

Tento pokles pracovní zátěže je realitou, nicméně je třeba poukázat na to, že zároveň poklesl, byť v menším poměru, i počet referendářů přidělených v průměru každému soudci<sup>47</sup>.

Při posuzování průměrné pracovní zátěže je však nutno zohlednit také všechny věci, v nichž každý soudce zasedá, a nikoli pouze věci, v nichž zastává funkci soudce zpravodaje. Rozhodnutí vydávaná unijními soudy jsou totiž plodem kolegiální práce, na níž se aktivně podílí všichni soudci soudního kolegia. Jak přitom vyplývá z analýzy provedené níže (viz III. B.1. níže), počet věcí předaných k projednání a rozhodnutí rozšířenému kolegiu, který byl před reformou velmi nízký, od realizace reformy vzrostl. Zatímco 1,1 % věcí ukončených v roce 2015 bylo vyřízeno senátem o 5 soudcích, toto číslo činilo přibližně 6,7 % v roce 2019 a 8,6 % v roce 2020. Činnost soudců jakožto soudců zasedajících ve věci se tedy zintenzivnila v rámci naplňování cíle zvyšování kvality.

#### **ZÁVĚR**

Po přechodném nárůstu souvisejícím s převedením věcí z oblasti veřejné služby zaznamenal počet projednávaných věcí v roce 2018 pokles v důsledku realizace reformy. Analýza počtu věcí projednávaných k okamžiku vypracování této zprávy ukazuje na rostoucí poměr přerušených věcí a na podstatné snížení průměrné pracovní zátěže na soudce zpravodaje. Souběžně se zintenzivnila činnost soudců jakožto soudců zasedajících ve věci v rámci naplňování cíle zvyšování kvality. Zvýšení objemu projednávaných věcí v letech 2019 a 2020 je důvodem ke znepokojení, i když se lze domnívat, že alespoň zčásti souvisí jednak s částečnou obměnou a kompletní reorganizací soudu v září 2019 a jednak se sanitární krizí. Tribunál bude muset v nejkratší době využít veškerých interních prostředků, které umožní na toto neuspokojivé zjištění reagovat tak, aby bylo možné ho považovat za přechodný jev.

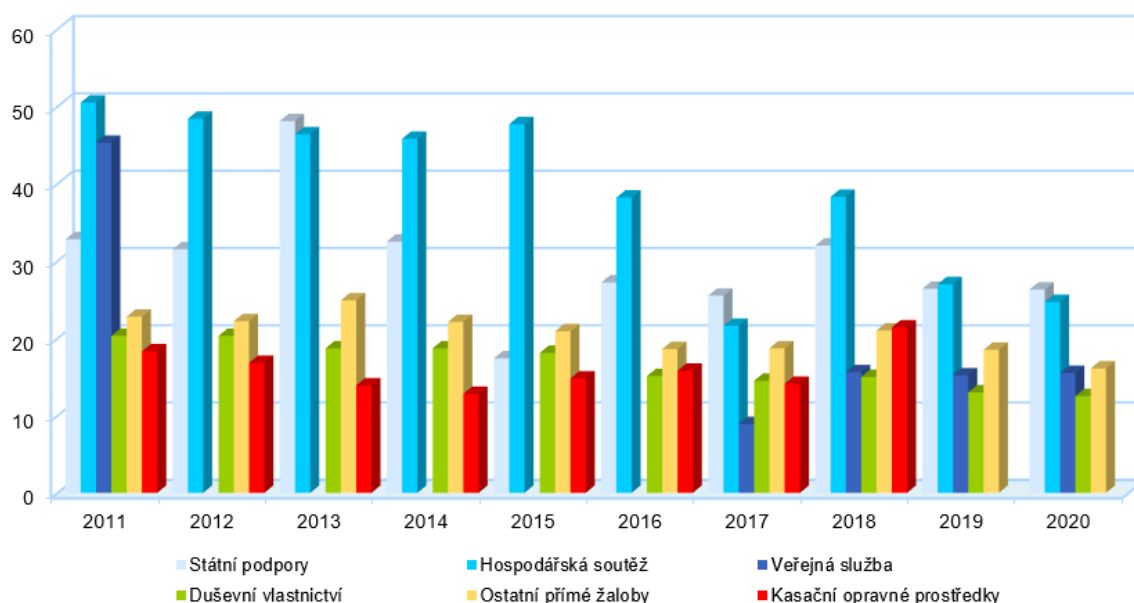
#### **4. Vývoj zaznamenaný u délky řízení**

Nepřiměřená délka řízení před Tribunálem je jedním z důvodů reformy unijní soudní struktury. Právo na projednání věci v přiměřené lhůtě je součástí práva na účinnou právní ochranu zakotveného v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie. V hospodářských sporech má mimoto pomalé řešení sporů negativní dopad na situaci podniků. Délka řízení je tedy významným ukazatelem výkonnosti soudů. Z tohoto titulu je její zkrácení jedním z cílů sledovaných reformou v souladu s bodem 5 odůvodnění nařízení 2015/2422.

<sup>47</sup> S ohledem na oněch 9 referendářů přidělených senátům v letech 2014 a 2016 a na realizaci třetí etapy reformy s konstantními posty referendářů činí toto snížení počtu referendářů přidělených v průměru na jednoho soudce přibližně 22 %.

a) Celkové údaje

**Délka řízení (v měsících) - věci rozhodnuté rozsudkem nebo usnesením**



Údaje aktuální k 30. 9. 2020

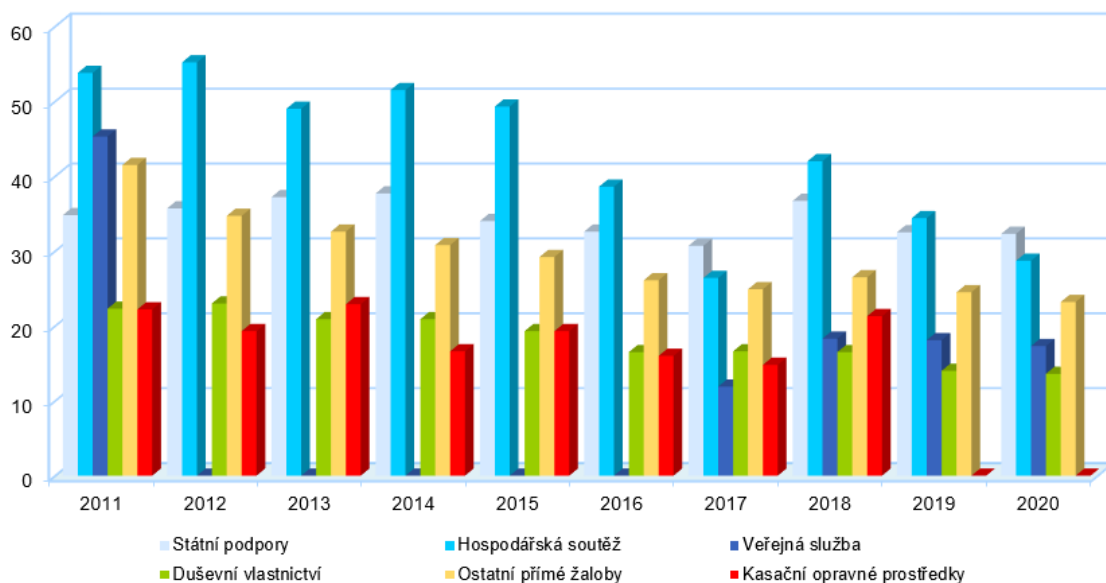
Zkracování délky řízení, které započalo od roku 2013, pokračovalo s realizací reformy a délka řízení u soudu dosáhla historicky nejnižší úrovně. Délka řízení pozorovaná v roce 2019 činí v průměru 16,9 měsíce, tj. zkrácení o 3,7 měsíce (– 18,0 %) oproti roku 2015. Toto zkrácení, které se znovu potvrdilo v roce 2020<sup>48</sup>, však bylo v různých oblastech sporů nestejně<sup>49</sup>.

Analýzou délky řízení pouze u věcí ukončených rozsudkem (s konáním jednání či bez něj) je možné prezentovat situaci u sporů, které soud posoudil kompletně (ve věcech ukončených usnesením, které jsou z těchto údajů vyloučeny, bylo zkoumání a řízení kratší se zřetelem k důvodům ukončení věci).

<sup>48</sup> Je však třeba konstatovat, že poměr věcí ukončených usnesením byl za první tři čtvrtletí roku 2020 zvlášť vysoký (49 % ukončených věcí bylo ukončeno usnesením), čímž lze zčásti toto zjištění vysvětlit.

<sup>49</sup> Pokud jde konkrétně o věci z oblasti veřejné služby, délka řízení se nezměnila.

## Délka řízení (v měsících) - věci ukončené rozsudkem



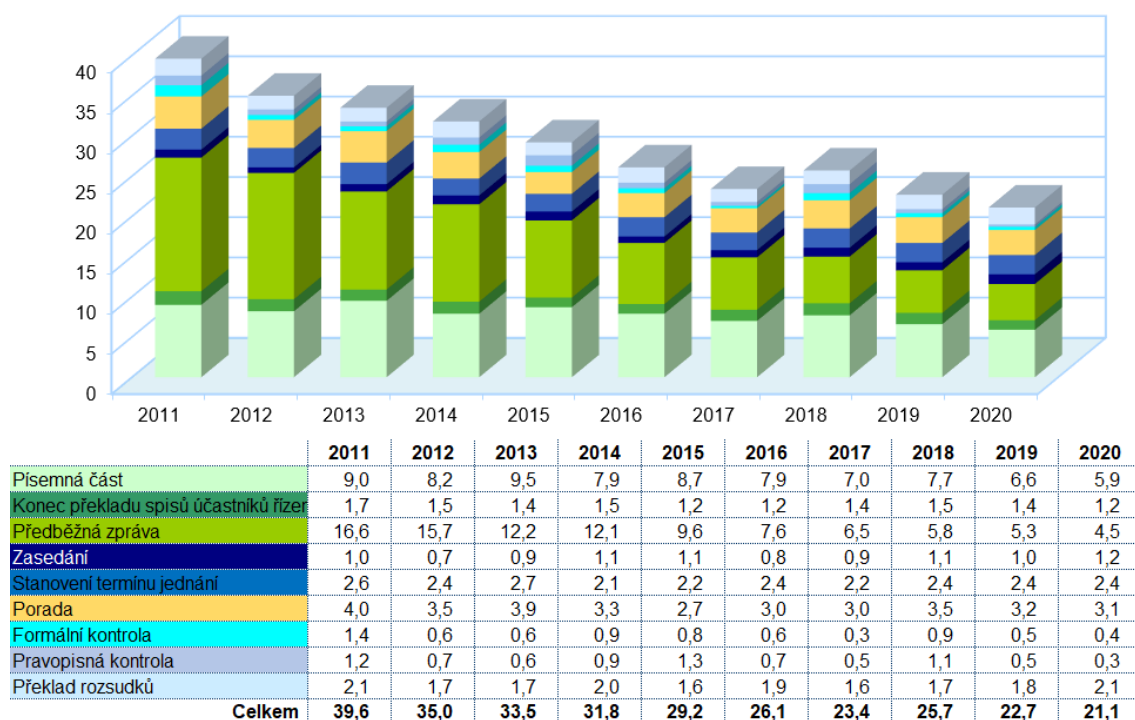
|                            | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Státní podpory             | 34,8        | 35,7        | 37,2        | 37,7        | 34,0        | 32,6        | 30,7        | 36,7        | 32,5        | 32,3        |
| Hospodářská soutěž         | 53,8        | 55,2        | 49,0        | 51,5        | 49,3        | 38,6        | 26,4        | 42,0        | 34,4        | 28,7        |
| Veřejná služba             | 45,3        |             |             |             |             |             | 11,9        | 18,3        | 18,1        | 17,3        |
| Duševní vlastnictví        | 22,3        | 23,0        | 20,9        | 20,9        | 19,3        | 16,5        | 16,6        | 16,5        | 14,0        | 13,6        |
| Ostatní přímé žaloby       | 41,5        | 34,7        | 32,6        | 30,8        | 29,2        | 26,1        | 24,9        | 26,5        | 24,5        | 23,2        |
| Kasační opravné prostředky | 22,2        | 19,3        | 22,9        | 16,6        | 19,3        | 16,0        | 14,8        | 21,3        |             |             |
| <b>Všechny věci</b>        | <b>34,6</b> | <b>31,5</b> | <b>30,5</b> | <b>28,4</b> | <b>25,5</b> | <b>22,1</b> | <b>19,5</b> | <b>23,3</b> | <b>19,7</b> | <b>17,9</b> |

Údaje aktuální k 30. 9. 2020

Konstatované zkrácení délky řízení je zde ještě markantnější. Délka řízení u věcí ukončených rozsudkem v roce 2019 činí v průměru 19,7 měsíce, tj. zkrácení o 5,8 měsíce (– 22,7 %) oproti roku 2015, a tento trend se znovu potvrdil za první tři čtvrtletí roku 2020 (v průměru 17,9 měsíce). Zkrácení je zvláště výrazné u věcí týkajících se hospodářské soutěže a duševního vlastnictví. V oblasti státních podpor a veřejné služby je však omezenější.

## b) Doplňující údaje

### **Délka řízení podle stadia řízení (v měsících) – věci rozhodnuté rozsudkem (s jednáním)**



Údaje aktuální k 30. 9. 2020

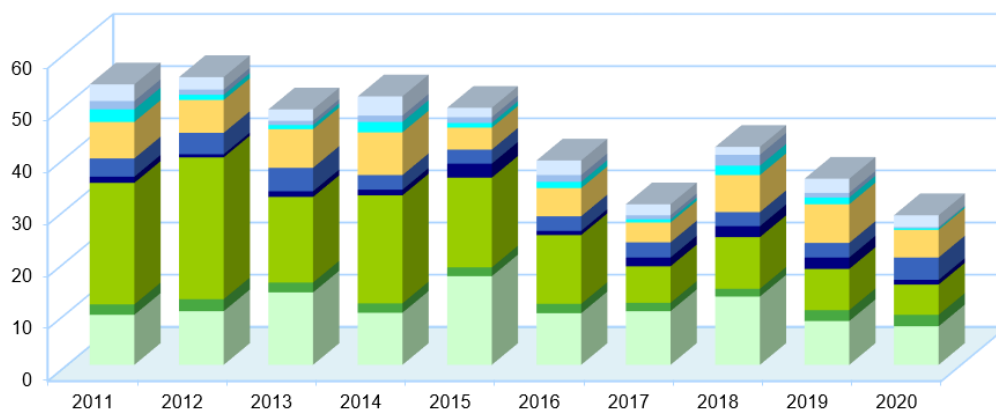
Shora uvedené údaje udávají délku řízení podle stadia řízení u věcí ukončených rozsudkem, v nichž se konalo jednání. Jedná se o věci, které Tribunál posoudil tím nejúplnějším způsobem a na nichž obecně existuje nejvyšší zájem. Zkrácení délky řízení je pozorováno v podobných poměrech (– 6,5 měsíce v letech 2015 až 2019, tj. – 22,3 %). První tři čtvrtletí roku 2020 ukazují na další zkrácení (– 1,6 měsíce, tj. – 7,0 %).

Zajímavé je, že u stadia řízení nazvaného „Předběžná zpráva“ došlo ke znatelnému zkrácení: z 9,6 měsíce v roce 2015 na 5,3 měsíce v roce 2019 (– 4,3 měsíce, tj. – 44,8 %) a na 4,5 měsíce v roce 2020 (tj. další zkrácení o 15,0 %). Toto stadium je obdobím mezi okamžikem, kdy je poslední spis účastníků řízení přeložen do jazyka, v němž probíhá porada soudu, a okamžikem, kdy soudce zpravodaj předloží senátu předběžnou zprávu<sup>50</sup>. Zahrnuje nejen dobu samotné přípravy tohoto analytického dokumentu, ale také případnou dobu, po kterou musí věc posečkat z důvodu přednosti, jež musela být udělena jiným věcem (mimo jiné starším věcem). Podstatné zkrácení doby trvání tohoto stadia vyřizování věci ukazuje, že reforma vedla k větší dostupnosti soudců zpravodajů a jejich kabinetů a k lepší plynulosti v řízení věci.

Toto zjištění je ještě patrnější u věcí týkajících se hospodářské soutěže ukončených rozsudkem, v nichž se konalo jednání.

<sup>50</sup> Předběžná zpráva je dokument, jímž soudce zpravodaj předkládá svou skutkovou a právní analýzu sporu a procesní možnosti, které doporučuje. Jedná se o ústřední dokument v rámci vyřizování věci.

**Délka řízení podle stadia řízení (v měsících) –  
věci týkající se hospodářské soutěže rozhodnuté rozsudkem (s jednáním)**



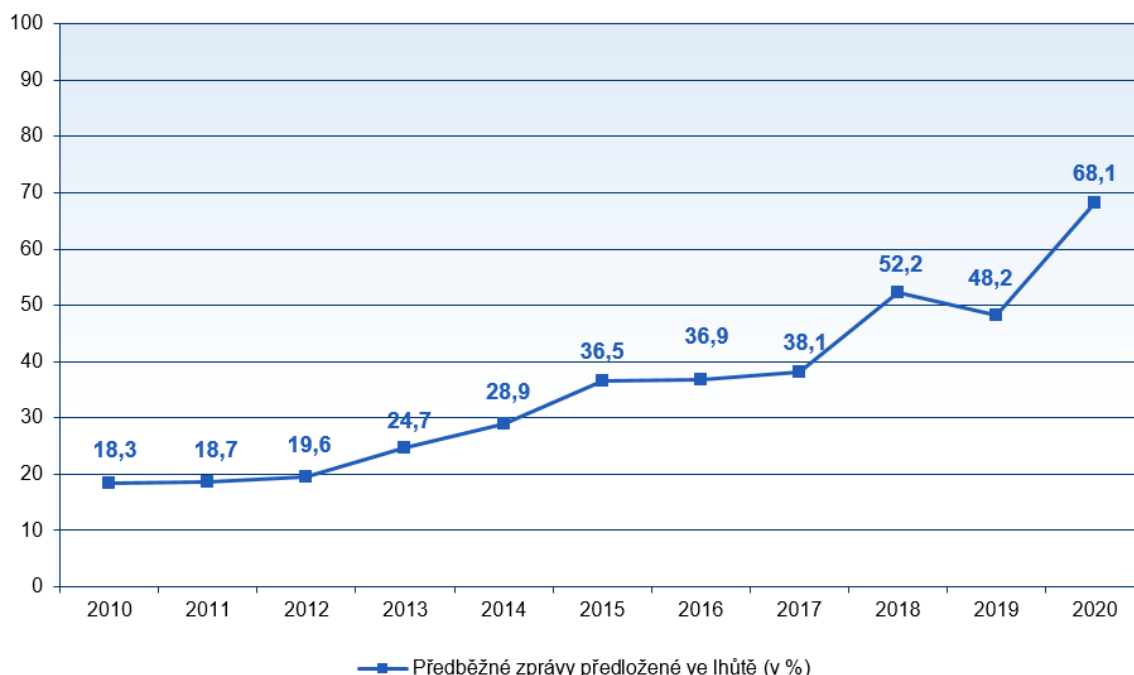
|                                       | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Písemná část                          | 9,6         | 10,3        | 13,9        | 10,0        | 17,0        | 9,9         | 10,3        | 13,1        | 8,4         | 7,4         |
| Konec překladu spisů účastníků řízení | 2,0         | 2,3         | 1,9         | 1,8         | 1,7         | 1,8         | 1,6         | 1,5         | 2,1         | 2,2         |
| Předběžná zpráva                      | 23,3        | 27,2        | 16,4        | 20,7        | 17,2        | 13,2        | 7,0         | 9,9         | 7,9         | 5,8         |
| Zasedání                              | 1,2         | 0,6         | 1,1         | 1,1         | 2,7         | 0,8         | 1,7         | 2,1         | 2,2         | 0,9         |
| Stanovení termínu jednání             | 3,5         | 4,1         | 4,5         | 2,8         | 2,7         | 2,8         | 2,9         | 2,7         | 2,8         | 4,3         |
| Porada                                | 7,0         | 6,3         | 7,4         | 8,2         | 4,2         | 5,4         | 3,8         | 7,1         | 7,4         | 5,3         |
| Formální kontrola                     | 2,4         | 1,0         | 0,8         | 2,0         | 0,9         | 1,2         | 0,6         | 1,8         | 1,3         | 0,3         |
| Pravopisná kontrola                   | 1,6         | 1,0         | 0,8         | 1,2         | 1,1         | 1,3         | 0,8         | 2,1         | 0,9         | 0,2         |
| Překlad rozsudků                      | 3,2         | 2,4         | 2,2         | 3,7         | 1,8         | 2,8         | 2,1         | 1,5         | 2,7         | 2,3         |
| <b>Celkem</b>                         | <b>53,8</b> | <b>55,2</b> | <b>49,0</b> | <b>51,5</b> | <b>49,3</b> | <b>39,2</b> | <b>30,8</b> | <b>41,8</b> | <b>35,7</b> | <b>28,7</b> |

Údaje aktuální k 30. 9. 2020

Délka stadia „Předběžná zpráva“ se ze 17,2 měsíce v roce 2015 zkrátila na 7,9 měsíce v roce 2019, tj. zkrácení o 9,3 měsíce (– 54 %). Tento trend se potvrdil i v roce 2020 (– 26,6 % oproti roku 2019).

Včasnější vyřizování věcí ze strany soudců zpravodajů rovněž potvrzují údaje o dodržení interních lhůt stanovených pro předložení předběžné zprávy, a to navzdory zkrácení interní lhůty v oblasti duševního vlastnictví o 25 % počínaje zářím 2018. Níže uvedený graf ukazuje, jak se od roku 2010 vyvíjelo procento předběžných zpráv předložených v souladu s interními lhůtami stanovenými v rámci Tribunálu. I když míra dodržování interních lhůt ještě není dokonalá, trend je příznivý.

## Míra dodržování lhůty pro předložení předběžné zprávy



Údaje aktuální k 30. 9. 2020

### ZÁVĚR

Realizace reformy měla podstatný příznivý vliv na délku řízení. Konstatované zkrácení délky řízení je však v různých oblastech sporů nestejně. Zvláště markantní je u věcí týkajících se hospodářské soutěže a duševního vlastnictví. Podrobná analýza délky jednotlivých stadií řízení ukazuje, že toto zrychlení má původ v lepší plynulosti při vyřizování věcí díky zdrojům přiděleným soudu v rámci reformy. Tento trend bude nutné dále posílit a rozšířit i na typy věcí, u nichž se v současné době doba řízení celkově zkrátila jen málo nebo se vůbec nezměnila (zejména v oblasti státních podpor a veřejné služby).

## B. Kvalitativní ukazatele

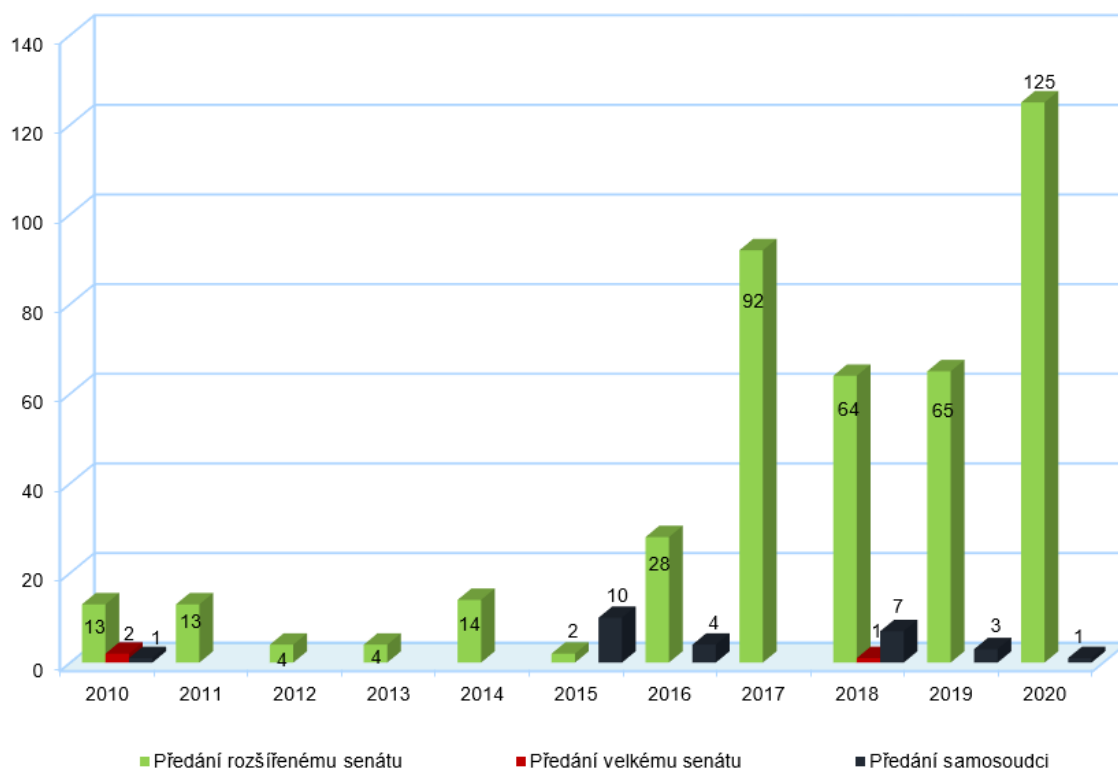
### 1. Složení soudních kolegií

Mezi cíli reformy figuruje také usnadnění předávání věcí k projednání a rozhodnutí širším kolegiím, než je kolegium o 3 soudcích (kolegia o 5 soudcích nebo velký senát). Soudní kolegia složená z většího počtu soudců totiž přispívají k důkladnější debatě, k širšímu zastoupení právních systémů a k posílení autority a jednotnosti judikatury.

Článek 28 odst. 1 jednacího řádu stanoví, že „[j]e-li to odůvodněno právní obtížností nebo významem věci či zvláštními okolnostmi, může být věc předána k projednání a rozhodnutí

velkému senátu nebo senátu zasedajícímu v kolegiu o jiném počtu soudců“. Rozhodnutí o předání věci přijímá plenární zasedání Tribunálu na návrh senátu, který věc projednává, místopředsedy Tribunálu nebo předsedy Tribunálu.

#### Počet věcí předaných k projednání a rozhodnutí rozšířenému senátu, velkému senátu nebo samosoudci



Údaje aktuální k 30. 9. 2020

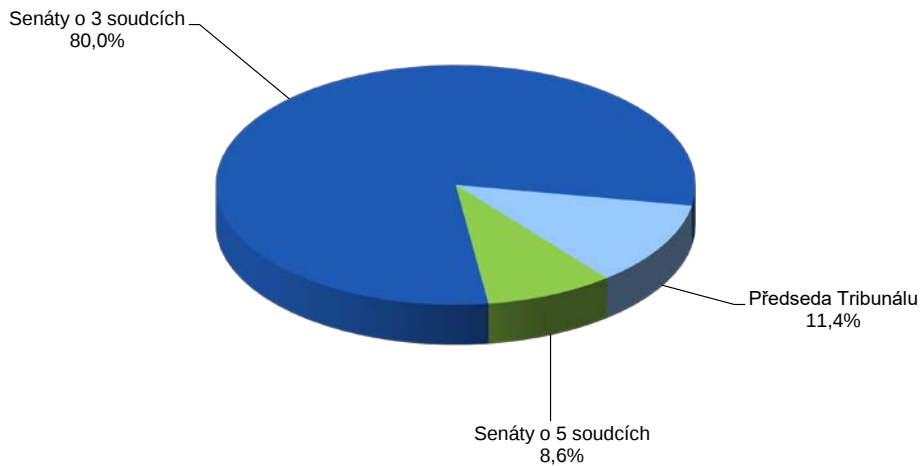
Lze konstatovat, že počet věcí předaných rozšířenému kolegiu (členění podle roků je založeno na datu rozhodnutí o předání věci) byl až do roku 2015 velmi malý a že od realizace reformy vzrostl, nejprve jen mírně v roce 2016 a poté výrazněji od roku 2017. Od roku 2010 je předávání věcí samosoudci velmi omezené a jejich předávání velkému senátu ojedinělé.

Rozhodnutí o předání věci rozšířenému kolegiu o 5 soudcích se v členění rozsudků vydaných podle typu soudního kolegia projevují s mírným zpožděním vzhledem k době potřebné k postupu ve věci mezi jejím předáním a vyhlášením rozsudku (zasedání soudců v senátu, případná organizační procesní opatření, předvolání na jednání a konání jednání, porada, překlad).

Z níže uvedených údajů vyplývá, že rozhodnutí o předání věci kolegiu o 5 soudcích přijímaná v návaznosti na realizaci reformy od roku 2016 se odrážejí v poměru věcí ukončených (rozsudkem nebo usnesením) v kolegiu o 5 soudcích v roce 2018 (8,6 %), v roce 2019 (6,7 %) a v roce 2020 (8,6 %), přičemž v letech 2011 až 2015 bylo v průměru pouze 1,8 % věcí rozhodováno v kolegiu o 5 soudcích. Vcelku však zůstává kolegium o 3 soudcích zdaleka nejčastěji užívaným kolegiem s průměrem řádově 85 % věcí vyřízených v letech 2018 až 2020 (k 30. září).

## Ukončené věci - typ soudního kolegia

Stav v roce 2020



|                     | 2011       |            |            | 2012       |            |            | 2013       |            |            | 2014       |            |            | 2015       |            |            |
|---------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                     | Rozsudky   | Usnesení   | Celkem     | Rozsudky   | Usnesení   | Celkem     | Rozsudky   | Usnesení   | Celkem     | Rozsudky   | Usnesení   | Celkem     | Rozsudky   | Usnesení   | Celkem     |
| Kasační senát       | 15         | 16         | 31         | 17         | 23         | 40         | 13         | 47         | 60         | 21         | 32         | 53         | 23         | 14         | 37         |
| Předseda Tribunálu  |            | 54         | 54         |            | 47         | 47         |            | 38         | 38         |            | 46         | 46         |            | 44         | 44         |
| Senáty o 5 soudcích | 19         | 6          | 25         | 9          |            | 9          | 7          | 1          | 8          | 9          | 7          | 16         | 8          | 3          | 11         |
| Senáty o 3 soudcích | 359        | 245        | 604        | 328        | 264        | 592        | 378        | 218        | 596        | 398        | 301        | 699        | 538        | 348        | 886        |
| Samosoudce          |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            |            | 1          | 8          | 9          |
| <b>Celkem</b>       | <b>393</b> | <b>321</b> | <b>714</b> | <b>354</b> | <b>334</b> | <b>688</b> | <b>398</b> | <b>304</b> | <b>702</b> | <b>428</b> | <b>386</b> | <b>814</b> | <b>570</b> | <b>417</b> | <b>987</b> |

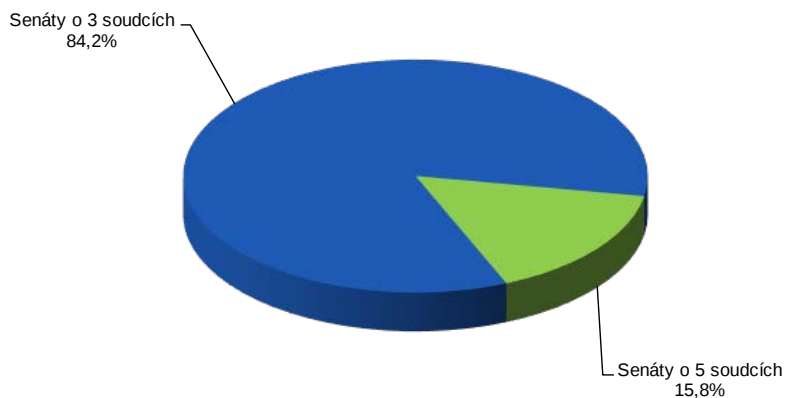
|                     | 2016       |            |            | 2017       |            |            | 2018       |            |             | 2019       |            |            | 2020       |            |            |
|---------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|                     | Rozsudky   | Usnesení   | Celkem     | Rozsudky   | Usnesení   | Celkem     | Rozsudky   | Usnesení   | Celkem      | Rozsudky   | Usnesení   | Celkem     | Rozsudky   | Usnesení   | Celkem     |
| Velký senát         |            |            |            |            |            |            |            |            |             |            | 1          | 1          |            |            |            |
| Kasační senát       | 25         | 13         | 38         | 29         | 17         | 46         | 9          | 2          | 11          |            | 2          | 2          |            |            |            |
| Předseda Tribunálu  |            | 46         | 46         |            | 80         | 80         |            | 43         | 43          |            | 47         | 47         |            | 58         | 58         |
| Senáty o 5 soudcích | 10         | 2          | 12         | 13         | 5          | 18         | 84         | 3          | 87          | 50         | 9          | 59         | 41         | 3          | 44         |
| Senáty o 3 soudcích | 408        | 246        | 654        | 450        | 301        | 751        | 546        | 317        | 863         | 499        | 261        | 760        | 218        | 189        | 407        |
| Samosoudce          | 5          |            | 5          |            |            |            | 5          |            | 5           | 5          |            | 5          |            |            |            |
| <b>Celkem</b>       | <b>448</b> | <b>307</b> | <b>755</b> | <b>492</b> | <b>403</b> | <b>895</b> | <b>644</b> | <b>365</b> | <b>1009</b> | <b>554</b> | <b>320</b> | <b>874</b> | <b>259</b> | <b>250</b> | <b>509</b> |

Údaje aktuální k 30. 9. 2020

Pokud jde výlučně o věci rozhodnuté rozsudkem, v letech 2018 a 2019 bylo 134 rozsudků vydáno kolegií o 5 soudcích, tj. více než za celé období let 2010 až 2017 (83 rozsudků). Obecně poměr rozsudků vydaných kolegií o 5 soudcích v letech 2018 a 2019 výrazně vzrostl oproti průměrnému poměru pozorovanému od roku 2010 (zhruba čtyřnásobně více) a tento trend je potvrzen statistikami za první tři čtvrtletí roku 2020 (15,8 % rozsudků vyhlášených senáty o 5 soudcích).

## Věci ukončené rozsudkem - typ soudního kolegia

Stav v roce 2020



|                     | 2010       |                    | 2011       |                    | 2012       |                    | 2013       |                    | 2014       |                    |
|---------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|
|                     | Rozsudky   | v % <sup>(1)</sup> | Rozsudky   | v % <sup>(1)</sup> | Rozsudky   | v % <sup>(1)</sup> | Rozsudky   | v % <sup>(1)</sup> | Rozsudky   | v % <sup>(1)</sup> |
| Velký senát         |            |                    |            |                    |            |                    |            |                    |            |                    |
| Kasační senát       | 22         | 7,6%               | 15         | 3,8%               | 17         | 4,8%               | 13         | 3,3%               | 21         | 4,9%               |
| Senáty o 5 soudcích | 8          | 2,8%               | 19         | 4,8%               | 9          | 2,5%               | 7          | 1,8%               | 9          | 2,1%               |
| Senáty o 3 soudcích | 255        | 88,5%              | 359        | 91,3%              | 328        | 92,7%              | 378        | 95,0%              | 398        | 93,0%              |
| Samosoudce          | 3          | 1,0%               |            |                    |            |                    |            |                    |            |                    |
| <b>Celkem</b>       | <b>288</b> |                    | <b>393</b> |                    | <b>354</b> |                    | <b>398</b> |                    | <b>428</b> |                    |

|                     | 2015       |                    | 2016       |                    | 2017       |                    | 2018       |                    | 2019       |                    | 2020       |                    |
|---------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|------------|--------------------|
|                     | Rozsudky   | v % <sup>(1)</sup> | Rozsudky   | v % <sup>(1)</sup> | Rozsudky   | v % <sup>(1)</sup> | Rozsudky   | v % <sup>(1)</sup> | Rozsudky   | v % <sup>(1)</sup> | Rozsudky   | v % <sup>(1)</sup> |
| Velký senát         |            |                    |            |                    |            |                    |            |                    |            |                    |            |                    |
| Kasační senát       | 23         | 4,0%               | 25         | 5,6%               | 29         | 5,9%               | 9          | 1,4%               |            |                    |            |                    |
| Senáty o 5 soudcích | 8          | 1,4%               | 10         | 2,2%               | 13         | 2,6%               | 84         | 13,0%              | 50         | 9,0%               | 41         | 15,8%              |
| Senáty o 3 soudcích | 538        | 94,4%              | 408        | 91,1%              | 450        | 91,5%              | 546        | 84,8%              | 499        | 90,1%              | 218        | 84,2%              |
| Samosoudce          | 1          | 0,2%               | 5          | 1,1%               |            |                    | 5          | 0,8%               | 5          | 0,9%               |            |                    |
| <b>Celkem</b>       | <b>570</b> |                    | <b>448</b> |                    | <b>492</b> |                    | <b>644</b> |                    | <b>554</b> |                    | <b>259</b> |                    |

(1) Ve srovnání s celkovým počtem věcí ukončených rozsudkem.

Údaje aktuální k 30. 9. 2020

## **ZÁVĚR**

V průběhu let přecházejících reformě si okolnosti vzhledem k nárůstu počtu nevyřízených věcí žádaly, aby se v jisté míře ustoupilo od využívání rozšířených kolegií, přestože bylo v letech 1995 až 2005 běžné.

Nová struktura Tribunálu mu umožnila cíleně posílit předávání věcí takovým kolegiím, je-li to odůvodněno právní obtížností, významem věci nebo jinými zvláštními okolnostmi, zejména pokud jde o určité věci, na nichž je dán velký právní, ekonomický, finanční a institucionální zájem.

Tento vývoj přispívá k důkladnější debatě, k většímu zastoupení právních systémů a k posílení autority a jednotnosti judikatury. Mohl by být ještě dále zesílen a usnadněn prostřednictvím změny způsobu přidělování věcí soudním kolegiím (viz část IV. Perspektivy vývoje).

## **2. Kasační opravné prostředky proti rozhodnutím Tribunálu**

### **a) Míra napadání rozhodnutí kasačními opravnými prostředky**

Míra napadání rozhodnutí Tribunálu kasačními opravnými prostředky k Soudnímu dvoru je ukazatelem akceptace těchto rozhodnutí ze strany procesních subjektů, ať už se jedná o žalobce, žalované nebo vedlejší účastníky.

## Rozhodnutí Tribunálu, proti nimž byl podán kasační opravný prostředek k Soudnímu dvoru

|                              | 2011                                    |                         |                                | 2012                                    |                         |                                | 2013                                    |                         |                                | 2014                                    |                         |                                | 2015                                    |                         |                                |
|------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|
|                              | Rozhodnutí, proti nimž byl podán k.o.p. | Napadnutelná rozhodnutí | Kasační opravné prostředky v % | Rozhodnutí, proti nimž byl podán k.o.p. | Napadnutelná rozhodnutí | Kasační opravné prostředky v % | Rozhodnutí, proti nimž byl podán k.o.p. | Napadnutelná rozhodnutí | Kasační opravné prostředky v % | Rozhodnutí, proti nimž byl podán k.o.p. | Napadnutelná rozhodnutí | Kasační opravné prostředky v % | Rozhodnutí, proti nimž byl podán k.o.p. | Napadnutelná rozhodnutí | Kasační opravné prostředky v % |
| Státní podpory               | 10                                      | 37                      | 27%                            | 18                                      | 52                      | 35%                            | 16                                      | 52                      | 31%                            | 15                                      | 77                      | 19%                            | 22                                      | 75                      | 29%                            |
| Hospodářská soutěž           | 49                                      | 90                      | 54%                            | 24                                      | 60                      | 40%                            | 28                                      | 73                      | 38%                            | 15                                      | 44                      | 34%                            | 32                                      | 61                      | 52%                            |
| Veřejná služba               | 1                                       | 1                       | 100%                           |                                         |                         |                                |                                         |                         |                                |                                         |                         |                                |                                         |                         |                                |
| Duševní vlastnictví          | 39                                      | 201                     | 19%                            | 41                                      | 190                     | 22%                            | 38                                      | 183                     | 21%                            | 33                                      | 209                     | 16%                            | 64                                      | 333                     | 19%                            |
| Ostatní přímé žaloby         | 59                                      | 204                     | 29%                            | 47                                      | 208                     | 23%                            | 62                                      | 202                     | 31%                            | 47                                      | 231                     | 20%                            | 85                                      | 290                     | 29%                            |
| Kasační opravné prostředky * |                                         |                         |                                | 0                                       | 2                       | 0%                             |                                         |                         |                                |                                         |                         |                                | 0                                       | 2                       | 0%                             |
| Zvláštní řízení **           |                                         |                         |                                | 2                                       | 2                       | 100%                           |                                         |                         |                                |                                         |                         |                                |                                         |                         |                                |
| <b>Celkem</b>                | 158                                     | 533                     | 30%                            | 132                                     | 514                     | 26%                            | 144                                     | 510                     | 28%                            | 110                                     | 561                     | 20%                            | 203                                     | 761                     | 27%                            |

|                      | 2016                                    |                         |                                | 2017                                    |                         |                                | 2018                                    |                         |                                | 2019                                    |                         |                                | 2020                                    |                         |                                |
|----------------------|-----------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|
|                      | Rozhodnutí, proti nimž byl podán k.o.p. | Napadnutelná rozhodnutí | Kasační opravné prostředky v % | Rozhodnutí, proti nimž byl podán k.o.p. | Napadnutelná rozhodnutí | Kasační opravné prostředky v % | Rozhodnutí, proti nimž byl podán k.o.p. | Napadnutelná rozhodnutí | Kasační opravné prostředky v % | Rozhodnutí, proti nimž byl podán k.o.p. | Napadnutelná rozhodnutí | Kasační opravné prostředky v % | Rozhodnutí, proti nimž byl podán k.o.p. | Napadnutelná rozhodnutí | Kasační opravné prostředky v % |
| Státní podpory       | 23                                      | 56                      | 41%                            | 8                                       | 25                      | 32%                            | 20                                      | 55                      | 36%                            | 38                                      | 86                      | 44%                            | 6                                       | 16                      | 38%                            |
| Hospodářská soutěž   | 17                                      | 41                      | 41%                            | 5                                       | 17                      | 29%                            | 21                                      | 35                      | 60%                            | 28                                      | 39                      | 72%                            | 1                                       | 6                       | 17%                            |
| Veřejná služba       | 0                                       | 0                       | 0%                             | 8                                       | 37                      | 22%                            | 15                                      | 79                      | 19%                            | 32                                      | 110                     | 29%                            | 15                                      | 56                      | 27%                            |
| Duševní vlastnictví  | 48                                      | 276                     | 17%                            | 52                                      | 297                     | 18%                            | 68                                      | 295                     | 23%                            | 57                                      | 315                     | 18%                            | 33                                      | 168                     | 20%                            |
| Ostatní přímé žaloby | 75                                      | 253                     | 30%                            | 61                                      | 236                     | 26%                            | 69                                      | 249                     | 28%                            | 97                                      | 297                     | 33%                            | 35                                      | 155                     | 23%                            |
| Zvláštní řízení **   |                                         |                         |                                | 3                                       | 3                       | 100%                           | 1                                       | 1                       | 0%                             | 3                                       | 3                       | 100%                           |                                         |                         |                                |
| <b>Celkem</b>        | 163                                     | 626                     | 26%                            | 137                                     | 615                     | 22%                            | 194                                     | 714                     | 27%                            | 255                                     | 850                     | 30%                            | 91                                      | 402                     | 23%                            |

\* V této rubrice se jedná o rozhodnutí Tribunálu o zamítnutí návrhu na vstup vedlejšího účastníka do řízení podaného v rámci řízení o kasačním opravném prostředku proti rozhodnutí Soudu pro veřejnou službu.

\*\*

V této rubrice se jedná o rozhodnutí Tribunálu o návrzích spadajících do kategorie "Zvláštní řízení", pokud je takové rozhodnutí skutečně napadnutelné.

Údaje aktuální k 30. 9. 2020

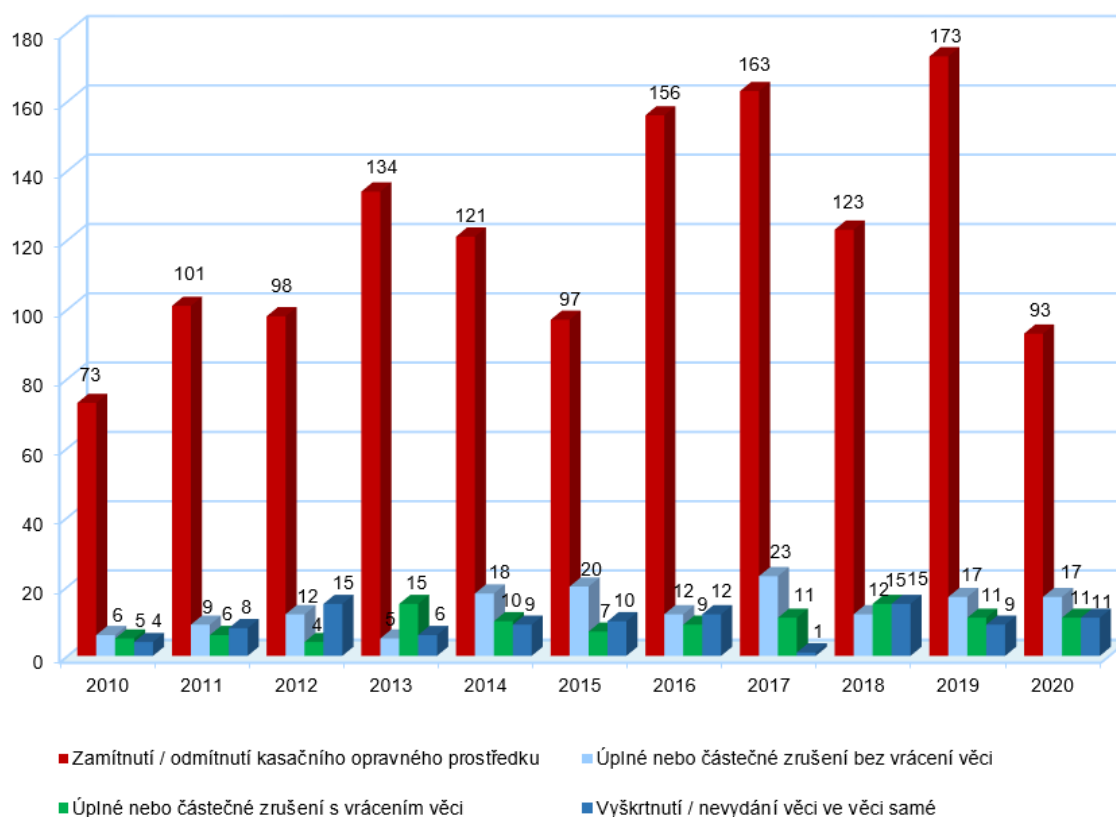
Údaje ukazují, že průměrná míra napadání rozhodnutí kasačními opravnými prostředky za období let 2010 až 2015 (tj. 26,7 %) je rovnocenná míře zaznamenané za období let 2016 až 2019 (tj. 26,2 %). Je třeba poukázat na zvýšenou míru napadání rozhodnutí kasačními

opravnými prostředky v roce 2019 (30 %), kterou lze zčásti vysvětlit velmi velkým zájmem na některých věcech týkajících se státních podpor a hospodářské soutěže, což nevyhnutelně vede k mimořádně vysoké míře napadání rozsudků. Tento stav se nepotvrdil v číslech za první tři čtvrtletí roku 2020 (míra napadání rozhodnutí kasačními opravnými prostředky činila 23 %). Tato poslední čísla jsou však alespoň zčásti vyvolána konjunkturálními vlivy, tj.:

- pokles počtu kasačních opravných prostředků podaných k Soudnímu dvoru v oblasti duševního vlastnictví vlivem řízení o předchozím uznání přijatelnosti kasačních opravných prostředků (příslušná právní úprava vstoupila v platnost dne 1. května 2019),
- zvlášť vysoký podíl věcí ukončených usnesením za první tři čtvrtletí roku 2020 (49 % ukončených věcí bylo ukončeno usnesením), přičemž míra napadání usnesení kasačními opravnými prostředky je zpravidla znatelně nižší než míra napadání rozsudků vzhledem k samotné povaze usnesení (nevydání rozhodnutí ve věci samé, odmítnutí žaloby pro zjevnou nepřípustnost nebo její zamítnutí pro zjevnou nepříslušnost či zjevný nedostatek pravomoci nebo z důvodu, že je žaloba po právní stránce zjevně zcela neopodstatněná).

#### b) Úspěšnost kasačních opravných prostředků

#### Výsledek řízení o kasačních opravných prostředcích před Soudním dvorem



Údaje aktuální k 30. 9. 2020

|                                                      | 2010      | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       |
|------------------------------------------------------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Zamítnutí / odmítnutí kasačního opravného prostředku | 73        | 101        | 98         | 134        | 121        | 97         | 156        | 163        | 123        | 173        | 93         |
| Úplné nebo částečné zrušení bez vrácení věci         | 6         | 9          | 12         | 5          | 18         | 20         | 12         | 23         | 12         | 17         | 17         |
| Úplné nebo částečné zrušení s vrácením věci          | 5         | 6          | 4          | 15         | 10         | 7          | 9          | 11         | 15         | 11         | 11         |
| Vyškrtnutí / nevydání věci ve věci samé              | 4         | 8          | 15         | 6          | 9          | 10         | 12         | 1          | 15         | 9          | 11         |
| <b>Celkem</b>                                        | <b>88</b> | <b>124</b> | <b>129</b> | <b>160</b> | <b>158</b> | <b>134</b> | <b>189</b> | <b>198</b> | <b>165</b> | <b>210</b> | <b>132</b> |

|                                         | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
|-----------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Úspěšnost (úplné nebo částečné zrušení) | 12,5% | 12,1% | 12,4% | 12,5% | 17,7% | 20,1% | 11,1% | 17,2% | 16,4% | 13,3% | 21,2% |

Údaje aktuální k 30. 9. 2020

Úspěšnost kasačních opravných prostředků je ukazatelem, který do jisté míry umožňuje vyhodnotit právní správnost prvoinstančních rozhodnutí. Spolehlivé závěry je však možné vyvozovat až po analýze důvodů zrušení napadených rozhodnutí Tribunálu, zejména v případě zjištění abnormálně vysoké úspěšnosti.

