



Inhoud

Inleiding

I.	Verhoging van het aantal rechters van het Gerecht	- 4 -
A.	Totstandkoming van de hervorming	- 4 -
B.	Fasering van de toename van het aantal rechters	- 5 -
1.	Bepalingen van verordening 2015/2422	- 5 -
2.	Daadwerkelijke aantreding van de nieuwe rechters	- 6 -
3.	Ontwikkeling van de samenstelling van het college sinds 2016	- 6 -
4.	Ontwikkeling van het personeelsbestand van het Gerecht	- 8 -
II.	Door het Gerecht vastgestelde begeleidende maatregelen.....	- 9 -
A.	Maatregelen ter ondersteuning van de efficiëntie van het Gerecht.....	- 9 -
1.	Instrumenten voor prestatiebewaking.....	- 9 -
2.	Meer betrokkenheid van de president en de vicepresident bij de gerechtelijke activiteit.....	- 11 -
3.	Aanpassing van de interne beheersmethode.....	- 11 -
B.	Maatregelen ter ondersteuning van de samenhang van de rechtspraak	- 12 -
1.	Wijziging van de gerechtelijke structuur.....	- 13 -
2.	Rol van de vicepresident.....	- 13 -
3.	Invoering van gespecialiseerde kamers	- 14 -
III.	Evaluatie van de gevolgen van de hervorming	- 15 -
A.	Kwantitatieve indicatoren	- 16 -
1.	Ontwikkeling van het aantal aanhangig gemaakte zaken.....	- 16 -
2.	Ontwikkeling van het aantal afgesloten zaken	- 20 -
3.	Ontwikkeling van het aantal aanhangige zaken	- 23 -
4.	Ontwikkeling van de procesduur	- 31 -
B.	Kwalitatieve indicatoren	- 36 -
1.	Samenstelling van de rechtsprekende formaties.....	- 36 -
2.	Hogere voorzieningen tegen beslissingen van het Gerecht	- 42 -
3.	Intensiteit van het rechterlijk toezicht	- 46 -
4.	Perceptie door de gebruikers	- 47 -
IV.	Ontwikkelingsperspectieven	- 51 -
A.	Rationalisatie van de toewijzing van zaken: invoering van gespecialiseerde kamers en een evenwichtige werklast	- 51 -

B.	Ontwikkelen van mechanismen ter ondersteuning van de samenhang van de rechtspraak	- 53 -
1.	Verwijzingen naar formaties van vijf rechters	- 53 -
2.	Verwijzingen naar de Grote kamer en/of een middelgrote kamer.....	- 55 -
C.	Bevorderen van een vroegtijdig, actief en vlot beheer van de procedure	- 55 -
1.	Schriftelijke behandeling	- 56 -
2.	Mondelinge behandeling	- 58 -
V.	Samenvatting en operationele conclusies	- 59 -

INLEIDING

Op 16 december 2015 heeft de wetgever van de Unie een hervorming van het gerechtelijk bestel van de Unie ingevoerd, die erin bestond om het aantal rechters van het Gerecht in drie opeenvolgende fasen te verdubbelen en om met ingang van 1 september 2016 aan deze rechterlijke instantie de bevoegdheid over te dragen om in eerste aanleg uitspraak te doen over geschillen tussen de Unie en haar personeelsleden, welke bevoegdheid tot dan toe aan het Gerecht voor ambtenarenzaken was toegewezen. Zoals in overweging 5 van verordening 2015/2422¹ wordt aangegeven is „het gebruik van de door de Verdragen geboden mogelijkheid om het aantal rechters bij het Gerecht uit te breiden” een geschikte maatregel gebleken om „op korte termijn zowel het aantal aanhangige zaken als de buitensporig lange duur van de procedures bij deze rechterlijke instantie” terug te brengen.

In het kader van de follow-up van deze hervorming, is het Hof van Justitie op grond van artikel 3 van verordening 2015/2422 verzocht om twee verslagen aan het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over te leggen.

Het eerste van de in artikel 3, lid 2, van verordening 2015/2422 bedoelde verslagen is overgelegd op 14 december 2017 en had betrekking op eventuele wijzigingen in de verdeling van de bevoegdheid inzake prejudiciële beslissingen op grond van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het Hof kwam in dat verslag tot de conclusie dat het in dat stadium niet nodig was om zijn bevoegdheid op prejudicieel gebied ten dele over te dragen aan het Gerecht. Deze conclusie berustte met name op de vaststelling dat aan het Hof voorgelegde verzoeken om een prejudiciële beslissing snel worden behandeld in een context waarin de dialoog met de rechterlijke instanties van de lidstaten nog nooit zo intensief is geweest.

Uit het door het Hof van Justitie en het Gerecht uitgevoerde onderzoek is echter gebleken dat een groot aantal hogere voorzieningen was ingesteld in zaken die reeds tweemaal waren onderzocht, in eerste instantie door een onafhankelijke beroepskamer en vervolgens door het Gerecht, en dat veel van die hogere voorzieningen door het Hof van Justitie kennelijk ongegrond of kennelijk niet-ontvankelijk werden verklaard. Met het oog op een goede rechtsbedeling en teneinde het Hof van Justitie in staat te stellen zich te concentreren op zaken

¹ Verordening (EU, Euratom) 2015/2422 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2015 tot wijziging van Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie (PB 2015, L 341, blz. 14).

die zijn volledige aandacht vereisen, is bij verordening 2019/629² voor hogere voorzieningen in dergelijke zaken dus een procedure ingevoerd die het Hof van Justitie de mogelijkheid biedt om een hogere voorziening alleen geheel of gedeeltelijk toe te laten wanneer daarbij een vraag aan de orde komt die belangrijk is voor de eenheid, de samenhang of de ontwikkeling van het Unierecht (zogenoemde procedure van voorafgaande toelating van hogere voorzieningen).

Het tweede verslag dat volgens verordening 2015/2422 moet worden opgesteld, wordt vermeld in artikel 3, lid 1, dat luidt:

„Uiterlijk op 26 december 2020 stelt het Hof van Justitie voor het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, met behulp van een externe adviseur, een verslag op over de werking van het Gerecht.

In dat verslag wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de efficiëntie van het Gerecht, de noodzaak en de effectiviteit van de uitbreiding van het aantal rechters tot 56, het gebruik en de effectiviteit van de middelen en de verdere instelling van gespecialiseerde kamers en/of andere structurele wijzigingen.

In voorkomend geval doet het Hof van Justitie wetgevingsverzoeken tot overeenkomstige wijziging van zijn statuut.”

Dit verslag is het antwoord op die opdracht. Bij de werkzaamheden ter voorbereiding van de vaststelling ervan door het Hof van Justitie is – als extern adviseur – medewerking verleend door de heer K. Rennert, voorzitter van het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland), en de heer L. M. Díez-Picazo Giménez, voorzitter van de derde kamer van de Tribunal Supremo (Spanje)³, en door het Gerecht⁴, en zijn de regelmatige gebruikers van het Gerecht (advocaten, vertegenwoordigers van de instellingen, organen en instanties van de Unie, vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten) geraadpleegd.

Het rapporteert (stand op 30 september 2020) over de uitvoering van de toename van het aantal rechters van het Gerecht en van de daarmee gepaard gaande maatregelen die het Gerecht in het kader van de hervorming van het gerechtelijk bestel van de Unie heeft getroffen. Het bevat voorts een evaluatie van de op die datum zichtbare resultaten⁵ en een aanbeveling voor maatregelen om het gebruik van de beschikbare middelen te optimaliseren, en dit met het oog op de constante verbetering van de kwaliteit en de snelheid van de Europese rechtspraak.

² Verordening (EU, Euratom) 2019/629 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot wijziging van Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie (PB 2019, L 111, blz. 1).

³ Op 16 januari 2020 vond een vergadering plaats van de externe adviseurs en de vertegenwoordigers van het Hof van Justitie. Op basis van de gesprekken tijdens die vergadering en de analyse van het aan hen overgelegde dossier, heeft elke externe adviseur het Hof van Justitie een bijdrage gestuurd waarin hun standpunt werd uiteengezet in deze voorbereidende fase van het proces van uitwerking van het verslag. Deze voorbereidende documenten van K. Rennert (van 27 februari 2020) en L. M. Díez-Picazo Giménez (van 15 maart 2020) zijn opgenomen in bijlage I bij dit verslag. Naar aanleiding van de toezending, door het Hof van Justitie, van zijn ontwerpverslag heeft K. Rennert laten weten dat, gelet op de COVID-19-pandemie, zijn standpunt voldoende duidelijk was weergegeven in zijn document van 27 februari 2020. Nadat het Hof de in zijn document gestelde vragen had beantwoord, heeft L. M. Díez-Picazo Giménez tijdens een vergadering van 2 september 2020 zijn opmerkingen over het ontwerpverslag gemaakt.

⁴ Het Gerecht werd verzocht om inlichtingen en gegevens te verstrekken in het geval van voorbereidende werkzaamheden en heeft op 20 oktober 2020 zijn opmerkingen kunnen maken over het ontwerpverslag. Die opmerkingen zijn opgenomen in bijlage 2 bij dit verslag.

⁵ Door het kiezen van die datum kan gebruik worden gemaakt van de statistieken over de volledige drie kwartalen van het jaar 2020 en kan er rekening worden gehouden met de tijd die nodig is voor de vaststelling en de vertaling van dit verslag.

Gelet op de relatief korte periode van de hervorming (de eerste extra rechters zijn in april 2016 aangetreden) en het gefaseerde karakter ervan (zeven van de laatste extra rechters zijn in september 2019 aangetreden, de achtste en laatste rechter van de derde fase is nog steeds niet benoemd evenmin als de twaalfde en laatste rechter van de eerste fase), is dit verslag per definitie beperkt wat het definitieve karakter van de analyse van de resultaten van de hervorming betreft. Dit voorbehoud geldt des te meer, gezien de driejaarlijkse vervanging van het Gerecht in september 2019 (met acht vertrekkende rechters) en de invloed van de sanitaire crisis op de werkzaamheden van het Gerecht vanaf maart 2020. Ofschoon de twee rechterlijke instanties op geen enkel moment hun werkzaamheden hebben stopgezet, neemt dit niet weg dat het Gerecht tussen 16 maart en 25 mei 2020 geen terechtzittingen heeft kunnen houden en dat talrijke partijen zelfs vanaf laatstgenoemde datum hebben verzocht om de geplande terechtzittingen op te schorten in verband met reisbeperkingen en isolatiemaatregelen in bepaalde lidstaten. Gelet op de aard van zijn geschillen en zijn procesregels, doet het Gerecht echter geen uitspraak zonder de partijen ter terechtzitting te hebben gehoord, behoudens wanneer de hoofdpartijen hebben gevraagd om niet te worden gehoord of wanneer een zaak bij beschikking kan worden afgedaan. Deze omstandigheden hebben dus een zekere invloed gehad op het aantal en de aard van de zaken die het Gerecht in 2020 heeft afgedaan.

I. VERHOOGING VAN HET AANTAL RECHTERS VAN HET GERECHT

A. Totstandkoming van de hervorming

Zoals blijkt uit de overwegingen van verordening 2015/2422 vindt de noodzaak van de hervorming van het gerechtelijk bestel van de Unie haar grondslag in de constante toename van het aantal zaken dat sinds zijn oprichting bij het Gerecht aanhangig wordt gemaakt (en dat zelf het resultaat is van de toename van het aantal en de diversiteit van de door de instellingen, de organen en de instanties van de Unie vastgestelde rechtshandelingen) en in de omvang en de complexiteit ervan.

Deze ontwikkeling heeft tot een verlenging geleid van de procesduur, waarvan de overschrijding zichtbaar is geworden doordat het Hof van Justitie meer dan eens heeft moeten vaststellen⁶ dat het Gerecht het beginsel van de redelijke termijn had geschonden, zoals dat voortvloeit uit het recht op een eerlijk proces dat is neergelegd in artikel 47 van het Handvest

⁶ Arrest van 17 december 1998, Baustahlgewebe/Commissie (C-185/95 P, EU:C:1998:608, punt 47), arrest van 16 juli 2009, Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/Commissie (C-385/07 P, EU:C:2009:456, punt 188), beschikking van 26 maart 2009, Efkon/Parlement en Raad (C-146/08 P, niet gepubliceerd, EU:C:2009:201, punt 53), arrest van 26 november 2013, Gascogne Sack Deutschland/Commissie (C-40/12 P, EU:C:2013:768, punt 102), arrest van 26 november 2013, Groupe Gascogne/Commissie (C-58/12 P, EU:C:2013:770, punt 96), arrest van 26 november 2013, Kendrion/Commissie (C-50/12 P, EU:C:2013:771, punt 106), arrest van 30 april 2014, FLSmidth/Commissie (C-238/12 P, EU:C:2014:284, punt 123), arrest van 12 juni 2014, Deltafina/Commissie (C-578/11 P, EU:C:2014:1742, punt 90), arrest van 19 juni 2014, FLS Plast/Commissie (C-243/12 P, EU:C:2014:2006, punt 142), arrest van 9 oktober 2014, ICF/Commissie (C-467/13 P, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2274, punt 60), arrest van 12 november 2014, Guardian Industries en Guardian Europe/Commissie (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, punt 20), arrest van 21 januari 2016, Galp Energía España e.a./Commissie (C-603/13 P, EU:C:2016:38, punt 58), arrest van 9 juni 2016, CEPSA/Commissie (C-608/13 P, EU:C:2016:414, punt 67), arrest van 9 juni 2016, PROAS/Commissie (C-616/13 P, EU:C:2016:415, punt 84), en arrest van 9 juni 2016, Repsol Lubricantes y Especialidades e.a./Commissie (C-617/13 P, EU:C:2016:416, punt 101).

van de grondrechten van de Europese Unie. In een aantal zaken heeft dit zelfs tot een beroep tot schadevergoeding geleid.⁷

Als gevolg van organisatorische⁸ en procedurele⁹ maatregelen heeft het Gerecht vóór de hervorming efficiëntiewinst kunnen boeken, doch die maatregelen waren onvoldoende om het hoofd te bieden aan de stijgende werkdruk en tegelijkertijd het in acht nemen van de vereisten van kwaliteit waaraan de rechterlijke instanties van de Unie moeten voldoen. Om die reden heeft de wetgever overwogen dat door gebruikmaking van de in de Verdragen voorziene mogelijkheid om het aantal rechters van het Gerecht te verhogen, op korte termijn zowel het aantal aanhangige zaken als de buitensporige duur van de procedures bij het Gerecht kon worden teruggebracht.

B. Fasering van de toename van het aantal rechters

1. Bepalingen van verordening 2015/2422

Teneinde rekening te houden met de werklast van het Gerecht heeft de wetgever voorzien in een verdubbeling van het aantal rechters in drie fasen.

Ten eerste moesten, om de achterstand in de behandeling van aanhangige zaken snel te verminderen, 12 extra rechters aantreden bij de inwerkingtreding van deze verordening op 24 december 2015.¹⁰

Ten tweede moesten in september 2016 de bevoegdheid in eerste aanleg voor zaken betreffende ambtenaren van de Europese Unie en de 7 posten van de rechters bij het Gerecht voor ambtenarenzaken van de Europese Unie (hierna: „Gerecht voor ambtenarenzaken”) worden overgedragen aan het Gerecht, op basis van het reeds aangekondigde wetgevingsverzoek van het Hof van Justitie. Dat verzoek betrof de nadere voorschriften voor de overdracht van de 7 posten van de rechters bij het Gerecht voor ambtenarenzaken, met inbegrip van personeel en middelen.¹¹

Ten derde en ten laatste moesten in september 2019 de 9 resterende rechters aantreden. Om te zorgen voor kostenefficiëntie mocht dit niet leiden tot de aanwerving van extra referendarissen of andere ondersteunende medewerkers. Interne reorganisatiemaatregelen binnen de instelling zouden ervoor moeten zorgen dat efficiënt gebruik werd gemaakt van bestaande personele middelen, die voor alle rechters gelijk moeten zijn, onverminderd de beslissingen van het Gerecht met betrekking tot zijn interne organisatie.¹²

⁷ Zaken T-479/14, Kendrion/EU, T-577/14, Gascogne Sack Deutschland & Gascogne/EU, T-725/14, Aalberts Industries/EU, T-40/15, ASPLA & Armando Álvarez/EU en T-673/15, Guardian Europe/EU.

⁸ Naast een optimalisering van de werkmethoden, moet in dit verband worden vermeld dat er vanaf 2014 tot de doorvoering van de eerste fase van de hervorming in 2016 negen extra referendarissen aan de kamers zijn toegewezen, op basis van één referendaris per kamer.

⁹ In juli 2015 heeft het Gerecht een nieuw Reglement voor de procesvoering vastgesteld met het oog op de verbetering van het verloop van de procedure. Zie het perscommuniqué van het HJEU van 19 juni 2015: „De inspanningen die reeds sinds enkele jaren worden geleverd om de rechterlijke instantie efficiënter te maken, zijn op procedureel gebied voortgezet om te zorgen voor meer capaciteit om de zaken binnen een redelijke termijn en met inachtneming van de vereisten van een eerlijk proces te behandelen, overeenkomstig de vereisten van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie” (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150073nl.pdf>).

