



# Rapport i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning 2015/2422

## Indhold

### Indledning

I.	Gennemførelse af forøgelsen af antallet af dommere ved Retten.....	- 4 -
A.	Reformens tilblivelseshistorie .....	- 4 -
B.	Inddeling af forøgelsen af antallet af dommere i faser.....	- 5 -
1.	Bestemmelserne i forordning 2015/2422 .....	- 5 -
2.	De yderligere dommeres faktiske tiltræden.....	- 6 -
3.	Udvikling i dommerkollegiets sammensætning siden 2016.....	- 6 -
4.	Udvikling i Rettens personale.....	- 7 -
II.	Ledsageforanstaltninger vedtaget af Retten.....	- 9 -
A.	Foranstaltninger med henblik på at understøtte retsinstansens effektivitet.....	- 9 -
1.	Værktøjer til overvågning af effektiviteten .....	- 9 -
2.	Øget inddragelse af præsidenten og vicepræsidenten i den judicielle virksomhed. -	10 -
3.	Tilpasning af den interne forvaltningsmåde .....	- 11 -
B.	Foranstaltninger, der fremmer den indbyrdes sammenhæng i retspraksis .....	- 12 -
1.	Ændring af den retslige struktur .....	- 12 -
2.	Vicepræsidentens rolle .....	- 13 -
3.	Oprettelse af specialiserede afdelinger .....	- 14 -
III.	Evaluering af reformens virkninger .....	- 14 -
A.	Kvantitative indikatorer.....	- 15 -
1.	Udvikling i indbragte sager .....	- 15 -
2.	Udvikling i afsluttede sager .....	- 20 -
3.	Udvikling i verserende sager .....	- 23 -
4.	Udvikling i sagsbehandlingstiden.....	- 29 -
B.	Kvalitative indikatorer.....	- 34 -
1.	Sammensætning af dommerkollegierne .....	- 34 -
2.	Appeller til prøvelse af Rettens afgørelser .....	- 40 -
3.	Intensiteten af domstolsprøvelsen .....	- 44 -
4.	Brugernes opfattelse .....	- 45 -
IV.	Fremtidig udvikling .....	- 48 -
A.	Rationalisering af fordelingen af sager: oprettelse af specialiserede afdelinger og ligelig fordeling af arbejdsbyrden.....	- 48 -

B.	Udvikling af mekanismer, der fremmer den indbyrdes sammenhæng i retspraksis- 51
-	-
1.	Henvisninger til behandling i udvidede dommerkollegier med fem dommere - 51 -
2.	Henvisninger til behandling i den store afdeling og/eller i en afdeling af mellemstørrelse ..... - 52 -
C.	Styrkelse af en tidlig, aktiv og smidig forvaltning af retsforhandlingerne..... - 53 -
1.	Retsforhandlingernes skriftlige del..... - 54 -
2.	Retsforhandlingernes mundtlige del..... - 56 -
V.	Sammenfatning og operationelle konklusioner ..... - 57 -

## INDLEDNING

---

Den 16. december 2015 vedtog Den Europæiske Unions lovgiver en reform af Unionens retslige struktur bestående i en fordobling af antallet af dommere ved Retten i tre på hinanden følgende faser samt en afgørelse om den 1. september 2016 at overføre kompetencen til at afgøre tvister mellem Unionen og dens ansatte som første instans, hvilken kompetence indtil da havde været udøvet af Personaleretten, til Retten. Det fremgår af femte betragtning til forordning 2015/2422 <sup>1</sup>, at »anvendelse af den mulighed, der er fastsat i traktaterne, for at øge antallet af dommere i Retten« ansås for at udgøre en passende foranstaltning med henblik på »en reduktion inden for kort tid både af antallet af verserende sager og af den uforholdsmæssigt langvarige sagsbehandlingstid ved Retten«.

Som opfølgning på gennemførelsen af denne reform blev Domstolen i medfør af artikel 3 i forordning 2015/2422 anmodet om at udarbejde to rapporter til Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.

Den første af disse rapporter, som er omhandlet i artikel 3, stk. 2, i forordning 2015/2422, blev fremlagt den 14. december 2017 og vedrørte mulige ændringer af kompetencefordelingen for præjudicielle afgørelser i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Domstolen konkluderede i denne rapport, at der ikke på daværende trin var anledning til at overføre en del af den kompetence, som den udøver i præjudicielle sager, til Retten. Denne konklusion var bl.a. støttet på konstateringen af, at anmodninger om præjudiciel afgørelse, der indgives til Domstolen, behandles hurtigt i en situation, hvor dialogen med medlemsstaternes retter er mere intensiv end nogensinde.

Ikke desto mindre viste de drøftelser, som Domstolen og Retten havde ført, at der blev iværksat adskillige appeller i sager, der allerede havde været genstand for en dobbelt prøvelse, først ved en uafhængig appelinstans og dernæst ved Retten, og at Domstolen afviste mange af disse appeller på grund af deres åbenlyse manglende grundlag eller på et åbenbart afvisningsgrundlag. Af hensyn til retsplejen og med henblik på at gøre det muligt for Domstolen at koncentrere sig om de sager, der kræver dens fulde opmærksomhed, blev der således med forordning 2019/629 <sup>2</sup> indført en ordning for appeller, der vedrører sådanne sager, hvorved Domstolen helt eller delvist admitterer en appel, alene når den rejser et vigtigt

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

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2019/629 af 17.4.2019 om ændring af protokol nr. 3 vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol (EUT 2019, L 111, s. 1).

spørgsmål for EU-rettens ensartede anvendelse, sammenhæng eller udvikling (ordningen benævnt forudgående bevilling af appeller).

Den anden af de rapporter, hvis udarbejdelse er fastsat i forordning 2015/2422, er omhandlet i forordningens artikel 3, stk. 1, hvoraf følgende fremgår:

*»Senest den 26. december 2020 udarbejder Domstolen en rapport, idet den benytter en ekstern rådgiver, til Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om Rettens funktion.*

*Denne rapport skal navnlig omhandle Rettens effektivitet, nødvendigheden og effektiviteten af forøgelsen til 56 dommere, brugen og effektiviteten af ressourcerne og yderligere oprettelse af specialiserede afdelinger og/eller andre strukturelle ændringer.*

*Domstolen forelægger om fornødent lovgivningsmæssige anmodninger til ændring af dens statut i overensstemmelse hermed.«*

Nærværende dokument efterkommer denne anmodning. Det indledende arbejde til Domstolens udarbejdelse heraf er sket med deltagelse af K. Rennert, præsident for Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) og L.M. Díez-Picazo Giménez, præsident for Tredje Afdeling ved Tribunal Supremo (Spanien)<sup>3</sup> – som eksterne rådgivere – og med Rettens deltagelse<sup>4</sup> samt ved høring af regelmæssige brugere af Retten (advokater, befuldmægtigede ved Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer samt repræsentanter for medlemsstaternes regeringer).

Dokumentet indeholder en redegørelse pr. 30. september 2020 for gennemførelsen af forøgelsen af antallet af dommere ved Retten og de ledsagende foranstaltninger, som denne retsinstitution har vedtaget i forbindelse med reformen af Unionens retslige struktur. Det indeholder ligeledes en evaluering af de resultater, der kan iagttages pr. samme dato<sup>5</sup>, samt anbefalinger til foranstaltninger med henblik på at optimere anvendelsen af de tilgængelige ressourcer med sigte på fortsat at forbedre den offentlige europæiske retstjenestes kvalitet og hurtighed.

Da gennemførelsesperioden for reformen er relativt kort (de første yderligere dommere tiltrådte deres embede i april 2016), og da den er inddelt i flere faser (syv af de senest tilkomne yderligere dommere tiltrådte deres embede i september 2019, den ottende og sidste dommer, som hører ind under den tredje fase, er endnu ikke udnævnt, hvilket også er tilfældet for den tolvte og sidste dommer, som hører ind under den første fase), udviser denne rapport efter dens karakter visse begrænsninger med hensyn til, hvor endelig analysen af reformens resultater er. Dette forbehold gør sig så meget desto mere gældende i betragtning af den nybesættelse af dommerembederne hvert tredje år, som Retten undergik i september 2019 (hvor otte dommere

<sup>3</sup> De eksterne rådgivere har mødtes med repræsentanterne for Domstolen den 16.1.2020. På baggrund af de drøftelser, der fandt sted ved denne lejlighed, og analysen af den fremsendte dokumentation har hver af de eksterne rådgivere overbragt Domstolen et bidrag, hvori de har redegjort for deres overvejelser på dette indledende stadium af udarbejdelsen af rapporten. Denne foreløbige dokumentation fra K. Rennert (dateret den 27.2.2020) og fra L.M. Díez-Picazo Giménez (dateret den 15.3.2020) fremgår af bilag 1 til nærværende rapport. Efter at Domstolen har fremlagt udkastet til sin rapport, har K. Rennert vurderet, situationen med covid-19-pandemien taget i betragtning, at hans holdning er tilstrækkeligt afspejlet i dokumentationen af 27.2.2020. L.M. Díez-Picazo Giménez har, efter at have modtaget Domstolens svar på de spørgsmål, han havde stillet i sin dokumentation, fremsat sine bemærkninger til udkastet til rapporten i et møde, der blev afholdt den 2.9.2020.

<sup>4</sup> Retten har i forbindelse med det forberedende arbejde skullet tilvejebringe forskellige oplysninger og data og har haft lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger til udkastet til rapporten den 20.10.2020. Disse bemærkninger fremgår af bilag 2 til nærværende rapport.

<sup>5</sup> Den fastlagte dato gør det muligt på én gang at have statistikker til rådighed, der dækker tre fulde kvartalers aktivitet i 2020, og at tage højde for kalendermæssige begrænsninger for udarbejdelse og oversættelse af denne rapport.

fratrådte deres embede), og af sundhedskrisens påvirkning af Rettens arbejde fra og med marts 2020. Selv om ingen af de to instanser på noget tidspunkt har indstillet sine aktiviteter, står det alligevel fast, at det i perioden fra den 16. marts til den 25. maj 2020 ikke har været muligt for Retten at fastsætte retsmøder, og at flere sagsparter selv efter sidstnævnte dato har anmodet om udsættelse af de retsmøder, som de var indkaldt til, på grund af rejsevanskelighederne og de isolationsforanstaltninger, som flere medlemsstater har pålagt. Henset til tvistemålenes karakter og procedurereglerne træffer Retten imidlertid ikke afgørelse uden at have hørt parterne i et retsmøde, bortset fra når parterne i hovedsagen ikke har anmodet om at udtale sig mundtligt, eller når sagen findes egnet til afgørelse ved kendelse. Disse omstændigheder har således uden tvivl haft en indflydelse på antallet og karakteren af de sager, som Retten har afsluttet i 2020.

## **I. GENNEMFØRELSE AF FORØGELSEN AF ANTALLET AF DOMMERE VED RETTEN**

---

### **A. Reformens tilblivelseshistorie**

Som det fremgår af betragtningerne til forordning 2015/2422, skyldes nødvendigheden af en reform af Unionens retslige struktur det stadigt stigende antal sager, der er blevet indbragt for Retten siden dens oprettelse (hvilket i sig selv skyldes stigningen i antallet og forskelligartetheden af de retsakter, som Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer vedtager) samt omfanget og kompleksiteten heraf.

Denne udvikling har resulteret i en øget sagsbehandlingstid, som har vist sig at være uforholdsmæssigt lang, idet Domstolen flere gange har konstateret <sup>6</sup>, at Retten har tilsidesat princippet om en rimelig frist, hvilket følger af retten til en retfærdig rettergang, som er knæsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Enkelte af disse konstateringer har i sig selv givet anledning til erstatningssøgsmål <sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Dom af 17.12.1998, Baustahlgewebe mod Kommissionen (C-185/95 P, EU:C:1998:608, præmis 47), og af 16.7.2009, Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland mod Kommissionen (C-385/07 P, EU:C:2009:456, præmis 188), kendelse af 26.3.2009, Efkon mod Parlamentet og Rådet (C-146/08 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:201, præmis 53), dom af 26.11.2013, Gascogne Sack Deutschland mod Kommissionen (C-40/12 P, EU:C:2013:768, præmis 102), af 26.11.2013, Groupe Gascogne mod Kommissionen (C-58/12 P, EU:C:2013:770, præmis 96), af 26.11.2013, Kendrion mod Kommissionen (C-50/12 P, EU:C:2013:771, præmis 106), af 30.4.2014, FLSmidth mod Kommissionen (C-238/12 P, EU:C:2014:284, præmis 123), af 12.6.2014, Deltafina mod Kommissionen (C-578/11 P, EU:C:2014:1742, præmis 90), af 19.6.2014, FLS Plast mod Kommissionen (C-243/12 P, EU:C:2014:2006, præmis 142), af 9.10.2014, ICF mod Kommissionen (C-467/13 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2274, præmis 60), af 12.11.2014, Guardian Industries og Guardian Europe mod Kommissionen (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, præmis 20), af 21.1.2016, Galp Energía España m.fl. mod Kommissionen (C-603/13 P, EU:C:2016:38, præmis 58), af 9.6.2016, CEPSA mod Kommissionen (C-608/13 P, EU:C:2016:414, præmis 67), af 9.6.2016, PROAS mod Kommissionen (C-616/13 P, EU:C:2016:415, præmis 84) og af 9.6.2016, Repsol Lubricantes y Especialidades m.fl. mod Kommissionen (C-617/13 P, EU:C:2016:416, præmis 101).

<sup>7</sup> Sag T-479/14, Kendrion mod Den Europæiske Union, sag T-577/14, Gascogne Sack Deutschland og Gascogne mod Den Europæiske Union, sag T-725/14, Aalberts Industries mod Den Europæiske Union, sag T-40/15, ASPLA og Armando Álvarez mod Den Europæiske Union, og sag T-673/15, Guardian Europe mod Den Europæiske Union.

Foranstaltninger af såvel organisatorisk <sup>8</sup> som proceduremæssig art <sup>9</sup> har gjort det muligt for Retten at gennemføre en effektivitetsfremgang forud for reformens vedtagelse, dog uden at denne fremgang har vist sig tilstrækkelig til at imødegå den øgede arbejdsbyrde under overholdelse af de kvalitetskrav, som Unionens retsinstanser er underlagt. Lovgiver har derfor antaget, at anvendelse af den mulighed, der er fastsat i traktaterne, for at øge antallet af dommere i Retten, ville muliggøre en reduktion inden for kort tid både af antallet af verserende sager og af den uforholdsmæssigt langvarige sagsbehandlingstid ved Retten.

## **B. Inddeling af forøgelsen af antallet af dommere i faser**

### **1. Bestemmelserne i forordning 2015/2422**

I betragtning af udviklingen i Rettens arbejdsbyrde har lovgiver fastsat en fordobling over en længere periode af antallet af dommere, som skal finde sted i tre faser.

For det første skulle yderligere 12 dommere med henblik på hurtigt at mindske ophobningen af verserende sager tiltræde ved forordningens ikrafttræden den 24. december 2015 <sup>10</sup>.

For det andet skulle beføjelserne til at træffe afgørelse i første instans i EU-personalesager og de syv dommerembeder ved Retten for EU-personalesager («Personaleretten») i september 2016 overføres til Retten på grundlag af den allerede bebudede lovgivningsmæssige anmodning fra Domstolen, idet man i denne anmodning ville behandle de nærmere ordninger vedrørende overførslen af Personalerettens syv dommerembeder, herunder overførsel af personale og ressourcer fra denne retsinstans <sup>11</sup>.

Endelig og for det tredje skulle de resterende ni dommere tiltræde i september 2019, vel at mærke uden, at dette medførte ansættelse af yderligere referendarer eller andet personale. Tiltag til intern omorganisering inden for institutionen skulle sikre en effektiv anvendelse af det eksisterende personale, som burde være det samme for alle dommere, medmindre Retten bestemte andet i afgørelserne vedrørende sin interne organisation <sup>12</sup>.

Heraf følger, i overensstemmelse med artikel 48 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol (herefter »statuten«) som ændret ved artikel 1, stk. 2, i forordning 2015/2422, at:

»Retten består af:

- a) 40 dommere fra og med den 25. december 2015
- b) 47 dommere fra og med den 1. september 2016
- c) 2 dommere pr. medlemsstat fra og med den 1. september 2019.«

---

<sup>8</sup> Ud over en optimering af arbejdsmetoderne skal det i denne forbindelse nævnes, at der fra 2014 og frem til gennemførelsen af reformens første fase i 2016 blev knyttet ni yderligere referendarer til afdelingerne i form af én referendar pr. afdeling.

<sup>9</sup> Retten fik i juli 2015 et nyt procesreglement med henblik på at forbedre forløbet af sagerne for denne instans. Jf. EU-Domstolens pressemeddelelse af 19.6.2015: »De anstrengelser, der allerede er blevet lagt igennem flere år for at forbedre Rettens effektivitet, er blevet fortsat på det proceduremæssige område med henblik på at styrke kapaciteten til at afslutte sagsbehandlingen inden for en rimelig frist og under overholdelse af kravet om en retfærdig rettergang i overensstemmelse med de krav, der følger af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.«  
(<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150073da.pdf>).

<sup>10</sup> Ottende betragtning til forordning 2015/2422.

<sup>11</sup> Niende betragtning til forordning 2015/2422.

<sup>12</sup> Tiende betragtning til forordning 2015/2422.

## **2. De yderligere dommers faktiske tiltræden**

På grund af de begrænsninger og usikkerhedsmomenter, der er forbundet med proceduren for udnævnelse af dommerne (eventuelt indledende procedure på nationalt plan, høring af og udtalelse fra det udvalg, der er omhandlet i artikel 255 TEUF, udnævnelse af medlemsstaternes regeringer efter fælles overenskomst, aflæggelse af ed for Domstolen), har faseinddelingen ikke – i praksis – fulgt den fastlagte tidsplan.

For de 12 dommere, der hører ind under den første fase, gælder således:

- 7 dommere tiltrådte deres embede den 13. april 2016.
- 3 dommere tiltrådte deres embede den 8. juni 2016.
- 1 dommer tiltrådte sit embede den 19. september 2016.
- 1 dommer er dags dato endnu ikke blevet udnævnt.

For så vidt angår de syv dommere, der hører ind under den anden fase (som er sammenfaldende med opløsningen af Personaleretten og overførslen til Retten af kompetencen til som første instans at afgøre tvister mellem Unionen og dens ansatte <sup>13</sup>), gælder:

- 5 dommere tiltrådte deres embede den 19. september 2016.
- 1 dommer tiltrådte sit embede den 8. juni 2017.
- 1 dommer tiltrådte sit embede den 4. oktober 2017.

For så vidt endelig angår de ni dommere, der skulle høre ind under den tredje fase, og hvis antal er blevet reduceret til otte som følge af Storbritanniens udtræden af Den Europæiske Union <sup>14</sup>, gælder:

- 7 dommere tiltrådte deres embede den 26. september 2019.
- 1 dommer er dags dato endnu ikke blevet udnævnt.

## **3. Udvikling i dommerkollegiets sammensætning siden 2016**

### **a) Udskiftning og manglende fuldtallighed**

Den samlede virkning af fratrædelserne som led i nybesættelserne af dommerembederne hvert tredje år, tiltrædelsen af yderligere dommere i forbindelse med reformen, begrænsningerne i tilknytning til udnævnelsesproceduren samt Storbritanniens udtræden har resulteret i, at:

- Retten pr. 30. september 2020 bestod af 50 dommere, idet der fortsat afventedes 4 udnævnelser
- ud af disse 50 dommere tiltrådte 19 deres embede i 2016, 2 tiltrådte i 2017, og 15 tiltrådte i 2019, således at mere end 70% af de siddende dommere har været i embedet siden april 2016 eller kortere, mens 30% af de siddende dommere har været i embedet siden september 2019.

---

<sup>13</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2016/1192 af 6.7.2016 om overførsel til Retten af kompetencen til som første instans at afgøre tvister mellem Den Europæiske Union og dens ansatte (EUT 2016, L 200, s. 137).

<sup>14</sup> Jf. ottende afsnit i præambelen til aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab, hvori der erindres om »alle de konsekvenser, Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen får for så vidt angår Det Forenede Kongeriges deltagelse i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, navnlig udløbet på datoen for denne aftales ikrafttræden af de mandater, som varetages af alle de medlemmer af Unionens institutioner, organer og agenturer, der er nomineret, udnævnt eller valgt i forbindelse med Det Forenede Kongeriges medlemskab af Unionen«.

Dette er en relevant oplysning i forbindelse med analysen af reformens resultater, således at forstå, at stabiliteten i retsinstitansens sammensætning og de siddende dommers erfaring er faktorer af betydning for effektiviteten <sup>15</sup>, såvel kvantitativt som kvalitativt.

#### b) Ligelig fordeling af mænd og kvinder

Følgende fremgår af 11. betragtning til forordning 2015/2422: »Det er meget vigtigt at sikre, at mænd og kvinder er ligeligt repræsenteret ved Retten. Med henblik på at nå dette mål bør delvise nybesættelser af dommerembederne ved Retten tilrettelægges på en sådan måde, at medlemsstaternes regeringer gradvist begynder at foreslå to dommere til den samme delvise nybesættelse og derfor bestræber sig på at vælge en kvinde og en mand, forudsat at de betingelser og procedurer, der er fastlagt i traktaterne, er overholdt« <sup>16</sup>.

Pr. 31. december 2015 var der ud af 28 dommere ved Retten 22 mænd (dvs. 79%) og 6 kvinder (dvs. 21%).

Pr. 30. september 2020 var der ud af 50 dommere ved Retten 35 mænd (dvs. 70%) og 15 kvinder (dvs. 30%).

Siden ikrafttrædelsen af forordning 2015/2422 den 24. december 2015 har medlemsstaternes regeringer foretaget 39 udnævnelser af dommere ved Retten efter fælles overenskomst: 26 vedrørte mænd (dvs. 67%), og 13 vedrørte kvinder (dvs. 33%).

15 af disse 39 udnævnelser fandt sted i 2019 i forbindelse med afløsningen af en dommer, der blev udnævnt til Domstolen, den seneste delvise nybesættelse af dommerembederne ved Retten samt reformens tredje fase i september: 8 vedrørte mænd (dvs. 53%), og 7 vedrørte kvinder (dvs. 47%).

Selv om disse oplysninger, særligt de nyeste, viser, at udviklingen går i retning af, at der i forbindelse med udnævnelserne i højere grad tages hensyn til en ligelig fordeling af mænd og kvinder, står det alligevel fast, at Rettens nuværende sammensætning ikke opfylder dette mål. Det er vigtigt at understrege, at hverken Retten eller Den Europæiske Unions Domstol har indflydelse på udnævnelsen af dommere og generaladvokater, der henhører under medlemsstaternes regeringers kompetence efter høring af det udvalg, der er omhandlet i artikel 255 TEUF.

## 4. Udvikling i Rettens personale

### a) Første fase

Den første fase gav anledning til, at budgetmyndighed oprettede de stillinger i kabinetterne, der var nødvendige for at sammensætte de 12 nye kabinetter (hvilke omfattede tre referendarer (ansættelsesgruppe AD) og to assistenter (ansættelsesgruppe AST)), under hensyntagen til omplaceringen til disse nye kabinetter af ni yderligere referendarstillinger, som budgetmyndigheden bevilgede i 2012. Med henblik herpå blev der således oprettet 27 AD-stillinger og 24 AST-stillinger. For at gøre det muligt for Rettens Justitskontor at overkomme

---

<sup>15</sup> Denne omstændighed blev fremhævet af Rettens præsident i de skrivelser, som denne tilstillede den fungerende formand for Rådet for Den Europæiske Union og konferencerne mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i henholdsvis april 2015 og marts 2018 med oplysning om, at embedsperioden for flere af Rettens dommere snart ville udløbe som led i den delvise nybesættelse af embederne (disse dokumenter er tilgængelige via Rådets register).

<sup>16</sup> I femte betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2019/629 af 17.4.2019 om ændring af protokol nr. 3 vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol (EUT 2019, L 111, s. 1) erindredes om målet om at sikre, at mænd og kvinder er ligeligt repræsenteret ved Retten.

den øgede arbejdsbyrde som følge af tilpasningen af den retslige struktur, blev dets personale ligeledes sideløbende hermed styrket med 5 AD-stillinger og 12 AST-stillinger <sup>17</sup>.

b) Anden fase

Den anden fase gav anledning til oprettelse af de stillinger, der var nødvendige for at sammensætte syv nye kabinetter, idet der blev taget højde for de stillinger, der blev overført til Retten som følge af Personalerettens opløsning. Der blev således oprettet 13 AD-stillinger og 7 AST-stillinger.

c) Tredje fase

Tiende betragtning til forordning 2015/2422 foreskriver, at »[f]or at sikre omkostningseffektivitet bør [den tredje fase] ikke medføre ansættelse af yderligere referendarer eller andet assisterende personale. Tiltag til intern omorganisering inden for institutionen bør sikre en effektiv anvendelse af det eksisterende personale, som bør være det samme for alle dommere, medmindre Retten bestemmer andet i afgørelserne vedrørende sin interne organisation«.

Institutionen har som følge heraf ikke fremsat nogen anmodning om oprettelse af stillinger i forbindelse med gennemførelsen af reformens tredje fase.