S ohledem na průměrnou délku řízení o kasačním opravném prostředku před Soudním dvorem jsou pro vyhodnocení případného dopadu reformy relevantní roky 2018 a 2019. Pozorovaná úspěšnost v těchto letech (16,4 % v roce 2018 a 13,3 % v roce 2019) se přitom podstatně neliší od úspěšnosti vykázané za roky 2010 až 2017. Je však třeba uvést, že z údajů za první tři čtvrtletí roku 2020 vyplývá vysoký poměr zrušených rozhodnutí (21,2 %). Srovnatelnost úspěšnosti za rok 2020 s úspěšností za dřívější roky však narušují dopady řízení o předchozím uznání přijatelnosti kasačních opravných prostředků, jehož úprava vstoupila v platnost dne 1. května 2019. Toto řízení totiž vyvolalo pokles počtu kasačních opravných prostředků v oblasti duševního vlastnictví, kde byla úspěšnost oproti ostatním oblastem vždy podprůměrná. Za současného stavu sice z těchto údajů nelze vyvodit žádný definitivní závěr, do budoucna však bude třeba pozorovat vývoj tohoto ukazatele a analyzovat důvody jeho případného zhoršení.

c) Míra kasačních opravných prostředků uznaných za přijatelné v oblasti duševního vlastnictví na základě článku 58a statutu

Od 1. května 2019, kdy vstoupil v platnost mechanismus předchozího uznávání přijatelnosti kasačních opravných prostředků zavedený nařízením 2019/629, bylo podáno 71 kasačních opravných prostředků spadajících pod toto řízení<sup>51</sup>. Všechny tyto kasační opravné prostředky

<sup>51</sup> Pro připomenutí: mechanismus předchozího uznávání přijatelnosti kasačních opravných prostředků upravený v článku 58a statutu Soudního dvora Evropské unie se vztahuje pouze na rozhodnutí Tribunálu, která se týkají rozhodnutí nezávislého odvolacího senátu subjektů Unie vyjmenovaných v témž článku a rozhodnutí nezávislého odvolacího senátu jiného subjektu Unie zřízeného po 1. květnu 2019, který musí věc projednat

se týkaly rozsudků a usnesení, jimiž Tribunál rozhodoval o žalobách podaných proti rozhodnutím odvolacích senátů EUIPO nebo Odrůdového úřadu Společenství.

Žádný z těchto kasačních opravných prostředků nebyl uznán přijatelným: 5 kasačních opravných prostředků bylo odmítnuto pro nepřípustnost, 49 bylo prohlášeno za nepřijatelné a 17 je stále ještě posuzováno. Tyto údaje do jisté míry závisejí na relevantnosti a kvalitě návrhů na uznání přijatelnosti, ale mohou být také považovány za ukazatel toho, nakolik Tribunál v této oblasti dbá na jednotu, soulad a další vývoj unijního práva.

#### **ZÁVĚR**

Analýza údajů o míře napadání rozhodnutí Tribunálu kasačními opravnými prostředky a o úspěšnosti těchto kasačních opravných prostředků prozatím neumožňuje učinit závěr o trendu směrem ke zhoršování nebo naopak k celkovému posílení kvality těchto rozhodnutí. Jedná se nicméně o skutečnost, které je třeba věnovat pozornost. Do budoucna bude užitečné zajistit přesné a konkrétní sledování míry napadání rozhodnutí kasačními opravnými prostředky a úspěšnosti kasačních opravných prostředků jakožto ukazatelů kvality činnosti Tribunálu.

Mimoto nízká míra kasačních opravných prostředků uznaných za přijatelné v oblasti duševního vlastnictví může být považována za ukazatel toho, nakolik Tribunál dbá na jednotu, soulad a další vývoj unijního práva v této oblasti, s tím, že tato míra taktéž závisí na relevantnosti a kvalitě návrhů na uznání přijatelnosti.

### **3. Intenzita soudního přezkumu**

#### **Přípravné šetření**

##### **Organizační opatření, nařízené dokazování, svědci, znalci**

|                                                                            | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Počet věcí s organizačními procesními opatřeními*                          | 269  | 306  | 307  | 288  | 363  | 368  | 319  | 425  | 480  | 476  | 565  |
| Počet účastníků řízení, jimž byla adresována organizační procesní opatření | 490  | 606  | 593  | 541  | 711  | 772  | 666  | 882  | 942  | 917  | 1177 |
| Počet případů nařízeného dokazování                                        | 10   | 11   | 14   | 8    | 26   | 16   | 11   | 45   | 38   | 28   | 17   |
| Počet výsledků svědků                                                      | 0    | 0    | 0    | 0    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Počet případů jmenování znalců                                             | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |

\* Jako organizační procesní opatření jsou vzaty v úvahu písemné otázky a žádosti o předložení dokumentů.

Údaje aktuální k 30. 9. 2020

Pro účely přípravného šetření předvídá jednací řád zejména možnost Tribunálu přijmout prostým rozhodnutím organizační procesní opatření (jejichž účelem je zajistit přípravu věcí pro

---

před tím, než lze podat žalobu k Tribunálu. V souladu s tímto ustanovením se kasační opravný prostředek uzná přijatelným, pouze pokud nastoluje otázku významnou pro jednotu, soulad nebo další vývoj unijního práva.

rozhodování, průběh řízení a řešení sporů<sup>52)</sup> nebo usnesením nařídít dokazování<sup>53)</sup>. Počet opatření tohoto typu přijatých nebo nařízených Tribunálem je tedy ukazatelem aktivity Tribunálu v přípravném šetření, a v důsledku toho i intenzity prováděného soudního přezkumu zejména při zjišťování skutkového stavu.

Pro období let 2010 až 2015 a pro období let 2016 až 2019 z údajů vyplývá:

- pokud jde o organizační procesní opatření – nárůst o 34,1 % co do počtu dotčených věcí a nárůst o 37,6 % co do počtu účastníků řízení, jimž byla adresována,
- pokud jde o počet případů nařízeného dokazování – nárůst o 114,8 %,
- přetrvávající absence výsledků svědků (s výjimkou roku 2014) a absence případů jmenování znalců.

Údaje za rok 2020 mimoto ukazují na prohloubení tohoto jevu u organizačních procesních opatření, kdy byla za první tři čtvrtletí vykázána vyšší aktivita než za celý rok v období let 2017 až 2019. Toto zjištění lze zčásti vysvětlit tím, že účastníkům řízením byly ve velkém množství věcí adresovány otázky v zájmu vypořádání se s důsledky sanitární krize pro vedení řízení. Vzhledem k obtížím a v některých případech dokonce nemožnosti zástupců účastníků řízení dostavit se na jednání tedy muselo být v některých věcech přípravné šetření provedeno prostřednictvím písemných otázek.

#### **ZÁVĚR**

Uskutečnění reformy bylo doprovázeno významným zesílením aktivity Tribunálu v přípravném šetření, což spolu s pravidelnějším předáváním věcí k projednání a rozhodnutí rozšířeným soudním kolegiím svědčí o důkladnějším soudním přezkumu.

#### **4. Vnímání ze strany uživatelů**

Ukazatel vnímání ze strany uživatelů umožňuje doplnit analýzu číselných a objektivních ukazatelů o subjektivní posouzení poskytnuté adresáty evropské veřejné služby soudnictví.

<sup>52)</sup> Článek 89 odst. 3 jednacího řádu Tribunálu stanoví, že „[o]rganizační procesní opatření mohou spočívat zejména:

- a) v kladení otázek účastníkům řízení;
- b) ve výzvě účastníkům řízení, aby se písemně nebo ústně vyjádřili k určitým aspektům sporu;
- c) ve vyžádání údajů od účastníků řízení nebo od třetích osob uvedených v čl. 24 druhém pododstavci statutu;
- d) ve vyžádání jakýchkoli podkladů týkajících se dané věci od účastníků řízení;
- e) v předvolání účastníků řízení ke schůzkám.“

<sup>53)</sup> Článek 91 jednacího řádu Tribunálu stanoví, že „[a]niž jsou dotčena ustanovení článků 24 a 25 statutu, lze dokazování provést:

- a) předvoláním účastníků řízení;
- b) vyžádáním údajů nebo jakýchkoli podkladů týkajících se dané věci od účastníka řízení;
- c) v řízení týkajícím se legality postupu orgánu, jímž byl odepřen přístup k dokumentům, vyžádáním těchto dokumentů;
- d) výsledkem svědků;
- e) znaleckým posudkem;
- f) ohledáním místa nebo předmětu.“

a) Počet žádostí o opravy, návrhů na doplnění chybějícího rozhodnutí a žádostí o výklad

Oprava je řízení po vyhlášení rozsudku nebo po doručení usnesení, v němž jde o to, že Tribunál usnesením opraví chyby v psaní, v počtech nebo zjevné nesprávnosti, ať už bez návrhu nebo na návrh účastníka řízení<sup>54</sup>.

Dále nerozhodl-li Tribunál o některém dílčím bodu návrhového žádání účastníků řízení nebo o nákladech řízení, může kterýkoli účastník řízení navrhnout Tribunálu doplnění rozhodnutí<sup>55</sup>.

Konečně v případě pochybností o smyslu a dosahu některého rozsudku nebo usnesení podá Tribunál jeho výklad na žádost kteréhokoli účastníka řízení nebo orgánu Unie, jestliže prokáží, že mají na věci právní zájem<sup>56</sup>.

Počet těchto řízení, která se týkají rozsudků a usnesení vydaných Tribunálem, je ukazatelem jejich vnímání ze strany adresátů rozhodnutí bez ohledu na výsledek těchto řízení.

|                                           | 2010     | 2011     | 2012     | 2013     | 2014     | 2015     | 2016     | 2017      | 2018      | 2019      | 2020     |
|-------------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| Návrhy na opravu                          | 2        | 2        | 1        | 9        | 5        | 7        | 5        | 10        | 12        | 8         | 3        |
| Návrhy na doplnění chybějícího rozhodnutí | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        | 1         | 1         | 1         | 0        |
| Žádosti o výklad                          | 1        | 0        | 0        | 0        | 2        | 0        | 1        | 2         | 1         | 1         | 0        |
| <b>Celkem</b>                             | <b>3</b> | <b>2</b> | <b>1</b> | <b>9</b> | <b>7</b> | <b>7</b> | <b>6</b> | <b>13</b> | <b>14</b> | <b>10</b> | <b>3</b> |

S ohledem na celkově malé množství zjištěných případů počet je nutné při interpretaci těchto údajů postupovat obezřetně. Nicméně průměrný počet řízení týkajících se návrhů na opravu, návrhů na doplnění chybějícího rozhodnutí a žádostí o výklad zahájených v období let 2016 až 2019 (10,7) se více než zdvojnásobil oproti období let 2010 až 2015 (4,8), což proporcčně převyšuje nárůst počtu ukončených věcí zaznamenaný mezi těmito dvěma obdobími.

b) Konzultace s uživateli, kteří jsou ve styku s Tribunálem

Uživatelé, kteří jsou ve styku s Tribunálem, jsou především procesní subjekty (fyzické či právnické soukromé osoby, členské státy a orgány, instituce a jiné subjekty Unie). Pro účely vypracování této zprávy proto proběhly s jejich zástupci (advokáti, zmocnění orgánů, institucí a jiných subjektů Unie, zmocněnci zastupující vlády členských států) konzultace na bilaterálních schůzkách se zástupci Soudního dvora.

Z této bohaté výměny názorů vyplynulo, že se konzultovaní zástupci na celé řadě úvah obecně shodnou. Tyto úvahy lze shrnout následovně:

- velká důvěra v soud a vysoká míra spokojenosti s ním a se způsobem, jakým plní svou úlohu,
- i když je příliš brzy na posouzení všech účinků reformy, první pozorované trendy jsou hodnoceny pozitivně,
- uživatelé sice poukázali na zkrácení délky řízení v oblasti duševního vlastnictví, tento příznivý vývoj se však podle všeho nedotkl délky řízení ve složitých hospodářských věcech, zejména v oblasti státních podpor,

<sup>54</sup> Článek 164 jednacího řádu Tribunálu.

<sup>55</sup> Článek 165 jednacího řádu Tribunálu.

<sup>56</sup> Článek 168 jednacího řádu Tribunálu.

- byl zdůrazněn význam kvalitativní stránky rozhodnutí Tribunálu v rámci uskutečňování reformy,
- bylo pozorováno, že počet ukončených věcí podstatně nevzrostl a že počet projednávaných věcí se nesnížil,
- bylo vysloveno přání, aby bylo v řízení postupováno včasněji, pravidelněji a aktivněji (vyhodnocení vhodnosti obecnějšího využívání jediné výměny spisů účastníků řízení, snaha o zkrácení doby od ukončení písemné části řízení do konání jednání, širší využívání písemných otázek pro účely jednání, rozvoj praxe spočívající v předvolávání účastníků řízení na neformální schůzky k přípravě věci v průběhu písemné části řízení) v návaznosti na nedávno konstatované zvýšení počtu organizačních procesních opatření,
- bylo zmíněno riziko vzniku určitých odchylností mezi senáty (zejména pokud jde o postup v procesních otázkách) a byl zdůrazněn význam zachovávání jednotnosti judikatury,
- velmi příznivě bylo přivítáno větší využívání rozšířených kolegií o 5 soudcích a bylo zdůrazněno, že by využívání velkého senátu rovněž mohlo být vhodné k udělení autoritativních vodítek („leading cases“) v určitých oblastech, stejně jako vytvoření jakéhosi mezistupně, tj. senátu o 9 soudcích, v němž by zasedali společně soudci ze dvou senátů,
- rovněž byla velmi příznivě přivítána specializace některých senátů v oblasti duševního vlastnictví a veřejné služby coby faktor ovlivňující kvalitu, jednotnost a efektivitu; bylo uznáno za vhodné vyhodnotit možnost rozšíření tohoto přístupu i v dalších oblastech, aby se projednávání věcí z určitých oblastí koncentrovalo v určitých senátech, přičemž by se zároveň zamezilo přidělování určitého typu sporů výlučně jednomu senátu a zajistila se dostatečná rozmanitost činnosti v každém senátu,
- bylo shledáno, že konání jednání v určitých věcech má nízkou přidanou hodnotu, a byly zmíněny možné způsoby řešení, jak na tento nepříznivý faktor reagovat (požadavek na skutečné odůvodnění žádostí o konání jednání a umožnění koncentrace řečí, častější využívání usnesení o zamítnutí žaloby jako po právní stránce zjevně zcela neopodstatněné, častější využívání postupu vyhlášení rozsudku bez konání jednání),
- bylo poukázáno na potenciální nárůst efektivnosti v souvislosti s včasným a rychlým vyřizováním nepřipustných návrhů.

#### **ZÁVĚR**

Vnímání účinků reformy ze strany uživatelů prozatím nelze přesně a definitivně vyhodnotit. Díky zpětné vazbě se lze domnívat, že účinky reformy jsou za současného stavu vnímány vcelku pozitivně. Uživatelé nicméně vyjádřili očekávání, že v kontextu uskutečňování reformy dojde k dalšímu zvýšení efektivnosti Tribunálu a kvality soudních rozhodnutí.

## IV. PERSPEKTIVY VÝVOJE

---

Tribunál má v oblastech spadajících do mechanismu předchozího uznávání přijatelnosti kasačních opravných prostředků<sup>57</sup> zvýšenou odpovědnost v rámci přezkumu legality aktů jiných subjektů Unie, zejména pokud jde o rozhodnutí EUIPO. V těchto oblastech totiž Soudní dvůr zasahuje pouze v případech, kdy kasační opravný prostředek nastoluje otázku významnou pro jednotu, soulad a další vývoj unijního práva. Rozhodovací kapacita, kterou Tribunál disponuje od poslední reformy soudní struktury, tedy musí být tímto soudem využita k dalšímu zkvalitnění jeho rozhodnutí za současného snížení míry napadání rozhodnutí kasačními opravnými prostředky v oblastech, které do tohoto mechanismu nespádají.

Jak stanoví čl. 3 odst. 1 druhý pododstavec nařízení 2015/2422, tato zpráva se má zabývat „zřizováním dalších specializovaných senátů nebo dalšími strukturálními změnami“.

Shora uvedená analýza a vyjádření externích poradců a uživatelů, kteří jsou ve styku s Tribunálem, umožňují načrtnout tři možné směry úvah při naplňování cílů kvality a efektivnosti soudnictví.

### **A. Racionalizace přidělování věcí: zřízení specializovaných senátů a vyvážení pracovní zátěže**

Tribunál již od září 2019 zřídil specializované senáty pro věci z oblasti veřejné služby a duševního vlastnictví. Tato specializace má za cíl snížit riziko odchylností, které by mohly vznikat při rozptýlení těchto četných a relativně podobných sporů mezi deset senátů, kdy v každém působí šest různých soudních kolegií. Umožňuje také prohloubit odbornost v těchto oblastech a zvýšit efektivnost.

Jak zdůraznili uživatelé, kteří jsou ve styku s Tribunálem, a pan K. Rennert, existují i další oblasti sporů, pro něž by se mohla hodit určitá forma specializace<sup>58</sup>. Mělo by se zvážit přidělování určitých věcí nikoli všem 10 senátům, ale omezenějšímu počtu senátů, aniž by to vedlo k výlučnému přidělování jednoho typu věcí jedinému senátu. Tento počet senátů by měl být určen v závislosti na počtu a složitosti věcí v každé z dotýčených oblastí. Tuto reflexi by bylo možné úspěšně založit na předchozím hodnocení systému zavedeného u věcí duševního vlastnictví (přidělovaných 6 senátům) a u věcí veřejné služby (přidělovaných jiným 4 senátům).

Případné rozšíření tohoto přístupu by v důsledku omezilo rozptýlení věcí z určitých oblastí mezi všechny senáty za současného poskytnutí záruk rozmanité a průřezové činnosti každého senátu. V tomto kontextu je třeba uvést, že pan L. M. Díez-Picazo Giménez zdůraznil význam zachování charakteru soudce Tribunálu coby obecného soudce a zamezení jeho profilování na určitý omezený počet oblastí. Na schůzi se zástupci Soudního dvora pan L. M. Díez-Picazo Giménez rozlišil mezi specializovaným profilem soudců v určitých oblastech, který by se neměl projevit ve výběrových kritériích pro účely jejich jmenování do Tribunálu, a specializací určitých senátů v rámci Tribunálu. Pan L. M. Díez-Picazo Giménez uznal, že tato částečná specializace *in situ* představuje výhody, zároveň však zdůraznil, že pokud by byla prosazována přehnaně, dostala by se do rozporu s cílem, kterým je rozšíření počtu soudců soudního kolegia

---

<sup>57</sup> Viz poznámku pod čarou 51.

<sup>58</sup> Pan K. Rennert za tím účelem konkrétně navrhuje, aby minimálně dva senáty byly příslušné (střídavě) pro každou právní oblast s přihlédnutím k nutnosti zajistit zeměpisné vyvážení jejich složení.

s cílem obohatit v něm probíhající debaty prostřednictvím konfrontace názorů soudců vycházejících z rozličných právních kultur.

K nalezení náležité rovnováhy mezi těmito různými parametry bude na Tribunálu, aby provedl analýzu fyziognomie své agendy s cílem určit, zda existují dostatečně stabilní a homogenní zóny, které by byly vhodné pro koncentrované přidělování věcí jen některým senátům.

## Projednávané věci - oblasti podávaných žalob

|                                                                                    | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        |
|------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Přístup k dokumentům                                                               | 40          | 37          | 38          | 32          | 59          | 65          | 76          | 30          | 30          | 27          |
| Vnější činnost Evropské unie                                                       | 2           | 3           | 1           | 3           | 2           | 4           | 2           | 2           | 5           | 5           |
| Přistoupení nových států                                                           |             |             | 1           | 1           |             |             |             |             |             |             |
| Zemědělství                                                                        | 61          | 40          | 51          | 51          | 56          | 42          | 43          | 43          | 22          | 20          |
| Státní podpory                                                                     | 178         | 151         | 146         | 243         | 215         | 241         | 256         | 219         | 278         | 289         |
| Přidružení zámořských zemí a území                                                 |             |             | 1           |             |             |             |             |             |             |             |
| Občanství Unie                                                                     |             |             |             |             |             |             |             |             |             | 1           |
| Rozhodčí doložka                                                                   | 18          | 15          | 13          | 17          | 30          | 23          | 27          | 27          | 22          | 24          |
| Hospodářská, sociální a územní soudržnost                                          | 32          | 24          | 13          | 15          | 14          | 15          | 6           | 2           | 3           | 2           |
| Hospodářská soutěž - spojování podniků                                             | 13          | 11          | 9           | 6           | 5           | 12          | 8           | 10          | 11          | 25          |
| Hospodářská soutěž - kartelové dohody                                              | 190         | 174         | 133         | 102         | 69          | 45          | 68          | 47          | 37          | 38          |
| Hospodářská soutěž - veřejné podniky                                               | 1           | 1           | 1           | 1           |             |             |             |             |             |             |
| Hospodářská soutěž - dominantní postavení                                          | 23          | 14          | 5           | 8           | 8           | 7           | 8           | 11          | 16          | 17          |
| Kultura                                                                            |             |             | 1           | 1           | 1           | 1           |             |             |             |             |
| Finanční ustanovení (rozpočet, finanční rámec, vlastní zdroje, boj proti podvodům) | 2           | 1           | 1           | 5           | 7           | 10          | 10          | 9           | 10          | 8           |
| Právo podniků                                                                      |             |             |             | 1           | 1           | 1           | 1           | 1           |             |             |
| Institucionální právo                                                              | 41          | 41          | 50          | 84          | 79          | 85          | 96          | 103         | 180         | 175         |
| Všeobecné a odborné vzdělávání, mládež a sport                                     | 1           | 1           | 2           |             | 3           | 3           | 3           | 1           | 2           | 1           |
| Energetika                                                                         | 1           | 1           | 1           | 1           | 3           | 4           | 9           | 4           | 9           | 13          |
| Registrace, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (nařízení REACH)    | 7           | 8           | 14          | 14          | 10          | 8           | 14          | 14          | 10          | 12          |
| Životní prostředí                                                                  | 18          | 13          | 18          | 18          | 5           | 7           | 12          | 8           | 12          | 14          |
| Prostor svobody, bezpečnosti a práva                                               | 3           | 1           |             |             |             | 7           | 2           | 1           | 2           | 1           |
| Daně                                                                               | 1           |             | 1           |             |             | 2           |             | 2           |             |             |
| Svoboda usazování                                                                  |             |             |             | 1           |             |             |             | 1           |             |             |
| Volný pohyb kapitálu                                                               |             |             |             |             |             |             |             | 1           |             |             |
| Volný pohyb osob                                                                   | 1           |             |             |             |             | 1           |             |             | 1           |             |
| Volný pohyb služeb                                                                 | 1           |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Veřejné zakázky                                                                    | 43          | 42          | 36          | 34          | 35          | 24          | 27          | 22          | 15          | 18          |
| Omezující opatření (vnější činnost)                                                | 89          | 106         | 107         | 108         | 103         | 61          | 62          | 60          | 72          | 67          |
| Obchodní politika                                                                  | 35          | 41          | 45          | 58          | 40          | 36          | 35          | 40          | 41          | 53          |
| Společná rybářská politika                                                         | 25          | 16          | 17          | 5           | 2           | 1           | 1           | 2           | 2           |             |
| Hospodářská a měnová politika                                                      | 3           | 4           | 18          | 9           | 3           | 24          | 116         | 127         | 138         | 155         |
| Hospodářská a měnová politika - dohled nad úvěrovými institucemi                   |             |             |             |             |             |             |             |             |             | 1           |
| Společná zahraniční a bezpečnostní politika                                        | 1           | 1           | 3           | 1           |             | 1           | 1           |             | 1           | 1           |
| Průmyslová politika                                                                |             |             |             | 2           |             |             |             |             |             |             |
| Sociální politika                                                                  | 4           | 4           |             | 1           | 1           | 1           | 1           | 1           | 1           |             |
| Duševní a průmyslové vlastnictví                                                   | 361         | 389         | 465         | 485         | 400         | 448         | 370         | 322         | 274         | 338         |
| Ochrana spotřebitele                                                               |             |             | 1           | 2           | 2           | 2           | 1           | 1           | 1           | 2           |
| Sbližování právních předpisů                                                       |             |             | 13          |             | 1           | 1           | 4           | 6           | 4           | 1           |
| Výzkum a technologický rozvoj a vesmír                                             | 7           | 7           | 8           | 9           | 17          | 19          | 9           | 3           | 3           | 6           |
| Transevropské sítě                                                                 |             |             | 3           | 2           | 2           |             | 2           | 2           | 1           | 2           |
| Veřejné zdraví                                                                     | 5           | 15          | 16          | 17          | 4           | 7           | 9           | 13          | 11          | 12          |
| Cestovní ruch                                                                      |             |             | 1           |             |             |             |             |             |             |             |
| Doprava                                                                            | 1           |             | 5           | 3           |             |             |             |             | 1           | 3           |
| Celní unie a společný celní sazebník                                               | 15          | 15          | 7           | 9           | 5           | 5           | 1           |             | 2           |             |
| <b>Celkem Smlouva o ES/SFEU</b>                                                    | <b>1223</b> | <b>1176</b> | <b>1245</b> | <b>1349</b> | <b>1182</b> | <b>1213</b> | <b>1280</b> | <b>1135</b> | <b>1217</b> | <b>1331</b> |
| <b>Celkem Smlouva UO</b>                                                           | <b>1</b>    | <b>1</b>    |             |             |             |             |             |             |             |             |
| Služební řád úředníků                                                              | 48          | 27          | 44          | 40          | 39          | 208         | 187         | 162         | 141         | 179         |
| Zvláštní řízení                                                                    | 36          | 33          | 36          | 34          | 46          | 65          | 41          | 36          | 40          | 44          |
| <b>CELKOVÝ SOUČET</b>                                                              | <b>1308</b> | <b>1237</b> | <b>1325</b> | <b>1423</b> | <b>1267</b> | <b>1486</b> | <b>1508</b> | <b>1333</b> | <b>1398</b> | <b>1554</b> |

Tento vývoj směřem ke koncentrovanějšímu přidělování v určitých oblastech by byl v souladu s čl. 3 odst. 1 druhým pododstavcem nařízení 2015/2422 i s ustanoveními článku 25 jednacího řádu Tribunálu, který stanoví, že Tribunál „může pověřit jeden nebo více senátů, aby rozhodovaly ve věcech v určitých oblastech“. V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že toto ustanovení bylo přijato v rámci nového jednacího řádu Tribunálu, který vstoupil v platnost dne 1. července 2015, a že v odůvodnění návrhu se v tomto bodě uvádělo, že „[v]ýznamné události, jako například zvýšení počtu soudců či masivní zvýšení podílu určité oblasti na soudní agendě, by mohly být důvodem pro odpovídající přizpůsobení kritérií přidělování věcí. Proto navrhuje Tribunál doplnit stávající článek 12 o výslovné ustanovení, které mu umožní pověřit jeden nebo více senátů, aby rozhodovaly ve věcech ve zvláštních oblastech. Účelem je tedy jasné sdělení, že platný systém lze přizpůsobit, odůvodní-li to okolnosti“.

I když za tím účelem existují a jsou uplatňovány mechanismy<sup>59</sup>, bude konečně třeba dbát na zajištění co možná nejúplnější a nestabilnější rovnováhy v rozdělování pracovní zátěže mezi soudce, a to s přihlédnutím k rozmanitosti věcí (co do objemu a složitosti), v nichž plní funkci soudce zpravodaje, ke zvláštnímu případu velkých skupin souvisejících věcí a k pracovní zátěži vyplývající pro určité soudce z jejich účasti na rozhodování určitých zvlášť obtížných věcí. Taková kontrola se jeví být zvlášť vhodná v kontextu snížení průměrné pracovní zátěže na soudce zpravodaje a zřízení nových specializovaných senátů.

## **B. Rozvoj mechanismů na podporu jednotnosti judikatury**

### **1. Předávání k projednání a rozhodnutí rozšířeným kolegiím o 5 soudcích**

Od počátku reformy Tribunálu bylo možné konstatovat nárůst počtu věcí přidělovaných senátu o 5 soudcích, což konzultovaní uživatelé, kteří jsou ve styku s Tribunálem, vyhodnotili pozitivně. Zatímco v roce 2016 ukončil Tribunál v takovém soudním kolegiu 12 věcí, v roce 2018 již toto číslo činilo 87, což představovalo 8,6 % ukončených věcí. V roce 2019 však došlo k poklesu počtu věcí rozhodovaných senáty o 5 soudcích: tímto soudním kolegiem bylo ukončeno 59 věcí, což představovalo 6,7 % ukončených věcí. Tento podíl se sice během prvních tří čtvrtletí roku 2020 zvýšil (8,6 %), nicméně senát o 3 soudcích zůstává jasně upřednostňovaným soudním kolegiem Tribunálu (80 % ukončených věcí za první tři čtvrtletí roku 2020 a 85 % ukončených věcí od roku 2018).

Toto zjištění lze vysvětlit především způsobem přidělování věcí v rámci Tribunálu. Podle článku 26 jednacího řádu Tribunálu předseda Tribunálu co možná nejdříve po podání návrhu na zahájení řízení přidělí věc jednomu ze senátů v souladu s kritérii přidělování zveřejněnými v Úředním věstníku, podle nichž se jedná o senát o 3 soudcích.

Věc může být předána k projednání a rozhodnutí rozšířenému kolegiu „[j]e-li to odůvodněno právní obtížností nebo významem věci či zvláštními okolnostmi“<sup>60</sup>. Takové předání může do jisté míry prodloužit délku projednávání věci, což může ve svém důsledku od tohoto postupu odrazovat. Postup je totiž takový, že nejprve na základě předběžné zprávy sepsané soudcem zpravodajem a poskytnuté senátu o 3 soudcích tento senát rozhodne o tom, zda plenárnímu zasedání navrhne předání k projednání a rozhodnutí věci rozšířeným kolegiem. Soudce zpravodaj pak musí připravit informaci pro plenární zasedání s objasněním nutnosti předání

<sup>59</sup> Přidělování věcí na základě kritéria odchylného od stanoveného pořadí a vycházejícího z rovnovážného rozprostření pracovní zátěže, pravidelné sledování stavu portfolia soudců zpravodajů, možnost přerozdělení věcí na základě čl. 27 odst. 3 jednacího řádu.

<sup>60</sup> Článek 28 odst. 1 jednacího řádu.

věci k projednání a rozhodnutí senátu o 5 soudcích (či velkému senátu). Pokud plenární zasedání schválí předání věci rozšířenému kolegiu, toto kolegium, které je složeno z původního senátu o 3 soudcích doplněného o další dva soudce z téhož senátu, se sejde (původní 3 soudci se tak sejdou opakovaně) k posouzení věci a prodiskutování řešení navržených soudcem zpravodajem v předběžné zprávě.

Při zkoumání věci kolegiem o 5 soudcích dochází nutně k rozmanitějším a bohatším výměnám názorů při poradě. To nepochybně přispívá k lepšímu zastoupení právních systémů, ke kvalitě rozhodnutí a rovněž k jeho autoritě. Hodnocení externích poradců, na které se Soudní dvůr obrátil, se navzájem částečně liší v tom, nakolik by mělo být tohoto soudního kolegia využíváno: podle pana K. Rennerta se v případě Tribunálu jedná o „ideální“ soudní kolegium (s výjimkou zvláště naléhavých věcí), zatímco podle pana L. M. Díez-Picaza Giméneze by tomuto kolegiu mělo být vyhrazeno pouze řešení složitých právních otázek a základním kolegiem by mělo zůstat kolegium o 3 soudcích.

Při hledání rovnováhy mezi těmito dvěma přístupy a s ohledem na to, že zdroje Tribunálu umožňují systematictější vyřizování věcí rozšířenými kolegiemi, bude na Tribunálu, aby změnil pravidla týkající se jeho interního fungování v tom smyslu, že věci z určitých oblastí, v nichž vyvstávají nejsložitější otázky a na nichž je největší zájem, budou automaticky přidělovány senátu o 5 soudcích, zejména v oblasti práva hospodářské soutěže a státních podpor. Taková pravidla přidělování posledně uvedených věcí již ostatně byla v minulosti Tribunálem uplatňována.

Toto úvodní přidělení věci senátu o 5 soudcích by nemělo vliv na případné pozdější použití čl. 28 odst. 4 jednacího řádu, který se týká předání věci senátu zasedajícímu v kolegiu o nižším počtu soudců. Prostřednictvím drobné úpravy tohoto ustanovení jednacího řádu by bylo možné svěřit senátu o 5 soudcích pravomoc předat věc k projednání a rozhodnutí senátu o 3 soudcích, pokud se nejedná o věc zvláště obtížnou, a to bez nutnosti obracet se za tím účelem na plenární zasedání (podobně jako v případě předání věci k projednání a rozhodnutí samosoudci podle čl. 29 odst. 3 jednacího řádu).

Vzhledem k tomu, že rozšířené kolegium již v sobě zahrnuje senát o 3 soudcích, stačila by jediná schůze k prostudování věci, rozhodnutí o jejím předání senátu o 3 soudcích a přijetí nezbytných procesních rozhodnutí (konání jednání, písemné otázky pro jednání a ostatní organizační procesní opatření).

## **2. Předávání k projednání a rozhodnutí velkému senátu nebo senátu tvořícímu mezistupeň mezi rozšířeným kolegiem a velkým senátem**

Význam nastolené právní otázky, značná choulostivost věci nebo existence odchylujících se směrů v judikatuře mohou plně odůvodňovat předání věci k projednání a rozhodnutí velkému senátu složenému z patnácti soudců. Od rozsudků ze dne 12. září 2007, [API v. Komise](#) (T-36/04, EU:T:2007:258), a ze dne 17. září 2007, [Microsoft v. Komise](#) (T-201/04, EU:T:2007:289), nicméně Tribunál nevydal žádný další rozsudek ve velkém senátu<sup>61</sup>, zejména z důvodu narůstající pracovní zátěže, s níž se musel vypořádat před přijetím a uskutečněním reformy.

---

<sup>61</sup> Od té doby přijal velký senát pouze dvě usnesení o nepřipustnosti, a to dne 7. září 2010 ve věcech [Norilsk Nickel Harjavalta a Umicore v. Komise](#) (T-532/08, EU:T:2010:353) a [Etimine a Etiproducs v. Komise](#) (T-539/08, EU:T:2010:354), a jedno usnesení o vyškrtnutí, a to dne 14. února 2019 ve věci [VFP v. Komise](#) (T-726/16, nezveřejněné, EU:T:2019:837).

Mobilizace patnácti soudců pro řešení velmi objemných a skutkově složitých věcí, které mají leckdy podobu skupin navzájem souvisejících věcí, si může skutečně žádat značné zdroje a mít dopad na vyřizování dalších věcí.

Pan L. M. Díez-Picazo Giménez a mnozí konzultovaní uživatelé však zdůraznili, že využívání velkého senátu by v případě odchylností mezi senáty nebo v případě otázek průřezového charakteru dovolilo vyjasnit právní stav.

S tímto zjištěním je nutno souhlasit a dále je třeba poznamenat, že význam právního, ekonomického a politického zájmu na některých věcech předkládaných Tribunálu odůvodňuje, aby bylo toto soudní kolegium v těchto případech využíváno intenzivněji.

Zároveň by i vytvoření senátu tvořícího mezistupeň mezi kolegiem o 5 soudcích a velkým senátem, složeného například z devíti soudců, mohlo představovat vhodnou platformu k rozhodování věcí nastolujících nové a složité právní otázky nebo ke změně stávající judikatury, zejména v oblastech, pro něž byly zřízeny specializované senáty. Takové opatření, které by vyžadovalo změnu statutu, navrhl pan K. Rennert<sup>62</sup>. V souladu s jeho koncepcí by se jednalo o „spojené senáty“ složené ze soudců přidělených k senátům specializovaným na danou oblast. Pan L. M. Díez-Picazo Giménez naproti tomu vyjádřil pochybnosti o užitečnosti takového kolegia a dává přednost tomu, aby byla úloha zachování jednotnosti judikatury svěřena velkému senátu vzhledem k jeho větší autoritě.

## **C. Podpora včasného, pravidelného a plynulého postupu v řízení**

Určité ukazatele (širší využívání organizačních procesních opatření, zkrácení fáze řízení odpovídající vypracování předběžné zprávy) již ukazují, že nové zdroje Tribunálu vedly soud k zaujetí aktivnějšího postoje k vedení řízení. Konzultovaní uživatelé tento vývoj přivítali a poukázali na jisté způsoby řešení, jež by mohly přispět ke zkvalitnění a urychlení postupu v řízení.

### **1. Písemná část řízení**

#### **a) Druhá výměna spisů účastníků řízení**

Je třeba poukázat na to, že ne ve všech věcech je odůvodněno obecné využívání druhé výměny spisů účastníků řízení<sup>63</sup>. Posuzování a aktivní vedení věci již od první výměny spisů účastníků řízení by umožnilo si ušetřit druhou výměnu spisů účastníků řízení (případně s přijetím organizačního procesního opatření k vyjasnění určitých aspektů věci) nebo soustředit druhou výměnu spisů účastníků řízení na relevantní aspekty sporu. Tohoto výsledku by mohlo být dosaženo alespoň v některých oblastech (v této souvislosti byly zmíněny věci týkající se omezujících opatření, přístupu k dokumentům nebo veřejné služby) díky systematictějšímu využívání možností poskytovaných článkem 83 jednacího řádu Tribunálu. Ten totiž umožňuje, aby Tribunál rozhodl, že druhá výměna spisů účastníků řízení není nezbytná, protože obsah soudního spisu ve věci je dostatečně úplný, nebo aby upřesnil aspekty, kterých by se měla replika či duplika týkat. Ve složitějších věcech – jak uvedli někteří uživatelé – by svolání

<sup>62</sup> V takovém případě by pak již nespátroval žádný užitek ve velkém senátu o patnácti soudcích. Senáty o devíti soudcích by nahradily velký senát.

<sup>63</sup> Je zajímavé, že v oblasti duševního vlastnictví byla v novém jednacím řádu Tribunálu, který vstoupil v platnost dne 1. července 2015, zrušena možnost druhé výměny spisů účastníků řízení. Toto opatření je jedním z důvodů podstatného zkrácení délky řízení (z 19,3 měsíce v roce 2015 na 13,6 měsíce v roce 2020 u věcí ukončených rozsudkem).

schůzky k přípravě věci pro rozhodování na základě článku 89 jednacího řádu Tribunálu mohlo také přispět k lepšímu postupu v procesních otázkách a ke koncentraci druhé výměny spisů účastníků řízení na zásadní aspekty sporu. Všechna tato opatření v rámci proaktivního vedení řízení jsou odrazem doporučení pana L. M. Díez-Picaza Giméneze spočívajících v nalezení prostředků umožňujících zkrátit délku písemné části řízení.

#### b) Přerušené věci

Shora uvedená analýza odhaluje nemalý a stále rostoucí podíl přerušených věcí v rámci projednávaných věcí. Doba přerušení je vyloučena ze statistik délky řízení, což je při posuzování efektivnosti soudu plně odůvodněné, ale nesmí to zastřít důsledky této praxe ve vztahu k procesnímu subjektu. Je zajisté pravda, že přerušení věci na základě článku 54 statutu a článku 69 jednacího řádu Tribunálu umožňuje zaručit – v zájmu řádného výkonu spravedlnosti a při dodržení pravidel příslušnosti a soudní hierarchie mezi prvoinstančním soudem a soudem kasačním – jednotnost judikatury vydávané unijním soudem a zajistit její autoritu.

Velmi vysoký počet přerušených věcí před Tribunálem představující téměř 30 % projednávaných věcí však nutí k zamyšlení. Zaprvé je dočasně eliminována podstatná část pracovní zátěže, což vede k tomu, že se sníží zátěž a potenciálně se na přechodnou dobu objeví nadbytečná kapacita soudu, později se však tato pracovní zátěž zcela nebo zčásti náhle objeví při pokračování v přerušeném řízení, přičemž je možné, že se tak stane v okamžiku, kdy bude aktivita dotyčných soudců zaznamenávat špičku. Zadruhé před zvolením „pilotní“ věci a přerušením řízení ve věcech se stejným nebo podobným předmětem by bylo vhodné posoudit, zda bude možné po pokračování v řízení v přerušených věcech plně dodržet zásadu kontradiktornosti. Pokud se tedy v souběžně zahájených věcech právní kvalifikace skutků vztahuje na jednání více subjektů (jako je konstatování existence dohody ve smyslu článku 101 SFEU), nemělo by docházet k výběru pilotní věci a k přerušení ostatních souvisejících věcí. Takovou právní kvalifikaci totiž nelze provést, aniž byly vyslechnuty všechny subjekty, které podaly žalobu. V tomto kontextu je třeba poukázat na to, že někteří uživatelé vyjádřili své obavy, pokud jde jednak o určování a vyřizování pilotních věcí a jednak o nestejná odůvodnění takto přijímaných rozhodnutí podle toho, kterým senátem bylo odůvodnění formulováno. Jiní uživatelé byli sice této praxi nakloněni, podtrhli však význam výběru pilotních věcí (které musejí pokrývat veškeré uplatněné žalobní důvody a relevantní argumenty), úplnosti odpovědí Tribunálu v pilotním rozsudku a přednostního vyřizování pilotních věcí.

#### c) Spojování věcí

Několik uživatelů správně poukázalo na to, že by včasější postup při spojování věcí zabránil zdvojování úsilí v případě skupin souvisejících věcí a že by zjednodušení postupu zajišťování důvěrnosti v hospodářských věcech zahrnujících obchodní tajemství vedlo ke značnému zvýšení efektivnosti ve věcech, které jsou již z povahy složité a objemné.

#### d) Včasná detekce žalob, u nichž jsou dány zjevné důvody pro odmítnutí nebo zamítnutí

Pokud by předseda zajistil včasnou detekci případů nepřípustnosti, nepřislušnosti, nedostatku pravomoci a případů, kdy je žaloba po právní stránce zjevně zcela neopodstatněná, a pokud by centralizovaná a specializovaná jednotka pod vedením předsedy (složená z administrátorů soudní kanceláře nebo referendářů) soudnímu kolegiu okamžitě připravovala návrhy usnesení, kterým se končí řízení, přineslo by to soudu nárůst efektivity. Tyto postupy by soudní kanceláři ušetřily doručování žaloby a žalovaným nutnost sepsat námitku nepřislušnosti, nedostatku

pravomoci nebo nepřípustnosti. Tento přístup by také přinesl výhody z hlediska jednotného výkladu podmínek přípustnosti přímých žalob.

#### e) Přehodnocení interních lhůt

Vzhledem k poklesu průměrné pracovní zátěže na soudce zpravodaje díky novým zdrojům Tribunálu (a také s ohledem na změnu způsobu sestavování kabinetů) je nezbytné přehodnotit interní lhůty (zejména lhůtu k předložení předběžné zprávy), jak zmínili někteří uživatelé. Příznivé důsledky kratší lhůty k předložení předběžné zprávy pro délku řízení jsou patrné u věcí týkajících se duševního vlastnictví, u nichž Tribunál v září 2018 zkrátit interní lhůtu k předložení předběžné zprávy o 25 %. Toto zkrácení by mělo být v oblasti duševního vlastnictví dovedeno ještě dále a rozšířeno i na oblasti, kde věci zpravidla nejsou příliš objemné (zejména v oblasti veřejné služby, kde lhůta k předložení předběžné zprávy činí u Tribunálu 4 měsíce, zatímco u Soudu pro veřejnou službu činila 6 týdnů, ale také v případě některých dalších typů jiných než hospodářských sporů z kategorie „ostatní přímé žaloby“, jako jsou přístup k dokumentům nebo omezující opatření) v míře odpovídající jejich povaze. Pro srovnání: i když agenda Tribunálu vykazuje jisté zvláštnosti, s nimiž je třeba počítat, je nutno uvést, že standardní interní lhůta k předložení předběžné zprávy u Soudního dvora činí 6 týdnů v případě řízení o předběžné otázce a žalob pro nesplnění povinnosti a 8 týdnů v případě přímých žalob a kasačních opravných prostředků (bez ohledu na danou oblast).

Aby interní lhůty prokázaly svou užitečnost, bude třeba, aby předseda Tribunálu prováděl pravidelnější monitoring jejich dodržování v rámci senátů na každém zasedání předsedů senátů; je to mimochodem jeden z úkolů tohoto zasedání.

## 2. Ústní část řízení

Bylo by možné navrhnout opatření, aby konání jednání přineslo co možná největší přidanou hodnotu. Podle článku 106 jednacího řádu Tribunálu zahrnuje ústní část řízení před Tribunálem jednání, které se koná bez návrhu nebo na žádost některého z hlavních účastníků řízení. V žádosti některého z hlavních účastníků řízení o konání jednání musí být uvedeny důvody, proč si přeje být vyslechnut.

Jednání je významnou událostí v rámci vedení řízení. Umožňuje bezprostředně konfrontovat účastníky sporu se soudním kolegiem a ve významných či složitých věcech přispívá k tomu, aby soud případu lépe porozuměl. Je tedy faktorem ovlivňujícím kvalitu a akceptaci rozhodnutí soudu ze strany účastníků řízení, zejména toho, který neměl ve věci úspěch.

Jednání nicméně představuje náklady pro účastníky řízení a pro Soudní dvůr jako orgán. Má dopad na pracovní zátěž soudců a prodlužuje délku řízení<sup>64</sup>. Někteří konzultovaní uživatelé přitom uvedli, že z jejich pohledu mohlo docházet i k tomu, že jednání bylo pouhým zopakováním žalobních důvodů a argumentů obsažených v písemnostech. Měly by tedy být vytvořeny podmínky, aby nebylo nutné konat jednání ve věcech, kde to není užitečné, a tam, kde to užitečné je, aby bylo jednání omezeno pouze na skutečnosti relevantní z hlediska řešení sporu.

Mezi doporučená řešení patří širší využívání možnosti rozhodovat usnesením na základě článku 126 jednacího řádu, je-li žaloba po právní stránce zjevně zcela neopodstatněná, dále

<sup>64</sup> V roce 2019 činila průměrná délka řízení u věcí ukončených rozsudkem, v nichž se konalo jednání, 22,7 měsíce a u věcí ukončených rozsudkem bez konání jednání 15,1 měsíce (tj. – 33,5 %). Tento rozdíl lze sice částečně vysvětlit větší složitostí věcí vyžadujících konání jednání, nicméně je třeba poznamenat, že jeho příčinou je také doplnění jedné fáze řízení (doba předvolání na jednání), která je sama o sobě zodpovědná za prodloužení délky řízení v roce 2019 o 2,4 měsíce.

požadavek, aby účastníci řízení podrobněji odůvodňovali žádost o konání jednání, což soudu umožní posoudit její opodstatněnost a omezit jednání pouze na skutečnosti, které odůvodňují jeho konání, a konečně rozšíření praxe kladení písemných otázek účastníkům řízení v rámci organizačních procesních opatření – namísto konání jednání – k vyjasnění zcela konkrétních skutečností.

## V. SHRUTÍ A OPERATIVNÍ ZÁVĚRY

---

Reforma unijní soudní struktury byla nezbytná, aby se zajistilo posílení Tribunálu a umožnilo se mu trvale se vypořádávat se svou pracovní zátěží. O efektivnosti Tribunálu, účinnosti navýšení počtu soudců na dvojnásobek a využití a účinnosti zdrojů, jak stanoví čl. 3 odst. 1 druhý pododstavec nařízení 2015/2422, však dosud nelze vyvozovat definitivní závěry.

To má mnoho důvodů:

- poslední etapa reformy byla uskutečněna v září 2019, což neposkytuje dostatečný odstup pro definitivní analýzu jejích dopadů v rámci této zprávy,
- příchod nových soudců a úprava určitých metod práce nepřinášejí své plody okamžitě vzhledem k samotné povaze soudcovské práce a průběhu řízení,
- sanitární krize znemožnila konání jednání v době od 16. března do 25. května 2020, takže výsledky za rok 2020 nejsou reprezentativní.

Analýza provedená v souvislosti s touto zprávou ukázala na určité pozitivní trendy, které uznaly konzultované osoby (zmocněnci a advokáti) účastníci se řízení před Tribunálem. Jedná se o následující trendy:

- podstatné zkrácení délky řízení,
- intenzivnější přípravné šetření,
- častější předávání věcí k projednání a rozhodnutí rozšířeným soudním kolegiím.

Tyto pozitivní trendy je však třeba vnímat v souvislosti s podstatným snížením průměrné pracovní zátěže na soudce. V brzké době tedy bude třeba přijmout opatření, aby bylo možné vytěžit z reformy Tribunálu veškeré její přínosy pro procesní subjekty, a to s cílem:

- rozšířit trend zkracování délky řízení i na typy věcí, u nichž se tato délka doposud zkrátila jen drobně nebo se vůbec nezměnila (jako například věci týkající se státních podpor a veřejné služby),
- zavést proaktivní a plynulý postup u jednotlivých fází řízení, aby byla včas přijímána veškerá opatření umožňující zajistit co možná nejrychlejší a nejefektivnější vyřízení věci,
- zintenzivnit předávání věcí k projednání a rozhodnutí rozšířeným kolegiím a velkému senátu, které přispívají k jednotnosti, kvalitě a autoritě judikatury (přibližně 85 % věcí ještě vyřizují senáty o 3 soudcích).

