



Tartalomjegyzék

Bevezetés

I.	A Törvényszéket alkotó bírák létszáma növelésének végrehajtása	- 4 -
A.	A reform keletkezési háttere	- 4 -
B.	A bírói létszám növelésének szakaszolása	- 5 -
1.	A 2015/2422 rendeletben megfogalmazott előirányzatok.....	- 5 -
2.	A további bírák tényleges hivatalba lépései	- 6 -
3.	A bírói kar összetételének alakulása 2016 óta.....	- 7 -
4.	A Törvényszék személyi erőforrásainak alakulása	- 8 -
II.	A Törvényszék által elfogadott kísérő intézkedések	- 9 -
A.	Az igazságszolgáltatási fórum hatékonyságának elősegítésére irányuló intézkedések- 9 -	
1.	A teljesítmény értékelését szolgáló eszközök	- 9 -
2.	Az elnök és az elnökhelyettes igazságszolgáltatási tevékenységben való közreműködésének megerősítése.....	- 11 -
3.	A belső igazgatás módjának kiigazítása	- 11 -
B.	Az ítélkezési gyakorlat koherenciájának elősegítésére irányuló intézkedések	- 13 -
1.	Az igazságszolgáltatási struktúra módosítása.....	- 13 -
2.	Az elnökhelyettes szerepe	- 13 -
3.	Szakosodott tanácsok kialakítása.....	- 14 -
III.	A reform hatásainak értékelése	- 15 -
A.	Mennyiségi mutatók.....	- 16 -
1.	Az érkezett ügyek alakulása	- 16 -
2.	A befejezett ügyek alakulása	- 21 -
3.	A folyamatban maradt ügyek értékelése	- 24 -
4.	Az eljárás időtartamának alakulása	- 30 -
B.	Minőségi mutatók.....	- 35 -
1.	Az ítélkező testületek összetétele	- 35 -
2.	A Törvényszék határozatai elleni fellebbezések	- 41 -
3.	A bírósági felülvizsgálat intenzitása.....	- 45 -
4.	Az intézménnyel kapcsolatba kerülő személyek viszonyulása	- 47 -
IV.	Fejlődési távlatok	- 50 -

A.	Az ügyek kiosztásának észszerűsítése: szakosodott tanácsok kialakítása és a munkateher egyensúlya.....	- 50 -
B.	Az ítélkezési gyakorlat koherenciáját elősegítő mechanizmusok fejlesztése	- 53 -
1.	Az 5 bíróból álló kibővített ítélkező testületek elé utalások.....	- 53 -
2.	A nagytanács és/vagy valamely köztes tanács elé utalások	- 54 -
C.	Az eljárás idejekorán történő, tevékeny és gördülékeny lebonyolításának elősegítése - 55 -	
1.	Az eljárás írásbeli szakasza	- 56 -
2.	Az eljárás szóbeli szakasza.....	- 58 -
V.	Összefoglalás és működési következtetések.....	- 60 -

BEVEZETÉS

Az európai uniós jogalkotó 2015. december 16-án az Unió igazságszolgáltatási szervezetrendszerének olyan reformját fogadta el, amely arra irányult, hogy három egymást követő szakaszban a kétszeresére emelje a Törvényszék bíráinak számát, ezzel együtt pedig 2016. szeptember 1-jétől ez utóbbi igazságszolgáltatási fórumra ruházza az Unió és az alkalmazottai közötti jogviták elsőfokú elbírálásával kapcsolatos azon hatáskört, amely addig a Közzolgálati Törvényszéket illette meg. Mint azt a 2015/2422 rendelet¹ (5) preambulumbekzdése kiemeli, „[a] Szerződések által biztosított azon lehetőség kihasználás[a], amelynek értelmében a Törvényszék bíráinak száma növelhető”, megfelelő intézkedésnek tűnt ahhoz, hogy „rövid időn belül csökkenjen a Törvényszék előtt folyamatban lévő ügyek száma, valamint a Törvényszék előtti eljárások kirívóan hosszú időtartama”.

E reform végrehajtásának nyomon követése keretében a Bíróságot a 2015/2422 rendelet 3. cikke értelmében felhívták arra, hogy terjesszen két jelentést az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elé.

E jelentések közül az elsőt, amelyet a 2015/2422 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése ír elő, 2017. december 14-én nyújtották be, és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikke alapján előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekkel kapcsolatos hatáskör megosztását érintő lehetséges változásokra vonatkozott. A Bíróság e jelentésben arra a következtetésre jutott, hogy a jelen szakaszban nem indokolt a Törvényszékre ruházni az előzetes döntéshozatal területén általa gyakorolt hatáskör egy részét. E következtetés többek között azon a megállapításon alapult, amely szerint a Bíróság elé kerülő előzetes döntéshozatal iránti kérelmek gyors elbírálást nyernek egy olyan kontextusban, amelyben a tagállami bíróságokkal folytatott párbeszéd soha nem volt ennyire erőteljes.

Ezzel együtt a Bíróság és a Törvényszék által lefolytatott vizsgálat feltárta, hogy számos fellebbezést olyan ügyekben nyújtanak be, amelyek már kétszer is vizsgálat tárgyát képezték, először valamely független fellebbezési tanács, majd a Törvényszék részéről, továbbá hogy a Bíróság számos ilyen fellebbezést nyilvánvalóan megalapozatlanként vagy nyilvánvalóan elfogadhatatlanként elutasít. A megfelelő igazságszolgáltatásra törekedve, továbbá annak érdekében, hogy a Bíróság azokra az ügyekre összpontosíthasson, amelyek a részéről teljes

¹ Az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyv módosításáról szóló, 2015. december 16-i (EU, Euratom) 2015/2422 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2015. L 341., 14. o.).

körü figyelmet igényelnek, a 2019/629 rendelet² az ilyen ügyekkel kapcsolatos fellebbezéseket illetően így olyan eljárást vezetett be, amely lehetővé teszi a Bíróság számára, hogy csak akkor nyilvánítson valamely fellebbezést teljes egészében vagy részben megengedhetővé, ha az az uniós jog egységessége, koherenciája vagy fejlődése szempontjából jelentős kérdést vet fel (a fellebbezések úgynevezett előzetes megengedhetővé nyilvánítására irányuló eljárás).

Azon jelentések közül, amelyek összeállítását a 2015/2422 rendelet előírja, a másodikról e rendelet 3. cikkének (1) bekezdése rendelkezik, amelynek értelmében:

„2020. december 26-ig a Bíróság – külső szakértő bevonásával – jelentést készít a Törvényszék működéséről az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság számára.

A jelentés különösen a Törvényszék hatékonyságára, a bírói létszám 56 főre történő emelésének szükségességére és eredményességére, az erőforrások felhasználására és eredményességére, valamint további különös hatáskörű tanácsok kialakítására és/vagy egyéb strukturális változásokra összpontosít.

Adott esetben a Bíróság jogalkotási kérelmeket készít alapokmánya ennek megfelelő módosításához.”

A jelen dokumentum e felhívásnak tesz eleget. A Bíróság általi elfogadását megelőző munkálatokat fémjelezte, hogy azokban részt vett – külső szakértőként – K. Rennert, a Bundesverwaltungsgericht (Németország) elnöke és L. M. Díez-Picazo Giménez, a Tribunal Supremo (Spanyolország) harmadik tanácsának elnöke³, továbbá a Törvényszék,⁴ valamint konzultációra került sor olyan személyekkel is, akik a Törvényszékkal rendszeresen kapcsolatba kerülnek (ügyvédek, az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak meghatalmazottai, a tagállamok kormányait képviselő meghatalmazottak).

E dokumentum a 2020. szeptember 30-i állapotnak megfelelően számba veszi, hogy miként hajtották végre a Törvényszék bírái létszámának megemelését és azokat a kísérő intézkedéseket, amelyeket ezen igazságszolgáltatási fórum az Unió igazságszolgáltatási szervezetrendszerének reformja keretében fogadott el. Lefolytatja az ugyanezen időpontban⁵ érzékelhető eredmények értékelését, és javaslatot tesz olyan intézkedésekre, amelyek a rendelkezésre bocsátott erőforrások felhasználásának optimalizálására irányulnak, mindezt pedig arra törekedve, hogy folyamatosan javuljon az európai közszolgálat és igazságszolgáltatás minősége és gyorsasága.

² Az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyv módosításáról szóló, 2019. április 17-i (EU, Euratom) 2019/629 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2019. L 111., 1. o.).

³ A külső szakértők 2020. január 16-án találkoztak a Bíróság képviselőivel. Az ezen alkalommal folytatott eszmecsere alapján és a velük közölt dokumentáció elemzését követően az egyes külső szakértők feljegyzést küldtek a Bíróságnak, amelyben beszámoltak arról, hogy a jelentés kidolgozására irányuló folyamat e kezdeti szakaszában milyen gondolataik merültek fel. A K. Rennert által 2020. február 27-i dátummal és az L. M. Díez-Picazo Giménez által 2020. március 15-i dátummal összeállított ezen előkészítő dokumentumok a jelen jelentés 1. mellékletében szerepelnek. Azt követően, hogy a Bíróság megküldte a jelentésének tervezetét, K. Rennert a Covid19 világjárvány kontextusában úgy ítélte meg, hogy az álláspontját kellőképpen tükrözi a 2020. február 27-i dokumentuma. Miután a Bíróságtól megkapta a válaszokat a dokumentumban felvetett kérdésekre, L. M. Díez-Picazo Giménez a 2020. szeptember 2-án tartott egyeztetésen tette meg a jelentés tervezetére vonatkozó észrevételeit.

⁴ A Törvényszéktől azt kérték, hogy az előkészítő munkálatok keretében nyújtson felvilágosításokat és szolgáltatson adatokat, 2020. október 20-án pedig alkalma nyílt arra, hogy megtegye a jelentés tervezetével kapcsolatos észrevételeit. Ezen észrevételek a jelen jelentés 2. mellékletében szerepelnek.

⁵ Az alapul vett időpont egyszerre teszi lehetővé azt, hogy olyan statisztikai adatokkal rendelkezünk, amelyek a 2020. év során gyakorolt tevékenység vonatkozásában három teljes negyedévet lefednek, valamint azt, hogy figyelembe vegyük a jelen jelentés elfogadásának és fordításának időbeli ütemezésével járó kötıtségeket.

Figyelembe véve a reform végrehajtási időszakának viszonylagos rövidségét (az első további bírák 2016 áprilisában léptek hivatalba) és e végrehajtás lépcsőzetes jellegét (az utolsó további bírák közül heten 2019 szeptemberében léptek hivatalba, a harmadik szakaszba tartozó nyolcadik és egyben utolsó bírót pedig még mindig nem nevezték ki, mint ahogy az első szakaszba tartozó tizenkettedik és egyben utolsó bírót sem), e jelentésnek a természeténél fogva megvannak a maga korlátai azzal kapcsolatban, hogy mennyire tekinthető véglegesnek a reform eredményeinek elemzése. E fenntartás még inkább indokolt, ha figyelembe vesszük a bírói kar háromévenkénti megújítását, amelyre a Törvényszéken 2019 szeptemberében került sor (nyolc bíró távozásával), valamint azt, hogy 2020 márciusától kezdve milyen hatással volt az igazságszolgáltatási fórum működésére az egészségügyi válsághelyzet. Jóllehet a két igazságszolgáltatási fórum egyetlen időpontban sem szakította félbe a tevékenységeit, ez nem változtat azon, hogy a Törvényszék 2020. március 16. és május 25. között nem tudott tárgyalásokat kitűzni, továbbá hogy a peres felek közül sokan még ez utóbbi időpontot követően is kérték a kitűzött tárgyalások elhalasztását a felmerülő utazási nehézségek és a bizonyos tagállamok által elrendelt távolságtartási intézkedések miatt. Márpedig a Törvényszék az előtte folyamatban lévő peres ügyek jellegére és az eljárási szabályaira tekintettel nem hoz határozatot anélkül, hogy a tárgyaláson meghallgatta volna a feleket, kivéve ha a felperes vagy az alperes nem kérte, hogy hallgassák meg, vagy ha az ügy végzéssel elbírálható. E körülmények tehát biztosan kihatottak a Törvényszék által 2020-ban befejezett ügyek számára és jellegére.

I. A TÖRVÉNYSZÉKET ALKOTÓ BÍRÁK LÉTSZÁMA NÖVELÉSÉNEK VÉGREHAJTÁSA

A. A reform keletkezési háttere

Mint az kitűnik a 2015/2422 rendelet preambulumbekzdéseiből, az Unió igazságszolgáltatási szervezetrendszerére irányuló reform szükségességét az alapozta meg, hogy a Törvényszék létrehozatala óta folyamatosan emelkedik a hozzá beérkezett ügyek száma (maga ez utóbbi körülmény pedig abból ered, hogy növekszik az Unió intézményei, szervei és hivatalai által elfogadott jogi aktusok száma és sokfélesége), valamint az, hogy terjedelmes és összetett ügyekről van szó.

E változás azzal a következménnyel járt, hogy meghosszabbodott az eljárások időtartama, amelynek túlzott jellege több olyan eseten keresztül is nyilvánvalóvá vált, amelyekben a Bíróság megállapította,⁶ hogy a Törvényszék megsértette az észszerű időn belüli

⁶ 1998. december 17-i Baustahlgewebe kontra Bizottság ítélet (C-185/95 P, EU:C:1998:608, 47. pont), 2009. július 16-i Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland kontra Bizottság ítélet (C-385/07 P, EU:C:2009:456, 188. pont), 2009. március 26-i Efkon kontra Parlament és Tanács végzés (C-146/08 P, nem tették közzé, EU:C:2009:201, 53. pont), 2013. november 26-i Gascogne Sack Deutschland kontra Bizottság ítélet (C-40/12 P, EU:C:2013:768, 102. pont), 2013. november 26-i Groupe Gascogne kontra Bizottság ítélet (C-58/12 P, EU:C:2013:770, 96. pont), 2013. november 26-i Kendrion kontra Bizottság ítélet (C-50/12 P, EU:C:2013:771, 106. pont), 2014. április 30-i FLSmidth kontra Bizottság ítélet (C-238/12 P, EU:C:2014:284, 123. pont), 2014. június 12-i Deltafina kontra Bizottság ítélet (C-578/11 P, EU:C:2014:1742, 90. pont), 2014. június 19-i FLS Plast kontra Bizottság ítélet (C-243/12 P, EU:C:2014:2006, 142. pont), 2014. október 9-i ICF kontra Bizottság ítélet (C-467/13 P, nem tették közzé, EU:C:2014:2274, 60. pont), 2014. november 12-i Guardian Industries és Guardian Europe kontra Bizottság ítélet (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, 20. pont), 2016. január 21-i Galp Energía España és társai kontra Bizottság ítélet (C-603/13 P, EU:C:2016:38, 58. pont), 2016. június 9-i CEPSA kontra Bizottság ítélet (C-608/13 P, EU:C:2016:414, 67. pont), 2016. június 9-i PROAS kontra Bizottság ítélet (C-616/13 P, EU:C:2016:415, 84. pont) és 2016. június 9-i Repsol Lubricantes y Especialidades és társai kontra Bizottság ítélet (C-617/13 P, EU:C:2016:416, 101. pont).

határozathozatal elvét, ahogyan az a tisztességes eljáráshoz való, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében biztosított jogból ered. E megállapítások közül némelyek aztán kártérítés iránti keresetekhez is vezettek.⁷

Bizonyos olyan intézkedések, amelyekre mind szervezeti,⁸ mind pedig eljárási szempontból⁹ sor került, lehetővé tették ugyan a Törvényszék számára, hogy a reform elfogadását megelőzően hatékonyságnövekedést érjen el, anélkül azonban, hogy ezek az intézkedések elegendőnek bizonyultak volna ahhoz, hogy az Unió igazságszolgáltatási fórumaival szemben támasztott minőségi követelményeket tiszteletben tartva lehessen megküzdenni a munkateher növekedésével. Így a jogalkotó arra a megállapításra jutott, hogy a Szerződések által biztosított azon lehetőség kihasználásával, amelynek értelmében a Törvényszék bíráinak száma növelhető, lehetővé válna, hogy rövid időn belül csökkenjen a Törvényszék előtt folyamatban lévő ügyek száma, valamint a Törvényszék előtti eljárások kirívóan hosszú időtartama.

B. A bírói létszám növelésének szakaszolása

1. A 2015/2422 rendeletben megfogalmazott előirányzatok

Annak érdekében, hogy figyelembe vegye a Törvényszék munkaterhének változását, a jogalkotó a bírák számának olyan lépcsőzetes megkettőzését írta elő, amelyre három szakaszban került sor.

Először is, az ügyhátralék gyors csökkentése érdekében a rendelet 2015. december 24-i hatálybalépésével egyidejűleg tizenkét további bírónak kellett hivatalba lépnie.¹⁰

Másodszor, az európai uniós közszolgálati ügyekben történő elsőfokú döntéshozatal hatáskörének és az Európai Unió Közszolgálati Törvényszéke (a továbbiakban: Közszolgálati Törvényszék) hét bírói álláshelyének a Bíróság által bejelentett jogalkotási kérelem alapján 2016 szeptemberében át kellett kerülnie a Törvényszékhez, e kérelemben pedig meg kellett vizsgálni a Közszolgálati Törvényszékhez kötődő hét bírói álláshely áthelyezésének részletes módját, valamint ezen igazságszolgáltatási fórum személyi állományát és erőforrásait.¹¹

Végül harmadszor, a fennmaradó kilenc bírónak 2019 szeptemberében kellett hivatalba lépnie, anélkül hogy ez alkalommal további jogi referensek vagy egyéb támogató személyzet felvételére került volna sor. Intézményen belüli átszervezésekkel kellett biztosítani a meglévő emberi erőforrások hatékony felhasználását, valamennyi bíró számára egyenlő mértékben, a

⁷ A T-479/14. sz., Kendrion kontra EU ügy, a T-577/14. sz., Gascogne Sack Deutschland & Gascogne kontra EU ügy, a T-725/14. sz., Aalberts Industries kontra EU ügy, a T-40/15. sz., ASPLA & Armando Álvarez kontra EU ügy és a T-673/15. sz., Guardian Europe kontra EU ügy.

⁸ A munkamódszerek optimalizálásán kívül ennek kapcsán meg kell említeni, hogy 2014-től a reform első szakaszának 2016-ban történő végrehajtásáig kilenc új jogi referenst osztottak be a tanácsokhoz, tanácsonként egy-egy jogi referens erejéig.

⁹ A Törvényszék 2015 júliusában új eljárási szabályzatot állapított meg magának annak érdekében, hogy javítsa az előtte folyamatban lévő eljárások lefolytatását. Lásd az Európai Unió Bíróságának 2015. június 19-i sajtóközleményét: „[a]z igazságszolgáltatási fórum hatékonyságának javítása érdekében már több éve megtett erőfeszítések az eljárás területén arra irányultak, hogy megerősítsék az ügyek észszerű időn belüli és a tisztességes eljárás követelményeinek megfelelő elbírálására való képességet, összhangban az Európai Unió Alapjogi Chartájából eredő követelményekkel”

(<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150073hu.pdf>).

¹⁰ A 2015/2422 rendelet (8) preambulumbeköszönsége.

¹¹ A 2015/2422 rendelet (9) preambulumbeköszönsége.

Törvényszék által saját belső szervezeti felépítése tárgyában hozott határozatok sérelme nélkül.¹²

Így az Európai Unió Bírósága alapokmányának (a továbbiakban: alapokmány) a 2015/2422 rendelet 1. cikkének (2) bekezdésével módosított 48. cikke értelmében:

„A Törvényszék bíráinak száma:

- a) 2015. december 25-től 40;
- b) 2016. szeptember 1-jétől 47;
- c) 2019. szeptember 1-jétől tagállamonként kettő”.

2. A további bírák tényleges hivatalba lépései

A bírák kinevezésére irányuló eljárással (nemzeti szinten lebonyolított esetleges előzetes kiválasztási eljárás, meghallgatás és az EUMSZ 255. cikk szerinti bizottság által adott vélemény, a tagállamok kormányai által közös megegyezéssel történő kinevezés, a Bíróság előtti eskütétel) összefüggő kööttségek és előre nem látható körülmények folytán e szakaszolás ténylegesen nem követte az előírányzott ütemezést.

Így az első szakaszba tartozó 12 bíró közül:

- 7 bíró 2016. április 13-án lépett hivatalba;
- 3 bíró 2016. június 8-án lépett hivatalba;
- 1 bíró 2016. szeptember 19-én lépett hivatalba;
- 1 bírót a mai napig még mindig nem neveztek ki.

A második szakaszba (amely egybeesett a Közszolgálati Törvényszék megszűnésével, valamint az Unió és alkalmazottai közötti jogviták elsőfokú elbírálásával kapcsolatos hatáskörnek a Törvényszékre történő átruházásával¹³) tartozó 7 bírót illetően:

- 5 bíró 2016. szeptember 19-én lépett hivatalba;
- 1 bíró 2017. június 8-án lépett hivatalba;
- 1 bíró 2017. október 4-én lépett hivatalba.

Végül azon 9 bírót illetően, akiknek a harmadik szakaszba kellett tartozniuk, és akiknek száma az Egyesült Királyságnak az Európai Unióból történő kilépése folytán 8-ra csökkent:¹⁴

- 7 bíró 2019. szeptember 26-án lépett hivatalba;
- 1 bírót a mai napig még mindig nem neveztek ki.

¹² A 2015/2422 rendelet (10) preambulumbekkezdése.

¹³ Az Európai Unió és alkalmazottai közötti jogviták elsőfokú elbírálásával kapcsolatos hatáskörnek a Törvényszékre történő átruházásáról szóló, 2016. július 6-i (EU, Euratom) 2016/1192 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2016. L 200., 137. o.).

¹⁴ Lásd a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás preambulumaának nyolcadik bekezdését, amely emlékeztet arra, hogy „az Egyesült Királyság Unióból való kilépése az Egyesült Királyságnak az uniós intézményekben, szervekben, hivatalokban és ügynökségekben való részvétele tekintetében [...] következményekkel jár, különös tekintettel az uniós intézményeknek, szerveknek, és ügynökségeknek az Egyesült Királyság uniós tagsága kapcsán kinevezett, kijelölt vagy megválasztott valamennyi tagja megbízatása e megállapodás hatálybalépésének napján történő megszűnésének időpontjára”.

3. A bírói kar összetételének alakulása 2016 óta

a) Változékonyság és betöltetlenség

A háromévenkénti megújításokkal összefüggő távozásoknak, a reform keretében a további bírák hivatalba lépéseinek, a kinevezési folyamattal összefüggő kötöttségeknek és az Egyesült Királyság kilépésének együttes hatása azzal a következménnyel járt, hogy:

- 2020. szeptember 30-án a Törvényszék 50 bíróból állt, mivel 4 kinevezés még mindig várat magára;
- ezen 50 bíró közül 19 bíró 2016-ban, 2 bíró 2017-ben, 15 bíró pedig 2019-ben lépett hivatalba, vagyis a jelenlegi bírák több mint 70%-a 2016 áprilisa óta vagy még rövidebb ideje, 30%-uk pedig 2019 szeptembere óta van hivatalban.

Olyan adatról van szó, amely relevánsnak bizonyul a reform eredményeinek elemzése keretében, értve ez alatt azt, hogy az igazságszolgáltatási fórum összetételének állandósága és a hivatalban lévő bírák tapasztalata mind mennyiségi, mind pedig minőségi szempontból hatékonysági tényezőnek minősül.¹⁵

b) A nemek közötti egyensúly

A 2015/2422 rendelet (11) preambulumbekkezdése értelmében „[r]endkívül fontos a nemek közötti egyensúly biztosítása a Törvényszéken belül. E cél elérése érdekében a bírói kar részleges megújításait oly módon kell szervezni a Törvényszéken, hogy a tagállamok kormányai fokozatosan elkezdjenek két-két bírót jelölni ugyanannak a részleges megújításnak a keretében, arra törekedve, hogy egy nőt és egy férfit válasszanak, a Szerződésekben meghatározott feltételek és eljárások tiszteletben tartása mellett”.¹⁶

A 2015. december 31-i állapot szerint a Törvényszék 28 bírāja közül 22 (vagyis 79%) volt férfi, 6 (vagyis 21%) pedig nő.

A 2020. szeptember 30-i állapot szerint a Törvényszék 50 bírāja közül 35 (vagyis 70%) volt férfi, 15 (vagyis 30%) pedig nő.

A 2015/2422 rendelet 2015. december 24-i hatálybalépése óta a tagállamok kormányai közös megegyezéssel 39 bírói kinevezést bonyolítottak le a Törvényszéken: ezek közül 26 (vagyis 67%) vonatkozott férfiakra, 13 (vagyis 33%) pedig nőkre.

E 39 kinevezés közül 15-re 2019-ben került sor, amiatt, hogy helyettesíteni kellett egy bírót, akit kineveztek a Bíróságra, valamint szeptemberben lezajlott a Törvényszék bírói karának legutóbbi részleges megújítása és a reform harmadik szakasza: 8 kinevezés (vagyis 53%) vonatkozott férfiakra, 7 (vagyis 47%) pedig nőkre.

Jóllehet ezek az adatok – különösen a legutóbbiak – olyan tendenciát mutatnak, amelynek keretében e kinevezések során jobban tiszteletben tartják a nemek közötti egyensúlyt, ez nem változtat azon, hogy a Törvényszék jelenlegi összetétele nem felel meg e célkitűzésnek. Hangsúlyozni kell azonban, hogy sem a Törvényszéknek, sem pedig az Európai Unió

¹⁵ E körülményt hangsúlyozta a Törvényszék elnöke azokban a levelekben, amelyeket 2015 áprilisában, illetőleg 2018 márciusában intézett az Európai Unió Tanácsának és a tagállamok kormányai képviselői konferenciájának soros elnökéhez, tájékoztatva őt arról, hogy a bírói kar részleges megújításával összefüggésben hamarosan lejár a Törvényszék egyes bíráinak megbízatása (a dokumentumokhoz hozzá lehet férni a Tanács nyilvántartásában).

¹⁶ A Törvényszéken belül a nemek közötti egyensúly biztosítására irányuló célkitűzést az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló 3. jegyzőkönyv módosításáról szóló, 2019. április 17-i (EU, Euratom) 2019/629 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2019. L 111., 1. o.) (5) preambulumbekkezdése is felidézte.

Bíróságának nincs befolyása a bírák és a főtanácsnokok kinevezésére, amely az EUMSZ 255. cikk szerinti bizottsággal folytatott konzultációt követően a tagállamok kormányainak hatáskörébe tartozik.

4. A Törvényszék személyi erőforrásainak alakulása

a) Első szakasz

Az első szakasz keretében a költségvetési hatóság létrehozta a 3-3 jogi referenszből (AD besorolási csoport) és 2-2 asszisztensből (AST besorolási csoport) álló 12 új kabinet kialakításához szükséges kabinetbeli álláshelyeket, figyelembe véve azt, hogy ezen új kabinetekhez került áthelyezésre az a 9 további jogi referensi álláshely, amelyeket a költségvetési hatóság 2012-ben biztosított. Ennek érdekében így 27 AD besorolású és 24 AST besorolású álláshelyet hoztak létre. Ezzel párhuzamosan annak érdekében, hogy a Törvényszék Hivatala számára lehetővé tegyék az igazságszolgáltatási fórum szerkezetének kiigazításából eredő munkateher-növekedés leküzdését, 5 AD besorolású és 12 AST besorolású álláshellyel megerősítették a Hivatal személyi állományát is.¹⁷

b) Második szakasz

A második szakasz keretében létrehozták a 7 új kabinet kialakításához szükséges álláshelyeket, figyelembe véve azt, hogy a Közzolgálati Törvényszék megszűnését követően álláshelyek kerültek át a Törvényszékhez. Így 13 AD besorolású és 7 AST besorolású álláshelyet hoztak létre.

c) Harmadik szakasz

A 2015/2422 rendelet (10) preambulumbekzdése szerint „[a] költséghatékonyság biztosítása érdekében [a harmadik szakasz] nem járhat további jogi referensek vagy egyéb támogató személyzet felvételével. Intézményen belüli átszervezésekkel kell biztosítani a meglévő emberi erőforrások hatékony felhasználását, valamennyi bíró számára egyenlő mértékben, a Törvényszék által saját belső szervezeti felépítése tárgyában hozott határozatok sérelme nélkül”.

Következésképpen az intézmény nem terjesztett elő semmilyen kérelmet az iránt, hogy a reform harmadik szakaszának végrehajtásához kapcsolódóan hozzanak létre álláshelyeket.

A Törvényszék annak érdekében, hogy az egyéni helyzetek tiszteletben tartásával fokozatosan biztosítsa a kabinetek összetételének egyenlőségét, olyan átmeneti szabályokat fogadott el, amelyek értelmében 2020. december 31-ig:

- azon bírák kabinetjei, akiknek megbízatása 2022-ig fennáll, valamint azon bírák kabinetjei, akiknek megbízatását 2025-ig megújították, három jogi referenszből és két asszisztensből állnak;
- azon bírák kabinetjei, akik 2019 szeptemberében léptek hivatalba, két jogi referenszből és két asszisztensből állnak (kezdetben azt irányozták elő, hogy a további bírák kabinetjei két jogi referenszből és egy asszisztensből álljanak, a személyi állománynak az intézményen belüli átszervezései azonban végül lehetővé tették, hogy e kabinetek számára két jogi referenst és két asszisztenst biztosítsanak);

¹⁷ Az intézmény szervezeti egységeit illetően ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy az igazságszolgáltatási tevékenység erőteljesebbé válása ellenére e szervezeti egységeknek költségvetési megtakarítási intézkedés címén a személyi állomány csökkentésével kellett szembesülniük (a 2013 és 2017 közötti időszak során 5 év alatt mínusz 6,5%).

- 2020. január 1-jétől olyan rugalmas mechanizmus került kialakításra, amelynek keretében a három referensből álló kabinetekbe beosztott egyes referenseket azon kabinetek rendelkezésére lehet bocsátani, amelyekben csak két referens van.

A 2021. január 1-jétől 2022 szeptemberéig terjedő időszak vonatkozásában az elnök és az elnökhelyettes kabinetjei kivételével a kabinetek közötti egyenlőséget a következő szabályok szerint biztosítják:

- minden egyes kabinet két jogi referensből és két asszisztensből áll;
- a tíz tanács mindegyikéhez be van osztva három jogi referens, akik a felmerülő igényektől függően a tanács összes bírójának rendelkezésére állnak.¹⁸ Különösen, e jogi referensek lehetővé teszik majd az igazságszolgáltatási fórum számára, hogy a legjelentősebb erőforrásait oda összpontosítsa, ahol a nehéz és/vagy összetett ügyek elbírálása érdekében erre igény merül fel.

II. A TÖRVÉNYSZÉK ÁLTAL ELFOGADOTT KÍSÉRŐ INTÉZKEDÉSEK

Az új bírák és a kabinetjeik integrálása a Törvényszék részéről strukturális, szervezeti és eljárási jellegű változtatásokat tett szükségessé annak érdekében, hogy az igazságszolgáltatási fórumot hozzá lehessen igazítani a bővítésből és a Közzolgálati Törvényszék megszűnését követő hatáskör-átruházásból eredő paraméterekhez.

Ezen intézkedéseknek alapvetően az volt a céljuk, hogy elősegítsék az igazságszolgáltatási fórum hatékonyságát és az ítélkezési gyakorlat koherenciáját.

E kontextusban hangsúlyozni kell azon peres ügyek bizonyos sajátosságait, amelyek a Törvényszék elé kerülnek. A Törvényszéknek elsősorban az a feladata, hogy gyakran technikai és/vagy gazdasági területeken előterjesztett olyan közvetlen kereseteket bíráljon el, amelyek nem csupán jogkérdéseket vetnek fel, hanem összetett ténybeli kérdéseket is. Így a Törvényszék a tényállás megállapítására irányuló olyan tevékenységet végez, amely bizonyos ügyekben különösen munkaigényesnek bizonyulhat, mint azt L. M. Díez-Picazo Giménez is kiemeli. Erről tanúskodik a felek beadványainak hossza és az iratanyagok terjedelme.

Másfelől a Törvényszék által elbírálandó ügyekben rendszeresen előfordul, hogy közbenjáró eljárási kérdésekkel kapcsolatos viták merülnek fel különösen akkor, amikor ezen ügyekben számos beavatkozás iránti kérelmet terjesztenek elő (ez utóbbiak pedig maguk is előidézhetnek a bizalmas kezelés iránti olyan kérelmeket, amelyek elbírálása különösen időigényes).

A. Az igazságszolgáltatási fórum hatékonyságának elősegítésére irányuló intézkedések

1. A teljesítmény értékelését szolgáló eszközök

A Törvényszék a 2010-es évek kezdete óta egy sor teljesítményértékelési eszközt alkalmaz. Ezek az eszközök a reform harmadik szakaszának végrehajtása alkalmával sokrétűbbekké váltak.

¹⁸ E tekintetben a Törvényszék belső szervezeti felépítése megfelel a Számvevőszék által a 14/17. sz. különjelentésében („Az Európai Unió Bírósága ügykezelésének teljesítményértékelése”) megfogalmazott azon felhívásnak, hogy „olyan megközelítést alkalmazzon, amely [...] lehetővé teszi a már alkalmazásban lévő jogi referensek rugalmasabb elosztását”.

Az említett eszközök lényegében abból állnak, hogy a tanácselnökök értekezlete a Törvényszék elnökének kezdeményezésére az alábbi célokból negyedévenként megvizsgálja a jelentéseket és a statisztikákat:

- azon ügyek számbavétele, amelyekben késedelem következett be a belső határidőkhöz képest,¹⁹ továbbá annak biztosítása, hogy az ilyen ügyek feldolgozását rendszeresen nyomon kövessék (ideértve a felfüggesztett ügyeket is);
- adott esetben minden egyes előadó bíró vonatkozásában az összesített késedelmi napok számszerűsítése (ideértve azt is, hogy a megelőző két év során miként alakult ez az összesítés);
- a befejezett ügyek mérlegének előadó bírónként történő összeállítása (ideértve azt is, hogy a megelőző három év során miként alakultak ezek az ügyek);
- a legutóbbi háromévenkénti megújítás óta kiosztott (vagy újra kiosztott) ügyek előadó bírónként történő felsorolása;
- a legutóbbi év során ítélettel befejezett összes ügy oly módon történő megjelenítése, hogy minden egyes ügyben feldolgozási szakaszok szerinti bontásban látható legyen az eljárás időtartama.

E negyedévenkénti nyomon követés kiegészül azzal, hogy a Törvényszék hathetente felméri az aktuális munkaterhet (ez azon ügyeknek felel meg, amelyek érdemben való eldöntését a per állása megengedi), annak érdekében, hogy optimalizálja a bírói kabineteken belüli erőforrások felhasználását, biztosítsa az iratanyagok feldolgozására megállapított belső határidők tiszteletben tartását, általánosabban pedig felgyorsítsa és gördülékenyebbé tegye a folyamatban lévő ügyek feldolgozását.

E gyakorlat olyan táblázatok áttekintésén alapul, amelyek előadó bírónként tartalmazzák a folyamatban lévő ügyek teljes körű portfólióit, kiemelve az ügynevezett „megérett” ügyeket, vagyis azokat, amelyek készen állnak az előadó bíró általi azonnali elemzésre és feldolgozásra; mindez annak érdekében történik, hogy azonosítani lehessen a bizonyos kabinetekben esetleg keletkező túlzott munkaterhet, vagy épp ellenkezőleg, azokat a feldolgozási kapacitásokat, amelyek más bírák kabinetjeiben ideiglenesen felszabadulhatnak. E vizsgálat lehetővé teszi annak értékelését, hogy szükséges-e az ügyeket a Törvényszék eljárási szabályzata 27. cikkének (3) bekezdése²⁰ alapján egyik előadó bíró helyett valamely másik előadó bírónak újra kiosztani, mindezt pedig a munkateher kiegyensúlyozása és az ügyek feldolgozásának zökkenőmentessé tétele érdekében.

Egyébiránt szintén hathetente kerül sor arra, hogy a tanácselnökök előrejelzéseket tartalmazó olyan táblázatokat állítanak össze, amelyek különböző esedékességek szerinti bontásban (6 hét, 3 hónap, 6 hónap) felsorolják azokat az ügyeket, amelyekben a határozatok tervezeteit meg kell küldeni az ítéletek lektorálásával és korrektúrázásával foglalkozó csoportnak, majd a Többnyelvűség Főigazgatóságnak. Ezek az adatok lehetővé teszik a tanácskozás szakaszát

¹⁹ E tekintetben ki kell emelni, hogy a reform végrehajtása keretében a Törvényszék a rá vonatkozó bizonyos belső határidőket kiigazította annak érdekében, hogy figyelembe vegye a különböző ügytípusok változó összetettségét: így az előzetes jelentés benyújtására megállapított határidő az általános határidőhöz képest 25%-kal (4 hónapról 3 hónapra) csökkent a szellemi tulajdonnal kapcsolatos ügyekben, és 25%-kal meghosszabbításra került a versennyel, állami támogatásokkal és kereskedelempolitikai védintézkedésekkel kapcsolatos ügyekben, amelyek az átlagosnál lényegesen összetettebbek és terjedelmesebbek. E változás megfelel a Számvevőszék által a 14/17. sz. különjelentésében megfogalmazott azon felhívásnak is, amely arra irányul, hogy az ügyek összetettségéhez igazodó határidőket állapítsanak meg.

²⁰ E rendelkezés értelmében: „[a] Törvényszék elnöke a gondos igazságszolgáltatás érdekében és kivételesen, a 87. cikk szerinti előzetes jelentés elkészítését megelőzően, indokolt határozattal és az érintett bírákkal folytatott konzultációt követően másik előadó bírót jelölhet ki. Ha a másik előadó bírót nem abba a tanácsba osztották be, amelynek az ügyet eredetileg kiosztották, az ügyet az a tanács bírálja el, amelyben az új előadó bíró részt vesz”.

követően a folyamatba bekapcsolódó szervezeti egységek tevékenységének szervezését, továbbá azt, hogy időben tájékoztatást lehessen nyújtani az igazságszolgáltatási fórum prioritásairól, és el lehessen kerülni az év bizonyos szakaszaiban keletkező torlódásokat.