Med henblik på gradvis at sikre en ligelig fordeling hvad angår kabinetternes sammensætning under hensyntagen til individuelle forhold har Retten vedtaget en række overgangsbestemmelser, hvorefter der frem til 31. december 2020 gælder følgende:

- Kabinetterne for de dommere, hvis embedsperiode løber frem til 2022, og kabinetterne for de dommere, hvis embedsperiode er blevet fornyet frem til 2025, består af tre referendarer og to assistenter.
- Kabinetterne for de dommere, som er tiltrådt deres embede i september 2019, består af to referendarer og to assistenter (det var først bestemt, at de yderligere dommers kabinetter skulle bestå af to referendarer og én assistent, men gennem omorganiseringer af de ansatte internt i institutionen viste det sig til sidst muligt at stille to referendarer og to assistenter til rådighed for disse kabinetter).
- Med virkning fra den 1. januar 2020 er der blevet indført en fleksibel ordning, som går ud på at stille referendarer, der er ansat i kabinetter med tre referendarer, til rådighed for kabinetter, hvor der kun er to referendarer.

For perioden fra den 1. januar 2021 til september 2022 opnås den ligelige fordeling mellem kabinetterne (med undtagelse af præsidentens og vicepræsidentens kabinetter) ud fra følgende fremgangsmåde:

- Hvert kabinet består af to referendarer og to assistenter.
- Tre referendarer tilknyttes alle ti afdelinger og yder assistance til alle dommerne i en afdeling, alt efter hvilke behov der konstateres <sup>18</sup>. Særligt giver disse referendarer retsinstanden mulighed for at samle større ressourcer dér, hvor behovene opstår, til brug for behandling af tunge og/eller komplekse sager.

---

<sup>17</sup> For så vidt angår institutionens tjenestegrene skal det ikke desto mindre fremhæves, at disse til trods for intensiveringen af den judicielle virksomhed har måttet undergå en personaleindskrænkning som led i en budgetmæssig foranstaltning (-6,5% over fem år i perioden 2013-2017).

<sup>18</sup> I denne forbindelse efterkommer Rettens fremtidige interne organisation en anmodning, som Revisionsretten fremsatte i sin særberetning nr. 14/17 (»Undersøgelse af effektiviteten hvad angår forvaltningen af sagerne ved Den Europæiske Unions Domstol«), om at »iværksætte en politik, der giver mulighed for øget fleksibilitet i forbindelse med tilknytningen af tjenestegørende referendarer«.



## **II. LEDSAGEFORANSTALTNINGER VEDTAGET AF RETTEN**

---

Integrationen af de nye dommere og deres kabinetter har fra Rettens side nødvendiggjort en udvikling af strukturel, organisatorisk og proceduremæssig art med henblik på at tilpasse retsinstanden til de vilkår, der er opnået ved dens udvidelse og ved kompetenceoverførslen som følge af Personalerettens opløsning.

Disse foranstaltninger har i særlig grad haft til formål at understøtte retsinstandens effektivitet og sammenhængen i dens retspraksis.

Det er i den forbindelse vigtigt at fremhæve visse særlige omstændigheder, der gælder for de tvistemål, som Retten behandler. Retten er især ansvarlig for behandlingen af direkte søgsmål på ofte tekniske og/eller økonomiske områder, som rejser ikke alene retlige spørgsmål, men ligeledes faktisk komplekse spørgsmål. Den foretager dermed et arbejde med at fastlægge de faktiske omstændigheder, hvilket i nogle sager kan vise sig særdeles vanskeligt, således som L.M. Díez-Picazo Giménez har anført. Længden af parternes processkrifter og omfanget af sagsakterne bevidner dette.

De sager, der forelægges for Retten, giver desuden regelmæssigt anledning til underliggende tvister vedrørende formalitetsspørgsmål, bl.a. når sagerne giver anledning til mange anmodninger om intervention (hvilke i sig selv kan give anledning til begæringer om fortrolig behandling, som er særligt tidskrævende).

### **A. Foranstaltninger med henblik på at understøtte retsinstandens effektivitet**

#### **1. Værktøjer til overvågning af effektiviteten**

Retten har siden starten af 2010'erne støttet sig på en række værktøjer til monitorering af effektiviteten. Disse værktøjer er blevet udbygget yderligere i forbindelse med gennemførelsen af reformens tredje fase.

Værktøjerne består i det væsentlige i en kvartalsvis gennemgang af rapporter og statistikker, der varetages af afdelingsformændenes møde på foranledning af Rettens præsident med det formål at:

- identificere sager, der er forsinkede i henhold til de interne frister<sup>19</sup>, og sikre en regelmæssig overvågning af behandlingen af disse sager (herunder for så vidt angår sager, der er blevet udsat)
- opgøre, hvis det er relevant, det samlede antal dages forsinkelse for hver refererende dommer (herunder udviklingen i den samlede forsinkelse i løbet af de seneste to år)
- fremlægge en opgørelse over afsluttede sager for hver refererende dommer (herunder udviklingen i dette tal i løbet af de seneste tre år)

---

<sup>19</sup> Det skal i den henseende bemærkes, at Retten i forbindelse med reformens gennemførelse har tilpasset visse af sine interne frister med henblik på at tage højde for den varierende kompleksitet af de forskellige typer sager: Fristen for indlevering af den foreløbige rapport er således blevet afkortet med 25% i forhold til standardfristen (fra fire til tre måneder) i sager om intellektuelle ejendomsrettigheder og forlænget med 25% i sager om konkurrence, statsstøtte og handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger, idet kompleksiteten og omfanget af disse sager er væsentligt højere end gennemsnittet. Denne udvikling efterkommer samtidig en anmodning fra Revisionsretten i dennes særberetning nr. 14/17 med sigte på at indføre frister, der er tilpasset sagernes kompleksitet.

- opregne fordelte (eller omfordelte) sager for hver refererende dommer siden den seneste nybesættelse af dommerembederne hvert tredje år
- fremlægge alle sager, der er afsluttet ved dom i løbet af det seneste år med angivelse af sagsbehandlingstiden vurderet i forhold til hver enkelt fase af behandlingen af hver enkelt sag.

I tillæg til denne kvartalsvise overvågning foretages der hver sjette uge en undersøgelse, der består i at vurdere den løbende arbejdsbyrde (som svarer til de sager, der er modne til påkendelse) med henblik på at optimere ressourceanvendelsen i dommernes kabinetter, sikre overholdelsen af de interne sagsbehandlingsfrister og, mere generelt, gøre behandlingen af verserende sager hurtigere og smidigere.

Dette arbejde er baseret på en gennemgang af oversigter, der gengiver de komplette porteføljer af igangværende sager for hver refererende dommer, og som anskueliggør, hvilke sager der er »modne«, dvs. rede til undersøgelse og umiddelbar behandling ved den refererende dommer med henblik på at klarlægge, om der er tale om overbebyrdelse med arbejde i bestemte kabinetter eller, i modsat fald, om der forefindes behandlingskapacitet, der vil kunne frigøres midlertidigt i andre dommers kabinetter. Denne gennemgang giver, når alt kommer til alt, mulighed for at vurdere, om der er behov for at omfordele sager fra én refererende dommer til en anden i overensstemmelse med artikel 27, stk. 3<sup>20</sup>, i Rettens procesreglement, vel at mærke med henblik på at fordele arbejdsbyrden ligeligt og gøre sagsbehandlingen mere smidig.

Derudover udarbejder afdelingsformændene ligeledes hver sjette uge prognoseoversigter, der opregner de sager, for hvilke et udkast til afgørelse kan overdrages til den enhed, der har ansvar for revision og korrekturlæsning af domme, og dernæst til Generaldirektoratet for Flersprogethed, inden for forskellige frister (seks uger, tre måneder, seks måneder). Disse oplysninger gør det muligt at planlægge arbejdet i de tjenestegrene, der medvirker efter voteringsfasen, oplyse om retsinstitansens prioriteter i rette tid og undgå de flaskehalse, der opstår i bestemte perioder af året.

## **2. Øget inddragelse af præsidenten og vicepræsidenten i den judicielle virksomhed**

Rettens præsident og vicepræsident er ikke permanent tilknyttet et almindeligt dommerkollegium med tre eller fem dommere<sup>21</sup>. Ikke desto mindre er deres deltagelse i afdelingernes arbejde blevet styrket i forbindelse med reformens tredje fase (tidligere var denne deltagelse for præsidentens vedkommende begrænset til behandling af sager om foreløbige forholdsregler og for vicepræsidentens vedkommende til afløsning af dommere, som har forfald, i dommerkollegier med fem dommere).

I medfør af afgørelsen af 30. september 2019 om afdelingernes sammensætning<sup>22</sup> skal vicepræsidenten således i løbet af hvert retsår være tilknyttet hver af de ti afdelinger, der er sat af fem dommere, i én sag pr. afdeling<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> I medfør af denne bestemmelse: »Af hensyn til en ordnet retspleje kan Rettens præsident, ved begrundet afgørelse og efter høring af de pågældende dommere, undtagelsesvis udpege en anden refererende dommer før fremsættelse af den i artikel 87 omhandlede foreløbige rapport. Er den nye refererende dommer ikke tilknyttet den afdeling, hvortil sagen først blev fordelt, påkendes sagen af den afdeling, som den nye refererende dommer er tilknyttet.«

<sup>21</sup> De sidder dog begge med i den store afdeling.

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

<sup>23</sup> I henhold til følgende rækkefølge:

Præsidenten – der fortsat udøver kompetencen som dommer i sager om foreløbige forholdsregler – afløser desuden dommere, som har forfald, i dommerkollegier med fem dommere. Vicepræsidenten påtager sig afløsningen i afdelinger med fem dommere, når præsidenten selv har forfald. Vicepræsidenten afløser ligeledes præsidenten som dommer i sager om foreløbige forholdsregler i tilfælde af forfald.

Disse to foranstaltninger er blevet vedtaget med henblik på, at retsinstanden kan drage fordel af præsidentens og vicepræsidentens erfaring, særligt i sager, der henvises til behandling i et udvidet dommerkollegium<sup>24</sup>. De har ligeledes til formål at give præsidenten og vicepræsidenten mulighed for at arbejde direkte sammen med alle Rettens dommere i forbindelse med behandlingen af retssagerne.

### **3. Tilpasning af den interne forvaltningsmåde**

Retten har med henblik på en effektiv forvaltning af ressourcerne oprettet en række organer, der skal lette beslutningsprocesserne, navnlig med hensyn til plenarmødet.

Plenarmødet er Rettens inderste kreds, der samler alle Rettens medlemmer (dommerne og justitssekretæren). Disse møder afholdes en gang om måneden, uden at dette udelukker en højere mødefrekvens, når dette er begrundet i omstændighederne. Siden den 1. juli 2015 har plenarmødet været fastsat i procesreglementet, ligesom dets beføjelser er udtrykkeligt fastlagt heri<sup>25</sup>. I plenarmøderne drøftes visse retslige spørgsmål (henvisninger til behandling i et udvidet dommerkollegium) samt institutionelle eller administrative spørgsmål (bl.a. medlemmernes aktiviteter uden for institutionen (artikel 8 i adfærdskodeksen for medlemmer og forhenværende medlemmer af Den Europæiske Unions Domstol), beslutninger om ansættelse af referendarer samt de forskellige udvalgs arbejde).

Kravene i forbindelse med udvidelsen af dommerkollegiet førte til, at Retten den 11. december 2019 oprettede et forvaltningsråd, som er sammensat af præsidenten, vicepræsidenten og fem valgte medlemmer, og hvis rolle består i dels efter bemyndigelse at udøve en del af de beføjelser, som plenarmødet råder over i henseende til bestemte personalespørgsmål, dels at yde Rettens præsident bistand i påkommende tilfælde og på dennes anmodning vedrørende bestemte emner, der skal drøftes i Rettens plenarmøde.

Retten råder desuden over forskellige udvalg og refleksionsgrupper, der udspringer af plenarmødet, og som bl.a. har til formål at forberede sidstnævntes afgørelser. Det drejer sig særligt om:

- udvalget benævnt »Procesreglement«, som er ansvarlig for den proceduremæssige overvågning af Rettens aktiviteter og for udarbejdelsen af udkast til ændringer af procesreglementet

- 
- den første sag, der ved afgørelse fra Retten fordeles til et udvidet dommerkollegium på fem dommere i Første, Anden, Tredje, Fjerde og Femte Afdeling
  - den tredje sag, der ved afgørelse fra Retten fordeles til et udvidet dommerkollegium på fem dommere i Sjette, Syvende, Ottende, Niende og Tiende Afdeling.

<sup>24</sup> I henhold til procesreglementets artikel 28 kan et dommerkollegium med tre dommere, som indledningsvis behandler sagen, Rettens vicepræsident og Rettens præsident i plenarmøder foreslå, at de sager, der er egnede hertil, henvises til behandling i et udvidet dommerkollegium med fem dommere eller i den store afdeling.

<sup>25</sup> Artikel 42 om Rettens plenarmøder bestemmer i stk. 1 følgende: »Afgørelser vedrørende administrative spørgsmål og de afgørelser, der er omhandlet i artikel 7, 9, 11, 13, 15, 16, 18, 25, 28, 31-33, 41, 56a og 224, træffes af Retten i et plenarmøde, hvori alle dommerne deltager med stemmeret, medmindre andet er bestemt i dette reglement. Justitssekretæren er til stede, medmindre Retten bestemmer andet.«

- udvalget benævnt »Faglig etik«, som har til opgave at rådgive og hjælpe Rettens medlemmer og forhenværende medlemmer i forbindelse med disses forpligtelser i henhold til den faglige etik
- udvalget benævnt »Databeskyttelse«, som skal påkende klager over afgørelser truffet af justitssekretæren, når denne er ansvarlig for databehandling på det judicielle område <sup>26</sup>
- refleksionsgruppen benævnt »Institutionelle spørgsmål«, som foretager principielle overvejelser vedrørende forskellige problemstillinger af institutionel art.

Medlemmerne af disse udvalg samt formanden for det enkelte udvalg udpeges af Retten på forslag fra præsidenten og efter høring af vicepræsidenten.

Det skal ligeledes fremhæves, at der findes uformelle refleksionsgrupper på de områder, hvor Retten råder over specialiserede afdelinger (intellektuel ejendomsret og personalesager), hvis forsæde føres af vicepræsidenten som led i dennes opgave med at opretholde sammenhængen i retspraksis <sup>27</sup>.

Endelig skal betydningen af afdelingsformændenes møde, hvor præsidenten, vicepræsidenten og de ti afdelingsformænd træder sammen to gange om måneden, ligeledes fremhæves. Dette møde har bl.a. til formål at foretage en status på arbejdet i hver enkelt afdeling, at undersøge de kvartalsvise statistikker, som Rettens præsidents kabinet har leveret, at reflektere over arbejdsmetoderne og at varetage koordineringen af behandlingen af verserende sager, herunder for så vidt angår beslutninger om offentliggørelse i Samling af Afgørelser.

## **B. Foranstaltninger, der fremmer den indbyrdes sammenhæng i retspraksis**

Sammenhængen i retspraksis er en vigtig faktor for kvaliteten af retsplejen, idet den sikrer retssikkerheden og lighed for loven. Den betydelige forøgelse af antallet af dommere ved Retten er blevet ledsaget af foranstaltninger, der skal imødekomme dette behov, som er endnu stærkere inden for en retsinstans af udvidede dimensioner.

### **1. Ændring af den retslige struktur**

I perioden fra september 2007 til september 2016 tog Rettens interne retslige organisation udgangspunkt i et princip om, at hver afdeling med tre dommere blev sat af et enkelt dommerkollegium sammensat af afdelingsformanden og to faste dommere. I den treårige periode fra 2013 til 2016 og inden tiltrædelsen af de dommere, der hører ind under reformens første fase, bestod Retten således af ni afdelinger med tre dommere, hvor ni afdelingsformænd førte forsædet.

For at undgå en uforholdsmæssig forøgelse af antallet af dommerkollegier og deraf følgende koordineringsvanskeligheder blev retsinstansen fra og med september 2016 opdelt i ni afdelinger sammensat af fem dommere, idet hver afdeling kunne sættes af to dommerkollegier med tre dommere, hvor formanden for afdelingen med fem dommere førte forsædet.

Denne nye struktur fastholder dommerkollegiet med tre dommere som det almindelige dommerkollegium, gør henvisningen af sager til dommerkollegier med fem dommere lettere og gør afløsningen af dommere, som har forfald, lettere inden for den samme afdeling samt

<sup>26</sup> Rettens afgørelse af 16.10.2019 om indførelse af en intern kontrolmekanisme vedrørende behandling af personoplysninger i forbindelse med Rettens udførelse af sine judicielle opgaver (EUT 2019, C 383, s. 4).

<sup>27</sup> Jf. punkt II.B.2. nedenfor.

betror ni afdelingsformænd en styrket rolle for så vidt angår koordineringen af verserende sager og sammenhængen i retspraksis<sup>28</sup>.

I anledning af reformens tredje fase i september 2019 blev der tilføjet en tiende afdeling efter samme model. Måden, som dommerkollegierne med tre dommere er sammensat på, har derudover undergået en tilpasning, der skal sikre en udveksling i afdelingerne<sup>29</sup>. Afdelingerne med fem dommere sættes fremover i form af seks forskellige dommerkollegier med tre dommere, hvor den samme afdelingsformand fører forsædet i hvert kollegium. Den enkelte dommer får på denne måde lejlighed til at sidde med sammen med alle de andre dommere i afdelingen, hvilket bidrager til sammenhæng og kollegialitet i afdelingens arbejde.

## 2. Vicepræsidentens rolle

Indtil september 2016, i en situation, hvor retsinstansen var overbebyrdet, påtog Rettens vicepræsident sig både hvervet som afdelingsformand og som fuldt udøvende dommer. Vicepræsidenten deltog således fuldt ud i den judicielle virksomhed på lige fod med de andre afdelingsformænd ud over sin funktion med at assistere præsidenten.

For at imødekomme de øgede koordineringsbehov, der fulgte med fordoblingen af antallet af dommere, blev vicepræsidentens rolle ændret i september 2016. Vicepræsidenten har siden da påtaget sig en særlig opgave, som består i at lede et center for tværgående juridisk analyse med henblik på koordinering, sammenhæng, beslutningsstøtte, juridisk overvågning, perspektivering af problemstillinger og videndeling<sup>30</sup>.

På dette grundlag leder vicepræsidenten refleksionsgruppernes arbejde (hvis rolle bl.a. består i overvågning med hensyn til bidrag fra retspraksis og opståen af divergens), udarbejder analyser af retspraksis, planlægger uddannelse til referendarerne samt affatter vejledninger og tilrettelægger beslutningsstøtte<sup>31</sup>. Vicepræsidenten foretager ligeledes en koordinering af sagerne på et tidligt stadium ved hjælp af en ordning med tidlig varsling baseret på en gennemgang af foreløbige rapporter, notater om antagelighed samt memoranda, der udveksles inden for rammerne af samtlige sager, endnu førend disse drøftes på afdelingsmødet. Denne gennemgang er af afgørende betydning, idet den sigter mod at anskueliggøre, om de løsninger, som den refererende dommer har foreslået, kan være i strid med eksisterende retspraksis eller med løsninger, som en anden refererende dommer har foreslået. Den giver dermed mulighed for at indføre en varslingsordning på et tidligt stadium af retsforhandlingerne.

Derudover blev der indført to ændringer i Rettens procesreglement – hvilke trådte i kraft den 1. december 2018 – med henblik på at give Rettens vicepræsident beføjelse til at udøve hvervet som generaladvokat<sup>32</sup> og til, i lighed med Rettens præsident og det dommerkollegium, der først har behandlet sagen, i plenarmødet at foreslå henvisning af en sag til behandling i et

---

<sup>28</sup> Jf. EU-Domstolens pressemeddelelse nr. 35/16 af 4.4.2016

(<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035da.pdf>).

<sup>29</sup> Der erindres om, at Retten pr. 30.9.2020 bestod af 50 dommere. Da præsidenten og vicepræsidenten ikke er tilknyttet nogen afdeling permanent, var de resterende 48 dommere tilknyttet otte afdelinger, der var sammensat af fem dommere, og to afdelinger, der var sammensat af fire dommere.

<sup>30</sup> Vicepræsidenten varetager ligeledes sideløbende hermed en række judicielle funktioner: afløsning som dommer i sager om foreløbige forholdsregler i tilfælde af præsidentens forfald, deltagelse i den store afdeling, deltagelse i aktiviteten i dommerkollegier med fem dommere i én sag pr. år og pr. afdeling.

<sup>31</sup> Denne opgave supplerer således den, der hidtil blev varetaget af afdelingsformændenes møde (som afholdes to gange om måneden), og som bestod i – på forslag fra præsidenten, vicepræsidenten eller en af afdelingsformændene – at undersøge, om bestemte sager, der rejser nye eller komplekse retlige spørgsmål, burde give anledning til samråd mellem afdelingerne, endog til henvisning til behandling i den store afdeling.

<sup>32</sup> Det bemærkes, at der pr. 30.9.2020 ikke havde været gjort brug af denne mulighed.

udvidet dommerkollegium med fem dommere eller i den store afdeling<sup>33</sup>. Dette er instrumenter, der skal styrke de midler, som Rettens vicepræsident kan råde over for at fuldføre opgaven med at koordinere de verserende sager og bidrage til sammenhængen i retspraksis.

### **3. Oprettelse af specialiserede afdelinger**

Ordnningen vedrørende fordeling af sager er fastsat i artikel 25 og 26 i Rettens procesreglement.

I medfør af disse bestemmelser fordeler Rettens præsident sagerne til afdelingerne. Hver afdelingsformand fremsætter dernæst for de sager, der er blevet fordelt til afdelingen, et forslag til udpegelse af en refererende dommer og et dommerkollegium (med tre dommere) til Rettens præsident, som træffer afgørelse herom.

De kriterier, hvorefter præsidenten fordeler sagerne mellem afdelingerne, er fastsat i en afgørelse fra Retten, som er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*<sup>34</sup>.

Indtil september 2019 indebar disse kriterier, at fordelingen af sager skulle foretages mellem alle afdelingerne efter fire særskilte turnusordninger (konkurrencesager – statsstøtte – handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger, sager om intellektuelle ejendomsrettigheder, personalesager og »andre sager«<sup>35</sup>), hvilke blev fastsat i forhold til sagernes indlevering til Justitskontoret, således at forstå, at Rettens præsident kunne fravige disse turnusordninger for at tage hensyn til sammenhængen mellem bestemte sager eller for at sikre en ligelig fordeling af arbejdsbyrden.

Disse kriterier undergik en vigtig ændring i september 2019 med oprettelsen af to grupper af specialiserede afdelinger:

- Fire afdelinger (Første, Fjerde, Syvende og Ottende Afdeling) tildeles personalesager (sager, der er anlagt i medfør af artikel 270 TEUF og i givet fald i medfør af artikel 50a i protokollen vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol), efter en turnusordning, der fastsættes i henhold til sagernes indlevering til Justitskontoret.
- De seks øvrige afdelinger (Anden, Tredje, Femte, Sjette, Niende og Tiende afdeling) tildeles sager om intellektuel ejendomsret (varemærker, design, sortsbeskyttelse).

Alle ti afdelinger tildeles desuden de resterende tvistemål efter de to tidligere fastsatte turnusordninger, nærmere bestemt de ordninger, der vedrører henholdsvis konkurrencesager – statsstøtte – handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger og »andre sager«.

Denne ordning giver mulighed for at samle behandlingen af to specifikke tvistemål (personalesager og intellektuel ejendomsret) i to mere afgrænsede grupper af afdelinger (der repræsenterer henholdsvis 20 og 28 dommere), alt imens det sikres, at afdelingen sideløbende overdrages sagsbehandling på forskelligartede områder.

## **III. EVALUERING AF REFORMENS VIRKNINGER**

---

Ifølge femte betragtning til forordning 2015/2422 var der et dobbelt formål med reformen af Retten: en reduktion inden for kort tid både af antallet af verserende sager ved Retten og af den

<sup>33</sup> Ændringer indført i artikel 3, stk. 3, og artikel 28, stk. 2, i Rettens procesreglement (EUT 2018, L 240, s. 67).

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

<sup>35</sup> Denne kategori dækker en bred vifte af forskellige områder, heriblandt: den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (restriktive foranstaltninger), bank- og finanssager, offentlige kontrakter, aktindsigt, landbrugspolitik.

uforholdsmæssigt langvarige sagsbehandlingstid. Af hensyn til retskraften, sammenhængen, klarheden og – når alt kommer til alt – kvaliteten af retspraksis skulle forøgelsen af Rettens kapacitet til at afsige domme ligeledes tage højde for en stigning i antallet af sager, der henvises til behandling i et udvidet dommerkollegium med fem dommere<sup>36</sup>.

Reformens virkninger vil dermed blive evalueret ud fra disse mål. Ikke desto mindre er det, for at redegøre så udførligt som muligt for reformens virkninger, blevet skønnet hensigtsmæssigt at basere analysen på en mere varieret helhed af såvel kvantitative som kvalitative indikatorer, der er anerkendt som relevante med henblik på evaluering af retssystemernes effektivitet<sup>37</sup>.

## A. Kvantitative indikatorer

### 1. Udvikling i indbragte sager

Udviklingen i indbragte sager er ikke i sig selv en indikator for retsinstitansens effektivitet, selv om dette tal, uden at det kan opgøres præcist, kan afspejle graden af borgernes tillid til retsinstitansen og/eller graden af mistillid eller utilfredshed over for de sagsøgte institutioner, organer, kontorer og agenturer. Desuden afhænger antallet af indbragte sager af sidstnævntes normative aktivitet og af udviklingen i Unionens kompetencer.