¹⁰ Overweging 8 van verordening 2015/2422.

¹¹ Overweging 9 van verordening 2015/2422.

¹² Overweging 10 van verordening 2015/2422.

En dus luidt artikel 48 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Statuut”), zoals gewijzigd bij artikel 1, lid 2, van verordening 2015/2422:

„Het Gerecht bestaat uit:

- a) 40 rechters per 25 december 2015;
- b) 47 rechters per 1 september 2016;
- c) twee rechters per lidstaat per 1 september 2019.”

2. Daadwerkelijke aantreding van de nieuwe rechters

Als gevolg van de voorschriften en onzekerheden in verband met de procedure voor de benoeming van rechters (eventuele voorafgaande selectieprocedure op nationaal niveau, het horen en het advies van het comité bedoeld in artikel 255 VWEU, benoeming, in onderlinge overeenstemming, door de regeringen van de lidstaten, het afleggen van de eed voor het Hof van Justitie), heeft de fasering niet het voorziene tijdschema gevolgd.

Zo zijn/is van de 12 rechters van de eerste fase:

- 7 rechters aangetreden op 13 april 2016;
- 3 rechters aangetreden op 8 juni 2016;
- 1 rechter aangetreden op 19 september 2016;
- 1 rechter tot op heden nog niet benoemd.

Van de 7 rechters van de tweede fase (die samenviel met de opheffing van het Gerecht voor ambtenarenzaken en de overdracht aan het Gerecht van de bevoegdheid om in eerste aanleg uitspraak te doen over geschillen tussen de Unie en haar personeelsleden¹³) zijn/is:

- 5 rechters aangetreden op 19 september 2016;
- 1 rechter aangetreden op 8 juni 2017;
- 1 rechter aangetreden op 4 oktober 2017.

Van de 9 rechters van de tweede fase, waarvan het aantal als gevolg van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie is teruggebracht tot 8¹⁴, zijn/is:

- 7 rechters aangetreden op 26 september 2019;
- 1 rechter tot op heden nog niet benoemd.

3. Ontwikkeling van de samenstelling van het college sinds 2016

a) Variabiliteit en onvolledigheid

De gecombineerde werking van het vertrek in verband met de driejaarlijkse vervangingen, het aantreden van extra rechters in het kader van de hervorming, de voorschriften in verband met

¹³ Verordening (EU, Euratom) 2016/1192 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 betreffende de overdracht aan het Gerecht van de bevoegdheid om in eerste aanleg uitspraak te doen in geschillen tussen de Europese Unie en haar personeelsleden (PB 2016, L 200, blz. 137).

¹⁴ Zie de achtste alinea van de preambule van het akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, waarin wordt gesproken van „alle gevolgen van de terugtrekking uit de Unie van het Verenigd Koninkrijk wat betreft de deelname van het Verenigd Koninkrijk aan de instellingen, organen en instanties van de Unie, en met name de beëindiging, op de datum van inwerkingtreding van dit akkoord, van de mandaten van alle leden van instellingen, organen en instanties van de Unie die benoemd, aangewezen of verkozen zijn in verband met het lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk van de Unie”.

de benoemingsprocedure en de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk heeft ertoe geleid dat:

- het Gerecht op 30 september 2020 bestond uit 50 rechters en 4 benoemingen nog moesten plaatsvinden;
- van die 50 rechters er 19 zijn aangetreden in 2016, 2 in 2017 en 15 in 2019, zodat meer dan 70 % van de zittende rechters in functie is sinds april 2016 of recenter en 30 % van de zittende rechters sinds september 2019.

Dit is een relevant gegeven in het kader van de analyse van de resultaten van de hervorming, met dien verstande dat de stabiliteit van de samenstelling van het Gerecht en de ervaring van de zittende rechters factoren zijn die, zowel kwantitatief als kwalitatief, bepalend zijn voor de efficiëntie.¹⁵

b) Genderevenwicht

Volgens overweging 11 van verordening 2015/2422, „is van groot belang te zorgen voor genderevenwicht binnen het Gerecht. Om deze doelstelling te bereiken, moeten gedeeltelijke vervangingen in dit Gerecht aldus worden georganiseerd dat de regeringen van de lidstaten geleidelijk beginnen met de voordracht van twee rechters voor dezelfde gedeeltelijke vervanging met als doel één vrouw en één man te kiezen, mits aan de in de Verdragen vastgestelde voorwaarden en procedures is voldaan”¹⁶.

Op 31 december 2015 waren 22 van de 28 rechters van het Gerecht man (dat wil zeggen 79 %) en 6 van hen vrouw (dat wil zeggen 21 %).

Op 30 september 2020 waren 35 van de 50 rechters van het Gerecht man (dat wil zeggen 70 %) en 15 van hen vrouw (dat wil zeggen 30 %).

Sinds de inwerkingtreding van verordening 2015/2422 op 24 december 2015 hebben de regeringen van de lidstaten in gezamenlijk overleg 39 rechters in het Gerecht benoemd: 26 van hen waren man (dat wil zeggen 67 %) en 13 van hen vrouw (dat wil zeggen 33 %).

15 van die 39 benoemingen vonden plaats in 2019, ter gelegenheid van de vervanging van een rechter die in het Hof van Justitie was benoemd, van de laatste gedeeltelijke vervanging van het Gerecht en van de derde fase van de hervorming in september: 8 van hen waren man (dat wil zeggen 53 %) en 7 van hen waren vrouw (dat wil zeggen 47 %).

Die gegevens, en met name de meest recente, duiden weliswaar op een tendens om bij benoemingen een groter genderevenwicht in acht te nemen, doch dit neemt niet weg dat de huidige samenstelling van het Gerecht niet aan dat doel voldoet. Beklemtoond moet echter worden dat noch het Gerecht noch het Hof van Justitie van de Europese Unie invloed heeft op de benoeming van rechters en advocaten-generaal, welke onder de bevoegdheid van de regeringen van de lidstaten valt, na raadpleging van het comité als bedoeld in artikel 255 VWEU.

¹⁵ Deze omstandigheid is benadrukt in de brieven die de president van het Gerecht in april 2015 en maart 2018 heeft gezonden aan de fungerend voorzitter van de Raad van de Europese Unie en van de Conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, waarbij melding werd gemaakt van het op handen zijnde verstrijken van het mandaat van verschillende rechters van het Gerecht in het kader van de gedeeltelijke vervanging (documenten toegankelijk via het register van de Raad).

¹⁶ Het doel om het genderevenwicht binnen het Gerecht te eerbiedigen wordt in herinnering gebracht in overweging 5 van verordening (EU, Euratom) 2019/629 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie (PB 2019, L 111, blz. 1).

4. Ontwikkeling van het personeelsbestand van het Gerecht

a) Eerste fase

In het kader van de eerste fase heeft de begrotingsautoriteit kabinetsposten gecreëerd die nodig waren voor de vorming van 12 nieuwe kabinetten [bestaande uit 3 referendarissen (functiegroep AD) en 2 assistenten (functiegroep AST)], rekening houdend met de toewijzing aan die nieuwe kabinetten van 9 extra referendarisposten die de begrotingsautoriteit in 2012 had toegekend. Daartoe zijn 27 AD-posten en 24 AST-posten gecreëerd. Tegelijkertijd en teneinde de griffie van het Gerecht in staat te stellen het hoofd te bieden aan de verhoogde werklast als gevolg van de aanpassing van de structuur het Gerecht, is het personeel daarvan eveneens versterkt met 5 AD-posten en 12 AST-posten.¹⁷

b) Tweede fase

De tweede fase heeft geleid tot het creëren van de noodzakelijke posten voor de vorming van 7 nieuwe kabinetten, rekening houdend met de verplaatsing van posten naar het Gerecht na de opheffing van het Gerecht voor ambtenarenzaken. Zodoende zijn er 13 AD-posten en 7 AST-posten gecreëerd.

c) Derde fase

Overweging 10 van verordening 2015/2422 luidt: „Om te zorgen voor kostenefficiëntie mag dit niet leiden tot de aanwerving van extra referendarissen of andere ondersteunende medewerkers. Interne reorganisatiemaatregelen binnen de instelling moeten ervoor zorgen dat efficiënt gebruik wordt gemaakt van bestaande personele middelen, die voor alle rechters gelijk moeten zijn, onverminderd de beslissingen van het Gerecht met betrekking tot zijn interne organisatie.”

De instelling heeft derhalve geen enkel verzoek tot het creëren van posten in verband met de uitvoering van de derde fase van de hervorming gedaan.

Om geleidelijk aan te zorgen voor gelijkheid in de samenstelling van de kabinetten met inachtneming van de individuele situaties, heeft het Gerecht tot en met 31 december 2020 de volgende overgangsregels vastgesteld:

- de kabinetten van de rechters wier mandaat in 2022 afloopt en die van de rechters wier mandaat tot in 2025 is verlengd, bestaan uit drie referendarissen en twee assistenten;
- de kabinetten van de rechters die in september 2019 zijn aangetreden bestaan uit twee referendarissen en twee assistenten (aanvankelijk was bepaald dat de kabinetten van de extra rechters uit twee referendarissen en één assistent zouden bestaan, maar door de herschikking van personeel binnen de instelling hebben die kabinetten uiteindelijk twee referendarissen en twee assistenten kunnen krijgen);
- vanaf 1 januari 2020 is een flexibele regeling ingevoerd op grond waarvan referendarissen die werkzaam zijn bij een kabinet met drie referendarissen, ter beschikking kunnen worden gesteld aan kabinetten met slechts twee referendarissen.

Voor de periode van 1 januari 2021 tot september 2022 wordt de gelijkheid tussen de kabinetten (met uitzondering van die van de president en de vicepresident) als volgt gerealiseerd:

¹⁷ Wat de diensten van de instelling betreft, moet niettemin worden beklemtoond dat deze, ondanks de toegenomen gerechtelijke activiteit, hun personeel bij wijze van besparende maatregel hebben moeten inkrimpen (– 6,5 % in vijf jaar, in de periode 2013-2017).

- elk kabinet bestaat uit twee referendarissen en twee assistenten;
- drie referendarissen zijn werkzaam bij elk van de tien kamers en verlenen hun diensten, naargelang van de behoeften, aan alle rechters van de kamer.¹⁸ Hierdoor kan het Gerecht meer personeel inzetten op plaatsen waar dat nodig is voor de behandeling van zware en/of complexe zaken.

II. DOOR HET GERECHT VASTGESTELDE BEGELEIDENDE MAATREGELEN

Door de komst van de nieuwe rechters en hun kabinetten heeft het Gerecht structurele, organisatorische en procedurele veranderingen moeten doorvoeren teneinde zich aan te passen aan de gevolgen van zijn uitbreiding en van de overdracht van bevoegdheid als gevolg van de opheffing van het Gerecht voor ambtenarenzaken.

Die maatregelen hebben voornamelijk tot doel gehad om de efficiëntie van het Gerecht en de samenhang van de rechtspraak te ondersteunen.

In deze context is het van belang om te wijzen op een aantal bijzonderheden van de geschillen die bij het Gerecht aanhangig worden gemaakt. Het Gerecht is hoofdzakelijk belast met de behandeling van rechtstreeks beroepen op veelal technische en/of economische gebieden die niet alleen rechtsvragen opwerpen, maar ook complexe feitelijke kwesties. Het stelt dus de feiten vast, hetgeen in bepaalde zaken zeer veel werk vereist, zoals L. M. Díez-Picazo Giménez opmerkt. De lengte van de memories van partijen en de omvang van de dossiers getuigen hiervan.

Voorts leveren de zaken die ter beoordeling van het Gerecht staan regelmatig subgeschillen over procesincidenten op, met name wanneer zij leiden tot talrijke verzoeken tot interventie (die op hun beurt kunnen leiden tot bijzonder tijdrovende verzoeken tot vertrouwelijke behandeling).

A. Maatregelen ter ondersteuning van de efficiëntie van het Gerecht

1. Instrumenten voor prestatiebewaking

Sinds begin 2010 beschikt het Gerecht over een reeks instrumenten voor het bewaken van de prestatie. Die instrumenten zijn gediversifieerd ter gelegenheid van de uitvoering van de derde fase van de hervorming.

Zij bestaan in wezen in een driemaandelijks onderzoek, door de Vergadering van kamerpresidenten en op initiatief van de president van het Gerecht, van rapporten en statistieken met het doel:

¹⁸ Met deze maatregel voldoet de toekomstige interne organisatie van het Gerecht aan het verzoek van de Rekenkamer in haar bijzonder verslag nr. 14/17 („Onderzoek naar de resultaten op het gebied van het beheer van zaken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie”) om „een beleid te voeren waardoor meer flexibiliteit mogelijk is bij de tewerkstelling van referendarissen”.

- de zaken te inventariseren waarvoor de interne termijnen niet zijn aangehouden¹⁹ en te zorgen voor de regelmatige verdere behandeling ervan (daaronder begrepen wat geschorste zaken betreft);
- zo nodig, voor elke rechter-rapporteur het totale aantal dagen vertraging vast te stellen (daaronder begrepen de ontwikkeling daarvan in de laatste twee jaar);
- de resultaten te presenteren van de zaken die per rechter-rapporteur zijn afgesloten (daaronder begrepen de ontwikkeling daarvan in de laatste drie jaar);
- een lijst op te maken van de zaken die sinds de laatste driejaarlijkse verlenging (opnieuw) zijn toegewezen per rechter-rapporteur;
- een presentatie te geven van alle zaken die in de loop van het laatste jaar bij arrest zijn afgesloten, en daarbij de duur van de procedure aan te geven per behandelingsfase van elke zaak.

Naast dit driemaandelijks onderzoek vindt elke zes weken een onderzoek plaats om de huidige werklast te meten (die overeenkomt met de zaken die in staat van wijzen zijn) teneinde het gebruik van de middelen binnen de kabinetten van de rechters te optimaliseren, de eerbiediging van de interne termijnen voor de behandeling van de dossiers te verzekeren en, meer algemeen, de behandeling van de aanhangige zaken te versnellen en te vergemakkelijken.

Deze oefening geschiedt door onderzoek van de tabellen waarin de volledige portefeuilles van lopende zaken per rechter-rapporteur zijn weergegeven en waarin de zogenoemde „uitgewerkte” zaken zijn aangegeven, dat wil zeggen de zaken die klaar zijn voor analyse en onmiddellijke behandeling door de rechter-rapporteur, teneinde een eventuele situatie van overbelasting in bepaalde kabinetten vast te stellen of, omgekeerd, de werkcapaciteit die tijdelijk kan worden vrijgemaakt binnen de kabinetten van andere rechters. Kortom, door dit onderzoek kan worden beoordeeld of het nodig is om zaken van de ene aan de andere rechter-rapporteur over te dragen, overeenkomstig artikel 27, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht²⁰, en dit om de werklast beter te verdelen en de behandeling van de zaken soepeler te laten verlopen.

Voorts stellen de kamerpresidenten elke zes weken voorlopige tabellen op met zaken waarin ontwerpbeslissingen op verschillende vervaldagen (zes weken, drie maanden, zes maanden) aan de groep lectoren en correctoren van arresten en vervolgens aan het directoraat-generaal Meertaligheid moeten worden doorgezonden. Door deze gegevens kunnen de werkzaamheden van de diensten na de fase van beraadslaging worden georganiseerd, kan tijdig informatie worden gegeven over de prioriteiten van het Gerecht en kunnen knelpunten worden vermeden die gedurende bepaalde perioden van het jaar optreden.

¹⁹ In dit verband moet worden opgemerkt dat het Gerecht in het kader van de hervorming een aantal interne termijnen heeft aangepast teneinde rekening te houden met de verschillende complexiteit van de verschillende soorten zaken: zo is de termijn voor de indiening van het voorlopig rapport in zaken betreffende intellectuele eigendom ten opzichte van de standaardtermijn teruggebracht met 25 % (van 4 naar 3 maanden) en is deze in zaken betreffende mededinging, staatssteun en handelsbeschermingsmaatregelen, die veel complexer en omvangrijker zijn dan gemiddelde zaken, met 25 % uitgebreid. Deze ontwikkeling beantwoordt eveneens aan het verzoek van de Rekenkamer in haar bijzonder verslag nr. 14/17 om termijnen in te voeren die zijn aangepast aan de complexiteit van de zaken.

²⁰ Deze bepaling luidt: „In het belang van een goede rechtsbedeling en bij uitzondering kan de president van het Gerecht, vóór de indiening van het in artikel 87 bedoelde voorlopig rapport en na raadpleging van de betrokken rechters, een andere rechter-rapporteur aanwijzen. Indien hij niet is toegevoegd aan de kamer waaraan de zaak aanvankelijk is toegewezen, wordt de zaak berecht door de kamer waarin de nieuwe rechter-rapporteur zitting heeft.”