2. Az elnök és az elnökhelyettes igazságszolgáltatási tevékenységben való közreműködésének megerősítése

A Törvényszék elnöke és elnökhelyettese nem vesz részt állandó jelleggel a 3 vagy 5 bíróból álló rendes ítélkező testületekben.²¹ Ugyanakkor a reform harmadik szakasza alkalmával megerősítették a tanácsok munkájában való részvételüket (ezt megelőzően e részvétel az elnök esetében az ideiglenes intézkedésekkel kapcsolatos peres ügyek feldolgozására, az elnökhelyettes esetében pedig az 5 bíróból álló ítélkező testületeken belül az akadályoztatott bírák helyettesítésére korlátozódott).

Így a tanácsok megalakításáról szóló, 2019. szeptember 30-i határozat²² értelmében az elnökhelyettes minden törvénykezési évben az 5 bíróval eljáró tíz tanács közül mindegyikben ülésezni fog egy ügyben.²³

Másfelől az elnök – aki továbbra is gyakorolja az ideiglenes intézkedésekről határozó bírói hatáskört – az 5 bíróból álló ítélkező testületekben helyettesíti az akadályoztatott bírákat. Az 5 bíróból álló tanácsokban az elnökhelyettes gondoskodik e helyettesítésről akkor, ha maga az elnök van akadályoztatva. Akadályoztatás esetén az ideiglenes intézkedésekről határozó bírói minőségében is az elnökhelyettes helyettesíti az elnököt.

E két intézkedést annak érdekében fogadták el, hogy az igazságszolgáltatási fórum részesülhessen az elnök és az elnökhelyettes tapasztalatainak előnyeiből, különösen a kibővített ítélkező testületek elé utalt ügyekben.²⁴ Ezen intézkedéseknek az is céljuk, hogy lehetővé tegyék az elnöknek és az elnökhelyettesnek, hogy a peres ügyek feldolgozása keretében a Törvényszék valamennyi bírójával közvetlenül együtt dolgozhassanak.

3. A belső igazgatás módjának kiigazítása

Az erőforrások hatékony kezelésének biztosítása érdekében a Törvényszék olyan szerveket alakított ki, amelyek a döntéshozatali folyamatokat hivatottak megkönnyíteni, különösen a plenáris értekezlet szintjén.

A plenáris értekezlet a Törvényszék azon fóruma, amelyen részt vesz a Törvényszék összes tagja (a bírák és a hivatalvezető). Erre az értekezletre havonta egyszer kerül sor, azon lehetőség sérelme nélkül, hogy nagyobb gyakorisággal is meg lehet tartani, ha azt a körülmények indokolják. 2015. július 1-je óta a plenáris értekezlet létezéséről az eljárási szabályzat is rendelkezik, a hatásköreit pedig e szabályzat kifejezetten meghatározza.²⁵ A plenáris

²¹ Ugyanakkor mindketten tagjai a nagytanácsnak.

²² HL 2019. C 372., 3. o.

²³ A következő sorrend szerint:

- a Törvényszék határozatával az öt bíróval eljáró kibővített első tanács, második tanács, harmadik tanács, negyedik tanács és ötödik tanács elé utalt első ügyben;
- a Törvényszék határozatával az öt bíróval eljáró kibővített hatodik tanács, hetedik tanács, nyolcadik tanács, kilencedik tanács és tizedik tanács elé utalt harmadik ügyben.

²⁴ Az eljárási szabályzat 28. cikke alapján a Törvényszék elnöke, a Törvényszék elnökhelyettese vagy az ügyben eredtileg eljáró, 3 bíróból álló ítélkező testület javasolhatja a plenáris értekezletnek, hogy azokat az ügyeket, amelyekben ez indokolt, 5 bíróból álló kibővített ítélkező testület elé vagy a nagytanács elé utalják.

²⁵ Az eljárási szabályzatban belül a plenáris értekezletről szóló 42. cikk (1) bekezdése így rendelkezik: „[a] Törvényszék az igazgatási kérdéseket érintő, valamint a 7., 9., 11., 13., 15., 16., 18., 25., 28., 31–33., 41., 56a.

értekezletek során vitatnak meg bizonyos jogi kérdéseket (a kibővített ítélkező testület elé utalásokat), továbbá intézményi vagy adminisztratív kérdéseket (többek között a tagok külső tevékenységeit [az Európai Unió Bírósága tagjai és korábbi tagjai etikai kódexének 8. cikke] és a jogi referensek felvételéről szóló döntéseket, valamint a különböző bizottságok munkáit).

A bírói kar kibővítésével összefüggő kötettségek következtében a Törvényszék 2019. december 11-én akként határozott, hogy az elnökből, az elnökhelyettesből és 5 választott tagból álló igazgatási bizottságot hoz létre, amelynek szerepe egyrészt abból áll, hogy átruházott hatáskörben gyakorolja a személyi állományra vonatkozó bizonyos kérdések tekintetében a plenáris értekezletet megillető jogkörök egy részét, másrészt pedig abból, hogy szükség esetén és a Törvényszék elnökének felkérése alapján segítséget nyújtson az elnök részére bizonyos olyan tárgykörökben, amelyeket a Törvényszék plenáris értekezlete során kell megvitatni.

Másfelől a Törvényszéken a plenáris értekezlet által létre hívott különböző bizottságok és szakértői csoportok működnek, amelyeknek többek között az a feladata, hogy előkészítsék a plenáris értekezlet határozatait. Különösen az alábbiakról van szó:

- az „Eljárási szabályzat” bizottság, amelynek az a feladata, hogy eljárási szempontból nyomon kövesse a Törvényszék tevékenységeit, és kidolgozza az eljárási szabályzat módosításainak tervezeteit;
- a „Szakmai etika” bizottság, amelynek az a feladata, hogy tanácsokat adjon és segítséget nyújtson a Törvényszék tagjainak és korábbi tagjainak a szakmai etikai kötelezettségeiket illetően;
- az „Adatvédelem” bizottság, amelynek az a feladata, hogy elbírálja a hivatalvezető által hozott határozatok elleni panaszokat akkor, ha az igazságszolgáltatási feladatok területén a hivatalvezető felelős a személyes adatok kezeléséért;²⁶
- az „Intézményi kérdések” szakértői csoport, amely érdemi eszmecserét folytat az intézményi jellegű különböző problémákról.

E bizottságok tagjait, valamint az egyes bizottságok elnökeit a Törvényszék az elnökének javaslata alapján, az elnökhelyettesével folytatott konzultációt követően nevezi ki.

Hangsúlyozni kell továbbá, hogy informális szakértői csoportok is működnek azokon a területeken, amelyeken a Törvényszék szakosodott tanácsokkal rendelkezik (szellemi tulajdon és közszolgálat); e csoportok elnöki teendőit az elnökhelyettes látja el az ítélkezési gyakorlat koherenciájának fenntartásával kapcsolatos feladata keretében.²⁷

Végül ki kell emelni a tanácselnökök értekezletének jelentőségét is, amely értekezletre havonta két alkalommal kerül sor az elnök, az elnökhelyettes és a tíz tanácselnök részvételével. Ezen értekezlet többek között arra irányul, hogy megvitassa az egyes tanácsokon belül végzett munkák helyzetét, megvizsgálja a Törvényszék elnökének kabinetje által kiosztott negyedéves statisztikákat, átgondolja a munkamódszereket, valamint eleget tegyen a folyamatban lévő ügyek feldolgozásának koordinációjával kapcsolatos feladatnak, ideértve a Határozatok Tárában történő közzététellel kapcsolatos döntéseket is.

és 224. cikk szerinti határozatokat a plenáris értekezleten hozza, amelyen – ha a jelen szabályzat másként nem rendelkezik – valamennyi bíró szavazati joggal vesz részt. A hivatalvezető szintén jelen van, kivéve ha a Törvényszék másként határoz.”.

²⁶ A személyes adatoknak a Törvényszék igazságszolgáltatási feladatainak ellátása körében történő kezelésére vonatkozó belső ellenőrzési mechanizmus létrehozásáról szóló, 2019. október 16-i törvényszéki határozat (HL 2019. C 383., 4. o.).

²⁷ Lásd az alábbi II.B.2. pontot.

B. Az ítélkezési gyakorlat koherenciájának elősegítésére irányuló intézkedések

Az ítélkezési gyakorlat koherenciája a minőségi igazságszolgáltatás egyik alapvető eleme, amennyiben biztosítja a jogbiztonságot és az igazságszolgáltatás előtti egyenlőséget. A Törvényszék bírái létszámának jelentős növekedését olyan intézkedések kísérték, amelyek ezen igénynek hivatottak megfelelni, amely egy kibővített léptékű igazságszolgáltatási fórum keretében még erőteljesebben merül fel.

1. Az igazságszolgáltatási struktúra módosítása

2007 szeptemberétől 2016 szeptemberéig a Törvényszék belső igazságszolgáltatási szervezete azon az elven alapult, amely szerint a 3 bíróból álló tanácsok mindegyike egyetlen ítélkező testület formájában járt el, amely a tanácselnökből és két állandó bíróból állt. Így a 2013 és 2016 közötti hároméves időszak során és a reform első szakaszába tartozó bírák hivatalba lépését megelőzően a Törvényszék 9 olyan tanácsban járt el, amelyek 3 bíróból álltak, és amelyek elnöki feladatait 9 tanácselnök látta el.

Annak érdekében, hogy elkerülje az ítélkező testületek számának túlzott növekedését és az ebből eredő koordinációs nehézségeket, az igazságszolgáltatási fórum 2016 szeptemberétől akként alakította a szervezetét, hogy 9 olyan tanácsot hozott létre, amelyek 5 bíróból állnak, és amelyek mindegyike eljárhat két olyan ítélkező testület formájában is, amelyek 3 bíróból állnak, és amelyek elnöki feladatait az 5 bíróból álló tanács elnöke látja el.

Ez az új struktúra rendes ítélkező testületként megtartja a 3 bíróból álló ítélkező testületet, továbbá megkönnyíti az ügyek 5 bíróból álló ítélkező testületek elé utalását és ugyanazon tanácson belül az akadályoztatott bírák helyettesítését, a 9 tanácselnöknek pedig megerősített szerepet szán a folyamatban lévő ügyek koordinációját és az ítélkezési gyakorlat koherenciáját illetően.²⁸

A reform harmadik szakasza alkalmával, 2019 szeptemberében ugyanezen rendszer szerint kialakítottak egy tizedik tanácsot is. Másfelől a 3 bíróból álló ítélkező testületek összeállításának módján olyan kiigazítást hajtottak végre, amely arra irányult, hogy biztosítsa a tanácsokon belüli keveredést.²⁹ Az 5 bíróból álló tanácsok így már hat olyan ítélkező testület formájában járnak el, amelyek 3 különböző bíróból állnak, és amelyek mindegyikének elnöki feladatait ugyanaz a tanácselnök látja el. Ezáltal minden egyes bíró esetében biztosított, hogy a tanács összes többi bírájával együtt eljárhasson, ami elősegíti a koherenciát és a tanácson belüli munka során a kollegialitást.

2. Az elnökhelyettes szerepe

2016 szeptemberéig, az igazságszolgáltatási fórum túlterheltségével összefüggésben a Törvényszék elnökhelyettese tanácselnöki és teljes körű bírói feladatokat is ellátott. Így azon szerepén kívül, hogy az elnöknek segítséget nyújtson, a többi tanácselnökhöz hasonló módon teljes körűen részt vett az igazságszolgáltatási tevékenységben is.

²⁸ Lásd az Európai Unió Bíróságának 2016. április 4-i 35/16. sz. sajtóközleményét (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035hu.pdf>).

²⁹ Meg kell jegyezni, hogy a 2020. szeptember 30-i állapot szerint a Törvényszék 50 bíróból állt. Mivel az elnök és az elnökhelyettes nincs állandó jelleggel beosztva valamely tanácsba, a fennmaradó 48 bírót 8 olyan tanácsba osztották be, amely 5 bíróból áll, valamint 2 olyan tanácsba, amely 4 bíróból áll.

A bírák számának megkettőzésével járó megnövekedett koordinációs igényeknek való megfelelés érdekében az elnökhelyettes feladatait illetően 2016 szeptemberében változás következett be. Az elnökhelyettes azóta olyan különleges feladatot lát el, amely abból áll, hogy egy keresztmetszeti jellegű jogi elemzésre irányuló munkacsoportot vezet annak érdekében, hogy gondoskodjon a koordinációról, a koherenciáról, a határozathozatalhoz nyújtott segítségről, a jogfejlődés figyelemmel kíséréséről, a problémák perspektívába helyezéséről és az ismeretek megosztásáról.³⁰

A fentiek keretében az elnökhelyettes irányítja a szakértői csoportok munkáját (amely csoportok szerepe többek között abból áll, hogy figyelemmel kísérik az ítélkezési gyakorlat eredményeit, és észleljék, ha következetlenségek merülnek fel), elemzéseket dolgoz ki az ítélkezési gyakorlatról, képzéseket szervez a jogi referenseknek, továbbá olyan dokumentumokat állít össze, amelyek iránymutatásokat tartalmaznak, és segítséget nyújtanak a határozathozatalhoz.³¹ Az elnökhelyettes gondoskodik az ügyek előzetes koordinációjáról is egy idejekorán figyelmeztetést nyújtó olyan rendszeren keresztül, amely az előzetes jelentések, az elfogadhatósággal kapcsolatos feljegyzések és az összes ügy keretében egymásnak küldött előterjesztések vizsgálatán alapul, még azt megelőzően, hogy az ügyeket tanácsulésen megvitatnák. E vizsgálat alapvető jelentőségű, amennyiben annak feltárására irányul, hogy az előadó bíró által javasolt megoldások ellentétesek lehetnek-e a fennálló ítélkezési gyakorlattal vagy valamely más előadó bíró által javasolt megoldásokkal. E vizsgálat így lehetővé teszi az eljárás korai szakaszában érvényesülő figyelmeztetési rendszer működtetését.

Másfelől, 2018. december 1-jei hatállyal két módosítás került bevezetésre a Törvényszék eljárási szabályzatában annak érdekében, hogy hatáskört biztosítsanak a Törvényszék elnökhelyettesének az előbbi esetben arra, hogy főtanácsnoki feladatkört lásson el,³² az utóbbi esetben pedig arra, hogy a Törvényszék elnökéhez és az ügyben eredetileg eljáró ítélkező testülethez hasonlóan javasolja a plenáris értekezletnek, hogy valamely ügyet 5 bíróval eljáró kibővített ítélkező testület vagy a nagytanács elé utaljanak.³³ Olyan szabályokról van szó, amelyeknek az a rendeltetésük, hogy megerősítsék azokat az eszközöket, amelyeket annak érdekében bocsátottak a Törvényszék elnökhelyettesének rendelkezésére, hogy ellássa a folyamatban lévő ügyek koordinációjával és az ítélkezési gyakorlat koherenciájához való hozzájárulással kapcsolatos feladatát.

3. Szakosodott tanácsok kialakítása

Az ügyek kiosztásának rendszerét a Törvényszék eljárási szabályzatának 25. és 26. cikke szabályozza.

E rendelkezések értelmében az ügyeket a Törvényszék elnöke osztja ki a tanácsoknak. Ezután az egyes tanácselnökök a tanácsuknak kiosztott ügyek vonatkozásában javaslatot tesznek a Törvényszék elnökének az előadó bíró személyére, valamint (3 bíróból álló) ítélkező testület kijelölésére, e kérdésekről pedig az elnök határoz.

³⁰ Az elnökhelyettes ezzel párhuzamosan igazságszolgáltatási feladatokat is ellát: akadályoztatás esetén ideiglenes intézkedésről határozó bírói minőségében helyettesíti az elnököt, részt vesz a nagytanácsban, részt vesz az 5 bíróból álló ítélkező testületek tevékenységében, évenként és tanácsonként egy ügy erejéig.

³¹ E feladat így kiegészíti azt a feladatot, amely addig a tanácselnökök kéthavonta üléséről értekezletre hárult, és amely abból áll, hogy az elnök, az elnökhelyettes vagy valamely tanácselnök kezdeményezésére meg kell vizsgálni, hogy bizonyos olyan ügyek esetében, amelyek új vagy összetett jogi kérdéseket vetnek fel, indokolt-e a tanácsok közötti egyeztetés, vagy akár az, hogy az ilyen ügyeket a nagytanács elé utalják.

³² Ki kell emelni, hogy a 2020. szeptember 30-i állapot szerint e lehetőséggel még nem éltek.

³³ A Törvényszék eljárási szabályzata 3. cikkének (3) bekezdésében és 28. cikkének (2) bekezdésében bevezetett módosítások (HL 2018. L 240., 67. o.).

Azon kritériumokat, amelyek alapján az elnök a tanácsok között elosztja az ügyeket, a Törvényszék a Hivatalos Lapban közzétett határozattal állapítja meg.³⁴

2019 szeptemberéig e kritériumok azt írták elő, hogy az ügyek elosztását az összes tanácsra kiterjedően kell végezni négy olyan elkülönült elosztási rend alapján (versennyel – állami támogatásokkal – kereskedelempolitikai védintézkedésekkel kapcsolatos ügyek, szellemi tulajdonnal kapcsolatos ügyek, közszolgálati ügyek és „egyéb ügyek”³⁵), amelyeket aszerint állapítottak meg, hogy az ügyeket a Hivatal milyen sorrendben vette nyilvántartásba, azzal, hogy a Törvényszék elnöke eltérhetett ezektől az elosztási rendektől annak érdekében, hogy figyelembe vegye a bizonyos ügyek közötti összefüggést, vagy biztosítsa a munkateher kiegyensúlyozott elosztását.

E kritériumokat illetően 2019 szeptemberében jelentős változás következett be, miután kialakításra került a szakosodott tanácsok két csoportja:

- négy tanácshoz (az első, a negyedik, a hetedik és a nyolcadik tanácshoz) kerülnek a közszolgálati jogviták (az EUMSZ 270. cikk alapján, adott esetben pedig az Európai Unió Bíróságának alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 50a. cikke alapján benyújtott ügyek), az ügyek Hivatalban történő nyilvántartásba vételének sorrendjén alapuló elosztási rend szerint;
- a többi hat tanácshoz (a második, a harmadik, az ötödik, a hatodik, a kilencedik és a tizedik tanácshoz) kerülnek a szellemi tulajdonnal (védjegyekkel és formatervezési mintákkal, valamint növényfajtákkal) kapcsolatos jogviták.

Egyébiránt a fentiekén kívüli jogviták a tíz tanács mindegyikéhez kerülhetnek a korábban kialakított azon két elosztási rend szerint, amelyek közül az egyik a versennyel – állami támogatásokkal – kereskedelempolitikai védintézkedésekkel kapcsolatos ügyekre, a másik pedig az „egyéb ügyekre” vonatkozik.

E rendszer lehetővé teszi, hogy a peres ügyek két sajátos kategóriáját (közszolgálat és szellemi tulajdon) összpontosítani lehessen a tanácsok két szűkebb csoportján belül (amelyek közül az egyik 20 bírót, a másik pedig 28 bírót foglal magában), ezzel együtt biztosítva azt, hogy a tanács a fentiekkel párhuzamosan olyan ügyek feldolgozásával is meg legyen bízva, amelyek változatos területekre tartoznak.

III. A REFORM HATÁSAINAK ÉRTÉKELÉSE

A 2015/2422 rendelet (5) preambulumbekkezdése szerint a Törvényszék reformja kettős célra irányult: arra, hogy rövid időn belül csökkenjen mind az igazságszolgáltatási fórum előtt folyamatban lévő ügyek száma, mind pedig az eljárások kirívóan hosszú időtartama. Másfelől az ítélkezési gyakorlat tekintélye, koherenciája, egyértelműsége, végső soron pedig annak minősége érdekében a Törvényszék ítélkezési kapacitása növelésének ahhoz is kedvező körülményeket kellett teremtenie, hogy emelkedjen az 5 bíróból álló kibővített ítélkező testületek elé utalt ügyek száma.³⁶

³⁴ HL 2019. C 372., 2. o.

³⁵ E kategória rendkívül változatos tárgyköröket foglal magában, köztük a következőket: a közös kül- és biztonságpolitika (korlátozó intézkedések), a banki és pénzügyekkel kapcsolatos jogviták, a közbeszerzések, a dokumentumokhoz való hozzáférés és az agrárpolitika.

³⁶ „A Törvényszék tevékenysége 2018-ban”, írta Marc Jaeger, a Törvényszék elnöke, Éves Jelentés 2018 – Igazságszolgáltatási tevékenység, 163. o. Lásd az Európai Unió Bíróságának 2016. április 4-i 35/16. sz. sajtóközleményét is (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035hu.pdf>), amely hangsúlyozza, hogy a Törvényszék új igazságszolgáltatási struktúrája „megkönnyíti az ügyek öt bíróból

A reform hatásai így e célkitűzésekhez mértén kerülnek majd értékelésre. Ugyanakkor annak érdekében, hogy a reform hatásait a lehető legteljesebb körűen bemutathassa, a Bíróság helyénvalónak ítélte, hogy az elemzést mind mennyiségi, mind pedig minőségi szempontból olyan mutatók változatosabb együttesére alapítsa, amelyeket az igazságügyi rendszerek teljesítményértékelése szempontjából relevánsnak ismernek el.³⁷

A. Mennyiségi mutatók

1. Az érkezett ügyek alakulása

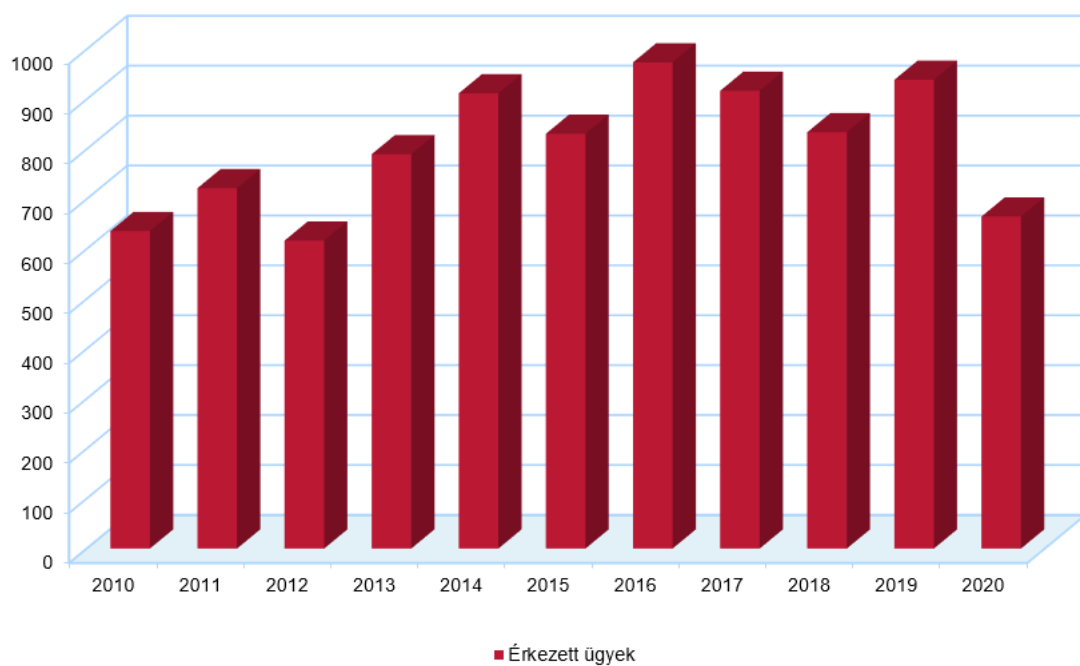
Az érkezett ügyek alakulása önmagában nem minősül az igazságszolgáltatási fórum teljesítményével kapcsolatos mutatónak, még ha kétségtől tükrözheti is – anélkül, hogy ez pontosan mérhető lenne – azt, hogy a jogkereső közönség milyen szintű bizalommal viszonyul az igazságszolgáltatási fórumhoz, és/vagy milyen szintű bizalmatlansággal vagy elégedetlenséggel viszonyul az alperes intézményekhez, szervekhez vagy hivatalokhoz. Ezenkívül az érkezett ügyek száma ez utóbbiak szabályalkotási tevékenységétől, valamint az Unió hatásköreinek alakulásától függ.

Ugyanakkor az érkezett ügyek száma és jellege hatással van bizonyos teljesítménymutatók (különösen a folyamatban lévő ügyek száma, potenciálisan pedig a befejezett ügyek száma) elemzésére, ezért azt bevezető jelleggel ismertetni kell.

álló tanács elé utalását”, továbbá lásd az Európai Unió Tanácsának 2015. december 3-i sajtóközleményét, amely kiemeli, hogy a reformnak köszönhetően „[a] Törvényszéknek arra is alkalma lesz, hogy több ügyet tárgyaljon öt bír[ó]ból álló tanácsok vagy a nagytanács keretében, ez pedig a jelentős ügyek alaposabb megvitatását teszi majd lehetővé” (<https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/12/03/eu-court-of-justice-general-court-reform/>).

³⁷ Lásd e tekintetben az igazságszolgáltatás hatékonyságának értékelésével foglalkozó európai bizottság (CEPEJ) által az Európa Tanács égisze alatt, valamint az Európai Bizottság által végzett munkákat, így többek között az Európai Unió igazságügyi eredménytábláját (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0198&from=EN>) és az „EU Quality of Public Administration Toolbox” című anyagot (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/886d2a37-d651-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-130699699>), valamint a „Jogérvényesülés” program keretében készített különböző tanulmányokat.

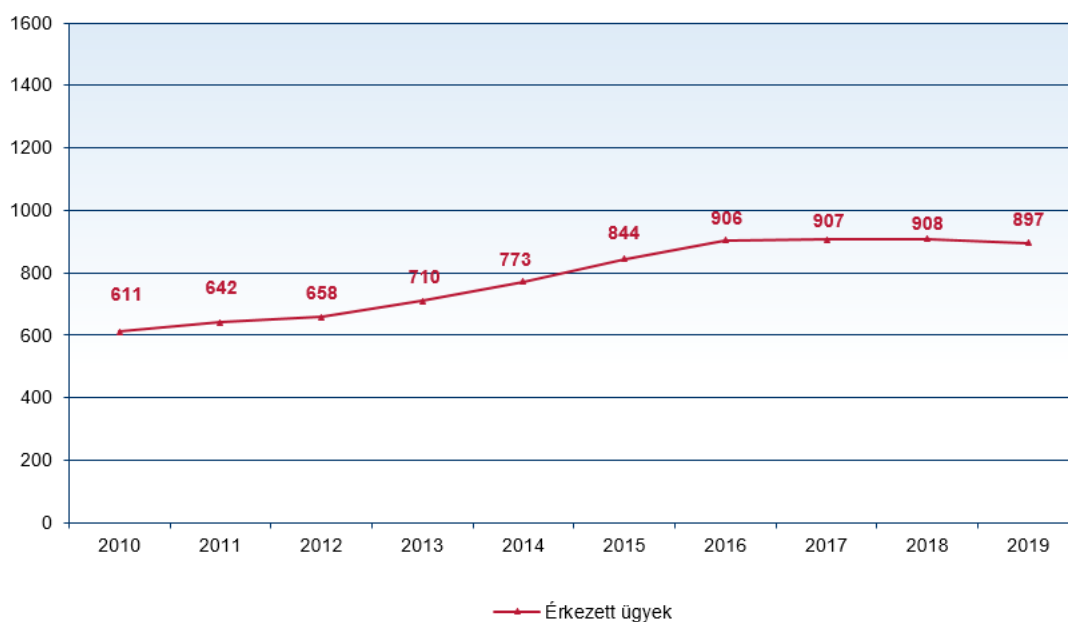
a) Általános adatok



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

2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

A Törvényszék általános tevékenysége - Hároméves átlagok (érkezett ügyek)



A hároméves átlagok megállapítása az "n" év, valamint az "n-1" és az "n-2" év adatainak figyelembevételével történt.

2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

Ezen általános adatok alapján a következő megállapításokat lehet tenni:

- a reformot megelőző évek során rendszeresen nőtt a Törvényszékre érkezett ügyek száma, az emelkedés mértéke 2010-től 2015-ig 38% körüli volt;³⁸
- 2016 szeptemberében a reform második szakaszának végrehajtása a közszolgálattal kapcsolatos hatáskör átruházásával összefüggésben az érkezett ügyek számának emelkedését eredményezte; e hatáskör 2016-ban 163 ügyet tett ki (amelyek közül 123-at eredetileg a Közszerológati Törvényszéken nyújtottak be, majd ezen ügyek áttételre kerültek a Törvényszékre), 2017 és 2018 között pedig évente 80 és 100 közötti ügynek felelt meg;
- 2016 óta az érkezett ügyek száma bizonyos állandóságot mutat;
- az érkezett ügyek mennyisége 2020-ban, az egészségügyi válsághelyzettel összefüggésben enyhén csökken.³⁹

³⁸ A számítás alapja azon hároméves átlagokból kiindulva került megállapításra, amelyek a ciklikus tényezőktől függő éves számadatok „fűrészfog” hatásának elsimításával lehetővé teszik, hogy pontosabb áttekintést kapjunk az átfogó tendenciákról.

³⁹ A 2020. október 15-én naprakésszé tett adatok szerint az érkezett ügyek száma 691 volt.

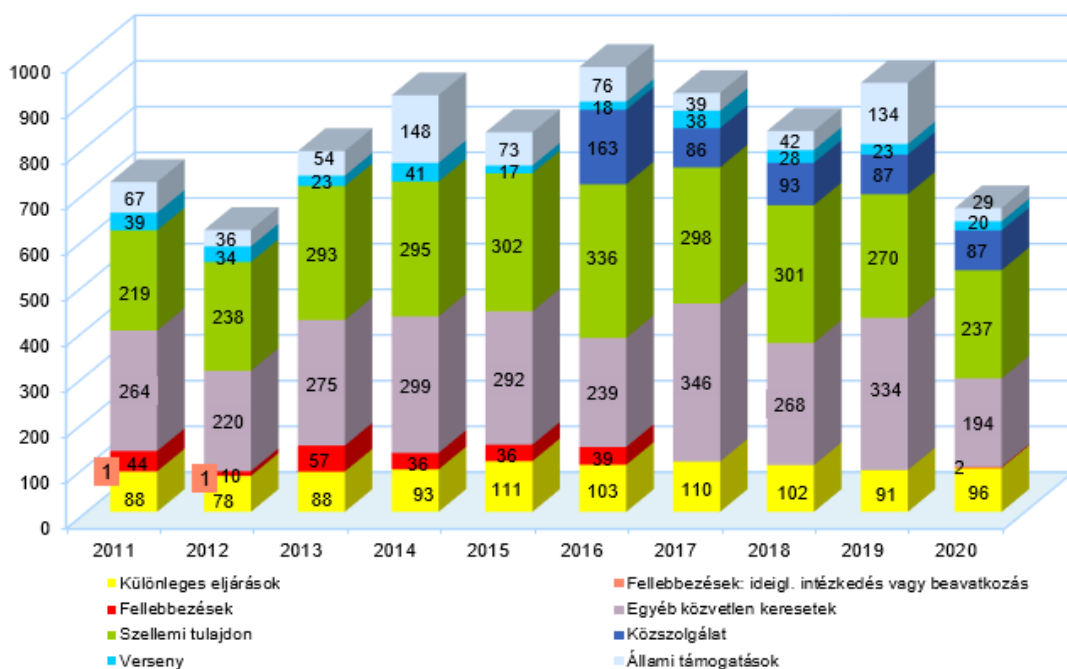
b) Tárgykörök szerinti eloszlás

Érkezett ügyek - A kereset tárgya

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség	1		6	1		7		2	1	
Adózás	1	1	1	1	1	2	1	2		
Állami támogatások	67	36	54	148	73	76	39	42	134	29
Áruk szabad mozgása			1		2	1				
Az Európai Unió külső tevékenysége	2	1		2	1	2	2	2	6	2
Dokumentumokhoz való hozzáférés	21	18	20	17	48	19	25	21	17	6
Energia	1		1	3	3	4	8	1	8	8
Foglalkoztatás			2							
Fogyasztóvédelem			1	1	2	1		1	1	1
Gazdaság- és monetáris politika	4	3	15	4	3	23	98	27	24	33
Gazdaság- és monetáris politika - Hitelintézetek felügyelete										1
Gazdasági, szociális és területi kohézió	3	4	3	3	5	2	3		3	
Intézményi jog	44	41	44	67	53	52	65	71	148	54
Iparpolitika				2						
Jogszabályok közelítése			13		1	1	5	3	2	
Kereskedelempolitika	11	20	23	31	6	17	14	15	13	15
Korlátozó intézkedések (külső fellépés)	93	59	41	69	55	28	27	40	42	22
Környezetvédelem	6	3	11	10	5	6	8	7	10	6
Közbeszerzések	18	23	15	16	23	9	19	15	10	8
Közegészség	2	12	5	11	2	6	5	9	5	5
Közös halászati politika	3		3	3		1	2	3		
Közös kül- és biztonságpolitika			2			1			1	
Kultúra			1			1				
Kutatás, technológiai fejlesztés és úrkutatás	4	3	5	2	10	8	2	1	3	3
Letelepedés szabadsága				1				1		
Mezőgazdaság	22	11	27	15	37	20	22	25	12	12
Migráns munkavállalók szociális biztonsága			1							
Oktatás, szakképzés, ifjúság és sport	2	1	2		3	1		1	1	
Pénzügyi rendelkezések (költségvetés, pénzügyi keret, saját források, csatlakozás elleni küzdelem)		1		4	7	4	5	4	5	4
Szállítás	1		5	1				1	1	2
Szellemi és ipari tulajdon	219	238	294	295	303	336	298	301	270	237
Személyek szabad mozgása					1	1	1	1	2	
Szociálpolitika	5	1		1		1		1	1	
Szolgáltatásnyújtás szabadsága		1		1		1				
Tengerentúli országok és területek társulása			1							
Tőke szabad mozgása					2	1		1		
Transzeurópai hálózatok			3				2	1	1	1
Turizmus			2							
Új államok csatlakozása			1							
Unió polgárság				1					1	1
Választottbírói kikötés	5	8	6	14	15	10	21	7	8	7
Vállalkozások joga				1	1					
Vámunió és közös vámtarifa	10	6	1	8		3	1		2	
Vegyi anyagok regisztrálása, értékelése, engedélyezése és korlátozása (REACH-rendelet)	3	2	12	3	5	6	10	4	6	3
Verseny - Erőfölény	6		2	6	2	3	4	8	8	2
Verseny - Kartellek	29	29	18	33	12	8	31	12	11	2
Verseny - Közvetlen hatások			1							
Verseny - Vállalkozások összefonódása	4	5	3	1	3	7	3	8	4	16
Összesen EK-Szerződés/EUM-Szerződés	587	527	645	777	684	669	721	638	761	480
A tisztviselők személyzeti szabályzata	47	12	57	42	36	202	86	94	87	89
Különleges eljárások	88	78	88	93	111	103	110	102	91	96
ÖSSZESEN	722	617	790	912	831	974	917	834	939	665

2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

Érkezett ügyek - Az eljárások jellege¹



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

¹2016. szeptember 1-jén 123 közszolgálati ügyet és e területen 16 különleges eljárást tettek át a Törvényszékre.

2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

Ezen adatok elemzéséből a következő tendenciák olvashatók ki:

- a szellemi tulajdonnal kapcsolatos, az érkezett ügyeken belül egyharmad körüli hányadot kitevő ügyek számának állandósága és túlsúlya;⁴⁰
- a közszolgálati jogviták állandósága;
- a versennyel kapcsolatos jogviták bizonyos állandósága, amelyek ugyan csekély mennyiséget tesznek ki (2015 óta évente átlagosan húsz körüli kereset), viszont ezek az ügyek a terjedelem és az összetettség tekintetében egyenként olyan munkaterhet jelentenek, amely messze meghaladja az egyéb területekre tartozó ügyek átlagát;
- az állami támogatásokkal kapcsolatos jogviták jelentősége, amelyek esetében szintén terjedelmes és összetett ügyekről van szó;
- visszatérő és állandó jelleggel vannak olyan jogviták, amelyek korlátozott számú ügyet jelentenek: kereskedelempolitikai védintézkedések, dokumentumokhoz való hozzáférés, közbeszerzések, mezőgazdaság;
- az igazságszolgáltatási fórum ki van téve az intézmények, szervek és hivatalok jogalkotó, szabályozási és döntéshozatali tevékenységének, amit az is szemléltet, hogy néha nagyszámú és összetett ügy merül fel olyan új területeken, mint például a KKBP keretében elfogadott korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos jogviták, a vegyi

⁴⁰ Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy ezek az ügyek egyenként lényegesen csekélyebb munkaterhet jelentenek az egyéb területekre tartozó ügyek átlagához képest (ez utóbbi alól kivételt jelentenek a különleges eljárások, amelyek munkaterhe átlagban alatta marad a szellemi tulajdonnal kapcsolatos ügyek munkaterhének).

anyagokkal összefüggésben keletkező jogviták,⁴¹ vagy újabban a banki és pénzügyi területre vonatkozó prudenciális szabályokkal összefüggő jogviták.