Následující opatření by Tribunálu umožnila těchto cílů dosáhnout.

## **Způsob přidělování věcí**

- vytvoření nových specializovaných senátů po vzoru již zavedené specializace v oblasti duševního vlastnictví a veřejné služby,
- intenzivnější využívání stávajících mechanismů v zájmu zajištění co možná nejúplnější a nejstabilnější vyváženosti pracovní zátěže mezi soudci.

## **Soudní kolegia**

- stanovení automatického předávání věci k projednání a rozhodnutí senátu o 5 soudcích v případě, kdy se věc týká určitých složitých oblastí (jako hospodářská soutěž a státní podpory),
- intenzivnější využívání velkého senátu nebo možné využívání senátu tvořícího mezistupeň mezi velkým senátem a senátem o 5 soudcích (například senátu o devíti soudcích) v případě judikturních odchylek mezi senáty Tribunálu nebo v případě, že na věci existuje zvlášť významný zájem.

## **Včasný, aktivní a plynulý postup v řízení**

- provádění systematického, včasného a centralizovaného posuzování možnosti odmítnutí v případě zjevně nepřipustné žaloby, v případě zjevné nepřislušnosti či zjevného nedostatku pravomoci a v případě žaloby, která je po právní stránce zjevně zcela neopodstatněná, a to usnesením před doručením žaloby žalovanému,
- provádění konkrétního a zevrubného posouzení v každé věci, pokud jde o nutnost umožnit druhou výměnu spisů účastníků řízení, a pokud ano, upřesnit aspekty, kterých by se tato výměna měla týkat,
- provádění konkrétního a zevrubného posouzení důvodů uplatňovaných na podporu žádostí o konání jednání podávaných hlavními účastníky řízení, a pokud se jednání koná, rozvíjet praxi spočívající v upřesňování aspektů, na něž by se měly řeči soustředit,
- omezení přerušování řízení na případy, kdy je to nezbytné v zájmu řádného výkonu spravedlnosti s ohledem na legitimní zájmy účastníků řízení,
- zkrácení určitých interních lhůt, zejména lhůty pro předložení předběžné zprávy,
- zajištění pravidelnějšího monitoringu ze strany předsedy Tribunálu v otázce dodržování lhůt v rámci senátů a v otázce řádného průběhu řízení.

V současné době není nutné předefinovat rozdělení soudních pravomocí mezi Soudní dvůr a Tribunál. S ohledem na výše uvedenou analýzu a na velmi pozitivní výsledky zaznamenané Soudním dvorem v roce 2020, které se projevují podstatným zmenšením objemu projednávaných věcí, je zároveň možné a vhodné vyčkat, až zvýšení počtu soudců Tribunálu vyvolá všechny své účinky – zejména z hlediska shora nastíněných změn v jeho uspořádání a v jeho pracovních metodách – a teprve poté případně předložit legislativní žádost nezbytnou ke změně statutu podle čl. 281 druhého pododstavce SFEU, jak je uvedeno v čl. 3 odst. 1 třetím pododstavci nařízení 2015/2422. Zejména širší využívání rozšířených kolegií o 5 soudcích na Tribunálu a zkušenosti Soudního dvora s uplatňováním mechanismu předchozího uznávání přijatelnosti kasačních opravných prostředků bude možné použít jako základ pro reflexi o případném rozšíření tohoto mechanismu i na další oblasti soudní agendy.

\* \* \*

Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert  
Präsident des Bundesverwaltungsgerichts

Leipzig, 27. Februar 2020

**Gutachten**  
**über die Arbeitsweise des Allgemeinen Gerichts**  
  
**erstattet dem Gerichtshof**  
**als Grundlage für dessen Bericht für das Europäische Parlament,**  
**den Rat und die Kommission**  
**gemäß Art. 3 Absatz 1 der Verordnung 2015/2422**

*- Entwurf -*

Inhaltsübersicht

- 3 - **A. Auftrag**
- 4 - **B. Die Reform durch die Verordnung 2015/2422**
- 4 - I. Maßnahmen der Verordnung
- 5 - II. Ziele der Verordnung
- 6 - **C. Analyse der Arbeitsweise des Gerichts**
- 6 - I. Quantitative Analyse
  - 1. Relevanz
  - 2. Eingangszahlen
  - 3. Erledigungszahlen
  - 4. Komplexität der Rechtssachen?
  - 5. Verfahrenslaufzeiten
  - 6. Zusammenfassung
- 20 - II. Qualitative Analyse
  - 1. Maßstäbe
  - 2. Besetzung der Richterbank
  - 3. Durchführung einer mündlichen Verhandlung
  - 4. Rechtsmittel
  - 5. Literarisches Echo
  - 6. Zusammenfassung

- 27 - **D. Veränderung in Aufgabe und Funktion des Gerichts**
- 27 - I. Grundsätzliche Überlegungen
  - 1. Vom "Gericht erster Instanz" zum eigenständigen Verwaltungsgericht der Europäischen Union
  - 2. Entlastung des Gerichtshofs
    - a) Notwendigkeit einer Entlastung des Gerichtshofs
    - b) Rechtsmittelbeschränkung
    - c) Mitwirkung bei Vorabentscheidungen
- 35 - II. Maßnahmen zur Aufwertung und Stärkung der Rolle des Gerichts
  - 1. Richter
  - 2. Innere Gerichtsverfassung
    - a) Fünferkammer als Regel
    - b) Spezialisierung der Kammern statt Fachgerichte
    - c) Große Kammer als "chambres réunies"
    - d) Plenarentscheidungen zur Geschäftsverteilung; interne Autonomie der Kammern
  - 3. Verfahrensfragen
    - a) Doppelte Berichterstattung statt Generalanwalt
    - b) Mündliche Verhandlung; diskursive Entscheidungsgründe
- 39 - III. Weiterführende Überlegungen: Reform der Klagearten?
- 40 - **E. Empfehlungen**
- 40 - I. Qualifikation und Status der Richter des Gerichts
- 40 - II. Generalanwalt
- 41 - III. Innere Gerichtsverfassung
  - 1. Änderungen der Satzung
  - 2. Änderungen der Verfahrensordnung des Gerichts
    - a) Präsident und Vizepräsident des Gerichts
    - b) Kammerpräsident
    - c) Bildung, Besetzung und Zuständigkeiten der Spruchkörper
    - d) Besondere Formationen: Große Kammer, Dreierkammer, Einzelrichter
    - e) Verhinderung, Vertretung, Beschlussfähigkeit
- 49 - IV. Rechtsmittel
- 50 - V. Zuständigkeit des Gerichts für Vorabentscheidungen

## A. Auftrag

Nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung 2015/2422<sup>1</sup> soll der Gerichtshof<sup>2</sup> bis zum 26. Dezember 2020 dem Europaparlament, dem Rat und der Kommission unter Rückgriff auf "externe Berater" einen Bericht über die Arbeitsweise des Allgemeinen Gerichts<sup>3</sup> erstatten, insbesondere

- zur Effizienz des Allgemeinen Gerichts (gemessen nach dem Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag),
- zur Notwendigkeit und zur Wirksamkeit der Erhöhung der Richterzahl auf 56,<sup>4</sup>
- zum Nutzen und zur Wirksamkeit der Ressourcen sowie
- zur Frage, ob (weitere) Spezialkammern eingerichtet werden sollten, sowie ggfs. zu anderen strukturellen Veränderungen.

Wenn dies angezeigt erscheint, soll der Gerichtshof Vorschläge für Änderungen des Statuts des Gerichtshofs der Europäischen Union unterbreiten.

Nach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung 2015/2422 sollte der Gerichtshof bis zum 26. Dezember 2017 dem Europaparlament, dem Rat und der Kommission einen Bericht über mögliche Änderungen an der Verteilung der Zuständigkeit für Vorabentscheidungen gemäß Art. 267 AEUV erstellen, der ggfs. ebenso von Gesetzgebungsvorschlägen begleitet werden konnte. Diesen Bericht hat der Gerichtshof am 14. Dezember 2017 erstattet; er hat keine derartige Veränderung vorgeschlagen.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU, Euratom) 2015/2422 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2015 zur Änderung des Protokolls Nr. 3 über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (ABl. Nr. L 341/14).

<sup>2</sup> Die Rede ist nur vom "Gerichtshof", nicht vom "Gerichtshof der Europäischen Union".

<sup>3</sup> "General Court" bzw. "Court Général".

<sup>4</sup> Seinerzeit noch unter Einschluss zweier Richter aus dem Vereinigten Königreich. Seit 1. Februar 2020: 54 Richter.

<sup>5</sup> Report submitted pursuant to Article 3(2) of Regulation (EU, Euratom) 2015/2422, nicht veröffentlicht.

## **B. Die Reform durch die Verordnung 2015/2422**

### **I. Maßnahmen der Verordnung**

Das Allgemeine Gericht<sup>6</sup> bestand bis zum Inkrafttreten der Verordnung aus je einem Richter aus jedem Mitgliedstaat, zuletzt also aus 28 Richtern. Durch die Verordnung wurde die Richterzahl in drei Schritten erhöht; das Gericht sollte

- ab dem 25. Dezember 2015 aus 40 Mitgliedern,
- ab dem 1. September 2016 aus 47 Mitgliedern und
- ab dem 1. September 2019 aus zwei Mitgliedern je Mitgliedstaat, nach Wirksamwerden des BREXIT zum 1. Februar 2020 also aus 54 Mitgliedern

bestehen. Die erste Erhöhung um 12 weitere Richter entsprach dem ursprünglichen Wunsch des Gerichtshofs der Europäischen Union, der mit Rücksicht auf die Arbeitslast und die aufgelaufenen Rückstände geäußert worden war.<sup>7</sup> Zur zweiten Erhöhung führte die Auflösung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst<sup>8</sup> und die Eingliederung von dessen 7 Richtern in das Allgemeine Gericht. Die dritte Erhöhung um im Ergebnis weitere 7 Richter sollte die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten wiederherstellen.

Erwägungsgrund Nr. 7 hebt hervor, dass (auch) die Mitglieder des Allgemeinen Gerichts nach Beteiligung des in Art. 255 AEUV vorgesehenen Ausschusses berufen werden. Laut Erwägungsgrund Nr. 9 sollte mit den Richtern des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst auch dessen nichtrichterliches Personal auf das Allgemeine Gericht übergehen, laut Erwägungsgrund Nr. 10 die weitere Erhöhung der Richterzahl in der

---

<sup>6</sup> Gegründet als "Gericht erster Instanz" durch Beschluss 88/591/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 24. Oktober 1988 zur Errichtung eines Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (ABl. Nr. L 319/1). Vgl. hierzu unten D.I.1.

<sup>7</sup> Antwort (des Gerichtshofs) auf die Bitte des italienischen Ratsvorsitzes, neue Vorschläge zur Vereinfachung der Aufgabe zu unterbreiten, im Rat zu einer Einigung über die Modalitäten einer Erhöhung der Zahl der Richter am Gericht der Union zu gelangen, übermittelt mit Schreiben des Präsidenten des EuGH vom 13. Oktober 2014 (14448/14).

<sup>8</sup> Errichtet aufgrund der durch den Vertrag von Nizza in Art. 225a EGV (heute Art. 257 AEUV) geschaffenen Möglichkeit zur Einrichtung von Fachgerichten durch Beschluss des Rates vom 2. November 2004 zur Errichtung des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union (ABl. Nr. L 333/7).

dritten Stufe aber nicht mit der Einstellung zusätzlicher Rechtsreferenten oder anderen Hilfspersonals einhergehen und im Ergebnis die Ausstattung mit nichttrichterlichen Hilfskräften für alle Richter gleich sein. Diese Maßgaben haben dazu geführt, dass jeder Richter grundsätzlich - statt wie bisher über drei - künftig über zwei Rechtsreferenten verfügt; zusätzlich besteht ein Pool weiterer Rechtsreferenten (vorhandener Personalbestand), der aber im Laufe der Zeit abgebaut werden soll.

## **II. Ziele der Verordnung**

Nach den Erwägungsgründen wollte der europäische Gesetzgeber mit der Erhöhung der Richterzahl auf die gestiegene Arbeitsbelastung des Gerichts reagieren, die sich in der aufgelaufenen Zahl anhängiger Rechtssachen sowie in einer überlangen Verfahrensdauer niedergeschlagen hat (Erwägungsgrund Nr. 5). Als Ursache wird nicht nur ein Anstieg der Eingangszahlen genannt, die ihrerseits auf eine schrittweise Ausweitung der Zuständigkeiten des Gerichts<sup>9</sup> zurückgeführt wird (Erwägungsgrund Nr. 1), sondern auch die Intensivierung und Diversifizierung der Rechtsakte der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie der Umfang und die Komplexität der beim Gericht eingehenden Rechtssachen, und zwar insbesondere in den Bereichen Wettbewerb, Beihilfen und geistiges Eigentum (Erwägungsgrund Nr. 3).

Auch wenn die Verordnung selbst lediglich eine Erhöhung der Richterzahl vornimmt, so erwähnt sie doch, dass zur Bewältigung der beschriebenen Lage auch weitere organisatorische, strukturelle und verfahrensrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen (Erwägungsgrund Nr. 5). Dafür spricht auch der vorliegende Berichtsauftrag, der zu Vorschlägen für dahingehende weitere Gesetzgebungsmaßnahmen auffordert, unter Einschluss der Bildung von Spezialkammern und/oder sonstigen strukturellen Änderungen (Art. 3 Abs. 1 der Verordnung).

---

<sup>9</sup> In der Folge des Vertrages von Nizza wurden dem Gericht insb. alle Nichtigkeits- und alle Unterlassungsklagen übertragen, für die bislang der Gerichtshof zuständig gewesen war, mit Ausnahme bestimmter Fallgruppen inter-institutioneller Streitigkeiten sowie von Klagen von Mitgliedstaaten gegen Gesetzgebungsakte der Union.

## **C. Analyse der Arbeitsweise des Gerichts**

### **I. Quantitative Analyse**

#### **1. Relevanz**

Eine rein quantitative Untersuchung unterstellt eine gleichbleibende Aufgabenstellung des Gerichts. Sie zielt regelmäßig darauf, dauerhafte Maßnahmen von solchen vorübergehender Art zu unterscheiden.

- Kommt es darauf an, dass ein Gericht bei unveränderter Aufgabenstellung eine gestiegene (und ggfs. künftig weiter steigende) Zahl von Rechtssachen bewältigen kann, so wäre eine dauerhafte Erhöhung der Richterzahl und des nicht-richterlichen Personals, welche die Relation zwischen Fallzahl (Eingangszahl) und Richterzahl konstant hält, das gegebene Mittel.
- Kommt es - allein oder daneben - darauf an, dass ein Gericht angehäuften Rückstände abarbeiten und überlange Verfahrenslaufzeiten zurückführen kann, so handelt es sich um eine vorübergehende besondere Herausforderung, der mit einer vorübergehenden Erhöhung des Personals begegnet werden kann, die nach einiger Zeit etwa durch Nichtwiederbesetzung frei werdender Stellen wieder zurückgeführt wird. Scheidet eine solche Maßnahme in Ansehung der Richterstellen aus, etwa weil die Zahl der Richter aus anderen Gründen "gesetzt" ist, so ist das nicht-richterliche Personal oder sind anderweitige Maßnahmen in den Blick zu nehmen.

In die quantitative Analyse ist das 2005 errichtete Gericht für den öffentlichen Dienst einzubeziehen, da dieses 2016 in das Allgemeine Gericht integriert wurde. Betrachtet wird die Zeit seit Errichtung des Gerichts (1989 - 2020), wobei die letzten 7 Jahre genauer analysiert werden (2014 - 2020).

## 2. Eingangszahlen

Die Eingangszahlen des Gerichts - unter Einschluss des Gerichts für den öffentlichen Dienst - haben sich seit dem Anfangsjahr 1989, von wenigen "Ausreißern" abgesehen (1993, 1994 und 1997) - mit gewissen Schwankungen beständig erhöht: von anfangs um die 200 p.a. (1989-1998) über etwa 300-400 p.a. (1999-2003) und etwa 500-700 p.a. (2004-2009) bis auf 800-900 p.a. (2010-2019). Die hier besonders betrachteten Jahre 2014 verzeichnen regelmäßig zwischen 830 und 950 Eingänge, mit dem bisherigen Höchststand von 950 Eingängen im Jahr 2013.

Darin spiegeln sich naturgemäß vor allem die Erweiterungen der Union. Diese können herausgerechnet werden, setzt man die Eingangszahlen in Relation zur - gleichermaßen wachsenden - Richterzahl.<sup>10</sup> Im ersten Jahrzehnt des Gerichts lässt sich noch keine konstante Relation von Eingängen je Richter feststellen: Den vergleichsweise eingangsschwachen Anfangsjahren mit weniger als 10 Eingängen je Richter stehen die drei erwähnten "Ausreißerjahre" 1993, 1994 und 1997 mit ca. 40 Eingängen je Richter gegenüber; man dürfte für die Zeit bis 1998 eine durchschnittliche Belastung von ca. 15 Eingängen je Richter annehmen. Nach 1998 stieg die Belastung dann auf mehr als 20 Eingänge je Richter an und erhöhte sich 2013 und 2014 nochmals auf mehr als 30 Eingänge je Richter (ohne EuGöD). Die Einrichtung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst im Jahr 2007 senkte die Eingangszahl je Richter (einschließlich EuGöD) nicht nennenswert. Die Vermehrung der Richterzahl seit 2014 hat sich aber spürbar ausgewirkt; seither hat sich die Zahl der Eingänge je Richter wieder auf 18,8 (im Jahr 2019) vermindert.

---

<sup>10</sup> Dabei wird freilich die - sehr unterschiedliche - Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten ebenso ausgeblendet wie andere Parameter, welche den Geschäftsanfall eines Gerichts der Union beeinflussen können (z.B. Industrialisierung, Wirtschaftskraft, Ausbildung eines allseits akzeptierten nationalen Gerichtssystems usw.).

Eingangszahlen (einschließlich EuGöD) im Vergleich zur Zahl der Richter:

|          | 1989             | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|----------|------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Eingänge | 169              | 59   | 95   | 123  | 596  | 409  | 253  | 229  |
| Richter  | 12 <sup>11</sup> | 12   | 12   | 12   | 12   | 12   | 15   | 15   |
| E pro Ri | 14,1             | 4,9  | 7,9  | 10,3 | 49,7 | 34,1 | 16,9 | 15,3 |

|          | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004             |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------------------|
| Eingänge | 644  | 238  | 384  | 398  | 345  | 411  | 466  | 536              |
| Richter  | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 25 <sup>12</sup> |
| E pro Ri | 42,9 | 15,9 | 25,6 | 26,5 | 23,0 | 27,4 | 31,1 | 21,4             |

|          | 2005               | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Eingänge | 599                | 580  | 679  | 740  | 681  | 775  | 811  | 795  |
| Richter  | 25+7 <sup>13</sup> | 25+7 | 27+7 | 27+7 | 27+7 | 27+7 | 27+7 | 27+7 |
| E pro Ri | 18,7               | 18,1 | 20,0 | 21,8 | 20,0 | 22,8 | 23,9 | 23,4 |

|          | 2013 | 2014 | 2015               | 2016 | 2017 | 2018 | 2019               | 2020 |
|----------|------|------|--------------------|------|------|------|--------------------|------|
| Eingänge | 950  | 1069 | 998                | 912  | 917  | 834  | 939                |      |
| Richter  | 28+7 | 28+7 | 40+7               | 47   | 47   | 47   | 52 <sup>14</sup>   |      |
| E pro Ri | 27,1 | 30,5 | 28,3 <sup>15</sup> | 19,4 | 19,5 | 17,7 | 19,5 <sup>16</sup> |      |

<sup>11</sup> Ein Richter je Mitgliedstaat, bei seinerzeit 12 Mitgliedstaaten.

<sup>12</sup> EU-Osterweiterung 2004.

<sup>13</sup> Errichtung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst mit 7 Richtern durch den Vertrag von Nizza und den Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 2. November 2004.

<sup>14</sup> Ohne das Vereinigte Königreich und noch ohne Richter aus Bulgarien.

<sup>15</sup> Erhöhung der Richterzahl erst zum September 2015.

<sup>16</sup> Erhöhung der Richterzahl erst zum September 2019.

## Aufschlüsselung nach Verfahrensarten seit 2014:

|                                           | 2014 | 2015               | 2016               | 2017 | 2018 | 2019               | 2020 <sup>17</sup> |
|-------------------------------------------|------|--------------------|--------------------|------|------|--------------------|--------------------|
| (1) Eingänge (E) beim EuG                 | 912  | 831                | 835 <sup>18</sup>  | 917  | 834  | 939                | -                  |
| (2) davon Klagverfahren (K) <sup>19</sup> | 819  | 720                | 748                | 807  | 732  | 848                | -                  |
| (3) davon Eilverfahren <sup>20</sup>      | 45   | 32                 | 34                 | 47   | 41   | 37                 | -                  |
| (4) E beim EuGöD <sup>21</sup>            | 157  | 167                | 77 <sup>22</sup>   |      |      |                    |                    |
| (5) Summe (1) + (4)                       | 1069 | 998                | 912                | 917  | 834  | 939                | -                  |
| (6) E je Richter (E/Ri) beim EuG          | 32,6 | 29,4 <sup>23</sup> | 19,7 <sup>24</sup> | 19,5 | 17,7 | 18,8 <sup>25</sup> | -                  |
| (7) Klagen/Ri beim EuG                    | 29,3 | 25,5               | 17,7               | 17,2 | 15,6 | 17                 | -                  |
| (8) E/Ri beim EuGöD                       | 22,4 | 23,9               | 16,5 <sup>26</sup> |      |      |                    |                    |
| (9) Klagen/Ri beim EuGöD <sup>27</sup>    |      |                    |                    |      |      |                    |                    |
| (10) E/Ri bei EuG und EuGöD               | 30,5 | 28,3               | 19,4 <sup>28</sup> |      |      |                    |                    |
| (11) Klagen/Ri bei EuG und EuGöD          |      |                    |                    |      |      |                    |                    |

<sup>17</sup> Hochrechnung auf der Grundlage von ... Quartalen

<sup>18</sup> Nicht eingerechnet sind hier die 139 vom EuGöD übernommenen Rechtssachen, um eine doppelte Berücksichtigung zu vermeiden.

<sup>19</sup> Eingänge abzüglich der besonderen Verfahrensarten; Rechtsmittelverfahren sind als Klagverfahren erfasst.

<sup>20</sup> Überwiegend aus dem Bereich der "sonstigen Klagen".

<sup>21</sup> Im Bericht über den EuGöD lässt sich keine Aufschlüsselung nach besonderen Verfahrensarten entnehmen, lediglich die Anzahl der Eilverfahren wird genannt. Aus dem Jahresbericht 2016, S. 216, Fn. 1 ergibt sich lediglich, dass der EuG 123 Rechtssachen sowie 16 besondere Verfahren vom EuGöD übernommen hat.

<sup>22</sup> Bis 31. August 2016.

<sup>23</sup> Bezogen auf rechnerisch 28,23 Richter in diesem Jahr (bis 24. Dezember 2015 28 Richter, ab 25. Dezember 2015 40 Richter).

<sup>24</sup> Bezogen auf rechnerisch 42,33 Richter in diesem Jahr (bis 31. August 2016 40 Richter, ab 1. September 2016 47 Richter).

<sup>25</sup> Bezogen auf rechnerisch 50,01 Richter in diesem Jahr (bis 31. August 2019 47 Richter, ab 1. September 2019 56 Richter).

<sup>26</sup> Zur Wahrung der Vergleichbarkeit wurde die Anzahl der Eingänge (77 bis August) auf das ganze Jahr hochgerechnet (115,5).

<sup>27</sup> Keine Daten verfügbar.

<sup>28</sup> Hier konnten einfach 912 E durch 47 Richter geteilt werden, da die Gesamtzahl der Richter, EuG und EuGöD zusammengerechnet, über das gesamte Jahr identisch geblieben ist.

Überblick über die Eingangszahlen des Gerichts (einschl. EuGöD) nach Sachgebieten:

|                               | 2014 | 2015 | 2016              | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------------------------|------|------|-------------------|------|------|------|------|
| (1) Staatliche Beihilfen      | 148  | 73   | 76                | 39   | 42   | 134  |      |
| (2) Wettbewerb                | 41   | 17   | 18                | 38   | 28   | 23   |      |
| (3) Öffentlicher Dienst       | 157  | 167  | 117 <sup>29</sup> | 86   | 93   | 87   |      |
| (4) Geistiges Eigentum        | 295  | 302  | 336               | 298  | 301  | 270  |      |
| (5) Sonstige Klagen           | 299  | 292  | 239               | 346  | 268  | 334  |      |
| (6) Rechtsmittel              | 36   | 36   | 39                | -    | -    | -    |      |
| (7) Besondere Verfahrensarten | 93   | 111  | 87 <sup>30</sup>  | 110  | 102  | 91   |      |
| Summe aller Eingänge          | 1069 | 998  | 912               | 917  | 834  | 939  |      |

Die größten Gruppen unter den "sonstigen Klagen" bilden:

|                                             | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Handelspolitik                              | 31   | 6    | 17   | 14   | 15   | 13   |      |
| Institutionelles Recht                      | 67   | 53   | 52   | 65   | 71   | 148  |      |
| Landwirtschaft                              | 15   | 37   | 20   | 22   | 25   | 12   |      |
| Öffentliche Aufträge                        | 16   | 23   | 9    | 19   | 15   | 10   |      |
| Restriktive Maßnahmen (Auswärtiges Handeln) | 69   | 55   | 28   | 27   | 40   | 42   |      |
| Schiedsklausel                              | 14   | 15   | 10   | 21   | 7    | 8    |      |
| Wirtschafts- & Währungspolitik              | 4    | 3    | 23   | 98   | 27   | 24   |      |
| Zugang zu Dokumenten                        | 17   | 48   | 19   | 25   | 21   | 17   |      |

Die "besonderen Verfahrensarten" setzen sich wie folgt zusammen:

|                                                       | 2014             | 2015              | 2016              | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------------------------------------------------|------------------|-------------------|-------------------|------|------|------|------|
| (1) Berichtigung                                      | 5                | 7                 | 5                 | 10   | 12   | 8    |      |
| (2) Unterlassen einer Entscheidung (Urteilsergänzung) | 0                | 0                 | 0                 | 1    | 1    | 1    |      |
| (3) Streit über erstattungsfähige Kosten              | 38               | 37                | 48                | 44   | 41   | 28   |      |
| (4) Prozesskostenhilfe                                | 47               | 67                | 45                | 52   | 46   | 52   |      |
| (5) Einspruch gegen VU                                | 0                | 0                 | 0                 | 0    | 1    | 0    |      |
| (6) Drittwiderspruch                                  | 0                | 0                 | 0                 | 0    | 0    | 1    |      |
| (7) Wiederaufnahme                                    | 1                | 0                 | 1                 | 2    | 1    | 1    |      |
| (8) Auslegung eines Urteils                           | 2                | 0                 | 1                 | 2    | 1    | 1    |      |
| (9) Summe (1) bis (8)                                 | 93 <sup>31</sup> | 111 <sup>32</sup> | 103 <sup>33</sup> | 110  | 102  | 92   |      |

<sup>29</sup> 77 Eingänge beim EuGöD bis 31. August 2016, 40 Eingänge beim EuG ab dem 1. September 2016 (163 Gesamteingänge beim EuG, davon 123 vom EuGöD übertragene).

<sup>30</sup> Nicht berücksichtigt sind - als Eingänge beim EuG - die 16 vom EuGöD übertragenen besonderen Verfahrensarten.

<sup>31</sup> Ohne EuGöD, da insoweit keine Daten vorliegen.

<sup>32</sup> Ohne EuGöD, da insoweit keine Daten vorliegen.

<sup>33</sup> Inklusive der 16 vom EuGöD übernommenen besonderen Verfahrensarten.

## Gericht (einschließlich EuGöD), Eingänge 1999-2019 nach Sachgebieten

|                            | 1999 <sup>34</sup> | 2000       | 2001       | 2002       | 2003       | 2004       | 2005       | 2006       | 2007              | 2008       | 2009       | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014        | 2015       | 2016              | 2017       | 2018       | 2019       |
|----------------------------|--------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|-------------------|------------|------------|------------|
| Staatliche Beihilfen       | 100                | 80         | 42         | 51         | 25         | 46         | 25         | 28         | 37                | 55         | 46         | 42         | 67         | 36         | 54         | 148         | 73         | 76                | 39         | 42         | 134        |
| Wettbewerb                 | 34                 | 36         | 39         | 61         | 43         | 36         | 40         | 81         | 62                | 71         | 42         | 79         | 39         | 34         | 23         | 41          | 17         | 18                | 38         | 28         | 23         |
| Öff. Dienst                | 84                 | 111        | 110        | 112        | 124        | 146        | 164        | 149        | 159 <sup>35</sup> | 113        | 113        | 139        | 159        | 178        | 160        | 157         | 167        | 117 <sup>36</sup> | 86         | 93         | 87         |
| Geistiges Egt.             | 18                 | 34         | 37         | 83         | 101        | 110        | 98         | 145        | 168               | 198        | 207        | 207        | 219        | 238        | 293        | 295         | 302        | 336               | 298        | 301        | 270        |
| sstg. Klagen               | 120                | 126        | 99         | 86         | 146        | 158        | 128        | 135        | 197               | 179        | 158        | 207        | 264        | 220        | 275        | 299         | 292        | 239               | 346        | 268        | 334        |
| * Handelspol               |                    |            |            |            |            |            |            |            |                   |            |            |            |            |            |            | * 31        | * 6        | * 17              | * 14       | * 15       | * 13       |
| * Instit.Recht             |                    |            |            |            |            |            |            |            |                   |            |            |            |            |            |            | * 67        | * 53       | * 52              | * 65       | * 71       | * 148      |
| * Landwirt.                |                    |            |            |            |            |            |            |            |                   |            |            |            |            |            |            | * 15        | * 37       | * 20              | * 22       | * 25       | * 12       |
| * öff. Auftr.              |                    |            |            |            |            |            |            |            |                   |            |            |            |            |            |            | * 16        | * 23       | * 9               | * 19       | * 15       | * 10       |
| * Restrikt. M. auswärt.Hd. |                    |            |            |            |            |            |            |            |                   |            |            |            |            |            |            | * 69        | * 55       | * 28              | * 27       | * 40       | * 42       |
| * Schiedsklsl.             |                    |            |            |            |            |            |            |            |                   |            |            |            |            |            |            | * 14        | * 15       | * 10              | * 21       | * 7        | * 8        |
| * Wi- & Währ               |                    |            |            |            |            |            |            |            |                   |            |            |            |            |            |            | * 4         | * 3        | * 23              | * 98       | * 27       | * 24       |
| * Zugg zu Dok              |                    |            |            |            |            |            |            |            |                   |            |            |            |            |            |            | * 17        | * 48       | * 19              | * 25       | * 21       | * 17       |
| Rechtsmittel <sup>37</sup> | -                  | -          | -          | -          | -          | -          | -          | 10         | 27                | 37         | 31         | 23         | 44         | 10         | 57         | 36          | 36         | 39                | -          | -          | -          |
| Bes. Vf.-Arten             | 28                 | 11         | 18         | 18         | 28         | 40         | 27         | 34         | 29                | 87         | 84         | 77         | 88         | 78         | 88         | 93          | 111        | 87 <sup>38</sup>  | 110        | 102        | 91         |
| <b>Summe</b>               | <b>384</b>         | <b>398</b> | <b>345</b> | <b>411</b> | <b>467</b> | <b>536</b> | <b>482</b> | <b>582</b> | <b>679</b>        | <b>740</b> | <b>681</b> | <b>774</b> | <b>880</b> | <b>794</b> | <b>950</b> | <b>1069</b> | <b>998</b> | <b>912</b>        | <b>917</b> | <b>834</b> | <b>939</b> |

<sup>34</sup> Es ist nicht aussagekräftig, hinsichtlich der Rechtsgebiete weiter in die Vergangenheit zu gehen, da z.B. die Verfahren im Bereich geistiges Eigentum zunehmend zu "sonstigen Klagen" werden und sich die Rechtsgebiete somit immer weniger vergleichen lassen. Hinzu kommt die nicht zu vernachlässigende gestiegene Anzahl an möglichen Verfahren und Richtern durch die EU-Erweiterungen.

<sup>35</sup> Ab 2007 nur (erstinstanzliche) Eingänge beim EuGöD. Vgl. für das EuG unten "Rechtsmittel".

<sup>36</sup> 77 Eingänge beim EuGöD bis 31. August 2016, 40 Eingänge beim EuG ab dem 1. September 2016 (163 Gesamteingänge beim EuG, davon 123 vom EuGöD übertragene).

<sup>37</sup> Nur während des Bestehens des EuGöD (2006-2016).

<sup>38</sup> Nicht berücksichtigt sind - als Eingänge beim EuG - die 16 vom EuGöD übertragenen besonderen Verfahrensarten.

### 3. Erledigungszahlen

Um den Normalbedarf des Gerichts festzustellen, müssen die Eingangszahlen den durchschnittlichen Erledigungszahlen gegenübergestellt werden. Hier hat sich seit 1998 eine relativ konstante Erledigungszahl je Richter von 20 bis 25 Rechtssachen pro Jahr eingestellt, davon etwa zwei Drittel durch Urteil, bei Schwankungen in einzelnen Jahren nach oben wie nach unten. Es ist bemerkenswert, dass diese Relation ungeachtet der wachsenden Größe des Gerichts, des Hinzutretens des Gerichts für den öffentlichen Dienst sowie auch ungeachtet der Eingangszahlen im Wesentlichen gleich geblieben ist. Das begründet die Vermutung, dass damit die Leistungsfähigkeit des Gerichts am genauesten erfasst wird.

Erledigungszahlen des EuG (einschließlich EuGöD) sowie Relation zur Richterzahl vor 2014:

|                      | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Erlediggn            | 1    | 82   | 67   | 125  | 106  | 442  | 265  | 186  |
| Richter              | 12   | 12   | 12   | 12   | 12   | 12   | 15   | 15   |
| Erlediggn je Richter | 0,1  | 6,8  | 5,6  | 10,4 | 8,8  | 36,8 | 17,7 | 12,4 |

|                      | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004               |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------|
| Erlediggn            | 186  | 348  | 659  | 343  | 340  | 331  | 339  | 361                |
| Richter              | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 25                 |
| Erlediggn je Richter | 12,4 | 23,2 | 43,9 | 22,9 | 22,7 | 22,1 | 22,6 | 14,4 <sup>39</sup> |

|                      | 2005               | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------------|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Erlediggn            | 610                | 436  | 397  | 605  | 710  | 656  | 880  | 809  | 886  |
| Richter              | 25+7               | 25+7 | 27+7 | 27+7 | 27+7 | 27+7 | 27+7 | 27+7 | 28+7 |
| Erlediggn je Richter | 19,1 <sup>40</sup> | 13,6 | 11,7 | 17,8 | 20,9 | 19,3 | 25,9 | 23,8 | 25,3 |

<sup>39</sup> Die Richtervermehrung infolge der Osterweiterung der Union hat sich erst verzögert auf die Erledigungsleistung des Gerichts ausgewirkt.

<sup>40</sup> Das Hinzutreten des Gerichts für den öffentlichen Dienst stand für sich betrachtet einer Richtervermehrung ohne Zuständigkeitsmehrung gleich. Allerdings wurden zugleich die Zuständigkeiten des Gerichts moderat erweitert, indem Nichtigkeitsklagen und Unterlassungsklagen mit bestimmten Ausnahmen vom Gerichtshof auf das Gericht übertragen wurden.

Erledigungszahlen unter Ausweis der Erledigungen durch Urteil sowie der Relation zur Richterzahl seit 2014:

| Erledigungen im Jahr           | 2014 | 2015  | 2016               | 2017 | 2018  | 2019 | 2020 |
|--------------------------------|------|-------|--------------------|------|-------|------|------|
| (1) Erledigungen beim EuG      | 814  | 987   | 755                | 895  | 1 009 | 874  |      |
| (2) davon Urteile              | 428  | 570   | 448                | 492  | 644   | 554  |      |
| (3) Erledigungen beim EuGöD    | 152  | 152   | 169                | -    | -     | -    | -    |
| (4) davon Urteile              | 68   | 75    | 52                 | -    | -     | -    | -    |
| (5) Summe (1) + (3)            | 966  | 1 139 | 924                | 895  | 1 009 | 874  |      |
| (6) Summe (2) + (4)            | 496  | 645   | 500                | 492  | 644   | 554  |      |
| (7) Erl. je Richter beim EuG   | 29,1 | 35,0  | 17,8               | 19,0 | 21,5  | 17,5 |      |
| (8) Urteile/Ri beim EuG        | 15,3 | 20,2  | 10,6 <sup>41</sup> | 10,5 | 13,7  | 11,1 |      |
| (9) Erl./Ri beim EuGöD         | 21,7 | 21,7  | 36,2               |      |       |      |      |
| (10) Urteile/Ri beim EuGöD     | 9,7  | 10,7  | 11,1               |      |       |      |      |
| (11) Erl./Ri bei EuG und EuGöD | 27,6 | 32,3  | 19,7               |      |       |      |      |
| (12) Urt./Ri bei EuG und EuGöD | 14,1 | 18,3  | 10,6               |      |       |      |      |

#### 4. Zunehmende Komplexität der Rechtssachen?

Allerdings fällt auf, dass die durchschnittliche Erledigungsleistung je Richter nach 2010 abnimmt. Das kann auf die erneuten Erweiterungen der Union (2007, 2013), aber auch auf die hier zu evaluierende Strukturreform des Gerichts (seit 2015) zurückzuführen sein und hätte dann justizfremde - externe - Ursachen. Es kann aber auch darauf zurückzuführen sein, dass der Anteil eher komplexer gegenüber eher einfach gelagerter Rechtssachen zugenommen hat oder dass die anhängigen Rechtssachen generell oder doch in bestimmten Sachgebieten von zunehmender Komplexität sind und deshalb einen erhöhten Erledigungsaufwand verursachen.

Wie die Statistik der Eingänge nach Sachgebieten belegt, sind die Eingangsanteile der in der Statistik ausgewiesenen Sachgebiete im langjährigen Mittel weitgehend gleich geblieben. Das gilt namentlich für die Sachgebiete "Staatliche Beihilfen" und "Wettbewerb", deren Rechtssachen vermutlich überdurchschnittlich komplex sind, weil sie die Beurteilung schwieriger wirtschaftlicher und fiskalischer Sachverhalte erfordern.

<sup>41</sup> Hier wirkt sich besonders die Vermehrung der Richterzahl um 12 aus.

Allerdings lagen die Eingänge im Sachgebiet "Wettbewerb" in den Jahren 2006 bis 2010 doppelt so hoch wie zuvor oder hernach; doch bewegte sich dies insgesamt auf moderatem Niveau (ca. 60 bis 80 gegenüber ca. 30 bis 40 Eingängen pro Jahr) und dürfte deshalb nicht zu einer nennenswerten Veränderung in der Gesamtbelastung des Gerichts geführt haben. Im Sachgebiet "Staatliche Beihilfen" gab es lediglich in den Jahren nach 2013 erhöhte und 2014 und 2019 besonders hohe Eingangszahlen, also in einem Zeitraum, der bereits nach der hier evaluierten Erhöhung der Richterzahl des Gerichts liegt. Am Rande erwähnenswert ist noch, dass im Jahr 2017 besonders viele Eingänge aus dem Sachgebiet "Sonstige Klagen - Wirtschafts- und Währungspolitik" (98) zu verzeichnen waren.

Welcher Aufwand typischerweise für Rechtssachen aus einem bestimmten Sachgebiet betrieben werden muss, lässt sich anhand statistischer Erhebungen allenfalls näherungsweise ermitteln. Aussagekräftig kann ein gestiegener Bedarf an außerjuristischer fachlicher Beratung sein, sei dieser innerhalb des Gerichts vorhanden (insb. Referenten mit außerjuristischem Sachverstand), sei er von außerhalb gewonnen (insb. Sachverständigengutachten und Beweisaufnahmen). Zu den internen Ressourcen waren keine Daten verfügbar. Ebenso wenig wurde erhoben, in welchen Rechtssachen das Gericht externen Sachverstand beigezogen, namentlich eine Beweisaufnahme durchgeführt hat. Erhoben wurde lediglich, in welchen Rechtssachen eine mündliche Verhandlung durchgeführt wurde, die regelmäßig Voraussetzung für eine Beweisaufnahme ist (aber auch ohne solche anberaumt wird). Insgesamt lässt sich damit zur Frage einer zunehmenden Komplexität und eines wachsenden Ermittlungsaufwands der Rechtssachen anhand statistischer Daten keine valide Aussage treffen.

Anzahl der verhandelten Rechtssachen; inwiefern die mündliche Verhandlung auch eine Beweisaufnahme umfasste, ist nicht dokumentiert:

|                                       | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| (1) Staatliche Beihilfen              | 34   | 38   | 15   | 26   | 53   | 29   |      |
| (2) Wettbewerb                        | 51   | 37   | 10   | 40   | 17   | 19   |      |
| (3) Öffentlicher Dienst <sup>42</sup> |      |      | 1    | 37   | 59   | 38   |      |
| (4) Geistiges Eigentum                | 122  | 135  | 96   | 145  | 141  | 137  |      |
| (5) Sonstige Klagen                   | 172  | 154  | 120  | 138  | 113  | 92   |      |
| (6) Rechtsmittel                      | 11   | 12   | 2    | 4    | 4    | 0    |      |
| Gesamt                                | 390  | 376  | 244  | 390  | 387  | 315  |      |

<sup>42</sup> Nur EuG, für das EuGöD liegen keine Daten vor.

Die Erfahrung der nationalen Höchstgerichte zeigt allerdings, dass die Komplexität von Rechtssachen vor allem aus umweltrechtlichen sowie aus wirtschaftsrechtlichen Sachgebieten im Laufe der zurückliegenden 30 Jahre deutlich zugenommen hat.

Diese Erfahrung der nationalen Höchstgerichte lässt sich für das Gericht anhand statistischer Daten weder bestätigen noch widerlegen. In Ermangelung aussagekräftiger Statistik muss auf die Befragung der aktuellen und insbesondere der bereits ausgeschiedenen Richter zurückgegriffen werden. Soweit solche Interviews schon geführt werden konnten, werden die Erfahrungen der nationalen Höchstgerichte aber durchgängig bestätigt. Das gilt zwar nicht so sehr für umweltrechtliche Sachen, mit denen das Gericht nur selten befasst wird. Es gilt aber umso mehr für wirtschaftsrechtliche Sachen, denen oft höchst komplexe Sachverhalte zugrundeliegen, deren Beurteilung außerjuristische Fachkunde (aus den Gebieten der Betriebswirtschaft, der Finanzwirtschaft u.a.) erfordert, also Sachen aus den Sachgebieten "Staatliche Beihilfen" und "Wettbewerb", auch "Handelspolitik", "öffentliche Aufträge", "Außenhandel" und "Wirtschafts- und Währungspolitik".

## 5. Durchschnittliche Verfahrenslaufzeiten

Trifft die Vermutung zu, dass die im langjährigen Mittel zu beobachtende Erledigungsleistung von 20 bis 25 Rechtssachen je Richter - darunter zu etwa zwei Dritteln Erledigungen durch Urteil - die "normale" Leistungsfähigkeit des Gerichts abbildet, die bei zunehmender Komplexität der Rechtssachen eher abnimmt, so müsste eine wachsende Eingangszahl ohne entsprechende Vermehrung der Richterzahl - also eine Zunahme an Eingängen, die nicht auf eine Erweiterung der Union zurückzuführen ist - zu einem Verfahrensrückstau und demzufolge zu einer Erhöhung der Verfahrenslaufzeiten geführt haben. Tatsächlich haben sich die Verfahrenslaufzeiten besonders in den Sachgebieten "Staatliche Beihilfen" und "Wettbewerb" nach 2007 deutlich erhöht, mit einem nicht mehr zuträglichen Höchststand von annähernd vier Jahren (im Durchschnitt!) bei den im Jahr 2013 erledigten Rechtssachen. Ursache scheint die höhere Eingangszahl von Wettbewerbssachen in den Jahren 2006 bis 2010 gewesen zu sein; es ist dem Gericht in den Folgejahren nicht gelungen, diese Eingangsspitze abzubauen. Dementsprechend überstieg die Zahl der zum jeweiligen Jahresende noch anhängigen Rechtssachen aus diesen Rechtsgebieten die Zahl der in diesem

Jahr neu eingegangenen Rechtssachen um ein Vielfaches, teilweise um das Vier- bis Fünffache.

Die Erhöhung der Richterzahl um 12 Richter im Jahr 2015 hat bewirkt, dass die Rückstände nicht noch weiter angewachsen sind, hat aber noch nicht nennenswert zu einem Abbau von Rückständen geführt. Allerdings konnten die Verfahrenslaufzeiten teilweise etwas zurückgeführt werden, auch wenn diese immer noch deutlich zu lang sind. Das erlaubt die Vermutung, dass mit der Personalerhöhung von 2015 (auf dann 40 Richter des EuG, noch ohne die 7 Richter des EuGöD) der personelle "Normalbedarf" des Gerichts erreicht war. Dies entspricht auch der Selbsteinschätzung des Gerichts der Europäischen Union, die dem ursprünglichen Begehren um Personalvermehrung vom 13. Oktober 2014 zugrundelag. Trifft dies zu, so müsste schon die Eingliederung des EuGöD, jedenfalls aber die zusätzliche Personalvermehrung um weitere 7 Richter im September 2019 erlauben, die Rückstände allmählich abzubauen und die Verfahrenslaufzeiten entsprechend zu verkürzen. Ob dies gelingt, lässt sich angesichts der seit September 2019 erst verflossenen kurzen Zeit noch nicht beurteilen.

Durchschnittliche Verfahrenslaufzeiten (in Monaten) der in den Jahren 2014-2020 streitig, d.h. durch Urteil oder Beschluss erledigten Verfahren des Gerichts (einschl. EuGöD):<sup>43</sup>

|                              | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| (1) Urteile                  | 26,9 | 24,6 | 21,0 | 19,5 | 23,3 | 19,7 |      |
| (2) Beschlüsse <sup>44</sup> | 16,0 | 11,8 | 11,7 | 10,8 | 12,3 | 10,3 |      |
| (3) Rechtssachen gesamt      | 23,4 | 20,6 | 18,7 | 16,3 | 20,0 | 16,9 |      |

<sup>43</sup> Die Jahresstatistiken des EuG weisen keine Unterscheidung nach den verschiedenen Verfahrensarten auf, sondern enthalten lediglich eine Aufteilung in "Urteile" und "Urteile und Beschlüsse", zudem findet sich die Laufzeit von "Beschlüssen", wobei besondere Verfahrensarten und Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes bei der Berechnung der durchschnittlichen Verfahrensdauer nicht berücksichtigt worden sind. Dafür gibt es eine Aufteilung im Hinblick auf die verschiedenen Sachgebiete, die deshalb hier dargestellt wird, s. Jahresbericht 2018, S. 255 f.

<sup>44</sup> Nur EuG; für das EuGöD liegen insoweit keine Zahlen vor.

Die Aufschlüsselung nach Sachgebieten für die Jahre ab 1999 ergibt:

|                                    | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                    |      |      |      |      |      |      |      |
| Staatliche Beihilfen <sup>45</sup> |      |      |      |      |      |      |      |
| Wettbewerb <sup>46</sup>           |      |      |      |      |      |      |      |
| Geistiges Eigentum                 | 16,4 | 9,1  | 16,4 | 19,5 | 15,8 | 17,3 | 21,1 |
| Sonstige Klagen                    | 20,7 | 27,5 | 20,7 | 21,3 | 21,6 | 22,6 | 25,6 |
| Rechtsmittel                       |      |      |      |      |      | -    | -    |
| Gesamt EuG <sup>47</sup>           |      |      |      |      |      |      |      |
| Öffentlicher Dienst                | 18,7 | 15,6 | 18,7 | 17,2 | 17,9 | 19,2 | 19,2 |

|                                   | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                   |      |      |      |      |      |      |      |
| Staatliche Beihilfen              | 29,0 | 32,4 | 48,1 | 50,3 | 32,4 | 32,8 | 31,5 |
| Wettbewerb                        | 41,1 | 42,6 | 40,2 | 46,2 | 45,7 | 50,5 | 48,4 |
| Geistiges Eigentum                | 21,8 | 24,5 | 20,4 | 20,1 | 20,6 | 20,3 | 20,3 |
| Sonstige Klagen                   | 27,8 | 29,5 | 26,0 | 23,9 | 23,7 | 22,8 | 22,2 |
| Rechtsmittel                      | -    | 7,1  | 16,1 | 16,1 | 16,6 | 18,3 | 16,8 |
| Gesamt EuG                        |      |      |      |      | 24,7 | 26,7 | 24,8 |
| Öffentlicher Dienst <sup>48</sup> | 24,8 | 13,2 | 17,0 | 21,2 | 23,8 | 17,1 | 15,9 |

|                          | 2013 | 2014 | 2015 | 2016               | 2017 | 2018 | 2019               | 2020 |
|--------------------------|------|------|------|--------------------|------|------|--------------------|------|
|                          |      |      |      |                    |      |      |                    |      |
| (1) Staatliche Beihilfen | 48,1 | 32,5 | 17,4 | 27,2               | 25,5 | 32,0 | 26,4               |      |
| (2) Wettbewerb           | 46,4 | 45,8 | 47,7 | 38,2               | 21,6 | 38,3 | 27,0               |      |
| (3) Öffentlicher Dienst  | 18,7 | 13,7 | 13,0 | 20,3 <sup>49</sup> | 8,9  | 15,6 | 15,2               |      |
| (4) Geistiges Eigentum   | 24,9 | 18,7 | 18,1 | 15,1               | 14,5 | 15,0 | 13,0               |      |
| (5) Sonstige Klagen      | 13,9 | 22,1 | 20,9 | 18,6               | 18,7 | 21,0 | 18,5               |      |
| (6) Rechtsmittel         | 26,9 | 12,8 | 14,8 | 15,8               | 14,1 | 21,4 | n.a. <sup>50</sup> |      |
| (7) Rechtssachen gesamt  | 16,0 | 23,4 | 20,6 | 18,7               | 16,3 | 20,0 | 16,9               |      |

<sup>45</sup> Erst ab 2006 als eigenständige Kategorie in der Statistik enthalten.