2. Meer betrokkenheid van de president en de vicepresident bij de gerechtelijke activiteit

De president en de vicepresident zijn geen vaste rechters in een gewone formatie van drie of vijf rechters.²¹ Hun deelneming aan de werkzaamheden van de kamers is in de derde fase van de hervorming echter versterkt (voorheen beperkte die deelneming zich voor de president tot de behandeling van kortgedingen en voor de vicepresident tot de vervanging van rechters die verhinderd waren in formaties van vijf rechters).

Op grond van het besluit van 30 september 2019 betreffende de vorming van de kamers²² zetelt de vicepresident elk gerechtelijk jaar in elk van de tien kamers wanneer deze zitting hebben met vijf rechters, en dit in één zaak per kamer.²³

De president – die nog steeds de bevoegdheid van kortgedingrechter uitoefent – vervangt de rechters die verhinderd zijn in formaties van vijf rechters. De vicepresident zorgt voor de vervanging in kamers met vijf rechters wanneer de president zelf verhinderd is. Hij vervangt ook de president als kortgedingrechter indien deze verhinderd is.

Deze twee maatregelen zijn getroffen om het Gerecht te laten profiteren van de ervaring van de president en de vicepresident, met name in zaken die naar een uitgebreide formatie worden verwezen.²⁴ Zij zijn voorts bedoeld om de president en de vicepresident de mogelijkheid te bieden om in het kader van de behandeling van zaken rechtstreeks met alle rechters van het Gerecht te werken.

3. Aanpassing van de interne beheersmethode

Om een efficiënt beheer van de middelen te verzekeren heeft het Gerecht organen ingesteld die bedoeld zijn om de besluitvormingsprocessen te vergemakkelijken, met name op het vlak van de voltallige vergadering.

De voltallige vergadering is het forum van het Gerecht waarin alle leden van het Gerecht (rechters en griffier) samenkomen. Zij komt één keer per maand bijeen, onder voorbehoud van een grotere frequentie wanneer de omstandigheden hiertoe aanleiding geven. Sinds 1 juli 2015 is het bestaan van de voltallige vergadering verankerd in het Reglement voor de procesvoering en worden haar bevoegdheden daarin uitdrukkelijk genoemd.²⁵ Tijdens de voltallige vergadering worden bepaalde juridische (verwijzingen naar een uitgebreide formatie), institutionele of administratieve kwesties [met name nevenactiviteiten van de leden (artikel 8 van de gedragscode van de leden en voormalige leden van het Hof van Justitie van de Europese

²¹ Zij hebben echter beiden zitting in de Grote kamer.

²² PB 2019, C 372, blz. 3.

²³ In deze volgorde:

- de eerste zaak die bij beslissing van het Gerecht wordt verwezen naar respectievelijk de Eerste, de Tweede, de Derde, de Vierde en de Vijfde kamer, zitting hebbend met vijf rechters;
- de derde zaak die bij beslissing van het Gerecht wordt verwezen naar respectievelijk de Zesde, de Zevende, de Achtste, de Negende en de Tiende kamer, zitting hebbend met vijf rechters.

²⁴ Op grond van artikel 28 van het Reglement voor de procesvoering kan de kamer van drie rechters waarbij de zaak aanhangig is, de president of de vicepresident van het Gerecht aan de voltallige vergadering voorstellen om zaken die dat verdienen, te verwijzen naar een uitgebreide kamer van vijf rechters of naar de Grote kamer.

²⁵ Artikel 42, betreffende de voltallige vergadering, bepaalt in lid 1 ervan: „Behoudens andersluidende bepalingen in dit Reglement, worden de beslissingen over huishoudelijke aangelegenheden en de beslissingen bedoeld in de artikelen 7, 9, 11, 13, 15, 16, 18, 25, 28, 31 tot en met 33, 41, 56 bis en 224 door het Gerecht genomen tijdens de voltallige vergadering, waaraan alle rechters als stemgerechtigden deelnemen. Tenzij het Gerecht anders bepaalt, woont de griffier deze bij.”

Unie) en besluiten inzake de aanstelling van referendarissen, de werkzaamheden van de verschillende comités] besproken.

Als gevolg van de eisen in verband met de uitbreiding van het college heeft het Gerecht op 11 december 2019 een raad van beheer ingesteld bestaande uit de president, de vicepresident en 5 gekozen leden, wier rol ten eerste bestaat in het uitoefenen, middels delegatie, van een deel van de bevoegdheden waarover de voltallige vergadering beschikt ten aanzien van bepaalde personeelskwesties, en ten tweede in het verlenen van bijstand aan de president van het Gerecht, indien nodig en op zijn verzoek, bij bepaalde onderwerpen die tijdens de voltallige vergadering van het Gerecht besproken moeten worden.

Voorts beschikt het Gerecht over verschillende comités en reflectiegroepen, afkomstig uit de voltallige vergadering, die met name de beslissingen van die vergadering dienen voor te bereiden. Het gaat in het bijzonder om:

- het comité „Reglement voor de procesvoering”, dat belast is met de procedurele bewaking van de activiteiten van het Gerecht en met de uitwerking van voorstellen voor wijzigingen van het Reglement voor de procesvoering;
- het comité „Deontologie”, dat tot taak heeft de (voormalige) leden van het Gerecht te adviseren over en te ondersteunen bij hun deontologische verplichtingen;
- het comité „Gegevensbescherming”, dat kennisneemt van klachten tegen besluiten van de griffier wanneer laatstgenoemde verantwoordelijk is voor de gegevensverwerking op gerechtelijk gebied²⁶;
- de reflectiegroep „Institutionele kwesties”, die diepgaande discussies voert over verschillende institutionele problemen.

De leden van deze comités en de voorzitter van elk comité worden op voorstel van de president van het Gerecht, na raadpleging van de vicepresident, benoemd door het Gerecht.

Voorts moet worden gewezen op het bestaan van informele reflectiegroepen op gebieden waarop het Gerecht over gespecialiseerde kamers beschikt (intellectuele eigendom en ambtenarenzaken), die worden voorgezeten door de vicepresident in het kader van zijn taak om te waken over het behoud van de samenhang van de rechtspraak.²⁷

Ten slotte moet ook worden gewezen op het belang van de vergadering van kamerpresidenten, waarin de president, de vicepresident en de tien kamerpresidenten twee keer per maand bijeenkomen. Zij bespreekt met name de situatie van de werkzaamheden binnen elke kamer, onderzoekt de driemaandelijksse statistieken die door het kabinet van de president van het Gerecht worden verspreid, denkt na over de werkmethoden en coördineert de behandeling van de aanhangige zaken, daaronder begrepen wat de besluiten over publicatie in de Jurisprudentie betreft.

B. Maatregelen ter ondersteuning van de samenhang van de rechtspraak

De samenhang van de rechtspraak is een belangrijk element voor de kwaliteit daarvan, aangezien daarmee de rechtszekerheid en de gelijkheid voor de rechter worden verzekerd. De aanzienlijke toename van het aantal rechters van het Gerecht is vergezeld gegaan van

²⁶ Besluit van het Gerecht van 16 oktober 2019 tot instelling van een intern toezichtmechanisme inzake de verwerking van persoonsgegevens wanneer het Gerecht als rechtsprekende instantie optreedt (PB 2019, C. 383, blz. 4).

²⁷ Zie punt II.B.2 hieronder.

maatregelen om tegemoet te komen aan die behoefte, die des te groter is in de context van een Gerecht van grotere omvang.

1. Wijziging van de gerechtelijke structuur

Van september 2007 tot september 2016 berustte de interne gerechtelijke organisatie van het Gerecht op het beginsel dat elke kamer met drie rechters zitting had in één formatie, namelijk de kamerpresident en twee vaste rechters. Tijdens de driejaarlijkse periode 2013-2016 en vóór de aantreding van de rechters in de eerste fase van de hervorming, beschikte het Gerecht dus over negen kamers met drie rechters, die werden voorgezeten door negen kamerpresidenten.

Ter vermindering van een excessieve groei van het aantal formaties en de daaruit volgende coördinatieproblemen, bestaat het Gerecht sinds september 2016 uit negen kamers van vijf rechters, die elk kunnen zetelen in twee formaties van drie rechters die worden voorgezeten door de president van de kamer van vijf rechters.

De nieuwe structuur behoudt de formatie van drie rechters als gewone rechtsprekende formatie, vergemakkelijkt de verwijzing van zaken naar formaties van vijf rechters en de vervanging van in dezelfde kamer verhinderde rechters, en geeft de negen kamerpresidenten een grotere rol bij de coördinatie van de aanhangige zaken en de samenhang van de rechtspraak.²⁸

In de derde fase van de hervorming in september 2019 is volgens hetzelfde model een tiende kamer toegevoegd. Voorts is de wijze van samenstelling van formaties van drie rechters aangepast teneinde te zorgen voor een vermenging binnen de kamers.²⁹ De kamers, die uit vijf rechters bestaan, hebben thans zitting in zes formaties van drie verschillende rechters, die elk worden voorgezeten door dezelfde kamerpresident. Zodoende zetelt elke rechter met alle andere rechters van de kamer, hetgeen bijdraagt tot de samenhang en de collegialiteit van de werkzaamheden van de kamer.

2. Rol van de vicepresident

Tot september 2016 nam de vicepresident wegens de grote werklast van het Gerecht in volle omvang de functie van kamerpresident en van rechter op zich. Hij nam, naast zijn rol van ondersteuning van de president, dus volledig deel aan de gerechtelijke activiteit, net als de andere kamerpresidenten.

Teneinde te beantwoorden aan de groeiende behoefte aan coördinatie die gepaard ging met de verdubbeling van het aantal rechters, is de functie van de vicepresident in september 2016 gewijzigd. Hij heeft sindsdien een specifieke taak, bestaande in het leiden van een team voor multidisciplinaire juridische analyse met het oog op coördinatie, coherentie, hulp bij de besluitvorming, juridisch toezicht, het in perspectief plaatsen van problemen en het delen van kennis.³⁰

Als zodanig geeft hij leiding aan de werkzaamheden van de reflectiegroepen (die met name toezicht houden op de bijdragen uit de rechtspraak en het optreden van discrepanties), werkt

²⁸ Zie perscommuniqué 35/16 van het HJEU van 4 april 2016 (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035nl.pdf>).

²⁹ Opgemerkt zij dat het Gerecht op 30 september 2020 uit 50 rechters bestond. Aangezien de president en de vicepresident niet in een vaste kamer zetelen, hadden de overige 48 rechters zitting in 8 kamers van vijf rechters en in 2 kamers van 4 rechters.

³⁰ Tegelijkertijd heeft hij ook een gerechtelijk functie: hij vervangt de president als kortgedingrechter indien deze verhinderd is, neemt deel aan de Grote kamer en aan de werkzaamheden van de formaties van vijf rechters, en wel voor één zaak per jaar en per kamer.

hij analyses van de rechtspraak uit, organiseert hij opleidingen voor referendarissen en stelt hij documenten op ter oriëntatie en ondersteuning van de besluitvorming.³¹ Hij zorgt eveneens voor een tijdige coördinatie van zaken door middel van een systeem van vroegtijdige waarschuwing dat berust op het onderzoek van voorlopige rapporten, nota's over de ontvankelijkheid en memoranda uitgewisseld in het kader van alle zaken, nog voordat deze in de vergadering van de kamer worden besproken. Dit onderzoek is essentieel aangezien daarmee moet worden ontdekt of de door de rechter-rapporteur voorgestelde oplossingen in strijd kunnen zijn met de bestaande rechtspraak en met die welke een andere rechter-rapporteur voorstelt. Het biedt dus de mogelijkheid om in een vroeg stadium van de procedure gebruik te maken van een waarschuwingssysteem.

Voorts zijn er twee op 1 december 2018 in werking getreden wijzigingen aangebracht in het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, teneinde de vicepresident van het Gerecht de bevoegdheid te verlenen de functie van advocaat-generaal uit te oefenen³² en om de voltallige vergadering, net als de president van het Gerecht en de rechtsprekende formatie waarbij de zaak aanvankelijk aanhangig is, voor te stellen om een zaak te verwijzen naar een uitgebreide formatie van vijf rechters of naar de Grote kamer.³³ Het betreft hier instrumenten die bedoeld zijn ter versterking van de middelen waarover de vicepresident van het Gerecht beschikt om zijn taak van coördinatie van aanhangige zaken en het leveren van een bijdrage tot de samenhang van de rechtspraak nog beter te vervullen.

3. Invoering van gespecialiseerde kamers

Het systeem voor de toewijzing van zaken wordt geregeld in de artikelen 25 en 26 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht.

Op grond van die bepalingen wijst de president van het Gerecht de zaken aan de kamers toe. Elke kamerpresident doet aan de president van het Gerecht, voor iedere aan de kamer toegewezen zaak, een voorstel omtrent de aanwijzing van een rechter-rapporteur en een rechtsprekende formatie (van drie rechters). De president van het Gerecht beslist hierover.

De criteria aan de hand waarvan de zaken door de president over de kamers worden verdeeld zijn vastgesteld bij in het Publicatieblad bekendgemaakt besluit van het Gerecht.³⁴

Volgens die criteria werden zaken tot september 2019 over alle kamers verdeeld, volgens vier afzonderlijke toerbeurten (zaken betreffende mededinging, staatssteun, handelsbeschermingsmaatregelen, intellectuele eigendom, ambtenaren en „andere zaken”³⁵) afhankelijk van de volgorde van inschrijving bij de griffie, met dien verstande dat de president van het Gerecht van die toerbeurten kon afwijken in geval van verknochtheid van bepaalde zaken of ter verzekering van een gelijkmatige werkverdeling.

³¹ Deze taak vormt dus een aanvulling op de taak die tot dan was toevertrouwd aan de vergadering van kamerpresidenten (die twee keer per maand bijeenkomt), en bestaat in het onderzoek – op initiatief van de president, de vicepresident of een van de kamerpresidenten – of bepaalde zaken die nieuwe of complexe rechtsvragen opwerpen, overleg tussen de kamers verlangen of naar de Grote kamer moeten worden verwezen.

³² Opgemerkt zij dat hij op 30 september 2020 nog geen gebruik had gemaakt van deze mogelijkheid.

³³ Wijzigingen ingevoerd in artikel 3, lid 3, en artikel 28, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering (PB 2018, L 240, blz. 67).

³⁴ PB 2019, C 372, blz. 2.

³⁵ Deze categorie beslaat veel verschillende gebieden: gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (beperkende maatregelen), bancaire en financiële geschillen, overheidsopdrachten, toegang tot documenten en landbouwpolitiek.

Deze criteria hebben in september 2019, met de invoering van twee groepen gespecialiseerde kamers, een belangrijke wijziging ondergaan:

- aan vier kamers (de eerste, de vierde, de zevende en de achtste) worden ambtenarenzaken toegewezen (zaken ingesteld krachtens artikel 270 VWEU en in voorkomend geval krachtens artikel 50 bis van Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie), bij toerbeurt, afhankelijk van de volgorde van inschrijving bij de griffie;
- aan de zes andere kamers (de tweede, de derde, de vijfde, de zesde, de negende en de tiende) worden geschillen inzake intellectuele eigendom (merken, tekeningen, modellen en plantenrassen) toegewezen.

Aan alle tien de kamers worden voorts, volgens de eerder voorziene twee toerbeurten, de overige geschillen toegewezen, namelijk die betreffende zaken op het gebied van mededinging, staatssteun, handelsbeschermingsmaatregelen en „andere zaken”.

Door dit systeem kan de behandeling van twee specifieke geschillen (ambtenarenzaken en intellectuele eigendom) worden geconcentreerd binnen twee kleinere groepen kamers (van 20 respectievelijk 28 rechters), waarbij er tegelijkertijd voor wordt gezorgd dat de kamer zaken op verschillende gebieden krijgt toegewezen.

III. EVALUATIE VAN DE GEVOLGEN VAN DE HERVORMING

Volgens overweging 5 van verordening 2015/2422 had de hervorming van het Gerecht een tweeledig doel: op korte termijn zowel het aantal aanhangige zaken als de buitensporig lange duur van de procedures bij het Gerecht terugbrengen. In het belang van het gezag, de samenhang, de duidelijkheid en – uiteindelijk – de kwaliteit van de rechtspraak, moest de toename van de rechtsprekende capaciteit van het Gerecht tevens leiden tot een toename van het aantal zaken dat naar een rechtsprekende formatie van vijf rechters werd verwezen.³⁶

De gevolgen van de hervorming zullen dus worden beoordeeld aan de hand van die doelstellingen. Om een volledig overzicht te geven van de gevolgen van de hervorming, dient de analyse echter gebaseerd te zijn op een meer gevarieerde reeks indicatoren, zowel kwantitatief als kwalitatief, die relevant worden geacht voor de evaluatie van de prestaties van de gerechtelijke stelsels.³⁷

³⁶ „Gerechtelijke werkzaamheden in 2018”, door Marc Jaeger, president van het Gerecht, Jaarverslag 2018, blz. 169. Zie eveneens perscommuniqué nr. 35/16 van het HJEU van 4 april 2016 (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035nl.pdf>), waarin wordt beklemtoond dat de nieuwe gerechtelijke structuur van het Gerecht „de verwijzing van zaken naar formaties van vijf rechters zal vergemakkelijken”, alsmede naar het perscommuniqué van de Raad van de Europese Unie van 3 december 2015, waarin wordt aangegeven dat het Gerecht door de hervorming „in meer zaken uitspraak kan doen in kamers van vijf rechters [...], waardoor er over belangrijke zaken diepgaander beraadslaagd kan worden” (<https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2015/12/03/eu-court-of-justice-general-court-reform/#>).