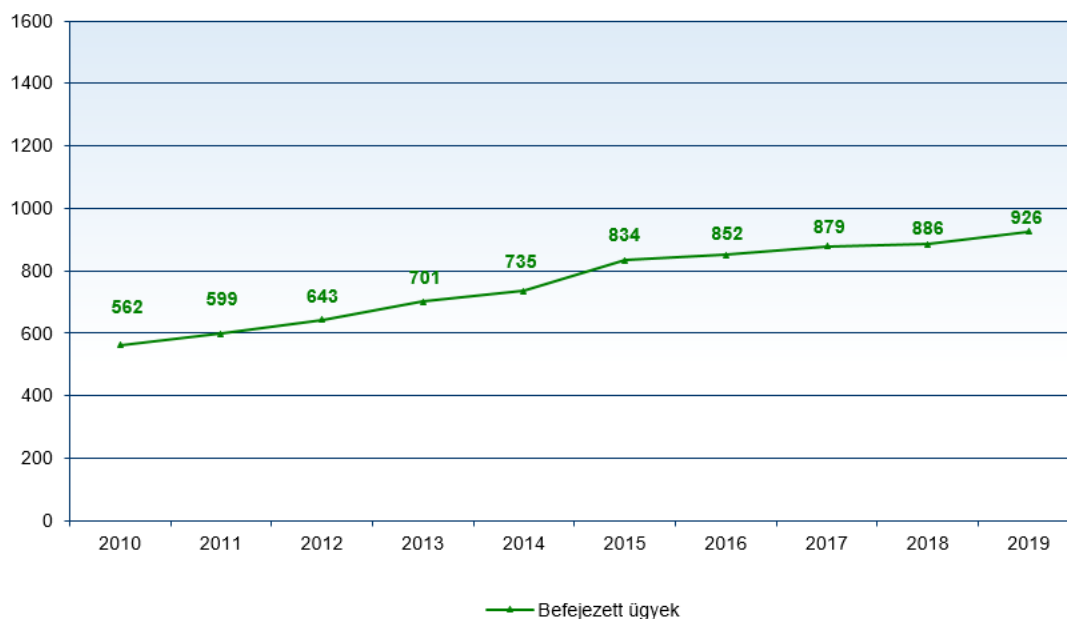
KÖVETKEZTETÉS

A reform végrehajtását az érkezett ügyek számának csekély (5–10% körüli) emelkedése kísérte, amely a közszolgálati ügyekkel kapcsolatos hatáskör átruházásának felelt meg. Az érkezett ügyek száma 2016 óta összességében véve állandónak mondható, 2020-ban ugyanakkor az egészségügyi válsághelyzettel összefüggésben enyhén csökkent.

2. A befejezett ügyek alakulása

Az évente befejezett ügyek száma a rendelkezésre bocsátott erőforrásoktól, a munkamódszerek hatékonyságától, potenciálisan pedig az érkezett ügyek számától függ.

A Törvényszék általános tevékenysége - Hároméves átlagok (befejezett ügyek)



A hároméves átlagok megállapítása az "n" év, valamint az "n-1" és az "n-2" év adatainak figyelembevételével történt.

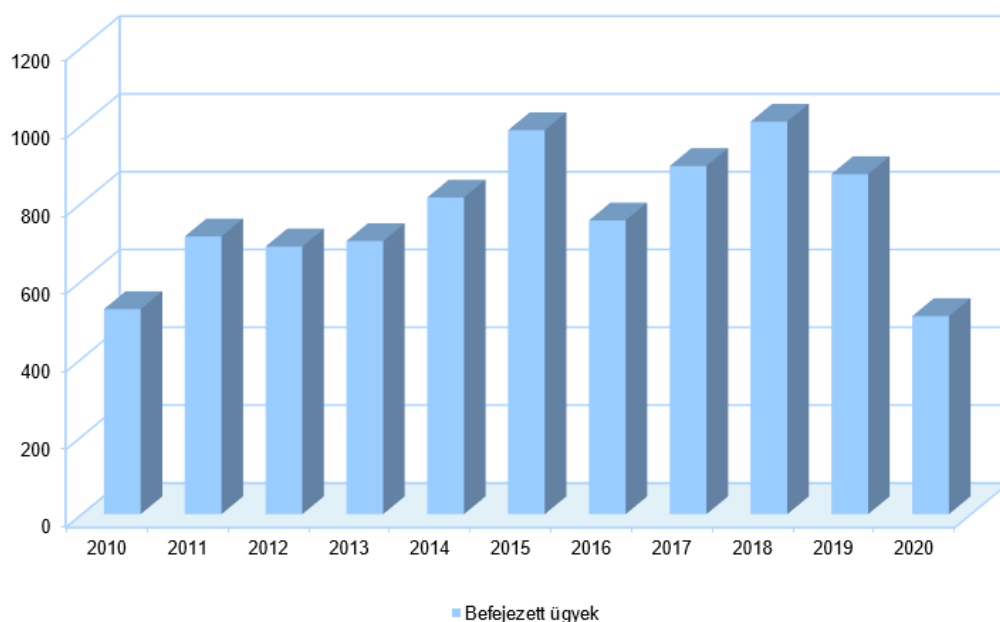
2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

⁴¹ A vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. december 18-i 1907/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 396., 1. o.; helyesbítések: HL 2007. L 136., 3. o.; HL 2008. L 141., 22. o.; HL 2009. L 36., 84. o.; HL 2010. L 118., 89. o.; HL 2015. L 212., 39. o.).

A hároméves átlagokra vonatkozó fenti adatokból kitűnik, hogy a befejezett ügyek száma 2010 óta folyamatosan emelkedik. Ez az emelkedés a reform végrehajtásától kezdve folytatódott.

Az éves adatok vizsgálata alapján ugyanakkor e megállapítást pontosítani és árnyalni lehet. Így ami a befejezett ügyek számát illeti:

- a reform első két szakasza végrehajtásának évét megelőző 2015. év 987 ügyel tetőzést jelentett;
- a 2016. év 755 ügyel csökkenést mutatott, amelyet 2017-ben egy első emelkedés (+18,5%), majd 2018-ban egy második emelkedés (+ 12,7 %) követett, amely 1009 ügyel az igazságszolgáltatási fórum történetében rekordszámot jelentett;
- a 2019. év 874 ügyel csökkenést mutatott (–13,4 %);
- a reformot megelőző 4 év során (2012-től 2015-ig) a Törvényszék évente átlagosan 797,7 ügyet fejezett be; a reform első szakasza óta eltelt 4 év során (2016-tól 2019-ig) évente átlagosan 883,2 ügyet fejezett be, vagyis 10,7%-os növekedést mutatott;
- a 2020. év az első három negyedév során csökkenést mutat, amelynek az egész évre történő kivetítése hozzávetőleg 700 ügyet eredményezne.⁴²



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

2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

A fenti elemzésekből nehezen lehet végleges következtetéseket levonni, figyelembe véve, hogy még nem telt el annyi idő, amennyi szükséges lenne ahhoz, hogy értékelni lehessen egy olyan lépcsőzetes reform eredményeit, amelynek első szakaszára 2016 áprilisában, az utolsó pedig 2019 szeptemberében került sor.

Ugyanakkor kiemelhető, hogy az a két év, amelyek során csökkent az eredményesség (2016 és 2019), olyan évek voltak, amelyek folyamán egyszerre került sor a bírói kar részleges megújítására és a reform egyes szakaszainak végrehajtására. E két alkalommal az igazságszolgáltatási fórumról tapasztalt bírák távoztak, akiknek helyébe új bírák léptek,

⁴² A 2020. október 15-én naprakésszé tett adatok szerint a befejezett ügyek száma 599 volt.

valamint további bírák kinevezésére került sor, a Törvényszéknek pedig át kellett rendeznie mind a struktúráját, mind pedig a munkamódszereit annak érdekében, hogy azokat hozzáigazítsa az igazságszolgáltatási fórum bővítéséhez. Másfelől a háromévenkénti megújítások mindegyike alkalmával változik a tanácsok összetétele, bizonyos ügyek pedig újra kiosztásra kerülnek (2019 szeptemberében az összes folyamatban lévő ügy 20%-át másik előadó bíró részére kellett újra kiosztani, ami több ügy vizsgálatára is kihatott).

E kivételes körülmények⁴³ szükségszerűen és objektíve kihatottak az igazságszolgáltatási fórum hatékonyságára. E hatás különösen szembetűnő, ha összehasonlítjuk az egyes naptári évek első három negyedéveinek eredményeit a negyedik negyedév, vagyis azon időszak eredményeivel, amely közvetlenül az után következett, hogy lezajlott a hároméves megújítás, valamint végrehajtották a reform második és harmadik szakaszát (amelyekre 2016 szeptemberében és 2019 szeptemberében került sor).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Befejezett ügyek <i>Teljes év</i>	688	702	814	987	755	895	1009	874
Befejezett ügyek <i>Első három negyedév</i>	504	529	559	705	587	666	639	698
Befejezett ügyek <i>Negyedik negyedév</i>	184	173	255	282	168	229	370	176

A fenti táblázatból kitűnik, hogy az eredményesség 2019-ben tapasztalt visszaesésének az volt az oka, hogy a negyedik negyedév különösen kevésbé volt eredményes (52,4%-kal alatta maradt a 2018. év ugyanezen időszakának), miközben az első három negyedév erőteljes tevékenységről tanúskodik (9,2%-kal felülmúlva a 2018. év ugyanezen időszakát). Ugyanígy jelenség észlelhető 2016-ban, de 2013-ban is – amely szintén részleges megújítási év volt.

A Törvényszék tényleges ítélezési kapacitását rendes körülmények között legkorábban csak a 2020. év végén lehetett volna értékelni. Az egészségügyi válsághelyzet, különösen pedig az, hogy a Törvényszék 2020. március 16. és május 25. között nem tudott tárgyalásokat kitűzni, valamint az azóta tapasztalt gyakorlati nehézségek azzal a következménnyel járnak, hogy a 2020. év eredményeit nem lehet majd reprezentatívnak tekinteni.

KÖVETKEZTETÉS

A reform végrehajtása általában véve a befejezett ügyek számának növekedésével járt, és lehetővé tette az igazságszolgáltatási fórum számára, hogy a befejezett ügyeket tekintve 2018-ban történelmi rekordot érjen el. Mivel ugyanakkor egyrészt még nem telt el kellő idő a reform utolsó szakasza óta, másrészt pedig a bírói kar háromévenkénti megújításai, valamint az igazságszolgáltatási fórum 2016. évi és 2019. évi átszervezései kihatottak az igazságszolgáltatási fórum hatékonyságára, jelenleg nem lehet teljes körűen értékelni a reform által a Törvényszék ügyfeldolgozási képességére gyakorolt hatásokat, ami annál is inkább igaz, mivel az egészségügyi válsághelyzet által okozott fennakadásokra figyelemmel a 2020. évet nem lehet majd reprezentatívnak tekinteni.

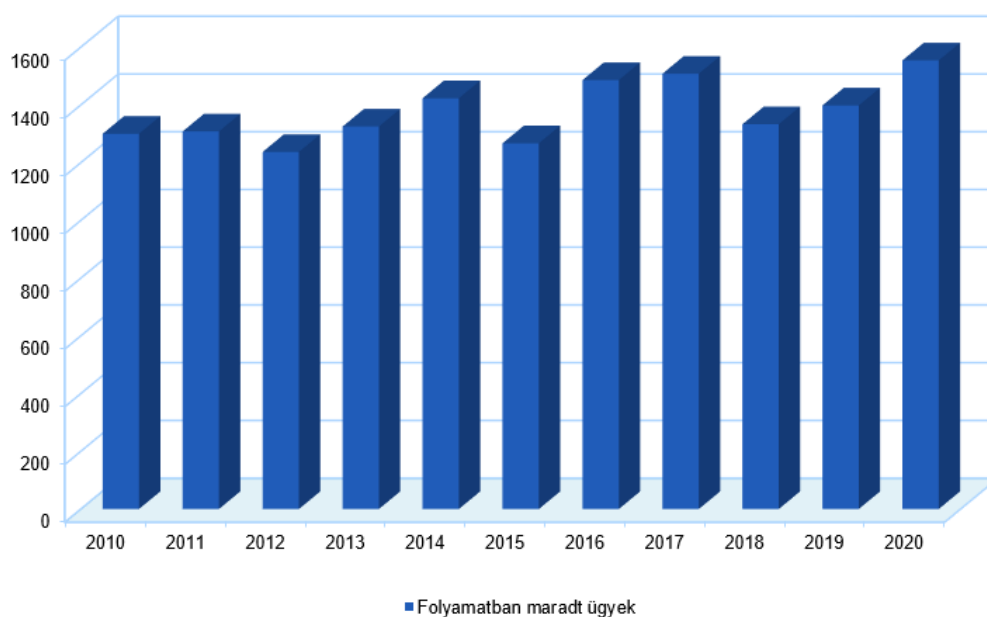
⁴³ A 2020. szeptember 30-án hivatalban lévő 50 bíró közül mindössze 14, vagyis a bírói kar kevesebb mint 30%-a volt olyan, aki a reform végrehajtását megelőzően lépett hivatalba.

3. A folyamatban maradt ügyek értékelése

A folyamatban maradt ügyek arról szolgálnak mutatóként, hogy adott pillanatban miként alakul az igazságszolgáltatási fórum átfogó munkaterhe. Ezen ügyek száma az érkezett ügyek és a befejezett ügyek mennyiségének eredője. A folyamatban maradt ügyek számának csökkentése a 2015/2422 rendelet (5) preambulumbekkezdése értelmében a reform célitűzései között szerepel.

a) Általános adatok

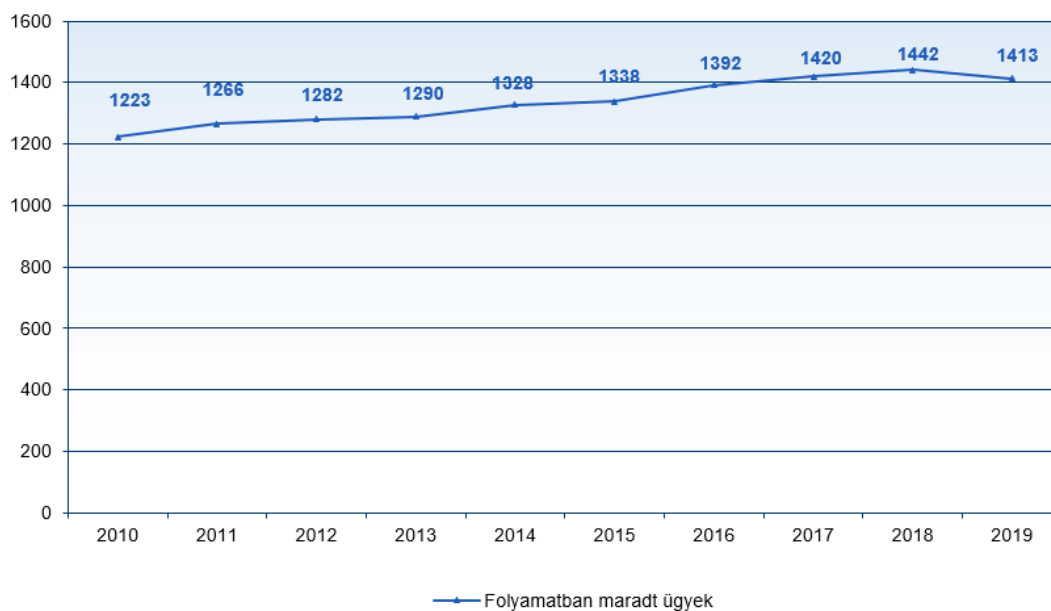
A Törvényszék általános tevékenysége - Folyamatban maradt ügyek



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

2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

A Törvényszék általános tevékenysége - Hároméves átlagok (folyamatban maradt ügyek)



A hároméves átlagok megállapítása az "n" év, valamint az "n-1" és az "n-2" év adatainak figyelembevételével történt.

A fenti adatokból kitűnik, hogy a 2016-ban és 2017-ben bekövetkező azon emelkedést követően, amely többek között azzal függött össze, hogy áttételre került a Községi Törvényszék ügyhátraléka (123 ügy), valamint benyújtottak egy olyan nagy ügycsoportot, amely banki és pénzügyi területen egymáshoz kapcsolódó ügyekből állt (99 ügy), a folyamatban maradt ügyek száma 2018-ban jelentősen csökkent (175-tel kevesebb ügy, vagyis 11,6%-os csökkenés).

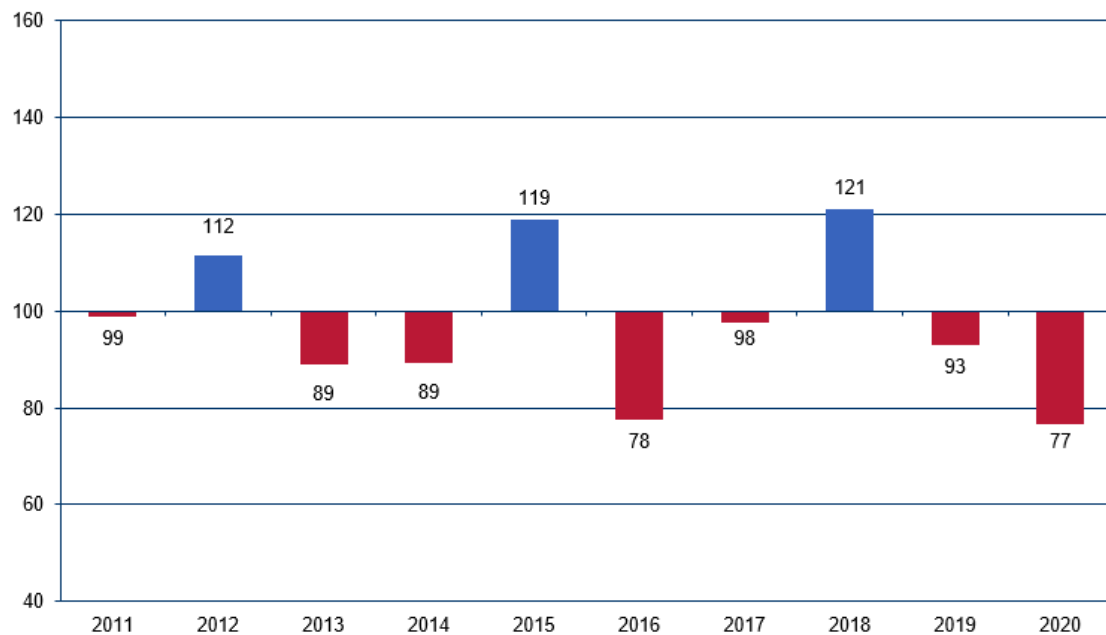
A folyamatban maradt ügyhátralék 2019-ben és 2020-ban tapasztalt növekedése ugyanakkor aggodalomra ad okot.⁴⁴ E növekedést azonban – legalábbis részben – magyarázhatja az eredményesség fentiekben elemzett azon visszaesése, amely egyrészt 2019 szeptemberében a bírói kar részleges megújítását és az igazságszolgáltatási fórum teljes körű átszervezését, másrészt pedig az egészségügyi válsághelyzetet követte. A Törvényszék feladata lesz, hogy nagyon rövid időn belül kialakítsa mindazokat a belső eszközöket, amelyek lehetővé teszik a kedvezőtlen helyzet kezelését annak érdekében, hogy azt átmenetinek lehessen tekinteni.

Az ügyhátralék 2018-ban tapasztalt 121%-os befejezési aránya („clearance rate”) mutatóként szolgál arról, hogy milyen eredményességre képes az igazságszolgáltatási fórum, ha egyszer felveszi a rendes munkatempóját.

⁴⁴ A 2020. október 15-én naprakésszé tett adatok szerint a folyamatban maradt ügyek száma 1490 volt.

A Törvényszék általános tevékenysége -

Az ügghátralék befejezési aránya („clearance rate”)



Százalékos arányban fejezi ki, hogy a befejezett ügyek hogyan viszonyulnak az érkezett ügyekhez. A 100% feletti érték azt jelenti, hogy a szóban forgó év folyamán több ügyet fejeztek be, mint ahány ügy érkezett.

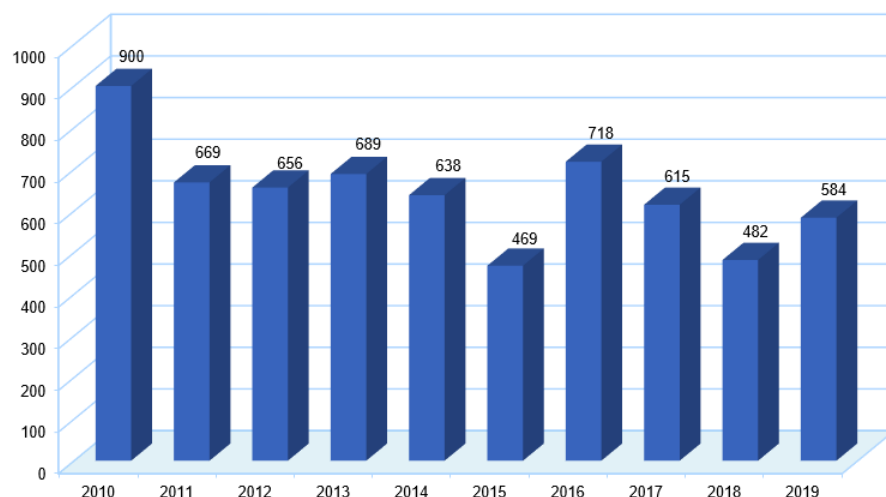
A *clearance rate* az Európa Tanácson belül a CEPEJ (az igazságszolgáltatás hatékonyságának értékelésével foglalkozó európai bizottság) által meghatározott mutató, amelyet az Európai Bizottság az *ELI Justice Scoreboard* keretében átvett.

2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

Másfelől a folyamatban maradt ügyek feldolgozásának elméleti időtartama fokozatosan javult a 2016-ban tapasztalt azon növekedést követően, amelyre a közszolgálati ügyek áttétele folytán került sor. Ez az adat azt fejezi ki, hogy napokban számítva mennyi idő lenne szükséges az év végén folyamatban maradt ügyek elbírálásához, az ugyanezen év folyamán befejezett ügyek számából kiindulva.

A Törvényszék általános tevékenysége -

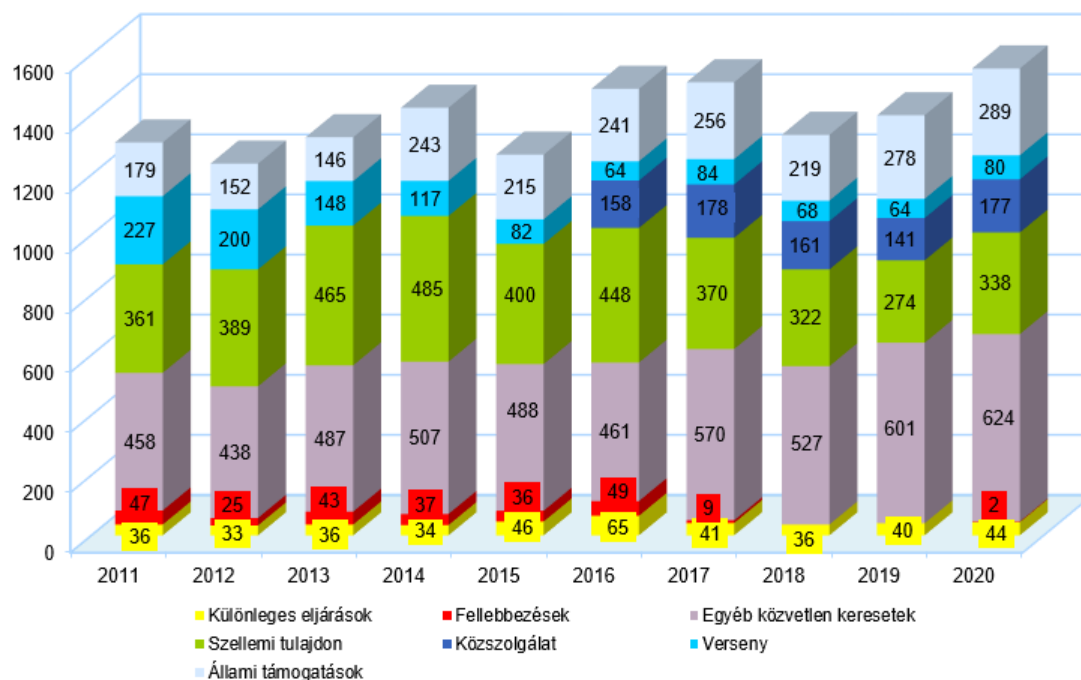
A folyamatban maradt ügyek feldolgozásának napokban kifejezett elméleti időtartama („disposition time”)



Azt fejezi ki, hogy napokban számítva mennyi idő lenne szükséges az év végén folyamatban maradt ügyek elbírálásához, az ugyanezen év folyamán befejezett ügyek számából kiindulva. A *disposition time* az Európa Tanácsban belül a CEPEJ (az igazságszolgáltatás hatékonyságának értékelésével foglalkozó európai bizottság) által meghatározott mutató, amelyet az Európai Bizottság az *EU Justice Scoreboard* keretében átvett.

b) Kiegészítő adatok

Folyamatban maradt ügyek - Az eljárások jellege



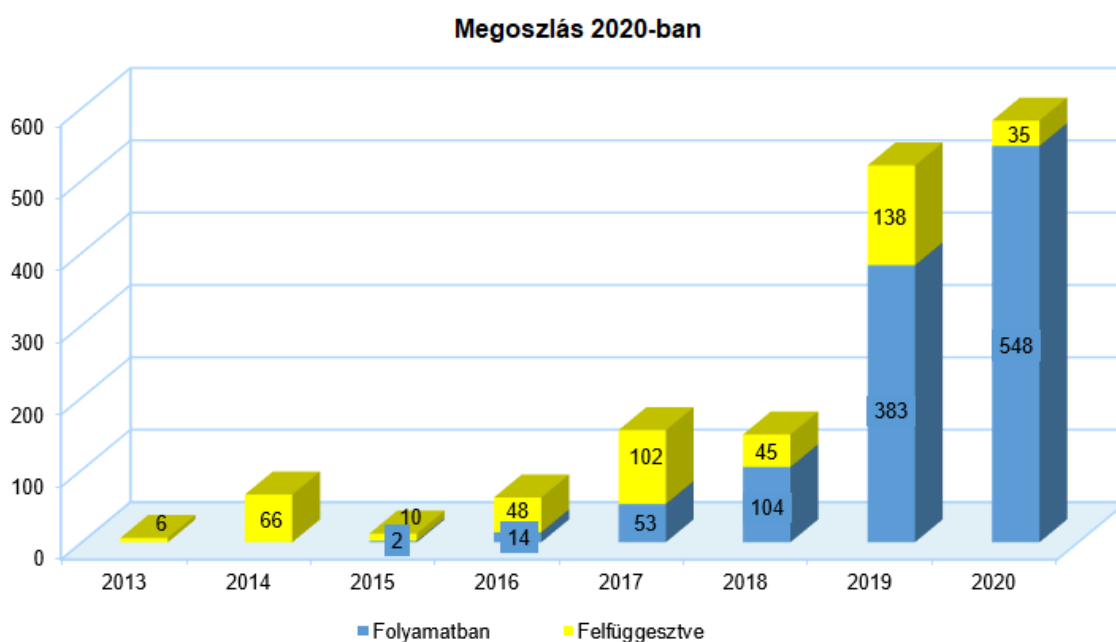
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Összesen	1.308	1.237	1.325	1.423	1.267	1.486	1.508	1.333	1.398	1.554

2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

A 2020-ban folyamatban maradt ügyek tárgyi szerinti megoszlásából kitűnik, hogy:

- az „egyéb közvetlen keresetek” kategóriája növekvő tendenciát mutat, ami részben azzal magyarázható, hogy van két nagy ügycsoport, amelyek közel 200 ügyet tesznek ki, és amelyek egyrészt banki és pénzügyi területen, másrészt pedig az Európai Parlament korábbi tagjainak nyugdíjjogosultságai területén egymáshoz kapcsolódó ügyeket foglalnak magukban;
- továbbra is fennmarad a szellemi tulajdonnal kapcsolatos ügyek jelentős (20% feletti) aránya;
- a közszolgálat, a versennyel és az állami támogatásokkal kapcsolatos ügyhátralék 2016 óta viszonylag állandó.

Folyamatban maradt ügyek - Részletezés a benyújtás éve szerint



A benyújtás éve	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Összesen	6	66	12	62	155	149	521	583

2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

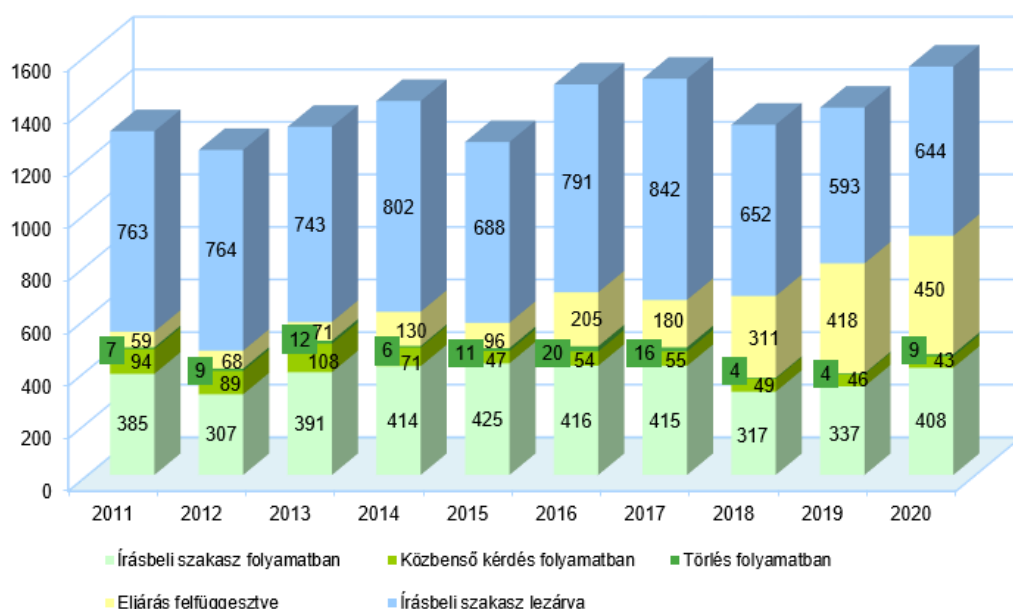
Ezen adatok alapján megállapítható, hogy a Törvényszék ügyhátralékán belül a folyamatban maradt ügyek közel 80%-át olyan ügyek teszik ki, amelyeket nemrégiben (2018 és 2020 között) nyújtottak be, továbbá hogy a folyamatban maradt ügyek több mint 70%-át 2019 óta nyújtották be. A 2017 előtt benyújtott ügyeket vagy felfüggesztették, vagy pedig feldolgozás alatt álló olyan ügyekről van szó, amelyek azelőtt felfüggesztésre kerültek.

A folyamatban lévő ügyek kapcsán érdemes kiemelni, hogy jelentős és történetileg soha nem látott számú ügy áll felfüggesztés alatt. A felfüggesztés olyan eljárási határozat, amely a Törvényszék eljárási szabályzatának 69. cikkén alapul, és amely azzal a joghatással jár, hogy minden eljárási határidő megszakad.⁴⁵ Az eljárás felfüggesztése több helyzetben is indokoltnak bizonyulhat: a felperes vagy az alperes kérelmére, az ellenérdekű felperes vagy alperes hozzájárulásával; ha a Bíróság előtt azonos tárgyú vagy kapcsolódó ügy (fellebbezés vagy előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés) van folyamatban, amelynek kimenetelét meg

⁴⁵ Kivéve az eljárási szabályzat 143. cikkének (1) bekezdésében megállapított beavatkozási határidőt.

kell várni ahhoz, hogy a Törvényszék előtt folyamatban lévő ügyet el lehessen bírálni, vagy felfüggesztésre sor kerülhet akár a gondos igazságszolgáltatás által megkövetelt okokból is (például egymáshoz kapcsolódó ügycsoportok esetén, amikor a Törvényszék egy vagy több vezető ügyet azonosított). A felfüggesztés elrendelése az ügyek feldolgozása szempontjából hatékonysági tényezőnek minősülhet, mivel az a jogi okfejtés, amelyet akár a Törvényszék valamely vezető ügy keretében, akár pedig a Bíróság valamely kapcsolódó vagy azonos tárgyú ügy keretében alakít ki, átültethető lesz a felfüggesztés alatt álló, ugyanazon jogkérdést felvető ügyekre. Még ha a felfüggesztett ügyek száma nagyon magas is, meg kell állapítani, hogy hat ügycsoport – amelyek mindegyike ugyanazon jogkérdésekre vonatkozik – önmagában 70%-át teszi ki a felfüggesztés alatt álló összes ügynek. Ugyanakkor fontos, hogy a Törvényszék gondoskodjon arról, hogy a kontradiktórius eljárás elvét teljes mértékben tiszteletben tartsák azt követően, hogy a korábban felfüggesztett ügyekben folytatják az eljárást.

Folyamatban maradt ügyek - Az eljárás szakasza



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

2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

A fenti grafikonban azok az ügyek minősülnek alkalmasnak arra, hogy az előadó bíró általi teljes körű elemzés tárgyát képezzék, amelyekben lezárult az eljárás írásbeli szakasza. Az e kategóriába tartozó ügyek mennyisége – amely mutatóként szolgál az igazságszolgáltatási fórum adott időpontban fennálló munkaterhéről – abszolút értékben kifejezve érezhetően csökkent a reform végrehajtása óta. E csökkenés még jelentősebb, ha azon ügyek mennyiségét, amelyekben az írásbeli szakasz lezárult, a bírák számához viszonyítjuk.

A reform végrehajtását megelőző három év folyamán azon ügyek számának átlaga, amelyekben az eljárás írásbeli szakasza lezárult, bírónként 26,6 ügyet tett ki. A 2020. szeptember 30-i állapot szerint ez a szám bírónként 12,9 ügy volt.⁴⁶ Jóllehet a munkateher e

⁴⁶ A 2020. szeptember 30-ra vonatkozó számítási alap.

csökkenése valós, ki kell emelni, hogy az egy-egy bíró mellé beosztott jogi referensek átlagos száma ezzel egyidejűleg szintén csökkent,⁴⁷ viszont kisebb arányban.

Az átlagos munkateher értékelése során ugyanakkor figyelembe kell venni az összes olyan ügyet is, amelyekben az egyes bírák a tanácsok tagjaiként járnak el, nem pedig csak azokat az ügyeket, amelyekben a bírák előadó bírói feladatokat gyakorolnak. Az Unió igazságszolgáltatási fórumai által hozott határozatok ugyanis olyan kollegiális munka eredményei, amelyben az ítélkező testület összes bírója tevékenyen részt vesz. Márpedig, mint az kitűnik az alábbiakban lefolytatott elemzésből (lásd az alábbi III.B.1. pontot), a kibővített ítélkező testület elé utalt ügyek száma, amely a reformot megelőzően nagyon csekély szintet ért el, a reform végrehajtása után rögtön emelkedni kezdett. Így, miközben a 2015-ben befejezett ügyek 1,1%-át bírálta el 5 bíróból álló tanács, e számadat 2019-ben hozzávetőleg 6,7%, 2020-ban pedig hozzávetőleg 8,6% volt. A minőségi célkitűzés megvalósítására törekvés során tehát erőteljesebbé vált a bírák azon tevékenysége, amelynek keretében a tanácsok tagjaiként járnak el.

KÖVETKEZTETÉS

A folyamatban maradt ügyek száma a közszolgálati ügyek áttételével összefüggő átmeneti emelkedést követően 2018-ban, a reform végrehajtása következtében csökkent. A jelen jelentés szerkesztése idején folyamatban maradt ügyek számának elemzése azt tárja fel, hogy ezen ügyeken belül növekvő arányt képviselnek a felfüggesztés alatt álló ügyek, továbbá hogy érzékelhetően csökkent az egy-egy előadó bíróra háruló átlagos munkateher. Ezzel párhuzamosan a minőségi célkitűzés megvalósítására törekvés során megnövekedett a bírák azon tevékenysége, amelynek keretében a tanácsok tagjaiként járnak el. A folyamatban maradt ügyhátralék 2019-ben és 2020-ban tapasztalt növekedése aggodalomra ad okot, még akkor is, ha megállapítható, hogy a növekedés legalábbis részben azzal függ össze, hogy egyrészt 2019 szeptemberében sor került a bírói kar részleges megújítására és az igazságszolgáltatási fórum teljes körű átszervezésére, másrészt pedig egészségügyi válsághelyzet állt elő. A Törvényszék feladata lesz, hogy nagyon rövid időn belül kialakítsa mindazokat a belső eszközöket, amelyek lehetővé teszik a kedvezőtlen helyzet kezelését annak érdekében, hogy azt átmenetinek lehessen tekinteni.

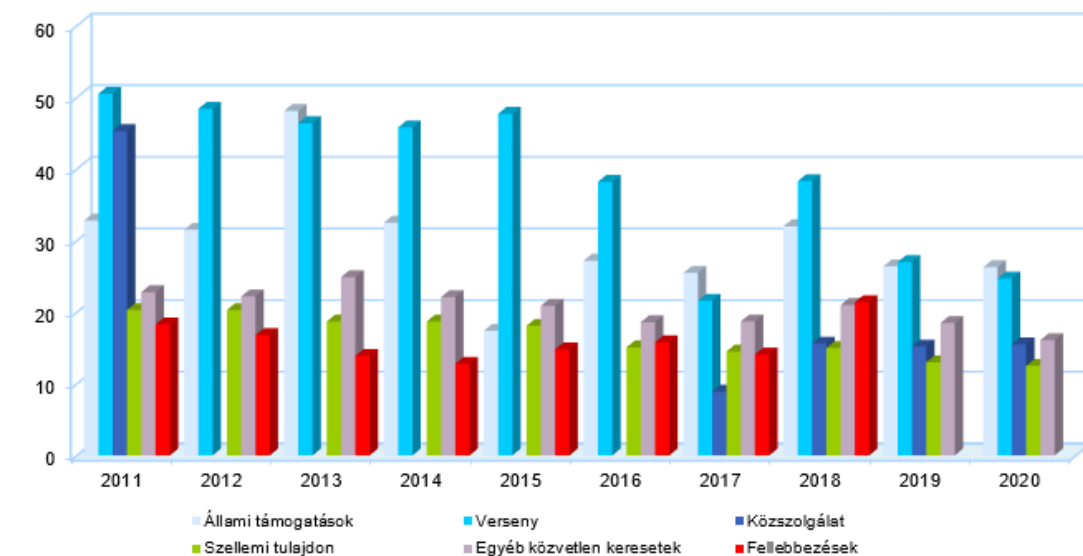
4. Az eljárás időtartamának alakulása

A Törvényszék előtti eljárások kirívóan hosszú időtartama az Unió igazságszolgáltatási szervezetrendszerére vonatkozó reform kiváltó oka. Az ügyek észszerű időn belüli elbírálásához való jog a hatékony jogorvoslathoz való, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében biztosított jog egyik összetevőjét képezi. Másfelől a gazdasági jogviták esetében az ügyek feldolgozása során tapasztalt lassúság kedvezőtlen hatással van a vállalkozások helyzetére. Az eljárások időtartama tehát az igazságszolgáltatási fórumok teljesítményének egyik legfontosabb mutatója. Ebből következően a 2015/2422 rendelet (5) preambulumbekzdése szerint ezen időtartam csökkentése a reformmal megvalósítani kívánt célkitűzések között szerepel.