<sup>46</sup> Erst ab 2006 als eigenständige Kategorie in der Statistik enthalten.

<sup>47</sup> Die durchschnittliche Verfahrenslaufzeit für alle Verfahren findet sich leider nicht in den Geschäftsberichten; lediglich bis 2010 zurück gibt es diese Zahl, vgl. Greffe du Tribunal statistique judiciaires état au 31 décembre 2019, S. 30

<sup>48</sup> Ab 2007 nur noch EuGöD.

<sup>49</sup> Erledigungen bis 31. August 2016, wobei sich die Abweichung nach oben offensichtlich aus einer Vielzahl an Beschlüssen erklärt, bei denen die Verfahren zwischenzeitlich ausgesetzt gewesen sind. Unter Ausschluss der Dauer einer etwaigen Aussetzung beträgt die Verfahrensdauer lediglich 10,0 Monate, s. Jahresbericht 2016, S. 272.

<sup>50</sup> Vgl. Greffe du Tribunal statistique judiciaires état au 31 décembre 2019, S. 30, obwohl ausweislich der Statistik noch 2 Rechtsmittelverfahren im Jahr 2019 erledigt worden sind.

Zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres anhängige Verfahren nach Rechtsgebiet (EuG und EuGöD):

|                                    | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Staatliche Beihilfen <sup>51</sup> |      |      |      |      |      |      |      |
| Wettbewerb <sup>52</sup>           |      |      |      |      |      |      |      |
| Geistiges Eigentum                 | 17   | 44   | 51   | 105  | 158  | 192  | 196  |
| Sonstige Klagen                    | 538  | 561  | 579  | 588  | 633  | 714  | 670  |
| Rechtsmittel <sup>53</sup>         |      |      |      |      |      |      |      |
| Besondere Verfahrensarten          | 8    | 3    | 6    | 7    | 16   | 31   | 15   |
| Öffentlicher Dienst                | 169  | 179  | 156  | 172  | 192  | 237  | 130  |
| <b>Gesamt</b>                      | 732  | 787  | 792  | 872  | 999  | 1174 | 1163 |

|                           | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Staatliche Beihilfen      | 165  | 166  | 185  | 161  | 153  | 179  | 152  |
| Wettbewerb                | 182  | 196  | 236  | 247  | 288  | 227  | 200  |
| Geistiges Eigentum        | 249  | 289  | 316  | 355  | 382  | 361  | 389  |
| Sonstige Klagen           | 326  | 422  | 371  | 358  | 416  | 458  | 438  |
| Rechtsmittel              | 10   | 30   | 46   | 46   | 32   | 47   | 25   |
| Besondere Verfahrensarten | 15   | 18   | 22   | 23   | 28   | 36   | 33   |
| Öffentlicher Dienst       | 310  | 268  | 219  | 176  | 186  | 178  | 235  |
| <b>Gesamt</b>             | 1257 | 1389 | 1395 | 1366 | 1485 | 1486 | 1472 |

|                           | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Staatliche Beihilfen      | 146  | 507  | 488  | 461  | 570  | 527  | 601  |      |
| Wettbewerb                | 148  | 117  | 82   | 64   | 86   | 68   | 64   |      |
| Geistiges Eigentum        | 465  | 485  | 400  | 448  | 370  | 322  | 274  |      |
| Sonstige Klagen           | 487  | 507  | 488  | 461  | 570  | 527  | 601  |      |
| Rechtsmittel              | 43   | 37   | 36   | 49   | 9    | 0    | 0    |      |
| Besondere Verfahrensarten | 36   | 34   | 46   | 65   | 41   | 36   | 40   |      |
| Öffentlicher Dienst       | 211  | 216  | 231  | 158  | 178  | 161  | 141  |      |
| <b>Gesamt</b>             | 1536 | 1903 | 1771 | 1706 | 1824 | 1641 | 1721 |      |

Zum Vergleich: Restanten gesamt in den Anfangsjahren (1989-1998):

| 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 168  | 145  | 173  | 171  | 661  | 628  | 616  | 659  | 1117 | 1007 |

<sup>51</sup> Erst ab 2006 statistisch eigenständig erfasst.

<sup>52</sup> Erst ab 2006 statistisch eigenständig erfasst.

<sup>53</sup> Erst ab Gründung des EuGöD hatte das EuG Rechtsmittel zu behandeln.

## 6. Zusammenfassung

Die quantitative Analyse unterstellt eine unveränderte Aufgabenstellung des Gerichts sowie eine unveränderte Arbeitsweise, d.h. einen im wesentlichen gleichbleibenden Einsatz der vorhandenen personellen und sächlichen Ressourcen.

Die erhobenen statistischen Daten für die Jahre seit Errichtung des Gerichts 1989 - seinerzeit als "Gericht des ersten Rechtszuges" - bieten zwar keine eindeutig sichere, wohl aber eine hinlänglich valide Grundlage für die nachstehenden Feststellungen.

Die durchschnittliche Leistungsfähigkeit des Gerichts liegt bei etwa 20 bis 25 Verfahren je Richter und Jahr. Hiervon entfallen etwa zwei Drittel auf Verfahren, die durch Urteil zu erledigen sind. Bei zunehmender Komplexität der Rechtssachen nimmt die durchschnittliche Leistungsfähigkeit ab und bewegt sich auf den unteren Rand des angegebenen Korridors zu.

Die Geschäftslast des Gerichts beläuft sich seit einigen Jahren einigermaßen konstant zwischen 800 und 1.000 Verfahren (Neueingängen) pro Jahr (unter Einschluss der Rechtssachen aus dem Sachgebiet "öffentlicher Dienst"). Diese Geschäftslast erfordert eine "Normalbesetzung" des Gerichts mit 40 Richtern.

Bis zum Jahr 2014 hatten sich allerdings erhebliche Rückstände aufgebaut, die in einigen Sachgebieten (Beihilfen; Wettbewerb) ein Vielfaches der jährlichen Eingänge betrug und demzufolge von durchschnittlichen Verfahrenslaufzeiten von bis zu fünf Jahren führten, was inakzeptabel ist. Die Erhöhung der Richterzahl auf zunächst 40 Richter (2015) hat ein weiteres Anwachsen der Rückstände verhindert, die Eingliederung des Gerichts des öffentlichen Dienstes (2016) und die weitere Erhöhung der Richterzahl auf insgesamt 53 (54) Richter (2019) erlaubt eine allmähliche Rückführung der Rückstände und dementsprechend eine Verkürzung der Verfahrenslaufzeiten. Akzeptable Umstände sind freilich längst noch nicht erreicht.

## II. Qualitative Analyse

### 1. Maßstäbe

Zur verlässlichen Beurteilung eines Gerichts muss - über die rein quantitative Betrachtung hinaus - auch die Qualität seiner Rechtsprechung einbezogen werden. Natürlich lässt sich auch diese nicht unmittelbar, sondern nur anhand von Hilfsindikatoren beurteilen. Insofern kommen in Betracht:

- Anteile der Behandlung von Rechtssachen in der Kammer in Dreier- oder in Fünferbesetzung bzw. in einer Großen Kammer<sup>54</sup>
- Anteile der Behandlung von Rechtssachen im schriftlichen Verfahren oder aufgrund mündlicher Verhandlung
- Akzeptanz der Entscheidungen bei den Prozessbeteiligten ausweislich der Rechtsmittel: Anfechtungsquoten; Erfolgsquoten
- Akzeptanz der Entscheidungen in der Fachöffentlichkeit ausweislich des literarischen Echos

### 2. Besetzung der Richterbank

Internationale Gerichte bevorzugen in aller Regel größere Besetzungen der Richterbank. Als Begründung dient zumeist das Bestreben, möglichst viele der Staaten, die der jeweiligen Gerichtsbarkeit unterworfen sind, auf der Richterbank repräsentiert zu sehen. Auch wenn dieses Motiv unbestreitbar seine Berechtigung hat, ist es doch mit dem anderen Motiv, möglichst qualitätvolle Entscheidungen herbeizuführen, nicht deckungsgleich. Die juristische Qualität einer Entscheidung (und die Qualität einer Rechtsprechungslinie in der Kette der Entscheidungen) hängt zwar durchaus auch mit der Größe des entscheidenden Spruchkörpers zusammen. So sind Kollegialentscheidungen regelmäßig niveauvoller als Einzelrichterentscheidungen. Allerdings nimmt die Qualität nicht linear mit der Größe des Kollegiums zu. Grund für die Qualität der Kollegialentscheidung ist die Diskursfähigkeit des Kollegiums, und diese

---

<sup>54</sup> Das Plenum des EuG (in der Verfahrensordnung als Vollversammlung bezeichnet) ist nach Art. 42 Abs. 1 der Verfahrensordnung nicht zu inhaltlichen Entscheidungen berufen.

hängt (neben anderen Faktoren, etwa der Informiertheit der Richter über eine Sache, ihrer Sprachbeherrschung usw.) auch von der Zahl der Diskursteilnehmer ab. Die langjährigen Erfahrungen der nationalen Höchstgerichte belegen, dass eine Fünferbesetzung insofern optimal ist, d.h. dass eine Dreierbesetzung tendenziell zu schmal ist, während Kollegien mit mehr als fünf Richtern dazu neigen, nicht mehr alle Mitglieder des Kollegiums gleichermaßen am Diskurs zu beteiligen.

Gemessen hieran zeigt sich, dass das Allgemeine Gericht offenbar ebenfalls die Fünferbesetzung als angemessen favorisiert, jedoch aus dem Sachzwang möglichst effektiven Personaleinsatzes zehn Jahre lang ganz überwiegend in Dreierbesetzung entschieden hat.

So ist vorab festzuhalten, dass die Dreier- oder Fünferbesetzung die Standardbesetzung für Urteilsverfahren bildet. Dem Einzelrichter wurden selten bis nie Urteilsverfahren zur Entscheidung übertragen; er dürfte nur für die "sonstigen Verfahrensarten" (Berichtigungen, Erläuterungen, Kostensachen usw.) zuständig gewesen sein. Umgekehrt wurde eine Sache auch nur in seltenen Ausnahmefällen an die Große Kammer verwiesen (die derzeit eine übergroße Kammer aus 15 Mitgliedern ist). Das Plenum wird nach der Verfahrensordnung nicht als Rechtsprechungsorgan tätig.

Die Wahl zwischen der Dreier- und der Fünferbesetzung spiegelt die Belastung des Gerichts. Bis zum Jahr 2007 wurden zwischen 11 % und 17 % aller streitigen Entscheidungen in Fünferbesetzung entschieden. In den Folgejahren, also in den Jahren steigender Eingangszahlen und zunehmender Verfahrenslaufzeiten, sank der Anteil auf weniger als 5 %, teilweise sogar auf weniger als 1 %. Erst in den Jahren 2018 und 2019 wurde der Anteil der Entscheidungen in Fünferbesetzung wieder etwas erhöht (2018: 8,6%; 2019: 6,8%). Das lässt den Schluss zu, dass das Gericht selbst die Fünferbesetzung als eigentlich angemessen ansieht, sich hieran jedoch durch eine zu große Geschäftslast gehindert sah und wohl weiterhin sieht.

Von den in dem betreffenden Jahr durch streitige Entscheidung (Urteil oder Beschluss<sup>55</sup>) erledigten Rechtssachen wurden entschieden:<sup>56</sup>

|                            | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| (1) durch 1 Richter        | 15   | 14   | 7    | 7    | 2    | 0    |
| (2) durch 3 Richter        | 277  | 276  | 510  | 355  | 378  | 510  |
| (3) durch 5 Richter        | 39   | 64   | 62   | 55   | 52   | 17   |
| (4) durch die Große Kammer | 0    | 0    | 6    | 0    | 2    | 0    |
| (5) Rechtsmittelkammer     | -    | -    | -    | -    | 7    | 26   |
| (6) Präsident des Gerichts | 8    | 7    | 25   | 19   | 16   | 52   |
| (7) Summen (1) bis (6)     | 339  | 361  | 610  | 436  | 457  | 605  |

|                            | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| (1) durch 1 Richter        | 0    | 3    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| (2) durch 3 Richter        | 445  | 423  | 604  | 592  | 596  | 699  |
| (3) durch 5 Richter        | 29   | 8    | 25   | 9    | 8    | 16   |
| (4) durch die Große Kammer | 0    | 2    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| (5) Rechtsmittelkammer     | 31   | 37   | 29   | 37   | 58   | 53   |
| (6) Präsident des Gerichts | 50   | 54   | 56   | 50   | 40   | 46   |
| (7) Summen (1) bis (6)     | 555  | 527  | 714  | 688  | 702  | 814  |

|                            | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| (1) durch 1 Richter        | 9    | 5    | 0    | 5    | 5    |      |
| (2) durch 3 Richter        | 886  | 654  | 751  | 863  | 760  |      |
| (3) durch 5 Richter        | 11   | 12   | 18   | 87   | 59   |      |
| (4) durch die Große Kammer | 0    | 0    | 0    | 0    | 1    |      |
| (5) Rechtsmittelkammer     | 37   | 38   | 46   | 11   | 2    |      |
| (6) Präsident des Gerichts | 44   | 46   | 80   | 43   | 47   |      |
| (7) Summen (1) bis (6)     | 987  | 755  | 895  | 1009 | 874  |      |

<sup>55</sup> Für die Entscheidungen durch Urteil finden sich in den Unterlagen keine Daten, weshalb hier die Gesamtzahl dargestellt wird.

<sup>56</sup> Vor das Jahr 2003 zurückzugehen, erscheint in diesem Kontext nicht sinnvoll.

### 3. Durchführung einer mündlichen Verhandlung

Für die Qualität einer richterlichen Entscheidung ist ebenfalls wichtig, ob und in welcher Weise die Streitparteien in den Diskurs des Spruchkörpers einbezogen werden. Dabei erweist sich die mündliche Verhandlung dem bloß schriftlichen Verfahren insofern als überlegen, als sie die Gelegenheit bietet, Rechtsstandpunkte zu erläutern, Missverständnisse auszuräumen und praktische Folgen einer möglichen Entscheidung zu diskutieren.

Die Statistik belegt eine erfreulich hohe Verhandlungsquote; auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung wurde nur in der Minderzahl der Verfahren verzichtet. Allerdings belegt die Statistik nicht, ob und in welcher Weise die mündliche Verhandlung für ein Rechtsgespräch mit den Streitbeteiligten genutzt wurde; die Verfahrensordnung schreibt dies nicht vor, verbietet es freilich auch nicht.

Von den durch Urteil erledigten Sachen wurden im schriftlichen Verfahren oder nach mündlicher Verhandlung entschieden:

|                             | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| ohne mündliche Verhandlung  | 112  | 166  | 164  | 233  | 189  | 218  |      |
| nach mündlicher Verhandlung | 316  | 404  | 284  | 259  | 455  | 336  |      |

### 4. Rechtsmittel

Rechtsmittelquoten können in aller Regel nur ein zu niedriges Niveau einer Judikatur belegen, nicht jedoch umgekehrt auch ein besonders hohes (gutes) Niveau. (Allenfalls kann ein Rechtsmittel gegen eine innovative Entscheidung das Rechtsmittelgericht seinerseits zu Innovationen veranlassen; aber das belegt dann *dessen* Qualität.)

Stellt man dies in Rechnung, so bieten die Rechtsmittelquoten bei dem Allgemeinen Gericht keine Auffälligkeiten. Von den anfechtbaren Entscheidungen des Gerichts wurden zwischen 20% und 30% mit Rechtsmitteln zum Gerichtshof angefochten, in 12% bis 25% der Anfechtungen mit Erfolg. Die Änderungsquote (d.h. das Verhältnis

der abändernden Entscheidungen des Gerichtshofs zu den anfechtbaren Entscheidungen des Gerichts) lag demzufolge zwischen 3,5% und 5,5%. Diese Quoten weichen nicht von den Erfahrungswerten in nationalen Rechtsmittelzügen ab.

Wenig aussagekräftig sind hingegen Anträge auf Urteilsberichtigung oder Urteilsergänzung (wegen Übergehens eines Klagebegehrens: "omission de statuer"). Sie belegen zwar handwerkliche Fehler; doch ist die Fehlerquote hiernach sehr gering (vgl. Verfahrenszahlen oben Seite 10) und verbleibt jedenfalls im Bereich des menschlich Erwartbaren.

Rechtsmittelquoten (Anfechtungsquoten, Änderungsquoten) der Jahre 2014-2020:

|                                                 | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019 | 2020 |
|-------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| (1) anfechtbare Entscheidungen                  | 561   | 761   | 626   | 616   | 714   | 851  |      |
| (2) mit Rechtsmitteln angefochten <sup>57</sup> | 110   | 203   | 163   | 137   | 194   | 255  |      |
| (3) Anfechtungsquote (in %)                     | 20%   | 27%   | 26%   | 22%   | 27%   | 30%  |      |
| (4) Rechtsmittel erfolgreich                    | 29    | 27    | 21    | 34    | 27    |      |      |
| (5) davon Sachentscheidung des EuGH             | 18    | 20    | 12    | 23    | 12    |      |      |
| (6) davon Zurückverweisung ans EuG              | 11    | 7     | 9     | 11    | 15    |      |      |
| (7) Erfolgsquote (4 / 2)                        | 26,4% | 13,3% | 12,9% | 24,8% | 13,9% |      |      |
| (8) Änderungsquote (4 / 1)                      | 5,2%  | 3,5%  | 3,4%  | 5,5%  | 3,8%  |      |      |

<sup>57</sup> Die Regelung über die Zulassung von Rechtsmitteln gegen Entscheidungen des EuG in Art. 58a der Satzung des EuGH ist erst im April 2019 neu geschaffen worden. Entsprechend liegen bislang (offenbar) noch keine statistischen Erhebungen hierzu vor.

## 5. Literarisches Echo

In der deutschen Fachöffentlichkeit ist das Echo auf die Judikatur des Gerichts vergleichsweise gering. Sie wird vornehmlich von der Gattung der Kommentarliteratur registriert, deren Interesse darauf gerichtet ist, das jeweilige Rechtsgebiet - etwa das Beihilfen- oder das Kartellrecht der Europäischen Union - systematisch darzustellen und so dem künftigen Rechtsanwender einen leichteren Zugang zu verschaffen. Hier wird eine dogmatische Kritik der Judikatur nicht erwartet und selten geleistet. Auch die veröffentlichten Aufsätze in Fachzeitschriften beschränken sich in aller Regel darauf, die besprochene(n) Entscheidung(en) inhaltlich zu referieren und in die Entwicklung der Rechtsprechung einzuordnen. Eine kritische Rezension findet selten statt. Das mag auch daran liegen, dass als Autoren solcher Veröffentlichungen selten Rechtswissenschaftler in Erscheinung treten; zumeist handelt es sich um Beiträge von Praktikern (Rechtsanwälten oder Verwaltungsbeamten). Damit erfährt das Gericht eine deutlich geringere Aufmerksamkeit in der Literatur als der Gerichtshof.

Auswertung der EuZW, Jahrgänge 2017-2020:<sup>58</sup>

|                                                                             | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 <sup>59</sup> |
|-----------------------------------------------------------------------------|------|------|------|--------------------|
| Urteilsabdrucke                                                             | 3    | 3    | 3    | 0                  |
| Urteilsbesprechungen/Anmerkungen                                            | 2    | 2    | 4    | 0                  |
| In Aufsätzen ausführlicher thematisiert                                     | 5    | 5    | 4    | 1                  |
| Übersichtsaufsätze zur Entwicklung der Rspr. auf einem Rspr.-Gebiet des EuG | 4    | 3    | 5    | 1                  |

Auswertung juris:<sup>60</sup>

|                                   | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 <sup>61</sup> |
|-----------------------------------|------|------|------|--------------------|
| Über juris verfügbare Anmerkungen | 1    | 1    | 0    | 0                  |

<sup>58</sup> Es fiel bei Durchsicht der genannten EuZW-Jahrgänge auf, dass die Rechtsprechung des EuGH ein Vielfaches an Beachtung findet. So waren sicherlich mehr als 50 Urteile pro Jahr abgedruckt und mehr als 15 rezensiert. Urteile des EuG wurden in der Regel nur abgedruckt, wenn sie auch in der gleichen Ausgabe besprochen wurden.

<sup>59</sup> Bis Heft 3/2020.

<sup>60</sup> Hier sind nur die Treffer aufgeführt, die eine unmittelbar über juris aufrufbare Rezension beinhalten. Aufgrund der Suchfunktionen bei juris kann nicht unmittelbar auf Rezensionen in anderen Medien zugegriffen bzw. Informationen über das Vorliegen von Besprechungen erlangt werden. Dies würde ein Aufrufen jedes einzelnen EuG-Urteils über juris erfordern, da nur dort vermerkt ist, in welchen Zeitschriften das Urteil abgedruckt und ggf. besprochen ist. Dieser Aufwand konnte in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht geleistet werden.

<sup>61</sup> Bis Heft 3/2020.

## 6. Zusammenfassung

Unmittelbar aussagekräftige Indikatoren über die fachliche Qualität der Rechtsprechung des Gerichts fehlen. Die Anfechtungs- wie die Änderungsquote bei Rechtsmitteln zeigen keine Auffälligkeiten, belegen also insb. keine unzulängliche Qualität der Rechtsprechung.

Einem internationalen Gericht - zumal einem Höchstgericht - unangemessen ist jedoch die langjährige und ganz überwiegende Praxis des Gerichts, über Klagverfahren (Urteilsverfahren) in Dreierbesetzung zu entscheiden. Angemessen wäre stattdessen eine Fünferbesetzung. Die Praxis des Gerichts belegt, dass das Gericht dies selbst so sieht und die Dreierbesetzung in den Jahren 2008 bis 2017 lediglich wegen der über großen Verfahrenslast zur Regel hat werden lassen. In jüngster Zeit wurden Entscheidungen in Fünferbesetzung wieder zahlreicher.

## **D. Veränderungen in Aufgabe und Funktion des Gerichts**

### **I. Grundsätzliche Überlegungen**

#### **1. Vom "Gericht erster Instanz" zum eigenständigen Verwaltungsgericht der Europäischen Union**

Das Gericht wurde 1988 als "Gericht erster Instanz" errichtet.<sup>62</sup> Schon die damalige Bezeichnung kennzeichnete seine ursprüngliche Funktion als Instanzgericht für den Gerichtshof: In Verfahren, in denen auch Tatfragen zu klären sind, sollte das Gericht dem Gerichtshof vorgeschaltet werden, um dieses von Tatfragen zu entlasten.<sup>63</sup> Der Gerichtshof sollte aber für die Rechtsfragen zuständig bleiben. Dementsprechend sollte gegen seine Entscheidungen ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel zum Gerichtshof statthaft sein. Dass dies "nach Maßgabe der Satzung (des Gerichtshofs)" gelten sollte, erlaubte nach ganz einhelliger Meinung nicht, das Rechtsmittel zum Gerichtshof bestimmten Zulassungsbeschränkungen zu unterwerfen.

Durch den Vertrag vom Nizza vom 26.02.2001 wurde die Zuständigkeit des Gerichts deutlich erweitert. Art. 225 EGV sah nunmehr drei Gruppen möglicher Zuständigkeiten vor:

- Entscheidungen im ersten Rechtszug über bestimmte Direktklagen; insofern wurde die bisherige Regelung von 1988 im Wesentlichen ins Primärrecht übernommen;
- Entscheidungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen der "gerichtlichen Kammern", die in Anwendung des neuen Art. 225a EGV gebildet werden konnten; auf dieser Grundlage wurde 2006 (nur) das Fachgericht<sup>64</sup> für den öffentlichen Dienst (EuGöD) eingerichtet;
- bestimmte Vorabentscheidungen, sofern die Satzung dies bestimmte.

---

<sup>62</sup> Art. 168a EWG-Vertrag; Beschluss des Rates vom 24.10.1988 (88/591/EGKS, EWG, Euratom), ABl. EG Nr. L 319/1.

<sup>63</sup> Vgl. die Erwägungsgründe zum Beschluss des Rates vom 24.10.1988, ebd.

<sup>64</sup> Die "gerichtlichen Kammern" heißen seit dem Vertrag von Lissabon "Fachgerichte".

Auch wenn das Gericht in Ansehung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst nunmehr selbst Rechtsmittelgericht war, wurde seine Bezeichnung als "Gericht erster Instanz" beibehalten. Damit kam unverändert seine Ausrichtung auf den Gerichtshof und seine Funktion als vorgeschaltete Instanz zu dessen Entlastung zum Ausdruck. Das fand darin seinen Niederschlag, dass Art. 225 EGV hinsichtlich jeder der drei Gruppen möglicher Zuständigkeiten ein Rechtsmittel zum Gerichtshof vorsah.

Art. 225 EGV ist durch die Verträge von Lissabon vom 13.12.2007 in Art. 256 AEUV übernommen worden. Jetzt wurde die Bezeichnung des Gerichts geändert; es heißt nunmehr "Gericht" und nicht länger "Gericht des ersten Rechtszugs". Diese Änderung der Terminologie änderte aber nichts in der Sache. Sie berücksichtigte, dass das gleichzeitig errichtete Fachgericht für den öffentlichen Dienst für dieses Sachgebiet die Funktion eines erstinstanzlichen Gerichts übernahm. Abgesehen davon entsprach Art. 256 AEUV der Vorgängervorschrift des Art. 225 EGV wortgleich.

In der seither verstrichenen Zeit ist diese Ausrichtung auf den Gerichtshof zweifelhaft geworden. Vielmehr haben sich das Gericht einerseits, der Gerichtshof andererseits auseinander entwickelt und je eigenständige Funktionen übernommen: Während der Gerichtshof im Wesentlichen das "Gericht der Mitgliedstaaten" sowie in zunehmendem Maße das Verfassungsgericht der Europäischen Union ist, ist das Gericht in die Funktion eines Verwaltungsgerichts der Union eingetreten, also des Gerichts, dem die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Kommission, der Einrichtungen und Agenturen und sonstigen Verwaltungsbehörden der Union obliegt.

Diese Entwicklung ist zu begrüßen. Sie sollte bewusst aufgegriffen und ausgestaltet werden. Die veränderte Aufgabenstellung und Funktion des Gerichts legt eine Aufwertung und Stärkung der Rolle des Gerichts nahe. Dies kommt in seiner neuen Bezeichnung als "Allgemeines Gericht" bereits zum Ausdruck. Die Erhöhung der Richterzahl bietet hierzu Gelegenheit und schafft auch das dazu nötige Potenzial.

## 2. Entlastung des Gerichtshofs

Die Neubestimmung von Aufgabenstellung und Funktion des Gerichts führt zwingend auch zu einer Neubestimmung seines Verhältnisses zum Gerichtshof. Es liegt nahe, diese Neubestimmung dazu zu nutzen, den Gerichtshof zu entlasten. Eine solche Entlastung erscheint dringend geboten (a). In der Konsequenz der bisherigen Überlegungen empfiehlt es sich, hierzu beim Rechtsmittelrecht anzusetzen (b). Außerdem sollte darüber nachgedacht werden, in bestimmtem Umfang von der durch Art. 256 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, das Gericht an der Erledigung von Vorabentscheidungsersuchen zu beteiligen (c).

### *a) Notwendigkeit einer Entlastung des Gerichtshofs*

Der Gerichtshof ist auf eine Entlastung dringend angewiesen, wie die Entwicklung seiner Eingangszahlen und insb. deren Verhältnis zur Richterzahl belegen.

Eingangszahlen beim EuGH und Relation zur Richterzahl seit 2014:

|                                       | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 <sup>65</sup> | 2020 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|--------------------|------|
| (13) Eingänge beim EuGH               | 622  | 713  | 692  | 739  | 849  | -                  | -    |
| (14) davon Rechtsmittel <sup>66</sup> | 111  | 215  | 175  | 147  | 199  | -                  | -    |
| (15) davon VertragsverletzgsVf.       | 57   | 37   | 31   | 41   | 57   | -                  | -    |
| (16) davon VorabentscheidgsVf.        | 428  | 436  | 470  | 533  | 568  | -                  | -    |
| (17) Eingänge pro Richter             | 22,2 | 25,5 | 24,7 | 26,4 | 30,3 | -                  | -    |
| (18) Rechtsmittel/Ri                  | 4    | 7,7  | 6,3  | 5,3  | 7,1  | -                  | -    |
| (19) Vertragsverletzgs.Vf./Ri         | 2    | 1,3  | 1,1  | 1,5  | 2    | -                  | -    |
| (20) Vorabentschdgs.Vf./Ri            | 15,3 | 15,6 | 16,8 | 19,0 | 20,3 | -                  | -    |

Zwar sind trotz der deutlich gestiegenen Arbeitslast die Verfahrenslaufzeiten beim Gerichtshof im Wesentlichen gleich geblieben.

<sup>65</sup> Für 2019 liegen für den EuGH noch keine Zahlen vor.

<sup>66</sup> Inklusive Rechtsmittel im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes oder betreffend Streithilfe.

Durchschnittliche Verfahrenslaufzeiten (in Monaten) der streitig, d.h. durch Urteil oder Beschluss erledigten Verfahren des EuGH:

|                                  | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| (1) Vorabentscheidungsverfahren  | 15   | 15,3 | 15   | 15,7 | 16   |      |      |
| Eilvorabentscheidungsverfahren   | 2,2  | 1,9  | 2,7  | 2,9  | 3,1  |      |      |
| Beschleunigtes Vf.               | 3,5  | 5,3  | 4    | 8,1  | 2,2  |      |      |
| (2) Klagen                       | 20   | 17,6 | 19,3 | 20,3 | 18,8 |      |      |
| Beschleunigtes Vf. <sup>67</sup> |      |      |      | 9    |      |      |      |
| (3) Rechtsmittel                 | 14,5 | 14   | 12,9 | 17,1 | 13,4 |      |      |
| Beschleunigtes Vf. <sup>68</sup> |      |      | 10,2 |      |      |      |      |

Das ließ sich aber nur durch eine überaus strikte Strukturierung der internen Arbeits- und Entscheidungsabläufe des Gerichtshofs, insbesondere durch rigide Fristvorgaben an die Berichterstatter erreichen. Diese Strukturierung trägt den Charakter einer Notmaßnahme, die bei anderen Höchstgerichten nicht oder jedenfalls nicht in dieser Rigidität zu beobachten ist. Es erscheint als wünschenswert, Maßnahmen zu ergreifen, die künftig eine Lockerung oder gar einen Verzicht auf diese Notmaßnahmen erlauben.

#### *b) Rechtsmittelbeschränkung*

Solange das Gericht dem Gerichtshof als bloßes Instanzgericht untergeordnet war, lag nahe, dass seine Entscheidungen grundsätzlich im Rechtsmittelwege der Überprüfung durch den Gerichtshof unterlagen. Wird diese Ausrichtung auf den Gerichtshof gelöst und tritt das Gericht mit eigener, von derjenigen des Gerichtshofs verschiedener Aufgabenstellung neben den Gerichtshof, so bilden Rechtsmittel zum Gerichtshof nicht mehr die Regel, sondern eine begründungsbedürftige Ausnahme. Das ist auch systemgerecht; die Behandlung derartiger Rechtsmittel sind für den Gerichtshof eigentlich funktionsfremd, betreffen sie doch das Verwaltungsrecht der Union und

<sup>67</sup> Statistisch nicht relevant, da lediglich 3 Anträge gestellt für das gesamte Jahr 2018, Jahresbericht 2018, S. 145.

<sup>68</sup> Statistisch nicht relevant, da lediglich 1 Antrag für das Jahr 2016 gestellt worden ist, Jahresbericht 2018, S. 145.

damit regelmäßig andere Rechtsmaterien als diejenigen, mit denen sich der Gerichtshof in seiner originären Funktion als Gerichtshof für die Mitgliedstaaten und für Verfassungsfragen zu befassen hat.

Rechtsmittel zum Gerichtshof gegen Entscheidungen des Gerichts sollten allerdings nicht vollkommen ausgeschlossen werden. Der Funktion und Aufgabe von Gericht und Gerichtshof entspräche aber, sie auf Fälle von Divergenz oder von grundsätzlicher Bedeutung für das Unionsrecht oder für einzelne Mitgliedstaaten zu beschränken. Eine derartige Beschränkung müsste in der Satzung vorgesehen werden, was Art. 256 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV erlaubt. Die Fallgruppe der Divergenz oder der grundsätzlichen Bedeutung für das Unionsrecht (und dessen Fortentwicklung) schließt den unerlässlichen Mindeststandard für ein Rechtsmittel zum Gerichtshof auf, den Art. 256 Abs. 2 UAbs. 2, Abs. 3 UAbs. 3 AEUV mit einer "ernsten Gefahr für die Einheit oder Kohärenz des Unionsrechts" umschreibt, geht aber in einer von der künftigen Rechtsprechung noch näher zu bestimmenden Weise darüber hinaus. Die Fallgruppe der (besonderen) Bedeutung für einzelne Mitgliedstaaten hat demgegenüber mögliche politische oder wirtschaftliche Konsequenzen von gravierendem Ausmaß für bestimmte Mitgliedstaaten im Blick, wie dies namentlich im Beihilfenrecht mitunter der Fall sein mag.

Würden die Rechtsmittel zum Gerichtshof nicht wie derzeit nur in wenigen Sonderfällen, sondern generell in der beschriebenen Weise beschränkt, so könnte der Gerichtshof von seinen Aufgaben als Rechtsmittelgericht in einem bestimmten Umfang entlastet werden. Die Einschränkung oder Vermeidung von Rechtsmitteln zum Gerichtshof würde dessen Arbeitslast zwar nicht gravierend, wohl aber doch nennenswert vermindern:

|                                      | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| (1) Eingänge beim EuGH               | 622  | 713  | 692  | 739  | 849  |      |      |
| (2) davon Rechtsmittel <sup>69</sup> | 111  | 215  | 175  | 147  | 199  |      |      |
| (3) Anteil (2) an (1) in %           | 17,8 | 30,2 | 25,3 | 19,9 | 23,4 |      |      |

<sup>69</sup> Inklusive Rechtsmittel im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes oder betreffend Streithilfe, wobei diese Verfahren kaum ins Gewicht fallen (Höchstzahl waren 9 Eingänge im Jahr 2015).

### *c) Mitwirkung bei Vorabentscheidungen*

Zum anderen könnte das Allgemeine Gericht - neben seiner originären Aufgabe als Verwaltungsgericht der Europäischen Union - auch Teile der Aufgaben des Gerichtshofs übernehmen-. Art. 256 Abs. 3 AEUV erlaubt dies für die Verfahrensart der Vorabentscheidungen. In prinzipieller (systematischer) Hinsicht spricht dagegen, dass Vorabentscheidungen für das Allgemeine Gericht seinerseits funktionsfremd wären; die angestrebte Akzentuierung der funktionellen Unterscheidung zwischen Allgemeinem Gericht und Gerichtshof würde an dieser Stelle wieder verwischt. Dem ist freilich entgegenzuhalten, dass der Gerichtshof dringend der Entlastung bedarf und dass die soeben empfohlene Entlastung im Bereich der Rechtsmittel bei weitem nicht ausreicht, um die Überlastung des Gerichtshofs auf eine akzeptable Belastung zurückzuführen.

Der Gerichtshof hat gemäß Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EU, Euratom) 2015/2422 am 14. Dezember 2017 einen Bericht über die Möglichkeit einer Verteilung der Zuständigkeiten für Vorabentscheidungen nach Art. 267 AEUV vorgelegt.<sup>70</sup> Darin hat er sich dagegen ausgesprochen, von der Möglichkeit des Art. 256 Abs. 3 AEUV Gebrauch zu machen. Zur Begründung hat der Gerichtshof im Wesentlichen vorgebracht:

- Schwierigkeit, die für eine Übertragung der Zuständigkeit an das Allgemeine Gericht geeigneten Rechtsgebiete hinlänglich sicher zu bezeichnen
- Gefahr divergierender Rechtsprechung zwischen dem Gerichtshof und dem Allgemeinen Gericht
- Unterschiede in der Verfahrensweise; das Gericht ist bislang nicht dazu eingerichtet, auf der Grundlage sämtlicher Amtssprachen der EU zu judizieren
- Rechtsmittel an den Gerichtshof würden das Verfahren verlängern statt verkürzen, was die Entlastungswirkung für den Gerichtshof aufheben und die Gerichte der Mitgliedstaaten von Vorlagen abhalten könnte

Diesen Bedenken muss Rechnung getragen werden. Sie schließen freilich nicht abschließend aus, über eine Entlastung des Gerichtshofs bei den Vorabentscheidungen

---

<sup>70</sup> Vgl. oben Fn. 4.

weiter nachzudenken. Dahingehende Überlegungen sollten sich von folgenden Eckpunkten leiten lassen:

Richtig und geboten ist, dass die mitgliedstaatlichen Gerichte ihre Vorabentscheidungsersuchen ausnahmslos an den Gerichtshof richten. Denkbar ist jedoch, dass der Gerichtshof ein solches Vorabentscheidungsersuchen seinerseits an das Allgemeine Gericht abgibt. Diese Verfahrensweise würde dem Gerichtshof gestatten, das Vorabentscheidungsersuchen nach seiner eigenen Verfahrensordnung zur Kenntnis zu nehmen und dessen Bedeutung für das Unionsrecht zu beurteilen.

Eine derartige Delegation an das Allgemeine Gericht kommt ferner nicht beliebig, sondern nur bei Vorliegen oder Nichtvorliegen bestimmter Voraussetzungen in Betracht.

- Zum einen müsste es sich um ein Vorabentscheidungsersuchen handeln, welches ein bestimmtes, in der Satzung festgelegtes Sachgebiet betrifft. Das setzt schon Art. 256 Abs. 3 AEUV voraus. Nach dem hier zugrundegelegten Konzept einer klaren Funktionenverteilung und -zuweisung zwischen Gericht und Gerichtshof empfiehlt sich, eine Delegation an das Allgemeine Gericht nur in solchen Sachgebieten zu erlauben, die im Schwerpunkt vom Allgemeinen Gericht bearbeitet werden, in der Judikatur des Gerichtshofs aber eher am Rande stehen. Denkbare Sachgebiete wären hiernach etwa das Beihilfenrecht, das Wettbewerbsrecht (Kartellrecht), das Dienstrecht und das Markenrecht (geistiges Eigentum). Die Statistik zeigt die mögliche Entlastungswirkung für den EuGH:

|                                       | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| (1) Vorabentsch.-Ersuchen insg.       | 428  | 436  | 470  | 533  | 568  |      |      |
| (2) davon Staatl. Beihilfen           | 11   | 4    | 10   | 10   | 4    |      |      |
| (3) davon Wettbewerb                  | 8    | 6    | 12   | 2    | 4    |      |      |
| (4) davon Öff. Dienst (Beamtenstatut) | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    |      |      |
| (4) davon geistiges Eigentum          | 13   | 22   | 18   | 19   | 20   |      |      |
| (5) Summe (2) bis (5)                 | 33   | 32   | 40   | 31   | 28   |      |      |
| (6) Anteil (5) an (1) in %            | 7,5  | 7,3  | 8,5  | 5,8  | 4,9  |      |      |

- Zum anderen kommt auch in solchen Fällen eine Abgabe an das Allgemeine Gericht gleichwohl nicht in Betracht, wenn die Voraussetzungen des Art. 256 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV vorliegen, wenn der Gerichtshof selbst also "prima vista" der Auffassung ist, dass die Rechtssache voraussichtlich eine Grundsatzentscheidung erfordert, die die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts berühren könnte.

Davon unberührt bleibt die Möglichkeit des Allgemeinen Gerichts, eine Rechtssache wegen deren grundsätzlicher Bedeutung nach Art. 256 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV an den Gerichtshof zurückzugeben. Weil der Gerichtshof diese Voraussetzungen nach dem Erkenntnisstand zu Verfahrensbeginn selbst bereits geprüft hatte, sollte die Satzung diese Möglichkeit auf Fälle beschränken, in denen sich die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache aus einer wesentlichen Änderung der Prozesslage ergibt.

Ferner kann die Satzung die Befugnis des Gerichtshofs vorsehen, die Vorabentscheidungen des Gerichts nach Art. 256 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV zu überprüfen und hierzu das Verfahren nochmals an sich zu ziehen. Eine derartige Befugnis zur Superrevision ist dem deutschen Prozessrecht fremd, steht jedoch etwa im französischen Conseil d'Etat der "Troika" - einem kleinen (ursprünglich vier-, heute dreiköpfigen) Gremium der Gerichtsleitung - zu. Es empfiehlt sich, hier ähnlich zu verfahren, um die Entlastungswirkung für den Gerichtshof nicht wieder zu beseitigen. Denkbar wäre etwa, die Befugnis zur Superrevision dem Präsidenten des Gerichtshofs oder einem aus diesem und zwei Kammerpräsidenten bestehenden Dreiergremium zu übertragen.

In praktischer Hinsicht ist noch zu bedenken, dass dem Allgemeine Gericht jedenfalls in solchen Vorabentscheidungsverfahren dieselben Ressourcen namentlich des Übersetzungsdienstes zur Verfügung stehen müssen wie dem Gerichtshof.

## II. Maßnahmen zur Aufwertung und Stärkung der Rolle des Gerichts

Damit das Allgemeine Gericht die vorstehend umschriebene Rolle, namentlich seine Aufgabe und Funktion als selbständiges Verwaltungsgericht der Europäischen Union in befriedigender Weise wahrnehmen kann, bedarf es gewisser Maßnahmen, die darauf abzielen, dass es von den Organen der Union, von den Mitgliedstaaten und den mitgliedstaatlichen Gerichten sowie von den Unionsbürgern als vollgültiges Unionsgericht anerkannt wird und dass seine Entscheidungen als grundsätzlich endgültig akzeptiert werden. Hierzu sind Änderungen in der Struktur und Verfahrensweise des Gerichts empfehlenswert, welche zum einen ein gleichbleibend hohes fachliches Niveau seiner Entscheidungen garantieren und zum anderen zu einer größeren Repräsentanz verschiedener Mitgliedstaaten auf der Richterbank führen.

### 1. Richter

An die Richter des Allgemeinen Gerichts müssen nicht nur formaliter (vgl. Art. 19 Abs. 2 UAbs. 3 EUV; Art. 255 AEUV), sondern auch in der Praxis dieselben fachlichen und persönlichen Anforderungen gestellt werden wie für die Richter des Gerichtshofs.

Es ist außerdem sicherzustellen, dass die Richter die Aufgabe der Rechtsprechung im Kern selbst wahrnehmen und nicht in wesentlichen Teilen an Hilfsrichter / Rechtsreferenten / wissenschaftliche Mitarbeiter delegieren. Deshalb sollte kein Richter mehr als zwei Rechtsreferenten haben.<sup>71</sup> Daneben kann das Gericht einen allgemeinen Pool an Fachreferenten für bestimmte besonders komplizierte Fragen (etwa solche des Kartell- oder Beihilfenrechts) bereithalten.

---

<sup>71</sup> Dabei empfiehlt sich, je eine der Referentenstellen eines Richters für einen auf drei Jahre an das EuG abgeordneten Richter eines mitgliedstaatlichen (Verwaltungs-) Gerichts vorzubehalten. Auf diese Weise könnte die Gerichtsbarkeit der Union mit den mitgliedstaatlichen Fachgerichtsbarkeiten verstärkt werden.

## 2. Innere Gerichtsverfassung

### *a) Fünferkammer als Regel*

Das Allgemeine Gericht sollte in der Regel durch eine Fünferkammer entscheiden; das erhöht die fachliche Qualität und zugleich die Repräsentationsbreite der Mitgliedstaaten auf der Richterbank. Eilsachen mögen durch eine Dreierbesetzung entschieden werden; abgesehen hiervon sollte eine bloße Dreierbesetzung künftig ausgeschlossen werden. Durch einen Einzelrichter sollte die Kammer nur über bestimmte Nebenfragen entscheiden, die keinen Einfluss auf die Rechtsprechung in der Sache haben (Verfahrenseinstellung, Kosten, Berichtigungen, Erläuterungen u.dgl.).

### *b) Spezialisierung der Kammern statt Fachgerichte*

Die fachliche Qualität sollte zusätzlich durch eine größere Spezialisierung erhöht werden. Hierzu sind den Kammern jeweils Sachen aus bestimmten Rechtsgebieten zuzuweisen; eine "Rundum-Verteilung" auf eine Vielzahl oder gar auf alle Kammern sollte nicht länger stattfinden. Zugleich sollte sichergestellt werden, dass die personelle Zusammensetzung einer Kammer über einen längeren Zeitraum - wenigstens drei Jahre - grundsätzlich (d.h. abgesehen von unterjährig auftretenden Sachzwängen) unverändert bleibt; nur dies sichert die Kontinuität der Rechtsprechung.

Spezialkammern begründen allerdings die Sorge der Mitgliedstaaten, von der Pflege der Rechtsprechung in solchen Rechtsgebieten auf mehrere Jahre ausgeschlossen zu sein, deren Spezialkammer "ihre" Richter nicht angehören. Diese Sorge lässt sich nicht ausschließen, wohl aber vermindern. Alleinzuständigkeiten einer Kammer für ein Rechtsgebiet sollten deshalb vermieden werden; für jedes Rechtsgebiet sollten wenigstens zwei Kammern (im Wechsel) zuständig sein. Um die Repräsentanz der Mitgliedstaaten in dem jeweiligen Rechtsgebiet zu erhöhen, sollten diesen Kammern auch nicht beide Richter eines Mitgliedstaates angehören. Zusätzlich könnte vorgesehen werden, dass aus einer Kammer ausscheidende Richter durch Richter aus einem anderen Mitgliedstaat ersetzt werden, der bislang in den für dieses Rechtsgebiet zuständigen Kammern nicht "vertreten" war. Dieses System könnte durch eine Konzeption der Großen Kammern als fachlich spezialisierte "chambres réunies" ergänzt werden (siehe unten c).

Eine derartige Spezialisierung von Kammern erscheint auch als praktikabel. Das zeigen die langjährigen Eingangszahlen des Gerichts für verschiedene Sachgebiete (vgl. oben Seite 11). Geht man bei 54 Richtern von der Bildung von 10 Fünferkammern aus,<sup>72</sup> so müsste ein Geschäftsanfall von insgesamt etwa 800 Sachen (ohne die "Besonderen Verfahrensarten") so aufgeteilt werden, dass jede Kammer etwa 80 Sachen im Jahr zu bearbeiten hätte. Sollen immer mindestens zwei Kammern für ein Rechtsgebiet zuständig sein, so könnten beispielsweise zwei Kammern für "Staatliche Beihilfen" und "Wettbewerb", drei bis vier Kammern für "geistiges Eigentum", zwei Kammern für "öffentlichen Dienst" und bestimmte "sonstige Klagen" und zwei Kammern für "Institutionelles Recht" und andere "sonstige Klagen" zuständig sein.

### *c) Große Kammer als "chambres réunies"*

Wie angedeutet, sollte dieser Gedanke seine Fortsetzung in einer neuartigen Konzeption von Großen Kammern finden, die sich an die "chambres réunies" des französischen Prozessrechts anlehnt: Will eine Kammer von der Rechtsprechung der / einer anderen für dasselbe Rechtsgebiet zuständigen Kammer abweichen oder wirft eine Rechtssache eine ungeklärte und bedeutsame Rechtsfrage auf, so sollte die Kammer die Sache an eine Große Kammer aus neun Richtern abgeben, die - abgesehen von dem Präsidenten oder dem Vizepräsidenten des Gerichts als Vorsitzendem - ausschließlich aus Mitgliedern der für dieses Rechtsgebiet zuständigen Kammern gebildet wird.

Eine andere noch größere Formation - vollends ein Plenum - sollte es als Rechtsprechungsorgan nicht länger geben. Dies birgt die Gefahr, dass dann nicht mehr alle Mitglieder des Kollegiums bei jeder Sachentscheidung wirklich integriert werden können. Grundsatzfragen, die ein Rechtsgebiet überschreiten, sollten im Rechtsmittelwege<sup>73</sup> durch den Gerichtshof geklärt werden.

---

<sup>72</sup> Auch eine geringere Zahl von Kammern - die dann (mit 6 oder 7 Richtern) überbesetzt wären - ist denkbar, würde es sogar erleichtern, auf unterschiedliche Eingangszahlen der jeweils zugewiesenen Sachgebiete zu reagieren.

<sup>73</sup> In Vorabscheidungsverfahren: im Vorlagewege nach Art. 256 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV.

*d) Plenarentscheidungen zur Geschäftsverteilung; interne Autonomie der Kammern*

Das Plenum oder ein von allen Richtern zu wählender Ausschuss sollte über die Geschäftsverteilung entscheiden, d.h. über die Bildung von Kammern und Großen Kammern, über die Zuweisung von Rechtsgebieten an diese Kammern sowie über die Besetzung der Kammern und der Großen Kammern mit Richtern (einschließlich der Fragen des Vorsitzes, der Vertretung usw.), und zwar nach Möglichkeit für einen Zeitraum von drei Jahren im Voraus.