³⁷ Zie in dit verband de werkzaamheden van de Commissie voor efficiëntie in justitie (CEPEJ) van de Raad van Europa en die van de Europese Commissie, met name „The 2019 EU Scoreboard” (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf) en de „EU Quality of Public Administration Toolbox” (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/886d2a37-d651-11e7-a506-01aa75ed71a1/language-/format-PDF/source-130699699>), alsmede de verschillende studies in het kader van het programma „Justitie”.

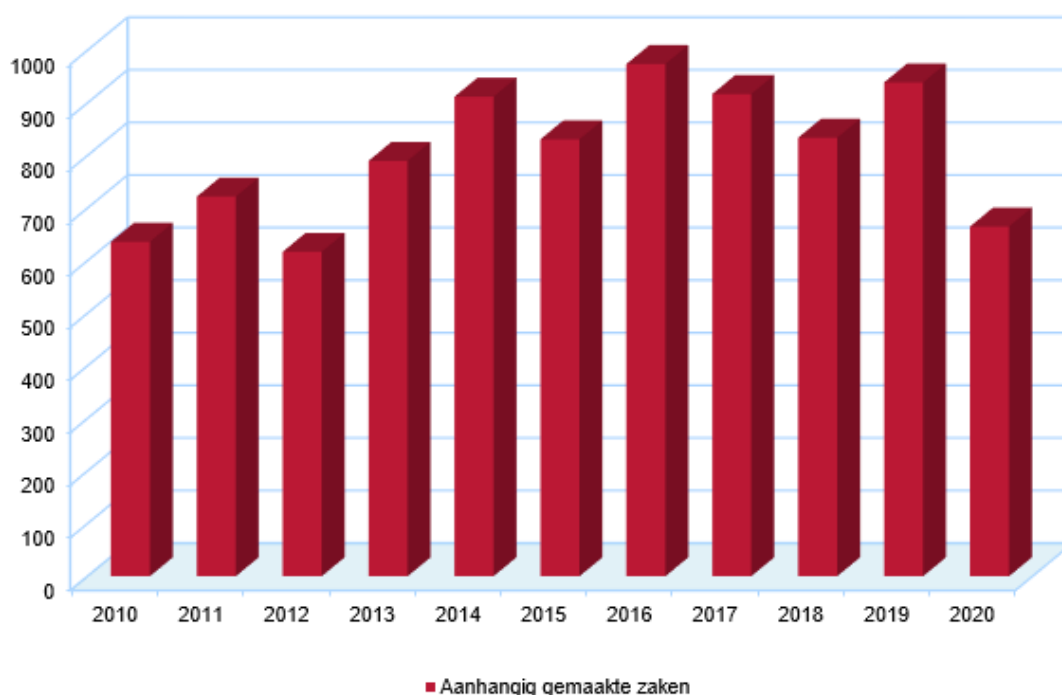
A. Kwantitatieve indicatoren

1. Ontwikkeling van het aantal aanhangig gemaakte zaken

De ontwikkeling van het aantal aanhangig gemaakte zaken is op zich geen indicator voor de prestatie van het Gerecht, maar kan wel, zonder dat dit precies meetbaar is, de mate van vertrouwen van de justitiabelen in het Gerecht weergeven en/of de mate van wantrouwen of ontevredenheid jegens de verwerende instellingen of organen. Voorts hangt het aantal aanhangig gemaakte zaken af van de normatieve activiteit van die instellingen en organen en van de ontwikkeling van de bevoegdheden van de Unie.

Het aantal en de aard van de aanhangig gemaakte zaken hebben echter invloed op de analyse van bepaalde prestatie-indicatoren (met name het aantal aanhangige zaken en, eventueel, het aantal afgesloten zaken) en moeten daarom eerst worden uiteengezet.

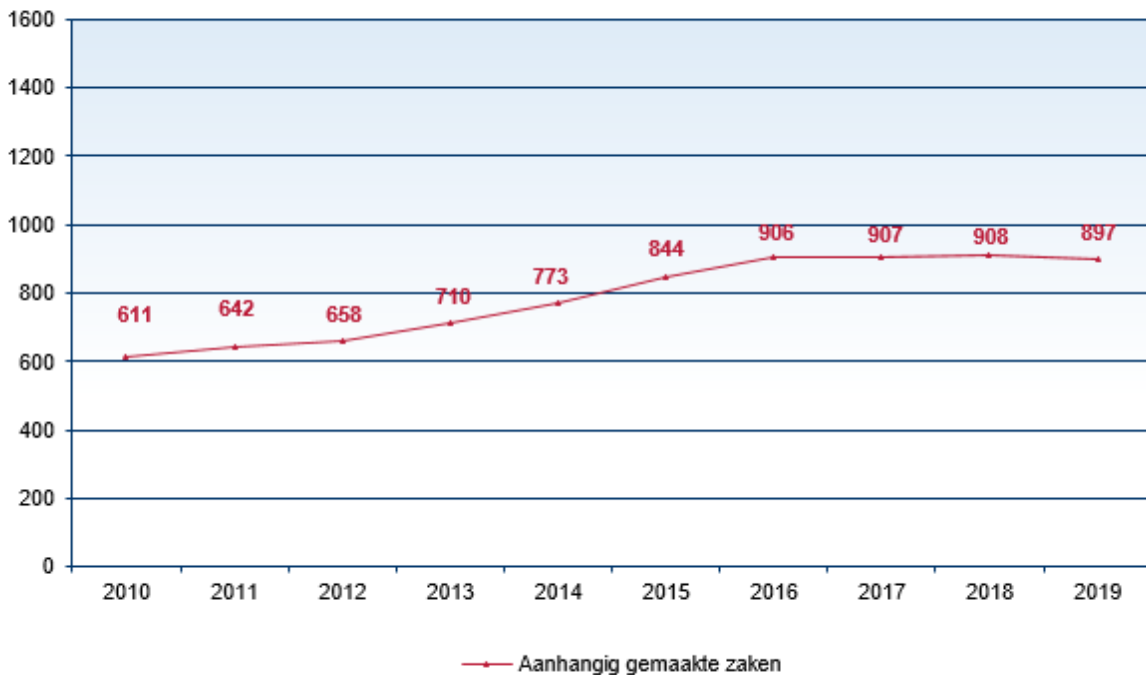
a) Algemene gegevens



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

Gegevens op 30/09/2020

Algemene activiteit van het Gerecht – Driejaarlijkse gemiddelden (aanhangig gemaakte zaken)



De driejaarlijkse gemiddelden worden vastgesteld door rekening te houden met de gegevens van het jaar "n", en die van de jaren "n-1" en "n-2".

Gegevens op 30/09/2020

Op grond van deze algemene gegevens kan het volgende worden vastgesteld:

- in de jaren vóór de hervorming nam het aantal bij het Gerecht aanhangig gemaakte zaken gestaag toe, met een groei van 38 % van 2010 tot 2015³⁸;
- de doorvoering van de tweede fase van de hervorming in september 2016 heeft als gevolg van de overdracht van de bevoegdheid op het gebied van ambtenarenzaken geleid tot een toename van het aantal aanhangig gemaakte zaken, namelijk 163 zaken in 2016 (waarvan 123 eerst aanhangig waren gemaakt bij het Gerecht voor ambtenarenzaken en aan het Gerecht zijn overgedragen) en tussen 80 en 100 zaken per jaar in 2017 en 2018;
- sinds 2016 is het aantal aanhangig gemaakte zaken min of meer stabiel;
- het aantal aanhangig gemaakte zaken is in 2020, in het kader van de sanitaire crisis, licht gedaald³⁹.

³⁸ Als berekeningsgrondslag dienen driejaarlijkse gemiddelden, die het door afvlakking van uitschieters in de jaarcijfers (die onderhevig zijn aan conjuncturele factoren) mogelijk maken een nauwkeuriger overzicht van globale trends te geven.

³⁹ Volgens de op 15/10/2020 bijgewerkte gegevens bedroeg dat aantal 691.

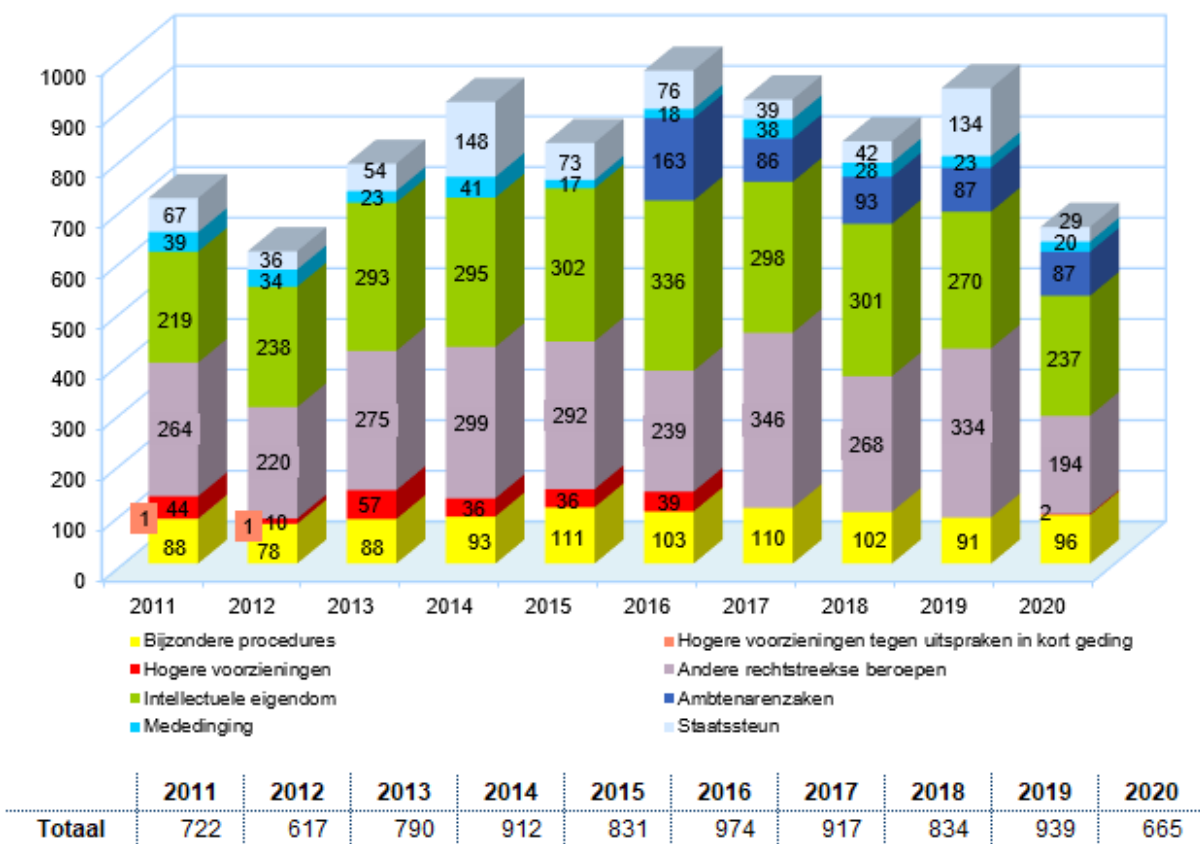
b) Verdeling per gebied

Aanhangig gemaakte zaken - Gebied

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Arbitragebeding	5	8	6	14	15	10	21	7	8	7
Associatie van landen en overzeese gebieden			1							
Belasting	1	1	1	1	1	2	1	2		
Beperkende maatregelen (buitenlandse actie)	93	59	41	69	55	28	27	40	42	22
Burgerschap van de Unie				1					1	1
Consumentenbescherming			1	1	2	1		1	1	1
Cultuur			1			1				
Douane-unie en gemeenschappelijk douanetarief	10	6	1	8		3	1		2	
Economisch en monetair beleid	4	3	15	4	3	23	98	27	24	33
Economisch en monetair beleid - Toezicht op kredietinstellingen										1
Economische, sociale en territoriale samenhang	3	4	3	3	5	2	3		3	
Energie	1		1	3	3	4	8	1	8	8
Extern optreden van de Europese Unie	2	1		2	1	2	2	2	6	2
Financiële bepalingen (begroting, financieel kader, eigen middelen, fraudebestrijding)		1		4	7	4	5	4	5	4
Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid			2			1			1	
Gemeenschappelijk visserijbeleid	3		3	3		1	2	3		
Handelsbeleid	11	20	23	31	6	17	14	15	13	15
Harmonisatie van wetgevingen			13		1	1	5	3	2	
Industrieel beleid				2						
Institutioneel recht	44	41	44	67	53	52	65	71	148	54
Intellectuele en industriële eigendom	219	238	294	295	303	336	298	301	270	237
Landbouw	22	11	27	15	37	20	22	25	12	12
Mededinging - Concentratie van ondernemingen	4	5	3	1	3	7	3	8	4	16
Mededinging - Kartels	29	29	18	33	12	8	31	12	11	2
Mededinging - Machtpositie	6		2	6	2	3	4	8	8	2
Mededinging - Overheidsondernemingen				1						
Milieu	6	3	11	10	5	6	8	7	10	6
Ondernemingsrecht				1	1					
Onderwijs, beroepsopleiding, jeugd en sport	2	1	2		3	1		1	1	
Onderzoek, technologische ontwikkeling en ruimtevaart	4	3	5	2	10	8	2	1	3	3
Overheidsopdrachten	18	23	15	16	23	9	19	15	10	8
Registratie, beoordeling, autorisatie en beperking van chemische stoffen (REACH-verordening)	3	2	12	3	5	6	10	4	6	3
Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht	1		6	1		7		2	1	
Sociale politiek	5	1		1		1		1	1	
Sociale zekerheid van migrerende werknemers			1							
Staatssteun	67	36	54	148	73	76	39	42	134	29
Toegang tot documenten	21	18	20	17	48	19	25	21	17	6
Toerisme			2							
Toetreding van nieuwe lidstaten			1							
Trans-Europese netwerken			3				2	1	1	1
Vervoer	1		5	1				1	1	2
Volksgesondheid	2	12	5	11	2	6	5	9	5	5
Vrij verkeer van diensten		1		1		1				
Vrij verkeer van goederen			1		2	1				
Vrij verkeer van kapitaal					2	1		1		
Vrij verkeer van personen					1	1	1	1	2	
Vrijheid van vestiging				1				1		
Werkgelegenheid			2							
Totaal EG-Verdrag/VWEU	587	527	645	777	684	669	721	638	761	480
Ambtenarenstatuut	47	12	57	42	36	202	86	94	87	89
Bijzondere procedures	88	78	88	93	111	103	110	102	91	96
TOTAAL-GENERAAL	722	617	790	912	831	974	917	834	939	665

Gegevens op 30/09/2020

Aanhangig gemaakte zaken - Soort procedure¹



¹ Op 1 september 2016 zijn 123 ambtenarenzaken en 16 bijzondere procedures op dit gebied overgedragen aan het Gerecht.

Gegevens op 30/09/2020

Op grond van de analyse van deze gegevens kunnen de volgende tendensen worden vastgesteld:

- het aantal zaken op het gebied van intellectuele eigendom blijft stabiel en vormt met ongeveer een derde het grootste aandeel van de aanhangig gemaakte zaken⁴⁰;
- het aantal geschillen in ambtenarenzaken blijft stabiel;
- het aantal geschillen op het gebied van mededinging, dat op een laag niveau ligt (gemiddeld 20 beroepen per jaar sinds 2015) maar waarvan de zaken op zich een werklast (in termen van omvang en complexiteit) meebrengen die veel hoger ligt dan de gemiddelde werklast van zaken op andere gebieden, blijft min of meer stabiel;
- het aantal geschillen inzake staatssteun, waarvan de zaken eveneens worden gekenmerkt door hun volume en hun complexiteit, is groot;
- op bepaalde gebieden wordt regelmatig en constant een beperkt aantal zaken aanhangig gemaakt: handelsbeschermingsmaatregelen, toegang tot documenten, overheidsopdrachten, landbouw;
- de wetgevende, regelgevende en besluitvormingsactiviteit van de instellingen, organen en instanties is niet zonder gevolgen voor het Gerecht, hetgeen blijkt uit de verschijning van – soms talrijke en complexe – zaken op nieuwe gebieden, zoals geschillen over

⁴⁰ Beklemtoond zij echter dat die zaken op zich genomen veel minder werklast meebrengen dan een gemiddelde zaak op een ander gebied (met uitzondering van bijzondere procedures, waarvan de gemiddelde werklast minder is dan die van zaken op het gebied van intellectuele eigendom).

beperkende maatregelen in het kader van het GBVB, geschillen op het gebied van chemische stoffen⁴¹ of, meer recent, geschillen inzake toezichtregels in bankzaken en financiële aangelegenheden.