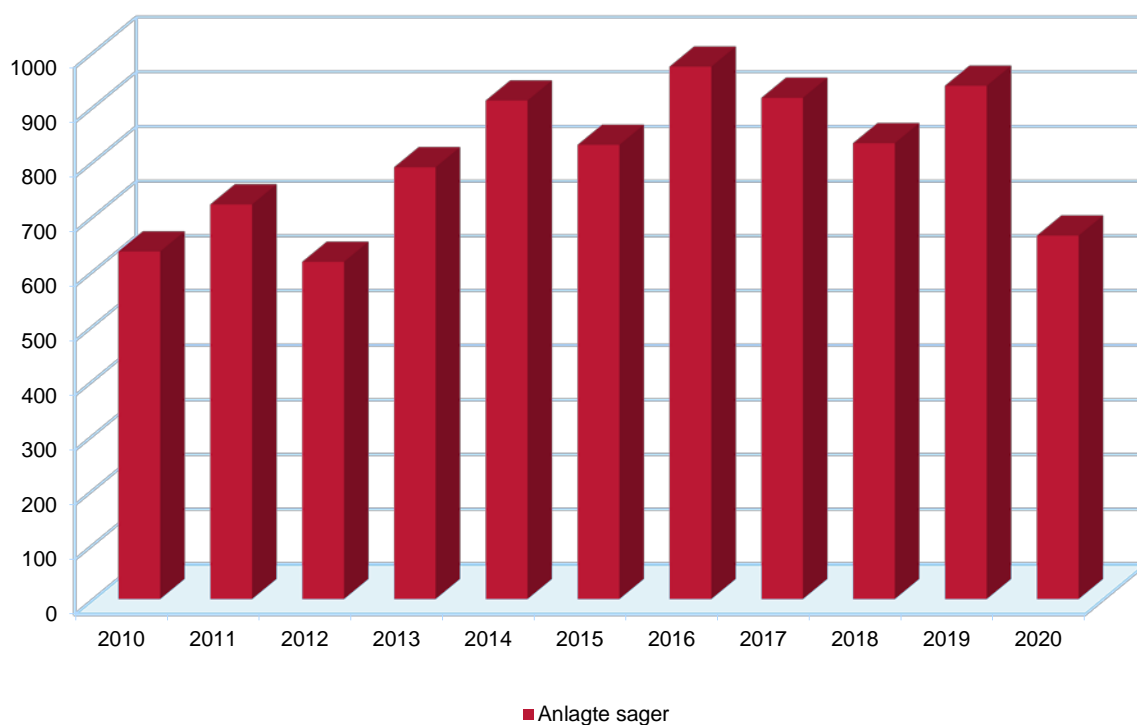
Antallet og karakteren af indbragte sager har ikke desto mindre indflydelse på analysen af visse effektivitetsindikatorer (bl.a. antallet af verserende sager og eventuelt antallet af afsluttede sager), og der skal derfor indledningsvis redegøres herfor.

---

<sup>36</sup> »Arbejdet ved Retten i 2018« af Marc Jaeger, Rettens præsident, i *Årsrapporten 2018 – Judiciel virksomhed*, s. 163. Jf. ligeledes EU-Domstolens pressemeddelelse nr. 35/16 af 4.4.2016 (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035da.pdf>), hvori det fremhæves, at Rettens nye retslige struktur »vil gøre henvisningen af sager til dommerkollegier med fem dommere lettere«, samt pressemeddelelse fra Rådet for Den Europæiske Union af 3.12.2015, hvori det anføres, at reformen »også gør det muligt for Retten at træffe afgørelser i sager i afdelinger med fem dommere eller i stor afdeling, som giver mulighed for mere indgående drøftelser i vigtige sager« (<https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2015/12/03/eu-court-of-justice-general-court-reform/>).

<sup>37</sup> Jf. i den henseende arbejdet fra Den Europæiske Kommission for et Effektivt Retsvæsen (CEPEJ) under Europarådet og Europa-Kommissionen, i særdeleshed EU's resultattavle for retlige anliggender ([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)) og »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>) samt de forskellige undersøgelser, der er foretaget inden for rammerne af programmet »Justice«.

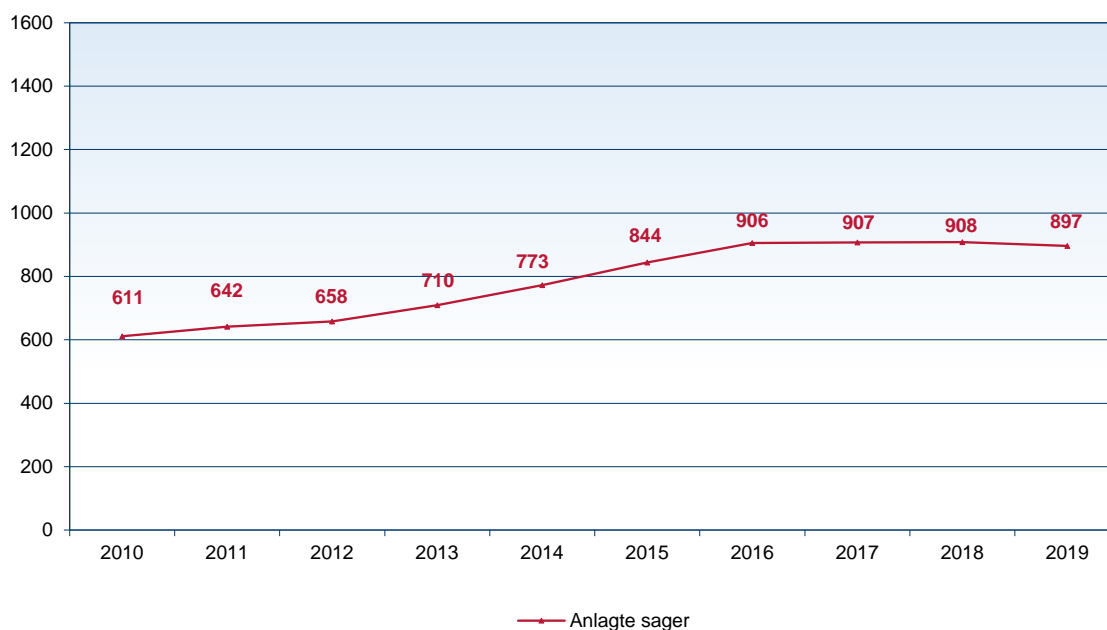
a) Generelle oplysninger



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anlagte sager	636	722	617	790	912	831	974	917	834	939	665

Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

**Samlet oversigt for Retten – treårige gennemsnit (anlagte sager)**



De treårige gennemsnit er dannet ved at medregne oplysningerne for år "n" og for år "n-1" og "n-2".

Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020



Følgende konstateringer kan udledes af disse generelle oplysninger:

- I de år, der gik forud for reformen, steg antallet af indbragte sager ved Retten jævnt med en stigning på ca. 38% fra 2010 til 2015 <sup>38</sup>.
- Gennemførelsen af reformens anden fase i september 2016 gav anledning til en stigning i antallet af indbragte sager i forbindelse med overførslen af kompetence i personalesager, der udgjorde 163 sager i 2016 (heraf 123 sager, der først havde været anlagt ved Personaleretten, og som blev overført til Retten), og mellem 80 og 100 sager om året i 2017 og 2018.
- Siden 2016 har antallet af indbragte sager været kendetegnet ved en vis stabilitet.
- Niveaueet af indbragte sager har været svagt faldende i 2020 i forbindelse med sundhedskrisen <sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Beregningsgrundlaget er hentet fra gennemsnitstallene for en treårig periode, hvilke ved at udjævne de årlige tals »savtak«-effekt (idet disse tal er afhængige af konjunkturbestemte faktorer) giver mulighed for et mere præcist billede af den samlede udvikling.

<sup>39</sup> Ifølge de pr. 15.10.2020 ajourførte oplysninger var antallet af indbragte sager 691.

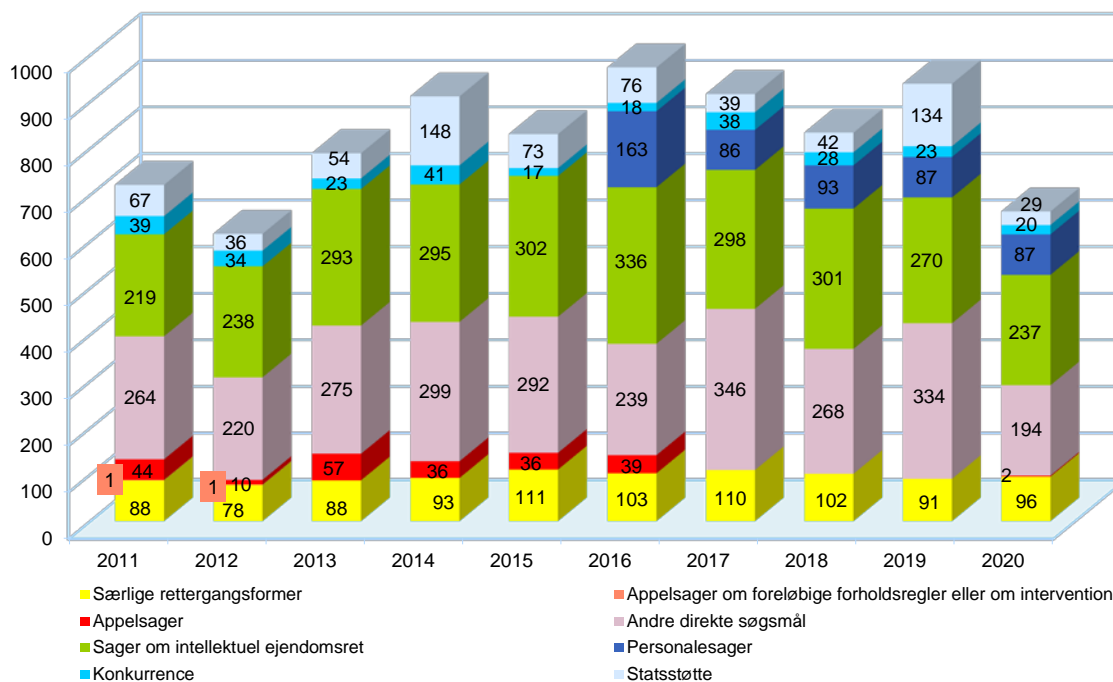
b) Fordeling efter sagernes genstand

Anlagte sager – sagernes genstand

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aktindsigt	21	18	20	17	48	19	25	21	17	6
Den Europæiske Unions optræden udadtil	2	1		2	1	2	2	2	6	2
Nye staters tiltrædelse			1							
Landbrug	22	11	27	15	37	20	22	25	12	12
Statsstøtte	67	36	54	148	73	76	39	42	134	29
De oversøiske landes og territoriers associering			1							
Unionsborgerskab				1					1	1
Voldgiftsbestemmelse	5	8	6	14	15	10	21	7	8	7
Økonomisk, social og territorial samhörighed	3	4	3	3	5	2	3		3	
Konkurrence – virksomhedsovertagelser	4	5	3	1	3	7	3	8	4	16
Konkurrence – karteller	29	29	18	33	12	8	31	12	11	2
Konkurrence – offentlige virksomheder				1						
Konkurrence – dominerende stilling	6		2	6	2	3	4	8	8	2
Kultur			1			1				
Finansielle bestemmelser (budget, den finansielle ramme, egne indtægter, bekæmpelse af svig)		1		4	7	4	5	4	5	4
Regler for virksomhederne				1	1					
Regler for institutionerne	44	41	44	67	53	52	65	71	148	54
Uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport	2	1	2		3	1		1	1	
Beskæftigelse			2							
Energi	1		1	3	3	4	8	1	8	8
Registrering, vurdering, godkendelse og begrænsning vedrørende kemikalier (REACH-forordningen)	3	2	12	3	5	6	10	4	6	3
Miljø	6	3	11	10	5	6	8	7	10	6
Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed	1		6	1		7		2	1	
Fiskale bestemmelser	1	1	1	1	1	2	1	2		
Etableringsfrihed				1				1		
Fri bevægelighed for kapital					2	1		1		
Fri bevægelighed for varer			1		2	1				
Fri bevægelighed for personer					1	1	1	1	2	
Fri udveksling af tjenesteydelser		1		1		1				
Offentlige kontrakter	18	23	15	16	23	9	19	15	10	8
Restriktive foranstaltninger (optræden udadtil)	93	59	41	69	55	28	27	40	42	22
Handelspolitik	11	20	23	31	6	17	14	15	13	15
Fælles fiskeripolitik	3		3	3		1	2	3		
Økonomisk og monetær politik	4	3	15	4	3	23	98	27	24	33
Økonomisk og monetær politik – tilsyn med kreditinstitutter										1
Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik			2			1			1	
Industripolitik				2						
Socialpolitik	5	1		1		1		1	1	
Intellectuel og industriel ejendomsret	219	238	294	295	303	336	298	301	270	237
Forbrugerbeskyttelse			1	1	2	1		1	1	1
Tilnærmelse af lovgivningerne			13		1	1	5	3	2	
Forskning, teknologisk udvikling og rummet	4	3	5	2	10	8	2	1	3	3
Transeuropæiske net			3				2	1	1	1
Folkesundhed	2	12	5	11	2	6	5	9	5	5
Social sikring af vandrende arbejdstagere			1							
Turisme			2							
Transport	1		5	1				1	1	2
Toldunion og fælles toldtarif	10	6	1	8		3	1		2	
<b>EF-traktaten/EUF-traktaten i alt</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>
Tjenestemandsvedtægten	47	12	57	42	36	202	86	94	87	89
Særlige rettergangsformer	88	78	88	93	111	103	110	102	91	96
<b>I ALT</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>

Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

## Anlagte sager – sagstyper <sup>1</sup>



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

<sup>1</sup> Den 1.9.2016 blev 123 personalesager og 16 særlige rettergangsformer på dette område overført til Retten.

Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

Ved en analyse af disse oplysninger kan der konstateres følgende tendenser:

- Antallet af sager om intellektuel ejendomsret er stabilt og førende med i omegnen af en tredjedel af de indbragte sager <sup>40</sup>.
- Antallet af personalesager er stabilt.
- Antallet af konkurrencesager udviser en vis stabilitet og befinder sig på et lavt niveau (i gennemsnit ca. 20 søgsmål pr. år siden 2015), men disse sager repræsenterer individuelt betragtet en arbejdsbyrde (hvad angår omfang og kompleksitet), som er langt større end gennemsnittet af sagerne på de andre områder.
- Antallet af sager om statsstøtte er anseeligt, og også disse sager er kendetegnet ved deres omfang og kompleksitet.
- Følgende tilbagevendende sager ligger stabilt og repræsenterer et begrænset antal sager: handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger, aktindsigt, offentlige kontrakter, landbrug.
- Retsinstansen er eksponeret for den lovgivnings-, regulerings- og beslutningsmæssige virksomhed fra institutionernes, organernes, kontorenes og agenturernes side, således som dette belyses ved fremkomsten af – under tiden talrige og komplekse – sager inden for nye områder, såsom sager om restriktive foranstaltninger inden for rammerne af

<sup>40</sup> Det skal imidlertid understreges, at disse sager individuelt betragtet repræsenterer en mærkbart ringere arbejdsbyrde end gennemsnittet af sagerne på de andre områder (med undtagelse af særlige rettergangsformer, hvor arbejdsbyrden i gennemsnit er mindre end i sager om intellektuel ejendomsret).

FUSP, sager på området for kemikalier <sup>41</sup> eller, mere nyligt, sager i forbindelse med tilsynsreglerne på bank- og finansområdet.

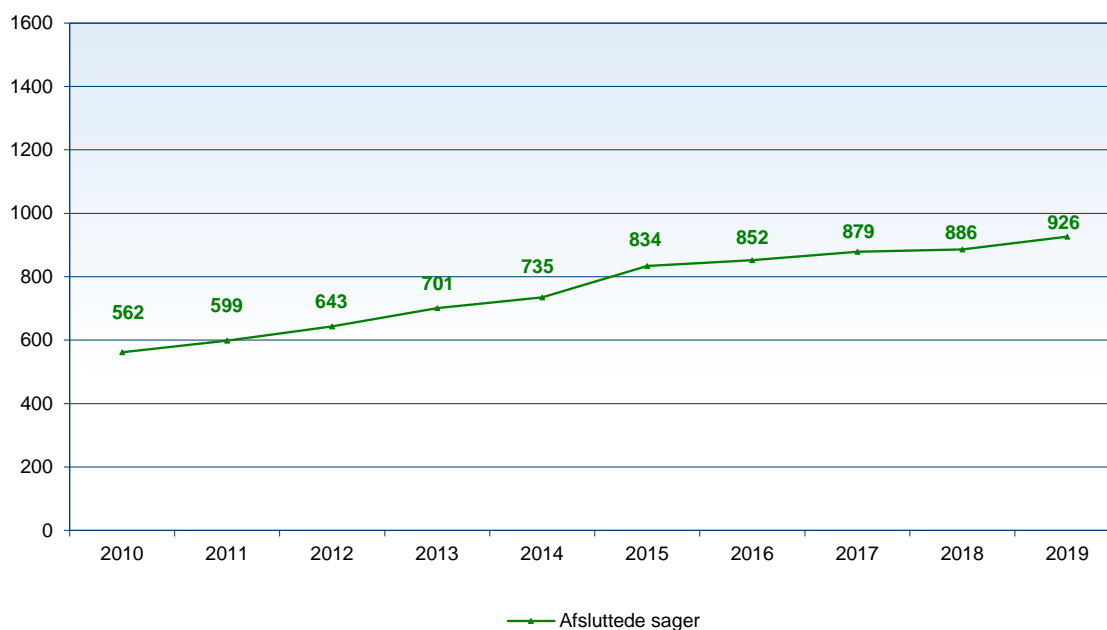
#### **KONKLUSION**

Reformens gennemførelse har været ledsaget af en svag stigning (i størrelsesordenen 5-10%) i antallet af indbragte sager, svarende til overførslen af kompetence i personalesager. Antallet af indbragte sager kan overordnet set betragtes som værende stabilt siden 2016, dog med et lille fald i 2020 i forbindelse med sundhedskrisen.

## **2. Udvikling i afsluttede sager**

Antallet af afsluttede sager pr. år afhænger af de tildelte ressourcer, arbejdsmetodernes effektivitet og eventuelt antallet af indbragte sager.

### **Samlet oversigt for Retten – treårige gennemsnit (afsluttede sager)**



De treårige gennemsnit er dannet ved at medregne oplysningerne for år "n" og for år "n-1" og "n-2".

Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

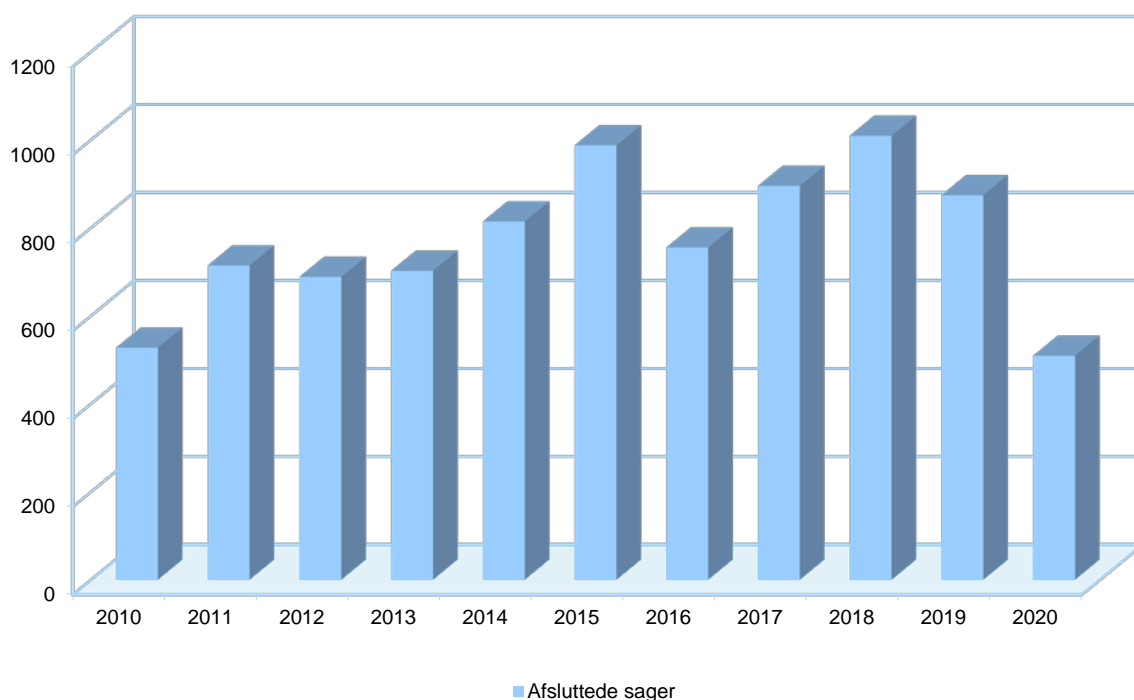
<sup>41</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18.12.2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF (EUT 2007, L 136, s. 3).

Det fremgår af ovenstående oplysninger vedrørende de treårige gennemsnit, at antallet af afsluttede sager har været i konstant stigning siden 2010. Denne stigning har pågået fra starten af reformens gennemførelse.

En gennemgang af oplysningerne pr. år giver imidlertid mulighed for at præcisere og nuancere denne konstatering. For så vidt angår antallet af afsluttede sager fremgår således følgende:

- 2015 – året før gennemførelsen af reformens to første faser – nåede et højdepunkt med 987 sager.
- 2016 viste et fald til 755 sager, efterfulgt af en første stigning i 2017 (+18,5%) og dernæst endnu en stigning i 2018 (+12,7%) til 1 009 sager – en historisk rekord for retsinstanden.
- 2019 blev kendetegnet ved et fald (-13,4%) til 874 sager.
- I de fire år, der gik forud for reformen (fra 2012 til 2015), afgjorde Retten i gennemsnit 797,7 sager om året; i de fire år, der er gået siden reformens første fase (fra 2016 til 2019), har den i gennemsnit afgjort 883,2 sager om året, dvs. en stigning på 10,7%.
- 2020 viser et fald i de tre første kvartaler, hvilket omregnet til årsbasis fører til et tilnærmet antal på 700 sager <sup>42</sup>.

### Samlet oversigt for Retten – afsluttede sager



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Afsluttede sager	527	714	688	702	814	987	755	895	1.009	874	509

Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

<sup>42</sup> Ifølge de pr. 15.10.2020 ajourførte oplysninger var antallet af afgjorte sager 599.

Det er vanskeligt at drage endelige konklusioner ud fra denne analyse i betragtning af den manglende tidsmæssige afstand, som er nødvendig for at vurdere resultaterne af en reform over længere tid, hvor den første etape fandt sted i april 2016 og den seneste i september 2019.

Det kan dog fremhæves, at de to år, hvor der var tale om et fald i produktiviteten (2016 og 2019), var nogle år med både delvis nybesættelse af embederne og gennemførelse af reformens faser. I disse to år oplevede retsinstansen, at erfarne dommere fratrådte deres embede og blev afløst af nye dommere, samt at der blev udnævnt yderligere dommere, ligesom den var nødt til at ændre såvel sin struktur som sine arbejdsmetoder for at tilpasse disse til udvidelsen af retsinstansen. Derudover giver hver nybesættelse hvert tredje år anledning til en ny sammensætning af afdelingerne og en omfordeling af bestemte sager (20% af de samlede verserende sager måtte i september 2019 omfordeles til en anden refererende dommer, hvilket påvirkede bevisoptagelsen i flere sager).

Disse ekstraordinære omstændigheder<sup>43</sup> har nødvendigvis og objektivt set påvirket retsinstansens effektivitet. Denne påvirkning er særligt synlig, hvis man sammenligner resultaterne for henholdsvis de tre første kvartaler af kalenderåret og fjerde kvartal, en periode, der ligger umiddelbart efter nybesættelsen hvert tredje år og gennemførelsen af reformens anden og tredje fase (hvilke fandt sted i henholdsvis september 2016 og september 2019).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Afsluttede sager <i>Hele året</i>	688	702	814	987	755	895	1 009	874
Afsluttede sager <i>1.-3. kvartal</i>	504	529	559	705	587	666	639	698
Afsluttede sager <i>4. kvartal</i>	184	173	255	282	168	229	370	176

Det fremgår af den ovenstående oversigt, at det fald i produktiviteten, der kan iagttages vedrørende 2019, skyldes et fjerde kvartal, hvor produktiviteten var særligt lav (-52,4% i forhold til samme periode i 2018), mens de tre første kvartaler indbefatter et højt aktivitetsniveau (+9,2% i forhold til samme periode i 2018). Samme fænomen kan iagttages vedrørende 2016, men også 2013 – der ligeledes var et år med delvis nybesættelse af embederne.

Rettens faktiske kapacitet til at afsige domme ville under normale omstændigheder ikke kunne evalueres før – tidligst – ved udgangen af 2020. Sundhedskrisen, herunder den omstændighed,

#### **KONKLUSION**

Reformens gennemførelse har overordnet set været ledsaget af en stigning i antallet af afsluttede sager og har gjort det muligt for retsinstansen at nå en historisk rekord for antal afsluttede sager i 2018. Det har imidlertid ikke hidtil været muligt fuldt ud at evaluere reformens virkninger for Rettens sagsbehandlingskapacitet, dels på grund af den manglende tidsmæssige afstand til reformens seneste fase, dels på grund af den indvirkning på retsinstansens effektivitet, som nybesættelserne hvert tredje år har haft, og omstruktureringen af retsinstansen i 2016 og 2019 – vel at mærke desto mindre som 2020 ikke kan betragtes som et repræsentativt år, henset til de forstyrrelser, som sundhedskrisen har forårsaget.

<sup>43</sup> Ud af de i alt 50 siddende dommere pr. 30.9.2020 var kun 14 tiltrådt deres embede inden reformens gennemførelse, svarende til mindre end 30% af dommerkollegiet.