⁴⁷ Figyelembe véve a tanácsokhoz 2014 és 2016 között beosztott 9 jogi referenst, valamint azt, hogy a reform harmadik szakasza változatlan számú jogi referensi álláshely mellett került végrehajtásra, az egy-egy bíró mellé beosztott jogi referensek átlagos számának a csökkenése hozzávetőleg 22%-ra tehető.

a) Általános adatok

Az eljárás időtartama (hónapokban) - Ítélettel vagy végzéssel elbírált ügyek



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Állami támogatások	32,8	31,5	48,1	32,5	17,4	27,2	25,5	32,0	26,4	26,3
Verseny	50,5	48,4	46,4	45,8	47,7	38,2	21,6	38,3	27,0	24,7
Közzolgálat	45,3						8,9	15,6	15,2	15,5
Szellemi tulajdon	20,3	20,3	18,7	18,7	18,1	15,1	14,5	15,0	13,0	12,5
Egyéb közvetlen keresetek	22,8	22,2	24,9	22,1	20,9	18,6	18,7	21,0	18,5	16,1
Fellebbezések	18,3	16,8	13,9	12,8	14,8	15,8	14,1	21,4		
Összes ügy	26,7	24,8	26,9	23,4	20,6	18,7	16,3	20,0	16,9	15,1

2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

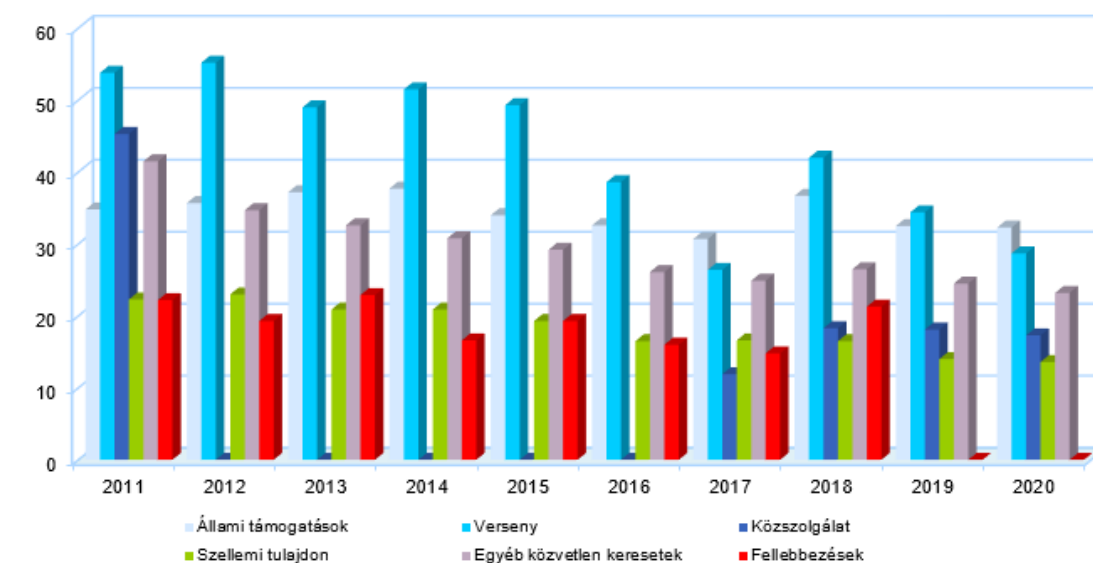
Az eljárás időtartamának 2013-tól kezdődő csökkenése a reform végrehajtásával tovább folytatódott, és az igazságszolgáltatási fórum történelme során valaha tapasztalt legalacsonyabb szinteket érte el. Az eljárások 2019-ben mért időtartama így átlagosan 16,9 hónap, vagyis a 2015. évhez viszonyítva 3,7 hónapos (18,0%-os) csökkenést mutat. Ugyanakkor e csökkenés, amely 2020-ban újabb megerősítést nyert,⁴⁸ egyenlőtlen módon érinti a peres eljárások különböző tárgykörét.⁴⁹

Az eljárás időtartamának kizárólag azon ügyekre vonatkozó elemzése, amelyeket ítélettel – tárgyalás tartásával vagy anélkül – fejeztek be, lehetővé teszi az olyan jogvitákkal kapcsolatos helyzetértékelést, amelyekben az igazságszolgáltatási fórum teljes körű vizsgálatot folytatott (a végzéssel befejezett ügyek, amelyek ezen adatok köréből ki vannak zárva, az ügy befejezésének indokaira figyelemmel tömörebb vizsgálat és eljárás tárgyát képezik).

⁴⁸ Ugyanakkor ki kell emelni, hogy 2020 első három negyedéve során a végzéssel befejezett ügyek aránya különösen magas volt (a befejezett ügyek 49%-át végzéssel zárták le), ami részben magyarázatot ad e megállapításra.

⁴⁹ Ami különösen a közzolgálati ügyeket illeti, az eljárás időtartama nem változott.

Az eljárás időtartama (hónapokban) - Ítélettel elbírált ügyek



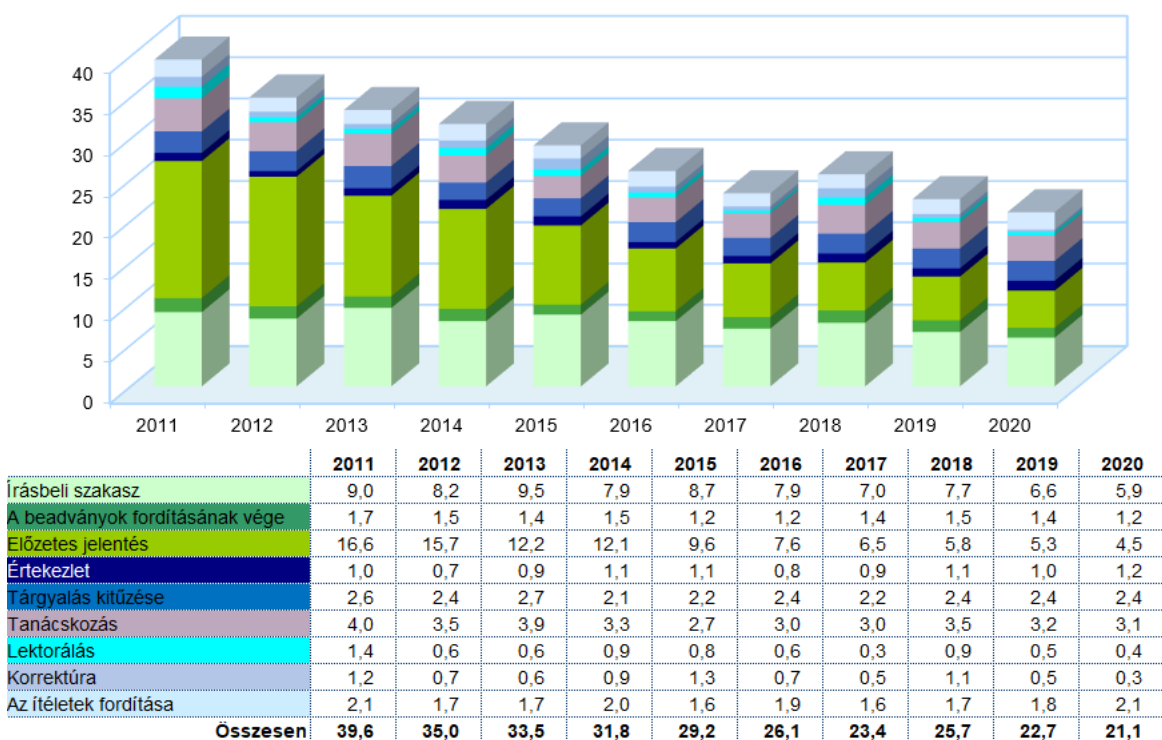
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Állami támogatások	34,8	35,7	37,2	37,7	34,0	32,6	30,7	36,7	32,5	32,3
Verseny	53,8	55,2	49,0	51,5	49,3	38,6	26,4	42,0	34,4	28,7
Közszolgálat	45,3						11,9	18,3	18,1	17,3
Szellemi tulajdon	22,3	23,0	20,9	20,9	19,3	16,5	16,6	16,5	14,0	13,6
Egyéb közvetlen keresetek	41,5	34,7	32,6	30,8	29,2	26,1	24,9	26,5	24,5	23,2
Fellebbezések	22,2	19,3	22,9	16,6	19,3	16,0	14,8	21,3		
Összes ügy	34,6	31,5	30,5	28,4	25,5	22,1	19,5	23,3	19,7	17,9

2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

A fentiekben megállapított csökkenés itt még jobban látható. Így a 2019-ben ítélettel befejezett ügyekben az eljárás időtartama átlagosan 19,7 hónap, vagyis 2015-höz viszonyítva 5,8 hónapot (22,7%-kal) csökkent, e tendencia pedig 2020 első három negyedéve során újabb megerősítést nyert (átlagosan 17,9 hónap). A csökkenés különösen erőteljes a versennyel és a szellemi tulajdonnal kapcsolatos ügyekben. Ugyanakkor korlátozottabban érvényesül az állami támogatások és a közszolgálat területén.

b) Kiegészítő adatok

**Az eljárás időtartama eljárási szakaszok szerint (hónapokban) -
ítélettel (tárgyalás tartásával) elbírált ügyek**



2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

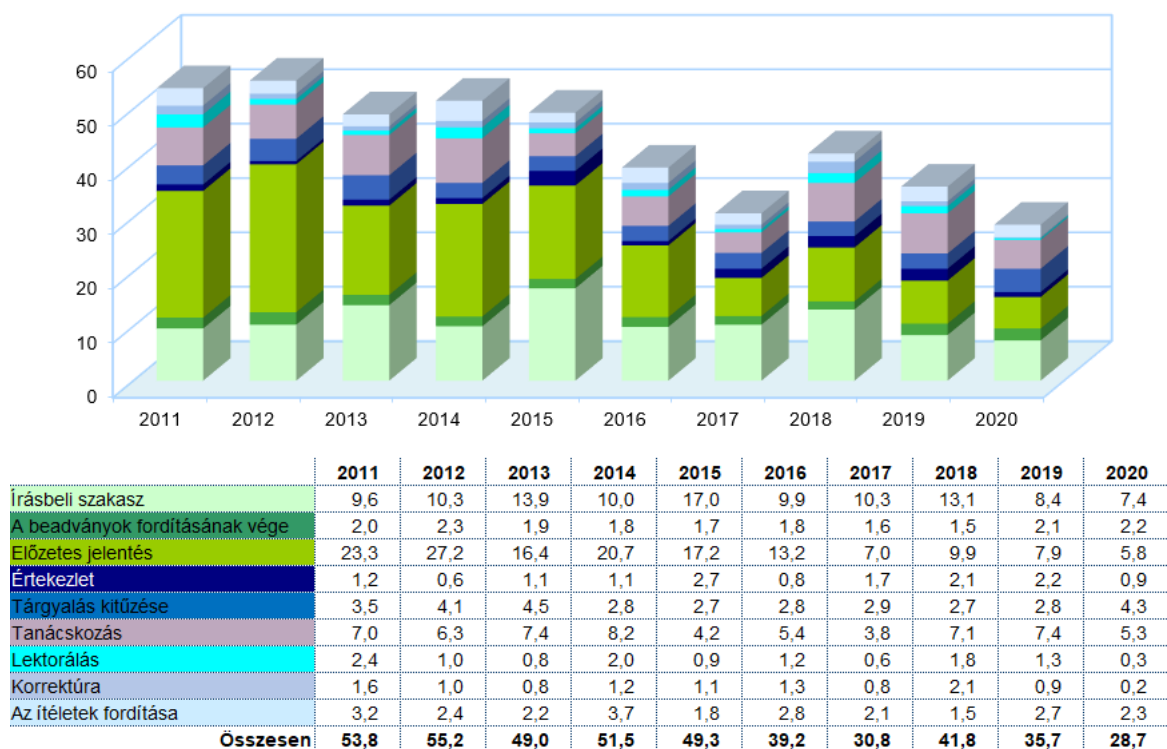
A fenti adatok arról nyújtanak tájékoztatást, hogy eljárási szakaszonként hogyan alakult az eljárás időtartama az ítélettel befejezett azon ügyekben, amelyekben tárgyalásra került sor. Olyan ügyekről van szó, amelyek a Törvényszék részéről a legteljesebb körű vizsgálat tárgyát képezik, és amelyek tétje általában véve a legjelentősebb. Az eljárás időtartamának hasonló arányú csökkenése figyelhető meg (2015 és 2019 között 6,5 hónappal, vagyis 22,3%-kal lett rövidebb). 2020 első három negyedéve újabb csökkenést mutat (1,6 hónappal, vagyis 7,0%-kal).

Érdekes kiemelni, hogy az „Előzetes jelentés” megnevezésű eljárási szakasz jelentősen lerövidült: a 2015-ös 9,6 hónapról 2019-ben 5,3 hónapra (4,3 hónappal, vagyis 44,8%-kal lett rövidebb), 2020-ban pedig 4,5 hónapra (vagyis újabb 15%-os csökkenés következett be). E szakasz azt az időszakot jelenti, amely a felek utolsó beadványának a tanácskozás nyelvére történő lefordítása és az előzetes jelentésnek⁵⁰ az előadó bírő által a tanács elé terjesztése között helyezkedik el. Magában foglalja nem csupán magát azt az időtartamot, amíg ezen elemző jellegű dokumentum elkészítése tartott, hanem adott esetben azt az időszakot is, amelynek során az ügynek várakoznia kellett azon prioritás folytán, amelyet más ügyeknek (különösen a korábbi ügyeknek) kellett biztosítani. Az ügyek e feldolgozási szakaszának jelentős csökkenése azt bizonyítja, hogy a reformnak köszönhetően jobban rendelkezésre állhattak az előadó bírák és a kabinetjeik, valamint gördülékenyebbé vált az ügykezelés.

⁵⁰ Az előzetes jelentés az a dokumentum, amelyben az előadó bírő kifejti a jogvitával kapcsolatos ténybeli és jogi elemzését, valamint az általa javasolt eljárási lehetőségeket. Az ügy feldolgozása keretében központi jelentőségű dokumentumról van szó.

E megállapítás még inkább szembetűnő a versennyel kapcsolatos azon ügyeket illetően, amelyeket ítélettel fejeztek be, és amelyekben tárgyalásra került sor.

**Az eljárás időtartama eljárási szakaszok szerint (hónapokban) -
Ítélettel (tárgyalás tartásával) elbírált, versennyel kapcsolatos ügyek**

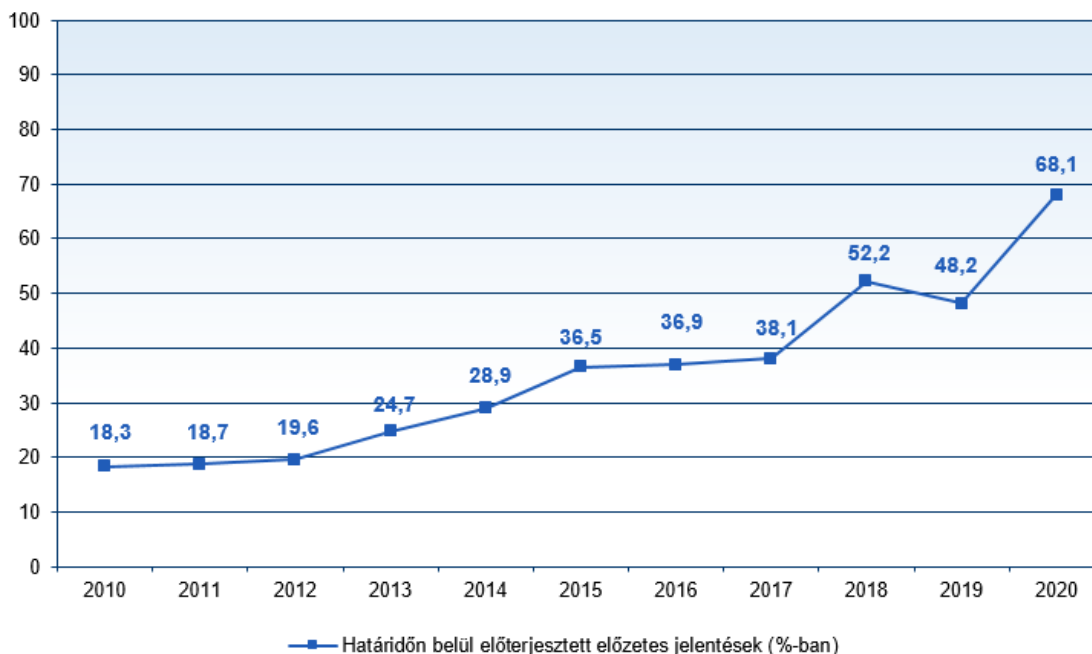


2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

Az „Előzetes jelentés” szakasz időtartama a 2015-ös 17,2 hónapról 2019-ben 7,9 hónapra esett vissza, vagyis 9,3 hónap (54%-os) csökkenés következett be. E tendencia 2020-ban megerősítést nyert (2019-hez viszonyítva 26,6%-os csökkenés).

Azt, hogy az előadó bírák hamarabb feldolgozzák az iratanyagokat, az előzetes jelentés előterjesztésére megállapított belső határidők még amellet való tiszteletben tartásával kapcsolatos adatok is alátámasztják, hogy a szellemi tulajdon területén biztosított belső határidőt 2018 szeptemberétől kezdődően 25%-kal lerövidítették. Az alábbi grafikon azt mutatja, hogy 2010 óta hogyan alakult azon előzetes jelentések százalékos aránya, amelyeket a Törvényszéken megállapított belső határidők tiszteletben tartásával terjesztettek elő. Még ha a belső határidőknek való megfelelés aránya továbbra sem tökéletes, a tendencia akkor is kedvező.

Az előzetes jelentés előterjesztésére megállapított határidő tiszteletben tartásának aránya



2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

KÖVETKEZTETÉS

Az eljárások időtartama tekintetében jelentős előnyök származtak a reform végrehajtásából. A fentiekben megállapított csökkenés ugyanakkor egyenlőtlen módon érinti a peres eljárások különböző tárgyköreit. E csökkenés különösen szembetűnő a versennyel és a szellemi tulajdonnal kapcsolatos ügyeket illetően. Az eljárási szakaszok időtartamának mélyreható elemzése azt mutatja, hogy e nagyobb gyorsaság az ügyek azon gördülékenyebb feldolgozásából ered, amely a reform keretében az igazságszolgáltatási fórum rendelkezésére bocsátott erőforrásoknak köszönhetően vált lehetővé. E tendenciát majd meg kell erősíteni, az előnyeit pedig ki kell terjeszteni az ügyek azon típusaira is, amelyek vonatkozásában a jelen állás szerint és összességében véve az eljárás időtartama csupán csekély mértékben csökkent, sőt akár nem is változott (különösen az állami támogatások és a közszolgálat területén).

B. Minőségi mutatók

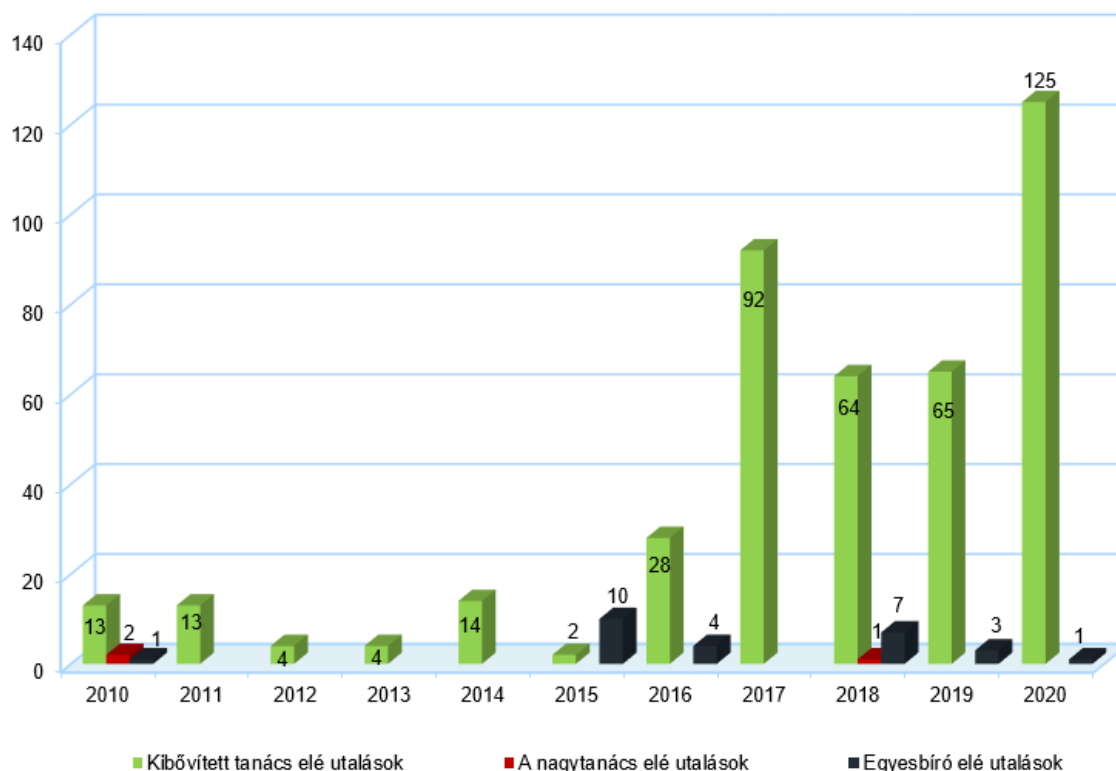
1. Az ítélkező testületek összetétele

A reform célkitűzései között az is szerepel, hogy meg kell könnyíteni az ügyek 3 bíróból álló ítélkező testületnél nagyobb ítélkező testületek (5 bíróból álló tanácsok vagy a nagytanács) elé utalását. A nagyobb számú bíróból álló ítélkező testületek ugyanis hozzájárulnak az

elmélyültebb vitákhoz, a jogrendszerek nagyobb arányú képviseléséhez, valamint az ítélkezési gyakorlat tekintélyének és koherenciájának megerősítéséhez.

Az eljárási szabályzat 28. cikkének (1) bekezdése szerint, „[h]a az ügy jogi bonyolultsága vagy jelentősége, illetve különleges körülmények indokolják, az ügy a nagytanácshoz vagy eltérő számú bíróval eljáró tanácshoz utalható”. Az utalásról szóló határozatot a Törvényszék plenáris értekezlete hozza meg az ügyben eljáró tanácsnak, a Törvényszék elnökhelyettesének vagy a Törvényszék elnökének a javaslata alapján.

Kibővített tanács, a nagytanács vagy egyesbíró elé utalt ügyek száma



2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

Megállapítható, hogy a kibővített ítélkező testület elé utalt ügyek száma (az évek szerinti bontás az utalásról szóló határozat meghozatalának időpontján alapul) 2015-ig nagyon csekély szinteket ért el, továbbá hogy ez a szám a reform végrehajtása után rögtön emelkedni kezdett, 2016-ban először enyhén, majd 2017 óta jobban észrevehetően. Ami az egyesbíró elé utalásokat illeti, azok továbbra is nagyon korlátozott számban fordulnak elő, a nagytanács elé utalásra pedig 2010 óta elhanyagolható gyakorisággal kerül sor.

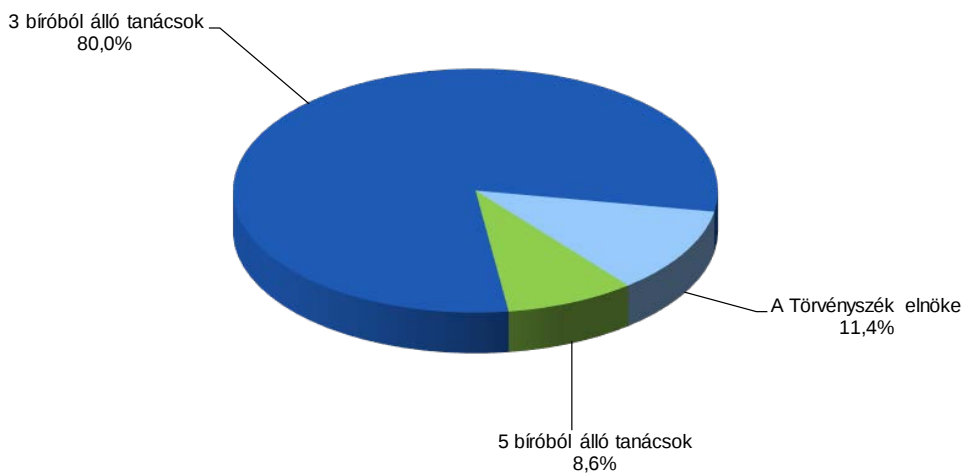
Az 5 bíróból álló kibővített ítélkező testületek elé utalásról szóló határozatok azon kérdés vonatkozásában, hogy az ítélkező testületek egyes típusai által hozott ítéletek miként oszlanak meg, időben enyhén eltolódva fejtenek ki hatásokat, figyelembe véve azt, hogy mennyi idő szükséges az ügyek feldolgozásához az ügy utalása és az ítélet kihirdetése között (tanácsülés, esetleges pervezető intézkedések, idézés és tárgyalás, tanácskozás, fordítás).

Az alábbi adatokból kitűnik, hogy az 5 bíróból álló ítélkező testület elé utalásról szóló, 2016-tól kezdve a reform végrehajtásának folyamányaként meghozott határozatok visszatükröződnék abban, hogy az ügyeket milyen arányban fejezte be (ítélettel vagy végzéssel) 5 bíróból álló

ítélkező testület 2018-ban (8,6%), 2019-ben (6,7%) és 2020-ban (8,6%), hozzátéve, hogy 2011 és 2015 között az ügyeknek átlagosan csupán 1,8%-át bírálta el 5 bíróból álló ítélkező testület. Összességében véve azonban továbbra is a 3 bíróból álló ítélkező testület az, amelyet messze a leggyakrabban alkalmaznak, a 2018 és 2020 között elbírált ügyeknek átlagosan nagyjából a 85%-ával (a szeptember 30-i állapot szerint).

Befejezett ügyek - Az ítélező testület típusa

Megoszlás 2020-ban



	2011			2012			2013			2014			2015		
	Ítéletek	Végzések	Összesen	Ítéletek	Végzések	Összesen	Ítéletek	Végzések	Összesen	Ítéletek	Végzések	Összesen	Ítéletek	Végzések	Összesen
Fellebbezési tanács	15	16	31	17	23	40	13	47	60	21	32	53	23	14	37
A Törvényszék elnöke		54	54		47	47		38	38		46	46		44	44
5 bíróból álló tanácsok	19	6	25	9		9	7	1	8	9	7	16	8	3	11
3 bíróból álló tanácsok	359	245	604	328	264	592	378	218	596	398	301	699	538	348	886
Egyesbíró													1	8	9
Összesen	393	321	714	354	334	688	398	304	702	428	386	814	570	417	987

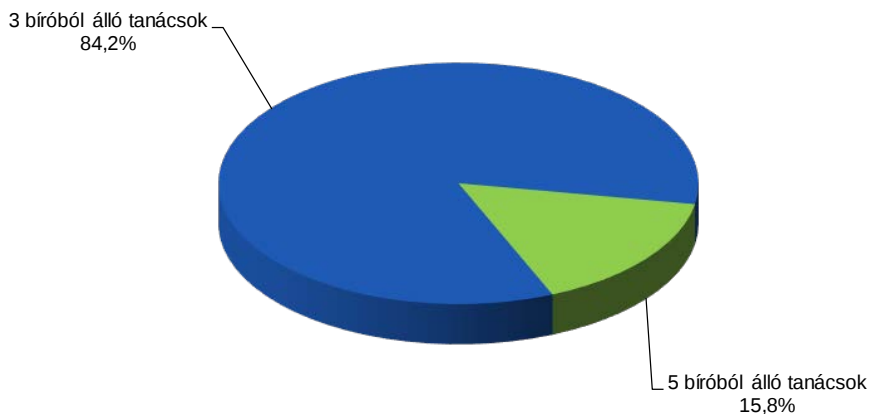
	2016			2017			2018			2019			2020		
	Ítéletek	Végzések	Összesen	Ítéletek	Végzések	Összesen	Ítéletek	Végzések	Összesen	Ítéletek	Végzések	Összesen	Ítéletek	Végzések	Összesen
Nagytanács											1	1			
Fellebbezési tanács	25	13	38	29	17	46	9	2	11		2	2			
A Törvényszék elnöke		46	46		80	80		43	43		47	47		58	58
5 bíróból álló tanácsok	10	2	12	13	5	18	84	3	87	50	9	59	41	3	44
3 bíróból álló tanácsok	408	246	654	450	301	751	546	317	863	499	261	760	218	189	407
Egyesbíró	5		5				5		5	5		5			
Összesen	448	307	755	492	403	895	644	365	1009	554	320	874	259	250	509

2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

Ami kizárólag azokat az ügyeket illeti, amelyeket 2018-tól 2019-ig ítélettel bíráltak el, 134 ítéletet hoztak 5 bíróból álló ítélkező testületek, vagyis többet, mint a 2010-től 2017-ig terjedő időszak folyamán összesen (83 ítélet). Általában véve az 5 bíróból álló ítélkező testületek által hozott ítéletek aránya 2018-ban és 2019-ben erőteljesen emelkedett a 2010 óta megfigyelt átlagos arányhoz képest (nagyjából négyszeres szorzónak megfelelő változás); olyan tendenciáról van szó, amely megerősítést nyert a 2020 első három negyedévére vonatkozó statisztikákban (az 5 bíróból álló tanácsok által hozott ítéletek 15,8%-os arányával).

Ítélettel befejezett ügyek - Az ítélező testület típusa

Megoszlás 2020-ban



	2010		2011		2012		2013		2014	
	Ítéletek	%-ban ⁽¹⁾	Ítéletek	%-ban ⁽¹⁾	Ítéletek	%-ban ⁽¹⁾	Ítéletek	%-ban ⁽¹⁾	Ítéletek	%-ban ⁽¹⁾
Nagytanács										
Fellebbezési tanács	22	7,6%	15	3,8%	17	4,8%	13	3,3%	21	4,9%
5 bíróból álló tanácsok	8	2,8%	19	4,8%	9	2,5%	7	1,8%	9	2,1%
3 bíróból álló tanácsok	255	88,5%	359	91,3%	328	92,7%	378	95,0%	398	93,0%
Egyesbíró	3	1,0%								
Összesen	288		393		354		398		428	

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Ítéletek	%-ban ⁽¹⁾	Ítéletek	%-ban ⁽¹⁾	Ítéletek	%-ban ⁽¹⁾	Ítéletek	%-ban ⁽¹⁾	Ítéletek	%-ban ⁽¹⁾	Ítéletek	%-ban ⁽¹⁾
Nagytanács												
Fellebbezési tanács	23	4,0%	25	5,6%	29	5,9%	9	1,4%				
5 bíróból álló tanácsok	8	1,4%	10	2,2%	13	2,6%	84	13,0%	50	9,0%	41	15,8%
3 bíróból álló tanácsok	538	94,4%	408	91,1%	450	91,5%	546	84,8%	499	90,1%	218	84,2%
Egyesbíró	1	0,2%	5	1,1%			5	0,8%	5	0,9%		
Összesen	570		448		492		644		554		259	

(1) Az ítélettel befejezett ügyek teljes számához viszonyítva.

2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

KÖVETKEZTETÉS

A reformot megelőző évek során az ügyhátralék növekedése folytán a körülmények megkövetelték, hogy bizonyos mértékben mellőzzék a kibővített ítélkező testületekben történő eljárást, ami pedig az 1995 és 2005 közötti években bevett gyakorlat volt.

A Törvényszék új struktúrája lehetővé tette az igazságszolgáltatási fórum számára, hogy célzott módon megerősítse az ilyen ítélkező testületek elé utalást, amennyiben az ügy jogi bonyolultsága vagy jelentősége, illetve különleges körülmények ezt indokolják, különösen bizonyos olyan ügyek vonatkozásában, amelyeknek a jogi, gazdasági, pénzügyi és intézményi tétje magas.

E változás hozzájárul az elmélyültebb vitákhoz, a jogrendszerek nagyobb arányú képviseletéhez, valamint az ítélkezési gyakorlat tekintélyének és koherenciájának megerősítéséhez. Az említett változás még erőteljesebbé tehető és elősegíthető azon módszer módosításával, amelynek alapján az ügyeket kiosztják az ítélkező testületeknek (lásd a IV. címet: Fejlődési távlatok).

2. A Törvényszék határozatai elleni fellebbezések

a) A fellebbezések aránya

A Törvényszék határozatai ellen a Bíróság elé terjesztett fellebbezések aránya mutatóként szolgál arról, hogy e határozatokat mennyiben veszi tudomásul a jogkereső közönség, legyen szó felperesekről, alperesekről vagy beavatkozó felekről.

A Törvényszéknek a Bíróság előtt megfellebbeezett határozatai

	2011			2012			2013			2014			2015		
	Megfellebbezett határozatok	Megtámadható határozatok	Fellebbezések %-ban	Megfellebbezett határozatok	Megtámadható határozatok	Fellebbezések %-ban	Megfellebbezett határozatok	Megtámadható határozatok	Fellebbezések %-ban	Megfellebbezett határozatok	Megtámadható határozatok	Fellebbezések %-ban	Megfellebbezett határozatok	Megtámadható határozatok	Fellebbezések %-ban
Állami támogatások	10	37	27%	18	52	35%	16	52	31%	15	77	19%	22	75	29%
Verseny	49	90	54%	24	60	40%	28	73	38%	15	44	34%	32	61	52%
Közzolgálat	1	1	100%												
Szellemi tulajdon	39	201	19%	41	190	22%	38	183	21%	33	209	16%	64	333	19%
Egyéb közvetlen keresetek	59	204	29%	47	208	23%	62	202	31%	47	231	20%	85	290	29%
Fellebbezések*				0	2	0%							0	2	0%
Különleges eljárások**				2	2	100%									
Összesen	158	533	30%	132	514	26%	144	510	28%	110	561	20%	203	761	27%

	2016			2017			2018			2019			2020		
	Megfellebbezett határozatok	Megtámadható határozatok	Fellebbezések %-ban	Megfellebbezett határozatok	Megtámadható határozatok	Fellebbezések %-ban	Megfellebbezett határozatok	Megtámadható határozatok	Fellebbezések %-ban	Megfellebbezett határozatok	Megtámadható határozatok	Fellebbezések %-ban	Megfellebbezett határozatok	Megtámadható határozatok	Fellebbezések %-ban
Állami támogatások	23	56	41%	8	25	32%	20	55	36%	38	86	44%	6	16	38%
Verseny	17	41	41%	5	17	29%	21	35	60%	28	39	72%	1	6	17%
Közzolgálat	0	0	0%	8	37	22%	15	79	19%	32	110	29%	15	56	27%
Szellemi tulajdon	48	276	17%	52	297	18%	68	295	23%	57	315	18%	33	168	20%
Egyéb közvetlen keresetek	75	253	30%	61	236	26%	69	249	28%	97	297	33%	35	155	23%
Különleges eljárások**				3	3	100%	1	1	0%	3	3	100%			
Összesen	163	626	26%	137	615	22%	194	714	27%	255	850	30%	91	402	23%

* E rovatban a Törvényszék azon határozatai szerepelnek, amelyek a Közzolgálati Törvényszék határozatai ellen benyújtott fellebbezések keretében előterjesztett beavatkozási kérelmeket utasítják el.

** E rovatban a Törvényszék azon határozatai szerepelnek – annak sérelme nélkül, hogy az ilyen határozat ténylegesen megtámadható-e –, amelyek a „különleges eljárások” kategóriába tartozó kérelmeket bírálják el.