Die Bestimmung der Berichterstatter sowie der Verhandlungskalender sollte aber jeder Kammer in Autonomie obliegen.

3. Verfahrensfragen

*a) Doppelte Berichterstattung statt Generalanwalt*

Die Regelzuständigkeit der Fünferkammer erlaubt es, für jede Rechtssache außer einem Berichterstatter auch einen Mitberichterstatter zu bestimmen und so das "Vier-Augen-Prinzip" (oder - bei Einschluss des Kammerpräsidenten - ein Sechs-Augen-Prinzip) innerhalb der Kammer zu verwirklichen. Die Berichterstatter sollten dann von den Rechtsreferenten dieser beiden Kabinette und bei Bedarf durch (nichtjuristische) Fachreferenten aus dem Pool unterstützt werden.

Hingegen hat sich das bisherige Modell, das "Vier-Augen-Prinzip" durch die Bestimmung eines Generalanwalts außerhalb der Kammer zu verwirklichen, nicht bewährt. Primärrecht und Statut sehen für das Gericht - anders als für den Gerichtshof - keine Nur-Generalanwälte vor; vielmehr können nur andere Richter ad hoc mit der Funktion eines Generalanwalts betraut werden. Diese Vermischung der Funktionen stößt auf verschiedene Bedenken, weshalb von dieser Möglichkeit in der Vergangenheit - soweit ersichtlich - nur ein einziges Mal Gebrauch gemacht wurde. Diese Bedenken werden noch verstärkt, würde dem hier unterbreiteten Vorschlag einer Spezialisierung der Kammern Folge geleistet. Der Berufung eines Generalanwalts aus dem

Kreise der Mitglieder einer für das jeweilige Sachgebiet ebenfalls zuständigen anderen Kammer steht dann nämlich die Gefahr einer Befangenheit im nächsten Verfahren, der Berufung aus dem Kreise der übrigen Richter das im Vergleich zur zuständigen Kammer unterlegene Spezialwissen entgegen.

*b) Mündliche Verhandlung; diskursive Entscheidungsgründe*

Das Gericht sollte seine Entscheidungen grundsätzlich auf der Grundlage einer mündlichen Verhandlung treffen. Es sollte seinen Entscheidungen eine sorgfältige Begründung beifügen, um die Akzeptanzchance zu erhöhen und die Diskursfähigkeit zu sichern.

### **III. Weiterführende Überlegungen: Reform der Klagearten?**

Wird das Allgemeine Gericht aus seiner Ausrichtung auf den Gerichtshof gelöst und als eigenständiges Verwaltungsgericht konzipiert, so bietet dies Anlass, zugleich das System der Klagearten im Verwaltungsprozessrecht der Europäischen Union zu überprüfen. Ziel sollte ein möglichst lückenloser verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz sein.

## **E. Empfehlungen**

### **I. Qualifikation und Status der Richter des Gerichts**

Für das Folgende nicht unabdingbar erforderlich, gleichwohl ratsam erscheint es, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf zielen, die Qualifikation der Richter des Gerichts derjenigen der Richter des Gerichtshofs anzugleichen. Das könnte durch eine hierauf zielende Nominierungspraxis auch ohne Rechtsänderung geschehen. Für eine auch normative Angleichung müsste Art. 254 Abs. 2 Satz 1 AEUV an Art. 253 Abs. 1 Halbsatz 1 AEUV angepasst werden, um sicherzustellen, dass auch die Richter des Allgemeinen Gerichts in ihrem Staat die für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder Juristen von anerkannt hervorragender Befähigung sind.

Ferner sollte erwogen werden, den Status der Richter des Allgemeinen Gerichts von der Unterordnung unter den Gerichtshof zu lösen und das Allgemeine Gericht auch insofern dem Gerichtshof nicht unter-, sondern nebenuordnen. Dies betrifft Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 4, Art. 6 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union<sup>74</sup> (im Folgenden: Satzung).

### **II. Generalanwalt**

Es wird vorgeschlagen, die Institution des (beim Gericht: richterlichen) Generalanwalts ersatzlos zu streichen. Die Institution hat sich in der Vergangenheit nicht bewährt; sollte dem hier unterbreiteten weiteren Vorschlag, neben dem Berichterstatter der Kammer zwingend einen Mitberichterstatter vorzusehen, gefolgt werden, so schwindet der etwa verbleibende Bedarf eines (richterlichen) Generalanwalts weiter. Demzufolge sollten folgende Vorschriften gestrichen werden:

---

<sup>74</sup> Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union - Protokoll (Nr. 3) über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (ABl. C 115 S. 210 ff.), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) 2019/629 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 (ABl. L 111, S. 1).

- Art. 49, Art. 53 Abs. 3 der Satzung
- Art. 3 Abs. 3 und 4, Art. 30 und 31 der Verfahrensordnung des Gerichts<sup>75</sup>

### **III. Innere Gerichtsverfassung**

Der Schwerpunkt der Empfehlungen betrifft die innere Gerichtsverfassung des Gerichts. Die Vorschläge zielen darauf, die Qualität der Entscheidungen und zugleich deren Akzeptabilität bei den Organen der Union, bei den Mitgliedstaaten und bei den Unionsbürgern zu erhöhen und nach Möglichkeit denjenigen des Gerichtshofs gleichzustellen. Hierzu werden die folgenden Maßnahmen empfohlen, die nicht je für sich, sondern als Bündel von Maßnahmen zu verstehen sind, welche sich wechselseitig bedingen und ergänzen:

- Möglichst weitgehende fachliche Spezialisierung der Kammern
- Hierzu Erhöhung der Entscheidungsautonomie der Kammern in Fragen der Berichterstattung, der Terminierung und sonstigen Verfahrensgestaltung
- Regelbesetzung der Kammern mit fünf Richtern, darunter ein Berichterstatter und ein Mitberichtersteller; kleinere Formationen nur ausnahmsweise
- Große Kammer mit neun Richtern als "chambres réunies", d.h. - abgesehen vom Vorsitz des Gerichtspräsidenten oder Vizepräsidenten - gebildet aus Richtern der mit der Spezialmaterie befassten Regelkammern
- Abschaffung anderer (noch größerer) Formationen als Rechtsprechungsorgan; Konzentration des Plenums auf Fragen der Geschäftsverteilung sowie der Dienstaufsicht (unter Einschluss von Fragen der Befangenheit von Richtern)

Zur Umsetzung dieser Maßnahmen bedürfte es der folgenden Rechtsänderungen:

---

<sup>75</sup> Verfahrensordnung des Gerichts vom 4. März 2015 (ABl. L 105, S. 1), zuletzt geändert am 11. Juli 2018 (ABl. L 240, S. 68).

## 1. Änderungen der Satzung

Art. 50 der Satzung sollte wie folgt gefasst werden:

Das Gericht tagt in Kammern mit fünf Richtern. Die Richter wählen aus ihrer Mitte die Präsidenten der Kammern für drei Jahre. Einmalige Wiederwahl ist zulässig.

Über die Besetzung der Kammern und die Zuweisung der Rechtssachen an sie entscheidet das Plenum (wahlweise: die Vollversammlung)<sup>76</sup> für drei Jahre. Änderungen vor Ablauf von drei Jahren sind aus wichtigem Grund, namentlich zum Ausgleich ungleicher Belastungen der Richter oder Kammern, zulässig.

In bestimmten in der Verfahrensordnung festgelegten Fällen kann die Kammer in der Besetzung mit drei Richtern oder mit einem Richter entscheiden.

Die Verfahrensordnung kann auch vorsehen, dass das Gericht in den Fällen und unter den Bedingungen, die in der Verfahrensordnung festgelegt sind, als Große Kammer tagt.

In Art. 47 Abs. 1 sollte der Verweis auf Art. 17 Abs. 2 und 4 gestrichen werden. Art. 17 Abs. 2 legt fest, dass Entscheidungen, für die eine Kammer mit drei Richtern zuständig ist, nur einstimmig getroffen werden können. Das ist mit der für das Gericht vorgesehenen Zuständigkeit solcher Spruchkörper (nur) für gerichtliche Eilentscheidungen (Art. 278, 279 AEUV; vgl. unten) unvereinbar.<sup>77</sup> Art. 17 Abs. 4 legt für Entscheidungen des Plenums ein Teilnahmekquorum von 17 Richtern fest. Der Systematik des Artikels 17 lässt sich entnehmen, dass damit nur gerichtliche Entscheidungen gemeint sind. Das Plenum des Gerichts ist aber nach Art. 42 der Verfahrensordnung des Gerichts kein Rechtsprechungsorgan und sollte auch künftig keines sein. Ein Quorum für Entscheidungen des Plenums (der Vollversammlung) in dienstrechtlichen Angelegenheiten (Immunitätsfragen) oder über die Geschäftsverteilung mag sinnvoll erscheinen, nur wäre ein Quorum von 17 Richtern bei einer Gesamtrichterzahl von 54 nicht wirklich aussagekräftig (und würde zudem auch ohne Festlegung zweifellos regelmäßig deutlich übertroffen).

---

<sup>76</sup> Denkbar ist auch, für Fragen der Geschäftsverteilung einen Ausschuss vorzusehen, der von den Mitgliedern des Gerichts gewählt wird.

<sup>77</sup> Vgl. auch Art. 21 Abs. 4 der Verfahrensordnung des Gerichts.

Ferner sollte Art. 53 wie folgt geändert werden:

Absatz 3 wird gestrichen.

Es werden folgende neue Absätze (3 und 4) angefügt:

Abweichend von Artikel 34 wird die Terminliste der Kammer von dem Präsidenten der Kammer festgelegt. Satz 1 gilt für die Terminliste der Großen Kammer entsprechend.

Artikel 39 gilt mit der Maßgabe, dass an die Stelle des Präsidenten des Gerichts der Präsident der zuständigen Kammer tritt. Die Kammer regelt bei Inkrafttreten des Beschlusses nach Artikel 50 Absatz 2, wer den Präsidenten der Kammer vertritt.

## 2. Änderungen der Verfahrensordnung des Gerichts

Die Verfahrensordnung des Gerichts (i.d.F. vom 11. Juli 2018) sollte wie folgt geändert werden. Dabei stehen hier die Regelungen des Ersten Teils über die Organisation des Gerichts (Art. 3 ff.) im Mittelpunkt; ob sich daraus auch ein Änderungsbedarf hinsichtlich der Vorschriften des Dritten Teils über das gerichtliche Verfahren (Art. 50 ff.) sowie über diejenigen des Vierten und Sechsten Teils ergeben, muss späterer Prüfung vorbehalten werden.

Es wird vorgeschlagen, einige Vorschriften insgesamt neu zu fassen und in einigen Fällen auch ihre systematische Stellung zu verändern, um die tragenden Gedanken des hier vertretenen Konzepts deutlich hervortreten zu lassen.

### *a) Präsident und Vizepräsident des Gerichts*

Art. 10 Abs. 4 wird wie folgt gefasst:

Der Präsident des Gerichts führt den Vorsitz in der Großen Kammer in allen Verfahren mit ungerader Ordnungsnummer. Ist er verhindert, so wird er durch den Vizepräsidenten des Gerichts vertreten. Artikel 19 findet Anwendung.

Art. 11 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

Der Vizepräsident des Gerichts führt den Vorsitz in der Großen Kammer in allen Verfahren mit gerader Ordnungsnummer. Ist er verhindert, so wird er durch den Präsidenten des Gerichts vertreten. Artikel 19 findet Anwendung.

### *b) Kammerpräsident*

Art. 18 sollte wie folgt gefasst werden:

Die Richter wählen sogleich nach der gemäß Artikel 9 erfolgten Wahl des Vizepräsidenten die Präsidenten der Kammern für drei Jahre. Einmalige Wiederwahl ist zulässig.

Endet die Amtszeit eines Kammerpräsidenten vor ihrem regelmäßigen Ablauf, so wird das Amt für die verbleibende Zeit neu besetzt.

Die Namen der Kammerpräsidenten werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

In Art. 20 können die Verweise auf Art. 10 und 11 gestrichen werden.

### *c) Bildung, Besetzung und Zuständigkeiten der Spruchkörper*

Die Art. 13 bis 15 sollten insgesamt neu gefasst werden. Zugleich sollten die Bestimmungen der Art. 25, 26 Abs. 2 und 3 sowie Art. 27 sachlich deutlich vereinfacht und hierher gezogen werden. Art. 17 kann entfallen.

#### Artikel 13

Das Gericht entscheidet durch eine Kammer oder durch eine Große Kammer.

Die Kammer entscheidet durch fünf Richter. Die Rechtssachen können nach Maßgabe des Artikels 29 von drei Richtern oder von einem Richter der zuständigen Kammer entschieden werden.

Die Große Kammer entscheidet durch neun Richter. Die Zuständigkeit der Großen Kammer bestimmt sich nach Maßgabe des Artikels 28.

#### Artikel 14

Die Kammer besteht aus dem Präsidenten der Kammer und wenigstens<sup>78</sup> vier weiteren Richtern. Der Präsident der Kammer führt den Vorsitz.

---

<sup>78</sup> Die Vollversammlung sollte frei sein, eine Kammer bei Bedarf auch "überzubesetzen", ihr also mehr als nur vier beisitzende Richter zuzuteilen. Das ändert natürlich nichts an der Beschlussbesetzung nach Art. 13 Abs. 2.

Die Vollversammlung des Gerichts beschließt zu Beginn eines Dreijahreszeitraums für diesen Zeitraum auf Vorschlag des Präsidenten des Gerichts

- a) über die Bildung von Kammern,
- b) über die Zuteilung der Richter zu den Kammern,
- c) über die Vertretung, sofern in einer Kammer infolge einer Verhinderung die vorgesehene Zahl von Richtern nicht erreicht wird,<sup>79</sup> sowie
- d) über die Zuweisung von Rechtssachen aus bestimmten Rechtsgebieten zu den Kammern;<sup>80</sup> für jedes Rechtsgebiet sollen (möglichst wenige,) zumindest (aber) zwei Kammern nach Eingängen im Wechsel zuständig sein; zusammenhängende Sachen sollen derselben Kammer zugewiesen werden.<sup>81</sup>

Vor Ablauf von drei Jahren kann der Beschluss nur aus wichtigem Grund geändert werden.

Die gemäß diesem Artikel getroffenen Beschlüsse werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

#### Artikel 14a

Die Kammer legt auf Vorschlag ihres Präsidenten zu Beginn eines Dreijahreszeitraums für dessen Dauer die Regeln fest, nach denen sich bestimmt, welche Richter nach Artikel 13 Absatz 2 an einer Entscheidung mitwirken.<sup>82</sup>

Die Kammer kann dabei auch Regeln beschließen, nach denen sich die Berichterstattung und die Mitberichterstattung in einer Rechtssache bestimmen.<sup>83</sup>

Die Kammer regelt unbeschadet des Artikels 20 die kammerinterne Vertretung.

#### Artikel 15

Die Große Kammer besteht aus dem Präsidenten oder dem Vizepräsidenten des Gerichts und acht weiteren Richtern. Der Präsident oder der Vizepräsident des Gerichts führt den Vorsitz.

---

<sup>79</sup> Diese Regelung tritt an die Stelle von Art. 17, der gestrichen werden sollte.

<sup>80</sup> Die Regelung greift Art. 25 auf und präzisiert sie dahin, dass das Zuweisungskriterium die Zugehörigkeit einer Rechtssache zu einem Rechtsgebiet (oder "speziellen Sachgebiet") ist.

<sup>81</sup> Die Regelung greift Art. 27 Abs. 2 auf.

<sup>82</sup> Die Regelung greift Art. 26 Abs. 3 auf.

<sup>83</sup> Die Regelung tritt an die Stelle der Art. 26 Abs. 2, Art. 27 Abs. 1 und verlagert die Bestimmung des Berichterstatters in die Kompetenz der jeweiligen Kammer.

Die Große Kammer wird gebildet, wenn sie von einer Kammer gemäß Artikel 28 angerufen wird. Ihr gehören neben dem Präsidenten oder dem Vizepräsidenten des Gerichts an:

- a) der Präsident der Kammer, welche die Große Kammer angerufen hat;
- b) der nach Artikel 8 ranghöchste Präsident einer für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen anderen Kammer;
- c) weitere sechs Richter der für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen Kammern mit Ausnahme ihrer Präsidenten nach folgenden Maßgaben:
  - 1. der berichterstattende Richter der Kammer, welche die Große Kammer angerufen hat;
  - 2. die nach Artikel 8 ranghöchsten Richter aller für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen Kammern, die bislang nicht in der Großen Kammer vertreten sind;
  - 3. weitere Richter aller für das betroffene Rechtsgebiet zuständigen Kammern in der bis zur Vollbesetzung der Großen Kammer erforderlichen Anzahl, und zwar kammerweise reihum immer der nach Artikel 8 Nächstranghöchste, wobei in der ersten Runde die Kammer, welche die Große Kammer angerufen hat, ausgelassen wird.

Der Präsident des Gerichts stellt die Bildung und Besetzung der Großen Kammer fest, sobald sie angerufen wird. Der Anrufungsbeschluss und die Feststellung des Präsidenten des Gerichts werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht.

*d) Besondere Formationen: Große Kammer, Dreierkammer, Einzelrichter*

Artikel 28 sollte wie folgt neu gefasst werden:

#### Artikel 28

Sofern die rechtliche Schwierigkeit oder die Bedeutung der Rechtssache oder besondere Umstände es rechtfertigen, kann die Kammer eine Rechtssache an die Große Kammer abgeben. Schlägt der Berichterstat-ter vor, von der Rechtsprechung des Gerichtshofs in einer Rechtsfrage abzuweichen, die für die Entscheidung erheblich ist, so muss die Rechtssache an die Große Kammer abgegeben werden.

Weiterer Bestimmungen bedarf es für die Große Kammer nicht (vgl. oben Art. 15).

Artikel 29 sollte nicht nur die Übertragung auf den Einzelrichter, sondern auch die Übertragung auf eine Dreierformation regeln. Die Neufassung sollte zwei Grundgedanken befolgen:

- Die Dreierformation ebenso wie der Einzelrichter sind Formationen derselben Kammer (vgl. oben Art. 13 Abs. 2 Satz 2). Ergeben sich die Voraussetzungen für die Übertragung auf die kleinere Formation nicht schon aus Art. 29, so sind sie von der Kammer selbst festzulegen, und zwar allgemein und im Voraus (vgl. oben Art. 14a Abs. 1).
- Die Kammer sollte grundsätzlich in Fünferbesetzung entscheiden; die kleinere Formation muss die enge Ausnahme bleiben. Es spricht vieles dafür, die Dreierbesetzung für Eilbeschlüsse für zuständig zu erklären, sofern ein besonders dringlicher Eilbedarf nicht ausnahmsweise die Entscheidung des Einzelrichters erfordert, der dann nur der Kammerpräsident sein kann. Auch der Katalog des Art. 29 Abs. 3 erscheint für die Dreierformation - nicht hingegen für den Einzelrichter - geeignet (vgl. auch Art. 29 Abs. 3). Der Berichterstatter sollte als Einzelrichter nur für Nebenentscheidungen wie Verfahrenseinstellungen nach Klagrücknahme oder Erledigung, Kostensachen, ggfs. auch über Berichtigungen oder Erläuterungen zuständig sein.

*e) Verhinderung, Vertretung, Beschlussfähigkeit*

Die Artikel 17, 23 und 24 sollten gestrichen werden. Die Vorschriften betreffen drei Fragenkreise:

- Zum einen ist die Frage der Vertretung veränderter Richter berührt. Für die Vertretung eines Kammerpräsidenten gilt Art. 20. Die Vertretung anderer veränderter Richter sollte die jeweilige Kammer nach Art. 14a regeln, soweit dies kammerintern geregelt werden kann, also nicht auf kammerfremde Richter zurückgegriffen werden müsste. Für den Fall einer kammerübergreifenden Vertretung sollte die Vollversammlung die nötigen Regeln in dem nach Art. 14 Abs. 2 zu fassenden Beschluss aufstellen. Insgesamt erweist sich dieses System als flexibel und gut praktikabel.

- Daneben sprechen die Artikel 23 und 24 die Frage der Beschlussfähigkeit an. Sie gehen insofern von einem Mindestquorum aus. Das sollte auf den Fall des Art. 21 Abs. 2 - Eintritt der Verhinderung zwischen mündlicher Verhandlung und Beratung - beschränkt werden. Abgesehen von diesem Sonderfall darf die Fünfer- oder Neunerbesetzung der Kammer oder der Großen Kammer aber nicht unterschritten werden, soll die angestrebte Qualität und Autorität der Rechtsprechung nicht beeinträchtigt werden. Zugleich sollte klargestellt werden, dass die Regelung in schriftlichen Verfahren und damit in allen Verfahren nicht gilt, in denen die Kammer durch drei Richter oder durch den Einzelrichter entscheidet.
- Schließlich spricht Art. 24 Abs. 3 das Problem eines Scheiterns des Verfahrens an, weil die Zahl der nicht verhinderten Richter unter ein Mindestmaß sinkt. Diese Regelung sollte aufgegriffen und zu einer Muss-Regelung verschärft werden.

Insgesamt empfiehlt sich damit, Art. 22 bis 24 durch folgende Vorschrift zu ersetzen:

#### Artikel 22

Ergibt sich infolge einer Verhinderung, die nach einer mündlichen Verhandlung eintritt, eine gerade Zahl von Richtern, so nimmt der im Sinne des Artikels 8 dienstjüngste Richter an der Beratung ohne Stimmrecht teil, es sei denn, dieser Richter ist der Präsident oder der Berichterstatter. Im letzten Fall nimmt der Richter mit dem nächstniedrigen<sup>84</sup> Dienstaltersrang an der Beratung ohne Stimmrecht teil.

Wirken infolge von Verhinderungen an der Beratung der Kammer nicht wenigstens vier Richter, davon wenigstens drei mit Stimmrecht, und an der Beratung und Entscheidung der Großen Kammer nicht wenigstens sieben Richter mit, so findet eine erneute mündliche Verhandlung statt.

Die Regelungen der Art. 25 bis 27 sollten gestrafft und aus systematischen Gründen ins Gerichtsverfassungsrecht vorgezogen werden; ihre Thematik sollte in den neuen Artikeln 14 und 14a abgehandelt werden (vgl. oben). Es bleibt lediglich Art. 26 Abs. 1 bestehen, der dann freilich auf Art. 14 verweisen muss.

---

<sup>84</sup> Es müsste wohl "nächsthöheren" Dienstaltersrang heißen!?

#### IV. Rechtsmittel

Die vorstehenden Maßnahmen zielen auch darauf, die Entscheidungen des Gerichts im Regelfall als endgültig anzusehen. Das erlaubt es, Rechtsmittel zum Gerichtshof zur begründungsbedürftigen Ausnahme zu machen und den Gerichtshof so zu entlasten.

In Art. 56 der Satzung sollte deshalb ein neuer Absatz 1a eingefügt werden:

Das Rechtsmittel bedarf der Zulassung durch den Gerichtshof. Es wird nach den in der Verfahrensordnung im Einzelnen festgelegten Modalitäten ganz oder in Teilen nur dann zugelassen,

- a) wenn damit eine für die Einheit, die Kohärenz oder die Entwicklung des Unionsrechts bedeutsame Frage aufgeworfen wird,
- b) wenn die Rechtssache für einen oder mehrere Mitgliedstaaten besondere Bedeutung hat oder
- c) wenn die Entscheidung des Gerichts auf einem Verfahrensfehler beruht, durch den die Interessen des Rechtsmittelführers beeinträchtigt werden.

Der Beschluss über die Zulassung oder Nichtzulassung des Rechtsmittels ist mit Gründen zu versehen und zu veröffentlichen.

Infolgedessen kann Art. 58a der Satzung gestrichen werden.

Zudem spricht Überwiegendes dafür, Art. 57 Abs. 2 sowie dessen Inbezugnahme in Art. 57 Abs. 3 der Satzung zu streichen (Beschwerdemöglichkeit gegen Maßnahmen des einstweiligen Rechtsschutzes). Stattdessen sollte eine gerichtsinterne Anrufung der vollbesetzten (Fünfer-) Kammer erwogen werden.

## V. Zuständigkeit des Gerichts für Vorabentscheidungen

Wie oben dargelegt, sollte über die Möglichkeit, den Gerichtshof von bestimmten Vorabentscheidungsverfahren zu entlasten, nochmals nachgedacht werden. Es könnte sich insofern empfehlen, in die Satzung einen neuen Art. 54a (oder einen neuen Artikel nach Art. 23) einzufügen:

Der Gerichtshof kann Vorabentscheidungsersuchen über die Auslegung der Verträge oder über die Auslegung oder die Gültigkeit der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, die das Beihilfenrecht, das Kartellrecht, das Recht des öffentlichen Dienstes oder das geistige Eigentum betreffen, an das Gericht abgeben, sofern die Rechtssache keine Grundsatzentscheidung erfordert, die die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts berühren könnte.

Gelangt das Gericht infolge einer wesentlichen Änderung der Prozesslage zu der Auffassung, dass die Rechtssache eine Grundsatzentscheidung erfordert, die die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts berühren könnte, kann es die Rechtssache zur Entscheidung an den Gerichtshof zurückverweisen.

Die Entscheidung des Gerichts über den Antrag auf Vorabentscheidung wird vom Gerichtshof überprüft, wenn der Präsident des Gerichtshofs (Alternative: der Präsident des Gerichtshofs und die zwei ranghöchsten Kammerpräsidenten des Gerichtshofs) binnen ... Wochen feststellt (mit Mehrheit feststellen), dass die ernste Gefahr besteht, dass die Einheit oder die Kohärenz des Unionsrechts berührt wird.

Leipzig, am 27. Februar 2020



Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert

Traduction

---

Klaus Rennert

Leipzig, le 27 février 2020

Président du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale,  
Allemagne)

**Rapport d'expert  
sur le fonctionnement du Tribunal**

**présenté à la Cour  
comme base pour son rapport au Parlement européen, au Conseil et à la  
Commission  
au titre de l'article 3, paragraphe 1, du règlement 2015/2422**

– *Projet* –

Sommaire

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| A. Mandat                                                    | 2  |
| B. La réforme opérée par le règlement 2015/2422              | 3  |
| I. Les dispositions du règlement                             | 3  |
| II. Les objectifs du règlement                               | 4  |
| C. Analyse de la méthode de travail du Tribunal              | 5  |
| I. Analyse quantitative                                      | 5  |
| 1. Pertinence                                                | 5  |
| 2. Les affaires introduites                                  | 5  |
| 3. Les affaires clôturées                                    | 1  |
| 4. Une complexité croissante des affaires ?                  | 3  |
| 5. Durées moyennes des procédures                            | 4  |
| 6. Résumé                                                    | 8  |
| II. Analyse qualitative                                      | 9  |
| 1. Les critères                                              | 9  |
| 2. Composition de la formation de jugement                   | 10 |
| 3. Tenue d'une audience de plaidoiries                       | 12 |
| 4. Pourvoi                                                   | 12 |
| 5. L'écho dans les publications spécialisées                 | 14 |
| 6. Résumé                                                    | 15 |
| D. L'évolution des compétences et de la fonction du Tribunal | 15 |

|                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. Considérations de principe                                                                      | 15 |
| 1. Du « Tribunal de première instance » à un tribunal administratif autonome de l'Union européenne | 15 |
| 2. Décharge de la Cour                                                                             | 17 |
| II. Mesures de revalorisation et de renforcement du rôle du Tribunal                               | 22 |
| 1. Les juges                                                                                       | 22 |
| 2. L'organisation interne de la juridiction                                                        | 23 |
| 3. Questions procédurales                                                                          | 25 |
| III. Réflexions ultérieures : réforme des voies de recours ?                                       | 25 |
| E. Recommandations                                                                                 | 26 |
| I. Qualification et statut des juges du Tribunal                                                   | 26 |
| II. Avocat général                                                                                 | 26 |
| III. L'organisation interne du Tribunal                                                            | 27 |
| 1. Modifications du statut                                                                         | 27 |
| 2. Modifications du règlement de procédure du Tribunal                                             | 29 |
| IV. Les pourvois                                                                                   | 34 |

## **[Or. 3]**

### **A. Mandat**

Conformément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement 2015/2422 <sup>1</sup>, la Cour de justice <sup>2</sup> doit soumettre au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, au plus tard le 26 décembre 2020, en faisant appel à des « conseillers extérieurs », un rapport sur le fonctionnement du Tribunal <sup>3</sup>, en particulier

- sur l'efficacité du Tribunal (mesurée à l'aune du rapport entre ressources et rendement)
- sur la nécessité et l'efficacité de l'augmentation à cinquante-six juges <sup>4</sup>,
- sur l'utilisation et l'efficacité des ressources ainsi que

<sup>1</sup> Règlement (UE, Euratom) 2015/2422 du Parlement européen et du conseil, du 16 décembre 2015, modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne (JO 2015, L 341, p. 14).

<sup>2</sup> Est seulement mentionnée la « Cour de justice » et non la « Cour de justice de l'Union européenne ».

<sup>3</sup> « General Court ».

<sup>4</sup> Ce nombre comprenait encore à l'époque les deux juges du Royaume-Uni. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2020 : 54 juges.

- sur la question de savoir si des (autres) chambres spécialisées doivent être créées ainsi que, le cas échéant, sur d'autres changements structurels.

Si cela paraît indiqué, la Cour de justice doit formuler des propositions de modification du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

Conformément à l'article 3, paragraphe 2, du règlement 2015/2422, la Cour de justice devait présenter au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, au plus tard le 26 décembre 2017, un rapport sur les changements possibles dans la répartition des compétences en matière de questions préjudicielles au titre de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui pouvait lui aussi, le cas échéant, être accompagné de propositions législatives. La Cour de justice a présenté ce rapport le 14 décembre 2017 ; elle n'a pas proposé une telle modification <sup>5</sup>. **[Or. 4]**

## **B. La réforme opérée par le règlement 2015/2422**

### **I. Les dispositions du règlement**

Avant l'entrée en vigueur du règlement, le Tribunal <sup>6</sup> était composé d'un juge par État membre, donc, en dernier lieu, de 28 juges. Le règlement a procédé à une augmentation du nombre de juges en trois étapes ; le Tribunal devait être composé

- de 40 membres à partir du 25 décembre 2015,
- de 47 membres à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2016 et
- de deux membres par État membre à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2019, donc de 54 membres après la prise d'effet du BREXIT le 1<sup>er</sup> février 2020.

La première augmentation de 12 juges supplémentaires répondait au souhait initial de la Cour de justice de l'Union européenne, exprimé par celle-ci en considération de la charge de travail et de l'arriéré accumulé <sup>7</sup>. La dissolution du Tribunal de la fonction publique <sup>8</sup> et l'intégration de ses 7 juges au sein du Tribunal a conduit à

<sup>5</sup> Rapport présenté au titre de l'article 3, paragraphe 2, du règlement (EU, Euratom) 2015/2422, non publié.

<sup>6</sup> Institué en tant que « Tribunal de première instance » par la décision 88/591/CECA, CEE, Euratom du Conseil, du 24 octobre 1988, du Conseil du 24 octobre 1988 instituant un Tribunal de première instance des Communautés européennes (JO 1988, L 319, p. 1). Voir, à cet égard, la partie D.I.1. ci-dessous.

<sup>7</sup> Réponse (de la Cour de justice) à l'invitation de la présidence italienne du Conseil de présenter de nouvelles propositions afin de faciliter la tâche consistant à dégager un accord au sein du Conseil sur les modalités d'une augmentation du nombre de juges au Tribunal de l'Union, transmise par lettre du Président de la CJUE du 13 octobre 2014 (14448/14).

<sup>8</sup> Institué par la décision du Conseil, du 2 novembre 2004, instituant le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (JO 2004, L 333, p. 7) sur le fondement de la possibilité de

la deuxième augmentation. La troisième augmentation de 7 juges supplémentaires (au final) visait à rétablir l'égalité de traitement entre les États membres.

Le considérant 7 souligne que les membres du Tribunal sont (eux aussi) nommés après l'intervention du comité prévu à l'article 255 TFUE. Selon le considérant 9, le personnel attaché aux juges du Tribunal de la fonction publique devait être transféré avec ces derniers au Tribunal, mais selon le considérant 10, la nouvelle augmentation du nombre de juges au cours de la **[Or. 5]** troisième phase ne devait pas être accompagnée du recrutement de référendaires ou d'autres agents auxiliaires supplémentaires et, au final, la dotation en personnel devrait être la même pour tous les juges. Ces contraintes ont abouti à ce qu'en principe, chaque juge dispose désormais de deux référendaires (au lieu de trois comme auparavant) ; en outre, il existe un pool de référendaires additionnels (effectifs disponibles), mais qui doit être réduit progressivement.

## II. Les objectifs du règlement

Selon les considérants, le législateur européen, en augmentant le nombre de juges, voulait répondre à l'augmentation de la charge de travail du Tribunal, qui se traduisait par le volume cumulé des affaires pendantes et la durée excessive des procédures (considérant 5). Les raisons invoquées sont non seulement l'augmentation du nombre d'affaires portées devant le Tribunal, elle-même due à une extension progressive des compétences de ce dernier <sup>9</sup> (premier considérant), mais également l'augmentation du nombre et la diversité des actes juridiques des institutions, organes et organismes de l'Union, ainsi que le volume et la complexité des affaires dont le Tribunal est saisi, particulièrement dans les domaines de la concurrence, des aides d'État et de la propriété intellectuelle (considérant 3).

Même si le règlement lui-même ne fait que procéder à l'augmentation du nombre de juges, il mentionne néanmoins que d'autres mesures de nature organisationnelle, structurelle et procédurale entrent en considération pour faire face à la situation décrite (considérant 5). Le présent mandat pour un rapport contenant des propositions de mesures législatives à cette fin, y compris la création de chambres spécialisées et/ou la mise en place d'autres changements structurels (article 3, paragraphe 1, du règlement), va en ce sens. **[Or. 6]**

créer des tribunaux spécialisés aménagée par le traité de Nice à l'article 225 A TCE (devenu article 257 TFUE).

<sup>9</sup> Suite au traité de Nice, c'est notamment l'ensemble des recours en annulation et en carence jusqu'alors dévolus à la Cour qui ont été transférés au Tribunal, à l'exception de certaines catégories de recours de nature interinstitutionnelle ou des recours formés par les États membres contre les actes du législateur de l'Union.

## C. Analyse de la méthode de travail du Tribunal

### I. Analyse quantitative

#### 1. Pertinence

Une analyse purement quantitative présuppose que les compétences confiées au Tribunal restent les mêmes. [Cette analyse] vise habituellement à distinguer les mesures permanentes de celles de nature temporaire.

- S'il importe qu'en cas de compétences inchangées, une juridiction puisse faire face à un nombre d'affaires accru (et, le cas échéant, continuant à augmenter à l'avenir), l'augmentation durable du nombre de juges et du personnel qui leur est attaché, augmentation qui maintient le rapport entre le nombre d'affaires (introduites) et le nombre de juges constant, est alors le moyen approprié.
- S'il importe – uniquement ou en outre – qu'une juridiction puisse traiter les arriérés cumulés et réduire les délais de procédure excessivement longs, il s'agit alors d'un défi temporaire particulier qui peut être relevé grâce à une augmentation temporaire du personnel, augmentation que l'on peut à nouveau réduire après un certain temps, par exemple en ne pourvoyant pas les postes devenus vacants. Si une telle mesure n'est pas possible eu égard aux postes de juges, par exemple parce que le nombre de juges est « fixe » pour d'autres raisons, l'attention doit alors porter sur le personnel qui leur est attaché ou sur d'autres mesures.

Le tribunal de la fonction publique institué en 2005 doit être inclus dans l'analyse quantitative puisqu'il a été intégré au Tribunal en 2016. Nous examinerons la période depuis la création du Tribunal (1989 - 2020), les sept dernières années faisant cependant l'objet d'une analyse plus poussée (2014 - 2020). **[Or. 7]**

#### 2. Les affaires introduites

À l'exception de quelques années « atypiques » (1993, 1994 et 1997), le nombre d'affaires portées devant le Tribunal (y compris devant le Tribunal de la fonction publique) a augmenté de manière constante, avec certaines fluctuations, depuis l'année de sa création en 1989 : il se situait au début à environ 200 par année (1989 – 1998), pour s'élever à environ 300 à 400 par année (1999 – 2003) et environ 500 à 700 par année (2004 – 2009) jusqu'à atteindre 800 à 900 par année (2010 – 2019). Ce sont habituellement entre 830 et 950 affaires qui sont introduites chaque année depuis 2014, la période qui fait ici l'objet d'un examen plus poussé, le pic ayant été atteint en 2013 avec 950 affaires introduites.

Cette évolution reflète principalement, par nature, les élargissements de l'Union. L'on peut déduire ces derniers par calcul en mettant en rapport le nombre

d'affaires introduites et le nombre de juges (également croissant) <sup>10</sup>. Durant la première décennie du Tribunal, il n'est pas encore possible de constater un rapport constant du nombre d'affaires introduites par juge : les « années atypiques », précédemment mentionnées, qu'ont été 1993, 1994 et 1997 avec 40 affaires introduites par juge, contrastent avec les premières années, comparativement faibles en termes d'affaires introduites puisque celles-ci s'élevaient à moins de 10 par juge ; pour la période allant jusqu'en 1998, l'on peut constater une charge moyenne d'environ 15 affaires introduites par juge. Après 1998, cette charge est passée à plus de 20 affaires introduites par juge et a encore augmenté en 2013 et 2014 pour atteindre plus de 30 affaires par juge (sans le Tribunal de la fonction publique). La création du Tribunal de la fonction publique en 2007 n'a pas réduit de manière significative le nombre d'affaires introduites par juge (y compris le Tribunal de la fonction publique). En revanche, l'augmentation du nombre de juges depuis 2014 a eu un effet notable ; depuis lors, le nombre d'affaires introduites par juge a de nouveau baissé pour atteindre 18,8 (en 2019). **[Or. 8]**

Nombre d'affaires introduites (y compris le Tribunal de la fonction publique) par rapport au nombre de juges :

|                               | 1989             | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|-------------------------------|------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Affaires introduites          | 169              | 59   | 95   | 123  | 596  | 409  | 253  | 229  |
| Juges                         | 12 <sup>11</sup> | 12   | 12   | 12   | 12   | 12   | 15   | 15   |
| Affaires introduites par juge | 14,1             | 4,9  | 7,9  | 10,3 | 49,7 | 34,1 | 16,9 | 15,3 |

|                               | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004             |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------------------|
| Affaires introduites          | 644  | 238  | 384  | 398  | 345  | 411  | 466  | 536              |
| Juges                         | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 25 <sup>12</sup> |
| Affaires introduites par juge | 42,9 | 15,9 | 25,6 | 26,5 | 23,0 | 27,4 | 31,1 | 21,4             |

<sup>10</sup> Cela ne tient évidemment pas compte du nombre d'habitants (très variable) dans les États membres ainsi que d'autres paramètres susceptibles d'influencer l'activité d'une juridiction de l'Union (par exemple l'industrialisation, la puissance économique, la création d'un système judiciaire national accepté de toutes parts, etc.).

<sup>11</sup> Un juge par État membre, pour 12 États membres à l'époque.

<sup>12</sup> Élargissement à l'Est de 2004.

|                               | 2005                 | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   |
|-------------------------------|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Affaires introduites          | 599                  | 580    | 679    | 740    | 681    | 775    | 811    | 795    |
| Juges                         | 25 + 7 <sup>13</sup> | 25 + 7 | 27 + 7 | 27 + 7 | 27 + 7 | 27 + 7 | 27 + 7 | 27 + 7 |
| Affaires introduites par juge | 18,7                 | 18,1   | 20,0   | 21,8   | 20,0   | 22,8   | 23,9   | 23,4   |

|                               | 2013   | 2014   | 2015               | 2016 | 2017 | 2018 | 2019               | 2020 |
|-------------------------------|--------|--------|--------------------|------|------|------|--------------------|------|
| Affaires introduites          | 950    | 1069   | 998                | 912  | 917  | 834  | 939                |      |
| Juges                         | 28 + 7 | 28 + 7 | 40 + 7             | 47   | 47   | 47   | 52 <sup>14</sup>   |      |
| Affaires introduites par juge | 27,1   | 30,5   | 28,3 <sup>15</sup> | 19,4 | 19,5 | 17,7 | 19,5 <sup>16</sup> |      |

**[Or. 9]**

Répartition par type de procédure depuis 2014 :

|                                                   | 2014 | 2015 | 2016              | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 <sup>17</sup> |
|---------------------------------------------------|------|------|-------------------|------|------|------|--------------------|
|                                                   |      |      |                   |      |      |      |                    |
| (1) Affaires introduites devant le Tribunal       | 912  | 831  | 835 <sup>18</sup> | 917  | 834  | 939  | -                  |
| (2) Dont recours <sup>19</sup>                    | 819  | 720  | 748               | 807  | 732  | 848  | -                  |
| (3) Dont référés <sup>20</sup>                    | 45   | 32   | 34                | 47   | 41   | 37   | -                  |
| (4) Affaires introduites devant le Tribunal de la | 157  | 167  | 77 <sup>22</sup>  |      |      |      |                    |

<sup>13</sup> Institution, par le traité de Nice et la décision du Conseil de l'Union européenne du 2 novembre 2004, du Tribunal de la fonction publique doté de 7 juges.

<sup>14</sup> Sans le Royaume-Uni et encore sans le juge de Bulgarie.

<sup>15</sup> Augmentation du nombre de juges au mois de septembre 2015 seulement.

<sup>16</sup> Augmentation du nombre de juges au mois de septembre 2019 seulement.

<sup>17</sup> Estimation sur la base de... trimestres.

<sup>18</sup> Afin d'éviter une prise en compte double, les 139 affaires reprises du Tribunal de la fonction publique ne sont pas comptabilisées ici.

<sup>19</sup> Affaires introduites, diminuées des procédures particulières ; les pourvois sont comptés parmi les recours.

<sup>20</sup> En grande majorité du domaine des « autres recours ».

|                                                                                       |      |                    |                    |      |      |                    |   |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------|--------------------|--------------------|------|------|--------------------|---|
| fonction publique <sup>21</sup>                                                       |      |                    |                    |      |      |                    |   |
| (5) Somme (1) + (4)                                                                   | 1069 | 998                | 912                | 917  | 834  | 939                | - |
|                                                                                       |      |                    |                    |      |      |                    |   |
| (6) Affaires introduites par juge du Tribunal                                         | 32,6 | 29,4 <sup>23</sup> | 19,7 <sup>24</sup> | 19,5 | 17,7 | 18,8 <sup>25</sup> | - |
| (7) Recours par juge du Tribunal                                                      | 29,3 | 25,5               | 17,7               | 17,2 | 15,6 | 17                 | - |
| (8) Affaires introduites par juge du Tribunal de la fonction publique                 | 22,4 | 23,9               | 16,5 <sup>26</sup> |      |      |                    |   |
| (9) Recours par juge du Tribunal de la fonction publique <sup>27</sup>                |      |                    |                    |      |      |                    |   |
| (10) Affaires introduites par juge du Tribunal et du Tribunal de la fonction publique | 30,5 | 28,3               | 19,4 <sup>28</sup> |      |      |                    |   |
| (11) Recours par juge du Tribunal et                                                  |      |                    |                    |      |      |                    |   |

<sup>22</sup> Jusqu'au 31 août 2016.

<sup>21</sup> Aucune répartition selon les procédures particulières ne ressort du rapport sur le Tribunal de la fonction publique, seul le nombre des référés est indiqué. Il résulte seulement du rapport annuel 2016, p. 216, note de bas de page n° 1, que le Tribunal a repris 123 affaires, ainsi que 16 procédures particulières, du Tribunal de la fonction publique.

<sup>23</sup> Par rapport au nombre de juges déterminé arithmétiquement pour cette année (28 juges jusqu'au 24 décembre 2015, 40 juges à partir du 25 décembre 2015), donc 28,23 juges.

<sup>24</sup> Par rapport au nombre de juges déterminé arithmétiquement pour cette année (40 juges jusqu'au 31 août 2016, 47 juges à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2016), donc 42,33 juges.

<sup>25</sup> Par rapport au nombre de juges déterminé arithmétiquement pour cette année (47 juges jusqu'au 31 août 2019, 56 juges à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2019), donc 50,01 juges.

<sup>26</sup> Afin de garantir la comparabilité, le nombre d'affaires introduites (77 jusqu'en août) a été extrapolé pour toute l'année (115,5).

<sup>27</sup> Pas de données disponibles.

<sup>28</sup> Dans la mesure où le nombre total de juges, Tribunal et Tribunal de la fonction publique réunis, est resté identique tout au long de l'année, ce sont ici simplement 912 affaires introduites qui ont pu être divisées par 47 juges.

|                                        |  |  |  |  |  |  |  |
|----------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|
| du Tribunal de la<br>fonction publique |  |  |  |  |  |  |  |
|----------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|

**[Or. 10]** Aperçu des statistiques du Tribunal (y compris le Tribunal de la fonction publique) relatives aux affaires introduites par matière :

|                                              | 2014 | 2015 | 2016              | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------------------------|------|------|-------------------|------|------|------|------|
|                                              |      |      |                   |      |      |      |      |
| (1) Aides d'État                             | 148  | 73   | 76                | 39   | 42   | 134  |      |
| (2) Concurrence                              | 41   | 17   | 18                | 38   | 28   | 23   |      |
| (3) Fonction publique                        | 157  | 167  | 117 <sup>29</sup> | 86   | 93   | 87   |      |
| (4) Propriété intellectuelle et industrielle | 295  | 302  | 336               | 298  | 301  | 270  |      |
| (5) Autres recours                           | 299  | 292  | 239               | 346  | 268  | 334  |      |
| (6) Pourvois                                 | 36   | 36   | 39                | -    | -    | -    |      |
| (6) Procédures particulières                 | 93   | 111  | 87 <sup>30</sup>  | 110  | 102  | 91   |      |
|                                              |      |      |                   |      |      |      |      |
| Somme de toutes les affaires introduites     | 1069 | 998  | 912               | 917  | 834  | 939  |      |

Les catégories les plus importantes des « autres recours » sont les suivantes :

|                                          | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                          |      |      |      |      |      |      |      |
| Politique commerciale                    | 31   | 6    | 17   | 14   | 15   | 13   |      |
| Droit institutionnel                     | 67   | 53   | 52   | 65   | 71   | 148  |      |
| Agriculture                              | 15   | 37   | 20   | 22   | 25   | 12   |      |
| Marchés publics                          | 16   | 23   | 9    | 19   | 15   | 10   |      |
| Mesures restrictives (Action extérieure) | 69   | 55   | 28   | 27   | 40   | 42   |      |
| Clause compromissoire                    | 14   | 15   | 10   | 21   | 7    | 8    |      |
| Politique économique et monétaire        | 4    | 3    | 23   | 98   | 27   | 24   |      |
| Accès aux documents                      | 17   | 48   | 19   | 25   | 21   | 17   |      |

Les « procédures particulières » sont ventilées comme suit :

<sup>29</sup> 77 affaires introduites auprès du Tribunal de la fonction publique jusqu'au 31 août 2016, 40 affaires introduites auprès du Tribunal à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2016 (163 affaires introduites au total auprès du Tribunal, dont 123 transférées du Tribunal de la fonction publique).

<sup>30</sup> Ne sont pas prises en compte, parmi les affaires introduites devant le Tribunal, les 16 procédures particulières transférées du Tribunal de la fonction publique.

|                                                 | 2014             | 2015              | 2016              | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------------------------------------------|------------------|-------------------|-------------------|------|------|------|------|
|                                                 |                  |                   |                   |      |      |      |      |
| (1) Rectification                               | 5                | 7                 | 5                 | 10   | 12   | 8    |      |
| (2) Omission de statuer<br>(complément d'arrêt) | 0                | 0                 | 0                 | 1    | 1    | 1    |      |
| (3) Contestation sur les<br>dépens récupérables | 38               | 37                | 48                | 44   | 41   | 28   |      |
| (4) Aide judiciaire                             | 47               | 67                | 45                | 52   | 46   | 52   |      |
| (5) Opposition à un arrêt<br>par défaut         | 0                | 0                 | 0                 | 0    | 1    | 0    |      |
| (6) Tierce opposition                           | 0                | 0                 | 0                 | 0    | 0    | 1    |      |
| (7) Révision                                    | 1                | 0                 | 1                 | 2    | 1    | 1    |      |
| (8) Interprétation d'un arrêt                   | 2                | 0                 | 1                 | 2    | 1    | 1    |      |
| (9) Somme (1) à (8)                             | 93 <sup>31</sup> | 111 <sup>32</sup> | 103 <sup>33</sup> | 110  | 102  | 92   |      |

**[Or. 11]**

<sup>31</sup> Tribunal de la fonction publique exclu, puisque les données ne sont pas disponibles à cet égard.

<sup>32</sup> Tribunal de la fonction publique exclu, puisque les données ne sont pas disponibles à cet égard.

<sup>33</sup> Y compris les 16 procédures particulières reprises du Tribunal de la fonction publique.