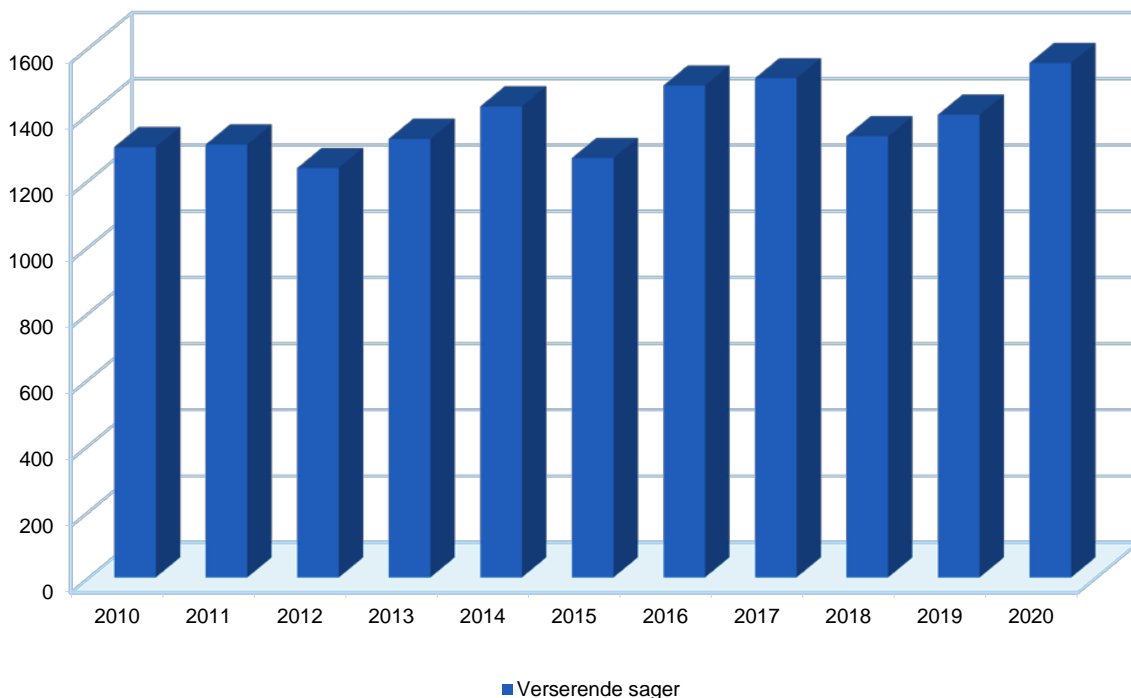
at det i perioden fra den 16. marts til den 25. maj 2020 ikke har været muligt for Retten at fastsætte retsmøder, samt praktiske forhindringer siden da, har bevirket, at resultaterne for 2020 ikke kan betragtes som repræsentative.

### 3. Udvikling i verserende sager

De verserende sager er en indikator for den samlede arbejdsbyrde i retsinstanden på et givent tidspunkt. Dette tal opnås ved differensen mellem antallet af indbragte sager og antallet af afsluttede sager. Reduktionen af antallet af verserende sager er blandt de mål, der forfølges med reformen, i overensstemmelse med femte betragtning til forordning 2015/2422.

#### a) Generelle oplysninger

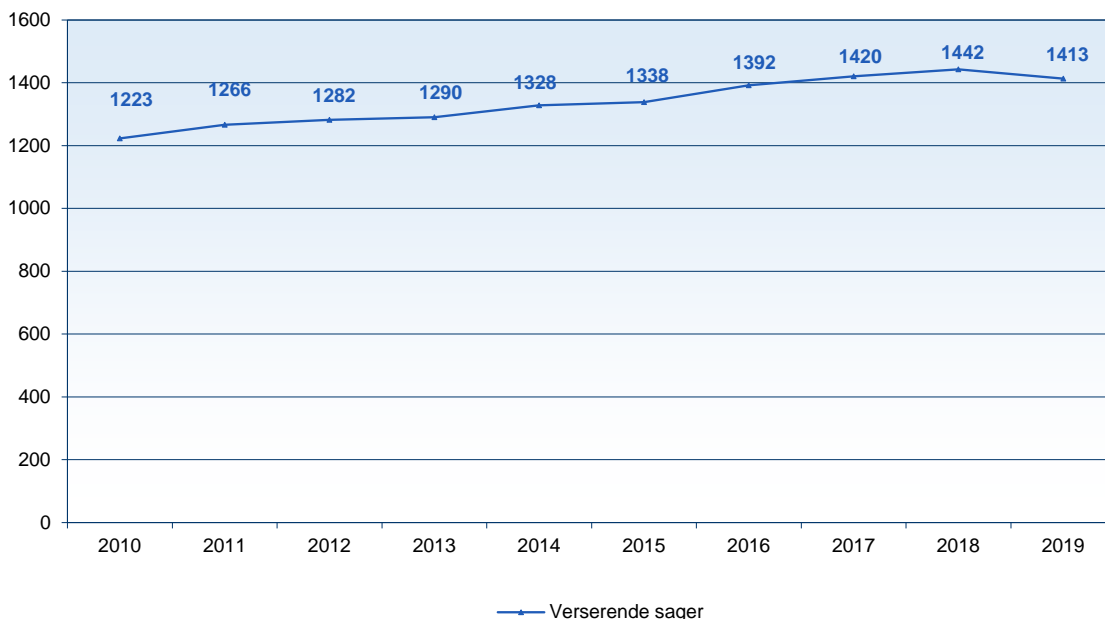
#### Samlet oversigt for Retten – verserende sager



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verserende sager	1.300	1.308	1.237	1.325	1.423	1.267	1.486	1.508	1.333	1.398	1.554

Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

## Samlet oversigt for Retten – treårige gennemsnit (verserende sager)



De treårige gennemsnit er dannet ved at medregne oplysningerne for år "n" og for år "n-1" og "n-2".

Det fremgår af de ovenstående oplysninger, at antallet af verserende sager, efter en stigning i 2016 og 2017 – hvilken navnlig var knyttet til den omstændighed, at verserende sager fra Personaleretten blev overført (123 sager), og at der blev indbragt en stor gruppe af sammenhængende sager på bank- og finansområdet (99 sager) – var kendetegnet ved et betydeligt fald i 2018 (-175 sager, dvs. et fald på 11,6%).

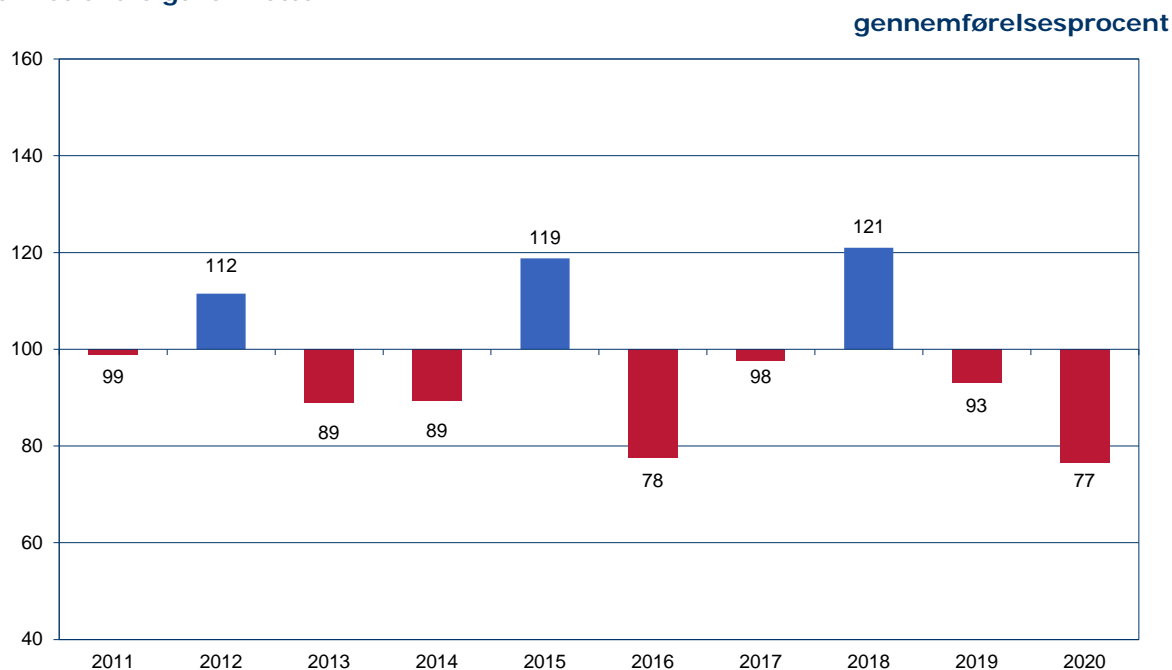
Stigningen i antallet af verserende sager i 2019 og 2020 giver ikke desto mindre anledning til bekymring<sup>44</sup>. Den kan imidlertid, i det mindste i en vis udstrækning, forklares dels ved den ovenfor anførte faldende produktivitet som følge af den delvise nybesættelse af embederne og den fuldstændige omorganisering af retsinstansen i september 2019, dels ved sundhedskrisen. Det tilkommer Retten inden for meget kort tid at iværksætte alle interne foranstaltninger, der kan gøre det muligt at imødegå dette utilfredsstillende resultat og sikre, at der kun er tale om et forbigående fænomen.

Den gennemførelsesprocent for så vidt angår verserende sager («clearance rate») på 121%, som iagttages vedrørende 2018, giver en indikation af den effektivitet, som retsinstansen vil være i stand til at levere, så snart den finder sin normale arbejdsrytme.

<sup>44</sup> Ifølge de pr. 15.10.2020 ajourførte oplysninger var antallet af verserende sager 1 490.



## Samlet oversigt for Retten –



Udtrykker forholdet mellem afsluttede sager og indbragte sager i procent. En værdi over 100% viser, at der er blevet afsluttet flere sager, end der er blevet indbragt i løbet af det pågældende år.

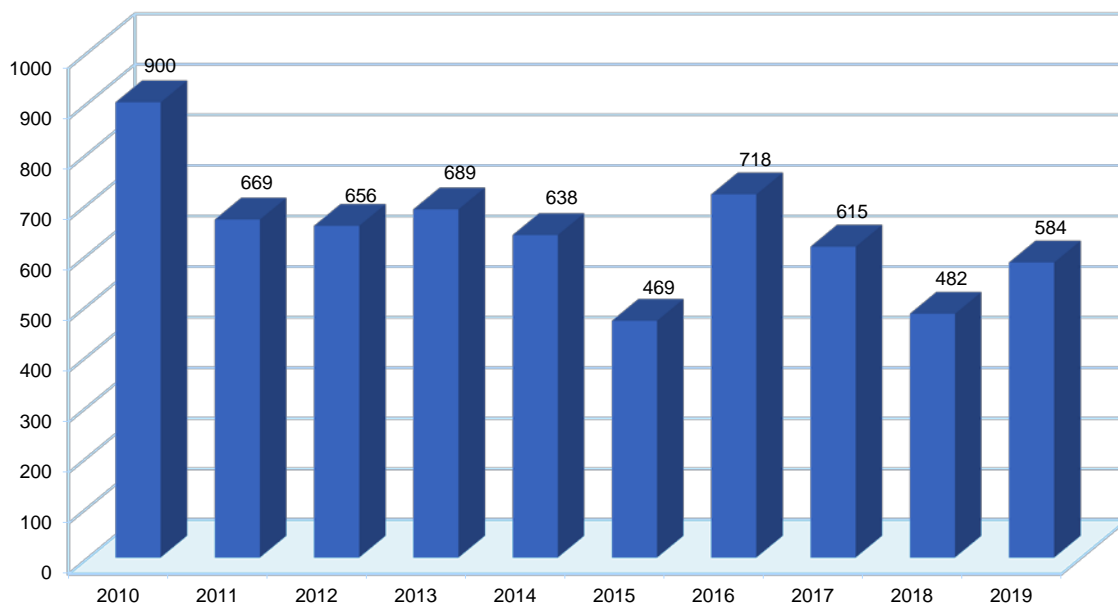
Gennemførelsesprocenten ("clearance rate") er en indikator, der er fastlagt af CEPEJ (Den Europæiske Kommission for et Effektivt Retsvæsen) under Europarådet og gengivet i *EU's resultattavle for retsområdet* ved Europa-Kommissionen.

*Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020*

Den teoretiske gennemløbstid for verserende sager har desuden været kendetegnet ved en gradvis forbedring efter den stigning, som fandt sted i 2016 som følge af overførslen af personalesager. Dette tal udtrykker den tid i antal dage, der ville være nødvendig for at afslutte det antal verserende sager, der er ved årets udgang, baseret på antallet af afsluttede sager i løbet af det samme år.

## Samlet oversigt for Retten –

### teoretisk gennemløbstid for verserende sager

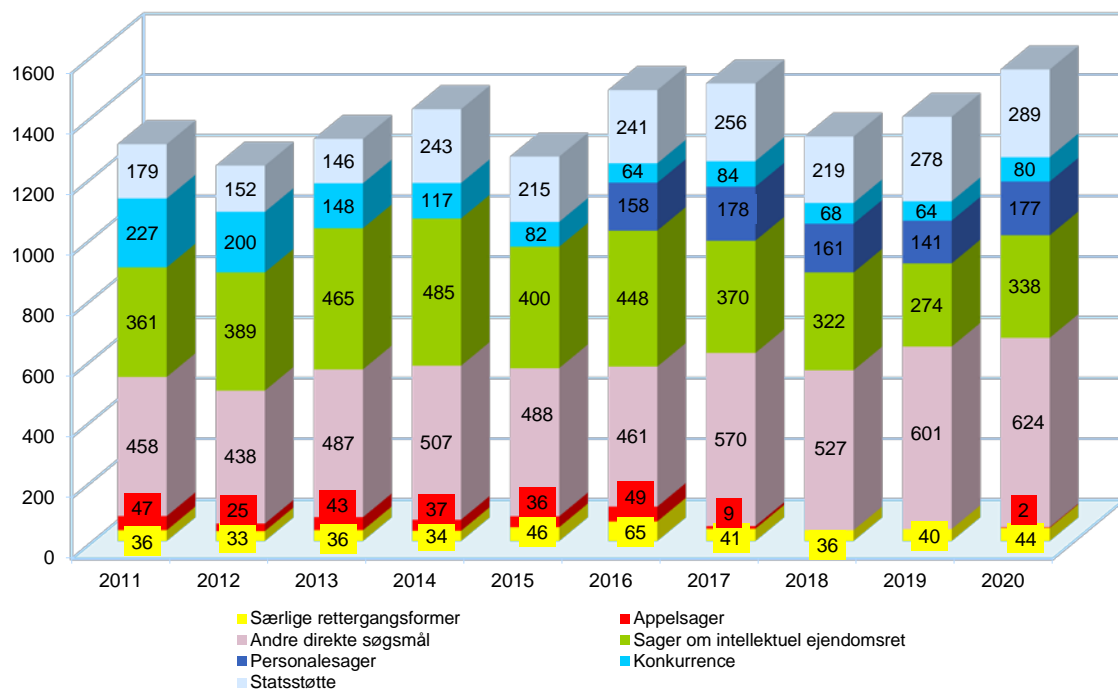


Udtrykker den tid i antal dage, der ville være nødvendig for at afgøre det antal verserende sager, der er ved årets udgang, baseret på antallet af afsluttede sager i løbet af det samme år.

Gennemløbstiden ("disposition time") er en indikator, der er fastlagt af CEPEJ (Den Europæiske Kommission for et Effektivt Retsvæsen) under Europarådet og gengivet i EU's resultatrapport for retsområdet ved Europa-Kommissionen.

## b) Supplerende oplysninger

### Verserende sager – sagstyper

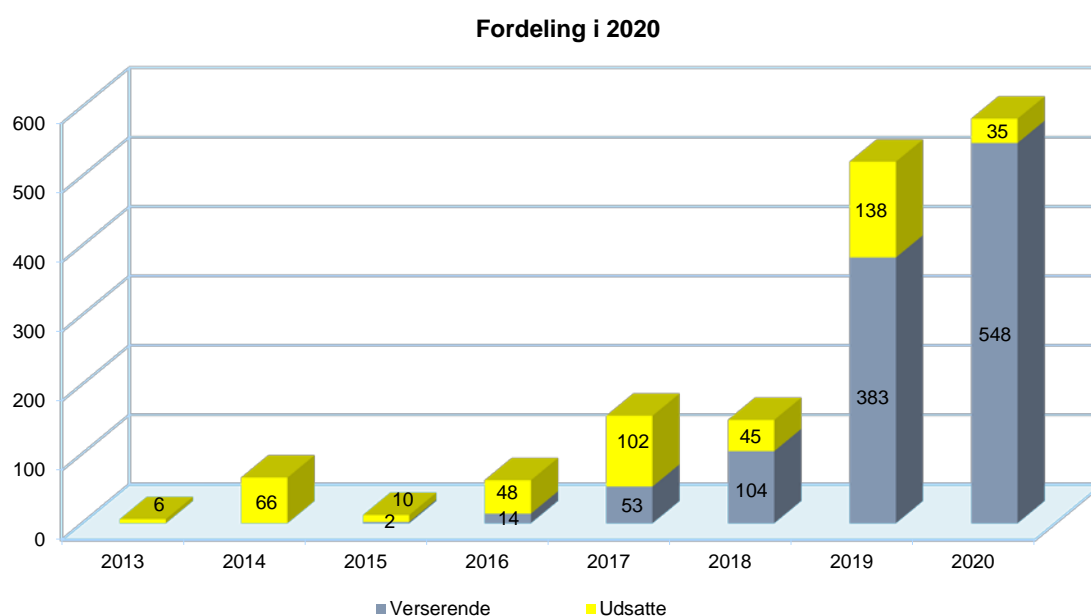


	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>I alt</b>	1.308	1.237	1.325	1.423	1.267	1.486	1.508	1.333	1.398	1.554

Fordelingen af verserende sager efter genstand i 2020 viser:

- en stigende tendens inden for kategorien »andre direkte søgsmål«, som delvis kan forklares ved to store grupper af sammenhængende sager (der udgør nær ved 200 sager) dels på bank- og finansområdet, dels på området for pensionsrettigheder for tidligere europaparlamentarikere
- opretholdelse af et anseeligt niveau (mere end 20%) for andelen af sager om intellektuel ejendomsret
- en relativt stabil udvikling siden 2016 i antallet af personalesager, konkurrencesager og sager om statsstøtte.

### Verserende sager – fordelt efter indgangstår



Indgangstår	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
I alt	6	66	12	62	155	149	521	583

Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

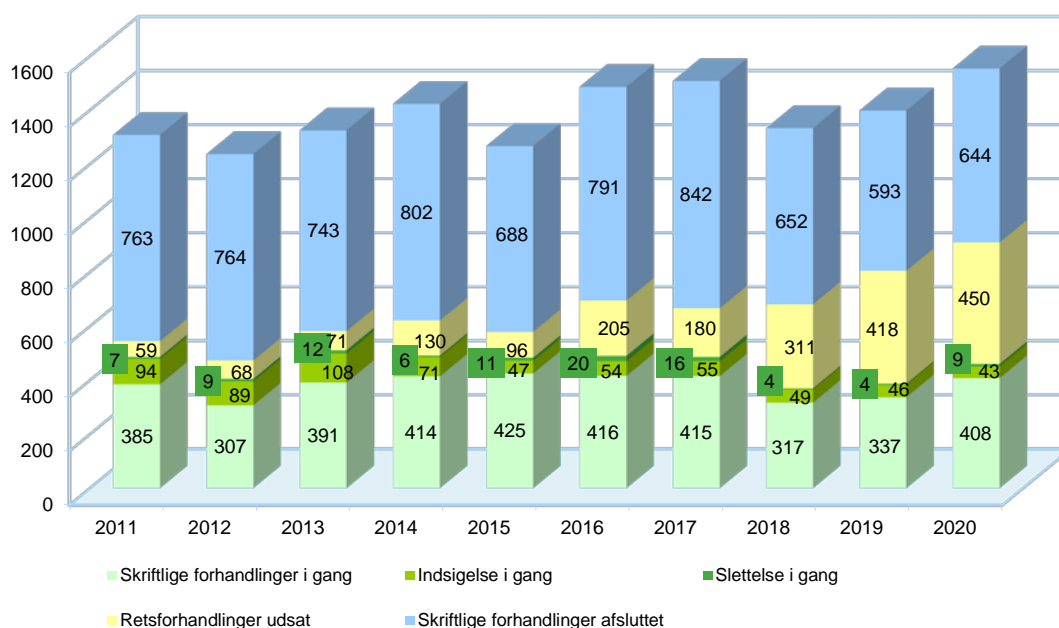
Disse oplysninger gør det muligt at konstatere, at næsten 80% af de verserende sager ved Retten er sager, der er blevet indbragt for nylig (fra 2018 til 2020), og at mere end 70% af de verserende sager er blevet indbragt siden 2019. De sager, der er blevet indbragt på et tidspunkt, der ligger før 2017, er enten blevet udsat eller er sager under behandling, der tidligere har været genstand for udsættelse.

Blandt de verserende sager er det interessant at notere, at et betydeligt og hidtil uset antal sager udsættes. Udsættelse er en proceduremæssig beslutning på grundlag af artikel 69 i Rettens procesreglement, som bevirker, at samtlige procesfrister afbrydes<sup>45</sup>. Der er flere situationer, der kan begrunde en udsættelse af sagen: når en hovedpart anmoder derom med den anden hovedparts samtykke, når der verserer en indbyrdes sammenhængende eller forbundet sag for Domstolen (en appelsag eller et præjudicielt spørgsmål), hvis udfald bør afventes, før sagen kan behandles for Retten, eller når retsplejehensyn tilsiger dette (f.eks. i tilfælde af grupper af

<sup>45</sup> Med undtagelse af fristen for intervention som fastsat i procesreglementets artikel 143, stk. 1.

sammenhængende sager, når Retten har identificeret én eller flere prøvesager). Anvendelse af udsættelse kan udgøre en effektivitetsfaktor i sagsbehandlingen, eftersom det retlige ræsonnement, der lægges til grund enten af Retten i forbindelse med en prøvesag eller af Domstolen i forbindelse med en sammenhængende eller forbundet sag, vil kunne overføres på udsatte sager, der rejser det samme retlige spørgsmål. Selv om antallet af udsatte sager er meget højt, må det konstateres, at seks grupper af sager – der hver især vedrører de samme retlige spørgsmål – i sig selv repræsenterer mere end 70% af samtlige udsatte sager. Det er ikke desto mindre afgørende, at Retten i sager, der har været udsat, overvåger, at kontradiktionsprincippet efter genoptagelsen af retsforhandlingerne vil kunne overholdes fuldt ud.

### Verserende sager – stadium af retsforhandlingerne



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

Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

I ovenstående diagram er de sager, der er modne til en fuldstændig undersøgelse ved den refererende dommer, de sager, hvor retsforhandlingernes skriftlige del er afsluttet. Omfanget af denne kategori af sager, hvilket er en indikator for retsinstitens nuværende arbejdsbyrde, er numerisk set faldet mærkbart siden reformens gennemførelse. Denne nedgang er endnu større, når omfanget af sager, hvor de skriftlige forhandlinger er afsluttet, ansues i forhold til antallet af dommere.

I de tre år, der gik forud for reformens gennemførelse, var det gennemsnitlige antal sager, hvori den skriftlige del af retsforhandlingerne var afsluttet, 26,6 sager pr. dommer. Pr. 30. september 2020 var dette tal 12,9 sager pr. dommer<sup>46</sup>. Selv om denne reduktion af arbejdsbyrden er reel,

<sup>46</sup> Beregningsgrundlag pr. 30.9.2020.

skal det anføres, at det gennemsnitlige antal referendarer, der er tilknyttet hver dommer, i samme periode ligeledes er faldet <sup>47</sup>, dog forholdsvis mindre.

Ved vurderingen af den gennemsnitlige arbejdsbyrde skal der imidlertid også tages højde for alle de sager, som den enkelte dommer sidder med i, og ikke kun de sager, i hvilke han eller hun udøver hvervet som refererende dommer. De afgørelser, som Unionens retsinstanser træffer, er nemlig resultatet af et kollegialt arbejde, som samtlige dommere i et dommerkollegium deltager aktivt i. Som det fremgår af en følgende analyse (jf. III.B.1. nedenfor), er antallet af sager, der henvises til behandling i et udvidet dommerkollegium – et tal, der var kendetegnet ved et meget lavt niveau inden reformen – steget straks fra reformens gennemførelse. Mens 1,1% af de afsluttede sager i 2015 havde været behandlet i en afdeling med fem dommere, steg dette tal således til ca. 6,7% i 2019 og 8,6% i 2020. Dommernes aktivitet i disses egenskab af siddende dommere er dermed blevet forøget i forfølgelsen af et mål om kvalitet.

#### **KONKLUSION**

Antallet af verserende sager faldt i 2018 som følge af reformens gennemførelse, efter en forbigående stigning i forbindelse med overførslen af personalesager. Analysen af antallet af verserende sager på tidspunktet for udarbejdelsen af nærværende rapport viser, at der ud af disse sager er en stigende andel af udsatte sager og en mærkbar reduktion af den gennemsnitlige arbejdsbyrde pr. refererende dommer. Sideløbende hermed er dommernes aktivitet i disses egenskab af siddende dommere blevet udbygget i forfølgelsen af et mål om kvalitet. Stigningen i antallet af verserende sager i 2019 og 2020 giver ikke desto mindre anledning til bekymring, selv om det kan antages, at den, i det mindste i en vis udstrækning, er forbundet dels med den delvise nybesættelse af embederne og den fuldstændige omorganisering af retsinstansen i september 2019, dels ved sundhedskrisen. Det tilkommer Retten inden for meget kort tid at iværksætte alle interne foranstaltninger, der kan gøre det muligt at imødegå dette utilfredsstillende resultat for at sikre, at der kun er tale om et forbigående fænomen.