2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

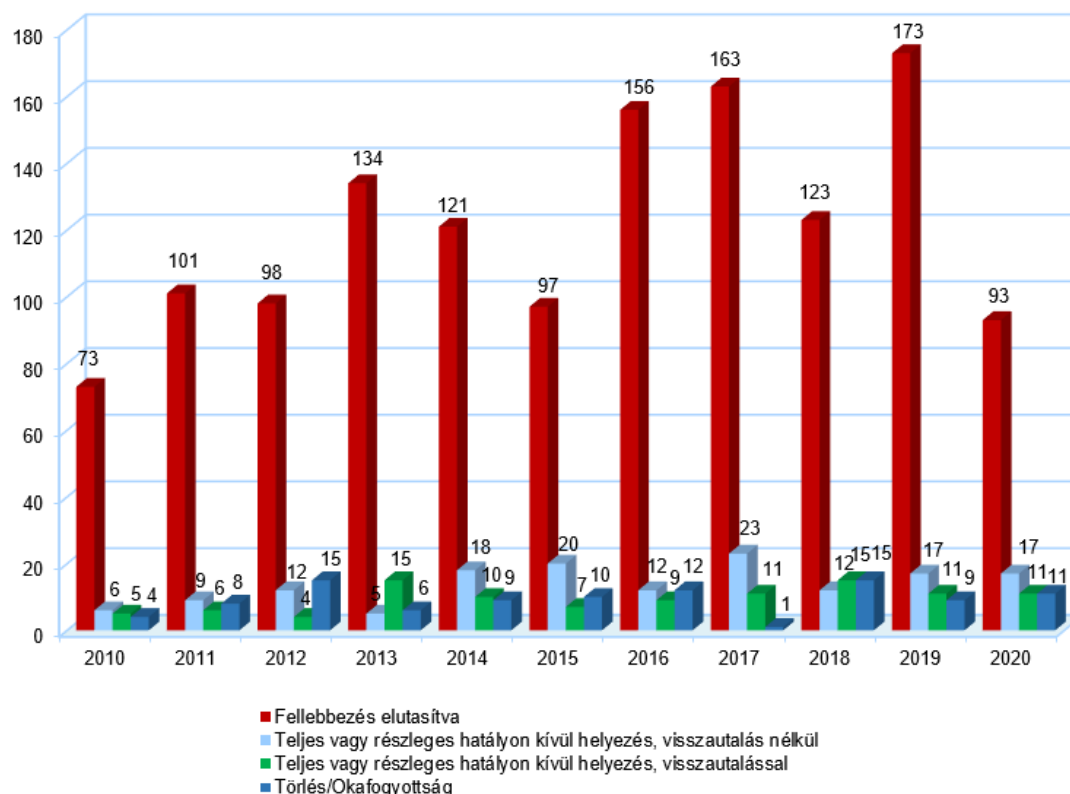
Az adatokból kitűnik, hogy a 2010-től 2015-ig terjedő időszak folyamán a fellebbezések átlagos aránya (vagyis 26,7%) megegyezik a 2016 és 2019 közötti időszak folyamán tapasztalt

arányal (vagyis 26,2%-kal). Meg kell állapítani, hogy 2019-ben magas volt a fellebbezések aránya (30%), ami részben azzal magyarázható, hogy az állami támogatásokkal és a versennyel kapcsolatos bizonyos ügyeknek nagyon magas volt a tétje, ami elkerülhetetlenül azt eredményezte, hogy kivételesen nagy arányban vitatták a döntéseket. E ténybeli állapot a 2020 első három negyedévére vonatkozó számadatok fényében nem nyert megerősítést (a fellebbezések aránya ekkor 23% volt). Ez utóbbi számadatok ugyanakkor – legalábbis részben – ciklikus tényezőkkel, vagyis az alábbiakkal magyarázhatók:

- a fellebbezések előzetes megengedhetővé nyilvánítására irányuló, 2019. május 1-jétől lefolytatandó eljárás által kifejtett azon hatással, amelynek következtében csökken a szellemi tulajdon területén a Bíróság elé terjesztett fellebbezések száma;
- a 2020 első három negyedéve során végzéssel befejezett ügyek különösen magas arányával (a befejezett ügyek 49%-át végzéssel bírálták el), tekintve, hogy a végzések elleni fellebbezések aránya rendes körülmények között jóval alacsonyabb az ítéletek elleni fellebbezések arányánál, figyelembe véve a végzéseknek magát a jellegét (okafigyottság, vagy a kereset elutasítása nyilvánvaló elfogadhatatlanság, hatáskör nyilvánvaló hiánya vagy nyilvánvaló jogi megalapozatlanság miatt).

b) A fellebbezések eredményességi rátája

A Bíróság elé terjesztett fellebbezések eredménye



2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fellebbezés elutasítva	73	101	98	134	121	97	156	163	123	173	93
Teljes vagy részleges hatályon kívül helyezés, visszautalás nélkül	6	9	12	5	18	20	12	23	12	17	17
Teljes vagy részleges hatályon kívül helyezés, visszautalással	5	6	4	15	10	7	9	11	15	11	11
Törlés/Okafigyottság	4	8	15	6	9	10	12	1	15	9	11
Összesen	88	124	129	160	158	134	189	198	165	210	132

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eredményességi ráta (teljes vagy részleges hatályon kívül helyezés)	12,5%	12,1%	12,4%	12,5%	17,7%	20,1%	11,1%	17,2%	16,4%	13,3%	21,2%

2020. szeptember 30-án naprakésszé tett adatok

A fellebbezések eredményességi rátája olyan mutató, amely bizonyos mértékben lehetővé teszi az első fokon hozott határozatok jogilag helytálló jellegének értékelését. Ugyanakkor megbízható következtetéseket csak annak elemzését követően lehet levonni, hogy a Törvényszék megtámadott határozatait milyen indokok alapján helyezték hatályon kívül; ez különösen így van abban az esetben, ha szokatlanul magas eredményességi ráta állapítható meg.

Figyelembe véve a Bíróság elé kerülő fellebbezések elbírálásának átlagos időtartamát, a reform esetleges hatásának értékelése szempontjából releváns éveknek a 2018. év és a 2019. év minősülnek. Márpedig az ezen évek folyamán mért eredményességi ráta (16,4%, illetőleg 13,3%) nem különbözik érzékelhetően a 2010 és 2017 közötti évek során mért rátától. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy a 2020 első három negyedévére vonatkozó adatokból magas (21,2%-os) hatályon kívül helyezési arány olvasható ki. A 2020. évben mért aránynak az ezt megelőző évek arányaival való összehasonlíthatóságát azonban befolyásolja a fellebbezések előzetes megengedhetővé nyilvánítására irányuló, 2019. május 1-jétől lefolytatandó eljárás hatása. Ez az eljárás ugyanis a szellemi tulajdon területén előterjesztett azon fellebbezések számának csökkenését eredményezte, amelyek eredményességi rátája mindig is alacsonyabb volt az egyéb területeken mért eredményességi ráta átlagánál. Jóllehet a jelen szakaszban ezen adatokból semmilyen végleges következtetést nem lehet levonni, a jövőben figyelemmel kell kísérni e ráta alakulását, adott esetben pedig elemezni kell a romlásának hátterében álló okokat.

c) A szellemi tulajdon területén előterjesztett fellebbezéseknek az alapokmány 58a. cikke alapján történő megengedhetővé nyilvánításának aránya

A fellebbezések előzetes megengedhetővé nyilvánítására irányuló, a 2019/629 rendelet által kialakított mechanizmus 2019. május 1-jei hatálybalépése óta 71 olyan fellebbezést nyújtottak be, amelyek ezen eljárás alá tartoznak.⁵¹ E fellebbezések mindegyike a Törvényszék olyan

⁵¹ Emlékeztetőül: a fellebbezések előzetes megengedhetővé nyilvánítására irányuló, az Európai Unió Bírósága alapokmányának 58a. cikkében szabályozott mechanizmus a Törvényszéknek kizárólag azon határozatait érinti, amelyek az említett cikkben felsorolt ügynökségek és hivatalok valamely független fellebbezési tanácsa,

ítéleteire vagy végzéseire vonatkozott, amelyek az EUIPO vagy a Közöségi Növényfajta-hivatal (CPVO) fellebbezési tanácsainak határozatai ellen benyújtott kereseteket bíraltak el.

E fellebbezések közül egyiket sem nyilvánították megengedhetővé: 5 fellebbezést elfogadhatatlanként, 49-et megengedhetetlenként elutasítottak, 17 pedig feldolgozás alatt áll. Ezek az adatok bizonyos mértékben a megengedhetővé nyilvánítás iránti kérelmek relevanciájától és minőségétől függenek, viszont olyan mutatóként is értékelhetők, amely arra utal, hogy a Törvényszék e területen óvja az uniós jog egységességét, koherenciáját és fejlődését.

KÖVETKEZTETÉS

A Törvényszék határozatai ellen benyújtott fellebbezések arányára, valamint e fellebbezések eredményességi rátájára vonatkozó adatok elemzése a jelen szakaszban nem teszi lehetővé, hogy állást foglaljunk az e határozatok minőségének átfogó romlásával vagy javulásával kapcsolatos tendencia fennállásáról. Ez azonban nem változtat azon, hogy olyan kérdésről van szó, amelyre figyelmet kell fordítani. Így a jövőben hasznosnak bizonyul majd gondoskodni arról, hogy a Törvényszék tevékenységének minőségi mutatóiként pontosan és konkrétan nyomon kövessék a fellebbezések arányát és a fellebbezések eredményességi rátáját.

Másfelől az, hogy a szellemi tulajdon területén benyújtott fellebbezések csekély arányban bizonyulnak megengedhetőnek, olyan mutatóként értékelhető, amely arra utal, hogy a Törvényszék e területen óvja az uniós jog egységességét, koherenciáját és fejlődését, hozzátevé, hogy ez az arány a megengedhetővé nyilvánítás iránti kérelmek relevanciájától és minőségétől is függ.

3. A bírósági felülvizsgálat intenzitása

Az ügyek kivizsgálása

Pervezető intézkedések, bizonyításfelvétel, tanúk, szakértők

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Azon ügyek száma, amelyekben pervezető intézkedés történt*	269	306	307	288	363	368	319	425	480	476	565
Azon felek száma, akik pervezető intézkedések címzettjei	490	606	593	541	711	772	666	882	942	917	1177
Pervezető intézkedések száma	10	11	14	8	26	16	11	45	38	28	17
Tanúkihallgatások száma	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Szakértő kirendelésének száma	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

* Pervezető intézkedésekként az írásbeli kérdéseket és az iratok benyújtására irányuló felhívásokat vesszük figyelembe.

valamint az Unió bármely más hivatalán vagy ügynökségén belül 2019. május 1-je után létrehozott olyan független fellebbezési tanács határozatára vonatkoznak, amelynél eljárást kell kezdeményezni, mielőtt a Törvényszék előtt keresetet lehetne indítani. E rendelkezés értelmében a fellebbezésnek ahhoz, hogy azt megengedhetővé lehessen nyilvánítani, az uniós jog egységessége, koherenciája vagy fejlődése szempontjából jelentős kérdést kell felvetnie.

Az ügyek kivizsgálása érdekében az eljárási szabályzat biztosítja a Törvényszék számára többek között annak lehetőségét, hogy egyszerű határozattal pervezető intézkedéseket tegyen (amelyek arra irányulnak, hogy biztosítsák az ügyek előkészítését, az eljárások lefolytatását és a jogviták rendezését⁵²), vagy végzéssel bizonyításfelvételt rendeljen el.⁵³ A Törvényszék által elrendelt ilyen típusú intézkedések száma tehát mutatóként szolgál a Törvényszék által az ügyek kivizsgálása érdekében gyakorolt tevékenységről, ennél fogva pedig arról, hogy – különösen ténybeli szempontból – milyen intenzitású az elvégzett bírósági felülvizsgálat.

Az adatokból kiolvasható, hogy a 2010-től 2015-ig terjedő időszak, valamint a 2016-tól 2019-ig terjedő időszak között:

- ami a pervezető intézkedéseket illeti, az érintett ügyek száma tekintetében 34,1%-os, a címzett felek száma tekintetében pedig 37,6%-os emelkedés következett be;
- ami a bizonyításfelvételek számát illeti, 114,8%-os emelkedés következett be;
- továbbra sem került sor tanúk kihallgatására (a 2014. év kivételével) és szakértők kirendelésére.

Másfelől a 2020. év adatai azt mutatják, hogy a pervezető intézkedések tekintetében e jelenség még hangsúlyosabbá válik, amennyiben három negyedév alatt erőteljesebb tevékenységre került sor, mint a 2017 és 2019 közötti években az egész év folyamán. E megállapítás részben azokkal a kérdésekkel magyarázható, amelyeket jelentős számú ügyben intéztek a felekhez annak érdekében, hogy kezeljék az egészségügyi válsághelyzet eljárási következményeit. Így bizonyos ügyek kivizsgálását írásbeli kérdések útján kellett bonyolítani, figyelembe véve, hogy a felek képviselői számára nehézségeket okozott, sőt bizonyos esetekben lehetetlennek bizonyult kiutazni a tárgyalásra.

KÖVETKEZTETÉS

A reform végrehajtását a Törvényszék által az ügyek kivizsgálása keretében gyakorolt tevékenység olyan érzékelhető fejlődése kísérte, amely azzal együtt, hogy az ügyeket nagyobb rendszerességgel utalják kibővített ítélkező testületek elé, a bírósági felülvizsgálat elmélyüléséről tanúskodik.

⁵² A Törvényszék eljárási szabályzata 89. cikkének (3) bekezdése értelmében „[p]ervező intézkedések különösen a következők:

- a) kérdések feltevése a feleknek;
- b) a felek felhívása, hogy a jogvita bizonyos vonatkozásairól írásban vagy szóban nyilatkozzanak;
- c) tájékoztatás kérése a felektől vagy az alapokmány 24. cikkének második bekezdése szerinti harmadik személyektől;
- d) a feleknek az ügyvel kapcsolatos iratok benyújtására történő felhívása;
- e) a feleknek az ülésekre történő idézése”.

⁵³ A Törvényszék eljárási szabályzatának 91. cikke értelmében „[a]z alapokmány 24. és 25. cikkének sérelme nélkül a bizonyítási eszközök a következők:

- a) a felek személyes megjelenése;
- b) a féltől tájékoztatás kérése vagy a fél felhívása az ügyre vonatkozó mellékletek benyújtására;
- c) a dokumentumokba való betekintés valamely intézmény általi megtagadásának jogszerűségére vonatkozó kereset esetében felhívás azon dokumentumok benyújtására, amelyekbe az intézmény megtagadta a betekintést;
- d) tanúvallomás;
- e) szakértői vélemény;
- f) helyszíni szemle”.

4. Az intézménnyel kapcsolatba kerülő személyek viszonyulása

Az intézménnyel kapcsolatba kerülő személyek viszonyulásával kapcsolatos mutató lehetővé teszi a számszerű és objektív mutatók elemzésének kiegészítését, figyelembe véve az európai igazságügyi közszolgálat címzettjei által kialakított szubjektív értékelést.

a) A kijavítás iránti kérelmek, a határozathozatal elmulasztásával kapcsolatos kérelmek és az értelmezés iránti kérelmek száma

A kijavítás a szóban forgó ítélet kihirdetését vagy a szóban forgó végzés kézbesítését követő olyan eljárás, amelynek az a célja, hogy a Törvényszék akár hivatalból, akár pedig valamely fél kérelmére végzéssel helyesbítse az elírásokat, számítási hibákat vagy nyilvánvaló pontatlanságokat.⁵⁴

Másfelől, ha a Törvényszék a kérelmek valamely pontjáról vagy a költségekről nem határozott, az érdekelt fél erre hivatkozva kérelmet terjeszthet elé.⁵⁵

Végül, ha egy ítélet vagy végzés értelme vagy hatálya kétséges, bármelyik fél vagy bármelyik uniós intézmény kérelmére a Törvényszék azt értelmezi, ha érdekeltységüket valószínűsítik.⁵⁶

A Törvényszék által hozott ítéletekre vagy végzésekre vonatkozó ezen eljárások száma mutatóként szolgál arról, hogy ezen ítéletek vagy végzések címzettjei miként viszonyulnak e határozatokhoz, függetlenül attól, hogy ezen eljárásoknak egyébként mi volt a kimenetele.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kijavítás iránti kérelmek	2	2	1	9	5	7	5	10	12	8	3
A határozathozatal elmulasztásával kapcsolatos kérelmek	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
Értelmezés iránti kérelmek	1	0	0	0	2	0	1	2	1	1	0
Összesen	3	2	1	9	7	7	6	13	14	10	3

Figyelembe véve, hogy a felsorolt esetek összességükben véve csekély mennyiséget tesznek ki, ezen adatok elemzése során óvatosnak kell lenni. Ez azonban nem változtat azon, hogy azon eljárások átlagos száma (10,7), amelyeket a 2016-tól 2019-ig terjedő időszakban kijavítás iránt, határozathozatal elmulasztásával kapcsolatban és értelmezés iránt indítottak, több mint a kétszeresére emelkedett a 2010-től 2015-ig terjedő időszakban mért értékhez (4,8) viszonyítva, ami arányaiban meghaladja azt, amennyivel e két időszak között emelkedett a befejezett ügyek száma.

b) A Törvényszékekkel kapcsolatba kerülő személyekkel folytatott konzultáció

A Törvényszékekkel kapcsolatba kerülő személyek alapvetően a jogkereső közönséget jelentik (a magánjog hatálya alá tartozó felek – természetes vagy jogi személyek –, valamint az Unió tagállamai, intézményei, szervei és hivatalai). Ezzel összefüggésben a jelen jelentés

⁵⁴ A Törvényszék eljárási szabályzatának 164. cikke.

⁵⁵ A Törvényszék eljárási szabályzatának 165. cikke.

⁵⁶ A Törvényszék eljárási szabályzatának 168. cikke.

összeállítása érdekében e személyek képviselőivel (ügyvédekkel, az uniós intézmények, szervek és hivatalok meghatalmazottaival, valamint a tagállamok kormányait képviselő meghatalmazottakkal) konzultációkat tartottak, amelyekre a Bíróság képviselőivel folytatott kétoldalú megbeszélések alkalmával került sor.

E hasznos eszmecserék során kiderült, hogy bizonyos felvetésekkel a megkérdezett képviselők széles körben egyetértenek. E tényezők az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- nagyfokú bizalmat és magas szintű elégedettséget fejeztek ki az igazságszolgáltatási fórummal és azzal kapcsolatban, ahogyan e fórum a feladatait ellátja;
- még ha túl korai is értékelni a reform összes hatását, az elején megfigyelt tendenciák megítélése kedvező;
- jóllehet az intézménnyel kapcsolatba kerülő személyek kiemelték, hogy a szellemi tulajdonnal kapcsolatos területen csökkent az eljárás időtartama, az összetett gazdasági jellegű ügyekben – így különösen az állami támogatások területén – nem tűnik úgy, hogy az eljárás időtartama ugyanilyen kedvezően változott volna;
- hangsúlyozták, hogy a reform végrehajtása keretében mekkora jelentősége van a Törvényszék határozataival kapcsolatos minőségi szempontoknak;
- megjegyezték, hogy a befejezett ügyek száma nem nőtt jelentősen, a folyamatban maradt ügyek száma pedig nem csökkent;
- a pervezető intézkedések számát illetően a közelmúltban tapasztalt növekedés folyamányaként kíváncsún tartották, hogy az eljárás tekintetében jobban időzített, rendszerezettebb és tevékenyebb ügykezelés kerüljön kialakításra (értékelni kellene, hogy nem lenne-e célszerű általánosabbá tenni a csupán egyetlen beadványváltást; törekedni kellene arra, hogy csökkenjen az eljárás írásbeli szakaszának lezárása és a tárgyalás megtartása között eltelt idő; gyakrabban kellene a tárgyalásra készülve írásbeli kérdéseket feltenni; többet kellene alkalmazni azt a gyakorlatot, amely abból áll, hogy az ügy előkészítése érdekében informális találkozókra idézik a feleket az eljárás írásbeli szakasza során);
- felhívták a figyelmet annak kockázatára, hogy a tanácsok között bizonyos következetlenségek merülhetnek fel (különösen az eljárási kérdések kezelését illetően), valamint hangsúlyozták az ítélkezési gyakorlat koherenciája megőrzésének fontosságát;
- az, hogy az ügyek gyakrabban kerülnek 5 bíróból álló kibővített ítélkező testületek elé, nagyon kedvező fogadtatásra talált, továbbá hangsúlyozták, hogy a nagytanács eljárása szintén célszerűnek bizonyulhat annak érdekében, hogy bizonyos területeken határozott iránymutatásokat adjanak („*leading cases*”), mint ahogy célszerű lenne létrehozni egy 9 bíróból álló köztes tanácsot is, amely két tanács egyesítésével állna össze;
- a szellemi tulajdon és a közszolgálat területén bizonyos tanácsok szakosodását a minőség, a koherencia és a hatékonyság tényezőjeként szintén nagyon kedvezően fogadták; célszerűnek ítélték megvizsgálni annak lehetőségét, hogy e megközelítést egyéb tárgykörökre is kiterjesszék annak érdekében, hogy bizonyos területek elbírálását bizonyos tanácsokhoz összpontosíthassák, ezzel együtt elkerülve azt, hogy adott területen kizárólag egyetlen tanácshoz kerüljenek a peres ügyek, továbbá minden egyes tanács esetében kellően sokrétű tevékenységet biztosítva;
- úgy ítélték meg, hogy bizonyos ügyekben a tárgyalások tartása kevés hozzáadott értéket képvisel, e hátrány kezelése érdekében pedig fejlődési irányokat vázoltak fel (meg kellene követelni a tárgyalás tartása iránti kérelmek valódi indokolását, és lehetővé kellene tenni a szóbeli előadások összpontosítását; többet kellene alkalmazni azt a gyakorlatot, hogy végzéssel elutasítják az olyan keresetet, amely jogilag nyilvánvalóan

megalapozatlan; többet kellene alkalmazni azt a gyakorlatot, hogy tárgyalás tartása nélkül hoznak ítéletet);

- kiemelték az elfogadhatatlan keresetlevelek idejekorán történő és gyors feldolgozásával összefüggő potenciális hatékonyságnövekedést.

KÖVETKEZTETÉS

Az, hogy a Törvényszékkal kapcsolatba kerülő személyek miként viszonyulnak a reform hatásaihoz, ma még nem képezheti pontos és végleges értékelés tárgyát. A tapasztalatcserék alapján megállapítható, hogy a reform hatásait összességében véve és a jelen állás szerint kedvezően értékelik. A Törvényszékkal kapcsolatba kerülő személyek ugyanakkor olyan elvárásokat fogalmaztak meg, amelyek arra irányulnak, hogy a reform végrehajtásával összefüggésben még mindig javítani kell az igazságszolgáltatási fórum hatékonyságán és a jogvitákat elbíráló határozatok minőségén.

IV. FEJLŐDÉSI TÁVLATOK

Azokon a területeken, amelyek a fellebbezések előzetes megengedhetővé nyilvánítására irányuló mechanizmus⁵⁷ körébe tartoznak, az érintett hivatalok és ügynökségek által elfogadott aktusok jogszerűségének felülvizsgálata keretében kiemelt felelősség hárul a Törvényszékre, különösen ami az EUIPO által hozott határozatokat illeti. E területeken ugyanis a Bíróság közreműködése csupán azokra az esetekre korlátozódik, amelyekben a fellebbezés az uniós jog egységessége, koherenciája vagy fejlődése szempontjából jelentős kérdést vet fel. A Törvényszéknek tehát ki kell használnia az igazságszolgáltatási szervezetrendszer legutóbbi reformja óta ezen igazságszolgáltatási fórum rendelkezésére álló ítélkezési kapacitást annak érdekében, hogy tovább javítsa a határozatainak minőségét, másfelől ugyanakkor csökkentve a fellebbezések arányát azokon a területeken, amelyek nem tartoznak e mechanizmus körébe.

Mint azt a 2015/2422 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének második albekezdése előírja, a jelen jelentésnek meg kell vizsgálnia „további különös hatáskörű tanácsok kialakításá[t] és/vagy egyéb strukturális változások[at]”.

A fentiekben levezett elemzés, valamint azon észrevételek alapján, amelyeket mind a külső szakértők, mind pedig a Törvényszékekkel kapcsolatba kerülő személyek megfogalmaztak, az igazságszolgáltatás minőségével és hatékonyságával kapcsolatos célkitűzések megvalósítására törekedve három megfontolandó irányvonalat lehet felvázolni.

A. Az ügyek kiosztásának észszerűsítése: szakosodott tanácsok kialakítása és a munkateher egyensúlya

A Törvényszék már 2019 szeptemberétől kialakított szakosodott tanácsokat a közszolgálati, valamint a szellemi tulajdonnal kapcsolatos ügyekre. E szakosodás arra irányul, hogy mérsékelje azon következtetlenségek kockázatát, amelyek e tömeges jogviták számának robbanásszerű növekedéséből származhatnak tíz olyan tanácson belül, amelyek mindegyike hat ítélkező testületet foglal magában. A szakosodás lehetővé teszi továbbá az e területekkel kapcsolatos szakértelem fejlesztését, valamint a hatékonyság javítását is.

Mint azt hangsúlyozták mind a Törvényszékekkel kapcsolatba kerülő személyek, mind pedig K. Rennert, a peres eljárásoknak vannak egyéb olyan tárgykörei is, amelyek esetében felmerülhet a szakosodás bizonyos formája.⁵⁸ Anélkül, hogy ez azt eredményezné, hogy valamely ügýtípus kizárólagos jelleggel egyetlen tanácshoz kerüljön, meg kellene vizsgálni annak lehetőségét, hogy bizonyos tárgykörök a tíz tanács közül ne mindegyikhez, hanem korlátozottabb számú tanácshoz kerüljenek kiosztásra. Az ilyen tanácsok számát az egyes érintett tárgykörökbe tartozó ügyek számától és összetettségétől függően kellene meghatározni. Ezt annak alapján lehetne hasznosan átgondolni, hogy először értékelni kellene az egyrészt a szellemi tulajdonnal kapcsolatos ügyekben (amelyek 6 tanácshoz kerülnek), másrészt pedig a közszolgálati ügyekben (amelyek 4 másik tanácshoz kerülnek) kialakított rendszert.

E megközelítés esetleges kiterjesztésének az lenne a célja, hogy elkerülje a bizonyos tárgykörökbe tartozó ügyeknek az összes tanács közötti szétszóródását, ezzel együtt pedig minden egyes tanács esetében biztosítékokat nyújtson a tevékenység sokrétűségét és keresztfunkcionális jellegét illetően. E kontextusban ki kell emelni, hogy L. M. Díez-Picazo

⁵⁷ Lásd az 51. lábjegyzetet.

⁵⁸ K. Rennert ennek kapcsán közelebbről azt javasolja, hogy minden egyes jogterületen legalább két tanácsnak kellene (felváltva) eljárnia, figyelembe véve annak szükségességét, hogy biztosított legyen e tanácsok összetételének földrajzi egyensúlya.

Giménez hangsúlyozta annak szükségességét, hogy megőrizzék a Törvényszék bírának általános szakértelemre épülő tevékenységét, és elkerüljék azt, hogy e tevékenység bizonyos korlátozott számú tárgykörökre szűküljön. Így a Bíróság képviselőivel tartott találkozó során L. M. Díez-Picazo Giménez különbséget tett a bírák bizonyos területekre szakosodott azon szakmai profilja között, amelynek a Törvényszékre történő kinevezésük során nem kellene kiválasztási szempontként számításba jönnie, valamint a Törvényszéken belül bizonyos tanácsok szakosodása között. Elismerve, hogy e „házon belüli” részleges szakosodásnak megvannak a maga előnyei, L. M. Díez-Picazo Giménez hangsúlyozta azt is, hogy ha e szakosodást túlzásba vinnék, az ellentmondásba kerülne azzal a célkitűzéssel, amely szerint annak érdekében kell növelni az ítélkező testület bírának számát, hogy a változatos jogi kultúrákból származó bírák nézőpontjainak ütköztetésével gazdagítsák az e testületen belül folytatott vitákat.

Az e paraméterek közötti megfelelő egyensúly kialakítása érdekében a Törvényszék feladata lesz, hogy elemezze az elé kerülő peres ügyek vonásait annak meghatározása céljából, hogy vannak-e olyan csomópontok, amelyek kellően állandóak és homogén jellegűek ahhoz, hogy koncentráltan kerüljenek kiosztásra bizonyos tanácsokhoz.

Folyamatban maradt ügyek - A kereset tárgya

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség	3	1				7	2	1	2	1
Adózás	1		1			2		2		
Állami támogatások	178	151	146	243	215	241	256	219	278	289
Az Európai Unió külső tevékenysége	2	3	1	3	2	4	2	2	5	5
Dokumentumokhoz való hozzáférés	40	37	38	32	59	65	76	30	30	27
Energia	1	1	1	1	3	4	9	4	9	13
Fogyasztóvédelem			1	2	2	2	1	1	1	2
Gazdaság- és monetáris politika	3	4	18	9	3	24	116	127	138	155
Gazdaság- és monetáris politika - Hitelintézetek felügyelete										1
Gazdasági, szociális és területi kohézió	32	24	13	15	14	15	6	2	3	2
Intézményi jog	41	41	50	84	79	85	96	103	180	175
Iparpolitika				2						
Jogsabályok közelítése			13		1	1	4	6	4	1
Kereskedelempolitika	35	41	45	58	40	36	35	40	41	53
Korlátozó intézkedések (külső fellépés)	89	106	107	108	103	61	62	60	72	67
Környezetvédelem	18	13	18	18	5	7	12	8	12	14
Közbeszerzések	43	42	36	34	35	24	27	22	15	18
Közegészség	5	15	16	17	4	7	9	13	11	12
Közös halászati politika	25	16	17	5	2	1	1	2	2	
Közös kül- és biztonságpolitika	1	1	3	1		1	1		1	1
Kultúra			1	1	1	1				
Kutatás, technológiai fejlesztés és úrkutatás	7	7	8	9	17	19	9	3	3	6
Letelepedés szabadsága				1				1		
Mezőgazdaság	61	40	51	51	56	42	43	43	22	20
Oktatás, szakképzés, ifjúság és sport	1	1	2		3	3	3	1	2	1
Pénzügyi rendelkezések (költségvetés, pénzügyi keret, saját források, család elleni küzdelem)	2	1	1	5	7	10	10	9	10	8
Szállítás	1		5	3					1	3
Szellemi és ipari tulajdon	361	389	465	485	400	448	370	322	274	338
Személyek szabad mozgása	1					1			1	
Szociálpolitika	4	4		1	1	1	1	1	1	
Szolgáltatásnyújtás szabadsága	1									
Tengerentúli országok és területek társulása			1							
Tőke szabad mozgása								1		
Transzeurópai hálózatok			3	2	2		2	2	1	2
Turizmus			1							
Új államok csatlakozása			1	1						
Uniós polgárság										1
Választottbírói kikötés	18	15	13	17	30	23	27	27	22	24
Vállalkozások joga				1	1	1	1	1		
Vámunió és közös vámtarifa	15	15	7	9	5	5	1		2	
Vegyí anyagok regisztrálása, értékelése, engedélyezése és korlátozása (REACH-rendelet)	7	8	14	14	10	8	14	14	10	12
Verseny - Erőfölény	23	14	5	8	8	7	8	11	16	17
Verseny - Kartellek	190	174	133	102	69	45	68	47	37	38
Verseny - Közvéallalkozások	1	1	1	1						
Verseny - Vállalkozások összefonódása	13	11	9	6	5	12	8	10	11	25
Összesen EK-Szerződés/EUM-Szerződés	1223	1176	1245	1349	1182	1213	1280	1135	1217	1331
Összesen EAK-Szerződés	1	1								
A tisztviselők személyzeti szabályzata	48	27	44	40	39	208	187	162	141	179
Különleges eljárások	36	33	36	34	46	65	41	36	40	44
ÖSSZESEN	1308	1237	1325	1423	1267	1486	1508	1333	1398	1554

A bizonyos tárgykörök koncentráltabb kiosztásának irányába mutató e fejlődés összhangban lenne mind a 2015/2422 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének második albekezdésével, mind pedig a Törvényszék eljárási szabályzatának 25. cikkében foglalt rendelkezésekkel, amely cikk kimondja, hogy a Törvényszék „konkrét területeket érintő ügyek vizsgálatát egy vagy több tanácsra bízhatja”. E tekintetben ki kell emelni, hogy e rendelkezés a Törvényszék azon új

eljárási szabályzatának elfogadása alkalmával került beiktatásra, amely 2015. július 1-jén lépett hatályba, továbbá hogy a tervezet indoklásában ezzel kapcsolatban az szerepelt, hogy „[a] bírák számának megemlése vagy valamely konkrét területen a peres ügyek nagy számban történő beérkezése olyan jelentős esemény, amely indokolhatja, hogy a Törvényszék az ügyek kiosztási ismérveinek ebből következő kiigazítása mellett döntsön. A Törvényszék ezért javasolja a jelenleg hatályos 12. cikk annak kifejezett előírásával való kiegészítését, hogy konkrét területeket érintő ügyek vizsgálatát egy vagy több tanácsra bízhatja. A Törvényszék tehát tökéletesen egyértelművé teszi, hogy lehetőség van a jelenleg hatályos rendszer kiigazítására, amennyiben a körülmények ezt indokolják”.

Végül, még ha ennek kapcsán léteznek is mechanizmusok, és azokat alkalmazzák is,⁵⁹ gondoskodni kell majd arról, hogy a munkatehernek a bírák közötti elosztása során biztosított legyen a lehető legteljesebb körű és legállandóbb egyensúly, figyelembe véve azon ügyeknek a terjedelem és az összetettség szempontjából történő variálhatóságát, amelyekben a bírák előadó bírói feladatokat látnak el, továbbá figyelembe véve az egymáshoz kapcsolódó nagy ügycsoportok különleges esetét, valamint a bizonyos bírák számára abból eredő munkaterhet, hogy egyes különösen nehéz ügyek elbírálása során a tanácsok tagjaiként is közreműködnek. Az ilyen ellenőrzés különösen célszerűnek bizonyul az egyes előadó bírákra háruló átlagos munkateher csökkenésének és az újabb szakosodott tanácsok kialakításának kontextusában.

B. Az ítélkezési gyakorlat koherenciáját elősegítő mechanizmusok fejlesztése

1. Az 5 bíróból álló kibővített ítélkező testületek elé utalások

A Törvényszék reformjának kezdete óta megállapítható volt, hogy emelkedik az 5 bíróból álló tanácsoknak kiosztott ügyek száma, amit kedvezőnek ítélték a Törvényszékkel kapcsolatba kerülő azon személyek, akikkel konzultációra került sor. Amíg 2016-ban a Törvényszék 12 ügyet fejezett be ilyen ítélkező testületben, 2018-ban e számadat 87 volt, ami a befejezett ügyek 8,6%-át tette ki. Ugyanakkor 2019-ben csökkenés következett be az 5 bíróból álló tanácsok által elbírált ügyeket illetően: az ilyen ítélkező testületek 59 ügyet fejeztek be, ami a befejezett ügyek 6,7%-ának felelt meg. Jóllehet ez az arány 2020 első három negyedéve során emelkedett (8,6%), ez nem változtat azon, hogy továbbra is a 3 bíróból álló ítélkező testület az, amelyet a Törvényszék messzemenően előnyben részesít (a 2020 első három negyedéve során befejezett ügyek 80%-a, a 2018 óta befejezett ügyek 85%-a).

E megállapítás alapvetően azzal a módszerrel magyarázható, amely szerint a Törvényszéken kiosztásra kerülnek az ügyek. A Törvényszék eljárási szabályzatának 26. cikke értelmében az eljárást megindító irat benyújtását követően a Törvényszék elnöke a Hivatalos Lapban közzétett kiosztási ismérvek szerint a lehető leghamarabb kiosztja az ügyet valamelyik tanácsnak, amely ismérvekben az szerepel, hogy 3 bíróból álló tanácsról van szó.

Valamely ügy akkor utalható kibővített ítélkező testület elé, „[h]a az ügy jogi bonyolultsága vagy jelentősége, illetve különleges körülmények indokolják”.⁶⁰ Az ilyen utalás természetéből adódik, hogy valamelyest meghosszabbíthatja az ügy elbírálásának időtartamát, ami visszatartathat attól, hogy éljenek e lehetőséggel. A 3 bíróból álló tanács ugyanis az előadó bíró

⁵⁹ Az ügyeknek az elosztási rendtől történő eltérést lehetővé tevő azon kritérium figyelembevételével történő kiosztása, amely a munkateher kiegyensúlyozott elosztásán alapul; az előadó bírónál lévő ügyek állásának rendszeres nyomon követése; az a lehetőség, hogy az ügyek az eljárási szabályzat 27. cikkének (3) bekezdése alapján újra kiosztásra kerüljenek.

⁶⁰ Az eljárási szabályzat 28. cikkének (1) bekezdése.

által összeállított és e tanáccsal közölt előzetes jelentés alapján határoz legelőször arról, hogy javasolja a plenáris értekezletnek az ügy kibővített ítélkező testület elé utalását. Ezt követően az előadó bírónak feljegyzést kell készítenie a plenáris értekezlet számára, amelyben ki kell fejtenie, hogy miért szükséges az ügyet 5 bíróból álló tanács (vagy akár a nagytanács) elé utalni. Ha a plenáris értekezlet jóváhagyja az ügy kibővített ítélkező testület elé utalását, ez utóbbi ítélkező testületnek – amely magában foglalja az eredeti 3 bíróból álló tanácsot, kiegészítve azt a tanács két másik bírójával – össze kell ülnie (az eredeti 3 bírónak már ismételt alkalommal) annak érdekében, hogy megvizsgálják az ügyet, és megvitassák az előadó bíró által az előzetes jelentésében javasolt irányvonalakat.

Az, ha valamely ügyet 5 bíróból álló ítélkező testület vizsgál meg, szükségképpen változatosabb és elmélyültebb eszmecserékre biztosít lehetőséget a tanácskozás során. Egyértelműen hozzájárul a jogrendszerek képviseletéhez, a határozat minőségéhez, valamint annak tekintélyéhez. A Bíróság által megkérdezett két külső szakértő részben eltérően értékeli azt a kérdést, hogy ezen ítélkező testületet milyen mértékben kellene alkalmazni: K. Rennert szerint ez lenne a Törvényszék „ideális” ítélkező testülete (kivéve a különösen sürgős ügyeket), míg L. M. Díez-Picazo Giménez úgy véli, hogy ezt az ítélkező testületet az összetett jogi kérdések elbírálására kellene fenntartani, miközben a 3 bíróból álló ítélkező testület maradna a főszabály.

A két megközelítés közötti egyensúlyra törekedve, valamint figyelembe véve azt, hogy a Törvényszék erőforrásai lehetővé teszik, hogy az ügyek kibővített ítélkező testületek általi elbírálására rendszeresebb jelleggel kerüljön sor, a Törvényszéknek módosítania kell majd a belső működésére vonatkozó szabályokat olyan értelemben, hogy a bizonyos területekre tartozó azon ügyek, amelyekben a leginkább összetett kérdések merülnek fel, és amelyek téje a legjelentősebb, automatikusan valamely 5 bíróból álló tanácsnak kerüljenek kiosztásra, különösen a versenyjog és az állami támogatások területén. Ez utóbbi ügyeket illetően egyébként a Törvényszék történetében már alkalmaztak ilyen kiosztási módszereket.