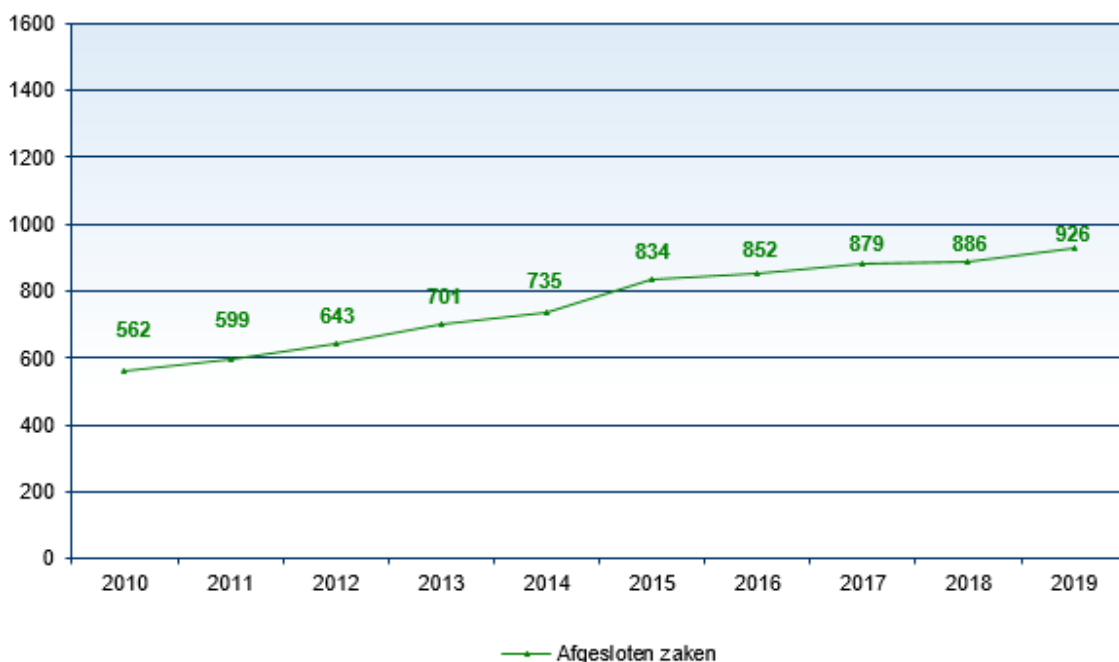
CONCLUSIE

De hervorming is gepaard gegaan met een lichte toename (van 5 tot 10 %) van het aantal aanhangig gemaakte zaken, dat overeenkomt met de overdracht van de bevoegdheid op het gebied van ambtenarenzaken. Sinds 2016 is het aantal aanhangig gemaakte zaken in het algemeen gezien stabiel, met een lichte daling in 2020 in het kader van de sanitaire crisis.

2. Ontwikkeling van het aantal afgesloten zaken

Het aantal jaarlijks afgesloten zaken hangt af van de toegewezen middelen, de efficiëntie van de werkmethoden en, eventueel, van het aantal aanhangig gemaakte zaken.

Algemene activiteit van het Gerecht - Driejaarlijkse gemiddelden (afgesloten zaken)



De driejaarlijkse gemiddelden worden vastgesteld door rekening te houden met de gegevens van het jaar "n", en die van de jaren "n-1" en "n-2".

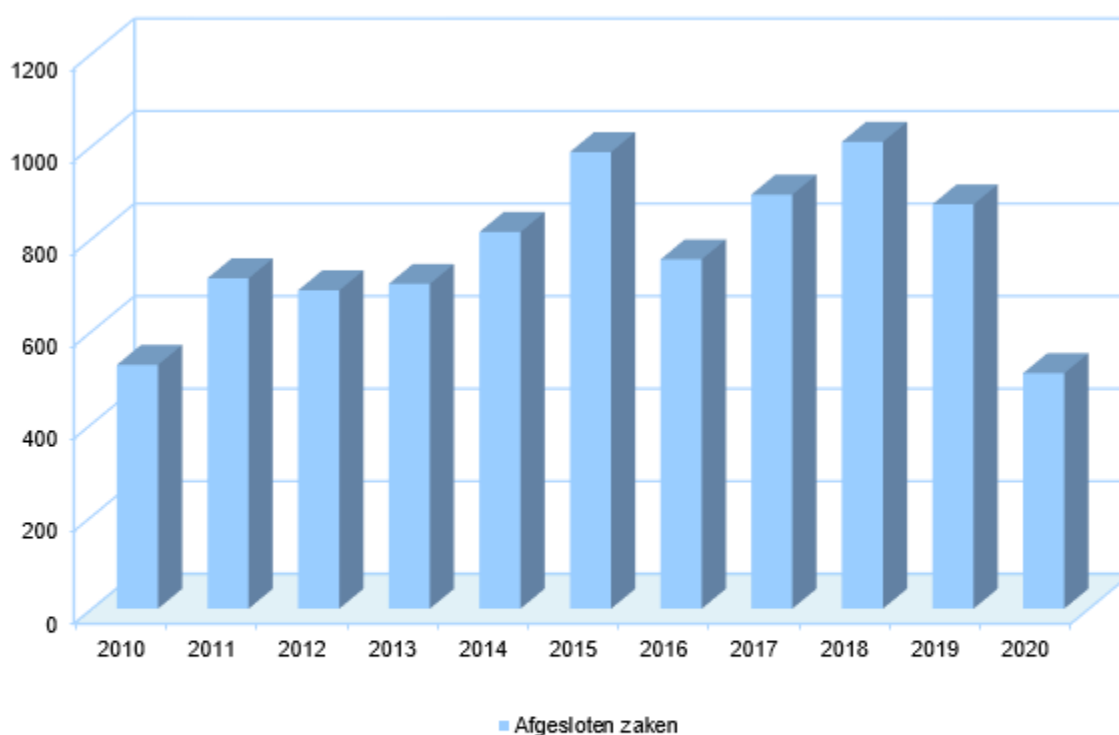
Gegevens op 30/09/2020

⁴¹ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (Reach), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PB 2007, L 136, blz. 3).

Uit de hierboven opgenomen gegevens over de driejaarlijkse gemiddelden blijkt dat het aantal afgesloten zaken sinds 2010 constant toeneemt. Deze toename heeft zich sinds de hervorming voortgezet.

Deze vaststelling kan echter gepreciseerd en genuanceerd worden door onderzoek van de jaarlijkse gegevens. Zo kan over het aantal afgesloten zaken het volgende worden opgemerkt:

- 2015 – het jaar voorafgaand aan dat van de eerste twee fasen van de hervorming – kende een piek met 987 zaken;
- in 2016 daalde het aantal zaken naar 755, om in 2017 weer te stijgen (+ 18,5 %), en vervolgens werd in 2018 (+ 12,7 %) met 1009 zaken een historisch record voor het Gerecht bereikt;
- in 2019 daalde het aantal (– 13,4 %) naar 874 zaken;
- in de loop van de vier jaar voorafgaand aan de hervorming (van 2012 tot 2015), heeft het Gerecht gemiddeld 797,7 zaken per jaar behandeld; in de loop van de vier jaar sinds de eerste fase van de hervorming (van 2016 tot 2019), behandelde het gemiddeld 883,2 zaken per jaar, dat wil zeggen een toename van 10,7 %;
- 2020 vertoonde een afname in de eerste drie kwartalen, waarvan extrapolatie op jaarbasis leidt tot een aantal van ongeveer 700 zaken.⁴²



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

Gegevens op 30/09/2020

⁴² Volgens de op 15/10/2020 bijgewerkte gegevens bedroeg het aantal afgehandelde zaken 599.

Het is lastig om definitieve conclusies te trekken uit deze analyse, gezien het gebrek aan tijdsperspectief dat nodig om de gevolgen van een gefaseerde hervorming, waarvan de eerste fase in april 2016 en de laatste in september 2019 heeft plaatsgevonden, te beoordelen.

Niettemin kan worden opgemerkt dat de twee jaren met een afgenomen productiviteit (2016 en 2019) jaren waren waarin sprake was van zowel een gedeeltelijke vervanging van de rechters als de doorvoering van de hervormingsfasen. Bij die twee gelegenheden zijn er ervaren rechters vertrokken die zijn vervangen door nieuwe rechters en zijn er extra rechters benoemd, en heeft het Gerecht zowel zijn structuur als zijn werkmethoden moeten aanpassen met het oog op zijn uitbreiding. Voorts leidt elke driejaarlijkse vervanging tot een nieuwe samenstelling van de kamers en een nieuwe toewijzing van bepaalde zaken (in september 2019 moest 20 % van alle aanhangige zaken worden toegewezen aan een andere rechter-rapporteur, hetgeen invloed heeft gehad op het onderzoek van verschillende zaken).

Deze buitengewone omstandigheden⁴³ hebben noodzakelijkerwijs en objectief een impact gehad op de efficiëntie van het Gerecht. Deze impact is met name duidelijk wanneer de resultaten van de eerste drie kwartalen van het kalenderjaar worden vergeleken met die van het vierde kwartaal, de periode onmiddellijk na de driejaarlijkse vervanging en de doorvoering van de tweede en de derde fase van de hervorming (die plaatsvonden in de maanden september 2016 en september 2019).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Afgesloten zaken <i>Volledig jaar</i>	688	702	814	987	755	895	1009	874
Afgesloten zaken <i>1e-3e kwartaal</i>	504	529	559	705	587	666	639	698
Afgesloten zaken <i>4e kwartaal</i>	184	173	255	282	168	229	370	176

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de afname van de productiviteit in 2019 wordt veroorzaakt door een niet erg productief vierde kwartaal (– 52,4 % ten opzichte van dezelfde periode in 2018), terwijl de eerste drie kwartalen een verhoogde activiteit laten zien (+ 9,2 % ten opzichte van dezelfde periode in 2018). Ditzelfde fenomeen kan worden waargenomen in 2016, maar ook in 2013 – een jaar waarin eveneens een gedeeltelijke vervanging plaatsvond.

⁴³ Van de 50 rechters die op 30 september 2020 in functie waren, waren er slechts 14, dat wil zeggen 30 % van het totale aantal rechters, in functie vóór de hervorming.

De reële rechtsprekende capaciteit van het Gerecht kan normaliter pas – ten vroegste – eind 2020 worden beoordeeld. De sanitaire crisis, met name de onmogelijkheid voor het Gerecht om tussen 6 maart en 25 mei 2020 terechtzittingen te organiseren, en de praktische problemen die sindsdien zijn opgetreden, hebben tot gevolg dat de resultaten van het jaar 2020 niet representatief kunnen worden geacht.

CONCLUSIE

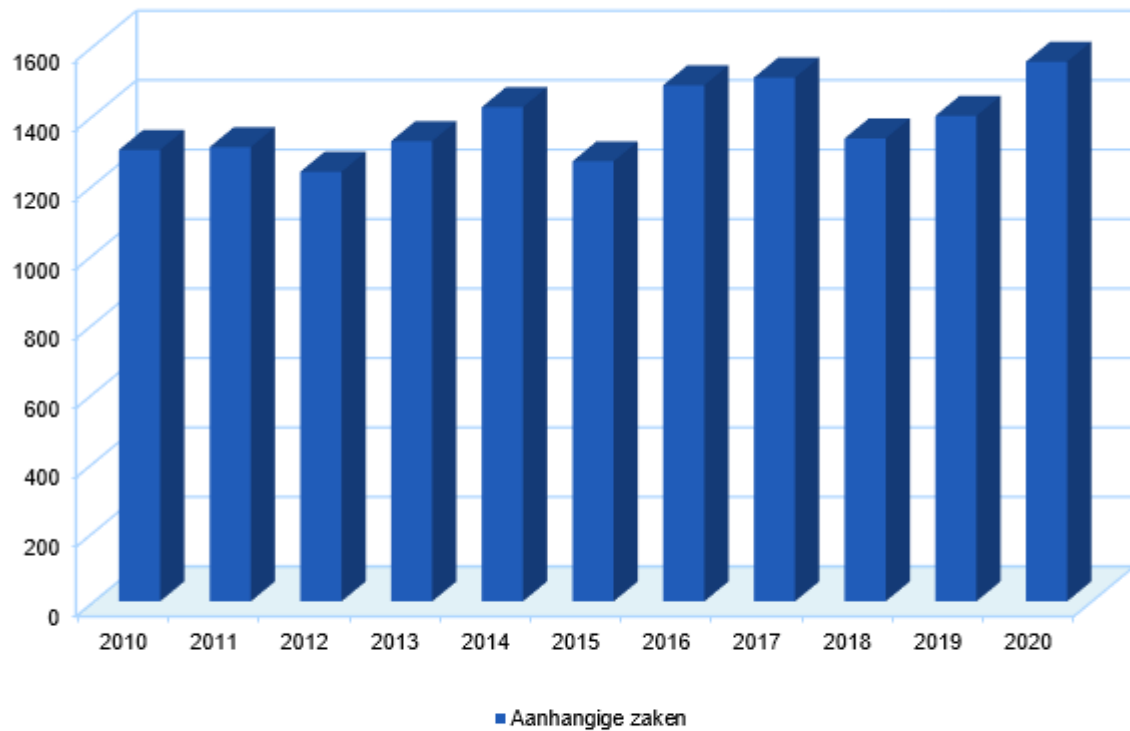
De doorvoering van de hervorming is in het algemeen gepaard gegaan met een toename van het aantal afgesloten zaken, en het Gerecht heeft daardoor een historisch record kunnen bereiken voor het aantal in 2018 afgesloten zaken. Door het ontbreken van tijdsperspectief ten opzichte van de laatste fase van de hervorming enerzijds en de invloed, op de efficiëntie van het Gerecht, van de driejaarlijkse vervangingen en de herstructurering van het Gerecht in 2016 en 2019 anderzijds, kan vandaag de dag echter geen volledige beoordeling worden gegeven van de gevolgen van de hervorming voor de capaciteit van het Gerecht om zaken te behandelen, en dit temeer daar het jaar 2020, gelet op de problemen veroorzaakt door de sanitaire crisis, niet representatief zal kunnen worden geacht.

3. Ontwikkeling van het aantal aanhangige zaken

De aanhangige zaken zijn een indicator voor de globale werklast van het Gerecht op een bepaald moment. Hun aantal is het resultaat van de stroom aanhangig gemaakte en de stroom afgesloten zaken. De afname van het aantal aanhangige zaken is, aldus overweging 5 van verordening 2015/2422, een van de doelstellingen van de hervorming.

a) Algemene gegevens

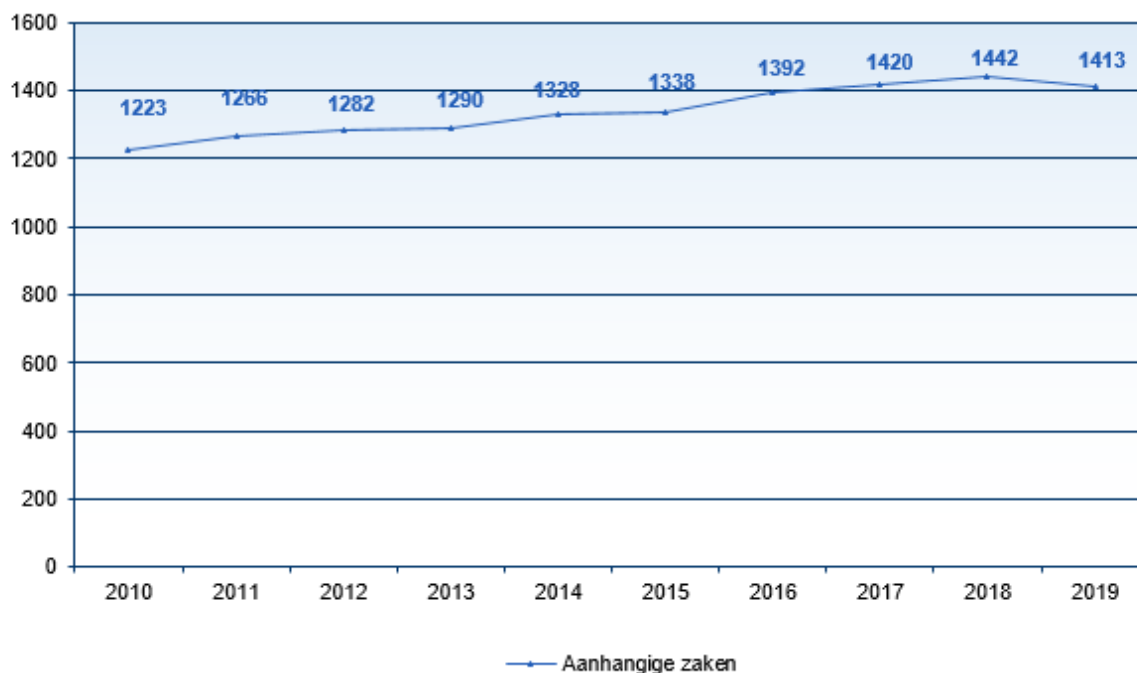
Algemene activiteit van het Gerecht - Aanhangige zaken



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

Gegevens op 30/09/2020

Algemene activiteit van het Gerecht - Driejaarlijkse gemiddelden (aanhangige zaken)



De driejaarlijkse gemiddelden worden vastgesteld door rekening te houden met de gegevens van het jaar "n", en die van de jaren "n-1" en "n-2".