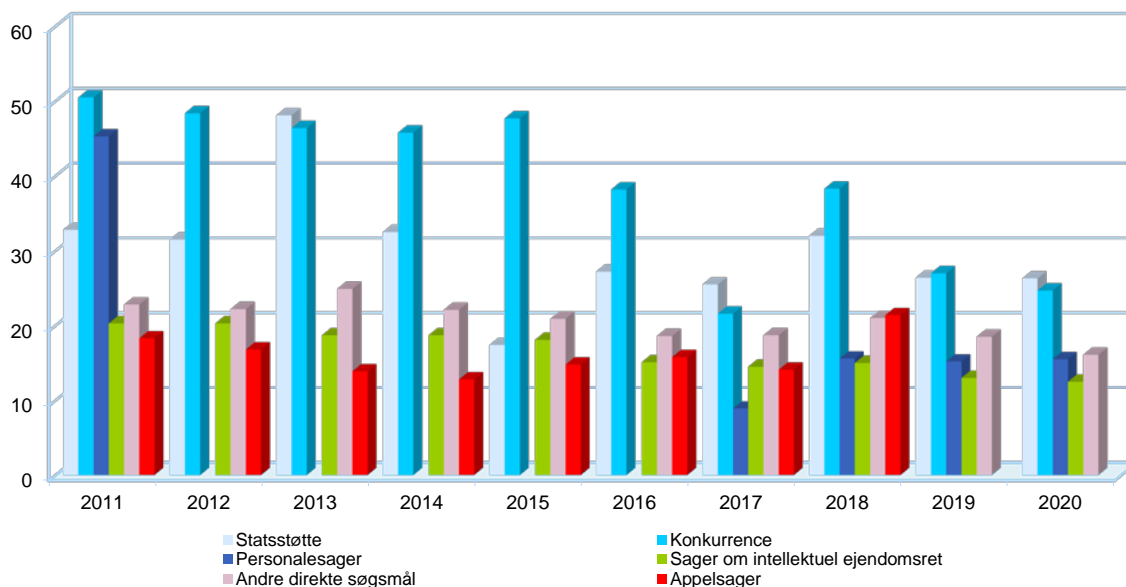
#### **4. Udvikling i sagsbehandlingstiden**

Den uforholdsmæssigt langvarige sagsbehandlingstid ved Retten ligger til grund for reformen af Unionens retslige struktur. Retten til at få sin sag bedømt inden en rimelig frist er en bestanddel af adgangen til effektive retsmidler som knæsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. I økonomiske sager har omstændelighed i sagsbehandlingen desuden en negativ indvirkning på virksomhedernes situation. Sagsbehandlingstiden er således en vigtig indikator for retsinstansernes effektivitet. På det grundlag tæller en reduktion heraf blandt de mål, der forfølges med reformen i overensstemmelse med femte betragtning til forordning 2015/2422.

<sup>47</sup> I betragtning af de ni referendarer, der var tilknyttet afdelingerne mellem 2014 og 2016, og gennemførelsen af reformens tredje fase med faste referendarstillinger, er reduktionen i det gennemsnitlige antal referendarer, der er tilknyttet pr. dommer, tilnærmelsesvis på 22%.

a) Generelle oplysninger

**Sagsbehandlingstid (i måneder) – sager afgjort ved dom eller kendelse**



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Statsstøtte	32,8	31,5	48,1	32,5	17,4	27,2	25,5	32,0	26,4	26,3
Konkurrence	50,5	48,4	46,4	45,8	47,7	38,2	21,6	38,3	27,0	24,7
Personalesager	45,3						8,9	15,6	15,2	15,5
Sager om intellektuel ejendomsret	20,3	20,3	18,7	18,7	18,1	15,1	14,5	15,0	13,0	12,5
Andre direkte søgsmål	22,8	22,2	24,9	22,1	20,9	18,6	18,7	21,0	18,5	16,1
Appelsager	18,3	16,8	13,9	12,8	14,8	15,8	14,1	21,4		
<b>Alle sager</b>	<b>26,7</b>	<b>24,8</b>	<b>26,9</b>	<b>23,4</b>	<b>20,6</b>	<b>18,7</b>	<b>16,3</b>	<b>20,0</b>	<b>16,9</b>	<b>15,1</b>

Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

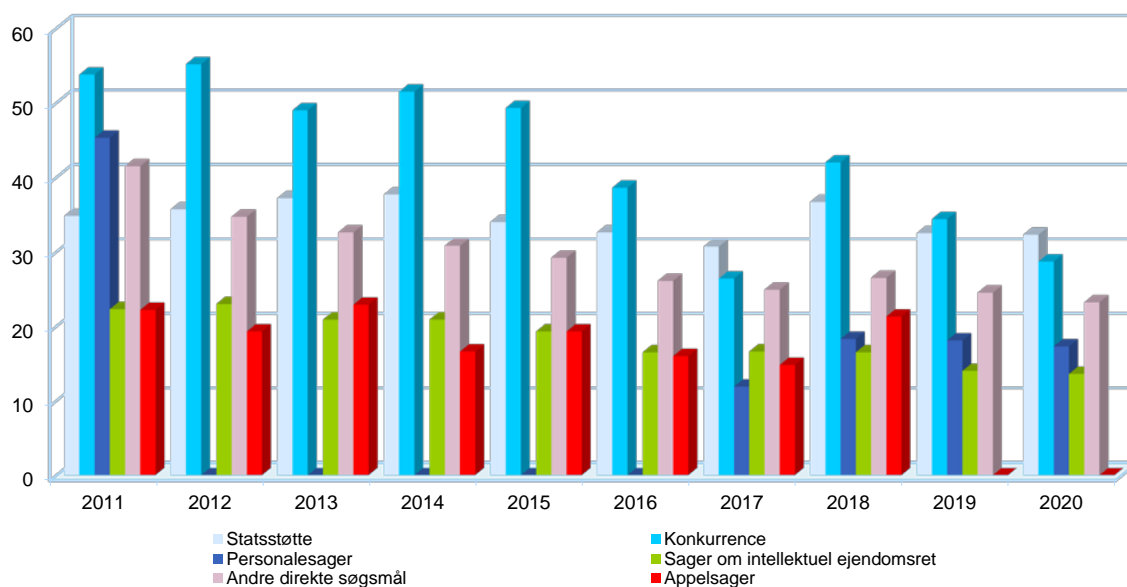
Den reduktion af sagsbehandlingstiden, som blev indledt i 2013, fortsatte med gennemførelsen af reformen og medførte de laveste niveauer i retsinstitansens historie. Den sagsbehandlingstid, der kan iagttages vedrørende 2019, er således på 16,9 måneder i gennemsnit, nærmere bestemt en reduktion på 3,7 måneder (-18,0%) i forhold til 2015. Dette fald, som på ny er blevet underbygget i 2020<sup>48</sup>, vedrører dog ikke de forskellige tvistemål ligeligt<sup>49</sup>.

En analyse af sagsbehandlingstiden for så vidt udelukkende angår sager, der er afsluttet ved dom (med eller uden retsmøde), gør det muligt at redegøre for situationen med hensyn til tvister, der har givet anledning til en fuld prøvelse fra retsinstitansens side (sager, der afsluttes ved kendelse, hvilke ikke er indeholdt i disse tal, er genstand for en mere summarisk undersøgelse og procedure under hensyntagen til grundene til at afslutte sagen).

<sup>48</sup> Det skal dog noteres, at andelen af sager, der er afsluttet ved kendelse, har været særligt høj i de tre første kvartaler af 2020 (49% af de afsluttede sager er afsluttet ved kendelse), hvilket delvis forklarer dette forhold.

<sup>49</sup> Hvad specifikt angår personalesager er sagsbehandlingstiden forblevet uændret.

## Sagsbehandlingstid (i måneder) – sager afgjort ved dom



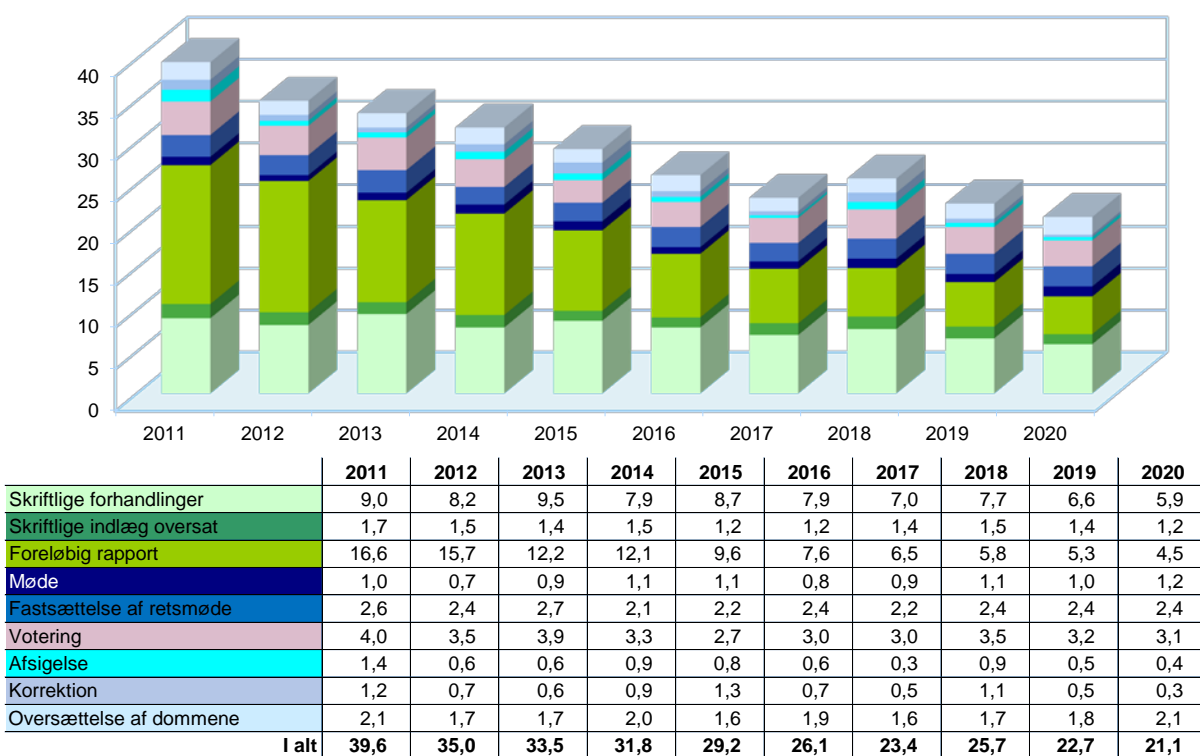
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Statsstøtte	34,8	35,7	37,2	37,7	34,0	32,6	30,7	36,7	32,5	32,3
Konkurrence	53,8	55,2	49,0	51,5	49,3	38,6	26,4	42,0	34,4	28,7
Personalesager	45,3						11,9	18,3	18,1	17,3
Sager om intellektuel ejendom	22,3	23,0	20,9	20,9	19,3	16,5	16,6	16,5	14,0	13,6
Andre direkte søgsmål	41,5	34,7	32,6	30,8	29,2	26,1	24,9	26,5	24,5	23,2
Appelsager	22,2	19,3	22,9	16,6	19,3	16,0	14,8	21,3		
<b>Alle sager</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>

Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

Her er den konstaterede reduktion endnu mere iøjnefaldende. Sagsbehandlingstiden for sager, der er afsluttet ved dom i 2019, er således på 19,7 måneder i gennemsnit, nærmere bestemt en reduktion på 5,8 måneder (-22,7%) i forhold til i 2015, og denne udvikling er på ny blevet underbygget i de tre første kvartaler af 2020 (17,9 måneder i gennemsnit). Reduktionen er særligt kraftig hvad angår konkurrencesager og sager om intellektuel ejendomsret. Den er dog mere begrænset i sager om statsstøtte og i personalesager.

## b) Supplerende oplysninger

### Sagsbehandlingstid pr. stadium af retsforhandlingerne (i måneder) – sager afgjort ved dom (med retsmøde)



Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

De ovenstående oplysninger viser sagsbehandlingstiden pr. stadium af retsforhandlingerne for sager, der er afsluttet ved dom, og hvor der er afholdt retsmøde. Dette er de sager, der er genstand for Rettens mest fuldstændige bevisoptagelse, og hvori spørgsmålene almindeligvis er af den største betydning. Der iagttages en tilsvarende reduktion af sagsbehandlingstiden (-6,5 måneder fra 2015 til 2019, dvs. -22,3%). De tre første kvartaler af 2020 viser et yderligere fald (-1,6 måneder, dvs. -7,0%).

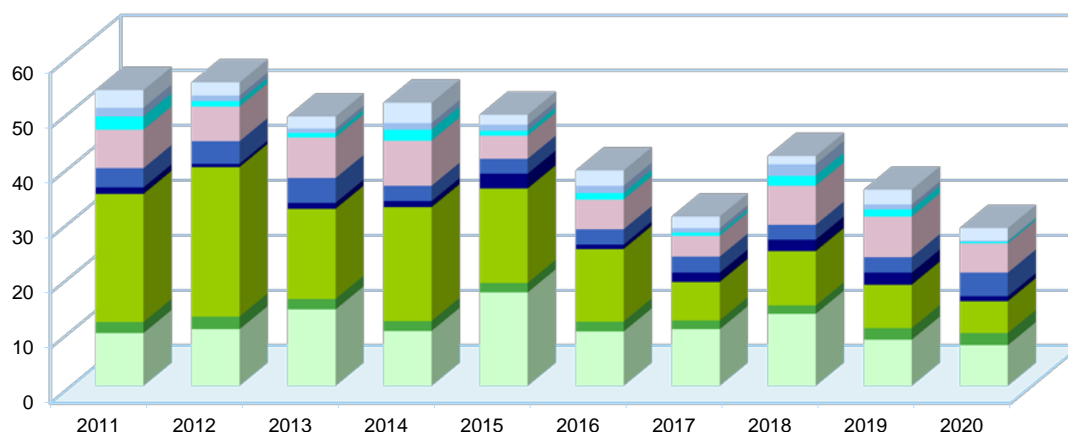
Det er interessant at notere, at det stadium af retsforhandlingerne, der benævnes »Foreløbig rapport«, har været kendetegnet ved en betydelig afkortning: fra 9,6 måneder i 2015 til 5,3 måneder i 2019 (-4,3 måneder, dvs. -44,8%) og til 4,5 måneder i 2020 (svarende til et yderligere fald på 15,0%). Dette stadium omhandler perioden fra det tidspunkt, hvor parternes sidste skriftlige indlæg er blevet oversat til voteringssproget, og indtil den refererende dommer indgiver den foreløbige rapport til afdelingen<sup>50</sup>. Det indbefatter ikke alene selve udarbejdelsestiden for dette dokument, men ligeledes den tid, som sagen eventuelt har måttet vente som følge af, at det har været nødvendigt at prioritere andre (navnlig tidligere indbragte) sager. Den betydelige reduktion af dette stadium af sagsbehandlingen viser, at reformen har virket befordrende for, at de refererende dommere og disses kabinetter er blevet mere disponible, og at sagsforvaltningen er blevet mere smidig.

Denne konstatering er endnu mere iøjnefaldende for så vidt angår konkurrencesager, der er afsluttet ved dom, og hvor der er afholdt restmøde.

<sup>50</sup> Den foreløbige rapport er det dokument, ved hjælp af hvilket den refererende dommer redegør for sin retlige og faktiske analyse af tvisten og for de proceduremæssige valg, som han eller hun anbefaler. Der er tale om et centralt dokument i forbindelse med sagens behandling.



**Sagsbehandlingstid pr. stadium af retsforhandlingerne (i måneder) –  
konkurrencesager afgjort ved dom (med retsmøde)**



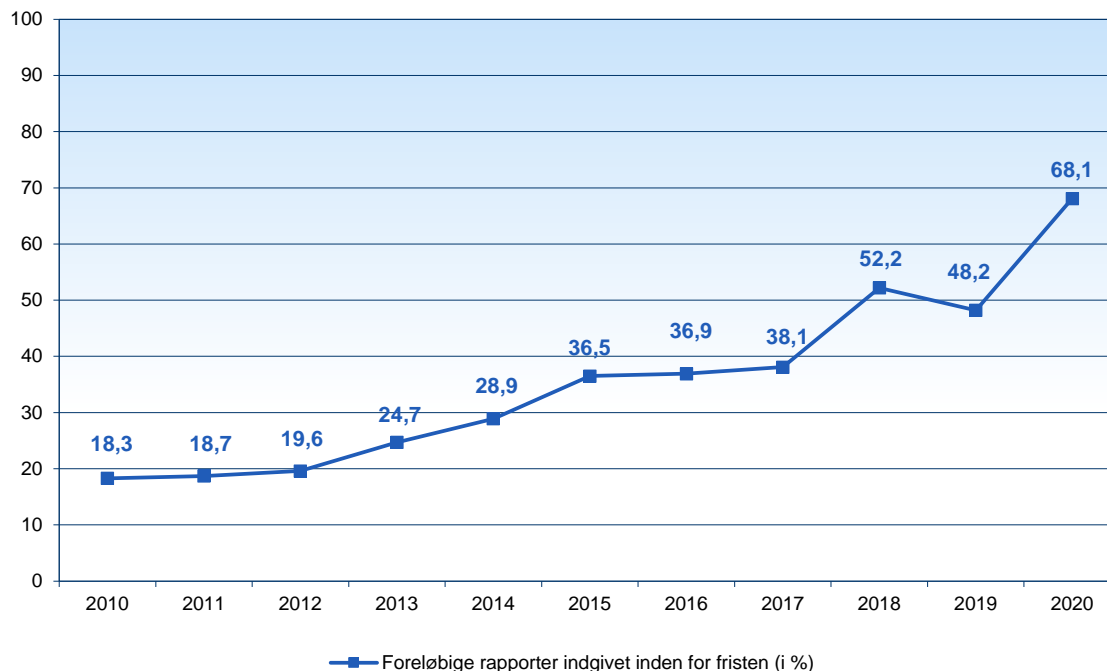
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Skriftlige forhandlinger	9,6	10,3	13,9	10,0	17,0	9,9	10,3	13,1	8,4	7,4
Skriftlige indlæg oversat	2,0	2,3	1,9	1,8	1,7	1,8	1,6	1,5	2,1	2,2
Foreløbig rapport	23,3	27,2	16,4	20,7	17,2	13,2	7,0	9,9	7,9	5,8
Møde	1,2	0,6	1,1	1,1	2,7	0,8	1,7	2,1	2,2	0,9
Fastsættelse af retsmøde	3,5	4,1	4,5	2,8	2,7	2,8	2,9	2,7	2,8	4,3
Votering	7,0	6,3	7,4	8,2	4,2	5,4	3,8	7,1	7,4	5,3
Afsigelse	2,4	1,0	0,8	2,0	0,9	1,2	0,6	1,8	1,3	0,3
Korrektion	1,6	1,0	0,8	1,2	1,1	1,3	0,8	2,1	0,9	0,2
Oversættelse af dommene	3,2	2,4	2,2	3,7	1,8	2,8	2,1	1,5	2,7	2,3
<b>I alt</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>

Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

Varigheden af stadiet »Foreløbig rapport« er faldet fra 17,2 måneder i 2015 til 7,9 måneder i 2019, nærmere bestemt et fald på 9,3 måneder (-54%). Denne udvikling er blevet udbygget i 2020 (-26,6% i forhold til 2019).

Den tidligere behandling af sagsakterne fra de refererende dommers side understøttes ligeledes af oplysningerne om overholdelse af de interne frister, der gælder for indgivelse af den foreløbige rapport, vel at mærke til trods for, at den interne frist, der har været gældende siden september 2018, er blevet afkortet med 25% i sager om intellektuel ejendomsret. Diagrammet ovenfor viser udviklingen siden 2010 i procentandelen af foreløbige rapporter, der er blevet indgivet under overholdelse af de interne frister, der gælder i Retten. Selv om overholdelsesraten vedrørende de interne frister fortsat er utilfredsstillende, er udviklingen gunstig.

## Overholdelsesrate vedrørende fristen for indgivelse af den foreløbige rapport



Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

### KONKLUSION

Sagsbehandlingstiden er blevet forkortet betydeligt som følge af reformens gennemførelse. Den konstaterede reduktion vedrører dog ikke de forskellige tvistemål ligeligt. Reduktionen er særligt iøjnefaldende for så vidt angår konkurrencesager og sager om intellektuel ejendomsret. En nærmere analyse af varigheden af retsforhandlingernes forskellige stadier viser, at den øgede hurtighed skyldes en øget smidighed i sagsbehandlingen, der er muliggjort takket være de ressourcer, der er blevet tildelt retsinstansen i forbindelse med reformen. Denne udvikling bør styrkes og ligeledes komme de sagstyper til gavn, for hvilke sagsbehandlingstiden i øjeblikket og samlet set kun har været kendetegnet ved en mindre reduktion eller endog er forblevet uændret (navnlig i sager om statsstøtte og i personalesager).

## B. Kvalitative indikatorer

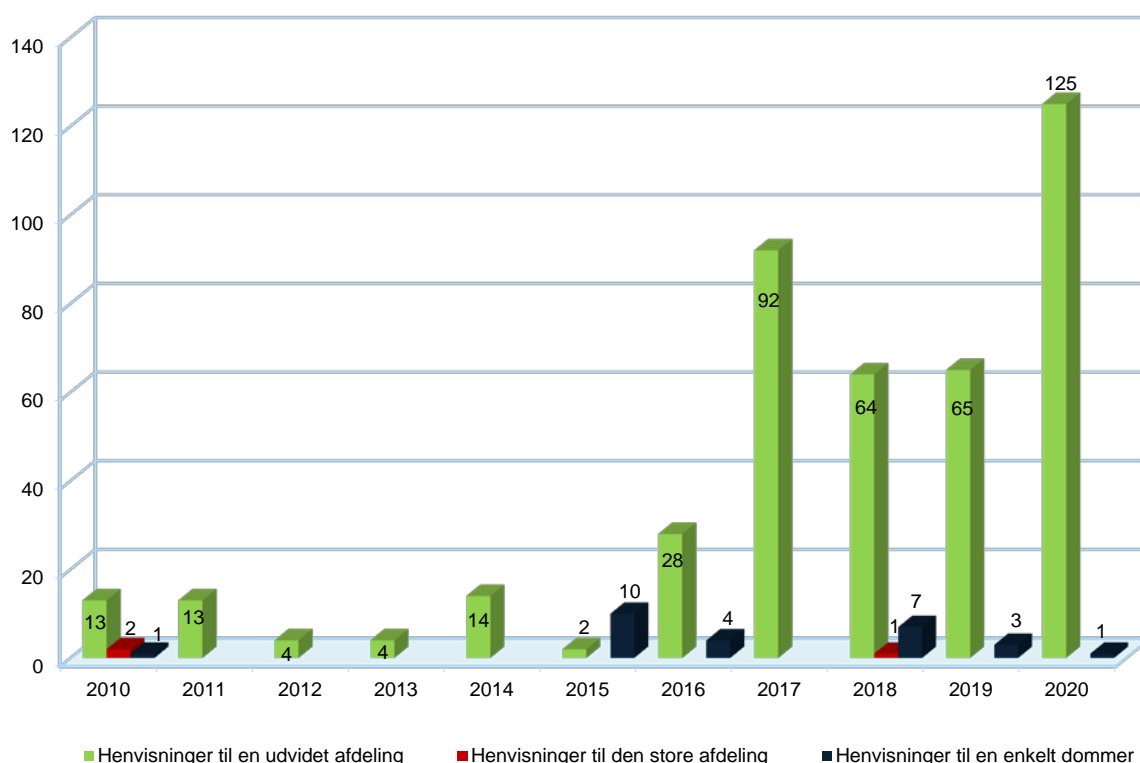
### 1. Sammensætning af dommerkollegierne

Blandt reformens formål tæller ligeledes målet om at gøre henvisning af sager til behandling i udvidede dommerkollegier med mere end tre dommere lettere (dommerkollegier med fem dommere eller den store afdeling). Dommerkollegier sammensat af et større antal dommere

bidrager nemlig til en uddybning af drøftelserne, en bredere repræsentation af retssystemerne og en styrkelse af retskraften af og sammenhængen i retspraksis.

Procesreglementets artikel 28, stk. 1, bestemmer, at »[n]år sagens retlige problemstilling, dens betydning eller særlige omstændigheder i øvrigt tilsiger det, kan sagen henvises til behandling i den store afdeling eller i en afdeling med et andet antal dommere«. Beslutning om henvisning træffes i Rettens plenarmøde på forslag fra den afdeling, som behandler sagen, Rettens vicepræsident eller Rettens præsident.

#### Antal sager henvist til behandling i en udvidet afdeling, i den store afdeling eller af en enkelt dommer



Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

Det kan konstateres, at antallet af sager, der henvises til behandling i et udvidet dommerkollegium (vurderingen opdelt pr. år er baseret på datoen for beslutningen om henvisning), var kendetegnet ved meget lave niveauer indtil 2015, samt at dette tal har været stigende straks fra reformens gennemførelse, først, i 2016, moderat, og dernæst, i 2017, mere markant. Henvisninger til behandling af en enkelt dommer finder fortsat sted i meget begrænset omfang, og anvendelse af den store afdeling har siden 2010 været meget sjælden.