## Tribunal (y compris Tribunal de la fonction publique), affaires introduites par matière de 1999 à 2019

|                                           | 1999 <sup>34</sup> | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007              | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016              | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------------------------------------------|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|------|------|------|
| Aides d'État                              | 100                | 80   | 42   | 51   | 25   | 46   | 25   | 28   | 37                | 55   | 46   | 42   | 67   | 36   | 54   | 148  | 73   | 76                | 39   | 42   | 134  |
| Concurrence                               | 34                 | 36   | 39   | 61   | 43   | 36   | 40   | 81   | 62                | 71   | 42   | 79   | 39   | 34   | 23   | 41   | 17   | 18                | 38   | 28   | 23   |
| Fonction publique                         | 84                 | 111  | 110  | 112  | 124  | 146  | 164  | 149  | 159 <sup>35</sup> | 113  | 113  | 139  | 159  | 178  | 160  | 157  | 167  | 117 <sup>36</sup> | 86   | 93   | 87   |
| Propriété intellectuelle et industrielle  | 18                 | 34   | 37   | 83   | 101  | 110  | 98   | 145  | 168               | 198  | 207  | 207  | 219  | 238  | 293  | 295  | 302  | 336               | 298  | 301  | 270  |
| Autres recours                            | 120                | 126  | 99   | 86   | 146  | 158  | 128  | 135  | 197               | 179  | 158  | 207  | 264  | 220  | 275  | 299  | 292  | 239               | 346  | 268  | 334  |
| *Politique commerciale                    |                    |      |      |      |      |      |      |      |                   |      |      |      |      |      |      | *31  | *6   | *17               | *14  | *15  | *13  |
| *Droit institutionnel                     |                    |      |      |      |      |      |      |      |                   |      |      |      |      |      |      | *67  | *53  | *52               | *65  | *71  | *148 |
| *Agriculture                              |                    |      |      |      |      |      |      |      |                   |      |      |      |      |      |      | *15  | *37  | *20               | *22  | *25  | *12  |
| *Marchés publics                          |                    |      |      |      |      |      |      |      |                   |      |      |      |      |      |      | *16  | *23  | *9                | *19  | *15  | *10  |
| *Mesures restrictives (Action extérieure) |                    |      |      |      |      |      |      |      |                   |      |      |      |      |      |      | *69  | *55  | *28               | *27  | *40  | *42  |
| *Clause compromissoire                    |                    |      |      |      |      |      |      |      |                   |      |      |      |      |      |      | *14  | *15  | *10               | *21  | *7   | *8   |
| *Union économique et                      |                    |      |      |      |      |      |      |      |                   |      |      |      |      |      |      | *4   | *3   | *23               | *98  | *27  | *24  |

<sup>34</sup> Il n'est pas pertinent de remonter plus loin dans le passé en ce qui concerne les domaines juridiques puisque, par exemple, les procédures dans le domaine de la propriété intellectuelle et industrielle relèvent progressivement des « Autres recours » et que, par conséquent, les domaines juridiques se prêtent de moins en moins à la comparaison. En outre, l'augmentation du nombre de juges suite aux élargissements de l'UE, ainsi que l'augmentation du nombre d'affaires que ces élargissements ont probablement entraînée, ne sont pas à négliger.

<sup>35</sup> À partir de 2007, seulement les recours (introduits en première instance) devant le Tribunal de la fonction publique. Pour le Tribunal, voir ci-dessous sous « Pourvois ».

<sup>36</sup> 77 affaires introduites devant le Tribunal de la fonction publique jusqu'au 31 août 2016, 40 affaires introduites devant le Tribunal à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2016 (163 affaires au total introduites devant le Tribunal, dont 123 transférées du Tribunal de la fonction publique).

|                          |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |      |     |                  |     |     |     |
|--------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|-----|------------------|-----|-----|-----|
| monétaire                |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |      |     |                  |     |     |     |
| *Accès aux documents     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     | *17  | *48 | *19              | *25 | *21 | *17 |
| Pourvois <sup>37</sup>   | -   | -   | -   | -   | -   | -   | -   | 10  | 27  | 37  | 31  | 23  | 44  | 10  | 57  | 36   | 36  | 39               | -   | -   | -   |
| Procédures particulières | 28  | 11  | 18  | 18  | 28  | 40  | 27  | 34  | 29  | 87  | 84  | 77  | 88  | 78  | 88  | 93   | 111 | 87 <sup>38</sup> | 110 | 102 | 91  |
| Somme                    | 384 | 398 | 345 | 411 | 467 | 536 | 482 | 582 | 679 | 740 | 681 | 774 | 880 | 794 | 950 | 1069 | 998 | 912              | 917 | 834 | 939 |

**[Or. 12]**

<sup>37</sup> Uniquement pendant l'existence du Tribunal de la fonction publique (2006-2016).

<sup>38</sup> Les 16 procédures particulières transférées du Tribunal de la fonction publique ne sont pas prises en compte parmi les affaires introduites devant le Tribunal.

### 3. Les affaires clôturées

Afin de déterminer les besoins ordinaires du Tribunal, les statistiques relatives aux affaires introduites doivent être confrontées aux statistiques relatives à la moyenne des affaires clôturées. À cet égard, le nombre d'affaires clôturées par juge est resté relativement constant depuis 1998, entre 20 et 25 par an, dont environ deux tiers par arrêt, nonobstant des fluctuations à la hausse et à la baisse pour certaines années. Il convient de relever que ce rapport est resté essentiellement le même, indépendamment de la taille croissante du Tribunal, de l'ajout du Tribunal de la fonction publique ainsi que du nombre d'affaires introduites. Cela laisse supposer que telle est la manière la plus précise de mesurer le rendement du Tribunal.

Nombre d'affaires clôturées par le Tribunal (y compris le Tribunal de la fonction publique) en rapport avec le nombre de juges :

|                             | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Affaires clôturées          | 1    | 82   | 67   | 125  | 106  | 442  | 265  | 186  |
| Juges                       | 12   | 12   | 12   | 12   | 12   | 12   | 15   | 15   |
| Affaires clôturées par juge | 0,1  | 6,8  | 5,6  | 10,4 | 8,8  | 36,8 | 17,7 | 12,4 |

|                             | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004               |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------|
| Affaires clôturées          | 186  | 348  | 659  | 343  | 340  | 331  | 339  | 361                |
| Juges                       | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 25                 |
| Affaires clôturées par juge | 12,4 | 23,2 | 43,9 | 22,9 | 22,7 | 22,1 | 22,6 | 14,4 <sup>39</sup> |

|                             | 2005               | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   |
|-----------------------------|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Affaires clôturées          | 610                | 436    | 397    | 605    | 710    | 656    | 880    | 809    | 886    |
| Juges                       | 25 + 7             | 25 + 7 | 27 + 7 | 27 + 7 | 27 + 7 | 27 + 7 | 27 + 7 | 27 + 7 | 28 + 7 |
| Affaires clôturées par juge | 19,1 <sup>40</sup> | 13,6   | 11,7   | 17,8   | 20,9   | 19,3   | 25,9   | 23,8   | 25,3   |

<sup>39</sup> L'augmentation du nombre de juges en raison de l'élargissement de l'Union vers l'Est n'a eu d'effet sur la productivité du Tribunal qu'avec un décalage.

<sup>40</sup> Le rajout du Tribunal de la fonction publique équivalait en soi à une augmentation du nombre de juges sans extension des compétences. Dans le même temps, les compétences du Tribunal ont toutefois été modérément étendues en ce que les recours en annulation et les recours en carence ont été, avec certaines exceptions, transférés de la Cour au Tribunal.

**[Or. 13]**

Nombre d'affaires clôturées depuis 2014, avec indication de celles clôturées par arrêt ainsi que du rapport avec le nombre de juges :

| Affaires clôturées en                                                               | 2014 | 2015 | 2016               | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------|------|--------------------|------|------|------|------|
| (1) Affaires clôturées par le Tribunal                                              | 814  | 987  | 755                | 895  | 1009 | 874  |      |
| (2) Dont affaires clôturées par arrêt                                               | 428  | 570  | 448                | 492  | 644  | 554  |      |
| (3) Affaires clôturées par le Tribunal de la fonction publique                      | 152  | 152  | 169                | -    | -    | -    | -    |
| (4) Dont affaires clôturées par arrêt                                               | 68   | 75   | 52                 | -    | -    | -    | -    |
| (5) Somme (1) + (3)                                                                 | 966  | 1139 | 924                | 895  | 1009 | 874  |      |
| (6) Somme (2) + (4)                                                                 | 496  | 645  | 500                | 492  | 644  | 554  |      |
| (7) Affaires clôturées par juge du Tribunal                                         | 29,1 | 35,0 | 17,8               | 19,0 | 21,5 | 17,5 |      |
| (8) Arrêts par juge du Tribunal                                                     | 15,3 | 20,2 | 10,6 <sup>41</sup> | 10,5 | 13,7 | 11,1 |      |
| (9) Affaires clôturées par juge du Tribunal de la fonction publique                 | 21,7 | 21,7 | 36,2               |      |      |      |      |
| (10) Arrêts par juge du Tribunal de la fonction publique                            | 9,7  | 10,7 | 11,1               |      |      |      |      |
| (11) Affaires clôturées par juge du Tribunal et du Tribunal de la fonction publique | 27,6 | 32,3 | 19,7               |      |      |      |      |
| (12) Arrêts par juge du Tribunal et du Tribunal de la fonction publique             | 14,1 | 18,3 | 10,6               |      |      |      |      |

<sup>41</sup> L'effet de l'augmentation de 12 juges est ici particulièrement notable.

#### 4. Une complexité croissante des affaires ?

Force est cependant de constater qu'après 2010, le nombre moyen d'affaires clôturées par juge diminue. Cela peut être dû aux nouveaux élargissements de l'Union (2007, 2013), mais aussi à la réforme structurelle du Tribunal (depuis 2015) qui fait l'objet de la présente analyse, et les causes en seraient donc extrajudiciaires (externes). Mais cela peut également être la conséquence d'une augmentation de la proportion d'affaires plus complexes par rapport aux affaires qui le sont plutôt moins, ou à la complexité croissante des affaires pendantes en général ou seulement dans certains domaines, affaires dont le traitement requiert donc plus de temps et d'efforts.

Comme le montrent les statistiques des affaires introduites par matière, les proportions des affaires introduites dans les domaines indiqués dans les statistiques sont restées, sur le long terme, en moyenne essentiellement les mêmes. Cela est notamment vrai pour les domaines « aides d'État » et « concurrence », dans lesquels les affaires sont vraisemblablement plus complexes qu'en moyenne, car elles requièrent l'analyse de contextes économiques et fiscaux compliqués.

#### **[Or. 14]**

Néanmoins, pendant les années 2006 à 2010, les affaires introduites dans le domaine « concurrence » ont été deux fois plus élevées qu'auparavant ou ultérieurement, bien que celles-ci soient restées dans l'ensemble à un niveau modéré (environ 60 à 80 affaires introduites par an contre environ 30 à 40 affaires introduites par an) et n'ont donc pas dû entraîner une modification significative de la charge de travail globale du Tribunal. Dans le domaine « aides d'État », on ne relève d'augmentation que dans les années suivant 2013 et le nombre d'affaires introduites a été particulièrement élevé en 2014 et 2019, c'est-à-dire dans une période qui se situe déjà après l'augmentation du nombre de juges au Tribunal qui fait l'objet de la présente analyse. Il y a lieu de mentionner en passant qu'en 2017, un nombre particulièrement important d'affaires (98) ont été introduites dans le domaine « Autres recours – Politique économique et monétaire ».

Les relevés statistiques permettent tout au plus d'obtenir une indication approximative de la charge de travail généralement liée aux affaires dans un domaine particulier. Un besoin accru en expertise extrajudiciaire, que celle-ci soit disponible au sein du Tribunal (notamment les référendaires disposant de connaissances techniques extrajudiciaires) ou qu'elle doive être recherchée ailleurs (notamment les avis d'experts et les mesures d'instruction), est révélateur. Aucune donnée n'était disponible au sujet des ressources internes. Les données sont également absentes en ce qui concerne le recours par le Tribunal à une expertise externe, à savoir dans quelles affaires le Tribunal a pris une mesure d'instruction. N'ont fait l'objet d'un relevé statistique que les affaires dans lesquelles une audience de plaidoiries a été organisée, laquelle est habituellement la condition pour une mesure d'instruction (mais qui est également organisée en l'absence de mesures d'instruction). Dans l'ensemble, les données statistiques ne

permettent pas de tirer de conclusion valable sur la question de la complexité et de la charge de travail croissantes liées au traitement des affaires.

Nombre d'affaires dans lesquelles s'est tenue une audience de plaidoiries ; il n'est pas précisé dans quelle mesure l'audience de plaidoiries a inclus une mesure d'instruction

|                                              | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                              |      |      |      |      |      |      |      |
| (1) Aides d'État                             | 34   | 38   | 15   | 26   | 53   | 29   |      |
| (2) Concurrence                              | 51   | 37   | 10   | 40   | 17   | 19   |      |
| (3) Fonction publique <sup>42</sup>          |      |      | 1    | 37   | 59   | 38   |      |
| (4) Propriété intellectuelle et industrielle | 122  | 135  | 96   | 145  | 141  | 137  |      |
| (5) Autres recours                           | 172  | 154  | 120  | 138  | 113  | 92   |      |
| (6) Pourvois                                 | 11   | 12   | 2    | 4    | 4    | 0    |      |
| Total                                        | 390  | 376  | 244  | 390  | 387  | 315  |      |

#### **[Or. 15]**

L'expérience des juridictions suprêmes nationales montre toutefois que la complexité des affaires, en particulier dans les domaines du droit de l'environnement et en matière de droit économique, s'est considérablement accrue au cours des 30 dernières années. En ce qui concerne le Tribunal, les statistiques ne permettent ni de confirmer, ni d'écarter cette expérience des juridictions suprêmes nationales. En l'absence de statistiques pertinentes, il convient d'interroger les juges actuels et, en particulier, ceux qui ont déjà quitté la juridiction. Pour autant que de tels entretiens aient déjà pu être menés, ils confirment toutefois systématiquement l'expérience des juridictions suprêmes nationales. Si cela ne vaut pas tant pour les affaires en droit de l'environnement, dont le Tribunal n'est que rarement saisi, c'est surtout vrai pour les affaires en droit économique qui sont souvent basées sur des faits hautement complexes dont l'appréciation requiert une expertise extrajudiciaire (dans les domaines de la gestion d'entreprises, de l'économie financière etc.), c'est-à-dire les affaires dans les domaines « aides d'État » et « concurrence », et aussi « politique commerciale », « marchés publics », « commerce extérieur » et « politique économique et monétaire ».

#### 5. Durées moyennes des procédures

S'il s'avère exact que le nombre moyen, observé sur une longue période, de 20 à 25 affaires clôturées par juge [et par an] – dont environ deux tiers sont clôturées

<sup>42</sup> Pour le Tribunal seulement ; les données pour le Tribunal de la fonction publique ne sont pas disponibles.

par arrêt – reflète le rendement « normal » du Tribunal, lequel tend à diminuer à mesure que les affaires deviennent plus complexes, alors une augmentation des affaires introduites sans être accompagnée d'une augmentation correspondante du nombre de juges – c'est-à-dire une augmentation des affaires introduites qui ne s'explique pas par l'élargissement de l'Union – doit conduire à un arriéré d'affaires et, par conséquent, à une augmentation de la durée des procédures. En effet, la durée des procédures, en particulier dans les domaines « aides d'État » et « concurrence », a considérablement augmenté après 2007, avec un pic inacceptable de près de quatre ans (en moyenne !) pour les affaires clôturées en 2013. La cause semble être le nombre plus élevé d'affaires introduites de 2006 à 2010 dans le domaine de la concurrence ; le Tribunal n'a pas réussi à résorber ce pic dans les années qui ont suivi. Par conséquent, dans ces domaines, le nombre d'affaires encore pendantes à la fin de l'année était plusieurs fois supérieur, dans certains cas de quatre à cinq fois, au nombre d'affaires introduites durant la même **[Or. 16]** année.

L'augmentation du nombre de juges à 12 juges supplémentaires en 2015 a eu pour effet que l'arriéré a cessé de croître, mais n'a pas encore conduit à une réduction notable de ce dernier. Les durées des procédures ont néanmoins pu être quelque peu réduites, même si celles-ci sont encore bien trop longues. Cela permet de supposer que, suite à l'augmentation de 2015 (à 40 juges pour le Tribunal, avant que les 7 juges du Tribunal de la fonction publique ne les rejoignent), les « besoins ordinaires » du Tribunal en termes de personnel étaient couverts. Cela correspond également à l'auto-évaluation du Tribunal de l'Union européenne sur laquelle s'appuyait la demande initiale d'augmentation du personnel du 13 octobre 2014. Si cela est vrai, l'intégration du Tribunal de la fonction publique devrait déjà, ou en tout cas l'augmentation du personnel de 7 juges supplémentaires en septembre 2019, permettre la résorption progressive de l'arriéré et le raccourcissement de la durée des procédures. Eu égard au bref laps de temps qui s'est écoulé depuis septembre 2019, il n'est pas encore possible de savoir si cela réussira.

Durées moyennes des procédures (en mois) des affaires du Tribunal (y compris le Tribunal de la fonction publique) clôturées par arrêt ou ordonnance de 2014 à 2020 <sup>43</sup> :

<sup>43</sup> Les statistiques annuelles du Tribunal ne distinguent pas selon les types de procédures mais contiennent uniquement une ventilation en « arrêts » et « arrêts et ordonnances » ; elles contiennent en outre la durée [de procédure des affaires clôturées par] « ordonnances » dont le calcul ne tient toutefois pas compte de la durée moyenne de procédure des procédures particulières et des procédures en référé. Cependant, une répartition selon les différents domaines y figure, ce qui explique leur présentation ci-dessous, voir Rapport annuel 2018, pages 255 et 256.

|                               | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| (1) Arrêts                    | 26,9 | 24,6 | 21,0 | 19,5 | 23,3 | 19,7 |      |
| (2) Ordonnances <sup>44</sup> | 16,0 | 11,8 | 11,7 | 10,8 | 12,3 | 10,3 |      |
| (3) Ensemble des affaires     | 23,4 | 20,6 | 18,7 | 16,3 | 20,0 | 16,9 |      |

**[Or. 17]**

La répartition par domaine se présente comme suit pour la période à partir de 1999 :

|                                          | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                          |      |      |      |      |      |      |      |
| Aides d'État <sup>45</sup>               |      |      |      |      |      |      |      |
| Concurrence <sup>46</sup>                |      |      |      |      |      |      |      |
| Propriété intellectuelle et industrielle | 16,4 | 9,1  | 16,4 | 19,5 | 15,8 | 17,3 | 21,1 |
| Autres recours                           | 20,7 | 27,5 | 20,7 | 21,3 | 21,6 | 22,6 | 25,6 |
| Pourvois                                 |      |      |      |      |      | -    | -    |
| Ensemble du Tribunal <sup>47</sup>       |      |      |      |      |      |      |      |
| Fonction publique                        | 18,7 | 15,6 | 18,7 | 17,2 | 17,9 | 19,2 | 19,2 |

|                                          | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                          |      |      |      |      |      |      |      |
| Aides d'État                             | 29,0 | 32,4 | 48,1 | 50,3 | 32,4 | 32,8 | 31,5 |
| Concurrence                              | 41,1 | 42,6 | 40,2 | 46,2 | 45,7 | 50,5 | 48,4 |
| Propriété intellectuelle et industrielle | 21,8 | 24,5 | 20,4 | 20,1 | 20,6 | 20,3 | 20,3 |
| Autres recours                           | 27,8 | 29,5 | 26,0 | 23,9 | 23,7 | 22,8 | 22,2 |
| Pourvois                                 | -    | 7,1  | 16,1 | 16,1 | 16,6 | 18,3 | 16,8 |
| Ensemble du Tribunal                     |      |      |      |      | 24,7 | 26,7 | 24,8 |
| Fonction publique <sup>48</sup>          | 24,8 | 13,2 | 17,0 | 21,2 | 23,8 | 17,1 | 15,9 |

<sup>44</sup> Pour le Tribunal seulement ; les données pour le Tribunal de la fonction publique ne sont pas disponibles à cet égard.

<sup>45</sup> Ne figure en tant que catégorie distincte dans les statistiques qu'à partir de 2006.

<sup>46</sup> Ne figure en tant que catégorie distincte dans les statistiques qu'à partir de 2006.

<sup>47</sup> La durée moyenne de procédure pour toutes les affaires ne figure malheureusement pas dans les rapports annuels ; cette donnée n'existe qu'à partir de 2010, voir Greffe du Tribunal, statistiques judiciaires, état au 31 décembre 2019, p. 30.

<sup>48</sup> Uniquement Tribunal de la fonction publique à partir de 2007.

|                                              | 2013 | 2014 | 2015 | 2016               | 2017 | 2018 | 2019                    | 2020 |
|----------------------------------------------|------|------|------|--------------------|------|------|-------------------------|------|
| (1) Aides d'État                             | 48,1 | 32,5 | 17,4 | 27,2               | 25,5 | 32,0 | 26,4                    |      |
| (2) Concurrence                              | 46,4 | 45,8 | 47,7 | 38,2               | 21,6 | 38,3 | 27,0                    |      |
| (3) Fonction publique                        | 18,7 | 13,7 | 13,0 | 20,3 <sup>49</sup> | 8,9  | 15,6 | 15,2                    |      |
| (4) Propriété intellectuelle et industrielle | 24,9 | 18,7 | 18,1 | 15,1               | 14,5 | 15,0 | 13,0                    |      |
| (5) Autres recours                           | 13,9 | 22,1 | 20,9 | 18,6               | 18,7 | 21,0 | 18,5                    |      |
| (6) Pourvois                                 | 26,9 | 12,8 | 14,8 | 15,8               | 14,1 | 21,4 | non disp. <sup>50</sup> |      |
| (7) Ensemble des affaires                    | 16,0 | 23,4 | 20,6 | 18,7               | 16,3 | 20,0 | 16,9                    |      |

[Or. 18]

Nombre d'affaires pendantes, par domaine, au 31 décembre de chaque année (Tribunal et Tribunal de la fonction publique confondus)

|                                          | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Aides d'État <sup>51</sup>               |      |      |      |      |      |      |      |
| Concurrence <sup>52</sup>                |      |      |      |      |      |      |      |
| Propriété intellectuelle et industrielle | 17   | 44   | 51   | 105  | 158  | 192  | 196  |
| Autres recours                           | 538  | 561  | 579  | 588  | 633  | 714  | 670  |
| Pourvois <sup>53</sup>                   |      |      |      |      |      |      |      |
| Procédures particulières                 | 8    | 3    | 6    | 7    | 16   | 31   | 15   |
| Fonction publique                        | 169  | 179  | 156  | 172  | 192  | 237  | 130  |
| Total                                    | 732  | 787  | 792  | 872  | 999  | 1174 | 1163 |

<sup>49</sup> Affaires clôturées jusqu'au 31 août 2016, l'écart vers le haut s'expliquant manifestement par un grand nombre d'ordonnances prises dans des affaires dont la procédure a entre-temps été suspendue. En omettant la durée d'une éventuelle suspension, la durée de procédure s'élève à 10,0 mois seulement, voir Rapport annuel 2016, p. 272.

<sup>50</sup> Voir Greffe du Tribunal, Statistiques judiciaires, état au 31 décembre 2019, p. 30, bien que selon les statistiques, deux pourvois aient encore été clôturés en 2019.

<sup>51</sup> Ne figure en tant que catégorie distincte dans les statistiques qu'à partir de 2006.

<sup>52</sup> Ne figure en tant que catégorie distincte dans les statistiques qu'à partir de 2006.

<sup>53</sup> Ce n'est qu'après la création du Tribunal de la fonction publique que le Tribunal a été saisi de pourvois.

|                                          | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                          |      |      |      |      |      |      |      |
| Aides d'État                             | 165  | 166  | 185  | 161  | 153  | 179  | 152  |
| Concurrence                              | 182  | 196  | 236  | 247  | 288  | 227  | 200  |
| Propriété intellectuelle et industrielle | 249  | 289  | 316  | 355  | 382  | 361  | 389  |
| Autres recours                           | 326  | 422  | 371  | 358  | 416  | 458  | 438  |
| Pourvois                                 | 10   | 30   | 46   | 46   | 32   | 47   | 25   |
| Procédures particulières                 | 15   | 18   | 22   | 23   | 28   | 36   | 33   |
| Fonction publique                        | 310  | 268  | 219  | 176  | 186  | 178  | 235  |
| Total                                    | 1257 | 1389 | 1395 | 1366 | 1485 | 1486 | 1472 |

|                                          | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                          |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Aides d'État                             | 146  | 507  | 488  | 461  | 570  | 527  | 601  |      |
| Concurrence                              | 148  | 117  | 82   | 64   | 86   | 68   | 64   |      |
| Propriété intellectuelle et industrielle | 465  | 485  | 400  | 448  | 370  | 322  | 274  |      |
| Autres recours                           | 487  | 507  | 488  | 461  | 570  | 527  | 601  |      |
| Pourvois                                 | 43   | 37   | 36   | 49   | 9    | 0    | 0    |      |
| Procédures particulières                 | 36   | 34   | 46   | 65   | 41   | 36   | 40   |      |
| Fonction publique                        | 211  | 216  | 231  | 158  | 178  | 161  | 141  |      |
| Total                                    | 1536 | 1903 | 1771 | 1706 | 1824 | 1641 | 1721 |      |

À titre de comparaison : affaires pendantes dans la période initiale (1989-1998)

| 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 168  | 145  | 173  | 171  | 661  | 628  | 616  | 659  | 1117 | 1007 |

### **[Or. 19]**

## **6. Résumé**

L'analyse quantitative suppose des compétences inchangées du Tribunal ainsi que des méthodes de travail inchangées, c'est-à-dire l'utilisation de ressources disponibles en personnel et en moyens qui restent, pour l'essentiel, stables.

Si les relevés statistiques depuis l'année de la création du Tribunal en 1989 – dénommé à l'époque « Tribunal de première instance » – ne fournissent pas une

base sûre à tous égards, leur pertinence est suffisante pour pouvoir en dégager les observations suivantes.

Le rendement moyen du Tribunal se situe à environ 20 à 25 affaires par juge et par an. Deux tiers de ces affaires sont clôturées par arrêt. Le rendement moyen diminue à mesure qu'augmente la complexité des affaires et se déplace vers la limite inférieure des valeurs indiquées.

La charge de travail du Tribunal s'élève depuis quelques années, de manière relativement constante, à entre 800 et 1.000 affaires (introduites) par an (y compris les affaires dans le domaine « fonction publique »). Cette charge de travail requiert une « composition ordinaire » du Tribunal de 40 juges.

Jusqu'en 2014, cependant, un arriéré considérable s'est formé, plusieurs fois supérieur aux affaires introduites en une année dans certains domaines (aides d'État, concurrence), et qui a par conséquent conduit à des durées moyennes de procédure s'étirant jusqu'à cinq ans, ce qui est inacceptable. L'augmentation dans un premier temps du nombre de juges à 40 (en 2015) a empêché l'accroissement de l'arriéré, l'intégration du Tribunal de la fonction publique (en 2016) et l'augmentation suivante du nombre de juges à 53 (54) (en 2019) permet une résorption progressive de l'arriéré et, par conséquent, un raccourcissement de la durée des procédures. Une situation satisfaisante est néanmoins loin d'avoir déjà été atteinte. **[Or. 20]**

## II. Analyse qualitative

### 1. Les critères

Outre l'examen purement quantitatif, l'évaluation fiable d'une juridiction doit également prendre en compte la qualité de sa jurisprudence. Celle-ci ne peut évidemment pas être évaluée directement, mais seulement à l'aide d'indicateurs. Entrent en considération à cet égard :

- La proportion des affaires jugées par des chambres composées de trois ou de cinq juges ou par une grande chambre <sup>54</sup>
- La proportion des affaires jugées par procédure écrite ou suite à une audience de plaidoiries
- L'acceptation des décisions par les parties au procès telle qu'elle ressort des pourvois : proportion de pourvois ; proportion de pourvois accueillis

<sup>54</sup> En vertu de l'article 42, paragraphe 1, du règlement de procédure [du Tribunal], la formation plénière du Tribunal (dénommée conférence plénière dans le règlement de procédure) n'est pas appelée à prendre des décisions sur le fond [des affaires].

- L'acceptation des décisions par le public professionnel telle qu'elle ressort des publications spécialisées

## 2. Composition de la formation de jugement

En général, les juridictions internationales privilégient les formations de jugement plus larges. Cela est le plus souvent justifié par le souci de voir représentés dans la formation le plus grand nombre possible d'États soumis à la juridiction concernée. Même si ce motif est indéniablement légitime, il ne coïncide pas avec l'autre souci, qui est d'assurer la plus grande qualité possible des décisions. La qualité juridique d'une décision (et la qualité d'une ligne de jurisprudence dans l'enchaînement des décisions) est, certes, également liée à la taille de la formation de jugement. Les décisions collégiales sont ainsi, habituellement, de meilleur niveau que les décisions de juge unique. Toutefois, la qualité n'augmente pas de manière linéaire avec la taille de la formation. La qualité de la décision collégiale repose sur la capacité de la formation à débattre, et celle-ci **[Or. 21]** dépend également (parmi d'autres facteurs comme par exemple la connaissance qu'ont les juges d'une affaire, leur maîtrise de la langue, etc.) du nombre de participants au débat. Les nombreuses années d'expérience des juridictions suprêmes nationales démontrent qu'une formation composée de cinq juges est idéale à cet égard, c'est-à-dire qu'une formation à trois juges a tendance à être trop petite, alors que dans les formations de plus de cinq juges, les membres de la formation ont tendance à ne plus tous participer au débat avec la même intensité.

À l'aune de ce critère, le Tribunal semble également privilégier la formation à cinq juges en tant que formation appropriée, bien qu'il ait très largement eu recours, pendant dix ans, aux formations à trois juges en raison des circonstances le contraignant à employer le personnel de la manière la plus efficace possible.

Il convient dès lors de constater que les chambres à trois ou cinq juges sont les formations de jugement ordinaires pour rendre des arrêts. Les affaires tranchées par arrêt n'ont été que rarement, voire jamais, confiées à un juge unique ; celui-ci ne s'est vu accorder de compétences que pour les « autres procédures » (rectifications, interprétation, dépens, etc.). À l'inverse, ce n'est aussi que dans de rares cas exceptionnels qu'une affaire a été renvoyée devant la grande chambre (qui est actuellement une chambre surdimensionnée composée de 15 juges). En vertu du règlement de procédure, la formation plénière ne siège pas en tant que formation de jugement.

Le choix entre les chambres à trois juges et celles à cinq juges reflète la charge de travail du Tribunal. Jusqu'en 2007, ce sont entre 11 % et 17 % de tous les litiges qui ont été tranchés par une chambre à cinq juges. Dans les années suivantes, donc celles qui ont vu augmenter le nombre d'affaires introduites et la durée des procédures, cette proportion est tombée à moins de 5 % et même, en partie, à moins de 1 %. Ce n'est qu'en 2018 et 2019 que la proportion des décisions rendues par des formations à cinq juges a de nouveau quelque peu augmenté (2018 : 8,6 % ; 2019 : 6,8 %). Il y a lieu d'en conclure que le Tribunal lui-même

considère que les formations à cinq juges sont les formations véritablement appropriées mais qu'il a été empêché, et qu'il continue de l'être, d'y recourir en raison d'une charge de travail trop importante. **[Or. 22]**

Les affaires clôturées par arrêt ou ordonnance <sup>55</sup> dans l'année concernée l'ont été par <sup>56</sup> :

|                              | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| (1) un juge                  | 15   | 14   | 7    | 7    | 2    | 0    |
| (2) trois juges              | 277  | 276  | 510  | 355  | 378  | 510  |
| (3) cinq juges               | 39   | 64   | 62   | 55   | 52   | 17   |
| (4) la grande chambre        | 0    | 0    | 6    | 0    | 2    | 0    |
| (5) la chambre des pourvois  | -    | -    | -    | -    | 7    | 26   |
| (6) le président du Tribunal | 8    | 7    | 25   | 19   | 16   | 52   |
| (7) Somme (1) à (6)          | 339  | 361  | 610  | 436  | 457  | 605  |

|                              | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| (1) un juge                  | 0    | 3    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| (2) trois juges              | 445  | 423  | 604  | 592  | 596  | 699  |
| (3) cinq juges               | 29   | 8    | 25   | 9    | 8    | 16   |
| (4) la grande chambre        | 0    | 2    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| (5) la chambre des pourvois  | 31   | 37   | 29   | 37   | 58   | 53   |
| (6) le président du Tribunal | 50   | 54   | 56   | 50   | 40   | 46   |
| (7) Somme (1) à (6)          | 555  | 527  | 714  | 688  | 702  | 814  |

<sup>55</sup> Les informations fournies ne contiennent pas de données en ce qui concerne [uniquement] les affaires clôturées par arrêt, raison pour laquelle c'est le nombre total qui est présenté ici.

<sup>56</sup> Il n'apparaît pas pertinent de remonter plus loin que 2003 dans ce contexte.

|                              | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|
|                              |      |      |      |      |      |      |
| (1) un juge                  | 9    | 5    | 0    | 5    | 5    |      |
| (2) trois juges              | 886  | 654  | 751  | 863  | 760  |      |
| (3) cinq juges               | 11   | 12   | 18   | 87   | 59   |      |
| (4) la grande chambre        | 0    | 0    | 0    | 0    | 1    |      |
| (5) la chambre des pourvois  | 37   | 38   | 46   | 11   | 2    |      |
| (6) le président du Tribunal | 44   | 46   | 80   | 43   | 47   |      |
| (7) Somme (1) à (6)          | 987  | 755  | 895  | 1009 | 874  |      |

**[Or. 23]****3. Tenue d'une audience de plaidoires**

Le fait d'inclure les parties en litige dans le débat de la formation de jugement, et la manière de le faire, sont tout aussi importants pour la qualité d'une décision de justice. À cet égard, l'audience de plaidoires s'avère supérieure à la simple procédure écrite parce qu'elle offre la possibilité d'expliquer des positions juridiques, d'écarter des malentendus et de discuter les conséquences pratiques d'une éventuelle décision.

Les statistiques révèlent un taux élevé d'audiences réjouissant ; ce n'est que dans une minorité d'affaires que l'on a renoncé à tenir une audience de plaidoires. Les statistiques n'indiquent toutefois pas si l'audience de plaidoires a été l'occasion d'une discussion juridique avec les parties en litige ; le règlement de procédure ne l'impose pas, mais ne l'interdit évidemment pas non plus.

Parmi les affaires clôturées par arrêt, le nombre de celles qui l'ont été après procédure écrite ou après la tenue d'une audience de plaidoires est le suivant :

|                             | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                             |      |      |      |      |      |      |      |
| Sans audience de plaidoires | 112  | 166  | 164  | 233  | 189  | 218  |      |
| Avec audience de plaidoires | 316  | 404  | 284  | 259  | 455  | 336  |      |

**4. Pourvoi**

En règle générale, le taux de pourvois ne peut démontrer qu'un niveau trop faible de la décision judiciaire, mais non, à l'inverse, également un niveau (de qualité) particulièrement élevé. (Un pourvoi contre une décision innovatrice peut tout au plus inciter la juridiction saisie en pourvoi d'innover à son tour ; mais cela démontre alors la qualité de *cette* juridiction).

À la lumière de ce qui précède, le taux de pourvois du Tribunal ne présente aucune particularité. Parmi les décisions attaquables du Tribunal, entre 20 % et 30 % ont fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour, pourvois qui ont été accueillis dans 12 % à 25 % des cas. Par conséquent, le taux de réformation (c'est-à-dire le rapport entre **[Or. 24]** les décisions de la Cour modifiant une décision du Tribunal et les décisions attaquables du Tribunal) se situait entre 3,5 % et 5,5 %. Ce taux ne diffère pas de ceux que connaissent les voies de recours au niveau national.

En revanche, les demandes de rectification d'arrêt ou de complément d'arrêt (en raison de l'oubli d'une demande : « omission de statuer ») fournissent peu de clés de lecture. Elles démontrent l'existence de défauts techniques, mais le taux de ces erreurs est très faible (voir ci-dessus les statistiques relatives à ces procédures, p. 10) et reste en tout cas dans les limites de ce que l'on peut humainement attendre.

Statistiques relatives aux pourvois (taux de pourvois, taux de réformation) pour la période 2014-2020

|                                                             | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019 | 2020 |
|-------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|------|------|
|                                                             |        |        |        |        |        |      |      |
| (1) Décisions attaquables                                   | 561    | 761    | 626    | 616    | 714    | 851  |      |
| (2) Décisions ayant fait l'objet d'un pourvoi <sup>57</sup> | 110    | 203    | 163    | 137    | 194    | 255  |      |
| (3) Taux de pourvoi (en %)                                  | 20 %   | 27 %   | 26 %   | 22 %   | 27 %   | 30 % |      |
| (4) Pourvoi accueillis                                      | 29     | 27     | 21     | 34     | 27     |      |      |
| (5) Dont décisions sur le fond par la Cour                  | 18     | 20     | 12     | 23     | 12     |      |      |
| (6) Dont renvois au Tribunal                                | 11     | 7      | 9      | 11     | 15     |      |      |
| (7) Taux de succès [(4)/(2)]                                | 26,4 % | 13,3 % | 12,9 % | 24,8 % | 13,9 % |      |      |
| (8) Taux de réformation [(4)/(1)]                           | 5,2 %  | 3,5 %  | 3,4 %  | 5,5 %  | 3,8 %  |      |      |

#### **[Or. 25]**

<sup>57</sup> Les règles relatives à l'admission des pourvois contre les décisions du Tribunal n'ont été introduites à l'article 58 bis du statut de la Cour de justice de l'UE qu'en avril 2019. Par conséquent, les relevés statistiques à cet égard ne semblent pas encore être disponibles.

## 5. L'écho dans les publications spécialisées

L'écho de la jurisprudence du Tribunal parmi le public spécialisé en Allemagne est relativement faible. C'est principalement dans le cadre des ouvrages de type « commentaires » qu'elle retient l'attention, lesquels visent à présenter le domaine juridique concerné (par exemple le droit des aides d'État ou le droit des ententes de l'Union) de manière systématique afin d'en rendre l'accès plus aisé aux futurs praticiens du droit. Une critique dogmatique de la jurisprudence n'est pas attendue dans ce cadre et il y est rarement procédé. Même les articles publiés dans des revues spécialisées se limitent généralement à rendre compte de(s) l'arrêt(s) sélectionné(s) et à le(s) replacer dans le contexte de l'évolution de la jurisprudence. Un examen critique a rarement lieu. Cela peut également être dû au fait que les auteurs de ces publications sont rarement des universitaires ; il s'agit le plus souvent de contributions de praticiens (avocats ou employés de l'administration). Le Tribunal fait ainsi l'objet de beaucoup moins d'attention que la Cour dans la doctrine.

Analyses dans la revue *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* [EuZW, Revue de droit économique européen] pendant la période 2017-2020 <sup>58</sup>:

|                                                                                                         | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 <sup>59</sup> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|--------------------|
|                                                                                                         |      |      |      |                    |
| Reproductions d'arrêt                                                                                   | 3    | 3    | 3    | 0                  |
| Notes d'arrêt                                                                                           | 2    | 2    | 4    | 0                  |
| Analyse plus en détail dans un article                                                                  | 5    | 5    | 4    | 1                  |
| Articles donnant un aperçu de l'évolution de la jurisprudence dans un domaine de compétence du Tribunal | 4    | 3    | 5    | 1                  |

Analyses sur le site *juris* <sup>60</sup>:

<sup>58</sup> Lors de la consultation des numéros de la revue EuZW pour les années mentionnées, il est apparu que l'attention portée à la jurisprudence de la Cour était beaucoup plus importante. Ce sont ainsi certainement plus de 50 arrêts par an qui sont reproduits et plus de 15 qui font l'objet d'un compte rendu. Les arrêts du Tribunal ne sont en général reproduits que lorsqu'ils sont également commentés dans le même numéro.

<sup>59</sup> Jusqu'au numéro 3/2020.

<sup>60</sup> Seuls les résultats contenant un compte rendu directement accessible via *juris* ont été comptabilisés dans ce tableau. En raison des fonctions de recherche de *juris*, il n'est pas possible d'accéder directement à des comptes rendus dans d'autres médias ou d'obtenir des informations sur l'existence de commentaires. Il faudrait pour cela interroger *juris* au sujet de chaque arrêt du Tribunal, car c'est seulement là qu'est indiqué dans quelles revues l'arrêt est reproduit et éventuellement commenté. Cette recherche n'a pas pu être réalisée dans le temps imparti.

|                                         | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 <sup>61</sup> |
|-----------------------------------------|------|------|------|--------------------|
|                                         |      |      |      |                    |
| Commentaire accessible via <i>juris</i> | 1    | 1    | 0    | 0                  |

**[Or. 26]**

## 6. Résumé

Les indicateurs directement pertinents de la qualité technique de la jurisprudence du Tribunal font défaut. Le taux de pourvois et le taux de réformation dans le cadre de ces pourvois ne présentent aucune particularité ; ils ne démontrent donc pas, notamment, une qualité insuffisante de la jurisprudence.

La pratique de longue date et très majoritaire du Tribunal consistant à connaître des recours (prononcer des arrêts) dans des formations à trois juges est, en revanche, inappropriée pour une juridiction internationale, à plus forte raison une juridiction suprême. C'est une formation à cinq juges qui serait appropriée. La pratique du Tribunal montre que celui-ci le voit lui-même de cette façon et que les formations à trois juges ne sont devenues la règle, de 2008 à 2017, qu'en raison de la charge de travail démesurée. Récemment, le nombre de décisions prises par une formation à cinq juges a de nouveau augmenté. **[Or. 27]**

## **D. L'évolution des compétences et de la fonction du Tribunal**

### **I. Considérations de principe**

#### 1. Du « Tribunal de première instance » à un tribunal administratif autonome de l'Union européenne

Le Tribunal a été créé en 1988 en tant que « Tribunal de première instance » <sup>62</sup>. Le nom qui lui a été donné à l'époque indiquait déjà sa fonction initiale de tribunal de première instance pour la Cour : dans les affaires dans lesquelles doivent également être examinés des faits, le Tribunal devait intervenir en amont de la Cour afin de décharger cette dernière des questions de fait <sup>63</sup>. La Cour, cependant, devait rester compétente pour les questions de droit. Par conséquent, un pourvoi contre ses décisions, limité aux questions de droit, devait pouvoir être porté devant la Cour. Dans la mesure où cela devait respecter « les conditions fixées par les statuts (de la Cour) », l'avis unanimement partagé était que l'admission d'un pourvoi devant la Cour ne pouvait pas être soumise à des restrictions.

<sup>61</sup> Jusqu'au numéro 3/2020.

<sup>62</sup> Article 168 A du traité CEE ; décision du Conseil du 24 octobre 1988 (88/591/CECA, CEE, Euratom), JOCE L 319, p. 1.

<sup>63</sup> Voir les considérants de la décision du Conseil du 24 octobre 1988, citée ci-dessus.

Les compétences du Tribunal ont été considérablement élargies par le traité de Nice du 26 février 2001. L'article 225 TCE mentionnait désormais trois catégories de compétences possibles :

- Décisions en première instance dans certains recours directs ; les dispositions applicables depuis 1988 ont donc été reprises, pour l'essentiel, dans le droit primaire ;
  - Décisions en pourvoi contre les décisions des « chambres juridictionnelles » qui pouvaient être créées en application du nouvel article 225 A TCE ; c'est sur ce fondement que (seul) le Tribunal spécialisé <sup>64</sup> pour la fonction publique a été créé ;
  - Certains renvois préjudiciels, dans la mesure où le statut le prévoyait.
- [Or. 28]**

Bien que, eu égard au Tribunal de la fonction publique, le Tribunal fût désormais lui-même une instance de pourvoi, sa désignation en tant que « Tribunal de première instance » a été conservée. Son alignement sur la Cour et sa fonction d'instance créée pour décharger cette dernière se reflétaient ainsi toujours dans son nom. L'article 225 TCE l'a confirmé en prévoyant, pour chacune des trois catégories de compétences possibles, un pourvoi devant la Cour.

L'article 225 TCE a été repris à l'article 256 TFUE par le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007. C'est à cette occasion que le nom du Tribunal a été modifié ; il s'appelle désormais « Tribunal » et non plus « Tribunal de première instance ». Ce changement de terminologie n'a cependant rien changé au fond. Il tenait compte de la création concomitante du tribunal spécialisé pour la fonction publique qui prenait, pour ce domaine du droit, la fonction d'un tribunal de première instance. À cette exception près, le libellé de l'article 256 TFUE était identique à celui de l'article 225 TCE qui le précédait.

Au cours de la période qui s'est écoulée depuis lors, cet alignement sur la Cour est devenu discutable. Au contraire, le Tribunal, d'une part, et la Cour, d'autre part, se sont développés séparément et ont respectivement assumé des fonctions autonomes : alors que la Cour est essentiellement la « juridiction des États membres » ainsi que, de manière croissante, la Cour constitutionnelle de l'Union européenne, le Tribunal a revêtu la fonction de la juridiction administrative de l'Union, c'est-à-dire de la juridiction chargée de contrôler la légalité de l'action administrative de la Commission, des organes et agences et des autres autorités administratives de l'Union.

Cette évolution est à saluer. Elle devrait être saisie et modelée de manière volontaire. L'évolution des compétences et de la fonction du Tribunal appellent

<sup>64</sup> Depuis le traité de Lisbonne, les « chambres juridictionnelles » s'appellent les « tribunaux spécialisés ».

une revalorisation et un renforcement de son rôle. Cela s'exprime déjà par sa nouvelle désignation en tant que « General Court » [Tribunal général]. L'augmentation du nombre de juges en offre l'occasion et fournit aussi le potentiel nécessaire à cette fin. **[Or. 29]**

## 2. Décharge de la Cour

La redéfinition des compétences et de la fonction du Tribunal entraînent aussi nécessairement la redéfinition de son rapport avec la Cour. Il semblerait évident de se saisir de cette redéfinition pour décharger la Cour. L'urgence de cette décharge s'impose (a). Suite aux réflexions menées jusqu'à présent, il est recommandé de commencer par les pourvois (b). Il conviendrait, en outre, de réfléchir à faire usage, dans une certaine mesure, de la possibilité prévue à l'article 256, paragraphe 3, TFUE, d'associer le Tribunal au traitement des renvois préjudiciels (c).

### a) La nécessité d'une décharge de la Cour

Comme le montre l'évolution du nombre d'affaires introduites, en particulier rapporté au nombre de juges, la décharge de la Cour est urgente.

|                                          | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 <sup>65</sup> | 2020 |
|------------------------------------------|------|------|------|------|------|--------------------|------|
| (13) Affaires introduites devant la Cour | 622  | 713  | 692  | 739  | 849  | -                  | -    |
| (14) dont pourvois <sup>66</sup>         | 111  | 215  | 175  | 147  | 199  | -                  | -    |
| (15) dont recours en manquement          | 57   | 37   | 31   | 41   | 57   | -                  | -    |
| (16) dont renvois préjudiciels           | 428  | 436  | 470  | 533  | 568  | -                  | -    |
|                                          |      |      |      |      |      |                    |      |
| (17) Affaires introduits par juge        | 22,2 | 25,5 | 24,7 | 26,4 | 30,3 | -                  | -    |
| (18) Pourvois par juge                   | 4    | 7,7  | 6,3  | 5,3  | 7,1  | -                  | -    |
| (19) Recours en manquement par juge      | 2    | 1,3  | 1,1  | 1,5  | 2    | -                  | -    |
| (20) Renvoi préjudiciel par juge         | 15,3 | 15,6 | 16,8 | 19,0 | 20,3 | -                  | -    |

<sup>65</sup> Les statistiques de 2019 ne sont pas encore disponibles pour la Cour.

<sup>66</sup> Y compris les pourvois dans les procédures de référé ou de demande d'intervention.

Certes, la durée des procédures devant la Cour est restée essentiellement la même en dépit de l'augmentation considérable de la charge de travail. **[Or. 30]**

Durée moyenne des procédures (en mois) dans les litiges, c'est-à-dire pour les affaires de la Cour clôturées par ordonnance ou par arrêt :

|                                      | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                      |      |      |      |      |      |      |      |
| (1) Procédures de renvoi préjudiciel | 15   | 15,3 | 15   | 15,7 | 16   |      |      |
| Procédures urgentes (PPU)            | 2,2  | 1,9  | 2,7  | 2,9  | 3,1  |      |      |
| Procédures accélérées                | 3,5  | 5,3  | 4    | 8,1  | 2,2  |      |      |
|                                      |      |      |      |      |      |      |      |
| (2) Recours directs                  | 20   | 17,6 | 19,3 | 20,3 | 18,8 |      |      |
| Procédures accélérées <sup>67</sup>  |      |      |      | 9    |      |      |      |
|                                      |      |      |      |      |      |      |      |
| (3) Pourvois                         | 14,5 | 14   | 12,9 | 17,1 | 13,4 |      |      |
| Procédures accélérées <sup>68</sup>  |      |      | 10,2 |      |      |      |      |

Ces résultats n'ont pu être atteints que grâce à une structuration extrêmement stricte des procédures internes de traitement et de décision de la Cour, notamment en fixant des délais rigides aux juges rapporteurs. Cette structuration revêt le caractère d'une mesure d'urgence que l'on ne connaît pas dans les autres juridictions suprêmes, ou en tout cas pas avec cette rigidité. Il semble souhaitable de prendre des mesures en vue de l'assouplissement, voire de l'abandon, de ces mesures d'urgence.

#### *b) Limitation des pourvois*

Aussi longtemps que le Tribunal était subordonné à la Cour en tant que simple juridiction d'instance inférieure, il était évident que ses décisions étaient en principe soumises au contrôle de la Cour en pourvoi. Si cet alignement sur la Cour est abandonné et que le Tribunal exerce, à côté de la Cour, des compétences propres distinctes de celles de la Cour, alors les pourvois devant la Cour ne constituent plus la règle mais une exception qui doit être motivée. Cela est également conforme au système puisque le traitement de ces pourvois est, en réalité, étranger à la fonction de la Cour car ils concernent le droit administratif de l'Union et **[Or. 31]** portent, dès lors, habituellement sur des questions juridiques

<sup>67</sup> Statistiquement non pertinentes, puisque seules trois demandes ont été formulées pour l'ensemble de l'année 2018, Rapport annuel 2018, p. 145.