A már eredetileg is 5 bíróból álló tanács részére történő e kiosztás nem járna azon lehetőség sérelmével, hogy adott esetben utólag alkalmazásra kerüljön az eljárási szabályzat 28. cikkének (4) bekezdése, amely az ügy kisebb létszámú bíróval eljáró tanács elé utalásáról szól. Az eljárási szabályzat e rendelkezésének kisebb módosításai hatáskört biztosíthatnának az 5 bíróból álló tanácsnak arra, hogy amennyiben az ügyben nem merül fel semmilyen különös nehézség, az ügyet visszautalják valamely 3 bíróból álló tanács elé, anélkül hogy ennek érdekében a plenáris értekezlethez kellene fordulni (hasonlóan az egyesbírónak történő, az eljárási szabályzat 29. cikkének (3) bekezdésében szabályozott átadáshoz).

Mivel a kibővített ítélkező testület magában foglalja a 3 bíróból álló tanácsot, egyetlen tanácsülés elegendő lenne ahhoz, hogy megvizsgálják az ügyet, döntsenek a 3 bíróból álló tanács elé utalásról, és meg hozzák a szükséges eljárási határozatokat (tárgyalás tartása, írásbeli kérdések a tárgyalásra és egyéb pervezető intézkedések).

2. A nagytanács és/vagy valamely köztes tanács elé utalások

A felvetett jogkérdés jelentősége, az ügy különös érzékenysége, vagy az ítélkezési gyakorlat eltérő irányainak fennállása teljes mértékben indokolhatja, hogy valamely ügyet a tizenöt bíróból álló nagytanács elé utaljanak. Ugyanakkor a 2007. szeptember 12-i [API kontra Bizottság](#) ítélet (T-36/04, EU:T:2007:258) és a 2007. szeptember 17-i [Microsoft kontra Bizottság](#) ítélet (T-201/04, EU:T:2007:289) óta a Törvényszéken egyetlen ítéletet sem a

nagytanács hozott,⁶¹ többek között azon növekvő munkateher miatt, amellyel az igazságszolgáltatási fórumnak azt megelőzően kellett szembenéznie, hogy elfogadták és végrehajtották volna a reformot.

Az, hogy a nagyon terjedelmes és ténybeli szempontból összetett, olykor egymáshoz kapcsolódó ügyek csoportjai formájában jelentkező ügyek megoldása érdekében tizenöt bírót kell mozgósítani, valóban jelentős erőforrásokat követelhet, és kihatással lehet a többi ügy feldolgozására.

L. M. Díez-Picazo Giménez, valamint az intézménnyel kapcsolatba kerülő több megkérdezett személy ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a nagytanácsban történő eljárás a tanácsok közötti következetlenségek vagy a keresztmetszeti jellegű kérdések esetében lehetővé tenné a jog adott időpontban fennálló állapotának tisztázását.

E megállapítással egyet kell érteni, ezenkívül pedig meg kell jegyezni, hogy a Törvényszék elé kerülő bizonyos ügyek jogi, gazdasági és politikai tétje annyira jelentős, hogy az igazolhatja, hogy a fenti esetekben erőteljesebben vegyék igénybe ezt az ítélkező testületet.

A fentiek mellett az, ha létrehoznának egy köztes tanácsot, amely például kilenc bíróból állna, szintén megfelelő fórumot képezhetne az új és összetett jogkérdéseket felvető ügyek elbírálásához, vagy ahhoz, hogy változtassanak a fennálló ítélkezési gyakorlaton, különösen az olyan területeken, amelyek tekintetében szakosodott tanácsokat alakítottak ki. Ilyen intézkedésre – amelyhez az alapokmány módosítására lenne szükség – tett javaslatot K. Rennert.⁶² Az ő elképzelése szerint olyan „egyesített tanácsokról” lenne szó, amelyek az érintett területre szakosodott tanácsokba beosztott bírákból állnának. L. M. Díez-Picazo Giménez ugyanakkor a maga részéről kételkedőbbnek bizonyult az ilyen ítélkező testület hasznosságát illetően, és inkább azt részesítette előnyben, hogy a nagytanácsra bízzák az ítélkezési gyakorlat koherenciájának fenntartására irányuló szerepet, figyelembe véve ez utóbbi tanács nagyobb tekintélyét.

C. Az eljárás idejekorán történő, tevékeny és gördülékeny lebonyolításának elősegítése

Bizonyos mutatók (a pervezető intézkedések számának emelkedése, az eljáráson belül az előzetes jelentés elkészítésére irányuló szakasz időtartamának csökkenése) már most arra utalnak, hogy a Törvényszék új erőforrásainak köszönhetően az igazságszolgáltatási fórum tevékenyebb hozzáállást tanúsít az eljárás lebonyolítását illetően. Az intézménnyel kapcsolatba kerülő megkérdezett személyek üdvözltek e változást, ezzel együtt kiemelve bizonyos olyan megoldásokat, amelyek mind minőségi, mind pedig gyorsasági szempontból hozzájárulhatnak az eljárások lebonyolításához.

⁶¹ A nagytanács azóta csupán két, elfogadhatatlanságot megállapító végzést hozott, 2010. szeptember 7-én a [Norilsk Nickel Harjalva és Umicore kontra Bizottság](#) (T-532/08, EU:T:2010:353) és az [Etimine és Etiproduktok kontra Bizottság](#) ügyben (T-539/08, EU:T:2010:354), valamint egy törlésről szóló végzést, 2019. február 14-én a [VFP kontra Bizottság](#) ügyben (T-726/16, nem tették közzé, EU:T:2019:837).

⁶² E szakértő ez esetben már nem látná értelmét a tizenöt bíróból álló nagytanácsnak. A kilenc bíróból álló tanácsok a nagytanács helyébe lépnének.

1. Az eljárás írásbeli szakasza

a) Második beadványváltás

Ki kell emelni, hogy nem minden ügyben indokolt, hogy általános jelleggel sor kerüljön második beadványváltásra.⁶³ Azáltal, ha mindjárt az első beadványváltást követően megvizsgálják és tevékenyen kezelnek az iratanyagot, lehetővé válna akár az, hogy megtakarítsák a második beadványváltást (adott esetben azáltal, hogy az iratanyag bizonyos vonatkozásainak tisztázása céljából pervezető intézkedéseket fogadnak el), akár pedig az, hogy a második beadványváltást a jogvita releváns vonatkozásaira összpontosítsák. Ezt az eredményt legalábbis bizonyos tárgykörökben (így hivatkoztak a korlátozó intézkedésekkel, a dokumentumokhoz való hozzáféréssel vagy a közszolgálatlaltal kapcsolatos ügyekre) el lehetne érni azáltal, hogy nagyobb rendszerességgel élnek a Törvényszék eljárási szabályzatának 83. cikkében kínált lehetőségekkel. E cikk ugyanis lehetővé teszi a Törvényszék számára, hogy akként határozzon, hogy nincs szükség második beadványváltásra, mivel az ügy iratanyaga megfelelően teljes, vagy megjelölje azokat a kérdéseket, amelyekre a válaszban vagy a viszonzválaszban ki kellene térni. Az összetettebb ügyekben – mint azt az intézménnyel kapcsolatba kerülő személyek közül néhányan kiemelték – az, ha a Törvényszék eljárási szabályzatának 89. cikke alapján előkészítő üléseket tűznek ki, szintén hozzájárulhat az eljárási kérdések jobb kezeléséhez, valamint ahhoz, hogy a második beadványváltást a jogvita alapvető vonatkozásaira összpontosítsák. A proaktív pervezetés körébe tartozó ezen intézkedések összessége tükröződik abban a felhívásban, amelyet L. M. Díez-Picazo Giménez fogalmazott meg, és amely arra irányul, hogy fontolóra kell venni olyan eszközök alkalmazását, amelyek lehetővé teszik az eljárás írásbeli szakasza időtartamának csökkentését.

b) Felfüggesztett ügyek

A fentiekben kifejtett elemzés azt tárja fel, hogy a folyamatban maradt ügghátralékon belül növekvő és jelentős arányban vannak olyan ügyek, amelyek felfüggesztés alatt állnak. A felfüggesztés időtartama nem jelenik meg az eljárások időtartamával kapcsolatos statisztikákban, ami az igazságszolgáltatási fórum hatékonyságának értékelése szempontjából teljes mértékben indokolt, viszont nem fedheti el azt, hogy e gyakorlat milyen következményekkel jár a jogkereső közönség vonatkozásában. Kétségtelen, hogy valamely ügynek az alapokmány 54. cikke és a Törvényszék eljárási szabályzatának 69. cikke alapján történő felfüggesztése lehetővé teszi, hogy – törekedve a megfelelő igazságszolgáltatásra, továbbá tiszteletben tartva a hatásköri szabályokat, valamint az elsőfokú bíróság és a fellebbviteli bíróság között fennálló igazságszolgáltatási hierarchiát – biztosított legyen az uniós bíróságok által kialakított ítélkezési gyakorlat koherenciája és tekintélye.

Ugyanakkor mindenképp szót kell ejteni a Törvényszék előtt felfüggesztett ügyek nagyon jelentős számáról, amelyek a folyamatban maradt ügyeknek közel 30%-át teszik ki. Egyrészt, az igazságszolgáltatási fórum munkaterhének jelentős része várakoztatásra kerül, aminek következtében az igazságszolgáltatási fórum átmenetileg tehermentesítve van, adott esetben pedig többletkapacitásai keletkeznek, majd e munkateher egésze vagy egy része utólag és azonnal újra megjelenik akkor, amikor a felfüggesztett eljárásokat folytatják, esetleg olyan pillanatban, amikor az érintett bírák a legjobban le vannak terhelve. Másrészt, mielőtt valamely ügyet „vezető ügyként” kiválasztanának, az azonos vagy hasonló tárgyú ügyekben pedig felfüggesztenék az eljárást, célszerű lenne mérlegelni azt, hogy a kontradiktórius eljárás elvét

⁶³ Érdekes megállapítani, hogy a Törvényszék 2015. július 1-jén hatályba lépett új eljárási szabályzata a szellemi tulajdon területén megszüntette a második beadványváltás lehetőségét. Részben ez az intézkedés áll az eljárások időtartama jelentős csökkenésének hátterében (az ítélettel befejezett ügyeket illetően a 2015. évi 19,3 hónap helyett 2020-ban 13,6 hónap).

teljes mértékben tiszteletben lehet-e majd tartani azt követően, hogy a felfüggesztett ügyekben folytatják az eljárást. Így, ha a párhuzamosan érkezett ügyekben a tényállás jogi minősítése több szereplő magatartásával függ össze (mint például az EUMSZ 101. cikk értelmében vett megállapodás fennállásának megállapítása), kerülni kellene valamely ügy vezető ügyként történő kiválasztását és a többi kapcsolódó ügy felfüggesztését. Nem lehet ugyanis ilyen jogi minősítést anélkül kialakítani, hogy meghallgatták volna az összes olyan szereplőt, akik keresetet terjesztettek elő. E kontextusban ki kell emelni, hogy az intézménnyel kapcsolatba kerülő személyek közül néhányan aggodalmaiknak adtak hangot egyrészt a vezető ügyek kijelölésével és feldolgozásával, másrészt pedig azzal kapcsolatban, hogy az e tekintetben meghozott határozatok indokolása tanácskonként változik. Az intézménnyel kapcsolatba kerülő más személyek azzal együtt, hogy kedvezően viszonyultak e gyakorlathoz, hangsúlyozták annak jelentőségét, hogy a vezető ügyeket miként választják ki (az ilyen vezető ügyeknek le kell fedniük az összes felhozott releváns jogalapot és érvet), továbbá hogy a Törvényszék a vezető ügyben hozott ítéletben teljes körű válaszokat adjon, valamint hogy a vezető ügyeket soron kívül bírálják el.

c) Ügyek egyesítése

Az intézménnyel kapcsolatba kerülő személyek közül többen is helytállóan kiemelték, hogy az ügyek egyesítéseinek jobban időzített elrendelésével az egymáshoz kapcsolódó ügyek csoportjai esetében elkerülhető lenne az erőfeszítések többszöröződése, továbbá hogy az üzleti titkokat tartalmazó gazdasági iratanyagok esetében a bizalmas kezelés egyszerűsítése jelentős hatékonyságnövekedést eredményezne a jellegüknél fogva összetett és terjedelmes ügyekben.

d) A nyilvánvalóan elutasítandó keresetek idejekorán történő azonosítása

Az igazságszolgáltatási fórum számára hatékonyságnövekedést eredményezne az, ha az elnök idejekorán azonosítaná azokat az eseteket, amelyekben elfogadhatatlanság, hatáskör hiánya vagy nyilvánvaló jogi megalapozatlanság merül fel, továbbá ha az elnök alá rendelt, központosított és erre szakosodott egység (amely a Hivatal tanácsosaiból és/vagy jogi referensekből állna) azonnal előkészítené az ítélkező testület számára az eljárást befejező végzések tervezeteit. Ezek az ügykezelési módszerek megkímélnék a Hivatalt a keresetlevél kézbesítésétől, az alpereseket pedig attól, hogy hatáskör hiányán vagy elfogadhatatlanságon alapuló kifogást kelljen szerkeszteniük. E megközelítés másfelől a közvetlen keresetek elfogadhatósági feltételeinek értelmezésével kapcsolatos koherencia szempontjából is előnyökkel járna.

e) A belső határidők újraértékelése

Mivel a Törvényszék új erőforrásainak (ideértve a kabinetek összeállításával kapcsolatos módszerek változását is) köszönhetően csökkent az egy-egy előadó bíróra háruló átlagos munkateher, szükségesnek bizonyul a belső határidők (különösen az előzetes jelentés előterjesztésére megállapított határidő) újraértékelése, mint azt az intézménnyel kapcsolatba kerülő személyek közül néhányan megjegyezték. Az előzetes jelentés előterjesztésére megállapított határidő csökkentésének az eljárások időtartamára gyakorolt kedvező hatásai érezhetők a szellemi tulajdonnal kapcsolatos ügyek esetében, amelyekben a Törvényszék 2018 szeptemberében 25%-kal csökkentette az előzetes jelentés előterjesztésére megállapított belső határidőt. E csökkentést érdemes lenne a szellemi tulajdon területén még hangsúlyosabbá tenni, valamint kiterjeszteni azokra a területekre, amelyeken az ügyek általában véve mérsékelt terjedelműek (különösen a közszolgálati ügyek, amelyek esetében az előzetes jelentés előterjesztésére megállapított határidő a Törvényszéken 4 hónap, miközben a Közzolgálati

Törvényszéken 6 hét volt, de ugyanígy az „egyéb közvetlen keresetek” kategóriájába tartozó, nem gazdasági jellegű jogviták közül több is, mint például a dokumentumokhoz való hozzáférésre vagy a korlátozó intézkedésekre vonatkozóak); mindezt olyan mértékben, amely megfelel ez utóbbi ügyek jellemzőinek. Összehasonlításképpen, még ha a Törvényszék előtti peres eljárásoknak vannak is bizonyos olyan sajátosságaik, amelyeket figyelembe kell venni, ki kell emelni, hogy az előzetes jelentés előterjesztésére megállapított általános belső határidő a Bíróságon 6 hét az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek és a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetek esetében, valamint 8 hét a közvetlen keresetek és a fellebbezések esetében (függetlenül a jogterülettől).

Annak érdekében, hogy biztosított legyen a belső határidők hatékony érvényesülése, a Törvényszék elnökének rendszeresebb jelleggel kell majd a tanácselnökök minden egyes értekezlete alkalmával ellenőriznie e határidőknek a tanácsokon belüli tiszteletben tartását, amely értekezletnek végeredményben ez az egyik feladata.

2. Az eljárás szóbeli szakasza

Megfontolás tárgyává lehetne tenni egyes intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a tárgyalások tartása a lehető legnagyobb hozzáadott értéket képviseljen. A Törvényszék eljárási szabályzatának 106. cikke értelmében a Törvényszék előtti eljárás szóbeli szakasza tárgyalást foglal magában, amelyet a Törvényszék vagy hivatalból, vagy pedig a felperes vagy az alperes kérelmére tart. A felperesnek vagy az alperesnek a tárgyalás tartására irányuló kérelmében meg kell jelölnie azokat az okokat, amelyek miatt meghallgatását kéri.

A tárgyalás fontos eseményt jelent az eljárás lefolytatása során. Lehetővé teszi a jogvitában részt vevő felek és az ítélkező testület közötti közvetlen érintkezést, a jelentős és/vagy összetett ügyekben pedig elősegíti, hogy az igazságszolgáltatási fórum kiegészíthesse az irattal kapcsolatos ismereteit. A tárgyalás így egyszerre játszik szerepet az igazságszolgáltatási fórum határozatainak minőségében és abban, hogy a felek – különösen az a fél, aki nem lett pernyertes – elfogadják e határozatokat.

Ugyanakkor a tárgyalás költségekkel jár a felek és az intézmény számára. Kihatással van a bírák munkaterhére, és meghosszabbítja az eljárások időtartamát.⁶⁴ Márpedig az intézménnyel kapcsolatba kerülő megkérdezett személyek közül néhányan jelezték, hogy tapasztalataik szerint előfordul, hogy a szóbeli előadások csupán abból állnak, hogy megismétlik a beadványokban szereplő jogalapokat és érveket. Így meg kellene teremteni a feltételeket annak elkerüléséhez, hogy olyan ügyekben kelljen tárgyalásokat tartani, amelyekben ennek nincs haszna, ha pedig mégis hasznosnak bizonyul, akkor ahhoz, hogy e tárgyalásokat azon tényezőkre lehessen összpontosítani, amelyek a jogvita elbírálása szempontjából relevánsak.

A javasolt megoldások között szerepelnek a következők: az, hogy szélesebb körben éljenek azzal a lehetőséggel, hogy az eljárási szabályzat 126. cikke alapján hozott végzéssel határozzanak akkor, ha a kereset jogilag nyilvánvalóan megalapozatlan; követeljék meg a tárgyalás tartása iránt a felperes vagy az alperes által előterjesztett kérelmek részletesebb indokolását annak érdekében, hogy az igazságszolgáltatási fórum mérlegelhesse e kérelmek megalapozottságát, a tárgyalást pedig csak azokra a tényezőkre korlátozzák, amelyek e

⁶⁴ 2019-ben a tárgyalás tartásával meghozott ítélettel befejezett ügyek esetében az eljárás átlagos időtartama 22,7 hónap volt, a tárgyalás tartása nélkül meghozott ítélettel befejezett ügyek esetében pedig 15,1 hónap (vagyis 33,5%-kal kevesebb). Jóllehet e különbség részben azzal magyarázható, hogy azok az ügyek, amelyekben tárgyalásra van szükség, összetettebbek, mégis ki kell emelni, hogy e különbség okai között szerepel az is, hogy az eljáráshoz hozzáadódik egy olyan szakasz (a tárgyalás kitűzése), amely önmagában 2,4 hónappal hosszabbította meg az eljárás 2019-ben mért időtartamát.

tárgyalás tartását igazolják, valamint az, hogy gyakrabban alkalmazzák azt a gyakorlatot, amely abból áll, hogy a nagyon konkrét kérdésekkel kapcsolatos felvilágosítások beszerzése céljából tárgyalás tartása helyett pervezető intézkedések keretében írásbeli kérdéseket intéznek a felekhez.

V. ÖSSZEFOGLALÁS ÉS MŰKÖDÉSI KÖVETKEZTETÉSEK

Az Unió igazságszolgáltatási szervezetrendszerének reformjára azért volt szükség, hogy megerősítsék a Törvényszéket, és lehetővé tegyék számára, hogy tartósan megküzdhessen a munkaterhével. Ugyanakkor ma még nem lehet végleges következtetéseket levonni a Törvényszék hatékonyságára, a bírói létszám megkettőzésének eredményességére, valamint az erőforrások felhasználására és eredményességére vonatkozóan, ahogyan azt a 2015/2422 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének második albekezdése megköveteli.

Ennek több oka van:

- a reform utolsó szakaszát 2019 szeptemberében hajtották végre, azóta pedig még nem telt el elegendő idő ahhoz, hogy a jelen jelentésben végleges elemzést lehessen kialakítani a reform hatásairól;
- figyelembe véve magának az igazságszolgáltatási munkának és az eljárások lefolytatásának a jellegét, az új bírák érkezése és bizonyos munkamódszerek kiigazítása nem azonnal fejt ki kedvező hatásait;
- az egészségügyi válsághelyzet következtében 2020. március 16. és május 25. között nem lehetett tárgyalásokat tartani, vagyis a 2020. év eredményei nem reprezentatívak.

A jelen jelentés összeállítása során lefolytatott elemzés feltárt bizonyos kedvező tendenciákat, amelyeket elismernek a Törvényszék előtti eljárásokban részt vevő azon személyek (meghatalmazottak és ügyvédek) is, akikkel konzultációra került sor. A következő tendenciákról van szó:

- jelentősen csökkent az eljárások időtartama;
- alaposabbá vált az ügyek kivizsgálása;
- az ügyeket gyakrabban utalják kibővített ítélkező testületek elé.

E kedvező tendenciákat ugyanakkor ahhoz viszonyítva kell értékelni, hogy érezhetően csökkent az egy-egy bíróra háruló átlagos munkateher. Rövid határidőn belül meg kell tehát tenni bizonyos intézkedéseket ahhoz, hogy a jogkereső közönség érdekében érvényesíteni lehessen a Törvényszék reformjából származó összes előnyt, mindezt pedig a következő célokra törekedve:

- az eljárások időtartamának csökkenő tendenciája terjedjen ki azokra az ügytípusokra is, amelyekben a jelen állás szerint ez az időtartam csupán csekély mértékben csökkent, sőt akár nem is változott (különösen például az állami támogatásokkal és a közszolgálatokkal kapcsolatos ügyekben);
- proaktívabb és gördülékenyebb módon kerüljenek lebonyolításra az eljárási szakaszok, annak érdekében, hogy minél hamarabb meg lehessen tenni mindazon intézkedéseket, amelyek lehetővé teszik annak biztosítását, hogy az ügy feldolgozása a lehető leggyorsabb és leghatékonyabb legyen;
- gyakrabban kerüljön sor a kibővített ítélkező testületek és a nagytanács elé utalásra, amelyek hozzájárulnak az ítélkezési gyakorlat koherenciájához, minőségéhez és tekintélyéhez (az ügyek nagyjából 85%-át még mindig 3 bíróból álló tanácsok bírálják el).

Az alábbi intézkedések lehetővé tehetnék a Törvényszék számára e célok megvalósítását.

Az ügyek kiosztásának módja

- újabb szakosodott tanácsok kialakítása a szellemi tulajdon és a közszolgálat területén már bevezetett szakosodási modell szerint;
- a már meglévő mechanizmusok erőteljesebb alkalmazása annak érdekében, hogy a munkatehernek a bírák közötti elosztása során biztosított legyen a lehető legteljesebb körű és legállandóbb egyensúly.

Ítélező testületek

- bizonyos összetett területekre tartozó ügyek (mint például a verseny és az állami támogatások) esetében az 5 bíróból álló tanácsnak történő automatikus átadás lehetővé tétele;
- a nagytanács elé utalás gyakoribb alkalmazása, vagy egy köztes (például kilenc bíróból álló) tanács elé utalás lehetővé tétele abban az esetben, ha következtetések merülnek fel a Törvényszék tanácsainak ítélezési gyakorlatában, vagy ha az ügynek különösen jelentős tétje van.

Az eljárás idejekorán történő, tevékeny és gördülékeny lebonyolítása

- annak a lehetőségnek a rendszeresen, idejekorán és központosított módon való vizsgálata, hogy még a keresetlevélnek az alperes részére történő kézbesítését megelőzően végzéssel elutasítsák az olyan kereseteket, amelyek nyilvánvalóan elfogadhatatlanok, amelyek elbírálására a Törvényszéknek nyilvánvalóan nincs hatásköre, vagy amelyek jogilag nyilvánvalóan megalapozatlanok;
- minden egyes ügyben konkrét és részletes vizsgálat lefolytatása arra vonatkozóan, hogy szükséges-e megengedni a második beadványváltást, igenlő válasz esetén pedig azoknak a kérdéseknek a pontos megjelölése, amelyekre e beadványváltásnak ki kellene terjednie;
- konkrét és részletes vizsgálat lefolytatása a felperes vagy az alperes által tárgyalás tartása iránt előterjesztett kérelmek alátámasztása érdekében felhozott indokok vonatkozásában, ha pedig tárgyalásra kerül sor, annak a gyakorlatnak a gyakoribb alkalmazása, hogy pontosan megjelölik azokat a kérdéseket, amelyekre a szóbeli előadásokat összefoglalni kellene;
- az eljárások felfüggesztésének azokra az esetekre való korlátozása, amelyekben a felfüggesztés a gondos igazságszolgáltatáshoz szükséges, figyelembe véve a felek jogos érdekeit;
- bizonyos belső határidőknek, így különösen az előzetes jelentés előterjesztésére vonatkozó határidőnek a lerövidítése;
- annak biztosítása, hogy a Törvényszék elnöke rendszeresebb jelleggel ellenőrzi a határidőknek a tanácsokon belüli tiszteletben tartását és az eljárások megfelelő lefolytatását.

A jelen állás szerint nem szükséges újradefiniálni az igazságszolgáltatási hatásköröknek a Bíróság és a Törvényszék közötti megosztását. Figyelembe véve a fenti elemzést, valamint a Bíróság által 2020-ban elért különösen kedvező eredményeket, amelyek a folyamatban maradt ügyhátralék jelentős csökkenésében nyilvánulnak meg, lehetségesnek és egyszerűnek is tűnik megvárni, hogy a Törvényszéket alkotó bírák számának növelése kifejtse az összes hatását – különösen a szervezetének és a munkamódszereinek a fentiekben felvázolt változásai tekintetében –, mielőtt adott esetben előterjesztésre kerülne az alapokmányban az EUMSZ 281. cikk második bekezdése alapján történő módosítására irányuló olyan jogalkotási kérelem, amelyről a 2015/2422 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése

rendelkezik. Különösen, az 5 bíróból álló kibővített ítélkező testületeknek a Törvényszék általi gyakoribb igénybevétele és a fellebbezések előzetes megengedhetővé nyilvánítására irányuló mechanizmusnak a Bíróság általi alkalmazásával összefüggésben keletkező tapasztalat alapot szolgáltat majd ahhoz, hogy átgondolásra kerüljön e mechanizmusnak a jogviták egyéb területeire történő esetleges kiterjesztése.

* * *

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 2015/2422¹ soll der Gerichtshof² bis zum 26. Dezember 2020 dem Europaparlament, dem Rat und der Kommission unter Rückgriff auf "externe Berater" einen Bericht über die Arbeitsweise des Allgemeinen Gerichts³ 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 56,⁴
- 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.⁵

¹ 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).

² Die Rede ist nur vom "Gerichtshof", nicht vom "Gerichtshof der Europäischen Union".

³ "General Court" bzw. "Court Général".

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

⁵ 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 Gericht⁶ 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.⁷ Zur zweiten Erhöhung führte die Auflösung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst⁸ 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

⁶ 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.

⁷ 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).

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

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

II. Ziele der Verordnung

Nach den Erwägungsgründen wollte der europäische Gesetzgeber mit der Erhöhung der Richterzahl auf die gestiegene Arbeitsbelastung des Gerichts reagieren, die sich in der aufgelaufenen Zahl anhängiger Rechtssachen sowie in einer überlangen Verfahrensdauer niedergeschlagen hat (Erwägungsgrund Nr. 5). Als Ursache wird nicht nur ein Anstieg der Eingangszahlen genannt, die ihrerseits auf eine schrittweise Ausweitung der Zuständigkeiten des Gerichts⁹ 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).

⁹ 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 nichtrichterliche 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.¹⁰ 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.

¹⁰ 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 ¹¹	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 ¹²
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 ¹³	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 ¹⁴	
E pro Ri	27,1	30,5	28,3 ¹⁵	19,4	19,5	17,7	19,5 ¹⁶	

¹¹ Ein Richter je Mitgliedstaat, bei seinerzeit 12 Mitgliedstaaten.

¹² EU-Osterweiterung 2004.

¹³ 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.

¹⁴ Ohne das Vereinigte Königreich und noch ohne Richter aus Bulgarien.

¹⁵ Erhöhung der Richterzahl erst zum September 2015.

¹⁶ Erhöhung der Richterzahl erst zum September 2019.

Aufschlüsselung nach Verfahrensarten seit 2014:

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

¹⁷ Hochrechnung auf der Grundlage von ... Quartalen

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

¹⁹ Eingänge abzüglich der besonderen Verfahrensarten; Rechtsmittelverfahren sind als Klagverfahren erfasst.

²⁰ Überwiegend aus dem Bereich der "sonstigen Klagen".

²¹ 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.

²² Bis 31. August 2016.

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

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

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

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

²⁷ Keine Daten verfügbar.

²⁸ 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 ²⁹	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 ³⁰	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 ³¹	111 ³²	103 ³³	110	102	92	

²⁹ 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).

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

³¹ Ohne EuGöD, da insoweit keine Daten vorliegen.

³² Ohne EuGöD, da insoweit keine Daten vorliegen.

³³ Inklusive der 16 vom EuGöD übernommenen besonderen Verfahrensarten.

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

	1999 ³⁴	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 ³⁵	113	113	139	159	178	160	157	167	117 ³⁶	86	93	87
Geistiges Egt.	18	34	37	83	101	110	98	145	168	198	207	207	219	238	293	295	302	336	298	301	270
sstg. Klagen	120	126	99	86	146	158	128	135	197	179	158	207	264	220	275	299	292	239	346	268	334
* Handelspol																* 31	* 6	* 17	* 14	* 15	* 13
* Instit.Recht																* 67	* 53	* 52	* 65	* 71	* 148
* Landwirt.																* 15	* 37	* 20	* 22	* 25	* 12
* öff. Auftr.																* 16	* 23	* 9	* 19	* 15	* 10
* Restrikt. M. auswärt.Hd.																* 69	* 55	* 28	* 27	* 40	* 42
* Schiedsklsl.																* 14	* 15	* 10	* 21	* 7	* 8
* Wi- & Währ																* 4	* 3	* 23	* 98	* 27	* 24
* Zugg zu Dok																* 17	* 48	* 19	* 25	* 21	* 17
Rechtsmittel ³⁷	-	-	-	-	-	-	-	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 ³⁸	110	102	91
Summe	384	398	345	411	467	536	482	582	679	740	681	774	880	794	950	1069	998	912	917	834	939

³⁴ 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.

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

³⁶ 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).

³⁷ Nur während des Bestehens des EuGöD (2006-2016).

³⁸ 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 ³⁹

	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 ⁴⁰	13,6	11,7	17,8	20,9	19,3	25,9	23,8	25,3

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

⁴⁰ 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 ⁴¹	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.

⁴¹ Hier wirkt sich besonders die Vermehrung der Richterzahl um 12 aus.

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

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

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Staatliche Beihilfen	34	38	15	26	53	29	
(2) Wettbewerb	51	37	10	40	17	19	
(3) Öffentlicher Dienst ⁴²			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	

⁴² 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):⁴³

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Urteile	26,9	24,6	21,0	19,5	23,3	19,7	
(2) Beschlüsse ⁴⁴	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	

⁴³ 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.

⁴⁴ 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 ⁴⁵							
Wettbewerb ⁴⁶							
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 ⁴⁷							
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 ⁴⁸	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 ⁴⁹	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. ⁵⁰	
(7) Rechtssachen gesamt	16,0	23,4	20,6	18,7	16,3	20,0	16,9	

⁴⁵ Erst ab 2006 als eigenständige Kategorie in der Statistik enthalten.

⁴⁶ Erst ab 2006 als eigenständige Kategorie in der Statistik enthalten.

⁴⁷ 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

⁴⁸ Ab 2007 nur noch EuGöD.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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 ⁵¹							
Wettbewerb ⁵²							
Geistiges Eigentum	17	44	51	105	158	192	196
Sonstige Klagen	538	561	579	588	633	714	670
Rechtsmittel ⁵³							
Besondere Verfahrensarten	8	3	6	7	16	31	15
Öffentlicher Dienst	169	179	156	172	192	237	130
Gesamt	732	787	792	872	999	1174	1163

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

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

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

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

⁵¹ Erst ab 2006 statistisch eigenständig erfasst.

⁵² Erst ab 2006 statistisch eigenständig erfasst.

⁵³ Erst ab Gründung des EuGöD hatte das EuG Rechtsmittel zu behandeln.

6. Zusammenfassung

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

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

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

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

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

II. Qualitative Analyse

1. Maßstäbe

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

- Anteile der Behandlung von Rechtssachen in der Kammer in Dreier- oder in Fünferbesetzung bzw. in einer Großen Kammer⁵⁴
- 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

⁵⁴ 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 Beschluss⁵⁵) erledigten Rechtssachen wurden entschieden:⁵⁶

	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	

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

⁵⁶ 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 ⁵⁷	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%		

⁵⁷ 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 2017-2020:⁵⁸

	2017	2018	2019	2020 ⁵⁹
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:⁶⁰

	2017	2018	2019	2020 ⁶¹
Über juris verfügbare Anmerkungen	1	1	0	0

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Bis Heft 3/2020.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Bis Heft 3/2020.

6. Zusammenfassung

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

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

D. Veränderungen in Aufgabe und Funktion des Gerichts

I. Grundsätzliche Überlegungen

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

Das Gericht wurde 1988 als "Gericht erster Instanz" errichtet.⁶² 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.⁶³ 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 Fachgericht⁶⁴ für den öffentlichen Dienst (EuGöD) eingerichtet;
- bestimmte Vorabentscheidungen, sofern die Satzung dies bestimmte.

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

⁶³ Vgl. die Erwägungsgründe zum Beschluss des Rates vom 24.10.1988, ebd.

⁶⁴ Die "gerichtlichen Kammern" heißen seit dem Vertrag von Lissabon "Fachgerichte".

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

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

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

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

2. Entlastung des Gerichtshofs

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

a) Notwendigkeit einer Entlastung des Gerichtshofs

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

Eingangszahlen beim EuGH und Relation zur Richterzahl seit 2014:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ⁶⁵	2020
(13) Eingänge beim EuGH	622	713	692	739	849	-	-
(14) davon Rechtsmittel ⁶⁶	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.

⁶⁵ Für 2019 liegen für den EuGH noch keine Zahlen vor.

⁶⁶ 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. ⁶⁷				9			
(3) Rechtsmittel	14,5	14	12,9	17,1	13,4		
Beschleunigtes Vf. ⁶⁸			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

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

⁶⁸ 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 ⁶⁹	111	215	175	147	199		
(3) Anteil (2) an (1) in %	17,8	30,2	25,3	19,9	23,4		

⁶⁹ 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.⁷⁰ 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

⁷⁰ Vgl. oben Fn. 4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Maßnahmen zur Aufwertung und Stärkung der Rolle des Gerichts

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

1. Richter

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

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

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

2. Innere Gerichtsverfassung

a) Fünferkammer als Regel

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

b) Spezialisierung der Kammern statt Fachgerichte

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

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

Eine derartige Spezialisierung von Kammern erscheint auch als praktikabel. Das zeigen die langjährigen Eingangszahlen des Gerichts für verschiedene Sachgebiete (vgl. oben Seite 11). Geht man bei 54 Richtern von der Bildung von 10 Fünferkammern aus,⁷² 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 Rechtsmittelwege⁷³ durch den Gerichtshof geklärt werden.

⁷² 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.

⁷³ 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 Union⁷⁴ (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:

⁷⁴ 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 Gerichts⁷⁵

III. Innere Gerichtsverfassung

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

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

Zur Umsetzung dieser Maßnahmen bedürfte es der folgenden Rechtsänderungen:

⁷⁵ 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)⁷⁶ 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.⁷⁷ Art. 17 Abs. 4 legt für Entscheidungen des Plenums ein Teilnahmekquorum von 17 Richtern fest. Der Systematik des Artikels 17 lässt sich entnehmen, dass damit nur gerichtliche Entscheidungen gemeint sind. Das Plenum des Gerichts ist aber nach Art. 42 der Verfahrensordnung des Gerichts kein Rechtsprechungsorgan und sollte auch künftig keines sein. Ein Quorum für Entscheidungen des Plenums (der Vollversammlung) in dienstrechtlichen Angelegenheiten (Immunitätsfragen) oder über die Geschäftsverteilung mag sinnvoll erscheinen, nur wäre ein Quorum von 17 Richtern bei einer Gesamtrichterzahl von 54 nicht wirklich aussagekräftig (und würde zudem auch ohne Festlegung zweifellos regelmäßig deutlich übertroffen).

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

⁷⁷ 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 wenigstens⁷⁸ vier weiteren Richtern. Der Präsident der Kammer führt den Vorsitz.

⁷⁸ 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,⁷⁹ sowie
- d) über die Zuweisung von Rechtssachen aus bestimmten Rechtsgebieten zu den Kammern;⁸⁰ für jedes Rechtsgebiet sollen (möglichst wenige,) zumindest (aber) zwei Kammern nach Eingängen im Wechsel zuständig sein; zusammenhängende Sachen sollen derselben Kammer zugewiesen werden.⁸¹

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.⁸²

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

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.

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

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

⁸¹ Die Regelung greift Art. 27 Abs. 2 auf.

⁸² Die Regelung greift Art. 26 Abs. 3 auf.

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

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

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

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

d) Besondere Formationen: Große Kammer, Dreierkammer, Einzelrichter

Artikel 28 sollte wie folgt neu gefasst werden:

Artikel 28

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

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

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

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

e) Verhinderung, Vertretung, Beschlussfähigkeit

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

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

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

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

Artikel 22

Ergibt sich infolge einer Verhinderung, die nach einer mündlichen Verhandlung eintritt, eine gerade Zahl von Richtern, so nimmt der im Sinne des Artikels 8 dienstjüngste Richter an der Beratung ohne Stimmrecht teil, es sei denn, dieser Richter ist der Präsident oder der Berichterstatter. Im letzten Fall nimmt der Richter mit dem nächstniedrigen⁸⁴ 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.

⁸⁴ 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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Klaus Rennert', with a stylized, cursive script.

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 ¹, la Cour de justice ² 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 ³, 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 ⁴,
- sur l'utilisation et l'efficacité des ressources ainsi que

¹ 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).