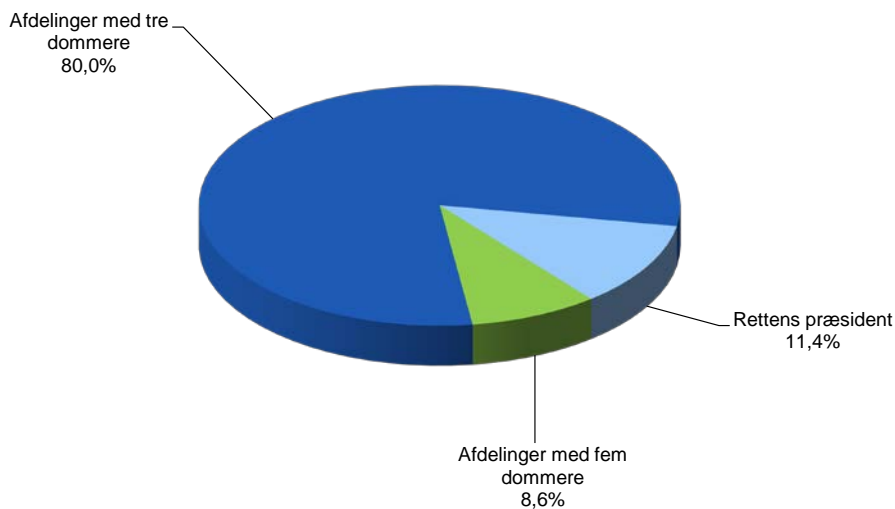
Beslutningerne om henvisning til behandling i et udvidet dommerkollegium med fem dommere har indflydelse på fordelingen af domme afsagt pr. type dommerkollegium en anelse forskudt i tid henset til den nødvendige sagsbehandlingstid fra henvisning af sagen til afsigelse af dommen (afdelingsmøde, eventuelle foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, indkaldelse til og afholdelse af retsmøde, votering, oversættelse).

Det fremgår af oplysningerne nedenfor, at beslutninger om henvisning til dommerkollegier med fem dommere, der er truffet i forlængelse af reformens gennemførelse fra og med 2016, afspejles positivt i andelen af afsluttede sager (ved dom eller kendelse) i dommerkollegier med

fem dommere i 2018 (8,6%), 2019 (6,7%) og 2020 (8,6%), således at forstå, at fra 2011 til 2015 blev gennemsnitligt blot 1,8% af sagerne afgjort i dommerkollegier med fem dommere. Samlet set er dommerkollegiet med tre dommere dog fortsat det hyppigst anvendte dommerkollegium med gennemsnitligt ca. 85% af de afgjorte sager mellem 2018 og 2020 (pr. 30. september).

## Afsluttede sager – type dommerkollegium

Fordeling i 2020



	2011			2012			2013			2014			2015		
	Domme	Kendelser	I alt	Domme	Kendelser	I alt	Domme	Kendelser	I alt	Domme	Kendelser	I alt	Domme	Kendelser	I alt
Appelafdelingen	15	16	31	17	23	40	13	47	60	21	32	53	23	14	37
Rettens præsident		54	54		47	47		38	38		46	46		44	44
Afdelinger med fem domme	19	6	25	9		9	7	1	8	9	7	16	8	3	11
Afdelinger med tre domme	359	245	604	328	264	592	378	218	596	398	301	699	538	348	886
Enkelt dommer													1	8	9
<b>I alt</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>

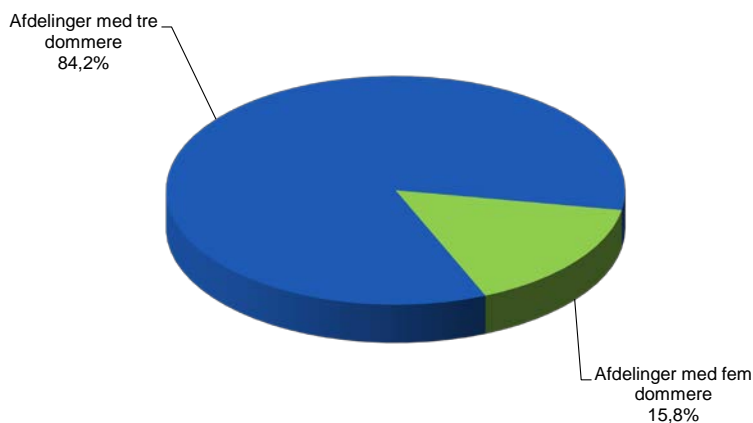
	2016			2017			2018			2019			2020		
	Domme	Kendelser	I alt	Domme	Kendelser	I alt	Domme	Kendelser	I alt	Domme	Kendelser	I alt	Domme	Kendelser	I alt
Store afdeling											1	1			
Appelafdelingen	25	13	38	29	17	46	9	2	11		2	2			
Rettens præsident		46	46		80	80		43	43		47	47		58	58
Afdelinger med fem domme	10	2	12	13	5	18	84	3	87	50	9	59	41	3	44
Afdelinger med tre domme	408	246	654	450	301	751	546	317	863	499	261	760	218	189	407
Enkelt dommer	5		5				5		5	5		5			
<b>I alt</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>

Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

For så vidt udelukkende angår sager, der er afgjort ved dom i 2018 og 2019, er 134 domme blevet afsagt af dommerkollegier med fem dommere, dvs. flere end i hele perioden fra 2010 til 2017 (83 domme). Generelt er andelen af domme afsagt i dommerkollegier med fem dommere steget kraftigt i 2018 og 2019 i forhold til den gennemsnitlige andel, der er iagttaget siden 2010 (omtrent en firedobling), en udvikling, der underbygges i statistikkerne for de tre første kvartaler af 2020 (15,8% af dommene er afsagt i afdelinger med fem dommere).

## Sager afsluttet ved dom – type dommerkollegium

Fordeling i 2020



	2010		2011		2012		2013		2014	
	Domme	i % (1)	Domme	i % (1)	Domme	i % (1)	Domme	i % (1)	Domme	i % (1)
Store afdeling										
Appelafdelingen	22	7,6%	15	3,8%	17	4,8%	13	3,3%	21	4,9%
Afdelinger med fem dommere	8	2,8%	19	4,8%	9	2,5%	7	1,8%	9	2,1%
Afdelinger med tre dommere	255	88,5%	359	91,3%	328	92,7%	378	95,0%	398	93,0%
Enkelt dommer	3	1,0%								
<b>I alt</b>	<b>288</b>		<b>393</b>		<b>354</b>		<b>398</b>		<b>428</b>	

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Domme	i % (1)	Domme	i % (1)	Domme	i % (1)	Domme	i % (1)	Domme	i % (1)	Domme	i % (1)
Store afdeling												
Appelafdelingen	23	4,0%	25	5,6%	29	5,9%	9	1,4%				
Afdelinger med fem dommere	8	1,4%	10	2,2%	13	2,6%	84	13,0%	50	9,0%	41	15,8%
Afdelinger med tre dommere	538	94,4%	408	91,1%	450	91,5%	546	84,8%	499	90,1%	218	84,2%
Enkelt dommer	1	0,2%	5	1,1%			5	0,8%	5	0,9%		
<b>I alt</b>	<b>570</b>		<b>448</b>		<b>492</b>		<b>644</b>		<b>554</b>		<b>259</b>	

(1) I forhold til det samlede antal sager afsluttet ved dom.

Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

## **KONKLUSION**

I de år, der gik forud for reformen, havde omstændighederne som følge af det tiltagende antal af verserende sager gjort det nødvendigt i et vist omfang at opgive anvendelsen af udvidede dommerkollegier, hvilket imidlertid var almindeligt i årene fra 1995 til 2005.

Rettens nye struktur har givet retsinstansen mulighed for målrettet at øge henvisningen til sådanne dommerkollegier, når sagens retlige problemstilling, dens betydning eller særlige omstændigheder i øvrigt tilsiger det, bl.a. med hensyn til visse sager af stor retlig, økonomisk, finansiel eller institutionel betydning.

Denne udvikling har bidraget til en uddybning af drøftelserne, en bredere repræsentation af retssystemerne og en styrkelse af retskraften af og sammenhængen i retspraksis. Udviklingen ville kunne styrkes og fremmes yderligere gennem en ændring af fremgangsmåden ved fordeling af sager til dommerkollegierne (jf. afsnit IV. Fremtidig udvikling).

## **2. Appeller til prøvelse af Rettens afgørelser**

### **a) Andelen af appeller**

Andelen af appeller for Domstolen til prøvelse af Rettens afgørelser er en indikator for borgernes accept af disse afgørelser, hvad enten de er sagsøgere, sagsøgte eller intervenienter.



## Afgørelser fra Retten, der har været genstand for appel for Domstolen

	2011			2012			2013			2014			2015		
	Afgørelser, der har været genstand for appel	Anfægtelige afgørelser	Appelsager i %	Afgørelser, der har været genstand for appel	Anfægtelige afgørelser	Appelsager i %	Afgørelser, der har været genstand for appel	Anfægtelige afgørelser	Appelsager i %	Afgørelser, der har været genstand for appel	Anfægtelige afgørelser	Appelsager i %	Afgørelser, der har været genstand for appel	Anfægtelige afgørelser	Appelsager i %
Statsstøtte	10	37	27%	18	52	35%	16	52	31%	15	77	19%	22	75	29%
Konkurrence	49	90	54%	24	60	40%	28	73	38%	15	44	34%	32	61	52%
Personalesager	1	1	100%												
Sager om intellektuel ejendom	39	201	19%	41	190	22%	38	183	21%	33	209	16%	64	333	19%
Andre direkte søgsmål	59	204	29%	47	208	23%	62	202	31%	47	231	20%	85	290	29%
Appelsager *				0	2	0%							0	2	0%
Særlige rettergangsformer **				2	2	100%									
<b>I alt</b>	<b>158</b>	<b>533</b>	<b>30%</b>	<b>132</b>	<b>514</b>	<b>26%</b>	<b>144</b>	<b>510</b>	<b>28%</b>	<b>110</b>	<b>561</b>	<b>20%</b>	<b>203</b>	<b>761</b>	<b>27%</b>

	2016			2017			2018			2019			2020		
	Afgørelser, der har været genstand for appel	Anfægtelige afgørelser	Appelsager i %	Afgørelser, der har været genstand for appel	Anfægtelige afgørelser	Appelsager i %	Afgørelser, der har været genstand for appel	Anfægtelige afgørelser	Appelsager i %	Afgørelser, der har været genstand for appel	Anfægtelige afgørelser	Appelsager i %	Afgørelser, der har været genstand for appel	Anfægtelige afgørelser	Appelsager i %
Statsstøtte	23	56	41%	8	25	32%	20	55	36%	38	86	44%	6	16	38%
Konkurrence	17	41	41%	5	17	29%	21	35	60%	28	39	72%	1	6	17%
Personalesager	0	0	0%	8	37	22%	15	79	19%	32	110	29%	15	56	27%
Sager om intellektuel ejendom	48	276	17%	52	297	18%	68	295	23%	57	315	18%	33	168	20%
Andre direkte søgsmål	75	253	30%	61	236	26%	69	249	28%	97	297	33%	35	155	23%
Andre særlige rettergangsformer				3	3	100%	1	1	0%	3	3	100%			
<b>I alt</b>	<b>163</b>	<b>626</b>	<b>26%</b>	<b>137</b>	<b>615</b>	<b>22%</b>	<b>194</b>	<b>714</b>	<b>27%</b>	<b>255</b>	<b>850</b>	<b>30%</b>	<b>91</b>	<b>402</b>	<b>23%</b>

\* Denne kategori omhandler afgørelser fra Retten, hvorved der ikke er givet medhold i anmodninger om intervention, der er fremsat inden for rammerne af appeller, som er indgivet til prøvelse af Personalerettens afgørelser.

\*\* Denne kategori omhandler afgørelser fra Retten, der har truffet afgørelse om anmodninger, der henhører under kategorien "særlige rettergangsformer", uden at foregribe den faktisk anfægtelige karakter af en sådan afgørelse.

Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

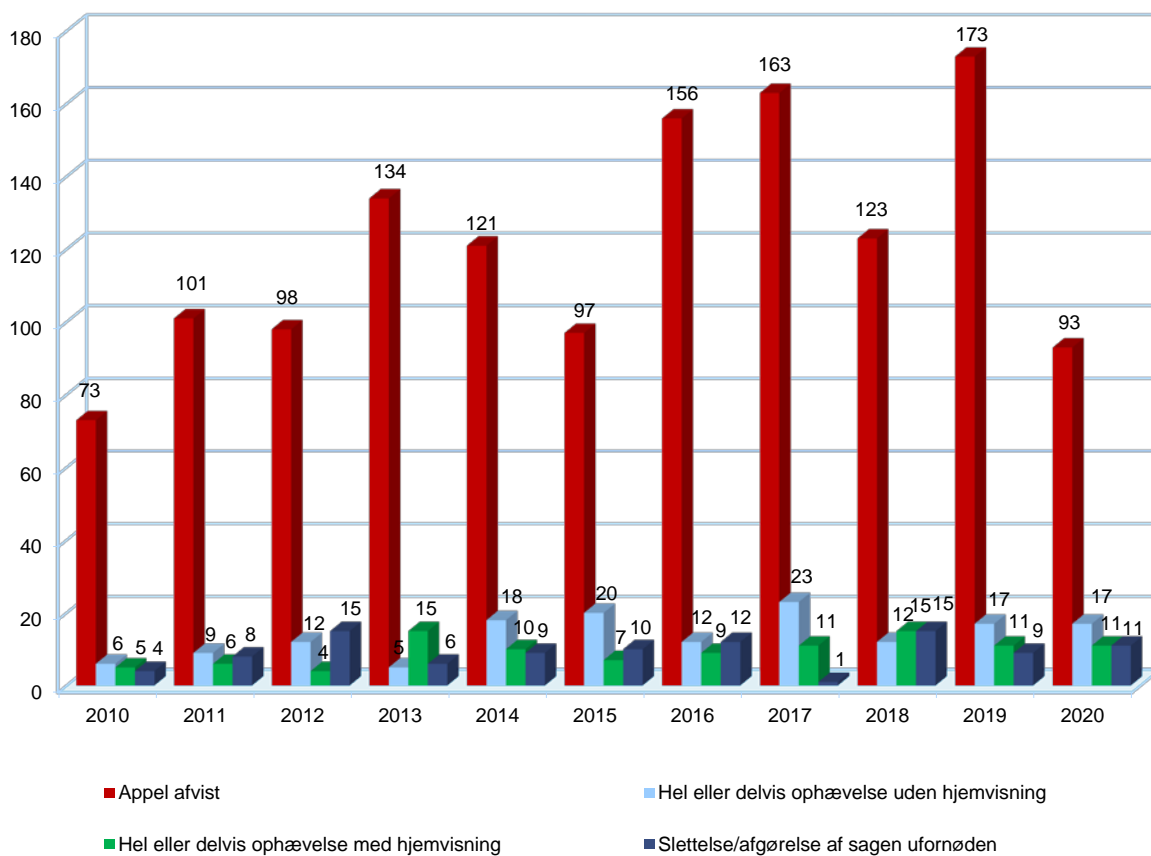
Oplysningerne viser, at den gennemsnitlige andel af appeller i perioden fra 2010 til 2015 (nemlig 26,7%) svarer til den andel, der er registreret i perioden fra 2016 til 2019 (nemlig 26,2%). Der konstateres en høj andel af appeller vedrørende 2019 (30%), hvilket til dels kan

forklares ved den særdeles store betydning af visse statsstøtte- og konkurrencesager, som uundgåeligt har medført en ekstraordinært høj andel af anfægtelser. Denne faktiske situation underbygges ikke på baggrund af tallene for de tre første kvartaler af 2020 (andel af appeller på 23%). Ikke desto mindre kan disse tal i det mindste i en vis udstrækning forklares ved konjunkturbestemte faktorer, nærmere bestemt:

- den reducerende virkning, som ordningen med forudgående bevilling af appeller (der trådte i kraft den 1.5.2019) har på antallet af appeller, der indgives for Domstolen i sager om intellektuel ejendomsret
- den særligt høje andel af sager, der blev afsluttet ved kendelse i de tre første kvartaler af 2020 (49% af de afsluttede sager er afsluttet ved kendelse), idet andelen af appeller til prøvelse af kendelser sædvanligvis er betydeligt lavere end andelen af appeller til prøvelse af domme, henset til selve karakteren af kendelser (ikke anledning til at træffe afgørelse, søgsmålet må afvises, Retten savner åbenbart kompetence, søgsmålet er åbenbart ugrundet).

#### b) Succesraten for appelsager

#### Udfald af appelsagerne for Domstolen



Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Appel afvist	73	101	98	134	121	97	156	163	123	173	93
Hel eller delvis ophævelse uden hjemvisning	6	9	12	5	18	20	12	23	12	17	17
Hel eller delvis ophævelse med hjemvisning	5	6	4	15	10	7	9	11	15	11	11
Slettelse/afgørelse af sagen uforholdende	4	8	15	6	9	10	12	1	15	9	11
<b>I alt</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
Succesrate (hel eller delvis ophævelse)	12,5%	12,1%	12,4%	12,5%	17,7%	20,1%	11,1%	17,2%	16,4%	13,3%	21,2%

Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

Succesraten for appelsager, dvs. andelen af appelsager, hvori appellen tages til følge helt eller delvis, er en indikator, der gør det muligt i et vist omfang at evaluere den retlige præcision af afgørelserne i første instans. Der kan dog først drages troværdige konklusioner efter en analyse af grundene til ophævelse af de anfægtede afgørelser fra Retten, særligt i tilfælde af, at der konstateres en unormalt høj succesrate for appelsager.

Henset til den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for appeller for Domstolen er de relevante år med henblik på en evaluering af reformens mulige påvirkning 2018 og 2019. De succesrater, der er iagttaget i disse år (henholdsvis 16,4% og 13,3%), er imidlertid ikke mærkbart anderledes end de succesrater, der er noteret i årene fra 2010 til 2017. Det skal ikke desto mindre bemærkes, at oplysningerne vedrørende de tre første kvartaler af 2020 viser en høj ophævelsesrate (21,2%). Sammenligneligheden af succesraten for 2020 med tallene for de tidligere år er dog mindre relevant som en konsekvens af ordningen med forudgående bevilling af appeller, der trådte i kraft den 1. maj 2019. Denne ordning har nemlig medført et fald i antallet af appeller i sager om intellektuel ejendomsret, hvor succesraten altid har været lavere end den gennemsnitlige succesrate i andre sager. Selv om der ikke kan drages nogen endelig konklusion på det nuværende trin på grundlag af disse oplysninger, bør der holdes øje med udviklingen i dette tal fremover, ligesom grundene til en eventuel forringelse heraf bør analyseres.

c) Andel af bevilling af appeller i sager om intellektuel ejendomsret i henhold til statuttens artikel 58a

Siden ikrafttrædelsen af ordningen med forudgående bevilling af appeller, som blev indført ved forordning 2019/629 og trådte i kraft den 1. maj 2019, er der iværksat 71 appeller, som er omfattet af denne ordning<sup>51</sup>. Samtlige disse appeller vedrørte domme eller kendelser fra Retten, der traf afgørelse om søgsmål, som var anlagt til prøvelse af afgørelser fra EUIPO eller fra EF-Sortsmyndigheden.

<sup>51</sup> Der erindres om, at ordningen med forudgående bevilling af appeller i henhold til artikel 58a i statuten for Den Europæiske Unions Domstol alene er rettet mod Rettens afgørelser vedrørende en afgørelse truffet af en uafhængig appelinstans i de agenturer og kontorer, der er opregnet i nævnte artikel, og af enhver uafhængig appelinstans, der er nedsat efter den 1.5.2019, og som skal behandle sagen, før den kan indbringes for Retten. I overensstemmelse med denne bestemmelse skal appellen for at kunne admittes rejse et vigtigt spørgsmål for EU-rettens ensartede anvendelse, sammenhæng eller udvikling.

Ingen af disse appeller er blevet admitteret: 5 appeller er blevet afvist, 49 er blevet forkastet, og 17 er under behandling. Disse oplysninger afhænger i et vist omfang af relevansen og kvaliteten af anmodningerne om bevilling, men kan ligeledes betragtes som en indikator for Rettens beskyttelse af EU-rettens ensartede anvendelse, sammenhæng eller udvikling på dette område.

### KONKLUSION

Analysen af oplysningerne vedrørende andelen af appeller, der indgives til prøvelse af Rettens afgørelser, og succesraten for disse appelsager, gør det ikke på nuværende trin muligt at udtale sig om nogen tendens med hensyn til en samlet forringelse eller forbedring af kvaliteten af disse afgørelser. Det står alligevel fast, at det er et punkt, som kræver opmærksomhed. Det vil således være hensigtsmæssigt fremadrettet at sikre en præcis og konkret overvågning af andelen af appeller og af succesraten for appelsager betragtet som indikatorer for kvaliteten i Rettens virksomhed.

Den ringe andel af appeller, der admitteres i sager om intellektuel ejendomsret, kan desuden betragtes som en indikator for Rettens beskyttelse af EU-rettens ensartede anvendelse, sammenhæng eller udvikling på dette område, idet dette tal dog ligeledes afhænger af relevansen og kvaliteten af anmodningerne om bevilling.

## 3. Intensiteten af domstolsprøvelsen

### Bevisoptagelse i sagerne

#### Foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, bevisoptagelse, vidner, sagkyndige

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Antal sager med foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse*	269	306	307	288	363	368	319	425	480	476	565
Antal parter, der har været adressater for foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse	490	606	593	541	711	772	666	882	942	917	1177
Antal bevisoptagelser	10	11	14	8	26	16	11	45	38	28	17
Antal vidneafhøringer	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Antal udpegelser af sagkyndige	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

\* Følgende medregnes som foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse: skriftlige spørgsmål og anmodninger om fremlæggelse af dokumenter.

Oplysninger ajourført pr. 30.9.2020

Med henblik på bevisoptagelse i sagerne fastsætter procesreglementet bl.a., at Retten har mulighed for, ved simpel beslutning, at vedtage foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse (hvilke tilsigter at tilvejebringe betingelserne for sagens fremme, retsforhandlingernes forløb og bilæggelse af tvister<sup>52</sup>) eller, ved kendelse, at vedtage

<sup>52</sup> I medfør af artikel 89, stk. 3, i Rettens procesreglement »[kan] [f]oranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse [...] bl.a. bestå i:

- a) at stille spørgsmål til parterne
- b) at opfordre parterne til at udtale sig skriftligt eller mundtligt om visse aspekter af tvisten
- c) at anmode parterne eller de i statuttens artikel 24, stk. 2, omhandlede tredjemænd om oplysninger

foranstaltninger med henblik på bevisoptagelse<sup>53</sup>. Antallet af Rettens vedtagelser af denne type foranstaltninger udgør dermed en indikator for Rettens aktivitet med hensyn til bevisoptagelse i sagerne og derigennem for intensiteten af den udførte domstolsprøvelse – navnlig vedrørende de faktiske omstændigheder.

For perioden fra 2010 til 2015 og fra 2016 til 2019 viser oplysningerne følgende:

- for så vidt angår foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse en stigning på 34,1% hvad angår antallet af berørte sager og en stigning på 37,6% hvad angår antallet af parter, der er adressater
- for så vidt angår antallet af foranstaltninger med henblik på bevisoptagelse en stigning på 114,8%
- fortsat undladelse af vidneførsel (med undtagelse af 2014) og af udpegelse af sagkyndige.

Oplysningerne for 2020 viser desuden en styrkelse af dette fænomen for så vidt angår foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, idet der ses en aktivitet, der på tre kvartaler er højere end den helårige aktivitet i årene fra 2017 til 2019. Dette resultat kan delvis forklares med de spørgsmål, der er blevet stillet parterne i et betydeligt antal sager med henblik på at håndtere de proceduremæssige konsekvenser af sundhedskrisen. Nogle sager har således måttet være genstand for en bevisoptagelse via skriftlige spørgsmål under hensyntagen til, at det har været vanskeligt, endog i nogle tilfælde umuligt, for parternes repræsentanter at rejse for at deltage i et retsmøde.

#### **KONKLUSION**

Reformens gennemførelse har været ledsaget af en mærkbar udvikling i den aktivitet, som Retten har udført i forbindelse med bevisoptagelse i sagerne, hvilket kombineret med en mere regelmæssig henvisning til behandling i udvidede dommerkollegier er tegn på en uddybning af domstolsprøvelsen.

## **4. Brugernes opfattelse**

Indikatoren vedrørende brugernes opfattelse giver mulighed for at supplere analysen af tallene og målene med en subjektiv vurdering fra adressaterne for den offentlige europæiske retstjeneste.

### a) Antal anmodninger om berigtigelse, anmodninger vedrørende undladelse af at træffe afgørelse og anmodninger om fortolkning

Berigtigelse er en procedure, der følger efter den pågældende doms afsigelse eller den pågældende kendelses forkyndelse, og som består i – for Retten – ved kendelse at berigtige

- 
- d) at anmode parterne om fremlæggelse af aktstykker vedrørende sagen
  - e) at indkalde parterne til møder«.

<sup>53</sup> Af artikel 91 i Rettens procesreglement fremgår følgende: »Uden at dette berører statuttens artikel 24 og 25 kan følgende bevismidler anvendes:

- a) afgivelse af partsforklaring
- b) anmodning til en part om oplysninger eller fremlæggelse af ethvert dokument vedrørende sagen
- c) fremlæggelse af dokumenter, som en institution har givet afslag på aktindsigt i, under et søgsmål vedrørende lovligheden af dette afslag
- d) vidneførsel
- e) indhentelse af sagkyndige erklæringer
- f) besigtigelse.«

skrive- eller regnefejl eller åbenbare urigtigheder enten af egen drift eller efter anmodning fra en part <sup>54</sup>.