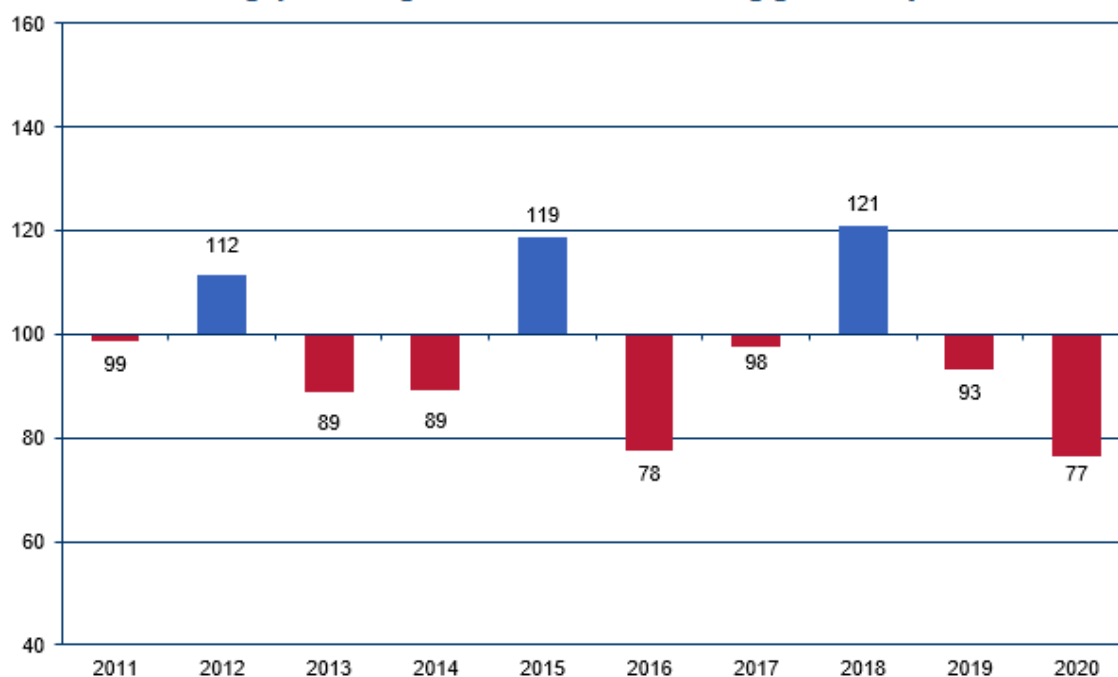
Uit bovenstaande gegevens blijkt dat het aantal aanhangige zaken, na een toename in 2016 en 2017 die met name verband hield met de overdracht van zaken die aanhangig waren bij het Gerecht voor ambtenarenzaken (123 zaken) en het aanhangig maken van een grote groep verknochte zaken op bancaire en financieel gebied (99 zaken), in 2018 aanzienlijk is afgenomen (– 175 zaken, dat wil zeggen een afname van 11,6 %).

De toename van het aantal aanhangige zaken in 2019 en 2020 vormt echter een reden tot zorg.⁴⁴ Deze toename kan – althans ten dele – worden verklaard door de eerder onderzochte afgenomen productiviteit als gevolg van de gedeeltelijke vervanging en de volledige reorganisatie van het Gerecht in september 2019 enerzijds en de sanitaire crisis anderzijds. Het Gerecht zal op zeer korte termijn alle interne middelen moeten inzetten om tegemoet te komen aan deze onbevredigende vaststelling, zoopdat deze als tijdelijk zal kunnen worden beschouwd.

Het in 2018 vastgestelde afhandelingspercentage van het aantal aanhangige zaken („clearance rate”) van 121 % geeft een aanwijzing van de prestatie die het Gerecht kan leveren zodra het op kruissnelheid is gekomen.

⁴⁴ Volgens de op 15/10/2020 bijgewerkte gegevens was het aantal aanhangige zaken 1490.

**Algemene activiteit van het Gerecht -
Afhandelingspercentage van het aantal aanhangige zaken ("clearance rate")**



Geeft de verhouding weer tussen de afgesloten zaken en de aanhangig gemaakte zaken, in procenten. Een waarde van meer dan 100 % betekent dat er in het betreffende jaar meer zaken zijn afgesloten dan aanhangig gemaakt.

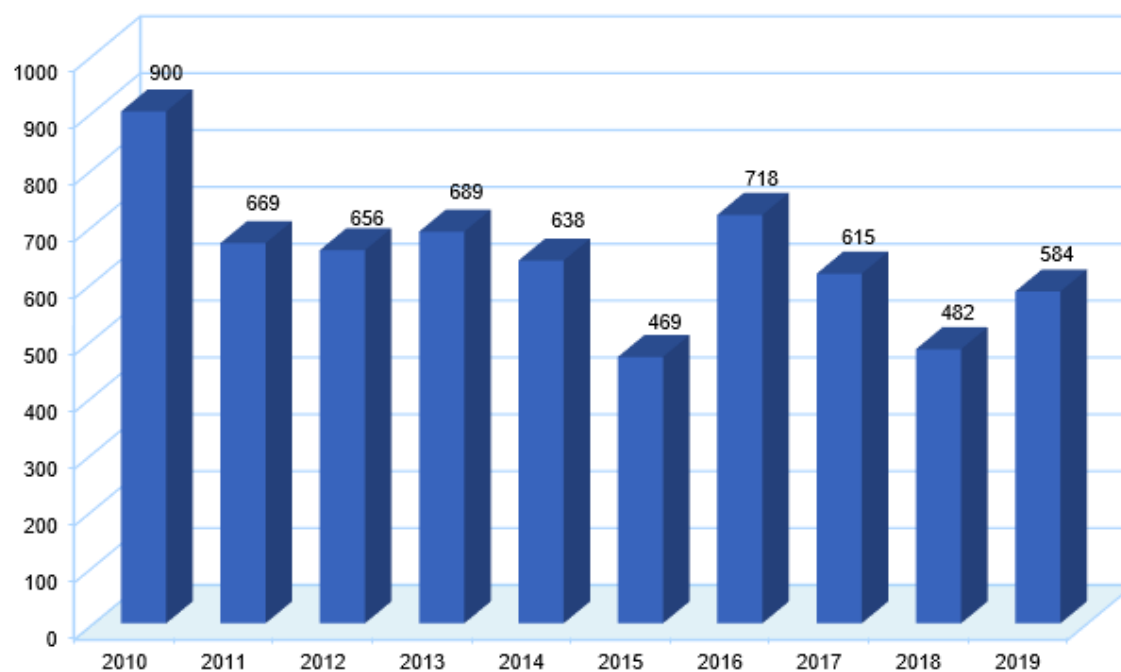
Clearance rate is een door de CEPEJ (Europese Commissie voor efficiëntie in justitie) van de Raad van de Europese Unie omschreven indicator, die is overgenomen in het *EU Justice Scoreboard* van de Europese Commissie.

Gegevens op 30/09/2020

De theoretische behandelingsduur van aanhangige zaken is overigens geleidelijk verbeterd na de toename in 2016 als gevolg van de overdracht van de ambtenarenzaken. Dit gegeven geeft de tijd in dagen weer die nodig is om het aantal aanhangige zaken aan het einde van het jaar af te handelen, op basis van het aantal zaken dat in de loop van datzelfde jaar is afgesloten.

Algemene activiteit van het Gerecht -

Theoretische beslissingstermijn van het aantal aanhangige zaken ("*disposition time*")

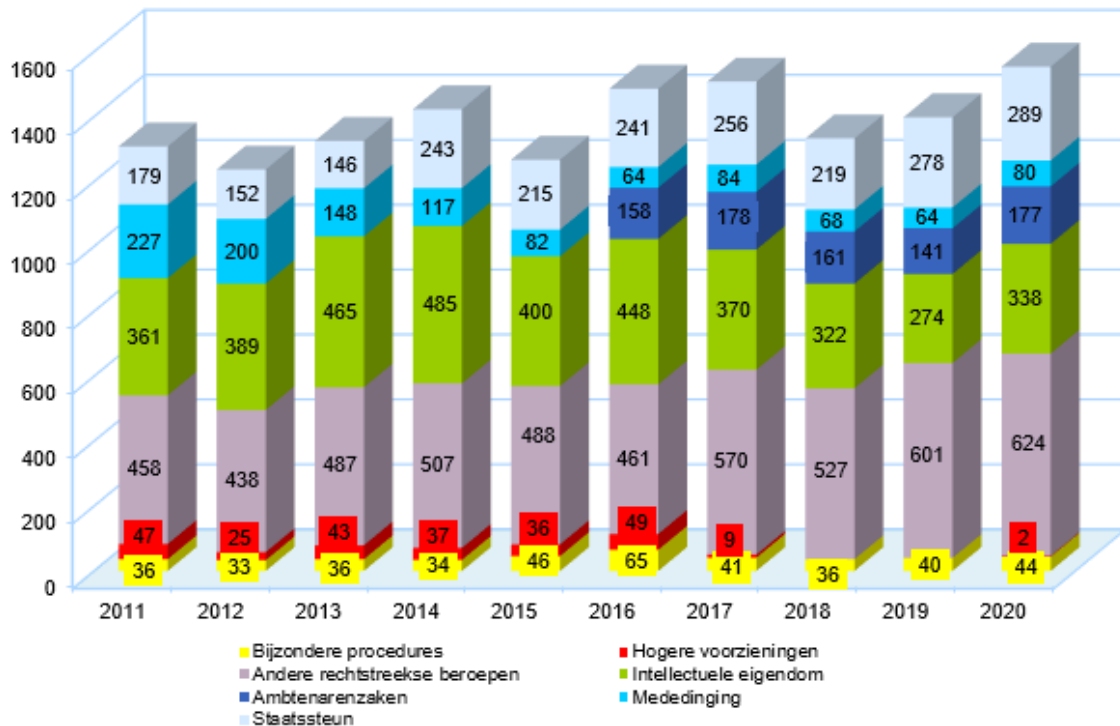


Geeft het aantal dagen weer dat nodig is voor de afhandeling van het aantal aan het einde van het jaar aanhangige zaken, op basis van het aantal zaken dat in de loop van datzelfde jaar is afgesloten.

Disposition time is een door de CEPEJ (Europese Commissie voor efficiëntie in justitie) van de Raad van de Europese Unie omschreven indicator, die is overgenomen in het *EU Justice Scoreboard* van de Europese Commissie.

b) Aanvullende gegevens

Aanhangige procedures - Soort procedure



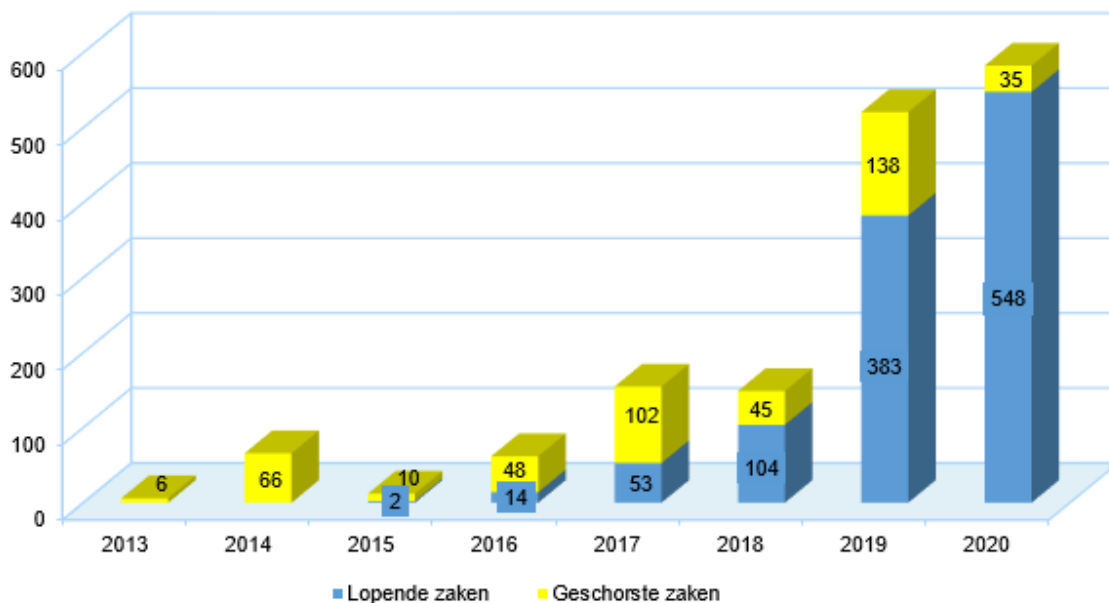
Gegevens op 30/09/2020

De verdeling van de aanhangige zaken naar onderwerp in 2020 laat zien:

- een stijgende trend in de categorie „andere rechtstreekse beroepen”, die ten dele wordt verklaard door het bestaan van twee grote groepen verknochte zaken (bijna 200 zaken) op bancaire en financieel gebied enerzijds en van pensioenrechten van voormalige leden van het Europees Parlement anderzijds;
- het aandeel zaken op het gebied van intellectuele eigendom blijft op een behoorlijk niveau (meer dan 20 %);
- de aanhangige zaken op het gebied van ambtenaren geschillen, mededinging en staatssteun blijven sinds 2016 relatief stabiel.

Aanhangige zaken - Uitsplitsing per jaar

Verdeling in 2020



Jaar waarin de zaak aanhangig is	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totaal	6	66	12	62	155	149	521	583

Gegevens op 30/09/2020

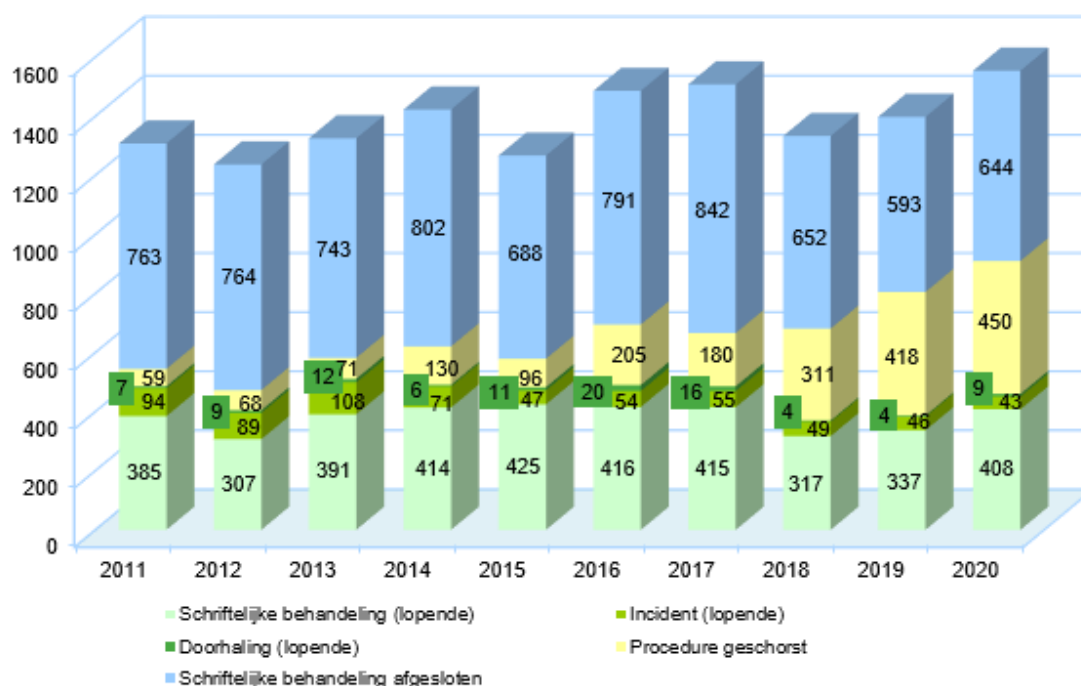
Op grond van deze gegevens kan worden vastgesteld dat bijna 80 % van de aanhangige zaken van het Gerecht recentelijk aanhangig is gemaakt (van 2018 tot 2020) en dat meer dan 70 % van de aanhangige zaken sinds 2019 aanhangig is gemaakt. De zaken die vóór 2017 aanhangig zijn gemaakt, zijn hetzij geschorst, hetzij zaken die na een eerdere schorsing thans worden behandeld.