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

³ « General Court ».

⁴ Ce nombre comprenait encore à l'époque les deux juges du Royaume-Uni. Depuis le 1^{er} 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 ⁵. **[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 ⁶ 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^{er} septembre 2016 et
- de deux membres par État membre à partir du 1^{er} septembre 2019, donc de 54 membres après la prise d'effet du BREXIT le 1^{er} 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 ⁷. La dissolution du Tribunal de la fonction publique ⁸ et l'intégration de ses 7 juges au sein du Tribunal a conduit à

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

⁶ 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.

⁷ 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).

⁸ 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 ⁹ (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).

⁹ 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) ¹⁰. 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 ¹¹	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 ¹²
Affaires introduites par juge	42,9	15,9	25,6	26,5	23,0	27,4	31,1	21,4

¹⁰ 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.).

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

¹² 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 ¹³	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 ¹⁴	
Affaires introduites par juge	27,1	30,5	28,3 ¹⁵	19,4	19,5	17,7	19,5 ¹⁶	

[Or. 9]

Répartition par type de procédure depuis 2014 :

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

¹³ 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.

¹⁴ Sans le Royaume-Uni et encore sans le juge de Bulgarie.

¹⁵ Augmentation du nombre de juges au mois de septembre 2015 seulement.

¹⁶ Augmentation du nombre de juges au mois de septembre 2019 seulement.

¹⁷ Estimation sur la base de... trimestres.

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

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

²⁰ En grande majorité du domaine des « autres recours ».

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

²² Jusqu'au 31 août 2016.

²¹ 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.

²³ 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.

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

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

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

²⁷ Pas de données disponibles.

²⁸ 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 ²⁹	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 ³⁰	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 :

²⁹ 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^{er} septembre 2016 (163 affaires introduites au total auprès du Tribunal, dont 123 transférées du Tribunal de la fonction publique).

³⁰ 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 ³¹	111 ³²	103 ³³	110	102	92	

[Or. 11]

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

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

³³ 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 ³⁴	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 ³⁵	113	113	139	159	178	160	157	167	117 ³⁶	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

³⁴ 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.

³⁵ 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 ».

³⁶ 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^{er} 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 ³⁷	-	-	-	-	-	-	-	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 ³⁸	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]

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

³⁸ 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 ³⁹

	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 ⁴⁰	13,6	11,7	17,8	20,9	19,3	25,9	23,8	25,3

³⁹ 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.

⁴⁰ 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 ⁴¹	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				

⁴¹ 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 ⁴²			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

⁴² 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 ⁴³ :

⁴³ 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 ⁴⁴	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 ⁴⁵							
Concurrence ⁴⁶							
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 ⁴⁷							
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 ⁴⁸	24,8	13,2	17,0	21,2	23,8	17,1	15,9

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

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

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

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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 ⁴⁹	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. ⁵⁰	
(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 ⁵¹							
Concurrence ⁵²							
Propriété intellectuelle et industrielle	17	44	51	105	158	192	196
Autres recours	538	561	579	588	633	714	670
Pourvois ⁵³							
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

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

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

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

⁵³ 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 ⁵⁴
- 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

⁵⁴ 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 ⁵⁵ dans l'année concernée l'ont été par ⁵⁶ :

	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

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Il n'apparaît pas pertinent de remonter plus loin que 2003 dans ce contexte.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) un juge	9	5	0	5	5	
(2) trois juges	886	654	751	863	760	
(3) cinq juges	11	12	18	87	59	
(4) la grande chambre	0	0	0	0	1	
(5) la chambre des pourvois	37	38	46	11	2	
(6) le président du Tribunal	44	46	80	43	47	
(7) Somme (1) à (6)	987	755	895	1009	874	

[Or. 23]**3. Tenue d'une audience de plaidoires**

Le fait d'inclure les parties en litige dans le débat de la formation de jugement, et la manière de le faire, sont tout aussi importants pour la qualité d'une décision de justice. À cet égard, l'audience de plaidoires s'avère supérieure à la simple procédure écrite parce qu'elle offre la possibilité d'expliquer des positions juridiques, d'écarter des malentendus et de discuter les conséquences pratiques d'une éventuelle décision.

Les statistiques révèlent un taux élevé d'audiences réjouissant ; ce n'est que dans une minorité d'affaires que l'on a renoncé à tenir une audience de plaidoires. Les statistiques n'indiquent toutefois pas si l'audience de plaidoires a été l'occasion d'une discussion juridique avec les parties en litige ; le règlement de procédure ne l'impose pas, mais ne l'interdit évidemment pas non plus.

Parmi les affaires clôturées par arrêt, le nombre de celles qui l'ont été après procédure écrite ou après la tenue d'une audience de plaidoires est le suivant :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sans audience de plaidoires	112	166	164	233	189	218	
Avec audience de plaidoires	316	404	284	259	455	336	

4. Pourvoi

En règle générale, le taux de pourvois ne peut démontrer qu'un niveau trop faible de la décision judiciaire, mais non, à l'inverse, également un niveau (de qualité) particulièrement élevé. (Un pourvoi contre une décision innovatrice peut tout au plus inciter la juridiction saisie en pourvoi d'innover à son tour ; mais cela démontre alors la qualité de *cette* juridiction).

À la lumière de ce qui précède, le taux de pourvois du Tribunal ne présente aucune particularité. Parmi les décisions attaquables du Tribunal, entre 20 % et 30 % ont fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour, pourvois qui ont été accueillis dans 12 % à 25 % des cas. Par conséquent, le taux de réformation (c'est-à-dire le rapport entre [Or. 24] les décisions de la Cour modifiant une décision du Tribunal et les décisions attaquables du Tribunal) se situait entre 3,5 % et 5,5 %. Ce taux ne diffère pas de ceux que connaissent les voies de recours au niveau national.

En revanche, les demandes de rectification d'arrêt ou de complément d'arrêt (en raison de l'oubli d'une demande : « omission de statuer ») fournissent peu de clés de lecture. Elles démontrent l'existence de défauts techniques, mais le taux de ces erreurs est très faible (voir ci-dessus les statistiques relatives à ces procédures, p. 10) et reste en tout cas dans les limites de ce que l'on peut humainement attendre.

Statistiques relatives aux pourvois (taux de pourvois, taux de réformation) pour la période 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(1) Décisions attaquables	561	761	626	616	714	851	
(2) Décisions ayant fait l'objet d'un pourvoi ⁵⁷	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]

⁵⁷ 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 ⁵⁸ :

	2017	2018	2019	2020 ⁵⁹
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* ⁶⁰ :

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Jusqu'au numéro 3/2020.

⁶⁰ 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 ⁶¹
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 » ⁶². 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 ⁶³. 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.

⁶¹ Jusqu'au numéro 3/2020.

⁶² Article 168 A du traité CEE ; décision du Conseil du 24 octobre 1988 (88/591/CECA, CEE, Euratom), JOCE L 319, p. 1.

⁶³ 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 ⁶⁴ 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

⁶⁴ 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 ⁶⁵	2020
(13) Affaires introduites devant la Cour	622	713	692	739	849	-	-
(14) dont pourvois ⁶⁶	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	-	-

⁶⁵ Les statistiques de 2019 ne sont pas encore disponibles pour la Cour.

⁶⁶ 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 ⁶⁷				9			
(3) Pourvois	14,5	14	12,9	17,1	13,4		
Procédures accélérées ⁶⁸			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

⁶⁷ Statistiquement non pertinentes, puisque seules trois demandes ont été formulées pour l'ensemble de l'année 2018, Rapport annuel 2018, p. 145.

⁶⁸ 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 ⁶⁹	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

⁶⁹ 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 ⁷⁰. 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.

⁷⁰ 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 référendaires⁷¹. 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]**

⁷¹ 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 ⁷², 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 ⁷³. **[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.

⁷² 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.

⁷³ Dans les demandes de décision préjudicielle : par renvoi en vertu de l'article 256, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE.

Il incomberait cependant à chaque chambre, en toute autonomie, de désigner les juges rapporteurs ainsi que de fixer le calendrier des audiences.

3. Questions procédurales

a) Un juge rapporteur double plutôt qu'un avocat général

La compétence ordinaire des chambres à 5 juges permet de désigner pour chaque affaire, outre un juge rapporteur, également un juge rapporteur associé afin de mettre en œuvre le « principe du double contrôle » (ou, en incluant le président de chambre, le principe du triple contrôle) au sein de la chambre. Les juges rapporteurs devraient alors pouvoir s'appuyer sur les référendaires de ces deux cabinets et, en cas de besoin, sur les référendaires spécialisés (non juristes) issus du pool.

À l'opposé, le modèle du « principe du double contrôle » proposé jusqu'alors, consistant en la désignation d'un avocat général extérieur à la chambre, n'a pas fait ses preuves. À la différence de ce qui est prévu pour la Cour, le droit primaire et le statut ne prévoient pas d'« avocats généraux seulement » pour le Tribunal ; seuls d'autres juges peuvent être chargés de la fonction d'avocat général sur une base ad hoc. Ce mélange de fonctions se heurte à diverses réserves, c'est pourquoi cette possibilité – pour autant que l'on sache – n'a été utilisée qu'une seule fois dans le passé. Ces réserves seraient renforcées par l'adoption de la proposition de spécialisation des chambres présentée dans ce document. En effet, la désignation d'un avocat général parmi **[Or. 39]** les membres d'une autre chambre également compétente dans le domaine concerné comporte le risque d'un conflit d'intérêts dans la procédure suivante, et la désignation parmi les autres juges se heurterait au manque de connaissances dans le domaine par rapport à la chambre compétente.

b) Audience de plaidoiries ; motivation explicite

Le Tribunal devrait, en principe, rendre ses décisions sur la base d'une audience de plaidoiries. Il doit accompagner ses décisions d'une motivation soignée afin d'augmenter les chances d'acceptation et de garantir la possibilité d'un débat.

III. Réflexions ultérieures : réforme des voies de recours ?

Si le Tribunal était détaché de son alignement sur la Cour et conçu comme une juridiction administrative autonome, cela donnerait l'occasion de réfléchir parallèlement au système des voies de recours dans le droit de la procédure administrative de l'Union européenne. L'objectif devrait être de parvenir à la protection juridictionnelle administrative la plus complète possible. **[Or. 40]**

E. Recommandations

I. Qualification et statut des juges du Tribunal

Alors que cela n'est pas absolument nécessaire pour ce qui va suivre, il semble cependant souhaitable de prendre des mesures visant à aligner la qualification des juges du Tribunal sur celle des juges de la Cour. Une pratique de nomination ayant cet objectif pourrait y parvenir sans modification juridique. Un alignement normatif requerrait l'adaptation de l'article 254, deuxième alinéa, première phrase, TFUE à l'article 253, premier alinéa, première partie de la phrase, TFUE afin de garantir que les juges du Tribunal réunissent également les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions juridictionnelles ou soient des jurisconsultes possédant des compétences notoires.

En outre, il devrait être envisagé de libérer le statut des juges du Tribunal de la subordination à la Cour et, par conséquent, de ne pas soumettre le Tribunal à la Cour mais de le placer sur un pied d'égalité. Cela concerne l'article 3, paragraphe 2, l'article 4, paragraphe 4, l'article 6, paragraphe 1, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne ⁷⁴ (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 ⁷⁵

⁷⁴ 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).

⁷⁵ 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)⁷⁶ détermine la composition des chambres et l'attribution des affaires à ces chambres pour

⁷⁶ 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)⁷⁷. 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.

⁷⁷ 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 ⁷⁸ 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 ⁷⁹, ainsi que
- d) de l'attribution aux chambres des affaires dans certains domaines juridiques ⁸⁰; (aussi peu que possible, mais au moins)

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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 ⁸¹.

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 ⁸².

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 ⁸³.

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 ;

⁸⁰ 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 »).

⁸¹ Cette disposition reprend l'article 27, paragraphe 2.

⁸² Cette disposition reprend l'article 26, paragraphe 3.

⁸³ 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 ⁸⁴ 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 :

⁸⁴ Cela devrait plutôt être le juge qui le suit immédiatement dans le rang d'ancienneté !?

- a) le pourvoi soulève une question significative pour l'unité, la cohérence ou le développement du droit de l'Union,
- b) l'affaire revêt une importance particulière pour un ou plusieurs États membres ou
- c) la décision du Tribunal repose sur une erreur de procédure portant atteinte aux intérêts de la partie qui forme le pourvoi.

La décision d'autoriser ou de ne pas autoriser le pourvoi doit être motivée et publiée.

Dès lors, l'article 58 [...] du statut peut être supprimé.

Tout tend en outre à supprimer l'article 57, deuxième alinéa, ainsi que la référence à cette disposition à l'article 57, troisième alinéa, du statut (pourvoi contre les mesures prises dans le cadre d'un référé). Un appel interne à la juridiction, devant la chambre à cinq juges au complet, devrait être envisagé à la place. **[Or. 50]**

V. La compétence du Tribunal pour les renvois préjudiciels

Comme nous l'avons exposé ci-dessus, il conviendrait de réfléchir encore une fois à la possibilité de décharger la Cour de certains renvois préjudiciels. À cet égard, il pourrait être suggéré d'introduire dans le statut un nouvel article 54 bis (ou un nouvel article après l'article 23) :

La Cour peut confier au Tribunal les demandes de décision préjudicielle portant sur l'interprétation des traités ou encore sur l'interprétation ou la validité des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union en matière d'aides d'État, de droit des ententes, de droit de la fonction publique ou de droit de la propriété intellectuelle et industrielle, pour autant que l'affaire n'appelle pas de décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union.

Si le Tribunal, à la suite d'une modification substantielle des circonstances de l'affaire, parvient à la conclusion que l'affaire appelle une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit de l'Union, il peut renvoyer l'affaire devant la Cour pour décision.

La décision du Tribunal relative à la demande de décision préjudicielle est examinée par la Cour si le président de la Cour (ou : le président de la Cour et les deux présidents de chambre les plus haut placés dans l'ordre protocolaire) constate (ou : constatent à la majorité) dans un délai de... semaines qu'il existe un risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union.

Leipzig, le 27 février 2020

(sé)

Klaus Rennert

DOCUMENTO DE TRABAJO SOBRE EL TRIBUNAL GENERAL

Luis María Díez-Picazo Giménez

Presidente de la Sala 3ª del Tribunal Supremo

Madrid, 15 de marzo de 2020

SUMARIO

I. Introducción

II. Observaciones sobre la documentación remitida

1. Aspectos organizativos
2. Estadísticas
3. Duración de los procesos
4. Otros temas

III. Respuestas a las cuestiones tratadas en la reunión preliminar de 16 de enero de 2020

1. ¿Deberían atribuirse más casos a la formación ampliada a 5 jueces? ¿Deberían preverse formaciones intermedias de 7 o 9 jueces, entre las actuales secciones y la Gran Sala?
2. ¿En qué circunstancias es aconsejable utilizar la figura del Abogado General?
3. ¿Debería irse hacia una especialización de las secciones?
4. ¿Se podría acortar la extensión de las sentencias?
5. ¿Debería tener más peso el Presidente en la designación de los ponentes?
6. ¿Debería darse más peso en la gestión del Tribunal General a la reunión de los presidentes de sección, o más bien a un cuerpo elegido por todos los jueces?
7. ¿Sería conveniente crear la figura de colaboradores técnicos del Tribunal General en materias no jurídicas?

I. INTRODUCCIÓN

Este texto no es más que un documento de trabajo, que pueda luego servir para la reflexión colectiva necesaria para elaborar el informe sobre el Tribunal General previsto en el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, de 16 de diciembre de 2015. Recoge exclusivamente mis impresiones y reflexiones personales.

Consta de dos partes. La primera parte condensa las ideas que me ha sugerido la lectura de la documentación que, tras la reunión preliminar del 16 de enero de 2020, ha sido remitida por encargo del Presidente del Tribunal de Justicia. Muy especialmente el Informe anual de 2018 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Informe del Tribunal de Cuentas, y las respuestas a las preguntas formuladas por el Parlamento Europeo.

La segunda parte contiene las respuestas al cuestionario que, como resumen de lo hablado en la citada reunión preliminar del 16 de enero de 2020, nos ha hecho llegar el Presidente del Tribunal de Justicia.

II. OBSERVACIONES SOBRE LA DOCUMENTACIÓN REMITIDA

1. Aspectos organizativos

A) En la actualidad, el Tribunal General está compuesto por 9 salas de 5 jueces cada una. Las salas actúan normalmente en dos secciones, cada una de las cuales está integrada por 2 jueces más el presidente de la sala. Ello significa que el modo habitual de funcionamiento del Tribunal General es mediante formaciones de tres jueces.

Pues bien, entiendo -aunque no se dice expresamente en la documentación remitida- que esas formaciones son fijas; es decir, los dos jueces de cada formación distintos del presidente son siempre los mismos. ¿Es ello así? En caso de respuesta afirmativa, ¿cuáles son las ventajas de mantener una composición fija en las formaciones, en lugar de que los cuatro miembros de cada sección distintos del presidente roten en combinaciones diversas?

Tal vez pudiera sostenerse que la composición fija favorece la continuidad de criterios. Pero también podría incentivar una excesiva compenetración entre los miembros de la formación, que no redundaría en la riqueza de la argumentación jurídica ni en la apertura a nuevas perspectivas. En otras palabras, el precio a pagar por ese elemento de estabilidad podría ser la rutina.

B) En relación con lo anterior, resulta que el Presidente y el Vicepresidente del Tribunal General, al igual que cada sección, pueden legalmente solicitar que dicha sección sea ampliada a 5 miembros para el conocimiento de un determinado asunto. Ello parece indicar que tal asunto será enjuiciado por todos los miembros de la sección correspondiente.

¿Cuál es la finalidad perseguida? ¿Mantener la coherencia de criterios interpretativos, abordar casos particularmente difíciles, etc.? Y sobre todo, ¿con qué frecuencia se hace uso, en la práctica, de esa facultad de avocar asuntos al conjunto de todos los miembros de una sección? Esta información no aparece especificada en la documentación remitida; pero probablemente sería relevante para pronunciarse sobre la conveniencia de mantener las formaciones de 3 jueces como pauta normal, así como sobre la conveniencia de introducir un mayor grado de especialización material en las secciones. Sobre este tema se volverá más adelante.

2. Estadísticas

A) Un dato que destaca dentro de la rica y variada información estadística existente es que la productividad judicial -entendida como la media de casos resueltos por cada juez- es *grosso modo* un 30 % superior en el Tribunal de Justicia que en el Tribunal General. Partiendo de este presupuesto, y a fin de no caer en conclusiones precipitadas, sería conveniente llamar la atención sobre varios extremos, que no resultan del todo claros en la documentación remitida.

B) De entrada, no hay suficiente información sobre la mayor o menor complejidad de los casos de que conoce el Tribunal General ni, por consiguiente, sobre la influencia que puede tener en cuanto a la productividad judicial. ¿Puede explicarse la inferior productividad judicial del Tribunal General, en comparación con el Tribunal de Justicia, por la mayor complejidad de los casos que tiene encomendados? ¿Cabe, al menos, atribuir esa menor productividad judicial a la especial dificultad de ciertas materias? Piénsese señaladamente en las ayudas de Estado, la propiedad intelectual, o el contencioso del personal.

En íntima conexión con lo que se acaba de decir, se encuentra el tema de la complejidad no tanto jurídica, cuanto fáctica. Dicho de otro modo, sería importante conocer cuál es la auténtica carga que, en determinadas materias, supone la fijación de los hechos: admisión de los medios de prueba propuestos por las partes, práctica de las

pruebas, valoración crítica de las mismas, etc. Ésta es una dificultad que, por definición, no se le plantea a un tribunal que conoce de recursos de casación, sino que es específica de los tribunales de instancia. Así, convendría saber con precisión hasta qué punto su condición de órgano jurisdiccional de instancia influye en la productividad judicial y en la duración de los procesos en el Tribunal General y, si la respuesta fuera afirmativa, en qué materias ello suele ocurrir.

C) Otro extremo necesitado de ulterior aclaración, a fin de desagregar datos estadísticos y hacer una valoración ponderada de la productividad judicial en el Tribunal General, es el relativo a la terminación del proceso mediante auto, en vez de sentencia. Entre los casos terminados mediante auto de archivo, ¿qué porcentaje de los mismos tiene lugar en cada una de las fases del proceso? ¿Cuán jurídicamente difícil o, por el contrario, cuán semi-automático es determinar la procedencia de archivar un caso? Pregunta ésta última que debería responderse para cada uno de los momentos procesales en que es legalmente posible decidir el archivo del caso.

A los anteriores interrogantes debería añadirse otro, de crucial relevancia: ¿quién toma, en realidad, la decisión de archivar en cada uno de los momentos? ¿El juez ponente, sus *référéndaires*, la Secretaría?

Tener esa información es necesario para saber qué peso real suponen los casos archivados mediante auto en la carga de trabajo efectiva de los jueces del Tribunal General y, por tanto, para hacer una valoración justa de su productividad.

D) Debe subrayarse, en fin, que las cifras atinentes a los recursos de casación contra sentencias del Tribunal General parecen muy positivas: el número de recursos de casación es relativamente bajo y, desde luego, el de recursos de casación estimados es muy escaso. Ello parece indicar que, desde un punto de vista cualitativo, los operadores jurídicos y el Tribunal de Justicia no están descontentos.

3. Duración de los procesos

A) Tal como se desprende de la documentación remitida, la duración media de los procesos en el Tribunal General es cerca del doble que en el Tribunal de Justicia. Parece existir unanimidad en que el principal factor determinante de la duración es la tramitación inicial de los casos en el servicio de Recepción y Registro, así como posteriormente el trabajo de pulido de las sentencias por la llamada “célula de lectores”.

Pues bien, dado que la tramitación de toda la fase escrita del procedimiento corresponde al Registro, es claro que no hay aquí responsabilidad de los jueces. Se trata, más bien, de una cuestión organizativa: el Tribunal General en su conjunto debería examinar si hay alguna reforma de sus servicios que permitiera acortar el tiempo de tramitación de la fase escrita de procedimiento; y ello en el bien entendido de que tal vez no sea posible, de manera que cierta tardanza resulte inevitable.

B) Otro factor posiblemente determinante de la duración de los procesos, sobre el que se insiste menos en la documentación remitida, es la ya mencionada complejidad fáctica o probatoria en ciertas materias. Como se dejó dicho más arriba, éste es un extremo que merecería un examen más detallado.

Tampoco resulta claro si la carga total de trabajo está equitativamente distribuida entre todos los jueces del Tribunal de Justicia, extremo importante a la hora de valorar la duración de los procesos.

C) Mención aparte merece el *monitoring* de los casos encomendados a cada juez ponente. La documentación remitida se refiere a ello. Pues bien, ciertamente es muy importante hacer un seguimiento de la actividad de cada juez, así como de su grado de diligencia y puntualidad en el ejercicio de su función. No obstante, a este respecto conviene hacer dos observaciones.

Por un lado, quizá el *monitoring* por sí solo no sea suficiente para evitar el retraso en la resolución de los casos. Puede ser útil que haya, además, algún sistema de control “social” o “ambiental”; es decir, algún medio -más o menos institucionalizado- de que cada juez se sienta desincentivado de incurrir en retrasos injustificados. ¿Existe algo de esta naturaleza en el Tribunal General?

Por otro lado, está la *check-list* como instrumento de seguimiento, de la que también se habla en la documentación remitida. Personalmente creo que una *check-list* demasiado detallada puede resultar contraproducente, pues podría conducir a la burocratización y pérdida de flexibilidad. Dicho de otra manera, si se establece una lista pormenorizada de indicadores, puede existir la tentación de ocuparse de los indicadores, más que de la debida resolución de los casos.

4. Otros temas

Algunos otros temas relativos al Tribunal General quedan, en puridad, fuera del encargo recibido. Al fijar el objeto del informe que el Tribunal de Justicia debe presentar al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422, de 16 de diciembre de 2015, dispone en su art. 3 -entre otras cosas- lo siguiente: “En particular, dicho informe se centrará en la eficiencia del Tribunal General, en la necesidad y la eficacia del aumento a cincuenta y seis Jueces, en el uso y la eficacia de los recursos y en la posible creación de salas especializadas y/u otros cambios estructurales.”

Pues bien, es claro que el encargo se refiere a la adecuación de los medios del Tribunal General -especialmente su aumento a 56 jueces- para alcanzar los fines que tiene encomendado (“eficacia”) y al modo más económico de utilizar dichos medios (“eficiencia”). Y todo ello, como deja expresamente dicho el precepto transcrito, en relación con la ampliación del número de jueces, la posibilidad de especializar salas y otros aspectos estructurales. De aquí se sigue que en ningún momento ha querido el legislador europeo que el informe verse sobre la faceta funcional del Tribunal de Justicia (competencias, relaciones con el Tribunal de Justicia, etc.) y, desde luego, nada indica que fuera su intención que el informe requerido fuese una ocasión para revisar el diseño global de la jurisdicción de la UE; es decir, de la encarnada en la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que tiene carácter unitario en virtud de los Tratados constitutivos.

Esta reflexión es ahora pertinente porque hay algunos temas relacionados con el Tribunal General que seguramente exceden de lo meramente organizativo. Tales son destacadamente el uso del francés como única “lengua de trabajo” del entero Tribunal de Justicia de la Unión Europea -no sólo del Tribunal General- y la conveniencia o inconveniencia de atribuir el conocimiento de ciertas cuestiones prejudiciales al Tribunal General; algo que, como es bien sabido, los Tratados constitutivos permiten, mas no imponen. Sobre la oportunidad de mantener el francés como lengua de trabajo interna y la de mantener el monopolio del Tribunal de Justicia sobre las cuestiones prejudiciales hay opiniones divergentes. Ello es conocido. Personalmente, pienso que es preferible conservar el *status quo*, por la importancia que ambas pautas tienen para la continuidad del papel central de la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el proceso de integración europea.

Dicho esto -y dejando a margen mi opinión personal, que es irrelevante- resulta poco discutible que esas cuestiones exceden de una valoración de la reforma del Tribunal General aprobada en 2015, entre otras razones, porque afectan también al Tribunal de Justicia, que queda objetivamente fuera del informe encargado.

Conviene hacer una última observación a este respecto: en el diseño de los Tratados constitutivos, la jurisdicción de la Unión Europea, formada por el Tribunal de Justicia y el Tribunal General, está diseñada como una institución unitaria. Ciertamente, puede decirse que el Tribunal de Justicia ha ido adquiriendo un papel predominantemente “constitucional”, mientras que el Tribunal General se ha concentrado en lo “administrativo”. Pero no hay que olvidar que esta caracterización -lo constitucional frente a lo administrativo- es una metáfora. Desde un punto de vista técnico no hay órdenes jurisdiccionales diferentes con funciones distintas y ámbitos separados, como los que existen en tantos Estados miembros provistos de un Tribunal Constitucional. Entiéndase bien: no afirmo que el referido binomio constitucional/administrativo no sea útil para describir el sentido actual de los dos tribunales que componen la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sino que sostengo simplemente que no se trata de un rasgo técnico-jurídico. Es una metáfora, de la que sería arriesgado extraer demasiadas consecuencias jurídicas.

II. RESPUESTAS A LAS CUESTIONES TRATADAS EN LA REUNIÓN PRELIMINAR DE 16 DE ENERO DE 2020

1. ¿Deberían atribuirse más casos a la formación ampliada a 5 jueces? ¿Deberían preverse formaciones intermedias de 7 o 9 jueces, entre las actuales secciones y la Gran Sala?

Mi respuesta es, en principio, negativa. El Tribunal General es fundamentalmente un tribunal de instancia y, por consiguiente, lejos de limitar su enjuiciamiento a cuestiones jurídicas, debe conocer de hechos: admitir medios de prueba, valorar las pruebas practicadas, fijar los hechos controvertidos y relevantes para el caso, etc. La experiencia enseña que esta actividad, a la que es inherente la llamada “libre convicción del juzgador”, no es apropiada para formaciones numerosas. No es causalidad que lo usual a nivel nacional sea que los órganos jurisdiccionales colegiados de instancia normalmente estén compuestos por 3 jueces.

Las formaciones más numerosas, como es la de 5 jueces, es útil para resolver cuestiones jurídicas complejas, donde una pluralidad de experiencias y sensibilidades jurídicas enriquece la deliberación. Pero sería poco ágil para un tribunal de instancia.

En cuanto a la posibilidad de introducir formaciones intermedias de 7 o 9 jueces entre las actuales secciones y la Gran Sala, su utilidad sería dudosa. Su única posible justificación sería evitar divergencias y unificar criterios entre secciones que conocen de las mismas materias. Pero la tarea de mantener la coherencia jurisprudencial le cuadra mejor a la Gran Sala: disfruta, en principio, de mayor autoridad, por no mencionar que normalmente no estará implicada en las discrepancias -cuando no desavenencias- entre secciones; lo que la convierte en un árbitro más creíble.

2. ¿En qué circunstancias es aconsejable utilizar la figura del Abogado General?

Los Abogados Generales son como una especie de ministerio público, que tiene encomendada la defensa objetiva e independiente de la legalidad. Una voz al margen de las partes, que ofrece una visión jurídica del caso al Tribunal, indicando la solución que estima más apropiada. Es importante subrayar que, en el cumplimiento de esta función, se guían únicamente por consideraciones de legalidad. Así, el sentido de los Abogados Generales en el sistema jurisdiccional de la Unión Europea seguramente radica en ser un instrumento al servicio tanto de la unidad y continuidad de la jurisprudencia, como de su ordenada y razonable evolución.

Dicho esto, es importante llamar la atención sobre otro extremo, que pasa a menudo inadvertido: en el sistema jurisdiccional de la Unión Europea, los Abogados Generales son los únicos miembros del Tribunal que dan una opinión individual, a la que además se da publicidad. En un sistema sin votos particulares, es probablemente importante que se pueda oír una voz que no es el resultado de las necesarias e inevitables negociaciones inherentes a cualquier decisión colegiada.

Pues bien, sobre la base de las anteriores consideraciones, es claro que la figura del Abogado General sólo tiene sentido cuando se trata de analizar cuestiones jurídicas importantes. Su utilidad es mucho más dudosa en la instancia, donde -como ya se ha visto- es crucial la valoración de los hechos. En este sentido, creo que la situación actual en el Tribunal General es satisfactoria: acudir al Abogado General de manera excepcional, para aquellos casos que susciten alguna cuestión jurídica particularmente delicada.

3. ¿Debería irse hacia una especialización de las secciones?

Ésta es la pregunta más difícil del cuestionario y, sin duda alguna, resulta crucial para que el informe previsto por el Reglamento (UE, Euratom) 2015/2422 sea coherente y útil. Para tratar de orientar el análisis, convendría recordar que aquí no se trata de hacer una comparación en abstracto sobre las ventajas e inconvenientes del juez “generalista” frente al juez “especializado”. La razón es que la reforma del Tribunal General del año 2105 parece haber tomado ya una opción a ese respecto, al suprimir los tribunales especializados, particularmente en materia de función pública. Así, el legislador europeo de 2015 se ha inclinado, dentro de las diferentes posibilidades que los Tratados constitutivos le permiten, por una configuración tendencialmente generalista del Tribunal General.

A ello debe añadirse que de la documentación remitida resulta que el Tribunal General, en uso de su potestad de autoorganización, parece haber seguido esa línea: si bien no todas las secciones conocen indistintamente de todas las materias, tal como ocurriría si los asuntos se distribuyeran entre ellas por un mero criterio de turno, la verdad es que unas mismas materias (ayudas de Estado, propiedad intelectual, etc.) corresponden a varias secciones. Puede afirmarse, así, que hoy por hoy rige un moderado generalismo.

A mi modo de ver, esta opción tiene ciertas ventajas: evita la tentación de tratar los asuntos de un modo burocrático y repetitivo, cerrado sobre sí mismo, poco proclive a la innovación y, sobre todo, ignorante de cuanto ocurre en el resto del universo jurídico. El juez generalista está más dotado para poner los problemas en perspectiva, preocupándose por el ordenamiento jurídico en su conjunto. Y esto es muy importante en un tribunal supranacional, extraordinariamente influyente a nivel continental. Sin embargo, el generalismo tiene un innegable inconveniente: está más expuesto a decisiones divergentes y contradictorias entre órganos jurisdiccionales de un mismo nivel; es decir, en el Tribunal General, entre las diversas secciones que se ocupan de una misma materia.

Por ello, el generalismo, aun en su versión moderada, está necesitado de medios efectivos para resolver las discrepancias entre secciones, unificando criterios jurisprudenciales. Tal como se expuso más arriba, es preferible encomendar esta función unificadora a la Gran Sala, más que a la deliberación conjunta de los discrepantes (“secciones reunidas”). Una razón es que los discrepantes pueden estar demasiado

implicados psicológicamente en el desacuerdo, de manera que, como suele decirse, “los árboles no les dejen ver el bosque”. Pero hay otra razón, quizás más importante: unificar criterios debe verse como una deber institucional del Tribunal en su conjunto.

A la vista de todo ello, siendo consciente de que la especialización suele tener mejor prensa en el mundo actual, yo no recomendaría una mayor especialización de las secciones del Tribunal General. En este punto, querría recordar las palabras de Ortega y Gasset cuando, hace casi cien años, hablaba de la “barbarie del especialismo” en la *La rebelión de las masas*: “El especialista sabe muy bien su mínimo rincón de universo; pero ignora de raíz todo el resto (...). Porque antes los hombres podían dividirse, sencillamente, en sabios e ignorantes, en más o menos sabios y más o menos ignorantes. Pero el especialista no puede ser subsumido bajo ninguna de esas dos categorías. No es sabio, porque ignora formalmente cuanto no entra en su especialidad; pero tampoco es un ignorante, porque es un hombre de ciencia y conoce muy bien su porciúncula de universo. Habremos de decir que es un sabio-ignorante, cosa sobremanera grave, pues significa que es un señor el cual se comportará en todas las cuestiones que ignora no como un ignorante, sino con toda la petulancia de quien en su cuestión especial es un sabio.”

4. ¿Se podría acortar la extensión de las sentencias?

Pienso que es muy deseable. Y no sólo en el Tribunal General, sino en cualquier otro tribunal nacional o supranacional. Ciertamente, un laconismo excesivo oculta el razonamiento. Pero las sentencias ganan siempre en comprensibilidad y en solidez argumentativa cuando practican la autocontención judicial: resolver sólo la cuestión planteada, sin enredarse en otros temas ni hablar más de lo preciso. Decir más de lo necesario es algo que, antes o después, se le recuerda al juez y le ata las manos para casos futuros.

Una vez sentado lo anterior, redactar sentencias más breves es tarea difícil. De entrada, paradójicamente exige más tiempo que redactar sentencias sin preocuparse por su extensión, ya que la concisión requiere pulir varias versiones de un texto. Además, en un sistema jurisdiccional sin votos particulares, la formación de la voluntad colegiada suele comportar negociaciones cuya salida frecuentemente es incluir muy diferentes observaciones e incisos. Ello inevitablemente alarga la sentencia.

No hay que perder de vista, en fin, que el Tribunal General es un tribunal de instancia; lo que, como ya se ha señalado muchas veces, implica que debe examinar

pruebas y fijar hechos. Y la extensión requerida por esta tarea dependerá siempre de la complejidad fáctica de cada caso.

5. ¿Debería tener más peso el Presidente en la designación de los ponentes?

De la documentación remitida resulta que la designación de ponente en el Tribunal General se hace fuera del turno (*rota system*) en el 40 % de los casos. Este dato -es decir, una desviación tan frecuente del criterio ordinario de designación de ponencias- debe conducir a interrogarse qué sentido tiene entonces la existencia misma de un turno.

Encomendar la designación de ponentes de manera general al Presidente puede tener ventajas prácticas, en términos de efectividad, experiencia, etc. Pero supone también aceptar un enorme poder presidencial, a la hora de condicionar cómo cada caso será presumiblemente enfocado.

Aquí, en todo caso, late un problema constitucional: cuando al consagrar el derecho a la tutela judicial efectiva se habla -entre otras cosas- del derecho a un juez “establecido previamente por la ley” (art. 47 de la Carta), ¿ello es en alguna medida predicable del modo en que se designa el ponente de cada caso? Hasta donde alcanza mi conocimiento, el Tribunal de Justicia nunca lo ha afirmado. Desconozco cuál es la respuesta de las jurisdicciones constitucionales de los Estados miembros. En España, el criterio de designación de ponente no se considera inmediatamente incluido dentro del derecho a la tutela judicial efectiva; pero ello no ha impedido que el legislador ordinario exija que en cada tribunal haya un turno establecido “exclusivamente sobre la base de criterios objetivos” y que cualquier desviación del mismo haya de estar debidamente motivada.

Más en general, pienso que el criterio de asignación de ponencias no es algo completamente ajeno al principio de predeterminación legal del juez. De aquí que, cualquiera que sea la opción, incluida la de dar un mayor margen al Presidente, debería haber algunas indicaciones generales preestablecidas y publicadas.

6. ¿Debería darse más peso en la gestión del Tribunal General a la reunión de los presidentes de sección, o más bien a un cuerpo elegido por todos los jueces?

No me parece aconsejable introducir en la gestión del Tribunal General ningún cuerpo o comité de carácter electivo. En el Tribunal General, el Presidente y el Vicepresidente -que son cruciales para el funcionamiento de aquél- ya son elegidos

periódicamente por el conjunto de todos los jueces. Ello aporta el elemento “representativo”, por así decir, a la dirección y gestión de los trabajos del Tribunal General. Por el contrario, si al Presidente y al Vicepresidente se les yuxtapusiera un cuerpo o comité de carácter electivo, se debilitaría la autoridad presidencial, con el consiguiente riesgo de “asamblarismo” o, cuanto menos, de “bicefalia”.

Así las cosas, una reunión de los presidentes de sección parece una solución más prudente si de lo que se trata es de apoyar al Presidente y al Vicepresidente.

7. ¿Sería conveniente crear la figura de colaboradores técnicos del Tribunal General en materias no jurídicas?