<sup>68</sup> Statistiquement non pertinentes, puisque seule une demande a été formulée pour l'ensemble de l'année 2016, Rapport annuel 2018, p. 145.

différentes de celles dont la Cour est saisie dans sa fonction primaire de juridiction pour les États membres et pour les questions constitutionnelles.

Les pourvois devant la Cour contre des décisions du Tribunal ne devraient toutefois pas être complètement exclus. Il serait cependant conforme à la fonction et aux tâches du Tribunal et de la Cour de les limiter aux cas de divergence ou d'importance fondamentale pour le droit de l'Union ou pour certains États membres. Une telle limitation devrait être prévue dans le statut, ce qu'autorise l'article 256, paragraphe 1, deuxième alinéa, TFUE. La catégorie de la divergence ou de l'importance fondamentale pour le droit de l'Union (et son développement) comprend le critère minimal indispensable pour un pourvoi devant la Cour, que l'article 256, paragraphe 2, deuxième alinéa, et paragraphe 3, troisième alinéa, TFUE décrit comme un « risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union », mais elle va encore au-delà d'une manière à définir dans la future jurisprudence. La catégorie de l'importance (particulière) pour certains États membres, en revanche, vise d'éventuelles conséquences politiques ou économiques d'une grande ampleur pour certains États membres, comme cela peut parfois être le cas dans le domaine du droit des aides d'État notamment.

Si les pourvois devant la Cour n'étaient pas limités, comme c'est le cas actuellement, dans quelques cas spécifiques seulement, mais en général de la manière décrite, la Cour pourrait, dans une certaine mesure, être déchargée de ses tâches de juridiction saisie en pourvoi. Réduire ou éviter les pourvois devant la Cour ne diminuerait pas fortement sa charge de travail, mais sensiblement tout de même :

|                                         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                                         |      |      |      |      |      |      |      |
| (1) Affaires introduites devant la Cour | 622  | 713  | 692  | 739  | 849  |      |      |
| (2) dont pourvois <sup>69</sup>         | 111  | 215  | 175  | 147  | 199  |      |      |
| (3) Proportion de (2) dans (1) en %     | 17,8 | 30,2 | 25,3 | 19,9 | 23,4 |      |      |

### **[Or. 32]**

#### *c) L'association aux renvois préjudiciels*

D'autre part, le Tribunal, outre sa mission primaire en tant que tribunal administratif de l'Union européenne, pourrait également reprendre une partie de la mission de la Cour. L'article 256, paragraphe 3, TFUE permet cela pour la procédure de renvoi préjudiciel. En principe, du point de vue systématique, s'y

<sup>69</sup> Y compris les pourvois dans les procédures de référé ou de demande d'intervention, ces procédures ayant toutefois peu d'incidence (le nombre le plus important a été atteint en 2015 avec 9 affaires introduites).

oppose le fait que les renvois préjudiciels sont étrangers à la fonction du Tribunal ; l'accentuation recherchée de la différenciation fonctionnelle entre le Tribunal et la Cour serait à nouveau effacée sur ce plan. Il convient cependant d'y opposer l'argument de la nécessité d'une décharge de la Cour et que l'allègement qui vient d'être recommandé dans le domaine des pourvois est loin d'être suffisant pour ramener la charge de travail de la Cour à un niveau acceptable.

Conformément à l'article 3, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) 2015/2422, la Cour de justice a présenté, le 14 décembre 2017, un rapport sur les changements possibles dans la répartition des compétences en matière de questions préjudicielles au titre de l'article 267 TFUE <sup>70</sup>. Dans ce rapport, elle a rejeté la possibilité de faire usage de la faculté prévue à l'article 256, paragraphe 3, TFUE. La Cour de justice a motivé sa position, en substance, comme suit :

- Difficulté de circonscrire avec suffisamment de certitude les domaines juridiques appropriés pour un transfert au Tribunal
- Risque de jurisprudence divergente entre la Cour et le Tribunal
- Différences dans le mode de traitement ; le Tribunal n'est, jusqu'à présent, pas organisé pour statuer sur la base de toutes les langues de l'Union
- Les renvois devant la Cour allongeraient la procédure au lieu de la raccourcir, ce qui annulerait l'effet de décharge de la Cour et pourrait dissuader les juridictions des États membres de procéder à des renvois préjudiciels.

Il y a lieu de tenir compte de ces réserves. Elles n'excluent toutefois pas définitivement de continuer à réfléchir à décharger la Cour en ce qui concerne les renvois préjudiciels **[Or. 33]**. Les réflexions en ce sens devraient être guidées par les éléments clés suivants :

Il est juste et approprié que les juridictions nationales adressent leurs renvois préjudiciels sans exception à la Cour. Il est toutefois envisageable que la Cour, de son côté, transfère au Tribunal un tel renvoi préjudiciel. Ce mode de traitement permettrait à la Cour de prendre connaissance du renvoi préjudiciel conformément à son propre règlement de procédure et d'apprécier son importance pour le droit de l'Union.

En outre, une telle délégation au Tribunal ne serait pas aléatoire mais n'entrerait en considération que si certaines conditions sont réunies.

<sup>70</sup> Voir ci-dessus, note de bas de page n° 4.

- D'une part, il devrait s'agir d'un renvoi préjudiciel dans un certain domaine, précisé dans le statut. Cette condition est déjà posée par l'article 256, paragraphe 3, TFUE. Selon le concept d'une répartition et d'une attribution claires des fonctions entre le Tribunal et la Cour, sur lequel repose cette proposition, il est recommandé de ne permettre une délégation au Tribunal que dans les domaines qui constituent le cœur de l'activité du Tribunal et qui n'apparaissent que de manière marginale dans la jurisprudence de la Cour. Les domaines auxquels on peut songer à cet égard sont le droit des aides d'État, le droit de la concurrence (droit des ententes), le droit de la fonction publique et le droit des marques (propriété intellectuelle et industrielle). Les statistiques montrent l'effet possible de décharge de la Cour :

|                                                        | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| (1) Ensemble des renvois préjudiciels                  | 428  | 436  | 470  | 533  | 568  |      |      |
| (2) dont aides d'État                                  | 11   | 4    | 10   | 10   | 4    |      |      |
| (3) dont concurrence                                   | 8    | 6    | 12   | 2    | 4    |      |      |
| (4) dont fonction publique (statut des fonctionnaires) | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    |      |      |
| [5] dont propriété intellectuelle et industrielle      | 13   | 22   | 18   | 19   | 20   |      |      |
| [6] Somme (2) à (5)                                    | 33   | 32   | 40   | 31   | 28   |      |      |
| [7] Proportion de (5) par rapport à (1) en %           | 7,5  | 7,3  | 8,5  | 5,8  | 4,9  |      |      |

#### [Or. 34]

- D'autre part, un transfert au Tribunal n'entre toutefois pas en considération, même dans de telles affaires, si les conditions de l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE sont réunies, c'est-à-dire si la Cour estime elle-même que l'affaire appelle vraisemblablement une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union.

Cela est sans préjudice de la possibilité du Tribunal de renvoyer l'affaire devant la Cour en raison de son importance de principe en vertu de l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE. La Cour ayant déjà examiné elle-même ces conditions en l'état des connaissances au début de la procédure, le statut devrait limiter cette possibilité aux affaires dont l'importance de principe résulte d'une modification substantielle des circonstances de l'affaire.

De surcroît, le statut peut donner à la Cour la compétence de réexaminer, en vertu de l'article 256, paragraphe 3, troisième alinéa, TFUE, les décisions rendues par le

Tribunal sur des questions préjudicielles et d'attirer la procédure de nouveau devant elle. Cette compétence de « super-pourvoi » est étrangère au droit procédural allemand mais existe au Conseil d'État français où elle est exercée par la « troïka » (un petit panel de trois, à l'origine quatre, membres de la direction de la juridiction). Il est conseillé de procéder ici de la même manière afin de ne pas annuler à nouveau l'effet de décharge pour la Cour. Il serait par exemple envisageable d'attribuer la compétence du « super-pourvoi » au président de la Cour ou à un panel de trois juges composé de ce dernier ainsi que de deux présidents de chambre.

Du point de vue pratique, il convient encore de relever que le Tribunal doit pouvoir disposer, en tout cas pour ces renvois préjudiciels, des mêmes ressources que la Cour, notamment en ce qui concerne le service de traduction. **[Or. 35]**

## **II. Mesures de revalorisation et de renforcement du rôle du Tribunal**

Pour que le Tribunal soit en mesure d'exercer de manière satisfaisante le rôle décrit ci-dessus, à savoir les tâches et la fonction d'un tribunal administratif autonome de l'Union européenne, certaines mesures sont nécessaires afin qu'il soit pleinement reconnu comme un tribunal de l'Union par les institutions de l'Union, les États membres, les juridictions nationales ainsi que les citoyens de l'Union et que ses décisions soient acceptées en tant que décisions, en principe, définitives. Des changements dans la structure et le mode de traitement sont souhaitables à cet effet, lesquels garantissent, d'une part, le haut niveau technique constant de ses décisions et, d'autre part, une représentation plus large des différents États membres dans la formation de jugement.

### **1. Les juges**

Les juges du Tribunal ne doivent pas seulement satisfaire aux mêmes exigences formelles (voir article 19, paragraphe 2, troisième alinéa, TUE ; article 255 TFUE), mais également, dans la pratique, aux mêmes exigences professionnelles et personnelles que les juges de la Cour.

L'on doit en outre s'assurer que les juges assument eux-mêmes l'essence de la tâche judiciaire et n'en délèguent pas des parties substantielles à des juges auxiliaires/référendaires/collaborateurs issus du monde universitaire. C'est pourquoi aucun juge ne devrait avoir plus de deux référendaires<sup>71</sup>. Le Tribunal peut, en sus, disposer d'un pool général de référendaires spécialisés pour certaines questions particulièrement compliquées (par exemple en droit des ententes ou en droit des aides d'État). **[Or. 36]**

<sup>71</sup> Il est recommandé à cet égard de réserver respectivement un des postes de référendaire auprès d'un juge à un juge issu d'un tribunal (administratif) d'un État membre qui serait détaché auprès du Tribunal pour trois ans. De cette manière, la juridiction de l'Union serait renforcée par les juridictions spécialisées des États membres.

## 2. L'organisation interne de la juridiction

### *a) Les formations à cinq juges pour règle*

Le Tribunal devrait habituellement siéger en chambre à cinq juges ; cela augmente la qualité technique et, en même temps, l'éventail représentatif des États membres dans la formation. Les affaires urgentes pourraient être tranchées par une formation de trois juges ; hormis ces cas, une simple formation à trois juges devrait être exclue à l'avenir. Un juge unique ne devrait connaître que de certaines questions accessoires qui n'ont aucune influence sur la jurisprudence au fond (clôture de la procédure, dépens, rectifications, interprétation etc.).

### *b) Spécialisation des chambres à la place de tribunaux spécialisés*

La qualité technique devrait, de surcroît, être augmentée grâce à une plus grande spécialisation. À cet effet, les affaires dans certains domaines juridiques devraient être renvoyées devant certaines chambres ; une « attribution à tour de rôle » à un grand nombre de chambres, voire à l'ensemble d'entre elles, ne devrait plus avoir lieu. En même temps, l'on devrait veiller à ce que la composition d'une chambre reste en principe (c'est-à-dire sauf impératifs survenant en cours d'année) stable sur une période étendue d'au moins trois ans ; seule cette mesure permet d'assurer la continuité de la jurisprudence.

Les chambres spécialisées sont toutefois à l'origine de l'inquiétude des États membres d'être écartés pour plusieurs années du développement de la jurisprudence dans les domaines juridiques confiés aux chambres spécialisées dans lesquelles ne siège pas « leur » juge. Cette inquiétude ne peut pas être écartée, mais modérée. Les compétences exclusives d'une chambre dans un domaine juridique devraient, pour cette raison, être évitées ; deux chambres au minimum devraient être compétentes (en alternance) pour chaque domaine juridique. Afin d'augmenter la représentativité des États membres dans chaque domaine juridique, ces chambres ne devraient pas non plus comprendre les deux juges d'un même État membre. L'on pourrait prévoir, en outre, que le juge quittant une chambre soit remplacé par un juge d'un autre État membre qui n'était pas « représenté » auparavant dans les chambres spécialisées dans ce domaine juridique. Ce système pourrait être complété par des grandes chambres conçues comme des « chambres réunies » spécialisées dans un domaine (voir ci-dessous, sous c). **[Or. 37]**

Cette spécialisation des chambres semble également praticable. Les statistiques à long terme relatives aux affaires introduites devant le Tribunal dans diverses matières (voir ci-dessus, page 11) le montrent. Si l'on part de l'hypothèse de la

création de 10 chambres à cinq parmi les 54 juges <sup>72</sup>, un flux annuel d'environ 800 affaires au total (sans les « procédures particulières ») devrait être réparti de telle sorte que chaque chambre doive traiter environ 80 affaires par an. Si ce sont toujours deux chambres au minimum qui sont compétentes pour un domaine juridique, deux chambres pourraient, par exemple, être compétentes en matière d'« aides d'État » et de « concurrence », trois à quatre chambres en matière de « propriété intellectuelle et industrielle » deux chambres en matière de « fonction publique » et pour certains « autres recours » et deux chambres en matière de « droit institutionnel » et pour les « autres recours » résiduels.

*c) Des grandes chambres en tant que « chambres réunies »*

Comme nous l'avons mentionné, cette proposition devrait trouver son prolongement dans un concept nouveau de grandes chambres qui s'appuie sur les « chambres réunies » propres au droit procédural français : lorsqu'une chambre souhaite s'éloigner de la jurisprudence de la ou d'une autre chambre compétente dans le même domaine juridique, ou encore si une affaire soulève une question de droit importante et non clarifiée, la chambre peut alors renvoyer l'affaire devant une grande chambre composée de 9 juges qui, à l'exception du président ou du vice-président du Tribunal siégeant comme président de la formation, siègent sans exception dans les chambres compétentes dans ce domaine juridique.

Une autre formation encore plus grande, la formation plénière au complet, ne devrait plus siéger en tant que formation de jugement. Cela comporte le risque que les membres du Tribunal ne puissent plus, alors, être tous véritablement impliqués dans chaque décision de fond. Les questions de principe qui débordent un seul domaine juridique doivent être tranchées par la Cour en pourvoi <sup>73</sup>. **[Or. 38]**

*d) Les décisions de répartition des tâches prises en formation plénière ;  
autonomie interne des chambres*

La formation plénière ou un comité élu par tous les juges devrait décider de la répartition des tâches, c'est-à-dire de la création de chambres et de grandes chambres, de l'attribution de domaines juridiques à ces chambres ainsi que de la composition des chambres et des grandes chambres (y compris les questions liées à la présidence, la représentation etc.) et ce, si possible, à l'avance pour une période de trois ans.

<sup>72</sup> Un nombre plus petit de chambres, qui seraient alors (avec 6 ou 7 juges) en sureffectif, serait également envisageable et faciliterait même la réaction aux variations du nombre d'affaires introduites dans chaque domaine de compétence respectif.

<sup>73</sup> Dans les demandes de décision préjudicielle : par renvoi en vertu de l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE.

Il incomberait cependant à chaque chambre, en toute autonomie, de désigner les juges rapporteurs ainsi que de fixer le calendrier des audiences.

### 3. Questions procédurales

#### *a) Un juge rapporteur double plutôt qu'un avocat général*

La compétence ordinaire des chambres à 5 juges permet de désigner pour chaque affaire, outre un juge rapporteur, également un juge rapporteur associé afin de mettre en œuvre le « principe du double contrôle » (ou, en incluant le président de chambre, le principe du triple contrôle) au sein de la chambre. Les juges rapporteurs devraient alors pouvoir s'appuyer sur les référendaires de ces deux cabinets et, en cas de besoin, sur les référendaires spécialisés (non juristes) issus du pool.

À l'opposé, le modèle du « principe du double contrôle » proposé jusqu'alors, consistant en la désignation d'un avocat général extérieur à la chambre, n'a pas fait ses preuves. À la différence de ce qui est prévu pour la Cour, le droit primaire et le statut ne prévoient pas d'« avocats généraux seulement » pour le Tribunal ; seuls d'autres juges peuvent être chargés de la fonction d'avocat général sur une base ad hoc. Ce mélange de fonctions se heurte à diverses réserves, c'est pourquoi cette possibilité – pour autant que l'on sache – n'a été utilisée qu'une seule fois dans le passé. Ces réserves seraient renforcées par l'adoption de la proposition de spécialisation des chambres présentée dans ce document. En effet, la désignation d'un avocat général parmi **[Or. 39]** les membres d'une autre chambre également compétente dans le domaine concerné comporte le risque d'un conflit d'intérêts dans la procédure suivante, et la désignation parmi les autres juges se heurterait au manque de connaissances dans le domaine par rapport à la chambre compétente.

#### *b) Audience de plaidoiries ; motivation explicite*

Le Tribunal devrait, en principe, rendre ses décisions sur la base d'une audience de plaidoiries. Il doit accompagner ses décisions d'une motivation soignée afin d'augmenter les chances d'acceptation et de garantir la possibilité d'un débat.

### **III. Réflexions ultérieures : réforme des voies de recours ?**

Si le Tribunal était détaché de son alignement sur la Cour et conçu comme une juridiction administrative autonome, cela donnerait l'occasion de réfléchir parallèlement au système des voies de recours dans le droit de la procédure administrative de l'Union européenne. L'objectif devrait être de parvenir à la protection juridictionnelle administrative la plus complète possible. **[Or. 40]**

## E. Recommandations

### I. Qualification et statut des juges du Tribunal

Alors que cela n'est pas absolument nécessaire pour ce qui va suivre, il semble cependant souhaitable de prendre des mesures visant à aligner la qualification des juges du Tribunal sur celle des juges de la Cour. Une pratique de nomination ayant cet objectif pourrait y parvenir sans modification juridique. Un alignement normatif requerrait l'adaptation de l'article 254, deuxième alinéa, première phrase, TFUE à l'article 253, premier alinéa, première partie de la phrase, TFUE afin de garantir que les juges du Tribunal réunissent également les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions juridictionnelles ou soient des jurisconsultes possédant des compétences notoires.

En outre, il devrait être envisagé de libérer le statut des juges du Tribunal de la subordination à la Cour et, par conséquent, de ne pas soumettre le Tribunal à la Cour mais de le placer sur un pied d'égalité. Cela concerne l'article 3, paragraphe 2, l'article 4, paragraphe 4, l'article 6, paragraphe 1, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne <sup>74</sup> (ci-après le « statut »).

### II. Avocat général

Il est proposé de supprimer l'institution (au Tribunal : par un juge) de l'avocat général sans la remplacer. Cette institution n'a pas fait ses preuves dans le passé ; si l'autre proposition de nommer obligatoirement un juge rapporteur associé aux côtés du juge rapporteur de la chambre, émise dans le présent document, était adoptée, l'éventuel besoin résiduel d'un avocat général (juge) diminuerait encore. Dès lors, les dispositions suivantes devraient être supprimées : **[Or. 41]**

- Article 49, article 53, paragraphe 3, du statut
- Article 3, paragraphes 3 et 4, articles 30 et 31 du règlement de procédure du Tribunal <sup>75</sup>

<sup>74</sup> Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – Protocole (n° 3) sur la Cour de justice de l'Union européenne (JO C 115, p. 210 et suivantes), modifié en dernier lieu par le règlement (UE, Euratom) 2019/629 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 (JO 2019, L 111, p. 1).

<sup>75</sup> Règlement de procédure du Tribunal du 4 mars 2015 (JO 2015, L 105, p. 1), modifié en dernier lieu le 11 juillet 2018 (JO 2018, L 240, p. 68).

### III. L'organisation interne du Tribunal

Les recommandations mettent l'accent sur l'organisation interne du Tribunal. Les propositions ont pour objectif d'augmenter la qualité des décisions et, en même temps, leur acceptabilité par les institutions de l'Union, les États membres et les citoyens de l'Union et, si possible, de les placer au même niveau que celles de la Cour. À cet effet, les mesures suivantes sont recommandées, qui ne sont pas à saisir individuellement mais dans leur ensemble, en tant que bouquet de mesures qui sont interdépendantes et se complètent les unes les autres :

- Spécialisation des chambres aussi poussée que possible dans des domaines juridiques
- À cet effet, augmentation de l'autonomie décisionnelle des chambres en ce qui concerne le juge rapporteur, le calendrier et autres mesures d'organisation de la procédure
- Chambres composées habituellement de cinq juges, dont un juge rapporteur et un juge rapporteur associé ; formations plus petites seulement à titre exceptionnel
- Grandes chambres composées de neuf juges en tant que « chambres réunies », c'est-à-dire composées, outre la présidence par le président ou le vice-président du Tribunal, de juges issus des chambres traitant habituellement du domaine spécifique
- Suppression des autres formations (encore plus grandes) en tant que formations de jugement ; concentration de la formation plénière sur les questions de la répartition des tâches ainsi que de l'administration (y compris les questions de récusation des juges)

Les modifications juridiques suivantes seraient nécessaires pour mettre en œuvre ces mesures : **[Or. 42]**

#### 1. Modifications du statut

L'article 50 du statut devrait être rédigé comme suit :

Le Tribunal siège en chambres de cinq juges. Les juges élisent parmi eux les présidents des chambres pour trois ans. Leur mandat est renouvelable une fois.

La formation plénière (ou : la conférence plénière)<sup>76</sup> détermine la composition des chambres et l'attribution des affaires à ces chambres pour

<sup>76</sup> Il est également envisageable de prévoir un comité responsable de la répartition des tâches qui serait élu par les membres du Tribunal.

trois ans. Les modifications avant l'écoulement de trois années sont autorisées pour un motif grave, notamment le rééquilibrage d'une charge de travail inégale entre les juges ou entre les chambres.

Dans certains cas, déterminés par le règlement de procédure, la chambre peut siéger à trois juges ou à juge unique.

Le règlement de procédure peut également prévoir que le Tribunal siège en grande chambre dans les cas et les conditions qu'il précise.

À l'article 47, premier alinéa, le renvoi à l'article 17, deuxième et quatrième alinéas, devrait être supprimé. L'article 17, deuxième alinéa, prévoit que les décisions pour lesquelles une chambre à trois juges est compétente ne peuvent être prises qu'à l'unanimité. Cela est incompatible avec la compétence, prévue pour le Tribunal, de ces formations de jugement pour les décisions judiciaires urgentes (seulement) (articles 278 et 279 TFUE ; voir ci-dessous)<sup>77</sup>. L'article 17, quatrième alinéa, prévoit un quorum de dix-sept juges pour les délibérations en formation plénière. Il découle de l'économie de l'article 17 que seules les décisions judiciaires sont concernées. Cependant, conformément à l'article 42 du règlement de procédure du Tribunal, la formation plénière du Tribunal n'est pas une formation de jugement et cela devrait rester ainsi à l'avenir. Si un quorum pour les décisions de la formation plénière (ou la conférence plénière) peut paraître opportun pour les questions administratives (en matière d'immunité) ou de répartition des tâches, un quorum de 17 juges sur les 54 que compte la juridiction au total n'est toutefois pas véritablement significatif (et serait en outre, même sans être fixé, sans doute régulièrement et nettement dépassé). **[Or. 43]**

En outre, l'article 53 devrait être modifié comme suit :

Le troisième alinéa est supprimé.

Les nouveaux alinéas suivants (3 et 4) sont ajoutés :

Par dérogation à l'article 34, le rôle des audiences de la chambre est arrêté par le président de la chambre. La première phrase s'applique mutatis mutandis au rôle des audiences de la grande chambre.

L'article 39 s'applique dans la mesure où le président de la chambre compétente se substitue au président du Tribunal. Lors de l'entrée en vigueur de la décision en vertu de l'article 50, deuxième alinéa, la chambre détermine qui se substitue au président de chambre.

<sup>77</sup> Voir également article 21, paragraphe 4, du règlement de procédure du Tribunal.

## 2. Modifications du règlement de procédure du Tribunal

Le règlement de procédure du Tribunal (dans la version du 11 juillet 2018) devrait être modifié comme suit. À cet égard, les dispositions de la première partie consacrée à l'organisation du Tribunal (articles 3 et suivants) figurent au premier plan ; nous réservons à plus tard l'examen de la question de savoir si ces modifications en entraînent d'autres en ce qui concerne les dispositions de la troisième partie consacrée à la procédure judiciaire (articles 50 et suivants) ainsi que de la quatrième et de la sixième parties.

Nous proposons de modifier complètement la rédaction de quelques dispositions et, dans certains cas, de modifier également leur place dans le système afin de faire apparaître clairement les réflexions qui sous-tendent le concept défendu dans le présent document.

### *a) Le président et le vice-président du Tribunal*

L'article 10, paragraphe 4, doit être libellé comme suit :

La grande chambre est présidée par le président du Tribunal dans toutes les affaires dont le numéro est impair. En cas d'empêchement, il est remplacé par le vice-président du Tribunal. L'article 19 est applicable.

L'article 11, paragraphe 3, doit être libellé comme suit :

La grande chambre est présidée par le vice-président du Tribunal dans toutes les affaires dont le numéro est pair. En cas d'empêchement, il est remplacé par le président du Tribunal. L'article 19 est applicable.  
**[Or. 44]**

### *b) Le président de chambre*

L'article 18 devrait être libellé comme suit :

Les juges élisent immédiatement après l'élection du vice-président prévue à l'article 9 les présidents de chambre pour trois ans. Leur mandat est renouvelable une fois.

En cas de cessation du mandat d'un président de chambre avant le terme normal de ses fonctions, il est procédé à son remplacement pour la période restant à courir.

Les noms des présidents de chambre sont publiés au Journal officiel de l'Union européenne.

À l'article 20, les renvois aux articles 10 et 11 peuvent être supprimés.

*c) Constitution, composition et compétences des formations de jugement*

Les articles 13 à 15 doivent être complètement réécrits. En même temps, les dispositions de l'article 25, de l'article 26, paragraphes 2 et 3, ainsi que de l'article 27 devraient être nettement simplifiées en substance et intégrées [dans les articles 13 à 15]. L'article 17 peut être supprimé.

Article 13

Le Tribunal statue en chambre ou en grande chambre.

La chambre statue en formation de cinq juges. Les affaires peuvent être jugées par trois juges ou par un juge unique de la chambre compétente dans les conditions déterminées par l'article 29.

La grande chambre statue en formation de neuf juges. Les compétences de la grande chambre sont déterminées à l'article 28.

Article 14

La chambre est composée du président de la chambre et d'au moins <sup>78</sup> quatre autres juges. Le président de la chambre la préside. **[Or. 45]**

La conférence plénière du Tribunal décide, sur proposition du président du Tribunal, au début de la période de trois ans et pour la durée de cette période :

- a) de la formation des chambres,
- b) de l'affectation des juges aux chambres,
- c) du remplacement, dans les cas où, suite à un empêchement, le nombre prévu de juges n'est pas atteint <sup>79</sup>, ainsi que
- d) de l'attribution aux chambres des affaires dans certains domaines juridiques <sup>80</sup>; (aussi peu que possible, mais au moins)

<sup>78</sup> La conférence plénière devrait être libre, en cas de besoin, de doter une chambre de juges en « surnombre », de lui attribuer donc plus que quatre juges siégeants seulement. Cela ne modifie évidemment rien à l'affectation par décision en vertu de l'article 13, paragraphe 2.

<sup>79</sup> Cette disposition remplace l'article 17, qui devrait être supprimé.

deux chambres sont compétentes pour chaque domaine juridique, en alternance après introduction des affaires ; les affaires connexes doivent être attribuées à la même chambre <sup>81</sup>.

La décision ne peut être modifiée avant l'écoulement de trois années que pour motif grave.

Les décisions prises sur le fondement du présent article sont publiées au Journal officiel de l'Union européenne.

#### Article 14 bis

Sur proposition de son président, la chambre adopte, au début de la période de trois ans et pour la durée de cette période, les règles déterminant les juges appelés à participer au jugement de l'affaire en vertu de l'article 13, paragraphe 2 <sup>82</sup>.

À cet égard, la chambre peut aussi adopter les règles relatives à la désignation du juge rapporteur et du juge rapporteur associé dans une affaire <sup>83</sup>.

Sans préjudice de l'article 20, la chambre décide des remplacements au sein de la chambre.

#### Article 15

La grande chambre est composée du président ou du vice-président du Tribunal et de huit autres juges. Le président ou le vice-président du Tribunal la préside. **[Or. 46]**

La grande chambre siège à la demande d'une chambre en vertu de l'article 28. La composent, outre le président ou le vice-président du Tribunal :

- a) le président de la chambre à l'origine de la demande ;

<sup>80</sup> Cette disposition reprend l'article 25 et lui apporte des précisions en ce sens que le critère d'attribution est le rattachement d'une affaire à un domaine juridique (ou « domaine technique spécial »).

<sup>81</sup> Cette disposition reprend l'article 27, paragraphe 2.

<sup>82</sup> Cette disposition reprend l'article 26, paragraphe 3.

<sup>83</sup> Cette disposition remplace l'article 26, paragraphe 2, et l'article 27, paragraphe 1, et transfère la compétence pour la désignation du juge rapporteur aux chambres respectives.

- b) le président présentant la plus grande ancienneté, en vertu de l'article 8, d'une autre chambre compétente pour le domaine concerné ;
- c) six autres juges issus des chambres compétentes pour le domaine concerné, à l'exception de leurs présidents, selon les critères suivants :
  - 1. le juge rapporteur de la chambre à l'origine de la demande ;
  - 2. les juges présentant la plus grande ancienneté, en vertu de l'article 8, parmi les chambres compétentes pour le domaine concerné, et qui ne sont pas encore représentés dans la grande chambre ;
  - 3. les autres juges parmi tous ceux des chambres compétentes pour le domaine concerné, jusqu'à ce que le nombre de juges requis pour former la grande chambre soit réuni, et ce par ordre successif des juges présentant la plus grande ancienneté en vertu de l'article 8, par chambre à tour de rôle, le premier tour excluant la chambre à l'origine de la demande.

Le président du Tribunal constate la formation et la composition de la grande chambre immédiatement après la demande. La décision de demande de réunion de la grande chambre et la constatation du président du Tribunal sont publiées au Journal officiel.

*d) Formations spéciales : grande chambre, chambre à trois juges, juge unique*

L'article 28 devrait être réécrit comme suit :

#### Article 28

Lorsque la difficulté en droit ou l'importance de l'affaire ou des circonstances particulières le justifient, une chambre peut demander le renvoi de l'affaire devant la grande chambre. Lorsque le juge rapporteur propose de s'écarter de la jurisprudence de la Cour sur une question de droit déterminante pour la décision, le renvoi de l'affaire devant la grande chambre est alors obligatoire.

Aucune autre disposition n'est nécessaire au sujet de la grande chambre (voir ci-dessus, article 15). **[Or. 47]**

L'article 29 ne devrait pas seulement réglementer le renvoi devant un juge unique, mais également le renvoi devant une formation à trois juges. La nouvelle rédaction devrait obéir à deux principes :

- La formation à trois juges, tout comme le juge unique, sont des formations issues de la même chambre (voir ci-dessus, article 13, paragraphe 2, deuxième phrase). Si les conditions pour le renvoi devant les formations plus petites ne résultent pas déjà de l'article 29, elles sont alors à déterminer par la chambre elle-même, et ce de manière générale et en avance (voir ci-dessus, article 14 bis, paragraphe 1).
- La chambre devrait décider, en principe, en formation de cinq juges ; la formation plus petite doit rester une exception stricte. Les éléments plaident en faveur de la compétence d'une formation à trois juges pour les décisions urgentes, pour autant qu'un degré d'urgence particulièrement élevé ne requière pas exceptionnellement la décision d'un juge unique, qui ne peut alors être que le président de la chambre. L'éventail des procédures de l'article 29, paragraphe 3, semble également se prêter à un traitement en formation à trois juges, mais pas, en revanche, à un traitement par un juge unique (voir également article 29, paragraphe 3). Le juge rapporteur ne devrait être compétent en tant que juge unique que pour des décisions accessoires telles que les clôtures de procédure après retrait du recours ou lorsqu'il n'y a plus lieu de statuer, les dépens, le cas échéant également les rectifications ou les interprétations.

*e) Empêchement, remplacement, quorum*

Les articles 17, 23 et 24 devraient être supprimés. Les dispositions portent sur trois aspects :

- Est concernée, d'une part, la question du remplacement des juges empêchés. L'article 20 s'applique au remplacement d'un président de chambre. Le remplacement d'autres juges empêchés devrait être déterminé par les chambres respectives en vertu de l'article 14 bis pour autant que cela puisse être réglé au sein de la chambre, c'est-à-dire pour autant qu'il n'y ait pas besoin de recourir à des juges externes à la chambre. Dans le cas d'un remplacement inter-chambres, la formation plénière devrait établir les règles nécessaires à cette fin dans la décision prévue par l'article 14, paragraphe 2. Ce système s'avère dans l'ensemble flexible et facile à mettre en œuvre. **[Or. 48]**
- Les articles 23 et 24, eux, portent sur la question du quorum. Ils fixent à cet égard un nombre minimal de juges pour que les délibérations soient valables. Cela devrait être limité au cas de l'article 21, paragraphe 2, à savoir un empêchement survenant entre l'audience de plaidoiries et les délibérations. À l'exception de ce cas particulier, le nombre de juges siégeant dans une formation à cinq ou à neuf juges de la chambre ou de la grande chambre ne saurait être inférieur à cinq et neuf respectivement si l'on veut maintenir la qualité et l'autorité souhaitées de la jurisprudence. En même temps, devrait être mis en évidence le fait que cette règle ne vaut pas dans les procédures écrites et donc dans toutes les procédures dans

lesquelles les chambres siègent en formation à trois juge ou par juge unique.

- Enfin, l'article 24, paragraphe 3, traite du problème de l'échec d'une procédure car le nombre de juges non empêchés est inférieur au quorum. Cette disposition devrait être révisée et durcie en ce sens que la règle doit devenir obligatoire.

Dans l'ensemble, il est ainsi recommandé de remplacer les articles 22 à 24 par la disposition suivante :

#### Article 22

Si, à la suite d'un empêchement survenant après la tenue d'une audience de plaidoiries, les juges sont en nombre pair, le juge le moins ancien au sens de l'article 8 participe aux délibérations sans droit de vote, sauf s'il s'agit du président ou du juge rapporteur. Dans ce dernier cas, c'est le juge qui le précède immédiatement dans le rang d'ancienneté <sup>84</sup> qui participe aux délibérations sans droit de vote.

Si, à la suite d'empêchements, ce ne sont pas au moins quatre juges qui participent aux délibérations de la chambre, dont trois avec droit de vote, et au moins sept juges avec [droit de vote] qui participent aux délibérations et à la décision de la grande chambre, une nouvelle audience de plaidoiries est organisée.

Les dispositions des articles 25 à 27 devraient être condensées et, pour des raisons d'ordre systématique, être placées plus avant dans le [règlement de procédure] ; leur contenu devrait être repris dans les nouveaux articles 14 et 14 bis (voir ci-dessus). Il ne reste alors en place que l'article 26, paragraphe 1, qui doit alors évidemment renvoyer à l'article 14. **[Or. 49]**

#### IV. Les pourvois

Les mesures qui suivent visent également à considérer les décisions du Tribunal, en règle générale, comme définitives. Cela permet de faire du pourvoi devant la Cour une exception qui doit être motivée et de décharger ainsi la Cour.

Par conséquent, un nouveau paragraphe 1 bis devrait être inséré à l'article 56 du statut :

Le pourvoi doit être autorisé par la Cour. Il n'est autorisé entièrement ou partiellement conformément aux modalités détaillées prévues dans le règlement de procédure que si :

<sup>84</sup> Cela devrait plutôt être le juge qui le suit immédiatement dans le rang d'ancienneté !?

- a) le pourvoi soulève une question significative pour l'unité, la cohérence ou le développement du droit de l'Union,
- b) l'affaire revêt une importance particulière pour un ou plusieurs États membres ou
- c) la décision du Tribunal repose sur une erreur de procédure portant atteinte aux intérêts de la partie qui forme le pourvoi.

La décision d'autoriser ou de ne pas autoriser le pourvoi doit être motivée et publiée.

Dès lors, l'article 58 [...] du statut peut être supprimé.

Tout tend en outre à supprimer l'article 57, deuxième alinéa, ainsi que la référence à cette disposition à l'article 57, troisième alinéa, du statut (pourvoi contre les mesures prises dans le cadre d'un référé). Un appel interne à la juridiction, devant la chambre à cinq juges au complet, devrait être envisagé à la place. **[Or. 50]**

## **V. La compétence du Tribunal pour les renvois préjudiciels**

Comme nous l'avons exposé ci-dessus, il conviendrait de réfléchir encore une fois à la possibilité de décharger la Cour de certains renvois préjudiciels. À cet égard, il pourrait être suggéré d'introduire dans le statut un nouvel article 54 bis (ou un nouvel article après l'article 23) :

La Cour peut confier au Tribunal les demandes de décision préjudicielle portant sur l'interprétation des traités ou encore sur l'interprétation ou la validité des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union en matière d'aides d'État, de droit des ententes, de droit de la fonction publique ou de droit de la propriété intellectuelle et industrielle, pour autant que l'affaire n'appelle pas de décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union.

Si le Tribunal, à la suite d'une modification substantielle des circonstances de l'affaire, parvient à la conclusion que l'affaire appelle une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union, il peut renvoyer l'affaire devant la Cour pour décision.

La décision du Tribunal relative à la demande de décision préjudicielle est examinée par la Cour si le président de la Cour (ou : le président de la Cour et les deux présidents de chambre les plus haut placés dans l'ordre protocolaire) constate (ou : constatent à la majorité) dans un délai de... semaines qu'il existe un risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union.

Leipzig, le 27 février 2020

(sé)

Klaus Rennert

**DOCUMENTO DE TRABAJO SOBRE EL TRIBUNAL GENERAL**

**Luis María Díez-Picazo Giménez**

**Presidente de la Sala 3ª del Tribunal Supremo**

**Madrid, 15 de marzo de 2020**

## SUMARIO

### I. Introducción

### II. Observaciones sobre la documentación remitida

1. Aspectos organizativos
2. Estadísticas
3. Duración de los procesos
4. Otros temas

### III. Respuestas a las cuestiones tratadas en la reunión preliminar de 16 de enero de 2020

1. ¿Deberían atribuirse más casos a la formación ampliada a 5 jueces? ¿Deberían preverse formaciones intermedias de 7 o 9 jueces, entre las actuales secciones y la Gran Sala?
2. ¿En qué circunstancias es aconsejable utilizar la figura del Abogado General?
3. ¿Debería irse hacia una especialización de las secciones?
4. ¿Se podría acortar la extensión de las sentencias?
5. ¿Debería tener más peso el Presidente en la designación de los ponentes?
6. ¿Debería darse más peso en la gestión del Tribunal General a la reunión de los presidentes de sección, o más bien a un cuerpo elegido por todos los jueces?
7. ¿Sería conveniente crear la figura de colaboradores técnicos del Tribunal General en materias no jurídicas?

## I. INTRODUCCIÓN

Este texto no es más que un documento de trabajo, que pueda luego servir para la reflexión colectiva necesaria para elaborar el informe sobre el Tribunal General previsto en el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, de 16 de diciembre de 2015. Recoge exclusivamente mis impresiones y reflexiones personales.

Consta de dos partes. La primera parte condensa las ideas que me ha sugerido la lectura de la documentación que, tras la reunión preliminar del 16 de enero de 2020, ha sido remitida por encargo del Presidente del Tribunal de Justicia. Muy especialmente el Informe anual de 2018 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Informe del Tribunal de Cuentas, y las respuestas a las preguntas formuladas por el Parlamento Europeo.

La segunda parte contiene las respuestas al cuestionario que, como resumen de lo hablado en la citada reunión preliminar del 16 de enero de 2020, nos ha hecho llegar el Presidente del Tribunal de Justicia.

## II. OBSERVACIONES SOBRE LA DOCUMENTACIÓN REMITIDA

### 1. Aspectos organizativos

A) En la actualidad, el Tribunal General está compuesto por 9 salas de 5 jueces cada una. Las salas actúan normalmente en dos secciones, cada una de las cuales está integrada por 2 jueces más el presidente de la sala. Ello significa que el modo habitual de funcionamiento del Tribunal General es mediante formaciones de tres jueces.

Pues bien, entiendo -aunque no se dice expresamente en la documentación remitida- que esas formaciones son fijas; es decir, los dos jueces de cada formación distintos del presidente son siempre los mismos. ¿Es ello así? En caso de respuesta afirmativa, ¿cuáles son las ventajas de mantener una composición fija en las formaciones, en lugar de que los cuatro miembros de cada sección distintos del presidente roten en combinaciones diversas?

Tal vez pudiera sostenerse que la composición fija favorece la continuidad de criterios. Pero también podría incentivar una excesiva compenetración entre los miembros de la formación, que no redundaría en la riqueza de la argumentación jurídica ni en la apertura a nuevas perspectivas. En otras palabras, el precio a pagar por ese elemento de estabilidad podría ser la rutina.

B) En relación con lo anterior, resulta que el Presidente y el Vicepresidente del Tribunal General, al igual que cada sección, pueden legalmente solicitar que dicha sección sea ampliada a 5 miembros para el conocimiento de un determinado asunto. Ello parece indicar que tal asunto será enjuiciado por todos los miembros de la sección correspondiente.

¿Cuál es la finalidad perseguida? ¿Mantener la coherencia de criterios interpretativos, abordar casos particularmente difíciles, etc.? Y sobre todo, ¿con qué frecuencia se hace uso, en la práctica, de esa facultad de avocar asuntos al conjunto de todos los miembros de una sección? Esta información no aparece especificada en la documentación remitida; pero probablemente sería relevante para pronunciarse sobre la conveniencia de mantener las formaciones de 3 jueces como pauta normal, así como sobre la conveniencia de introducir un mayor grado de especialización material en las secciones. Sobre este tema se volverá más adelante.

## 2. Estadísticas

A) Un dato que destaca dentro de la rica y variada información estadística existente es que la productividad judicial -entendida como la media de casos resueltos por cada juez- es *grosso modo* un 30 % superior en el Tribunal de Justicia que en el Tribunal General. Partiendo de este presupuesto, y a fin de no caer en conclusiones precipitadas, sería conveniente llamar la atención sobre varios extremos, que no resultan del todo claros en la documentación remitida.

B) De entrada, no hay suficiente información sobre la mayor o menor complejidad de los casos de que conoce el Tribunal General ni, por consiguiente, sobre la influencia que puede tener en cuanto a la productividad judicial. ¿Puede explicarse la inferior productividad judicial del Tribunal General, en comparación con el Tribunal de Justicia, por la mayor complejidad de los casos que tiene encomendados? ¿Cabe, al menos, atribuir esa menor productividad judicial a la especial dificultad de ciertas materias? Piénsese señaladamente en las ayudas de Estado, la propiedad intelectual, o el contencioso del personal.

En íntima conexión con lo que se acaba de decir, se encuentra el tema de la complejidad no tanto jurídica, cuanto fáctica. Dicho de otro modo, sería importante conocer cuál es la auténtica carga que, en determinadas materias, supone la fijación de los hechos: admisión de los medios de prueba propuestos por las partes, práctica de las

pruebas, valoración crítica de las mismas, etc. Ésta es una dificultad que, por definición, no se le plantea a un tribunal que conoce de recursos de casación, sino que es específica de los tribunales de instancia. Así, convendría saber con precisión hasta qué punto su condición de órgano jurisdiccional de instancia influye en la productividad judicial y en la duración de los procesos en el Tribunal General y, si la respuesta fuera afirmativa, en qué materias ello suele ocurrir.

C) Otro extremo necesitado de ulterior aclaración, a fin de desagregar datos estadísticos y hacer una valoración ponderada de la productividad judicial en el Tribunal General, es el relativo a la terminación del proceso mediante auto, en vez de sentencia. Entre los casos terminados mediante auto de archivo, ¿qué porcentaje de los mismos tiene lugar en cada una de las fases del proceso? ¿Cuán jurídicamente difícil o, por el contrario, cuán semi-automático es determinar la procedencia de archivar un caso? Pregunta ésta última que debería responderse para cada uno de los momentos procesales en que es legalmente posible decidir el archivo del caso.

A los anteriores interrogantes debería añadirse otro, de crucial relevancia: ¿quién toma, en realidad, la decisión de archivar en cada uno de los momentos? ¿El juez ponente, sus *référéndaires*, la Secretaría?

Tener esa información es necesario para saber qué peso real suponen los casos archivados mediante auto en la carga de trabajo efectiva de los jueces del Tribunal General y, por tanto, para hacer una valoración justa de su productividad.

D) Debe subrayarse, en fin, que las cifras atinentes a los recursos de casación contra sentencias del Tribunal General parecen muy positivas: el número de recursos de casación es relativamente bajo y, desde luego, el de recursos de casación estimados es muy escaso. Ello parece indicar que, desde un punto de vista cualitativo, los operadores jurídicos y el Tribunal de Justicia no están descontentos.

### 3. Duración de los procesos

A) Tal como se desprende de la documentación remitida, la duración media de los procesos en el Tribunal General es cerca del doble que en el Tribunal de Justicia. Parece existir unanimidad en que el principal factor determinante de la duración es la tramitación inicial de los casos en el servicio de Recepción y Registro, así como posteriormente el trabajo de pulido de las sentencias por la llamada “célula de lectores”.

Pues bien, dado que la tramitación de toda la fase escrita del procedimiento corresponde al Registro, es claro que no hay aquí responsabilidad de los jueces. Se trata, más bien, de una cuestión organizativa: el Tribunal General en su conjunto debería examinar si hay alguna reforma de sus servicios que permitiera acortar el tiempo de tramitación de la fase escrita de procedimiento; y ello en el bien entendido de que tal vez no sea posible, de manera que cierta tardanza resulte inevitable.

B) Otro factor posiblemente determinante de la duración de los procesos, sobre el que se insiste menos en la documentación remitida, es la ya mencionada complejidad fáctica o probatoria en ciertas materias. Como se dejó dicho más arriba, éste es un extremo que merecería un examen más detallado.

Tampoco resulta claro si la carga total de trabajo está equitativamente distribuida entre todos los jueces del Tribunal de Justicia, extremo importante a la hora de valorar la duración de los procesos.

C) Mención aparte merece el *monitoring* de los casos encomendados a cada juez ponente. La documentación remitida se refiere a ello. Pues bien, ciertamente es muy importante hacer un seguimiento de la actividad de cada juez, así como de su grado de diligencia y puntualidad en el ejercicio de su función. No obstante, a este respecto conviene hacer dos observaciones.

Por un lado, quizá el *monitoring* por sí solo no sea suficiente para evitar el retraso en la resolución de los casos. Puede ser útil que haya, además, algún sistema de control “social” o “ambiental”; es decir, algún medio -más o menos institucionalizado- de que cada juez se sienta desincentivado de incurrir en retrasos injustificados. ¿Existe algo de esta naturaleza en el Tribunal General?

Por otro lado, está la *check-list* como instrumento de seguimiento, de la que también se habla en la documentación remitida. Personalmente creo que una *check-list* demasiado detallada puede resultar contraproducente, pues podría conducir a la burocratización y pérdida de flexibilidad. Dicho de otra manera, si se establece una lista pormenorizada de indicadores, puede existir la tentación de ocuparse de los indicadores, más que de la debida resolución de los casos.

#### 4. Otros temas

Algunos otros temas relativos al Tribunal General quedan, en puridad, fuera del encargo recibido. Al fijar el objeto del informe que el Tribunal de Justicia debe presentar al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, de 16 de diciembre de 2015, dispone en su art. 3 -entre otras cosas- lo siguiente: “En particular, dicho informe se centrará en la eficiencia del Tribunal General, en la necesidad y la eficacia del aumento a cincuenta y seis Jueces, en el uso y la eficacia de los recursos y en la posible creación de salas especializadas y/u otros cambios estructurales.”

Pues bien, es claro que el encargo se refiere a la adecuación de los medios del Tribunal General -especialmente su aumento a 56 jueces- para alcanzar los fines que tiene encomendado (“eficacia”) y al modo más económico de utilizar dichos medios (“eficiencia”). Y todo ello, como deja expresamente dicho el precepto transcrito, en relación con la ampliación del número de jueces, la posibilidad de especializar salas y otros aspectos estructurales. De aquí se sigue que en ningún momento ha querido el legislador europeo que el informe verse sobre la faceta funcional del Tribunal de Justicia (competencias, relaciones con el Tribunal de Justicia, etc.) y, desde luego, nada indica que fuera su intención que el informe requerido fuese una ocasión para revisar el diseño global de la jurisdicción de la UE; es decir, de la encarnada en la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que tiene carácter unitario en virtud de los Tratados constitutivos.

Esta reflexión es ahora pertinente porque hay algunos temas relacionados con el Tribunal General que seguramente exceden de lo meramente organizativo. Tales son destacadamente el uso del francés como única “lengua de trabajo” del entero Tribunal de Justicia de la Unión Europea -no sólo del Tribunal General- y la conveniencia o inconveniencia de atribuir el conocimiento de ciertas cuestiones prejudiciales al Tribunal General; algo que, como es bien sabido, los Tratados constitutivos permiten, mas no imponen. Sobre la oportunidad de mantener el francés como lengua de trabajo interna y la de mantener el monopolio del Tribunal de Justicia sobre las cuestiones prejudiciales hay opiniones divergentes. Ello es conocido. Personalmente, pienso que es preferible conservar el *status quo*, por la importancia que ambas pautas tienen para la continuidad del papel central de la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el proceso de integración europea.