Het is interessant om op te merken dat een aanzienlijk en historisch ongeëvenaard aantal aanhangige zaken is geschorst. De schorsing is een procedurele beschikking gebaseerd op artikel 69 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht en heeft tot gevolg dat alle procestermijnen worden gestuit.⁴⁵ Er kunnen verschillende redenen zijn voor de schorsing van de procedure: het verzoek van een hoofdpartij met instemming van de andere hoofdpartij, het bestaan van een verknochte of met elkaar verband houdende zaak die bij het Hof van Justitie aanhangig is (een hogere voorziening of een prejudicieel verzoek) en waarvan de uitkomst moet worden afgewacht alvorens de zaak voor het Gerecht te kunnen behandelen, dan wel redenen in verband met een goede rechtsbedeling (bijvoorbeeld bij een reeks verknochte zaken, wanneer het Gerecht een of meerdere zaken als proefzaak heeft aangewezen). Het gebruik van de schorsing kan een element voor de efficiëntie bij de behandeling van zaken vormen, aangezien het juridisch betoog van hetzij het Gerecht in het kader van een proefzaak hetzij van het Hof in verknochte of met elkaar verband houdende zaken, kan worden toegepast op geschorste zaken waarin dezelfde rechtsvraag is opgeworpen. Ook al is het aantal geschorste zaken zeer groot, vastgesteld moet worden dat zes groepen zaken – die elk betrekking hebben op dezelfde rechtsvraag – op zichzelf meer dan 70 % van alle geschorste zaken vormen.

⁴⁵ Met uitzondering van de termijn voor interventie van artikel 143, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering.

Niettemin is het van belang dat het Gerecht ervoor zorg draagt dat het beginsel van hoor en wederhoor volledig wordt geëerbiedigd nadat de procedure in de geschorste zaken is hervat.

Aanhangige zaken - Fase van de procedure



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

Gegevens op 30/09/2020

In de grafiek hierboven zijn de zaken die gereed zijn voor een volledige analyse door de rechter-rapporteur, die waarvan de schriftelijke behandeling is afgesloten. De omvang van deze categorie zaken, die een indicator is voor de huidige werklast van het Gerecht, is sinds de doorvoering van de hervorming qua absolute waarde aanzienlijk afgenomen. Deze afname is des te beduidender wanneer de omvang van de zaken waarvan de schriftelijke behandeling is afgesloten, wordt vergeleken met het aantal rechters.

In de loop van de drie jaar vóór de doorvoering van de hervorming, was het gemiddelde aantal zaken waarin de schriftelijke behandeling was afgesloten 26,6 zaken per rechter. Op 30 september 2020 was dit aantal 12,9 zaken per rechter.⁴⁶ Ook al is deze afname van de werklast reëel, opgemerkt zij dat het aantal referendarissen dat gemiddeld aan elke rechter wordt toegewezen, in dezelfde periode eveneens is afgenomen⁴⁷, zij het in mindere mate.

Bij de beoordeling van de gemiddelde werklast moet evenwel ook rekening worden gehouden met het aantal zaken waarin elke rechter zitting heeft, en niet alleen met de zaken waarin hij de functie van rechter-rapporteur vervult. De beslissingen van de Unierechters zijn immers het resultaat van een collegiale werkzaamheid waaraan alle rechters van de rechtsprekende formatie actief deelnemen. Uit de hieronder (zie III.B.1) verrichte analyse blijkt echter dat het aantal zaken dat naar een uitgebreide formatie is verwezen, dat vóór de hervorming zeer laag

⁴⁶ Berekening op 30/09/2020.

⁴⁷ Rekening houdend met de 9 referendarissen die tussen 2014 en 2016 in de kamers werkten en de invloed van de derde fase van de hervorming op de vaste ambten van referendarissen, is deze afname van het gemiddelde aantal referendarissen per rechter ongeveer 22 %.

was, sinds de doorvoering van de hervorming is toegenomen. Terwijl in 2015 1,1 % van de afgesloten zaken was behandeld door een kamer van vijf rechters, bedroeg dit percentage in 2019 ongeveer 6,7 % en in 2020 8,6 %. De activiteit van rechters in hun functie van zittende rechter is dus in het kader van het nastreven van een kwaliteitsdoel toegenomen.

CONCLUSIE

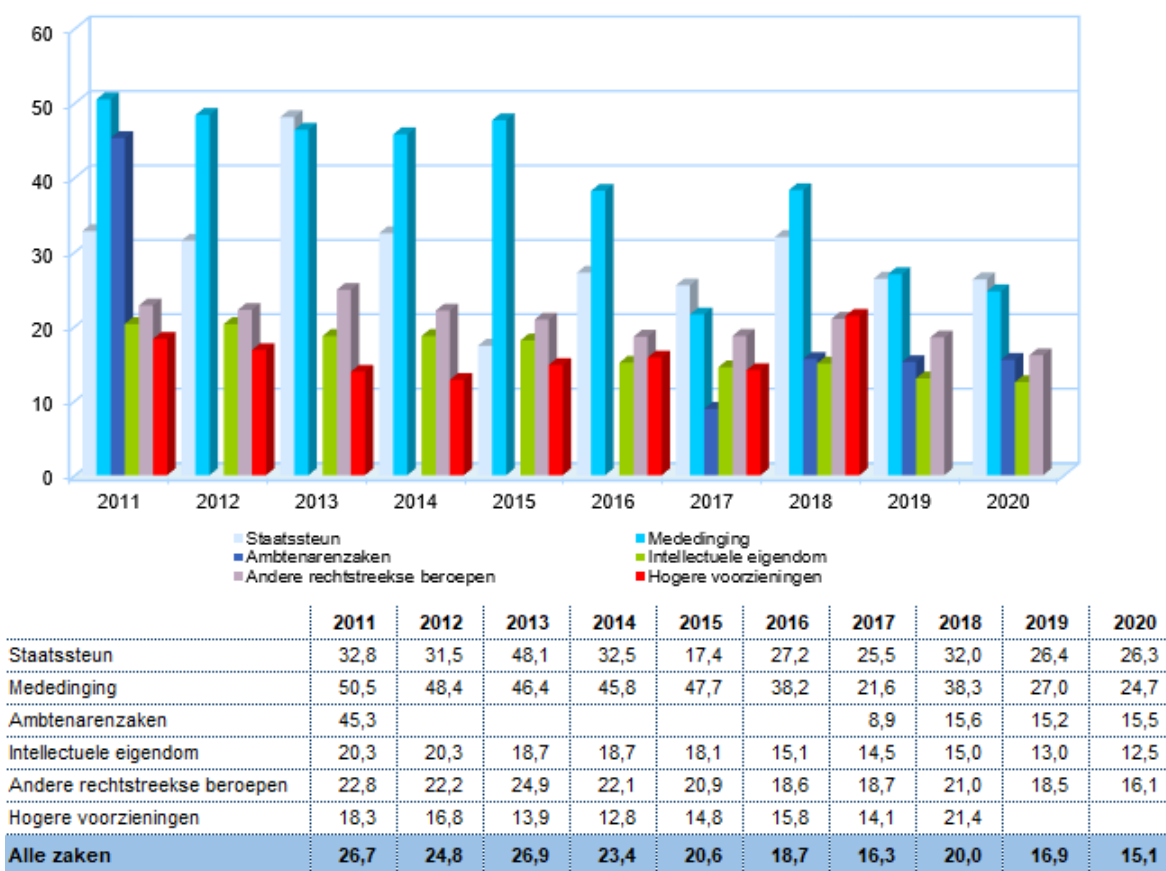
Het aantal aanhangige zaken, dat tijdelijk hoger lag door de overdracht van de ambtenarenzaken, is in 2018 afgenomen als gevolg van de doorvoering van de hervorming. De analyse van het aantal aanhangige zaken op het moment waarop dit verslag werd opgesteld, wijst onder andere op een toenemend percentage geschorste zaken en op een aanzienlijke afname van de gemiddelde werklast per rechter-rapporteur. Tegelijkertijd heeft de activiteit van de rechter in zijn functie van zittende rechter een ontwikkeling doorgemaakt in het kader van het nastreven van een kwaliteitsdoel. De toename het aantal aanhangige zaken in 2019 en 2020 is een reden voor bezorgdheid, ook al mag ervan worden uitgegaan dat deze althans ten dele verband houdt met de gedeeltelijke vervanging en de volledige reorganisatie van het Gerecht in september 2019 enerzijds, en met de sanitaire crisis anderzijds. Het Gerecht dient op zeer korte termijn alle interne middelen in te zetten om tegemoet te kunnen komen aan deze onbevredigende vaststelling, opdat deze als tijdelijk kan worden beschouwd.

4. Ontwikkeling van de procesduur

De buitensporige duur van procedures bij het Gerecht is de reden voor de hervorming van het gerechtelijk bestel van de Unie. Het recht op behandeling van een zaak binnen een redelijke termijn is een bestanddeel van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals neergelegd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In economische geschillen heeft de vertraging bij de behandeling daarvan bovendien een negatieve invloed op de situatie van de ondernemingen. De procesduur is dus een belangrijke indicator voor de prestaties van de gerechtelijke instanties. Daarom vormt de afname daarvan volgens overweging 5 van verordening 2015/2422 een van de doelstellingen van de hervorming.

a) Algemene gegevens

Procesduur (in maanden) - Bij arrest of beschikking afgedane zaken



Gegevens op 30/09/2020

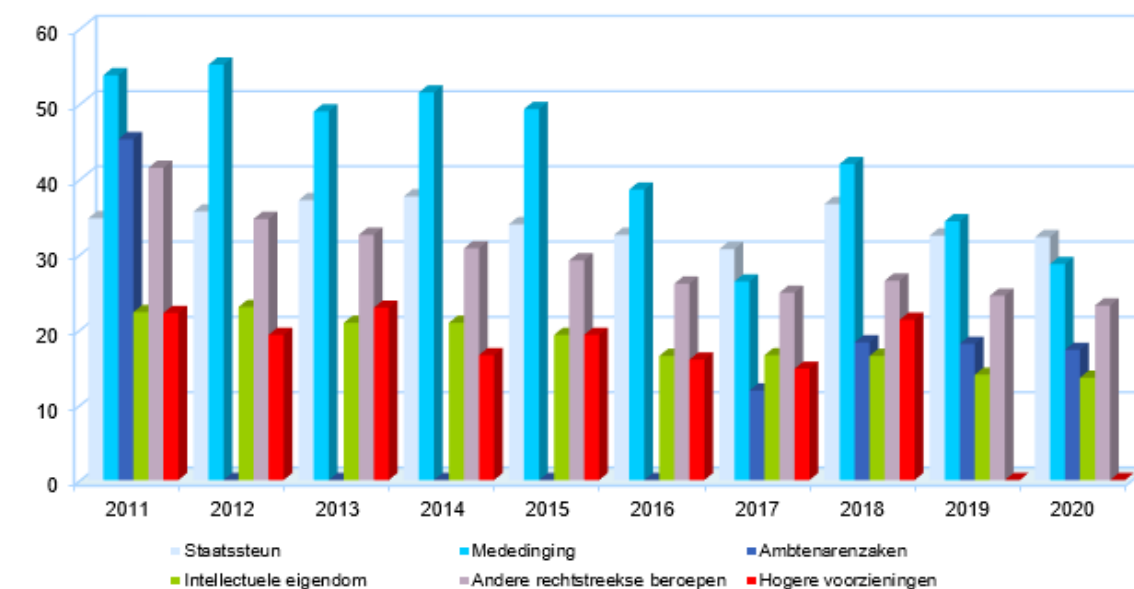
De verkorting van de procesduur, die is ingezet in 2013, heeft zich voortgezet met de doorvoering van de hervorming en heeft het laagste niveau in de geschiedenis van het Gerecht bereikt. De gemiddelde procesduur was in 2019 16,9 maanden, dat wil zeggen 3,7 maanden (– 18,0 %) korter dan in 2015. Deze verkorting, die opnieuw werd bevestigd in 2020⁴⁸, is echter niet hetzelfde voor de verschillende soorten geschillen.⁴⁹

Een analyse van de procesduur met betrekking tot alleen de zaken die bij arrest zijn afgedaan (met of zonder terechtzitting), kan de situatie duidelijk maken met betrekking tot geschillen die tot een volledig onderzoek door het Gerecht hebben geleid (de zaken die zijn afgedaan bij beschikking en die van deze gegevens zijn uitgesloten, worden, gezien de redenen voor die afdoening, onderworpen aan een beknopter onderzoek en procedure).

⁴⁸ Opgemerkt zij echter dat het aandeel bij beschikking afgedane zaken gedurende de eerste drie kwartalen van 2020 bijzonder hoog is geweest (49 % van de zaken is bij beschikking afgedaan), hetgeen deze vaststelling ten dele verklaart.

⁴⁹ Met name wat ambtenarenzaken betreft, is de procesduur niet gewijzigd.

Procesduur (in maanden) - Bij arrest afgedane zaken



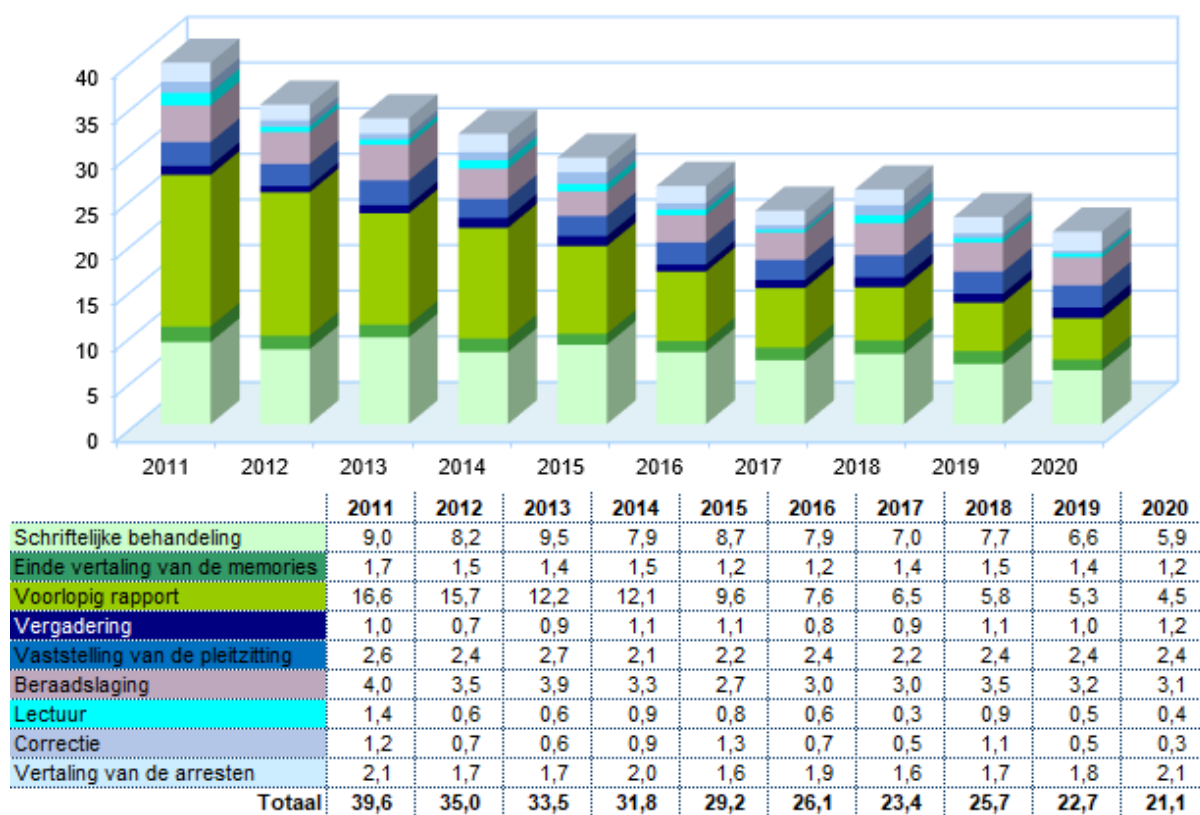
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Staatssteun	34,8	35,7	37,2	37,7	34,0	32,6	30,7	36,7	32,5	32,3
Mededinging	53,8	55,2	49,0	51,5	49,3	38,6	26,4	42,0	34,4	28,7
Ambtenarenzaken	45,3						11,9	18,3	18,1	17,3
Intellectuele eigendom	22,3	23,0	20,9	20,9	19,3	16,5	16,6	16,5	14,0	13,6
Andere rechtstreekse beroepen	41,5	34,7	32,6	30,8	29,2	26,1	24,9	26,5	24,5	23,2
Hogere voorzieningen	22,2	19,3	22,9	16,6	19,3	16,0	14,8	21,3		
Alle zaken	34,6	31,5	30,5	28,4	25,5	22,1	19,5	23,3	19,7	17,9