Har Retten derimod undladt at træffe afgørelse om et enkelt punkt i påstandene eller om sagsomkostninger, skal den part, der vil gøre dette gældende, fremsætte anmodning om, at Retten tager spørgsmålet op til behandling <sup>55</sup>.

Endelig tilkommer det Retten efter anmodning fra en part eller en EU-institution, der godtgør at have en interesse heri, at fortolke en dom eller kendelse, hvis der opstår vanskeligheder vedrørende betydningen og rækkevidden af denne <sup>56</sup>.

Antallet af disse procedurer, hvilke vedrører domme og kendelser afsagt af Retten, er en indikator for den opfattelse, som adressaterne for afgørelserne har, uafhængigt af selve udfaldet af disse procedurer.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anmodninger om berigtigelse	2	2	1	9	5	7	5	10	12	8	3
Anmodninger vedrørende undladelse af at træffe afgørelse	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
Anmodninger om fortolkning	1	0	0	0	2	0	1	2	1	1	0
<b>I alt</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>

I betragtning af det begrænsede samlede omfang af registrerede tilfælde skal der udvises forsigtighed ved fortolkningen af disse data. Det står ikke desto mindre fast, at det gennemsnitlige antal procedurer vedrørende berigtigelse, undladelse af at træffe afgørelse og fortolkning, der er anlagt i perioden fra 2016 til 2019 (10,7) er mere end fordoblet i forhold til antallet for perioden fra 2010 til 2015 (4,8), hvilket proportionalt overstiger stigningen i antallet af afsluttede sager imellem disse to perioder.

#### b) Høring af Rettens brugere

Rettens brugere er hovedsageligt borgere (private parter – fysiske eller juridiske personer – og medlemsstater samt Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer). På baggrund heraf er disses repræsentanter (advokater, befuldmægtigede ved Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, repræsentanter for medlemsstaternes regeringer) med henblik på udarbejdelsen af nærværende rapport blevet hørt i anledning af bilaterale møder med Domstolens repræsentanter.

Det er fremgået af disse indholdsrige drøftelser, at de hørte repræsentanter samlet set deler flere overvejelser. Disse oplysninger kan sammenfattes som følger:

- Der er blevet udtrykt stor tillid og en høj grad af tilfredsstillelse i forhold til retsinstansen og den måde, hvorpå den opfylder sin mission.
- Selv om det er for tidligt at vurdere reformens virkninger som helhed, er de første udviklingstendenser, der kan iagttages, blevet vurderet positivt.

<sup>54</sup> Artikel 164 i Rettens procesreglement.

<sup>55</sup> Artikel 165 i Rettens procesreglement.

<sup>56</sup> Artikel 168 i Rettens procesreglement.

- Selv om brugerne har henledt opmærksomheden på et fald i sagsbehandlingstiden på området for intellektuel ejendomsret, fremgår det ikke, at sagsbehandlingstiden for så vidt angår komplekse økonomiske sager, særligt på statsstøtteområdet, har draget fordel af denne positive udvikling.
- Betydningen af de kvalitative aspekter af Rettens afgørelser i forbindelse med reformens gennemførelse er blevet fremhævet.
- Det er blevet konstateret, at antallet af afsluttede sager ikke er steget betydeligt, og at antallet af verserende sager ikke er blevet reduceret.
- Der er blevet fremsat ønsker med hensyn til en tidligere, mere regelmæssig og mere aktiv sagsforvaltning (evaluering af det hensigtsmæssige i at udbrede anvendelsen af kun én skriftveksling, forsøg på at reducere den tid, der går fra afslutningen af de skriftlige forhandlinger til afholdelsen af retsmødet, udbredelse af brugen af skriftlige spørgsmål med henblik på retsmødet, udbygning af den praksis, der består i at indkalde parterne til uformelle møder til fremme af sagen i løbet af de skriftlige forhandlinger), i forlængelse af den stigning i antallet af foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, som har kunnet konstateres for nylig.
- Risikoen for, at der forekommer en vis divergens mellem afdelingerne, er blevet nævnt (bl.a. for så vidt angår forvaltningen af processuelle spørgsmål), ligesom betydningen af beskyttelsen af sammenhængen i retspraksis er blevet fremhævet.
- Udbredelsen af anvendelsen af udvidede dommerkollegier med fem dommere er blevet yderst positivt modtaget, og det er blevet fremhævet, at anvendelsen af den store afdeling ligeledes kunne vise sig at være hensigtsmæssig med henblik på at frembyde stærke retningslinjer («leading cases») i bestemte sager, foruden oprettelsen af en afdeling af mellemstørrelse med ni dommere sammensat ved forening af to afdelinger.
- Visse afdelingers specialisering i sager om intellektuel ejendomsret og personalesager er ligeledes blevet yderst positivt modtaget som medvirkende til kvaliteten, sammenhængen og effektiviteten; det er blevet fundet hensigtsmæssigt at evaluere muligheden for at udbrede denne fremgangsmåde til andre områder, således at behandlingen af bestemte sager kan samles i bestemte afdelinger, alt imens det undgås, at bestemte tvister fordeles udelukkende til én afdeling, og der sikres en tilstrækkelig forskelligartethed i den enkelte afdelings aktivitet.
- Det er blevet vurderet, at afholdelsen af retsmøder i visse sager tilfører begrænset værdi, og der er blevet nævnt forskellige udviklingsretninger for at imødekomme denne svaghed (krav om en reel begrundelse for at anmode om et retsmøde og mulighed for at målrette retsmøderne, udbredelse af anvendelsen af kendelser, hvorved søgsmålet afvises som åbenbart ugrundet, udbredelse af anvendelsen af domme uden retsmøde).
- Der er blevet nævnt en mulig effektivitetsfremgang i forbindelse med en tidlig og hurtig forvaltning af stævninger, der ikke kan antages til realitetsbehandling.

#### **KONKLUSION**

Rettens brugeres opfattelse af reformens virkninger kan ikke for nuværende danne grundlag for en præcis og endelig evaluering. Erfaringsberetningerne gør det muligt at antage, at reformens virkninger samlet set, på det nuværende stadium, opfattes positivt. Ikke desto mindre har Rettens brugere givet udtryk for en række forventninger med sigte på en yderligere forbedring af retsinstitansens effektivitet og af kvaliteten i retsafgørelserne i forbindelse med reformens gennemførelse.

## IV. FREMTIDIG UDVIKLING

---

Retten påtager sig i sager, der er omfattet af ordningen med forudgående bevilling af appeller<sup>57</sup>, et skærpet ansvar i forbindelse med legalitetskontrollen af retsakter fra de berørte kontorer og agenturer, særligt for så vidt angår afgørelser truffet af EUIPO. På disse områder er Domstolens medvirken nemlig begrænset til alene at omfatte tilfælde, hvor appellen rejser et vigtigt spørgsmål for EU-rettens ensartede anvendelse, sammenhæng eller udvikling. Den kapacitet til at afsige domme, som Retten har rådet over siden den seneste reform af den retslige struktur, bør denne retsinstant således udnytte med henblik på at øge kvaliteten af sine afgørelser yderligere, alt imens den i øvrigt nedbringer andelen af appeller på de områder, der ikke er omfattet af denne ordning.

Som fastsat i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning 2015/2422 har nærværende rapport til formål at undersøge »yderligere oprettelse af specialiserede afdelinger og/eller andre strukturelle ændringer«.

Den ovenfor fremstillede analyse gør det sammen med bemærkningerne såvel fra de eksterne rådgivere som fra Rettens brugere muligt at skitsere tre refleksionsretninger i forfølgelsen af målene om kvalitet og effektivitet i retsplejen.

### **A. Rationalisering af fordelingen af sager: oprettelse af specialiserede afdelinger og ligelig fordeling af arbejdsbyrden**

Retten har allerede siden september 2019 oprettet specialiserede afdelinger til personalesager og sager om intellektuel ejendomsret. Specialiseringen sigter mod at mindske de risici for divergens, som kan følge af opsplittningen af disse sagstyper, der anlægges i stort antal, inden for ti afdelinger, der hver indeholder seks dommerkollegier. Den giver ligeledes mulighed for at opbygge en ekspertise på disse områder og afføde en effektivitetsfremgang.

Som såvel Rettens brugere som K. Rennert har fremhævet, forekommer der andre tvistemål, som kunne findes egnet til en vis form for specialisering<sup>58</sup>. Uden at dette skulle føre til, at en bestemt type sager fordeles udelukkende til en bestemt afdeling, burde det overvejes at fordele bestemte områder til et mere begrænset antal afdelinger og ikke til alle ti afdelinger. Antallet af afdelinger ville skulle bestemmes i forhold til sagernes kompleksitet på hvert af de berørte områder. Denne refleksion kunne med fordel finde sted på et foreløbigt grundlag i form af en evaluering af den ordning, der er iværksat for så vidt angår dels sager om intellektuel ejendomsret (som fordeles til seks afdelinger), dels personalesager (som fordeles til fire andre afdelinger).

En eventuel udbredelse af denne fremgangsmåde ville have til formål at begrænse den spredning af sagerne til samtlige afdelinger, som finder sted på visse områder, alt imens den ville give garantier med hensyn til forskelligartetheden og den tværgående karakter af den enkelte afdelings aktivitet. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at L.M. Díez-Picazo Giménez har fremhævet betydningen af at beskytte den generalistegenskab, som en dommer ved Retten har, og undgå, at han eller hun forvises til et begrænset antal sagsområder. På det møde, der blev afholdt med Domstolens repræsentanter, sondrede L.M. Díez-Picazo Giménez således mellem dommernes specialiserede kvalifikationer på bestemte områder, hvilke ikke

---

<sup>57</sup> Jf. fodnote 51.

<sup>58</sup> K. Rennert har i den henseende mere konkret foreslået, at minimum to afdelinger skulle være kompetente (på skift) for hvert retligt område under hensyntagen til nødvendigheden af at sikre en ligelig geografisk fordeling i afdelingernes sammensætning.



bør indgå i udvælgelseskriterierne med henblik på deres udnævnelse til Retten, og specialiseringen af bestemte afdelinger inden for Retten. L.M. Díez-Picazo Giménez har anerkendt, at denne delvise »in situ«-specialisering har sine fordele, men han har ligeledes understreget, at den, drevet til det yderste, ville være i strid med målet om at udvide antallet af dommere i dommerkollegiet med henblik på at berige drøftelserne i samme kollegium gennem en sammenstilling af synspunkter fra dommere med baggrund i forskellige retstraditioner.

Med henblik på at finde en rimelig balance mellem disse forskellige parametre tilkommer det Retten at foretage en analyse af udformningen af sine tvistemål for at fastlægge, om der er nogle tilstrækkeligt stabile og ensartede centre, der egner sig til en fordeling samlet omkring bestemte afdelinger.

## Verserende sager – sagernes genstand

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aktindsigt	40	37	38	32	59	65	76	30	30	27
Den Europæiske Unions optræden udadtil	2	3	1	3	2	4	2	2	5	5
Nye staters tiltrædelse			1	1						
Landbrug	61	40	51	51	56	42	43	43	22	20
Statsstøtte	178	151	146	243	215	241	256	219	278	289
De oversøiske landes og territoriers associering			1							
Unionsborgerskab										1
Voldgiftsbestemmelse	18	15	13	17	30	23	27	27	22	24
Økonomisk, social og territorial samhørighed	32	24	13	15	14	15	6	2	3	2
Konkurrence - virksomhedsovertagelser	13	11	9	6	5	12	8	10	11	25
Konkurrence - karteller	190	174	133	102	69	45	68	47	37	38
Konkurrence – offentlige virksomheder	1	1	1	1						
Konkurrence – dominerende stilling	23	14	5	8	8	7	8	11	16	17
Kultur			1	1	1	1				
Finansielle bestemmelser (budget, den finansielle ramme, egne indtægter, bekæmpelse af svig)	2	1	1	5	7	10	10	9	10	8
Regler for virksomhederne				1	1	1	1	1		
Regler for institutionerne	41	41	50	84	79	85	96	103	180	175
Uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport	1	1	2		3	3	3	1	2	1
Energi	1	1	1	1	3	4	9	4	9	13
Registrering, vurdering, godkendelse og begrænsning vedrørende kemikalier (REACH-forordningen)	7	8	14	14	10	8	14	14	10	12
Miljø	18	13	18	18	5	7	12	8	12	14
Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed	3	1				7	2	1	2	1
Fiskale bestemmelser	1		1			2		2		
Etableringsfrihed				1				1		
Fri bevægelighed for kapital								1		
Fri bevægelighed for varer	1					1			1	
Fri bevægelighed for personer	1									
Fri udveksling af tjenesteydelser	43	42	36	34	35	24	27	22	15	18
Offentlige kontrakter	89	106	107	108	103	61	62	60	72	67
Handelspolitik	35	41	45	58	40	36	35	40	41	53
Fælles fiskeripolitik	25	16	17	5	2	1	1	2	2	
Økonomisk og monetær politik	3	4	18	9	3	24	116	127	138	155
Økonomisk og monetær politik – tilsyn med kreditinstitutter										1
Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	1	1	3	1		1	1		1	1
Industripolitik				2						
Socialpolitik	4	4		1	1	1	1	1	1	
Intellektuel og industriel ejendomsret	361	389	465	485	400	448	370	322	274	338
Forbrugerbeskyttelse			1	2	2	2	1	1	1	2
Tilnærmelse af lovgivningerne			13		1	1	4	6	4	1
Forskning, teknologisk udvikling og rummet	7	7	8	9	17	19	9	3	3	6
Transeuropæiske net			3	2	2		2	2	1	2
Folkesundhed	5	15	16	17	4	7	9	13	11	12
Turisme			1							
Transport	1		5	3					1	3
Toldunion og fælles toldtarif	15	15	7	9	5	5	1		2	
<b>EF-traktaten/EUF-traktaten i alt</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>EKSF-traktaten i alt</b>	<b>1</b>	<b>1</b>								
Tjenestemandsvedtægten	48	27	44	40	39	208	187	162	141	179
Særlige rettergangsformer	36	33	36	34	46	65	41	36	40	44
<b>I ALT</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>

Denne udvikling mod en mere centraliseret fordeling af visse områder ville være konsekvent såvel i forhold til artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning 2015/2422 som i forhold til

bestemmelserne i artikel 25 i Rettens procesreglement, hvoraf det fremgår, at Retten »kan pålægge én eller flere afdelinger at påkende sager om specifikke områder«. Det noteres i den henseende, at denne bestemmelse blev indført i forbindelse med vedtagelsen af Rettens nye procesreglement, som trådte i kraft den 1. juli 2015, og at det i begrundelserne for udkastet hvad dette angår blev angivet, at »[e]n stigning i antallet af dommere eller en kraftig stigning i forekomsten af tvister på et bestemt område er væsentlige begivenheder, der ville kunne begrunde en afgørelse om at tilpasse retningslinjerne for sagernes fordeling i overensstemmelse dermed. Dette er grunden til, at Retten foreslår at supplere den nuværende artikel 12 ved udtrykkeligt at fastsætte, at Retten kan pålægge én eller flere afdelinger at påkende sager om specifikke områder. Det drejer sig således om at gøre det fuldstændig klart, at det er muligt at tilpasse den nugældende ordning, når omstændighederne tilsiger det«.

Endelig, selv om der findes ordninger, der er iværksat med henblik herpå<sup>59</sup>, skal man sørge for at sikre, at den ligelige fordeling af arbejdsbyrden mellem dommere er så fuldkommen og konstant som muligt, idet der tages højde for forskelligartetheden (i omfang og kompleksitet) af de sager, hvori dommerne udøver hvervet som refererende dommer, for det særlige tilfælde med store grupper af sammenhængende sager og for den arbejdsbyrde, der for nogle dommere følger af disses medvirken som siddende dommere ved behandlingen af bestemte, særligt tunge sager. En sådan kontrol forekommer særligt formålstjenlig i en situation, hvor den gennemsnitlige arbejdsbyrde pr. refererende dommer er faldende, og hvor der oprettes yderligere specialiserede afdelinger.

## **B. Udvikling af mekanismer, der fremmer den indbyrdes sammenhæng i retspraksis**

### **1. Henvisninger til behandling i udvidede dommerkollegier med fem dommere**

Fra begyndelsen af Rettens reform har der kunnet konstateres en stigning i antallet af sager, der fordeles til en afdeling med fem dommere, hvilket de af Rettens brugere, der har været hørt, har vurderet positivt. Mens Retten i 2016 afsluttede 12 sager ved behandling i et sådant dommerkollegium, var dette tal i 2018 på 87, svarende til 8,6% af de afsluttede sager. 2019 var imidlertid kendetegnet ved et fald i sager, der blev afgjort i afdelinger med fem dommere: 59 sager blev afsluttet ved behandling i dette dommerkollegium, svarende til 6,7% af de afsluttede sager. Selv om denne andel har været stigende i de tre første kvartaler af 2020 (8,6%), står det alligevel fast, at afdelingen med tre dommere fortsat i vid udstrækning er Rettens foretrukne dommerkollegium (80% af de afsluttede sager i løbet af de tre første kvartaler af 2020, 85% af de afsluttede sager siden 2018).

Dette resultat kan i alt væsentligt forklares ved fremgangsmåden for fordeling af sager ved Retten. I medfør af artikel 26 i Rettens procesreglement fordeler Rettens præsident snarest efter, at det indledende processkrift er indleveret, sagen til en afdeling i henhold til de retningslinjer for fordeling, der er offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, hvori det er fastsat, at der er tale om en afdeling med tre dommere.

En sag kan henvises til behandling i et udvidet dommerkollegium, »[n]år sagens retlige problemstilling, dens betydning eller særlige omstændigheder i øvrigt tilsiger det«<sup>60</sup>. En sådan

<sup>59</sup> Fordeling af sagerne i betragtning af kriteriet for undtagelse fra turnusordningen vedrørende den ligelige fordeling af arbejdsbyrden, regelmæssig statuskontrol med de refererende dommers porteføljer, mulighed for omfordeling af sager på grundlag af procesreglementets artikel 27, stk. 3.

<sup>60</sup> Procesreglementets artikel 28, stk. 1.

henvisning kan i et vist omfang forlænge sagsbehandlingstiden, hvilket kan være medvirkende til, at man afholder sig fra at gøre brug af denne løsning. Det er nemlig først på grundlag af den foreløbige rapport, der udarbejdes af den refererende dommer og overdrages til afdelingen med tre dommere, at sidstnævnte beslutter i plenarmødet at foreslå, at sagen henvises til behandling i et udvidet dommerkollegium. Den refererende dommer skal dernæst udarbejde et notat til plenarmødet, hvori der redegøres for behovet for at henvise sagen til behandling i en afdeling med fem dommere (endog i den store afdeling). Såfremt plenarmødet godkender henvisningen til behandling i et udvidet dommerkollegium, skal sidstnævnte, der omfatter den oprindelige afdeling med tre dommere suppleret med to af afdelingens øvrige dommere, mødes (på ny, for så vidt angår de tre oprindelige dommere) for at behandle sagen og drøfte de retninger, som den refererende dommer havde foreslået i sin foreløbige rapport.

Når en sag behandles i et dommerkollegium med fem dommere, giver dette nødvendigvis anledning til mere varierede og indholdsrige drøftelser under voteringen. Det bidrager utvivlsomt til repræsentationen af retssystemerne, til kvaliteten i afgørelsen og til retskraften heraf. Vurderingerne fra de to eksterne rådgivere, som Domstolen har hørt, adskiller sig til dels med hensyn til, i hvilket omfang dette dommerkollegium bør anvendes: Ifølge K. Rennert er der tale om det »ideelle« dommerkollegium for Rettens vedkommende (med undtagelse af sager, der er særligt uopsættelige), mens dette dommerkollegium ifølge L.M. Díez-Picazo Giménez bør forbeholdes behandlingen af komplekse retlige spørgsmål, idet dommerkollegiet med tre dommere fortsat er udgangspunktet.

I et forsøg på at finde en balance mellem disse to tilgange og henset til den omstændighed, at Rettens ressourcer giver mulighed for en mere systematisk sagsbehandling ved brug af udvidede dommerkollegier, tilkommer det Retten at ændre reglerne vedrørende sin interne funktion således, at sager, der henhører under bestemte områder med de mest komplekse spørgsmål og af den største betydning, automatisk fordeles til en afdeling med fem dommere, herunder på området for konkurrenceret og statsstøtte. En sådan fremgangsmåde for fordeling af sidstnævnte sager har i øvrigt tidligere været anvendt i Rettens historie.

En sådan første fordeling til en afdeling med fem dommere ville være gældende uden at foregribe en senere anvendelse af procesreglementets artikel 28, stk. 4, vedrørende henvisning af en sag til en afdeling med færre dommere. En række mindre ændringer af denne bestemmelse i procesreglementet ville kunne give afdelingen med fem dommere kompetence til, når sagen ikke udviser nogen særlig vanskelighed, at henvise denne til en afdeling med tre dommere, uden at det i den anledning ville være nødvendigt at forelægge dette i plenarmødet (på tilsvarende vis som ved behandling af en enkelt dommer i henhold til procesreglementets artikel 29, stk. 3).

Da sammensætningen af det udvidede dommerkollegium indbefatter afdelingen med tre dommere, ville det være tilstrækkeligt med ét afdelingsmøde for at behandle sagen, træffe beslutning om henvisning til en afdeling med tre dommere og træffe de nødvendige proceduremæssige beslutninger (afholdelse af retsmøde, skriftlige spørgsmål til de mundtlige forhandlinger og andre foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse).

## **2. Henvisninger til behandling i den store afdeling og/eller i en afdeling af mellemstørrelse**

Hvis det retlige spørgsmål, der rejses, er af stor betydning, hvis sagen er særligt følsom, eller hvis der er divergerende retninger i retspraksis, kan dette fuldt ud begrunde, at en sag henvises til behandling i den store afdeling med 15 dommere. Ikke desto mindre er der ikke blevet afsagt nogen dom i Rettens store afdeling siden dom af 12. september 2007, [API mod Kommissionen](#)

(T-36/04, EU:T:2007:258), og af 17. september 2007, [Microsoft mod Kommissionen](#) (T-201/04, EU:T:2007:289)<sup>61</sup>, bl.a. på grund af den voksende arbejdsbyrde, som retsinstansen har måttet håndtere, indtil reformen blev vedtaget og gennemført.

At mobilisere 15 dommere for at træffe afgørelse i meget omfangsrige og faktisk komplekse sager, der undertiden fremtræder som en gruppe af sammenhængende sager, kan unægteligt kræve store ressourcer og have en indvirkning på behandlingen af andre sager.

L.M. Díez-Picazo Giménez såvel som flere af de brugere, der har været hørt, har ikke desto mindre fremhævet, at anvendelsen af den store afdeling ville give mulighed for at klarlægge retstilstanden i tilfælde af divergens mellem afdelingerne eller ved spørgsmål af tværgående karakter.

Denne konstatering bør tiltrædes, ligesom det skal bemærkes, at den store retlige, økonomiske og politiske betydning af visse sager, der indbringes for Retten, begrundet en øget anvendelse af dette dommerkollegium i disse tilfælde.

Samlet set ville oprettelsen af en afdeling af mellemstørrelse sammensat af f.eks. ni dommere ligeledes kunne udgøre en passende kreds med henblik på afgørelse af sager, der rejser nye og komplekse retlige spørgsmål, eller ændring af en eksisterende retspraksis, særligt på de områder, for hvilke der er oprettet specialiserede afdelinger. Et sådant tiltag, hvilket ville kræve en ændring af statuten, er blevet foreslået af K. Rennert<sup>62</sup>. Ifølge denne rådgivers opfattelse ville der være tale om »forenede afdelinger« sammensat af dommere, der tilknyttes de specialiserede afdelinger på det pågældende område. L.M. Díez-Picazo Giménez har derimod vist sig mere tvivlende med hensyn til, hvorvidt et sådant dommerkollegium ville være formålstjenligt, idet denne rådgiver hellere så, at den store afdeling betros opgaven med at opretholde sammenhængen i retspraksis henset til dets større autoritet.

### **C. Styrkelse af en tidlig, aktiv og smidig forvaltning af retsforhandlingerne**

Visse indikatorer (udbredelse af foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, reducere af varigheden af det stadium af retsforhandlingerne, der omfatter udarbejdelsen af den foreløbige rapport) viser allerede, at Rettens yderligere ressourcer har ført til, at retsinstansen har indtaget en mere aktiv optræden i forbindelse med forvaltningen af retsforhandlingerne. De hørte brugere har hilst denne udvikling velkommen, alt imens de har nævnt bestemte retninger, der ville kunne bidrage til såvel øget kvalitet som øget hurtighed i sagsbehandlingen.

---

<sup>61</sup> Den store afdeling har siden da kun vedtaget to afvisningskendelser, den 7.9.2010, [Norilsk Nickel Harjavalta og Umicore mod Kommissionen](#) (T-532/08, EU:T:2010:353) og [Etimine og Etiproducts mod Kommissionen](#) (T-539/08, EU:T:2010:354), samt en kendelse om slettelse af registret, den 14.2.2019, [VFP mod Kommissionen](#) (T-726/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:837).

<sup>62</sup> K. Rennert har skønnet, at der i så fald ikke længere ville være nogen formålstjenlighed med en stor afdeling med 15 dommere. Afdelingerne med ni dommere ville erstatte den store afdeling.