Dicho esto -y dejando a margen mi opinión personal, que es irrelevante- resulta poco discutible que esas cuestiones exceden de una valoración de la reforma del Tribunal General aprobada en 2015, entre otras razones, porque afectan también al Tribunal de Justicia, que queda objetivamente fuera del informe encargado.

Conviene hacer una última observación a este respecto: en el diseño de los Tratados constitutivos, la jurisdicción de la Unión Europea, formada por el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, está diseñada como una institución unitaria. Ciertamente, puede decirse que el Tribunal de Justicia ha ido adquiriendo un papel predominantemente “constitucional”, mientras que el Tribunal General se ha concentrado en lo “administrativo”. Pero no hay que olvidar que esta caracterización -lo constitucional frente a lo administrativo- es una metáfora. Desde un punto de vista técnico no hay órdenes jurisdiccionales diferentes con funciones distintas y ámbitos separados, como los que existen en tantos Estados miembros provistos de un Tribunal Constitucional. Entiéndase bien: no afirmo que el referido binomio constitucional/administrativo no sea útil para describir el sentido actual de los dos tribunales que componen la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sino que sostengo simplemente que no se trata de un rasgo técnico-jurídico. Es una metáfora, de la que sería arriesgado extraer demasiadas consecuencias jurídicas.

## II. RESPUESTAS A LAS CUESTIONES TRATADAS EN LA REUNIÓN PRELIMINAR DE 16 DE ENERO DE 2020

1. ¿Deberían atribuirse más casos a la formación ampliada a 5 jueces? ¿Deberían preverse formaciones intermedias de 7 o 9 jueces, entre las actuales secciones y la Gran Sala?

Mi respuesta es, en principio, negativa. El Tribunal General es fundamentalmente un tribunal de instancia y, por consiguiente, lejos de limitar su enjuiciamiento a cuestiones jurídicas, debe conocer de hechos: admitir medios de prueba, valorar las pruebas practicadas, fijar los hechos controvertidos y relevantes para el caso, etc. La experiencia enseña que esta actividad, a la que es inherente la llamada “libre convicción del juzgador”, no es apropiada para formaciones numerosas. No es causalidad que lo usual a nivel nacional sea que los órganos jurisdiccionales colegiados de instancia normalmente estén compuestos por 3 jueces.

Las formaciones más numerosas, como es la de 5 jueces, es útil para resolver cuestiones jurídicas complejas, donde una pluralidad de experiencias y sensibilidades jurídicas enriquece la deliberación. Pero sería poco ágil para un tribunal de instancia.

En cuanto a la posibilidad de introducir formaciones intermedias de 7 o 9 jueces entre las actuales secciones y la Gran Sala, su utilidad sería dudosa. Su única posible justificación sería evitar divergencias y unificar criterios entre secciones que conocen de las mismas materias. Pero la tarea de mantener la coherencia jurisprudencial le cuadra mejor a la Gran Sala: disfruta, en principio, de mayor autoridad, por no mencionar que normalmente no estará implicada en las discrepancias -cuando no desavenencias- entre secciones; lo que la convierte en un árbitro más creíble.

## 2. ¿En qué circunstancias es aconsejable utilizar la figura del Abogado General?

Los Abogados Generales son como una especie de ministerio público, que tiene encomendada la defensa objetiva e independiente de la legalidad. Una voz al margen de las partes, que ofrece una visión jurídica del caso al Tribunal, indicando la solución que estima más apropiada. Es importante subrayar que, en el cumplimiento de esta función, se guían únicamente por consideraciones de legalidad. Así, el sentido de los Abogados Generales en el sistema jurisdiccional de la Unión Europea seguramente radica en ser un instrumento al servicio tanto de la unidad y continuidad de la jurisprudencia, como de su ordenada y razonable evolución.

Dicho esto, es importante llamar la atención sobre otro extremo, que pasa a menudo inadvertido: en el sistema jurisdiccional de la Unión Europea, los Abogados Generales son los únicos miembros del Tribunal que dan una opinión individual, a la que además se da publicidad. En un sistema sin votos particulares, es probablemente importante que se pueda oír una voz que no es el resultado de las necesarias e inevitables negociaciones inherentes a cualquier decisión colegiada.

Pues bien, sobre la base de las anteriores consideraciones, es claro que la figura del Abogado General sólo tiene sentido cuando se trata de analizar cuestiones jurídicas importantes. Su utilidad es mucho más dudosa en la instancia, donde -como ya se ha visto- es crucial la valoración de los hechos. En este sentido, creo que la situación actual en el Tribunal General es satisfactoria: acudir al Abogado General de manera excepcional, para aquellos casos que susciten alguna cuestión jurídica particularmente delicada.

### 3. ¿Debería irse hacia una especialización de las secciones?

Ésta es la pregunta más difícil del cuestionario y, sin duda alguna, resulta crucial para que el informe previsto por el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 sea coherente y útil. Para tratar de orientar el análisis, convendría recordar que aquí no se trata de hacer una comparación en abstracto sobre las ventajas e inconvenientes del juez “generalista” frente al juez “especializado”. La razón es que la reforma del Tribunal General del año 2105 parece haber tomado ya una opción a ese respecto, al suprimir los tribunales especializados, particularmente en materia de función pública. Así, el legislador europeo de 2015 se ha inclinado, dentro de las diferentes posibilidades que los Tratados constitutivos le permiten, por una configuración tendencialmente generalista del Tribunal General.

A ello debe añadirse que de la documentación remitida resulta que el Tribunal General, en uso de su potestad de autoorganización, parece haber seguido esa línea: si bien no todas las secciones conocen indistintamente de todas las materias, tal como ocurriría si los asuntos se distribuyeran entre ellas por un mero criterio de turno, la verdad es que unas mismas materias (ayudas de Estado, propiedad intelectual, etc.) corresponden a varias secciones. Puede afirmarse, así, que hoy por hoy rige un moderado generalismo.

A mi modo de ver, esta opción tiene ciertas ventajas: evita la tentación de tratar los asuntos de un modo burocrático y repetitivo, cerrado sobre sí mismo, poco proclive a la innovación y, sobre todo, ignorante de cuanto ocurre en el resto del universo jurídico. El juez generalista está más dotado para poner los problemas en perspectiva, preocupándose por el ordenamiento jurídico en su conjunto. Y esto es muy importante en un tribunal supranacional, extraordinariamente influyente a nivel continental. Sin embargo, el generalismo tiene un innegable inconveniente: está más expuesto a decisiones divergentes y contradictorias entre órganos jurisdiccionales de un mismo nivel; es decir, en el Tribunal General, entre las diversas secciones que se ocupan de una misma materia.

Por ello, el generalismo, aun en su versión moderada, está necesitado de medios efectivos para resolver las discrepancias entre secciones, unificando criterios jurisprudenciales. Tal como se expuso más arriba, es preferible encomendar esta función unificadora a la Gran Sala, más que a la deliberación conjunta de los discrepantes (“secciones reunidas”). Una razón es que los discrepantes pueden estar demasiado

implicados psicológicamente en el desacuerdo, de manera que, como suele decirse, “los árboles no les dejen ver el bosque”. Pero hay otra razón, quizás más importante: unificar criterios debe verse como una deber institucional del Tribunal en su conjunto.

A la vista de todo ello, siendo consciente de que la especialización suele tener mejor prensa en el mundo actual, yo no recomendaría una mayor especialización de las secciones del Tribunal General. En este punto, querría recordar las palabras de Ortega y Gasset cuando, hace casi cien años, hablaba de la “barbarie del especialismo” en la *La rebelión de las masas*: “El especialista sabe muy bien su mínimo rincón de universo; pero ignora de raíz todo el resto (...). Porque antes los hombres podían dividirse, sencillamente, en sabios e ignorantes, en más o menos sabios y más o menos ignorantes. Pero el especialista no puede ser subsumido bajo ninguna de esas dos categorías. No es sabio, porque ignora formalmente cuanto no entra en su especialidad; pero tampoco es un ignorante, porque es un hombre de ciencia y conoce muy bien su porciúncula de universo. Habremos de decir que es un sabio-ignorante, cosa sobremanera grave, pues significa que es un señor el cual se comportará en todas las cuestiones que ignora no como un ignorante, sino con toda la petulancia de quien en su cuestión especial es un sabio.”

#### 4. ¿Se podría acortar la extensión de las sentencias?

Pienso que es muy deseable. Y no sólo en el Tribunal General, sino en cualquier otro tribunal nacional o supranacional. Ciertamente, un laconismo excesivo oculta el razonamiento. Pero las sentencias ganan siempre en comprensibilidad y en solidez argumentativa cuando practican la autocontención judicial: resolver sólo la cuestión planteada, sin enredarse en otros temas ni hablar más de lo preciso. Decir más de lo necesario es algo que, antes o después, se le recuerda al juez y le ata las manos para casos futuros.

Una vez sentado lo anterior, redactar sentencias más breves es tarea difícil. De entrada, paradójicamente exige más tiempo que redactar sentencias sin preocuparse por su extensión, ya que la concisión requiere pulir varias versiones de un texto. Además, en un sistema jurisdiccional sin votos particulares, la formación de la voluntad colegiada suele comportar negociaciones cuya salida frecuentemente es incluir muy diferentes observaciones e incisos. Ello inevitablemente alarga la sentencia.

No hay que perder de vista, en fin, que el Tribunal General es un tribunal de instancia; lo que, como ya se ha señalado muchas veces, implica que debe examinar

pruebas y fijar hechos. Y la extensión requerida por esta tarea dependerá siempre de la complejidad fáctica de cada caso.

5. ¿Debería tener más peso el Presidente en la designación de los ponentes?

De la documentación remitida resulta que la designación de ponente en el Tribunal General se hace fuera del turno (*rota system*) en el 40 % de los casos. Este dato -es decir, una desviación tan frecuente del criterio ordinario de designación de ponencias- debe conducir a interrogarse qué sentido tiene entonces la existencia misma de un turno.

Encomendar la designación de ponentes de manera general al Presidente puede tener ventajas prácticas, en términos de efectividad, experiencia, etc. Pero supone también aceptar un enorme poder presidencial, a la hora de condicionar cómo cada caso será presumiblemente enfocado.

Aquí, en todo caso, late un problema constitucional: cuando al consagrar el derecho a la tutela judicial efectiva se habla -entre otras cosas- del derecho a un juez “establecido previamente por la ley” (art. 47 de la Carta), ¿ello es en alguna medida predicable del modo en que se designa el ponente de cada caso? Hasta donde alcanza mi conocimiento, el Tribunal de Justicia nunca lo ha afirmado. Desconozco cuál es la respuesta de las jurisdicciones constitucionales de los Estados miembros. En España, el criterio de designación de ponente no se considera inmediatamente incluido dentro del derecho a la tutela judicial efectiva; pero ello no ha impedido que el legislador ordinario exija que en cada tribunal haya un turno establecido “exclusivamente sobre la base de criterios objetivos” y que cualquier desviación del mismo haya de estar debidamente motivada.

Más en general, pienso que el criterio de asignación de ponencias no es algo completamente ajeno al principio de predeterminación legal del juez. De aquí que, cualquiera que sea la opción, incluida la de dar un mayor margen al Presidente, debería haber algunas indicaciones generales preestablecidas y publicadas.

6. ¿Debería darse más peso en la gestión del Tribunal General a la reunión de los presidentes de sección, o más bien a un cuerpo elegido por todos los jueces?

No me parece aconsejable introducir en la gestión del Tribunal General ningún cuerpo o comité de carácter electivo. En el Tribunal General, el Presidente y el Vicepresidente -que son cruciales para el funcionamiento de aquél- ya son elegidos

periódicamente por el conjunto de todos los jueces. Ello aporta el elemento “representativo”, por así decir, a la dirección y gestión de los trabajos del Tribunal General. Por el contrario, si al Presidente y al Vicepresidente se les yuxtapusiera un cuerpo o comité de carácter electivo, se debilitaría la autoridad presidencial, con el consiguiente riesgo de “asamblarismo” o, cuanto menos, de “bicefalia”.

Así las cosas, una reunión de los presidentes de sección parece una solución más prudente si de lo que se trata es de apoyar al Presidente y al Vicepresidente.

7. ¿Sería conveniente crear la figura de colaboradores técnicos del Tribunal General en materias no jurídicas?

Ésta es una pregunta más delicada de lo que parece a primera vista. Es bien conocido que la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al igual que muchas otras altas jurisdicciones, dispone de un equipo cualificado de letrados (*référéndaires*), es decir, de juristas que asisten directa y personalmente a los jueces en el ejercicio de su función. Esto no es problemático, entre otras razones, porque dichos letrados se limitan a un cometido auxiliar e instrumental: búsqueda de precedentes, preparación de borradores, etc. Pero en ningún momento tienen una voluntad ni una opinión propias, que sean jurídicamente relevantes. Dicho con el máximo respeto a su papel, son una mera prolongación del juez a quien sirven.

La situación sería muy distinta en materias no jurídicas, tales como contabilidad, economía o, incluso, ciertos sectores científicos. Nadie duda de que el tipo de casos de que conoce el Tribunal General exige a menudo comprender y valorar cuestiones extrajurídicas (contables, económicas, científicas, etc.) que escapan de la formación de un experimentado y refinado jurista, como es todo juez del Tribunal General. Y en este sentido, el Tribunal General -como cualquier otro tribunal que debe afrontar problemas técnicos complejos- debe apoyarse en el conocimiento de expertos.

Ahora bien, ello no implica que esté justificado que tales expertos sean funcionarios o empleados del tribunal. La razón es doble. Por un lado, un colaborador técnico ya no sería una mera prolongación del juez, sino alguien cuyo parecer tendría sustantividad propia. A diferencia de lo que ocurre con el letrado, el juez no podría decirle que presente o deje de presentar su informe, o que el informe debe orientarse en un sentido u otro. Por otro lado, la existencia de colaboradores técnicos chocaría con los principios procesales de justicia rogada e igualdad de armas: el medio tradicionalmente usado para

resolver los problemas técnicos relevantes en una controversia judicial es la prueba de peritos, que tiene reglas rigurosas, incluida la consistente en someterlos al interrogatorio cruzado de las partes. Todo ello podría verse afectado si el juez dispusiera de un consultor pagado por el propio tribunal, a quien las partes no conocen ni pueden interrogar.

Traduction

---

Divers

**Pièce déposée par :**

**Nom usuel de l'affaire :**

**Date de dépôt :**

---

**DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LE TRIBUNAL DE L'UNION  
EUROPÉENNE**

**Luis María Díez-Picazo Giménez**

**Présidente de la troisième chambre du Tribunal Supremo (Cour suprême,  
Espagne)**

**Madrid, le 15 mars 2020**

**[Or. 2]**

## SOMMAIRE

|        |                                                                                                                                                                                                                     |    |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.     | INTRODUCTION .....                                                                                                                                                                                                  | 2  |
| II.    | OBSERVATIONS SUR LA DOCUMENTATION REMISE .....                                                                                                                                                                      | 3  |
| 1.     | Aspects relatifs à l'organisation .....                                                                                                                                                                             | 3  |
| 2.     | Statistiques .....                                                                                                                                                                                                  | 4  |
| 3.     | Durée des procédures .....                                                                                                                                                                                          | 5  |
| 4.     | Autres thèmes .....                                                                                                                                                                                                 | 6  |
| II[I]. | RÉPONSES AUX QUESTIONS TRAITÉES LORS DE LA RÉUNION PRÉLIMINAIRE DU 16 JANVIER 2020.....                                                                                                                             | 7  |
| 1.     | Convierait-il d'attribuer plus d'affaires à la formation élargie à cinq juges ? Devrait-on prévoir des formations intermédiaires de sept ou de neuf juges entre les sections actuelles et la grande chambre ? ..... | 7  |
| 2.     | Dans quelles circonstances est-il conseillé d'utiliser la figure de l'avocat général ? .....                                                                                                                        | 8  |
| 3.     | Convierait-il d'aller vers une spécialisation des sections ? .....                                                                                                                                                  | 8  |
| 4.     | La longueur des arrêts pourrait-elle être réduite ? .....                                                                                                                                                           | 10 |
| 5.     | Le président devrait-il avoir plus de poids dans la désignation des juges rapporteurs ? .....                                                                                                                       | 10 |
| 6.     | Convierait-il de donner plus de poids, dans la gestion du Tribunal, à la réunion des présidents de section ou plutôt à un organe choisi par tous les juges ? .....                                                  | 11 |
| 7.     | Convierait-il de créer la figure juridique de collaborateurs techniques du Tribunal dans des matières non juridiques ? .....                                                                                        | 11 |

### **[Or. 3]**

## **I. INTRODUCTION**

Ce texte est uniquement un document de travail, pouvant aider à la réflexion collective nécessaire aux fins d'établir le rapport sur le Tribunal de l'Union européenne [ci-après le « Tribunal »] prévu par le règlement (UE, Euratom) 2015/2422 [du Parlement européen et du Conseil], du 16 décembre 2015 [modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne]. N'y figurent que mes impressions et réflexions personnelles.

Il est composé de deux parties. La première regroupe les idées que m'a suggérée la lecture de la documentation qui nous a été remise, après la réunion préliminaire du 16 janvier 2020, au nom du président de la Cour de justice [ci-après la

« Cour »], notamment le rapport annuel de 2018 de la Cour de justice de l'Union européenne, le rapport de la Cour des comptes et les réponses aux questions posées par le Parlement européen.

La seconde partie contient les réponses au questionnaire que le président de la Cour nous a fait parvenir, à titre de résumé des thèmes abordés lors de la réunion préliminaire du 16 janvier 2020 précitée.

## **II. OBSERVATIONS SUR LA DOCUMENTATION REMISE**

### **1. Aspects relatifs à l'organisation**

A. Actuellement, le Tribunal est composé de neuf chambre de cinq juges chacune. Les chambres travaillent généralement sous forme de deux sections, chacune étant composée de deux juges plus le président de la chambre. Cela signifie que le mode de fonctionnement habituel du Tribunal sont des formations de trois juges.

Il me semble – bien que cela ne soit pas dit expressément dans la documentation remise – que ces formations sont fixes ; en d'autres termes, les deux juges de chaque formation autres que le président sont toujours les mêmes. Est-ce bien ainsi ? En cas de réponse affirmative, quels sont les avantages à maintenir une composition fixe dans les formations, au lieu d'instituer une rotation, selon des combinaisons diverses, des quatre membres de chaque [chambre] autres que le président ?

On pourrait peut-être soutenir que la composition fixe favorise la continuité des critères. Toutefois, cela pourrait également entraîner une synergie excessive entre les membres de la formation, qui ne favoriserait ni la richesse de l'argumentation juridique ni l'ouverture à de nouvelles perspectives. En d'autres termes, le prix à payer pour cet élément de stabilité pourrait être la routine. **[Or. 4]**

B) En rapport avec ce qui précède, le président et le vice-président du Tribunal, tout comme chaque section, peuvent légalement demander que la section concernée soit élargie à cinq membres pour connaître d'une affaire déterminée. Cela semble indiquer que cette affaire serait jugée par tous les membres de la [chambre] correspondante.

Quel est l'objectif visé ? Maintenir la cohérence des critères d'interprétation, examiner des cas particulièrement difficiles, etc. ? Et surtout, avec quelle fréquence cette possibilité d'attribuer une affaire à l'ensemble des membres d'une [chambre] est-elle utilisée ? Cette information n'est pas spécifiée dans la documentation remise ; elle serait pourtant probablement importante pour se prononcer sur la pertinence de maintenir les formations de trois juges en tant que règle normale ou d'introduire un degré de spécialisation matérielle plus élevé dans les sections. Nous reviendrons sur ce point ci-après.

## 2. Statistiques

A) Un élément qui ressort parmi les informations statistiques riches et variées existantes est le fait que la productivité judiciaire – entendue comme la moyenne des affaires résolues par chaque juge – est environ 30 % plus élevée à la Cour qu’au Tribunal. En se fondant sur cette donnée et afin de ne pas tirer des conclusions hâtives, il conviendrait d’attirer l’attention sur différents points, qui ne sont pas totalement clairs dans la documentation remise.

B) Tout d’abord, il n’y a pas suffisamment d’informations sur la complexité plus ou moins grande des affaires dont le Tribunal est saisi ni, par conséquent, sur l’incidence que cela peut avoir sur la productivité judiciaire. Le fait que la production judiciaire du Tribunal soit moins élevée que celle de la Cour peut-elle s’expliquer par la plus grande complexité des affaires dont il est saisi ? Cette productivité judiciaire moins élevée peut-elle à tout le moins être due à la difficulté spécifique de certaines matières ? On peut penser en particulier aux aides d’État, à la propriété intellectuelle ou au contentieux en matière de personnel.

En étroite lien avec ce qui vient d’être dit se trouve le thème de la complexité non pas tant juridique que factuelle. En d’autres termes, il serait important de savoir quelle est la véritable charge que représente, dans certaines matières, l’établissement des faits : l’admission des preuves proposées par les parties, leur examen, **[Or. 5]** leur appréciation critique, etc. Il s’agit là d’une difficulté à laquelle, par définition, une juridiction saisie de pourvois n’est pas confrontée, qui est spécifique aux juridictions de première instance. Ainsi, il conviendrait de savoir précisément dans quelle mesure sa qualité de juridiction de première instance influe sur la productivité judiciaire du Tribunal et sur la durée des procédures en son sein et, si cette incidence est importante, dans quelles matières cela a généralement lieu.

C) Un autre point devant être clarifié, afin de désagréger des données statistiques et de procéder à une appréciation pondérée de la productivité judiciaire au sein du Tribunal, est celui relatif aux procédures clôturées par une ordonnance, au lieu d’un arrêt. Parmi les affaires clôturées par une ordonnance de radiation, quel pourcentage de radiation de ces affaires a lieu à chacune des phases de la procédure ? Serait-il juridiquement difficile ou au contraire quasi automatique de déterminer la pertinence de classer une affaire sans suite ? Il conviendrait d’avoir la réponse à cette dernière question pour chacun des stades de la procédure dans lesquelles il est légalement possible de décider de classer l’affaire.

Il y aurait lieu d’ajouter une question aux précédentes, d’une importance cruciale : qui prend, en réalité, la décision de classer l’affaire à chacun de ces stades ? Le juge rapporteur, ses référendaires, le greffe ?

Disposer de cette information est nécessaire pour savoir quel est le véritable poids des affaires radiées par ordonnance sur la charge de travail effective des juges du Tribunal et, dès lors, pour apprécier correctement la productivité de ce dernier.

D) Il y a enfin lieu de souligner que les chiffres relatifs aux pourvois formés contre des arrêts du Tribunal semblent très positifs : le nombre de pourvois formés est relativement bas et celui des pourvois accueillis est très faible. Cela semble indiquer que, d'un point de vue qualitatif, les acteurs juridiques et la Cour ne sont pas mécontents.

### 3. Durée des procédures

A) Ainsi qu'il ressort de la documentation fournie, les procédures au Tribunal durent en moyenne près de deux fois plus que celles ayant lieu devant la Cour. Il semble exister une unanimité sur le fait que le principal facteur déterminant la durée de la procédure est le traitement initial des affaires dans le service d'accueil et d'enregistrement ainsi que, ultérieurement, le travail de peaufinage des arrêts par la cellule dite « des lecteurs ». **[Or. 6]**

Or, étant donné que le traitement de l'ensemble de la phase écrite de la procédure incombe au greffe, les juges n'ont clairement ici aucune responsabilité. Il s'agit plutôt d'une question d'organisation : le Tribunal dans son ensemble devrait examiner si une réforme de ses services permettrait de réduire le temps de traitement de la phase écrite de la procédure, étant entendu que cela n'est peut-être pas possible, de sorte qu'un certain retard serait inévitable.

B) Un autre facteur éventuellement déterminant quant à la durée des procédures, sur lequel la documentation remise insiste moins, est celui déjà mentionné de la complexité en matière de faits ou de preuves dans certaines matières. Comme je l'ai déjà dit précédemment, c'est un point qui mériterait un examen plus détaillé.

Le point de savoir si la charge de travail est équitablement répartie entre tous les juges du [Tribunal], point extrêmement important aux fins d'apprécier la durée des procédures, n'est pas non plus clair.

C) Mention spéciale doit être faite du *monitoring* des affaires confiées à chaque juge rapporteur. La documentation remise s'y réfère. Il est certes très important d'assurer un suivi de l'activité de chaque juge ainsi que de son degré de diligence et de ponctualité dans l'exercice de sa fonction. Il convient toutefois à cet égard de faire deux observations.

D'une part, le *monitoring* à lui seul n'est peut-être pas suffisant pour éviter le retard dans la résolution des affaires. Il peut être utile qu'il y ait, en outre, un quelconque système de contrôle « social » ou « environnemental », c'est-à-dire un quelconque moyen – plus ou moins institutionnalisé – pour que chaque juge ne soit pas incité à avoir des retards injustifiés. Quelque chose de tel existe-t-il au sein du Tribunal ?

Par ailleurs, un instrument de suivi est la *check-list*, qui est également mentionnée dans la documentation remise. Personnellement, je crois qu'une *check-list* trop détaillée peut être contreproductive, car elle pourrait conduire à une bureaucratisation et à une perte de flexibilité. Autrement dit, l'établissement d'une liste détaillée d'indicateurs peut conduire à la tentation de s'occuper plus des indicateurs que de dûment résoudre les affaires.

#### 4. Autres thèmes

##### **[Or. 7]**

Certains autres thèmes relatifs au Tribunal sortent, à proprement parler, du cadre du mandat reçu. En fixant l'objectif du rapport que la Cour doit présenter au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, le règlement 2015/2422 dispose (entre autres), à son article 3 : « Ce rapport se focalise, en particulier, sur l'efficacité du Tribunal, sur la nécessité et l'efficacité de l'augmentation à cinquante-six juges, sur l'utilisation et l'efficacité des ressources ainsi que sur la poursuite de la création de chambres spécialisées et/ou de la mise en place d'autres changements structurels. »

Il est clair que le mandat se réfère à l'adéquation des moyens du Tribunal – notamment son augmentation à 56 juges – afin d'atteindre les objectifs qui lui ont été fixés (« efficacité ») et à la manière la plus économique d'utiliser ces moyens (« efficacité »), tout cela, ainsi qu'il est indiqué expressément à l'article précité, au regard de l'augmentation du nombre de juges, de la possibilité de créer des chambres spécialisées et d'autres aspects structurels. Il s'ensuit que le législateur européen n'a à aucun moment voulu que le rapport porte sur le volet fonctionnel du [Tribunal] (compétences, relations avec la Cour, etc.) et rien n'indique qu'il ait eu pour intention que le rapport demandé soit l'occasion de revoir la conception globale de la juridiction de l'Union, celle incarnée dans l'institution « Cour de justice de l'Union européenne », qui a un caractère unitaire en vertu des traités constitutifs.

Cette réflexion est pertinente, car certains thèmes liés au Tribunal excèdent sans doute le cadre de ce qui touche purement à l'organisation. Cela est clairement le cas concernant l'usage du français comme seule « langue de travail » de l'ensemble de la Cour de justice de l'Union européenne – pas uniquement du Tribunal – ainsi que le point de savoir s'il est souhaitable ou non d'attribuer la connaissance de certains renvois préjudiciels au Tribunal, ce que, comme on le sait, les traités constitutifs permettent mais n'imposent pas. Concernant le bien-fondé de maintenir le français comme langue de travail interne et de maintenir le monopole de la Cour sur les renvois préjudiciels, les opinions divergent. Cela est notoire. Personnellement, je pense qu'il est préférable de conserver le *status quo*, en raison de l'importance de ces deux règles pour la continuité du rôle central de l'institution « Cour de justice de l'Union européenne » dans le processus d'intégration européenne. **[Or. 8]**

Cela étant dit – et en laissant de côté mon opinion personnelle, qui est dénuée d'importance –, il ne fait guère de doute que ces questions excèdent l'appréciation de la réforme du Tribunal approuvée en 2015, entre autres parce qu'elles concernent également la Cour, qui n'entre objectivement pas dans le cadre du rapport demandé.

Il convient de faire une dernière observation à cet égard : selon la conception des traités constitutifs, la juridiction de l'Union européenne, formée par la Cour et par le Tribunal, est conçue comme une institution unitaire. On peut certes dire que la Cour a acquis au fil du temps un rôle essentiellement « constitutionnel », tandis que le Tribunal s'est concentré sur la dimension « administrative ». Il convient toutefois de ne pas oublier que cette caractérisation – la dimension constitutionnelle face à la dimension administrative – est une métaphore. D'un point de vue technique, il n'y a pas de juridictions différentes avec des fonctions distinctes et des domaines séparés, tels que celles qui existent dans tant d'États membres pourvus d'une cour constitutionnelle. Entendons-nous bien : je n'affirme pas que le binôme constitutionnel/administratif précité ne serait pas utile pour décrire les fonctions actuelles des deux juridictions qui composent l'institution « Cour de justice de l'Union européenne », mais simplement qu'il ne s'agit pas d'une caractéristique technique et juridique. Il s'agit d'une métaphore, dont il serait risqué de tirer de trop nombreuses conséquences juridiques.

## **II[I]. RÉPONSES AUX QUESTIONS TRAITÉES LORS DE LA RÉUNION PRÉLIMINAIRE DU 16 JANVIER 2020**

1. Convierait-il d'attribuer plus d'affaires à la formation élargie à cinq juges ? Devrait-on prévoir des formations intermédiaires de sept ou de neuf juges entre les sections actuelles et la grande chambre ?

Ma réponse est, en principe, négative. Le Tribunal est fondamentalement une juridiction de première instance et, par conséquent, loin de limiter son jugement à des questions juridiques, il doit connaître des faits : admettre les moyens de preuve proposés, examiner les preuves produites, établir les faits litigieux et pertinents pour l'affaire, etc. L'expérience montre que cette activité, dont la dénommée « libre conviction du juge » fait intrinsèquement partie, n'est pas adaptée à des formations composées de nombreux juges. Ce n'est pas un hasard si, au niveau national, les juridictions de première instance collégiales sont généralement composées de trois juges. **[Or. 9]**

Les formations plus nombreuses, telles que celle de cinq juges, sont utiles pour résoudre des questions juridiques complexes, où une pluralité d'expériences et de sensibilités juridiques enrichissent la délibération. Ce serait toutefois peu flexible pour une juridiction de première instance.

Quant à la possibilité d'introduire des formations intermédiaires de sept ou de neuf juges entre les actuelles sections et la grande chambre, son utilité serait

douteuse. Sa seule justification possible serait d'éviter les divergences et d'unifier les critères entre sections connaissant des mêmes matières. Cependant, la tâche de maintien de la cohérence jurisprudentielle convient mieux à la grande chambre : celle-ci jouit, en principe, d'une plus grande autorité, sans parler du fait qu'elle n'est normalement pas impliquée dans les divergences – voire les désaccords – entre les sections, ce qui en fait un arbitre plus crédible.

2. Dans quelles circonstances est-il conseillé d'utiliser la figure de l'avocat général ?

Les avocats généraux sont une sorte de ministère public ayant pour tâche la défense objective et indépendante de la légalité, une voix en marge des parties qui offre une vision juridique de l'affaire à la Cour, indiquant la solution qu'il estime la plus appropriée. Il importe de souligner que, dans l'exercice de cette fonction, les avocats généraux sont uniquement guidés par des considérations de légalité. Ainsi, la fonction des avocats généraux dans le système juridictionnel de l'Union européenne est sans nul doute celle d'être un instrument au service tant de l'unité et de la continuité de la jurisprudence que de son évolution ordonnée et raisonnable.

Cela étant précisé, il importe d'attirer l'attention sur un autre point, qui passe souvent inaperçu : dans le système juridictionnel de l'Union européenne, les avocats généraux sont les seuls membres qui donnent une opinion individuelle, qui est en outre publiée. Dans un système sans opinions dissidentes, il est probablement important de pouvoir entendre une voix qui n'est pas le résultat des nécessaires et inévitables négociations inhérentes à toute décision collégiale.

Or, sur la base des considérations précédentes, il est clair que la figure de l'avocat général n'a de sens que lorsque doivent être analysées des questions juridiques importantes. Son utilité est bien plus douteuse en première instance, où – comme nous l'avons vu – l'appréciation des faits est cruciale. À cet égard, je crois que la situation actuelle au Tribunal est satisfaisante : avoir recours à l'avocat général de manière exceptionnelle, pour les affaires qui soulèvent une question juridique particulièrement délicate. **[Or. 10]**

3. Convierait-il d'aller vers une spécialisation des sections ?

Il s'agit là de la question la plus difficile du questionnaire et elle est sans aucun doute cruciale pour que le rapport prévu par le règlement 2015/2422 soit cohérent et utile. Pour essayer d'orienter l'analyse, il convierait de rappeler qu'il ne s'agit pas ici de faire une comparaison abstraite des avantages et des inconvénients du juge « généraliste » par rapport au juge « spécialisé ». La raison en est que la réforme du Tribunal de 2015 semble avoir déjà pris une option à cet égard, en supprimant les tribunaux spécialisés, notamment en matière de fonction publique. Ainsi, le législateur européen de 2015 a opté, parmi les différentes possibilités permises par les traités constitutifs, pour une configuration du Tribunal à tendance généraliste.

Il convient d'ajouter à ce qui précède qu'il ressort de la documentation remise que le Tribunal, faisant usage de son pouvoir d'auto-organisation, semble avoir suivi cette ligne : bien que toutes les sections ne connaissent pas indistinctement de toutes les matières, comme cela aurait lieu si les affaires étaient distribuées entre elles selon un simple critère de rotation, il n'en reste pas moins que des mêmes matières (aides d'État, propriété intellectuelle, etc.) sont attribuées à différentes sections. On peut ainsi affirmer que, à l'heure actuelle, c'est un généralisme modéré qui règne.

Selon moi, cette option a certains avantages : elle évite la tentation de traiter les affaires de manière bureaucratique et répétitive, enfermé sur soi-même, en étant peu enclin à l'innovation et, surtout, en ignorant tout de ce qui a lieu dans le reste de l'univers juridique. Le juge généraliste est le mieux placé pour mettre les problèmes en perspective, en se préoccupant de l'ordre juridique dans son ensemble. Cela est très important au sein d'une juridiction supranationale, extraordinairement influente au niveau d'un continent. Toutefois, le généralisme a un inconvénient indéniable : il est plus exposé à des décisions divergentes et contradictoires entre juridictions d'un même niveau, c'est-à-dire, au sein du Tribunal, entre les différentes sections se voyant confier une même matière.

#### **[Or. 11]**

Par conséquent, le généralisme, même dans sa version modérée, a besoin de moyens effectifs pour résoudre les divergences entre sections, unifiant les critères jurisprudentiels. Comme je l'ai déjà indiqué ci-dessus, il est préférable de confier cette fonction unificatrice à la grande chambre, plutôt qu'à la délibération conjointe des formations ayant des critères divergents (« sections réunies »). Il en va notamment ainsi, car ces dernières peuvent être trop impliquées psychologiquement dans le désaccord, de sorte que, comme le dit l'expression, « l'arbre cache la forêt ». Il y a toutefois aussi une autre raison, peut-être plus importante : unifier les critères doit être considéré comme un devoir institutionnel du Tribunal dans son ensemble.

Au vu de ce qui précède, [bien que] consciente que la spécialisation a généralement meilleure presse dans le monde actuel, je ne recommanderais pas une plus grande spécialisation des sections du Tribunal. À cet égard, je souhaiterais rappeler les termes de Ortega y Gasset, lorsque, il y a presque 100 ans, il parlait de la « barbarie de la spécialisation » dans l'ouvrage « *La rebelión de las masas* » : « Le spécialiste connaît très bien son minuscule coin d'univers, mais il ignore foncièrement tout le reste (...). En effet, avant, les hommes pouvaient être divisés, tout simplement, entre les sages et les ignorants, entre les plus ou moins sages et les plus ou moins ignorants. Le spécialiste ne peut toutefois être inclus dans aucune de ces deux catégories. Ce n'est pas un sage, car il ignore, d'un point de vue formel, tout ce qui ne fait pas partie de sa spécialité, mais ce n'est pas non plus un ignorant, parce que c'est un homme de science et qu'il connaît très bien sa petite portion d'univers. Il faudrait dire qu'il s'agit d'un sage-ignorant, chose extrêmement grave, car elle signifie qu'il s'agit d'un homme qui se comportera, dans toutes les questions qu'il ignore, comme un ignorant,

mais avec toute l'impétuosité de celui qui, dans son domaine spécifique, est un sage. »

#### 4. La longueur des arrêts pourrait-elle être réduite ?

Je pense que cela est fortement souhaitable, et pas seulement au sein du Tribunal, mais dans toute autre juridiction nationale ou supranationale. Un laconisme excessif occulte certes le raisonnement. Les arrêts gagnent toutefois en compréhensibilité et en solidité de l'argumentation lorsqu'ils pratiquent l'auto-contention judiciaire : ne résoudre que la question posée, sans s'enliser dans d'autres thèmes ni dire plus que ce qui est nécessaire. Dire plus que ce qui est nécessaire est, tôt ou tard, rappelé au bon souvenir du juge et lui lie les mains pour des affaires futures. **[Or. 12]**

Cela étant, rédiger des arrêts plus brefs est une tâche difficile. Paradoxalement, cela exige plus de temps que de rédiger des arrêts sans se préoccuper de leur longueur, car la concision requiert de peaufiner plusieurs versions d'un texte. En outre, dans un système juridictionnel sans opinions divergentes, la formation de la volonté collégiale implique généralement des négociations dont l'issue consiste souvent à inclure des observations et des incises très différentes. Cela allonge inévitablement l'arrêt.

Il convient enfin de ne pas perdre de vue que le Tribunal est une juridiction de première instance, ce qui, comme cela a déjà été indiqué à de nombreuses reprises, implique qu'il doit examiner les preuves et établir les faits. Or, l'extension requise pour cette tâche dépendra toujours de la complexité factuelle de chaque affaire.

#### 5. Le président devrait-il avoir plus de poids dans la désignation des juges rapporteurs ?

Il ressort de la documentation remise que la désignation des rapporteurs au Tribunal se fait hors du système de rotation (*rota system*) dans 40 % des cas. Cela – c'est-à-dire le fait de déroger aussi fréquemment au critère ordinaire de désignation des rapporteurs – doit conduire à s'interroger sur le sens qu'a alors l'existence même d'une rotation.

Charger de manière générale le président de la désignation des rapporteurs peut avoir des avantages pratiques, en termes d'efficacité, d'expérience, etc. Toutefois, cela suppose également accepter un énorme pouvoir présidentiel aux fins de définir l'approche qui sera vraisemblablement suivie pour chaque affaire.

Il y a en tout état de cause ici un problème constitutionnel sous-jacent : lorsque, en consacrant le droit à une protection juridictionnelle effective, on parle – entre autres – du droit à un tribunal « établi préalablement par la loi » (article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), cela s'applique-t-il dans une quelconque mesure à la manière dont le rapporteur de chaque affaire est désigné ? Pour autant que je le sache, la Cour n'a jamais affirmé une telle chose.

Je ne sais pas quelle est la réponse des juridictions constitutionnelles des États membres. En Espagne, le critère de désignation du rapporteur n'est pas considéré comme faisant directement partie du droit à une protection juridictionnelle effective ; cela n'a toutefois pas empêché le législateur ordinaire d'exiger que, dans chaque juridiction, il y ait une rotation établie « exclusivement sur la base de critères objectifs » et que tout écart par rapport à cette rotation soit dûment motivé. **[Or. 13]**

De manière plus générale, je pense que le critère de désignation des rapporteurs n'est pas totalement étranger au principe selon lequel le juge doit être préalablement déterminé par la loi. Dès lors, quelle que soit l'option choisie, y compris celle consistant à donner une plus grande marge d'appréciation au président, il devrait exister quelques indications générales préétablies et publiées.

6. Convierait-il de donner plus de poids, dans la gestion du Tribunal, à la réunion des présidents de section ou plutôt à un organe choisi par tous les juges ?

Il ne me semble pas souhaitable d'introduire dans la gestion du Tribunal un quelconque organe ou comité élu. Au sein du Tribunal, le président et le vice-président – qui sont cruciaux pour le fonctionnement du Tribunal – sont déjà élus périodiquement par l'ensemble des juges. Cela apporte l'élément « représentatif », pour ainsi dire, à la direction et à la gestion des travaux du Tribunal. En revanche, si l'on juxtaposait un organe ou un comité élu au président et au vice-président, l'autorité présidentielle serait affaiblie, entraînant le risque d'« assembleurisme » ou, à tout le moins, de « bicéphalie ».

Cela étant précisé, une réunion des présidents de section semble une solution plus prudente si l'objectif visé est d'appuyer le président et le vice-président.

7. Convierait-il de créer la figure juridique de collaborateurs techniques du Tribunal dans des matières non juridiques ?

Il s'agit là d'une question plus délicate que ce qu'il semble à première vue. Comme on le sait, l'institution « Cour de justice de l'Union européenne » dispose, tout comme de nombreuses autres hautes juridictions, d'une équipe qualifiée de référendaires, c'est-à-dire de juristes qui assistent directement et personnellement les juges dans l'exercice de leur fonction. Cela n'est pas un problème, entre autres parce que ces référendaires se limitent à une tâche auxiliaire et instrumentale : recherche de précédents, préparation d'avant-projets, etc. Ils n'ont toutefois à aucun moment une volonté et une opinion propres ayant un poids juridique. Avec tout le respect dû à leur rôle, ils sont une simple prolongation du juge pour lequel ils travaillent.

La situation serait tout autre dans des matières non juridiques, telles que la comptabilité, l'économie, voire même certains secteurs scientifiques. Personne ne doute que le type d'affaires que connaît le Tribunal exige souvent de comprendre et d'apprécier des questions non juridiques (comptables, économiques,

scientifiques, etc.) qui échappent à la formation [Or. 14] d'un juriste expérimenté et éminent, comme l'est tout juge du Tribunal. À cet égard, le Tribunal – comme toute autre juridiction devant affronter des problèmes techniques complexes – doit s'appuyer sur la connaissance d'experts.

Toutefois, cela n'implique pas qu'il soit justifié que ces experts soient des fonctionnaires ou des employés du Tribunal. La raison est double. D'une part, un collaborateur technique ne serait plus une simple prolongation du juge, mais quelqu'un dont l'avis aurait une substance propre. À la différence de ce qui a lieu avec le référendaire, le juge ne pourrait pas lui demander de présenter ou de cesser de présenter son rapport, ou d'orienter le rapport dans un sens ou dans un autre. D'autre part, l'existence de collaborateurs techniques se heurterait aux principes procéduraux judiciaires d'égalité des armes et dispositif [« *justicia rogada* » : le juge doit et ne peut trancher que les points qui lui ont été soumis] : le moyen traditionnellement utilisé pour résoudre les problèmes techniques pertinents dans un litige judiciaire est le témoignage d'experts, qui a des règles rigoureuses, y compris celle consistant à les soumettre à un interrogatoire croisé des parties. Tout cela pourrait être compromis si le juge disposait d'un consultant payé par le Tribunal lui-même, que les parties ne connaissent pas ni ne peuvent interroger.



TRIBUNÁL  
EVROPSKÉ UNIE

*V Lucemburku dne 20. října 2020*

Tribunál vítá možnost předložit vyjádření k návrhu zprávy, jejíž vypracování předvídá čl. 3 odst. 1 nařízení 2015/2422.

Tribunál převážně podporuje závěry návrhu zprávy a zcela se ztotožňuje s načrtnutými perspektivami vývoje. Souhlasí také s diagnózou provedenou Soudním dvorem a oceňuje provedenou analytickou práci, zejména v částech týkajících se opatření na podporu efektivitu soudu a hodnocení účinků reformy. Ztotožňuje se také s konstatováním, že je tato analýza ztížena jednak kvůli krátkosti posuzované doby realizace a jednak kvůli nestabilnímu složení soudu od roku 2016. V návrhu zprávy je mimoto správně poznamenáno, že sanitární krize v souvislosti s pandemií Covid-19 má nutně vliv na výsledky za rok 2020.

Za tohoto stavu se Tribunálu podařilo učinit výrazný pokrok zejména co do délky řízení a častějšího předávání věcí k projednání a rozhodnutí rozšířeným kolegiím, avšak stále ještě se nachází v přechodné fázi, kdy hledá způsoby, jak lépe využít potenciálu reformy, o jejímž provedení rozhodl normotvůrce. Většina perspektiv vývoje doporučených v návrhu zprávy může k tomuto vývoji pozitivně přispět. V tomto ohledu je nutno zdůraznit, že některé směry úvah odpovídají řadě opatření, která byla nedávno přijata a vskutku si zasluhují další prohloubení. Ostatní nastíněné směry budou v brzké době předmětem diskusí.

V rámci úvah týkajících se „racionalizace přidělování věcí“ si Tribunál přeje zdůraznit, že částečná specializace senátů jako taková podle jeho názoru není nutně v rozporu se zachováním profilu soudce Tribunálu Evropské unie jakožto soudce obecného. Specializace mu ostatně zdaleka není cizí, neboť – mimo rámec specializace zavedené v roce 2019 pro právo veřejné služby a právo duševního vlastnictví – mu přidělování velkého počtu věcí podle kritéria vzájemné souvislosti věcí již mnoho let umožňuje zajišťovat přechodnou a pružnou specializaci při vyřizování určitých sporů. Podle dosavadních zkušeností sice může specializace zvýšit kvalitu, jednotnost a rychlost soudního rozhodování, ale ne všechny oblasti se pro ni hodí. Jak je doporučováno v návrhu zprávy, Tribunál vyvodí první ponaučení z formální specializace zavedené v září 2019 a vyvine nezbytné nástroje pro řízení pracovní zátěže soudců, a poté vyhodnotí vhodnost vytvoření nových oblastí specializace v rámci senátů.

Úvahy o „rozvoji mechanismů na podporu jednotnosti judikatury“ samozřejmě upoutaly pozornost Tribunálu. Jeho politika předávání věcí k projednání a rozhodnutí širšímu kolegiu, zejména velkému senátu, a zřízení mezistupně mezi rozšířeným kolegiem a velkým senátem byly předmětem úvah již od léta 2018. Například s ohledem na 125 věcí předaných kolegiím o 5 soudcích v roce 2020 (oproti méně než 10 věcem v průměru za rok v období 2010–2015, tj. období před reformou) je nutno konstatovat, že předávání takovým kolegiím se stalo pevným trendem na půdě Tribunálu, jehož plného potenciálu ještě nebylo dosaženo. Tento

vývoj může posílit autoritu rozhodnutí Tribunálu a větší zastoupení různých právních systémů v rámci jeho soudních kolegií. Z hlediska dalšího možného vývoje unijní soudní struktury Tribunál prohloubí své úvahy ohledně senátu tvořícího mezistupeň mezi rozšířeným kolegiem a velkým senátem, přičemž vyvodí ponaučení z dokončení poslední etapy reformy a ze zkušeností s částečnou specializací zavedenou v září 2019.

Třetí perspektiva vývoje, která se týká „včasného, aktivního a plynulého postupu v řízení“, zahrnuje četné návrhy, které již jsou nebo v následujících měsících budou předmětem podrobného zkoumání. Návrhy týkající se konkrétně proaktivního a včasného provádění přípravného šetření a postupu v případech přerušených věcí jsou prioritou. Další prioritou Tribunálu, kterou se návrh zprávy nezabýval, bude dokončení probíhající reflexe pod taktovkou místopředsedy Tribunálu na téma srozumitelnosti a délky jeho rozsudků. Půjde o to více koncentrovat úvahy Tribunálu na klíčové body sporu, a lépe tak reagovat na očekávání procesních subjektů.

V této souvislosti Tribunál zdůrazňuje, že účinné zohledňování typu sporů, které jsou mu předkládány, tj. přímé žaloby zahrnující mimo jiné definitivní zjištění často velmi komplikovaného skutkového stavu, bude zárukou úspěchu všech přijatých opatření. Zvláště nelze podceňovat ústřední roli jednání. V tomto ohledu je nutno připomenout, že primární právo svěřuje Tribunálu specifickou úlohu, a sice poskytovat procesním subjektům účinnou soudní ochranu proti aktům orgánů. Tribunál bude i nadále postupovat, jak nejlépe umí, aby se tohoto úkolu zhostil v co nejkratší lhůtě. Vždy však musí být k službám účastníkům řízení a naslouchat jim. Právě účastníci řízení rozhodují v mezích stanovených jednacím řádem o tom, zda svůj spor předloží Tribunálu, a v konečném výsledku určují jeho obsah.

Tribunál rovněž zdůrazňuje, že se od roku 2015 nachází ve fázi restrukturalizace, a tedy nestability, která ho nutí průběžně přehodnocovat svůj způsob fungování. Navzdory této situaci dokázal Tribunál snížit množství dosud neprojednaných věcí. Je však důležité, aby mohl opět zažít období bez překotných změn, soustředit se na projednávání věcí a plnit úlohu, kterou od něj procesní subjekty očekávají.

Tribunál bude postupovat s rozhodností ve snaze o naplnění cílů, které si normotvůrce i Soudní dvůr Evropské unie jako orgán vytyčili. Evropská unie je unií založenou na právu. Je tedy prvořadé, aby náš orgán mohl zajišťovat jeho dodržování v krátkodobém i dlouhodobém výhledu. Tribunál tedy bude dbát na to, aby byl schopen stát po boku Soudnímu dvoru, jakmile přijde okamžik predefinování role obou soudů, jak je uvedeno v posledním odstavci návrhu zprávy.

\*\*\*\*\*