Ésta es una pregunta más delicada de lo que parece a primera vista. Es bien conocido que la institución Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al igual que muchas otras altas jurisdicciones, dispone de un equipo cualificado de letrados (*référéndaires*), es decir, de juristas que asisten directa y personalmente a los jueces en el ejercicio de su función. Esto no es problemático, entre otras razones, porque dichos letrados se limitan a un cometido auxiliar e instrumental: búsqueda de precedentes, preparación de borradores, etc. Pero en ningún momento tienen una voluntad ni una opinión propias, que sean jurídicamente relevantes. Dicho con el máximo respeto a su papel, son una mera prolongación del juez a quien sirven.

La situación sería muy distinta en materias no jurídicas, tales como contabilidad, economía o, incluso, ciertos sectores científicos. Nadie duda de que el tipo de casos de que conoce el Tribunal General exige a menudo comprender y valorar cuestiones extrajurídicas (contables, económicas, científicas, etc.) que escapan de la formación de un experimentado y refinado jurista, como es todo juez del Tribunal General. Y en este sentido, el Tribunal General -como cualquier otro tribunal que debe afrontar problemas técnicos complejos- debe apoyarse en el conocimiento de expertos.

Ahora bien, ello no implica que esté justificado que tales expertos sean funcionarios o empleados del tribunal. La razón es doble. Por un lado, un colaborador técnico ya no sería una mera prolongación del juez, sino alguien cuyo parecer tendría sustantividad propia. A diferencia de lo que ocurre con el letrado, el juez no podría decirle que presente o deje de presentar su informe, o que el informe debe orientarse en un sentido u otro. Por otro lado, la existencia de colaboradores técnicos chocaría con los principios procesales de justicia rogada e igualdad de armas: el medio tradicionalmente usado para

resolver los problemas técnicos relevantes en una controversia judicial es la prueba de peritos, que tiene reglas rigurosas, incluida la consistente en someterlos al interrogatorio cruzado de las partes. Todo ello podría verse afectado si el juez dispusiera de un consultor pagado por el propio tribunal, a quien las partes no conocen ni pueden interrogar.

Traduction

Divers

Pièce déposée par :

Nom usuel de l'affaire :

Date de dépôt :

**DOCUMENT DE TRAVAIL SUR LE TRIBUNAL DE L'UNION
EUROPÉENNE**

Luis María Díez-Picazo Giménez

**Présidente de la troisième chambre du Tribunal Supremo (Cour suprême,
Espagne)**

Madrid, le 15 mars 2020

[Or. 2]

SOMMAIRE

I.	INTRODUCTION	2
II.	OBSERVATIONS SUR LA DOCUMENTATION REMISE	3
1.	Aspects relatifs à l'organisation	3
2.	Statistiques	4
3.	Durée des procédures	5
4.	Autres thèmes	6
II[I].	RÉPONSES AUX QUESTIONS TRAITÉES LORS DE LA RÉUNION PRÉLIMINAIRE DU 16 JANVIER 2020.....	7
1.	Convierait-il d'attribuer plus d'affaires à la formation élargie à cinq juges ? Devrait-on prévoir des formations intermédiaires de sept ou de neuf juges entre les sections actuelles et la grande chambre ?	7
2.	Dans quelles circonstances est-il conseillé d'utiliser la figure de l'avocat général ?	8
3.	Convierait-il d'aller vers une spécialisation des sections ?	8
4.	La longueur des arrêts pourrait-elle être réduite ?	10
5.	Le président devrait-il avoir plus de poids dans la désignation des juges rapporteurs ?	10
6.	Convierait-il de donner plus de poids, dans la gestion du Tribunal, à la réunion des présidents de section ou plutôt à un organe choisi par tous les juges ?	11
7.	Convierait-il de créer la figure juridique de collaborateurs techniques du Tribunal dans des matières non juridiques ?	11

[Or. 3]

I. INTRODUCTION

Ce texte est uniquement un document de travail, pouvant aider à la réflexion collective nécessaire aux fins d'établir le rapport sur le Tribunal de l'Union européenne [ci-après le « Tribunal »] prévu par le règlement (UE, Euratom) 2015/2422 [du Parlement européen et du Conseil], du 16 décembre 2015 [modifiant le protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne]. N'y figurent que mes impressions et réflexions personnelles.

Il est composé de deux parties. La première regroupe les idées que m'a suggérée la lecture de la documentation qui nous a été remise, après la réunion préliminaire du 16 janvier 2020, au nom du président de la Cour de justice [ci-après la

« Cour »], notamment le rapport annuel de 2018 de la Cour de justice de l'Union européenne, le rapport de la Cour des comptes et les réponses aux questions posées par le Parlement européen.

La seconde partie contient les réponses au questionnaire que le président de la Cour nous a fait parvenir, à titre de résumé des thèmes abordés lors de la réunion préliminaire du 16 janvier 2020 précitée.

II. OBSERVATIONS SUR LA DOCUMENTATION REMISE

1. Aspects relatifs à l'organisation

A. Actuellement, le Tribunal est composé de neuf chambre de cinq juges chacune. Les chambres travaillent généralement sous forme de deux sections, chacune étant composée de deux juges plus le président de la chambre. Cela signifie que le mode de fonctionnement habituel du Tribunal sont des formations de trois juges.

Il me semble – bien que cela ne soit pas dit expressément dans la documentation remise – que ces formations sont fixes ; en d'autres termes, les deux juges de chaque formation autres que le président sont toujours les mêmes. Est-ce bien ainsi ? En cas de réponse affirmative, quels sont les avantages à maintenir une composition fixe dans les formations, au lieu d'instituer une rotation, selon des combinaisons diverses, des quatre membres de chaque [chambre] autres que le président ?

On pourrait peut-être soutenir que la composition fixe favorise la continuité des critères. Toutefois, cela pourrait également entraîner une synergie excessive entre les membres de la formation, qui ne favoriserait ni la richesse de l'argumentation juridique ni l'ouverture à de nouvelles perspectives. En d'autres termes, le prix à payer pour cet élément de stabilité pourrait être la routine. **[Or. 4]**

B) En rapport avec ce qui précède, le président et le vice-président du Tribunal, tout comme chaque section, peuvent légalement demander que la section concernée soit élargie à cinq membres pour connaître d'une affaire déterminée. Cela semble indiquer que cette affaire serait jugée par tous les membres de la [chambre] correspondante.

Quel est l'objectif visé ? Maintenir la cohérence des critères d'interprétation, examiner des cas particulièrement difficiles, etc. ? Et surtout, avec quelle fréquence cette possibilité d'attribuer une affaire à l'ensemble des membres d'une [chambre] est-elle utilisée ? Cette information n'est pas spécifiée dans la documentation remise ; elle serait pourtant probablement importante pour se prononcer sur la pertinence de maintenir les formations de trois juges en tant que règle normale ou d'introduire un degré de spécialisation matérielle plus élevé dans les sections. Nous reviendrons sur ce point ci-après.

2. Statistiques

A) Un élément qui ressort parmi les informations statistiques riches et variées existantes est le fait que la productivité judiciaire – entendue comme la moyenne des affaires résolues par chaque juge – est environ 30 % plus élevée à la Cour qu’au Tribunal. En se fondant sur cette donnée et afin de ne pas tirer des conclusions hâtives, il conviendrait d’attirer l’attention sur différents points, qui ne sont pas totalement clairs dans la documentation remise.

B) Tout d’abord, il n’y a pas suffisamment d’informations sur la complexité plus ou moins grande des affaires dont le Tribunal est saisi ni, par conséquent, sur l’incidence que cela peut avoir sur la productivité judiciaire. Le fait que la production judiciaire du Tribunal soit moins élevée que celle de la Cour peut-elle s’expliquer par la plus grande complexité des affaires dont il est saisi ? Cette productivité judiciaire moins élevée peut-elle à tout le moins être due à la difficulté spécifique de certaines matières ? On peut penser en particulier aux aides d’État, à la propriété intellectuelle ou au contentieux en matière de personnel.

En étroite lien avec ce qui vient d’être dit se trouve le thème de la complexité non pas tant juridique que factuelle. En d’autres termes, il serait important de savoir quelle est la véritable charge que représente, dans certaines matières, l’établissement des faits : l’admission des preuves proposées par les parties, leur examen, **[Or. 5]** leur appréciation critique, etc. Il s’agit là d’une difficulté à laquelle, par définition, une juridiction saisie de pourvois n’est pas confrontée, qui est spécifique aux juridictions de première instance. Ainsi, il conviendrait de savoir précisément dans quelle mesure sa qualité de juridiction de première instance influe sur la productivité judiciaire du Tribunal et sur la durée des procédures en son sein et, si cette incidence est importante, dans quelles matières cela a généralement lieu.

C) Un autre point devant être clarifié, afin de désagréger des données statistiques et de procéder à une appréciation pondérée de la productivité judiciaire au sein du Tribunal, est celui relatif aux procédures clôturées par une ordonnance, au lieu d’un arrêt. Parmi les affaires clôturées par une ordonnance de radiation, quel pourcentage de radiation de ces affaires a lieu à chacune des phases de la procédure ? Serait-il juridiquement difficile ou au contraire quasi automatique de déterminer la pertinence de classer une affaire sans suite ? Il conviendrait d’avoir la réponse à cette dernière question pour chacun des stades de la procédure dans lesquelles il est légalement possible de décider de classer l’affaire.

Il y aurait lieu d’ajouter une question aux précédentes, d’une importance cruciale : qui prend, en réalité, la décision de classer l’affaire à chacun de ces stades ? Le juge rapporteur, ses référendaires, le greffe ?

Disposer de cette information est nécessaire pour savoir quel est le véritable poids des affaires radiées par ordonnance sur la charge de travail effective des juges du Tribunal et, dès lors, pour apprécier correctement la productivité de ce dernier.

D) Il y a enfin lieu de souligner que les chiffres relatifs aux pourvois formés contre des arrêts du Tribunal semblent très positifs : le nombre de pourvois formés est relativement bas et celui des pourvois accueillis est très faible. Cela semble indiquer que, d'un point de vue qualitatif, les acteurs juridiques et la Cour ne sont pas mécontents.

3. Durée des procédures

A) Ainsi qu'il ressort de la documentation fournie, les procédures au Tribunal durent en moyenne près de deux fois plus que celles ayant lieu devant la Cour. Il semble exister une unanimité sur le fait que le principal facteur déterminant la durée de la procédure est le traitement initial des affaires dans le service d'accueil et d'enregistrement ainsi que, ultérieurement, le travail de peaufinage des arrêts par la cellule dite « des lecteurs ». **[Or. 6]**

Or, étant donné que le traitement de l'ensemble de la phase écrite de la procédure incombe au greffe, les juges n'ont clairement ici aucune responsabilité. Il s'agit plutôt d'une question d'organisation : le Tribunal dans son ensemble devrait examiner si une réforme de ses services permettrait de réduire le temps de traitement de la phase écrite de la procédure, étant entendu que cela n'est peut-être pas possible, de sorte qu'un certain retard serait inévitable.

B) Un autre facteur éventuellement déterminant quant à la durée des procédures, sur lequel la documentation remise insiste moins, est celui déjà mentionné de la complexité en matière de faits ou de preuves dans certaines matières. Comme je l'ai déjà dit précédemment, c'est un point qui mériterait un examen plus détaillé.

Le point de savoir si la charge de travail est équitablement répartie entre tous les juges du [Tribunal], point extrêmement important aux fins d'apprécier la durée des procédures, n'est pas non plus clair.

C) Mention spéciale doit être faite du *monitoring* des affaires confiées à chaque juge rapporteur. La documentation remise s'y réfère. Il est certes très important d'assurer un suivi de l'activité de chaque juge ainsi que de son degré de diligence et de ponctualité dans l'exercice de sa fonction. Il convient toutefois à cet égard de faire deux observations.

D'une part, le *monitoring* à lui seul n'est peut-être pas suffisant pour éviter le retard dans la résolution des affaires. Il peut être utile qu'il y ait, en outre, un quelconque système de contrôle « social » ou « environnemental », c'est-à-dire un quelconque moyen – plus ou moins institutionnalisé – pour que chaque juge ne soit pas incité à avoir des retards injustifiés. Quelque chose de tel existe-t-il au sein du Tribunal ?

Par ailleurs, un instrument de suivi est la *check-list*, qui est également mentionnée dans la documentation remise. Personnellement, je crois qu'une *check-list* trop détaillée peut être contreproductive, car elle pourrait conduire à une bureaucratisation et à une perte de flexibilité. Autrement dit, l'établissement d'une liste détaillée d'indicateurs peut conduire à la tentation de s'occuper plus des indicateurs que de dûment résoudre les affaires.

4. Autres thèmes

[Or. 7]

Certains autres thèmes relatifs au Tribunal sortent, à proprement parler, du cadre du mandat reçu. En fixant l'objectif du rapport que la Cour doit présenter au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, le règlement 2015/2422 dispose (entre autres), à son article 3 : « Ce rapport se focalise, en particulier, sur l'efficacité du Tribunal, sur la nécessité et l'efficacité de l'augmentation à cinquante-six juges, sur l'utilisation et l'efficacité des ressources ainsi que sur la poursuite de la création de chambres spécialisées et/ou de la mise en place d'autres changements structurels. »

Il est clair que le mandat se réfère à l'adéquation des moyens du Tribunal – notamment son augmentation à 56 juges – afin d'atteindre les objectifs qui lui ont été fixés (« efficacité ») et à la manière la plus économique d'utiliser ces moyens (« efficience »), tout cela, ainsi qu'il est indiqué expressément à l'article précité, au regard de l'augmentation du nombre de juges, de la possibilité de créer des chambres spécialisées et d'autres aspects structurels. Il s'ensuit que le législateur européen n'a à aucun moment voulu que le rapport porte sur le volet fonctionnel du [Tribunal] (compétences, relations avec la Cour, etc.) et rien n'indique qu'il ait eu pour intention que le rapport demandé soit l'occasion de revoir la conception globale de la juridiction de l'Union, celle incarnée dans l'institution « Cour de justice de l'Union européenne », qui a un caractère unitaire en vertu des traités constitutifs.

Cette réflexion est pertinente, car certains thèmes liés au Tribunal excèdent sans doute le cadre de ce qui touche purement à l'organisation. Cela est clairement le cas concernant l'usage du français comme seule « langue de travail » de l'ensemble de la Cour de justice de l'Union européenne – pas uniquement du Tribunal – ainsi que le point de savoir s'il est souhaitable ou non d'attribuer la connaissance de certains renvois préjudiciels au Tribunal, ce que, comme on le sait, les traités constitutifs permettent mais n'imposent pas. Concernant le bien-fondé de maintenir le français comme langue de travail interne et de maintenir le monopole de la Cour sur les renvois préjudiciels, les opinions divergent. Cela est notoire. Personnellement, je pense qu'il est préférable de conserver le *status quo*, en raison de l'importance de ces deux règles pour la continuité du rôle central de l'institution « Cour de justice de l'Union européenne » dans le processus d'intégration européenne. **[Or. 8]**

Cela étant dit – et en laissant de côté mon opinion personnelle, qui est dénuée d'importance –, il ne fait guère de doute que ces questions excèdent l'appréciation de la réforme du Tribunal approuvée en 2015, entre autres parce qu'elles concernent également la Cour, qui n'entre objectivement pas dans le cadre du rapport demandé.

Il convient de faire une dernière observation à cet égard : selon la conception des traités constitutifs, la juridiction de l'Union européenne, formée par la Cour et par le Tribunal, est conçue comme une institution unitaire. On peut certes dire que la Cour a acquis au fil du temps un rôle essentiellement « constitutionnel », tandis que le Tribunal s'est concentré sur la dimension « administrative ». Il convient toutefois de ne pas oublier que cette caractérisation – la dimension constitutionnelle face à la dimension administrative – est une métaphore. D'un point de vue technique, il n'y a pas de juridictions différentes avec des fonctions distinctes et des domaines séparés, tels que celles qui existent dans tant d'États membres pourvus d'une cour constitutionnelle. Entendons-nous bien : je n'affirme pas que le binôme constitutionnel/administratif précité ne serait pas utile pour décrire les fonctions actuelles des deux juridictions qui composent l'institution « Cour de justice de l'Union européenne », mais simplement qu'il ne s'agit pas d'une caractéristique technique et juridique. Il s'agit d'une métaphore, dont il serait risqué de tirer de trop nombreuses conséquences juridiques.

II[I]. RÉPONSES AUX QUESTIONS TRAITÉES LORS DE LA RÉUNION PRÉLIMINAIRE DU 16 JANVIER 2020

1. Convierait-il d'attribuer plus d'affaires à la formation élargie à cinq juges ? Devrait-on prévoir des formations intermédiaires de sept ou de neuf juges entre les sections actuelles et la grande chambre ?

Ma réponse est, en principe, négative. Le Tribunal est fondamentalement une juridiction de première instance et, par conséquent, loin de limiter son jugement à des questions juridiques, il doit connaître des faits : admettre les moyens de preuve proposés, examiner les preuves produites, établir les faits litigieux et pertinents pour l'affaire, etc. L'expérience montre que cette activité, dont la dénommée « libre conviction du juge » fait intrinsèquement partie, n'est pas adaptée à des formations composées de nombreux juges. Ce n'est pas un hasard si, au niveau national, les juridictions de première instance collégiales sont généralement composées de trois juges. **[Or. 9]**

Les formations plus nombreuses, telles que celle de cinq juges, sont utiles pour résoudre des questions juridiques complexes, où une pluralité d'expériences et de sensibilités juridiques enrichissent la délibération. Ce serait toutefois peu flexible pour une juridiction de première instance.

Quant à la possibilité d'introduire des formations intermédiaires de sept ou de neuf juges entre les actuelles sections et la grande chambre, son utilité serait

douteuse. Sa seule justification possible serait d'éviter les divergences et d'unifier les critères entre sections connaissant des mêmes matières. Cependant, la tâche de maintien de la cohérence jurisprudentielle convient mieux à la grande chambre : celle-ci jouit, en principe, d'une plus grande autorité, sans parler du fait qu'elle n'est normalement pas impliquée dans les divergences – voire les désaccords – entre les sections, ce qui en fait un arbitre plus crédible.

2. Dans quelles circonstances est-il conseillé d'utiliser la figure de l'avocat général ?

Les avocats généraux sont une sorte de ministère public ayant pour tâche la défense objective et indépendante de la légalité, une voix en marge des parties qui offre une vision juridique de l'affaire à la Cour, indiquant la solution qu'il estime la plus appropriée. Il importe de souligner que, dans l'exercice de cette fonction, les avocats généraux sont uniquement guidés par des considérations de légalité. Ainsi, la fonction des avocats généraux dans le système juridictionnel de l'Union européenne est sans nul doute celle d'être un instrument au service tant de l'unité et de la continuité de la jurisprudence que de son évolution ordonnée et raisonnable.

Cela étant précisé, il importe d'attirer l'attention sur un autre point, qui passe souvent inaperçu : dans le système juridictionnel de l'Union européenne, les avocats généraux sont les seuls membres qui donnent une opinion individuelle, qui est en outre publiée. Dans un système sans opinions dissidentes, il est probablement important de pouvoir entendre une voix qui n'est pas le résultat des nécessaires et inévitables négociations inhérentes à toute décision collégiale.

Or, sur la base des considérations précédentes, il est clair que la figure de l'avocat général n'a de sens que lorsque doivent être analysées des questions juridiques importantes. Son utilité est bien plus douteuse en première instance, où – comme nous l'avons vu – l'appréciation des faits est cruciale. À cet égard, je crois que la situation actuelle au Tribunal est satisfaisante : avoir recours à l'avocat général de manière exceptionnelle, pour les affaires qui soulèvent une question juridique particulièrement délicate. **[Or. 10]**

3. Convierait-il d'aller vers une spécialisation des sections ?

Il s'agit là de la question la plus difficile du questionnaire et elle est sans aucun doute cruciale pour que le rapport prévu par le règlement 2015/2422 soit cohérent et utile. Pour essayer d'orienter l'analyse, il convierait de rappeler qu'il ne s'agit pas ici de faire une comparaison abstraite des avantages et des inconvénients du juge « généraliste » par rapport au juge « spécialisé ». La raison en est que la réforme du Tribunal de 2015 semble avoir déjà pris une option à cet égard, en supprimant les tribunaux spécialisés, notamment en matière de fonction publique. Ainsi, le législateur européen de 2015 a opté, parmi les différentes possibilités permises par les traités constitutifs, pour une configuration du Tribunal à tendance généraliste.

Il convient d'ajouter à ce qui précède qu'il ressort de la documentation remise que le Tribunal, faisant usage de son pouvoir d'auto-organisation, semble avoir suivi cette ligne : bien que toutes les sections ne connaissent pas indistinctement de toutes les matières, comme cela aurait lieu si les affaires étaient distribuées entre elles selon un simple critère de rotation, il n'en reste pas moins que des mêmes matières (aides d'État, propriété intellectuelle, etc.) sont attribuées à différentes sections. On peut ainsi affirmer que, à l'heure actuelle, c'est un généralisme modéré qui règne.

Selon moi, cette option a certains avantages : elle évite la tentation de traiter les affaires de manière bureaucratique et répétitive, enfermé sur soi-même, en étant peu enclin à l'innovation et, surtout, en ignorant tout de ce qui a lieu dans le reste de l'univers juridique. Le juge généraliste est le mieux placé pour mettre les problèmes en perspective, en se préoccupant de l'ordre juridique dans son ensemble. Cela est très important au sein d'une juridiction supranationale, extraordinairement influente au niveau d'un continent. Toutefois, le généralisme a un inconvénient indéniable : il est plus exposé à des décisions divergentes et contradictoires entre juridictions d'un même niveau, c'est-à-dire, au sein du Tribunal, entre les différentes sections se voyant confier une même matière.

[Or. 11]

Par conséquent, le généralisme, même dans sa version modérée, a besoin de moyens effectifs pour résoudre les divergences entre sections, unifiant les critères jurisprudentiels. Comme je l'ai déjà indiqué ci-dessus, il est préférable de confier cette fonction unificatrice à la grande chambre, plutôt qu'à la délibération conjointe des formations ayant des critères divergents (« sections réunies »). Il en va notamment ainsi, car ces dernières peuvent être trop impliquées psychologiquement dans le désaccord, de sorte que, comme le dit l'expression, « l'arbre cache la forêt ». Il y a toutefois aussi une autre raison, peut-être plus importante : unifier les critères doit être considéré comme un devoir institutionnel du Tribunal dans son ensemble.

Au vu de ce qui précède, [bien que] consciente que la spécialisation a généralement meilleure presse dans le monde actuel, je ne recommanderais pas une plus grande spécialisation des sections du Tribunal. À cet égard, je souhaiterais rappeler les termes de Ortega y Gasset, lorsque, il y a presque 100 ans, il parlait de la « barbarie de la spécialisation » dans l'ouvrage « *La rebelión de las masas* » : « Le spécialiste connaît très bien son minuscule coin d'univers, mais il ignore foncièrement tout le reste (...). En effet, avant, les hommes pouvaient être divisés, tout simplement, entre les sages et les ignorants, entre les plus ou moins sages et les plus ou moins ignorants. Le spécialiste ne peut toutefois être inclus dans aucune de ces deux catégories. Ce n'est pas un sage, car il ignore, d'un point de vue formel, tout ce qui ne fait pas partie de sa spécialité, mais ce n'est pas non plus un ignorant, parce que c'est un homme de science et qu'il connaît très bien sa petite portion d'univers. Il faudrait dire qu'il s'agit d'un sage-ignorant, chose extrêmement grave, car elle signifie qu'il s'agit d'un homme qui se comportera, dans toutes les questions qu'il ignore, comme un ignorant,

mais avec toute l'impétuosité de celui qui, dans son domaine spécifique, est un sage. »

4. La longueur des arrêts pourrait-elle être réduite ?

Je pense que cela est fortement souhaitable, et pas seulement au sein du Tribunal, mais dans toute autre juridiction nationale ou supranationale. Un laconisme excessif occulte certes le raisonnement. Les arrêts gagnent toutefois en compréhensibilité et en solidité de l'argumentation lorsqu'ils pratiquent l'auto-contention judiciaire : ne résoudre que la question posée, sans s'enliser dans d'autres thèmes ni dire plus que ce qui est nécessaire. Dire plus que ce qui est nécessaire est, tôt ou tard, rappelé au bon souvenir du juge et lui lie les mains pour des affaires futures. **[Or. 12]**

Cela étant, rédiger des arrêts plus brefs est une tâche difficile. Paradoxalement, cela exige plus de temps que de rédiger des arrêts sans se préoccuper de leur longueur, car la concision requiert de peaufiner plusieurs versions d'un texte. En outre, dans un système juridictionnel sans opinions divergentes, la formation de la volonté collégiale implique généralement des négociations dont l'issue consiste souvent à inclure des observations et des incises très différentes. Cela allonge inévitablement l'arrêt.

Il convient enfin de ne pas perdre de vue que le Tribunal est une juridiction de première instance, ce qui, comme cela a déjà été indiqué à de nombreuses reprises, implique qu'il doit examiner les preuves et établir les faits. Or, l'extension requise pour cette tâche dépendra toujours de la complexité factuelle de chaque affaire.

5. Le président devrait-il avoir plus de poids dans la désignation des juges rapporteurs ?

Il ressort de la documentation remise que la désignation des rapporteurs au Tribunal se fait hors du système de rotation (*rota system*) dans 40 % des cas. Cela – c'est-à-dire le fait de déroger aussi fréquemment au critère ordinaire de désignation des rapporteurs – doit conduire à s'interroger sur le sens qu'a alors l'existence même d'une rotation.

Charger de manière générale le président de la désignation des rapporteurs peut avoir des avantages pratiques, en termes d'efficacité, d'expérience, etc. Toutefois, cela suppose également accepter un énorme pouvoir présidentiel aux fins de définir l'approche qui sera vraisemblablement suivie pour chaque affaire.

Il y a en tout état de cause ici un problème constitutionnel sous-jacent : lorsque, en consacrant le droit à une protection juridictionnelle effective, on parle – entre autres – du droit à un tribunal « établi préalablement par la loi » (article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), cela s'applique-t-il dans une quelconque mesure à la manière dont le rapporteur de chaque affaire est désigné ? Pour autant que je le sache, la Cour n'a jamais affirmé une telle chose.

Je ne sais pas quelle est la réponse des juridictions constitutionnelles des États membres. En Espagne, le critère de désignation du rapporteur n'est pas considéré comme faisant directement partie du droit à une protection juridictionnelle effective ; cela n'a toutefois pas empêché le législateur ordinaire d'exiger que, dans chaque juridiction, il y ait une rotation établie « exclusivement sur la base de critères objectifs » et que tout écart par rapport à cette rotation soit dûment motivé. **[Or. 13]**

De manière plus générale, je pense que le critère de désignation des rapporteurs n'est pas totalement étranger au principe selon lequel le juge doit être préalablement déterminé par la loi. Dès lors, quelle que soit l'option choisie, y compris celle consistant à donner une plus grande marge d'appréciation au président, il devrait exister quelques indications générales préétablies et publiées.

6. Convierait-il de donner plus de poids, dans la gestion du Tribunal, à la réunion des présidents de section ou plutôt à un organe choisi par tous les juges ?

Il ne me semble pas souhaitable d'introduire dans la gestion du Tribunal un quelconque organe ou comité élu. Au sein du Tribunal, le président et le vice-président – qui sont cruciaux pour le fonctionnement du Tribunal – sont déjà élus périodiquement par l'ensemble des juges. Cela apporte l'élément « représentatif », pour ainsi dire, à la direction et à la gestion des travaux du Tribunal. En revanche, si l'on juxtaposait un organe ou un comité élu au président et au vice-président, l'autorité présidentielle serait affaiblie, entraînant le risque d'« assembleurisme » ou, à tout le moins, de « bicéphalie ».

Cela étant précisé, une réunion des présidents de section semble une solution plus prudente si l'objectif visé est d'appuyer le président et le vice-président.

7. Convierait-il de créer la figure juridique de collaborateurs techniques du Tribunal dans des matières non juridiques ?

Il s'agit là d'une question plus délicate que ce qu'il semble à première vue. Comme on le sait, l'institution « Cour de justice de l'Union européenne » dispose, tout comme de nombreuses autres hautes juridictions, d'une équipe qualifiée de référendaires, c'est-à-dire de juristes qui assistent directement et personnellement les juges dans l'exercice de leur fonction. Cela n'est pas un problème, entre autres parce que ces référendaires se limitent à une tâche auxiliaire et instrumentale : recherche de précédents, préparation d'avant-projets, etc. Ils n'ont toutefois à aucun moment une volonté et une opinion propres ayant un poids juridique. Avec tout le respect dû à leur rôle, ils sont une simple prolongation du juge pour lequel ils travaillent.

La situation serait tout autre dans des matières non juridiques, telles que la comptabilité, l'économie, voire même certains secteurs scientifiques. Personne ne doute que le type d'affaires que connaît le Tribunal exige souvent de comprendre et d'apprécier des questions non juridiques (comptables, économiques,

scientifiques, etc.) qui échappent à la formation **[Or. 14]** d'un juriste expérimenté et éminent, comme l'est tout juge du Tribunal. À cet égard, le Tribunal – comme toute autre juridiction devant affronter des problèmes techniques complexes – doit s'appuyer sur la connaissance d'experts.

Toutefois, cela n'implique pas qu'il soit justifié que ces experts soient des fonctionnaires ou des employés du Tribunal. La raison est double. D'une part, un collaborateur technique ne serait plus une simple prolongation du juge, mais quelqu'un dont l'avis aurait une substance propre. À la différence de ce qui a lieu avec le référendaire, le juge ne pourrait pas lui demander de présenter ou de cesser de présenter son rapport, ou d'orienter le rapport dans un sens ou dans un autre. D'autre part, l'existence de collaborateurs techniques se heurterait aux principes procéduraux judiciaires d'égalité des armes et dispositif [*« justitia rogata »* : 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.



AZ EURÓPAI UNIÓ
TÖRVÉNYSZÉKE

Luxembourg, 2020. október 20.

A Törvényszék kedvezően fogadja a részére felajánlott azon lehetőséget, hogy megtegye észrevételeit a 2015/2422 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében előírt jelentés tervezetére vonatkozóan.

A jelentés tervezetében megfogalmazott következtetéseket a Törvényszék alapvetően támogatja, és egyetért a felvázolt fejlődési távlatokkal. Osztja a Bíróság által kialakított állapotjellemzést, és üdvözli azokat az elemzési erőfeszítéseket, amelyek különösen az igazságszolgáltatási fórum hatékonyságának növelésére irányuló intézkedésekkel és a reform hatásainak értékelésével kapcsolatos részekben kerültek kifejtésre. Osztja azt a megállapítást is, amely szerint ezt az elemzést megnehezítette egyrészt a vizsgált végrehajtási időszak rövide, másrészt pedig az igazságszolgáltatási fórum összetételének 2016 óta tapasztalható változékonysága. Ezenkívül a jelentés tervezete helytállóan jegyzi meg, hogy a Covid19 világjárvánnyal összefüggő egészségügyi válsághelyzet szükségképpen befolyással van a 2020. év során elért eredményekre.

A jelen állás szerint a Törvényszék jelentős előrehaladást tudott elérni különösen az eljárások időtartamát illetően, valamint abból a szempontból, hogy gyakrabban kerül sor kibővített ítélkező testületek elé utalásra, viszont még mindig az átmenet szakaszában van, törekedve arra, hogy még jobban kiaknázza a jogalkotó által elhatározott reformban rejlő lehetőségeket. A jelentés tervezetében felvázolt fejlődési távlatok legtöbbje olyan jellegű, amely pozitívan elősegítheti e fejlődést. E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy bizonyos gondolati felvetések számos, nemrégiben elfogadott intézkedésre reagálnak, amelyek valóban érdemesek arra, hogy elmélyítsék őket. Az egyéb felvetéseket illetően hamarosan egyeztetésekre kerül majd sor.

Az „ügyek kiosztásának észszerűsítésével” kapcsolatos gondolati felvetések kapcsán a Törvényszék hangsúlyozni szeretné, hogy a tanácsok részleges szakosodása önmagában nem tűnik úgy számára, hogy feltétlenül ellentmondásban állna az Unió Törvényszékét alkotó bírák általános szakértelemre épülő szakmai profiljának fenntartásával. A szakosodás egyébként távolról sem idegen a Törvényszék előtt, mivel a közszolgálati joganyagot és a szellemi tulajdonnal kapcsolatos joganyagot illetően 2019-ben végrehajtott szakosodásokon kívül az, hogy jelentős számú ügy a köztük fennálló kapcsolaton alapuló ismerv alapján kerül kiosztásra, sok éve lehetővé teszi a Törvényszék számára, hogy bizonyos jogviták elbírálása tekintetében ideiglenes és rugalmas szakosodást alakítson ki. A tapasztalatok szerint a szakosodás kétségkívül javíthatja a bírósági határozatok minőségét, koherenciáját és a meghozataluk gyorsaságát, viszont nem minden terület alkalmas erre. Mint azt a jelentés tervezete is javasolja, a Törvényszék le fogja vonni a 2019 szeptemberében kialakított hivatalos szakosodásból eredő első tanulságokat, ezzel együtt fejlesztve a bírák munkaterhének kezeléséhez szükséges eszközöket, mielőtt értékelné azt, hogy célszerű-e a tanácsokon belül újabb szakosodási területeket kialakítani.

A Törvényszék természetesen kiemelt figyelmet fordított arra a fejlődési irányvonalra, amely az „ítélkezési gyakorlat koherenciáját elősegítő mechanizmusok fejlesztésén” alapul.

A Törvényszék által a kibővített ítélkező testületek – különösen a nagytanács – elé utalással kapcsolatban alkalmazott gyakorlat, valamint egy köztes tanács létrehozatala 2018 óta eszmecserék tárgyát képezi. Tekintettel például arra a 125 ügyre, amelyeket 2020-ban 5 bíróból álló ítélkező testületek elé utaltak (szemben a reformot megelőző, 2010 és 2015 közötti időszak során évente átlagosan 10-nél is kevesebb üggyel), meg kell állapítani, hogy az ilyen ítélkező testületek elé utalás olyan érdemi tendenciává vált a Törvényszéken, amelynek lehetőségeit még mindig nem használták ki teljes körűen. E változás a jellegénél fogva megerősítheti a Törvényszék határozatainak tekintélyét, valamint azt, hogy a jogrendszerek a lehető legnagyobb számban legyenek képviselve az ítélkező testületein belül. Az Unió igazságszolgáltatási szervezetrendszere lehetséges fejlődésének távlatait szem előtt tartva a Törvényszék különösen el fogja mélyíteni a köztes tanács tárgyában folytatott eszmecserét, levonva a reform utolsó szakaszának megvalósításából és a 2019 szeptemberében végrehajtott részleges szakosodás tapasztalataiból eredő tanulságokat.

A fejlődési távlatok harmadik irányvonala, amely „az eljárás idejekorán történő, tevékeny és gördülékeny lebonyolításával” kapcsolatos, számos olyan javaslatot fogalmaz meg, amelyek már most vizsgálat alatt állnak, vagy az elkövetkező hónapok során fogják elmélyült vizsgálat tárgyát képezni. Prioritást élveznek azok a javaslatok, amelyek különösen az ügyek idejekorán történő proaktív vizsgálatával és a felfüggesztés alatt álló ügyek kezelésével kapcsolatosak. A Törvényszéknek az lesz egy másik, a jelentés tervezetében nem említett prioritása, hogy az elnökhelyettesének kezdeményezésére végleges formába öntse az ítéleteinek olvashatóságáról és terjedelméről folyamatban lévő eszmecserét. E művelet arra irányul majd, hogy a Törvényszék által levezetett okfejtést még inkább a jogvita kulcsfontosságú kérdéseire összpontosítsák annak érdekében, hogy jobban megfeleljenek a jogkereső közönség elvárásainak.

E kontextusban a Törvényszék hangsúlyozza: bármely végrehajtott intézkedés sikerének az lesz az egyik záloga, ha ténylegesen figyelembe veszik az elé kerülő jogviták, vagyis azon közvetlen keresetek jellegét, amelyek többek között azzal járnak, hogy végérvényesen meg kell állapítani gyakran nagyon összetett tényállásokat. Különösen nem lehet alábecsülni a tárgyalás központi szerepét. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az elsődleges joganyag olyan konkrét feladatot ruház a Törvényszékre, amely abból áll, hogy hatékony bírói jogvédelmet biztosítson a jogalanyoknak az intézmények aktusaival szemben. A Törvényszék továbbra is mindent megtesz annak érdekében, hogy a lehető legrövidebb időn belül eleget tehessen e feladatnak. Ugyanakkor mindig a felek szolgálatára kell állnia, és rájuk kell figyelmet fordítania. A felek azok, akik az eljárási szabályzatban meghatározott keretek között úgy döntenek, hogy a jogvitájukat a Törvényszék elé viszik, végeredményben pedig ők határozzák meg annak tartalmát.

A Törvényszék hangsúlyozza azt is, hogy 2015 óta olyan átszervezési, következképpen pedig változékonysággal jellemezhető szakaszban van, amely arra kötelezi őt, hogy folyamatosan átgondolja a működésének módját. E helyzet ellenére a Törvényszék képes volt ledolgozni az ügylátralekát. Fontos ugyanakkor, hogy a Törvényszéken ismét nyugodt és zavartalan időszak következzen annak érdekében, hogy az ügyek feldolgozására összpontosíthasson, és betölthesse azt a szerepet, amelyet a jogkereső közönség elvár tőle.

A Törvényszék eltökélten fog tevékenykedni annak érdekében, hogy megvalósítsa a jogalkotó és az intézményünk által maga elé tűzött célokat. Az Európai Unió olyan unió, amely a jog uralmán alapul. Alapvető jelentőségű tehát, hogy az intézményünk mind rövid, mind pedig hosszú távon biztosíthassa ennek tiszteletben tartását. A Törvényszék következképpen gondoskodni fog arról, hogy a Bíróság mellé állhasson akkor, amikor eljön majd az ideje annak, hogy újra meghatározzák a két igazságszolgáltatási fórum szerepeit, mint azt a jelentés tervezetének utolsó bekezdése megjegyzi.