## 1. Retsforhandlingernes skriftlige del

### a) Den yderligere skriftveksling

Det skal bemærkes, at det ikke er alle sager, der kan begrunde, at der generelt foranstaltes yderligere skriftveksling<sup>63</sup>. En undersøgelse og en aktiv forvaltning af sagsakterne allerede fra den første skriftveksling ville gøre det muligt enten at klare sig uden den anden runde af skriftvekslingen (efter omstændighederne gennem vedtagelse af foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse med det formål at klarlægge visse aspekter af sagsakterne) eller at koncentrere den yderligere skriftveksling om sagens relevante aspekter. Dette resultat ville kunne opnås, i det mindste på nogle områder (der er f.eks. blevet nævnt sager om restriktive foranstaltninger, sager om aktindsigt eller personalesager), gennem en mere systematisk brug af de muligheder, der fremgår af artikel 83 i Rettens procesreglement. Denne bestemmelse giver nemlig Retten mulighed for at bestemme, at der ikke er behov for yderligere skriftveksling, fordi indholdet af sagsakterne er tilstrækkeligt omfattende, eller at præcisere, hvilke spørgsmål replikken og duplikken bør omhandle. I mere komplekse sager ville indkaldelse til møder om sagens fremme på grundlag af artikel 89 i Rettens procesreglement, således som visse brugere har nævnt, ligeledes kunne bidrage til en bedre forvaltning af de processuelle spørgsmål og til et øget fokus i den yderligere skriftveksling på sagens væsentlige aspekter. Alle disse foranstaltninger, der henhører under den proaktive forvaltning af retsforhandlingerne, afspejler L.M. Díez-Picazo Giménez' anbefalinger, hvilke består i at overveje midler, der vil kunne reducere varigheden af retsforhandlingernes skriftlige del.

### b) Udsættelse af sager

Den ovenfor fremstillede analyse viser en betydelig og stigende andel af udsatte sager blandt de verserende sager. Udsættelsens varighed er ikke indeholdt i statistikkerne for sagsbehandlingstiden, hvilket er fuldt ud begrundet i forbindelse med vurderingen af retsinstansens effektivitet, men dette bør ikke dække over konsekvenserne af denne praksis for borgeren. Ganske vist giver udsættelse af en sag på grundlag af artikel 54 i statuten og artikel 69 i Rettens procesreglement mulighed for, af hensyn til retsplejen og under overholdelse af kompetencereglerne og det retslige hierarki mellem førsteinstansen og appelinstanten, at sikre sammenhæng i den retspraksis, der udgår fra Unionens retsinstanser, og at sikre retskraften heraf.

Det meget store antal af udsatte sager ved Retten – nær ved 30% af de verserende sager – gør ikke desto mindre indtryk. For det første bliver en betydelig del af retsinstansens arbejdsbyrde sat i bero med en lettelse og en eventuel midlertidig overkapacitet i retsinstanten til følge, hvorpå denne arbejdsbyrde helt eller delvis pludselig kommer igen på et senere tidspunkt, når de udsatte sager genoptages, muligvis på et tidspunkt, hvor de berørte dommere befinder sig i en periode med spidsbelastning. For det andet ville det, inden der vælges en »prøve«-sag, og retsforhandlingerne i sager, hvis genstand er identisk eller tilsvarende, udsættes, være hensigtsmæssigt at vurdere, om kontradiktionsprincippet efter genoptagelsen af retsforhandlingerne i de sager, der var blevet udsat, vil kunne overholdes fuldt ud. Når således i sager, der er indbragt sideløbende, den retlige kvalifikation af de faktiske omstændigheder vedrører flere aktørers adfærd (såsom konstateringen af en aftale som omhandlet i artikel 101 TEUF), bør det undgås at vælge en prøvesag og at udsætte de andre sammenhængende sager. Der kan nemlig ikke foretages en sådan retlig kvalifikation, uden at samtlige aktører, der har

---

<sup>63</sup> Det er interessant at konstatere, at Rettens nye procesreglement, som trådte i kraft den 1.7.2015, i sager om intellektuel ejendomsret har ladet muligheden for yderligere skriftveksling falde bort. Denne foranstaltning er i en vis udstrækning grunden til den betydelige reduktion af sagsbehandlingstiden (fra 19,3 måneder i 2015 til 13,6 måneder i 2020 for så vidt angår sager afsluttet ved dom).

indbragt et søgsmål, er blevet hørt først. Det bemærkes i denne sammenhæng, at enkelte brugere har givet udtryk for deres bekymring dels med hensyn til fastsættelsen og behandlingen af prøvesager, dels med hensyn til den omstændighed, at begrundelserne for de afgørelser, der træffes i den henseende, ofte varierer fra afdeling til afdeling. Andre brugere har, alt imens de er positive over for denne praksis, fremhævet betydningen af udvælgelsen af prøvesager (hvilke bør dække alle relevante anbringender og argumenter, som er blevet fremført), af fuldstændigheden af de svar, som Retten giver i prøvedommen, og af den prioriterede behandling af prøvesagerne.

c) Forening af sager

Flere brugere har med rette anført, at der ved en tidligere forvaltning af forenede sager ville kunne undgås dobbeltarbejde i forbindelse med grupper af sammenhængende sager, ligesom en forenkling af forvaltningen af fortrolig behandling vedrørende økonomiske sagsakter, der indeholder forretningshemmeligheder, ville kunne medføre en betydelig effektivitetsfremgang i sager, der efter deres karakter er komplekse og omfangsrige.

d) Tidlig identificering af sager, som åbenbart ikke kan behandles

Retsinstansen ville kunne opnå en effektivitetsfremgang ved tidlig identificering af sager, der må afvises, sager, hvor Retten savner kompetence, og sager, der er åbenbart ugrundede, fra præsidentens side, samt umiddelbar udarbejdelse til dommerkollegiet af udkast til kendelser, hvorved sagens behandling på vegne af præsidenten afsluttes af en centraliseret og specialiseret enhed (sammensat af fuldmægtige fra Justitskontoret og/eller referendarer). Disse forvaltningsmåder ville spare Justitskontoret for forkyndelsen af kendelsen, og de sagsøgte for nødvendigvis at skulle affatte en indsigelse mod Rettens kompetence eller en formalitetsindsigelse. Denne tilgang ville desuden frembyde flere fordele i forhold til sammenhængen i fortolkningen af betingelserne for, at direkte søgsmål kan antages til realitetsbehandling.

e) Revurdering af de interne frister

I betragtning af nedgangen i den gennemsnitlige arbejdsbyrde pr. refererende dommer som følge af Rettens yderligere ressourcer (deri indbefattet hensynet til den ændrede måde, som kabinetterne er sammensat på) er det, således som enkelte brugere har bemærket, nødvendigt med en revurdering af de interne frister (navnlig hvad angår indgivelse af den foreløbige rapport). De gavnlige virkninger, som afkortningen af fristen for fremlæggelse af den foreløbige rapport har haft for sagsbehandlingstiden, er synlige hvad angår sager om intellektuel ejendomsret, for hvilke Retten – i september 2018 – afkortede den interne frist for indgivelse af den foreløbige rapport med 25%. Denne afkortning kunne med fordel udbygges yderligere på området for intellektuel ejendomsret og udbredes til områder, hvor sagerne som regel er af moderat omfang (især personalesager, hvor fristen for indgivelse af den foreløbige rapport er på fire måneder i Retten, mens den var på seks uger i Personaleretten, men også flere ikkeøkonomiske tvister, der henhører under kategorien »andre direkte søgsmål«, såsom aktindsigt eller restriktive foranstaltninger), i en udstrækning svarende til disse områders beskaffenhed. Selv om der er nogle særlige omstændigheder ved Rettens tvistemål, som der skal tages højde for, er det, for at sætte dette i perspektiv, værd at anføre, at den interne standardfrist for indgivelse af den foreløbige rapport i Domstolen er på seks uger for så vidt angår præjudicielle forelæggelser og traktatbrudssøgsmål og på otte uger for så vidt angår direkte søgsmål og appelsager (uafhængigt af genstanden).

Med henblik på at sikre, at de interne frister har en effektiv virkning, tilkommer det Rettens præsident at foretage en mere regelmæssig overvågning af, at disse frister bliver overholdt i

afdelingerne, i forbindelse med hver afholdelse af afdelingsformændenes møde, som i øvrigt tæller en sådan overvågning blandt sine opgaver.

## **2. Retsforhandlingernes mundtlige del**

Der kunne overvejes foranstaltninger med henblik på at sikre den størst mulige merværdi af afholdelsen af retsmøder. I medfør af artikel 106 i Rettens procesreglement omfatter Retsforhandlingernes mundtlige del for Retten et retsmøde, der afholdes enten af Rettens egen drift eller efter anmodning fra en hovedpart. En hovedparts anmodning om afholdelse af retsmøde skal indeholde grundene til, at parten ønsker at udtale sig mundtligt.

Retsmødet er et vigtigt led i gennemførelsen af retsforhandlingerne. Retsmødet stiller tvistens parter og dommerkollegiet op over for hinanden og bidrager i vigtige og/eller komplekse sager til at retlede retsinstansen i forståelsen af sagsakterne. Det medvirker således på én gang til kvaliteten i retsinstansens afgørelser og til parternes accept af disse, særligt hvad angår den part, der ikke har fået medhold.

Ikke desto mindre foranlediger retsmødet omkostninger for parterne og for institutionen. Det har indflydelse på dommernes arbejdsbyrde og forlænger sagsbehandlingstiden<sup>64</sup>. Flere af de hørte brugere har imidlertid angivet, at retsmøderne efter deres opfattelse alene består i en gentagelse af de anbringender og argumenter, som fremgår af de skriftlige indlæg. Betingelserne skulle dermed være til stede for at undlade at skulle afholde retsmøder i sager, hvor disse ikke er formålstjenlige, og for, når der foreligger en sådan formålstjenlighed, at begrænse møderne til de relevante forhold med henblik på sagens afgørelse.

Blandt de anbefalede retninger er en øget anvendelse af muligheden for at træffe afgørelse ved kendelse på grundlag af procesreglementets artikel 126, når søgsmålet er åbenbart ugrundet, et krav om en mere udførlig begrundelse, når parterne i hovedsagen anmoder om afholdelse af et retsmøde, for at give retsinstansen mulighed for at tage stilling til, om anmodningen er velbegrundet, og for at begrænse retsmødet til alene at omhandle de forhold, der har begrundet det, samt en udbredelse af den praksis, der består i at stille skriftlige spørgsmål til parterne som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse i stedet for afholdelse af et retsmøde med henblik på at opnå uddybende oplysninger om meget punktuelle forhold.

---

<sup>64</sup> I 2019 var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager afsluttet ved dom med retsmøde på 22,7 måneder og på 15,1 måneder for sager afsluttet ved dom uden retsmøde (dvs. -33,5%). Selv om denne forskel til dels kan forklares ved den øgede kompleksitet i forbindelse med sager, hvor et retsmøde er påkrævet, bemærkes dog, at den også skyldes tilføjelsen af et stadium i retsforhandlingerne (fastsættelse af et retsmøde), hvilket i sig selv i 2019 medførte en forlængelse af sagsbehandlingstiden med 2,4 måneder.



## V. SAMMENFATNING OG OPERATIONELLE KONKLUSIONER

---

Reformen af Unionens retslige struktur var nødvendig for at styrke Retten og gøre det muligt for den at håndtere sin arbejdsbyrde på bæredygtig vis. Der kan imidlertid ikke på det nuværende trin drages endelige konklusioner med hensyn til Rettens effektivitet, effektiviteten af fordoblingen af antallet af dommere eller brugen og effektiviteten af ressourcerne i henhold til artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning 2015/2422.

Der er flere årsager hertil:

- Reformens sidste fase er blevet gennemført i september 2019, hvilket ikke giver en tilstrækkelig periode til endeligt at analysere virkningerne inden for rammerne af nærværende rapport.
- Henset til selve karakteren af det retslige arbejde og sagernes forløb medfører tiltrædelsen af yderligere dommere og tilpasningen af visse arbejdsmetoder ikke øjeblikkelige resultater.
- Sundhedskrisen har forhindret afholdelse af retsmøder mellem den 16. marts og den 25. maj 2020, hvilket har bevirket, at resultaterne for 2020 ikke er repræsentative.

Analysen i anledning af nærværende rapport har anskueliggjort visse positive udviklingstendenser, som de deltagere (befuldmægtigede og advokater) ved sagerne for Retten, som er blevet hørt, har anerkendt. Det drejer sig om følgende tendenser:

- en betydelig reduktion af sagsbehandlingstiden
- intensivering af bevisoptagelsen i sagerne
- hyppigere henvisning af sager til behandling i udvidede dommerkollegier.

Disse positive udviklingstendenser skal dog betragtes som relative i lyset af den mærkbare reduktion af den gennemsnitlige arbejdsbyrde pr. dommer. Der bør derfor iværksættes foranstaltninger inden for kort tid med henblik på, i borgerens interesse, at udnytte alle fordelene ved Rettens reform med det formål at:

- udbrede udviklingen mod en reduktion af sagsbehandlingstiden til at omfatte sagstyper, for hvilke denne varighed hidtil kun har været kendetegnet ved en mindre reduktion eller endog er forblevet uændret (såsom navnlig sager om statsstøtte og personalesager)
- iværksætte en mere proaktiv og smidig forvaltning af retsforhandlingernes faser med henblik på, at der hurtigst muligt træffes alle de foranstaltninger, der gør det muligt at sikre en så hurtig og effektiv sagsbehandling som muligt
- intensivere henvisningen til behandling i udvidede dommerkollegier og i den store afdeling, idet disse bidrager til sammenhængen i retspraksis samt kvaliteten og retskraften heraf (ca. 85% af sagerne behandles fortsat i afdelinger med tre dommere).

De nedenfor beskrevne foranstaltninger ville kunne gøre det muligt for Retten at nå disse mål.

## **Fremgangsmåden ved fordeling af sager**

- oprettelse af nye specialiserede afdelinger efter den specialiseringsmodel, der allerede er indført i sager om intellektuel ejendomsret og i personalesager
- øget anvendelse af de eksisterende ordninger med henblik på at sikre, at den ligelige fordeling af arbejdsbyrden mellem dommerne er så fuldkommen og konstant som muligt.

## **Dommerkollegierne**

- mulighed for automatisk fordeling til en afdeling med fem dommere af sager, der henhører under visse komplekse områder (såsom konkurrence og statsstøtte)
- øget anvendelse af den store afdeling eller mulighed for anvendelse af en afdeling af mellemstørrelse (f.eks. en afdeling med ni dommere) i tilfælde af divergerende praksis mellem Rettens afdelinger, eller såfremt en sag involverer spørgsmål af særligt stor betydning.

## **En tidlig, aktiv og smidig forvaltning af retsforhandlingerne**

- iværksættelse af en systematisk, tidlig og centraliseret undersøgelse af muligheden for – ved kendelse og inden stævningens forkyndelse for sagsøgte – at afvise et søgsmål, når der er et åbenbart afvisningsgrundlag, når Retten åbenbart savner kompetence, eller når søgsmålet er åbenbart ugrundet
- iværksættelse af en konkret og udførlig undersøgelse i hver enkelt sag af behovet for at tillade yderligere skriftveksling, og i bekræftende fald en nærmere angivelse af, hvilke spørgsmål denne udveksling skal omhandle
- iværksættelse af en konkret og udførlig undersøgelse af begrundelserne for en hovedparts anmodning om et retsmøde og, såfremt der afholdes retsmøde, udbredelse af den praksis, der består i at præcisere, hvilke punkter retsmødet skal koncentreres om
- begrænsning af udsættelse af sager til tilfælde, hvor dette er påkrævet af hensyn til retsplejen i betragtning af parternes retlige interesse
- afkortning af visse interne frister, navnlig fristen hvad angår indgivelse af den foreløbige rapport
- en mere regelmæssig overvågning fra præsidentens side for at sikre, at fristerne overholdes i afdelingerne, og at retsforhandlingerne forløber korrekt.

Det er ikke for nærværende tvingende nødvendigt at foretage en omorganisering af fordelingen af de retslige kompetencer mellem Domstolen og Retten. Henset til den ovenstående analyse og de særdeles positive resultater, som Domstolen har registreret i 2020, som viser sig ved en betydelig nedgang i antallet af verserende sager, fremgår det, at det både er gennemførligt og hensigtsmæssigt at afvente, at forøgelsen af antallet af dommere ved Retten har frembragt alle sine virkninger – særligt i lyset af de udviklingstiltag vedrørende Rettens organisation og arbejdsmetoder, som er gennemgået ovenfor – inden der om fornødent forelægges en lovgivningsmæssig anmodning til ændring af statuten på grundlag af artikel 281, stk. 2, TEUF, således som dette er fastsat i artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning 2015/2422. Særligt vil den øgede anvendelse – fra Rettens side – af udvidede dommerkollegier med fem dommere og erfaringen i forbindelse med Domstolens anvendelse af ordningen med forudgående bevilling af appeller kunne tjene som grundlag for en refleksion angående en eventuel udbredelse af denne ordning til at omfatte andre sagsområder.

\* \* \*

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 nichtrichterlichen 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
* <i>Handelspol</i>																* 31	* 6	* 17	* 14	* 15	* 13
* <i>Instit.Recht</i>																* 67	* 53	* 52	* 65	* 71	* 148
* <i>Landwirt.</i>																* 15	* 37	* 20	* 22	* 25	* 12
* <i>öff. Auftr.</i>																* 16	* 23	* 9	* 19	* 15	* 10
* <i>Restrikt. M. auswärt.Hd.</i>																* 69	* 55	* 28	* 27	* 40	* 42
* <i>Schiedsklsl.</i>																* 14	* 15	* 10	* 21	* 7	* 8
* <i>Wi- &amp; Währ</i>																* 4	* 3	* 23	* 98	* 27	* 24
* <i>Zugg zu Dok</i>																* 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 gesteigener 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>	<b>732</b>	<b>787</b>	<b>792</b>	<b>872</b>	<b>999</b>	<b>1174</b>	<b>1163</b>

	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>	<b>1257</b>	<b>1389</b>	<b>1395</b>	<b>1366</b>	<b>1485</b>	<b>1486</b>	<b>1472</b>

	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>	<b>1536</b>	<b>1903</b>	<b>1771</b>	<b>1706</b>	<b>1824</b>	<b>1641</b>	<b>1721</b>	

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 betragen 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 übergroßen 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 Richtierzahl 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 betreffen 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 réuniées" 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 nebenzuordnen. 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 Mitberichterstatter; 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 Teilnahmekorum 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 Nächststanghöchste, 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 Berichterstatter 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 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 (complément d'arrêt)	0	0	0	1	1	1	
(3) Contestation sur les dépens récupérables	38	37	48	44	41	28	
(4) Aide judiciaire	47	67	45	52	46	52	
(5) Opposition à un arrêt 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'écartier 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 juristes 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 2015 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 étroit 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. Conviendrait-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. Conviendrait-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 conviendrait 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.





DEN EUROPÆISKE  
UNIONS RET

*Luxembourg den 20. oktober 2020*

Retten gør herved brug af muligheden for at fremsætte bemærkninger til udkastet til den i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2015/2422 omhandlede rapport.

Retten støtter i det væsentlige konklusionerne i udkastet til rapport og er enig i de skitserede udviklingsperspektiver. Den tilslutter sig den af Domstolen stillede diagnose og hilser den udførte analyse velkommen, navnlig for så vidt angår de dele, der vedrører foranstaltninger med henblik på at fremme retsinstansens effektivitet og vurdering af reformens virkninger. Retten tilslutter sig ligeledes konstateringen af, at analysen er vanskeliggjort på grund af dels den korte varighed af den omhandlede implementeringsperiode, dels den manglende stabilitet af retsinstansens sammensætning siden 2016. Desuden henviser udkastet til rapport med rette til, at sundhedskrisen i forbindelse med covid-19-pandemien nødvendigvis påvirker de resultater, der vil blive opnået i 2020.

Foreløbig har Retten kunnet gøre betydelige fremskridt, navnlig med hensyn til sagsbehandlingstid og hyppigere henvisninger til udvidede dommerkollegier, men befinder sig endnu i en overgangsfase, idet den bestræber sig på i endnu højere grad at udnytte potentialet i den af lovgiver vedtagne reform. De fleste af de udviklingsperspektiver, som anføres i udkastet til rapport, vil kunne bidrage positivt til denne udvikling. I denne henseende skal det fremhæves, at nogle af overvejelserne afspejler en række foranstaltninger, som er vedtaget for nylig, og som det således tilkommer at blive udviklet yderligere. De øvrige overvejelser vil inden for kort tid blive gjort til genstand for drøftelse.

Blandt overvejelserne vedrørende »rationalisering af sagsfordelingen« ønsker Retten at fremhæve, at en delvis specialisering af afdelingerne ikke i sig selv forekommer nødvendigvis at stå i modsætning til at bevare Den Europæiske Unions Rets dommers profil som generalister. Specialisering er i øvrigt langt fra Retten fremmed; bortset fra den specialisering, der blev iværksat i 2019 for så vidt angår personaleret og immaterialret, er et stort antal sager blevet fordelt ved hjælp af et kriterium om indbyrdes sammenhæng, hvilket har betydet, at Retten gennem mange år har kunnet gennemføre en midlertidig og fleksibel specialisering af behandlingen af visse tvister. Erfaringen viser, at specialisering ganske vist kan forbedre retsafgørelses kvalitet, indbyrdes sammenhæng og sagsbehandlingstid, men det er ikke alle sagsområder, der egner sig hertil. Som det anføres i udkastet til rapport, vil Retten drage nytte af de første erfaringer med den formelle specialisering, som blev sat i værk i september 2019, og udvikle de nødvendige redskaber til forvaltning af dommernes arbejdsbyrde, før den vurderer, om det er hensigtsmæssigt at indføre nye områder for specialisering i afdelingerne.

Udviklingsaksen vedrørende »udvikling af mekanismer, der fremmer den indbyrdes sammenhæng i retspraksis« har naturligvis haft Rettens fulde opmærksomhed. Rettens politik med henvisning til udvidede dommerkollegier, navnlig til den store afdeling, såvel som indførelse af en mellemstor afdeling har været genstand for overvejelser siden sommeren 2018. Henset til eksempelvis de 125 sager, som er blevet henvist til dommerkollegier med fem dommere i 2020 (sammenlignet med gennemsnitligt under 10 om året i perioden 2010-2015 forud for reformen), må det konstateres, at henvisninger til sådanne dommerkollegier i Retten er blevet en grundlæggende tendens, hvis potentiale endnu ikke er udnyttet fuldt ud. Denne udvikling vil kunne styrke autoriteten af Rettens afgørelser og bidrage til den videst mulige repræsentation af de forskellige retssystemer i dens dommerkollegier. I perspektivet af en mulig udvikling af Unionens retslige struktur vil Retten særligt intensivere sine overvejelser om spørgsmålet om en mellemstor afdeling og herved drage nytte af erfaringerne fra gennemførelsen af reformens sidste fase og fra den delvise specialisering, som blev sat i værk i september 2019.

Inden for rammerne af udviklingsperspektivernes tredje akse vedrørende »tidlig, aktiv og smidig procesledelse« stilles en række forslag, som allerede undersøges, eller som vil blive nærmere undersøgt i de kommende måneder. Forslagene vedrørende navnlig proaktiv oplysning af sagerne på et tidligt stadium og forvaltning af udsatte sager har høj prioritet. Et andet anliggende, som Retten tillægger høj prioritet, og som ikke er omtalt i udkastet til rapport, er at afslutte en igangværende refleksionsproces under ledelse af Rettens vicepræsident om dens dommes læsbarhed og længde. Dette arbejde tager sigte på i højere grad at koncentrere Rettens ræsonnement om tvistens centrale aspekter med henblik på bedre at imødekomme retssubjekternes forventninger.

I denne sammenhæng fremhæver Retten, at det for enhver foranstaltning, der sættes i værk, er en nøgle til succes, at der faktisk tages hensyn til karakteren af de tvister, der indbringes for den, nemlig direkte søgsmål, der navnlig indebærer endelig fastlæggelse af ofte meget komplekse sagsforhold. Særligt må den centrale rolle, som retsmødet spiller, ikke undervurderes. I denne henseende skal der erindres om, at den primære ret tildeler Retten en specifik opgave, der består i at yde retssubjekterne en effektiv domstolsbeskyttelse over for institutionernes retsakter. Retten vil fortsat yde sit bedste for at udføre denne opgave så hurtigt som muligt. Den skal imidlertid vedblivende stå til parternes tjeneste og være lydhør over for dem. Det er dem, der, inden for de grænser, som er fastsat i procesreglementet, beslutter at indbringe deres tvister for Retten, og som i sidste ende afgør disses indhold.

Retten fremhæver ligeledes, at den siden 2015 har befundet sig i en fase med omstrukturering og dermed manglende stabilitet, som har tvunget den til kontinuerligt at revidere sin funktionsmåde. På trods af denne situation har Retten kunnet nedbringe sit efterslæb af sager. Det er ikke desto mindre vigtigt, at Retten igen får en roligere periode, således at den kan koncentrere sig om behandlingen af sagerne og udfylde den rolle, som retssubjekterne forventer af den.

Retten vil handle med beslutsomhed for at nå de mål, som lovgiver og vores institution har fastsat. Den Europæiske Union er en union, der bygger på retsstatsprincippet. Det er derfor af afgørende betydning, at vores institution kan sikre dets overholdelse på såvel kort som langt sigt. Retten vil derfor drage omsorg for, at den er i stand til at bistå Domstolen, når tiden er inde til, som omtalt i sidste afsnit i udkastet til rapport, at omdefinere de to retsinstansers respektive roller.

\*\*\*\*\*