Gegevens op 30/09/2020

De vastgestelde verkorting is hier nog duidelijker. De procesduur voor zaken die bij arrest zijn afgesloten, was in 2019 gemiddeld 19,7 maanden, dat wil zeggen 5,8 maanden (– 22,7 %) korter dan in 2015, en die tendens wordt opnieuw bevestigd voor de eerste drie kwartalen van 2020 (gemiddeld 17,9 maanden). De verkorting is bijzonder groot voor zaken betreffende mededinging en intellectuele eigendom, maar minder voor zaken betreffende staatssteun en ambtenaren geschillen.

b) Aanvullende gegevens

**Duur van de afzonderlijke fasen van de procedure (in maanden) -
Bij arrest afgedane zaken (met terechtzitting)**



Gegevens op 30/09/2020

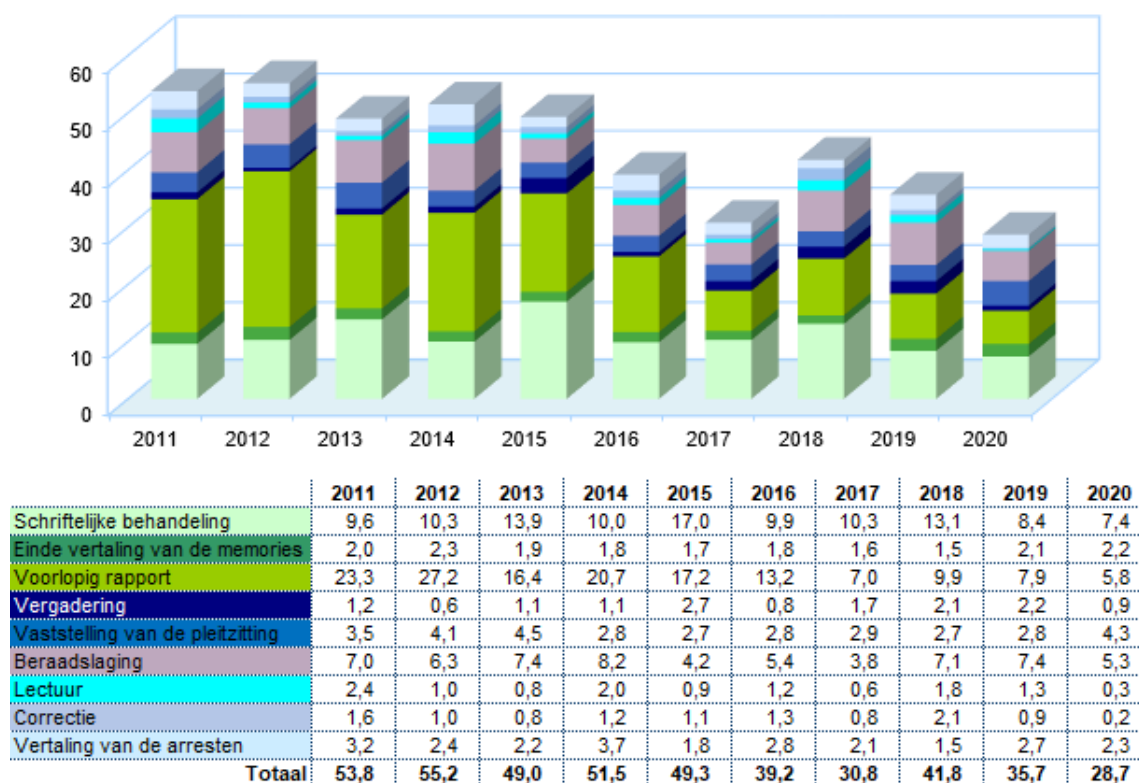
De gegevens hierboven geven inzicht in de duur per fase van de procedure voor zaken die bij arrest zijn afgesloten en waarin een terechtzitting heeft plaatsgevonden. Het gaat om zaken die door het Gerecht volledig zijn onderzocht en waarin de belangen in het algemeen groot zijn. De verkorting van de duur wordt in vergelijkbare verhoudingen waargenomen (– 6,5 maanden tussen 2015 en 2019, dat wil zeggen – 22,3 %). De eerste drie kwartalen laten een nieuwe verkorting zien (– 1,6 maanden, dat wil zeggen – 7,0 %).

Het is interessant om op te merken dat de procesfase genaamd „Voorlopig rapport” aanzienlijk verkort is: van 9,6 maanden in 2015 naar 5,3 maanden in 2019 (– 4,3 maanden, dat wil zeggen – 44,8 %) en naar 4,5 maanden in 2020 (dus een nieuw afname van 15,0 %). Deze fase betreft de periode tussen het moment waarop de laatste memorie van partijen is vertaald in de taal van de beraadslaging en de uitbrenging – door de rechter-rapporteur – van het voorlopig rapport⁵⁰ aan de kamer. Deze fase omvat niet alleen de duur van voorbereiding van dit analysedocument als zodanig, maar ook de eventuele periode waarin de zaak heeft moeten wachten wegens prioriteit die aan andere (met name oudere) zaken moest worden gegeven. De aanzienlijke verkorting van deze fase van behandeling van de zaak toont dus aan dat de hervorming heeft gezorgd voor een grotere beschikbaarheid van rechters-rapporteurs en hun kabinetten, en voor een betere doorstroom bij het beheer van de zaken.

⁵⁰ Het voorlopig rapport is het document waarbij de rechter-rapporteur zijn feitelijke en juridische analyse van het geschil geeft alsmede de door hem voorgestane procedurele opties. Het betreft een centraal document bij de behandeling van de zaak.

Deze vaststelling is nog duidelijker voor mededingingszaken die bij arrest zijn afgedaan en waarin een terechtzitting is gehouden.

**Duur van de afzonderlijke fasen van de procedure (in maanden) -
Bij arrest afgedane mededingingszaken (met terechtzitting)**

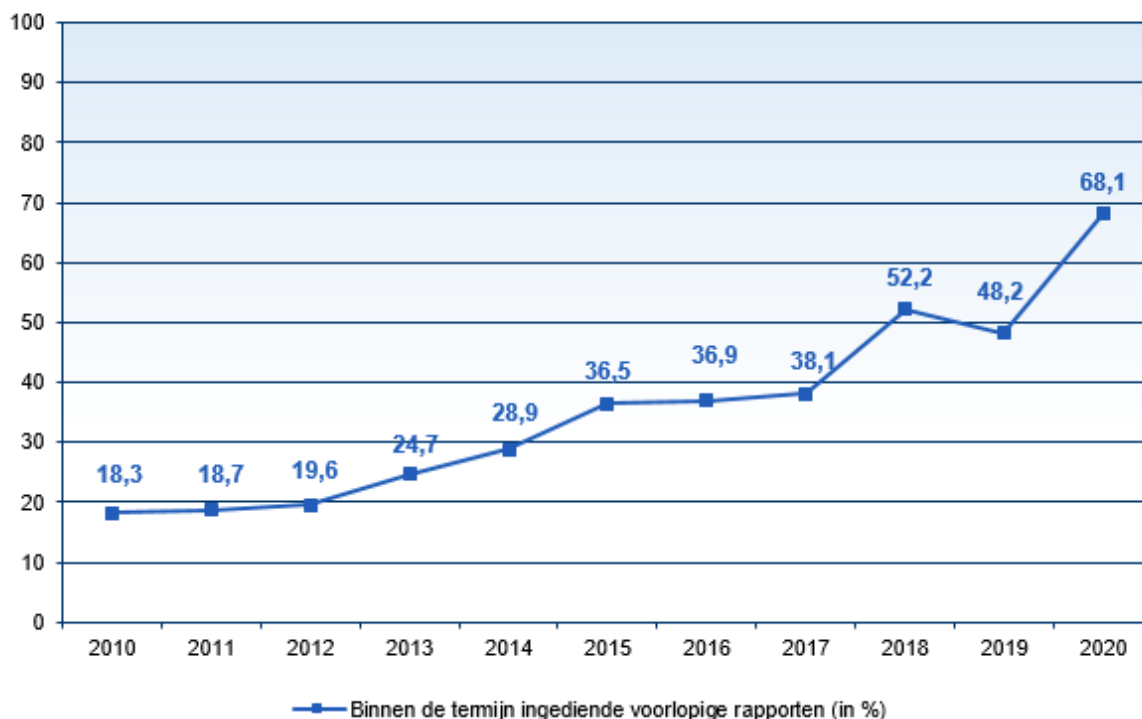


Gegevens op 30/09/2020

De duur van de fase „Voorlopig rapport” is van 17,2 maanden in 2015 verkort naar 7,9 maanden in 2019, dat wil zeggen 9,3 maanden (– 54 %) korter. Deze tendens wordt bevestigd in 2020 (– 26,6 % ten opzichte van 2019).

De vroegere behandeling van de dossiers door de rechters-rapporteurs wordt tevens bevestigd door de gegevens over de eerbiediging van de interne termijnen die voor de indiening van het voorlopig rapport zijn voorzien, en dit ondanks een verkorting met 25 % van de interne termijn op het gebied van intellectuele eigendom vanaf september 2018. De grafiek hieronder geeft de ontwikkeling sinds 2010 weer van het percentage voorlopige rapporten die binnen de interne termijnen van het Gerecht zijn ingediend. Ook al worden de interne termijnen nog niet volledig nageleefd, de tendens is gunstig.

Nalevingspercentage van de termijn voor de indiening van het voorlopig rapport



Gegevens op 30/09/2020

CONCLUSIE

De procesduur is aanzienlijk verkort als gevolg van de doorvoering van de hervorming. De vastgestelde verkorting geldt echter niet in gelijke mate voor de verschillende soorten geschillen en is met name opvallend voor zaken op het gebied van mededinging en intellectuele eigendom. Een grondige analyse van de duur van de procesfasen toont aan dat deze toegenomen snelheid wordt veroorzaakt door een betere doorstroom bij de behandeling van de zaken, welke mogelijk is geworden dankzij de middelen die het Gerecht in het kader van de hervorming ter beschikking zijn gesteld. Deze tendens zal duidelijker moeten worden en ook ten goede moeten komen aan zaken waarvoor thans de procesduur in zijn geheel gezien slechts zeer weinig of helemaal niet is verkort (met name op het gebied van staatssteun en ambtenarenzaken).

B. Kwalitatieve indicatoren

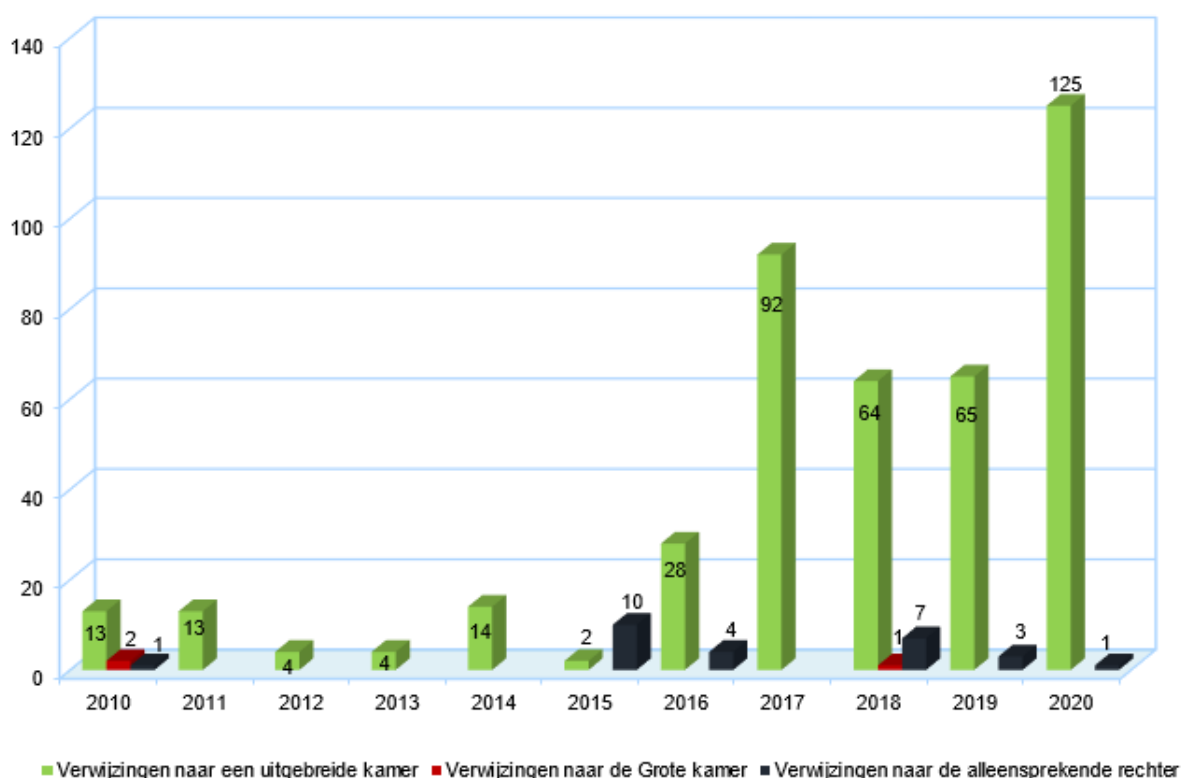
1. Samenstelling van de rechtsprekende formaties

Een van de doelstellingen van de hervorming is ook het gemakkelijker maken om zaken naar grotere formaties dan de formatie van drie rechters te verwijzen (formaties van vijf rechters of Grote kamer). Rechtsprekende formaties van een groter aantal rechters dragen immers bij tot

een verdieping van de debatten, een grotere vertegenwoordiging van de rechtstelsels en een versterking van het gezag en de samenhang van de rechtspraak.

Volgens artikel 28, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering kan een zaak „wanneer de juridische moeilijkheid of het belang (ervan) dan wel bijzondere omstandigheden daartoe grond opleveren, worden verwezen naar de Grote kamer of naar een kamer bestaande uit een ander aantal rechters”. De beslissing tot verwijzing van een zaak naar een kamer met een groter aantal rechters wordt genomen door de voltallige vergadering, op verzoek van de kamer waarbij de zaak aanhangig is, de vicepresident of de president van het Gerecht.

Aantal zaken dat is verwezen naar een uitgebreide kamer, de Grote kamer of de alleensprekende rechter



Gegevens op 30/09/2020

Vastgesteld kan worden dat het aantal zaken dat naar een uitgebreide formatie is verwezen (de uitsplitsing per jaar is gebaseerd op de datum van de verwijzingsbeslissing) tot 2015 zeer laag was en dat dit aantal sinds de doorvoering van de hervorming is toegenomen, eerst lichtjes in 2016 en daarna, sinds 2017, duidelijker. Verwijzingen naar de alleensprekende rechter blijven zeer beperkt en het aantal verwijzingen naar de Grote kamer blijft sinds 2010 zeldzaam.

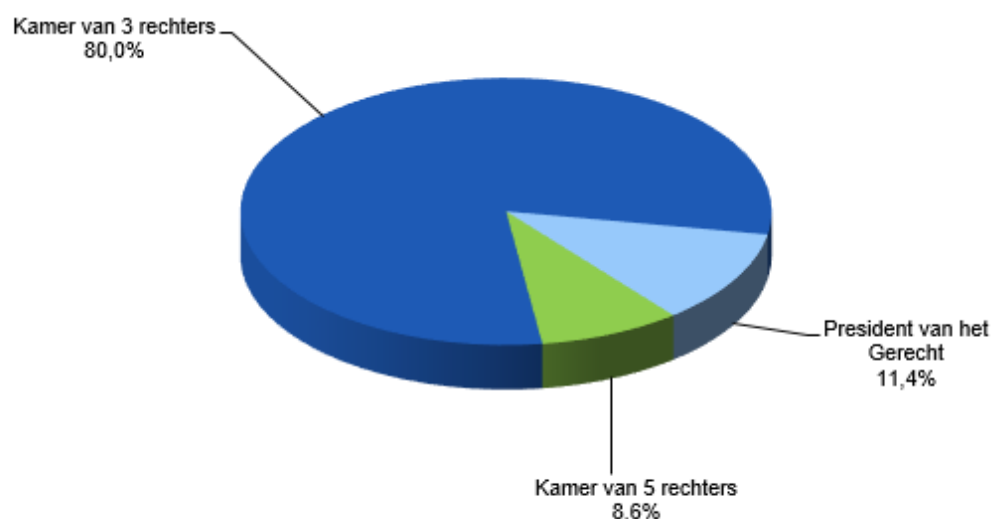
Verwijzingen naar uitgebreide formaties van vijf rechters leiden ertoe dat de verdeling van de arresten die per soort rechtsprekende formatie worden gewezen, enigszins wordt vertraagd, gelet op de duur die nodig is voor de behandeling van de zaken tussen de verwijzing van de zaak en het wijzen van het arrest (kamervergadering, eventuele maatregelen tot organisatie van de procesgang, het organiseren en houden van de terechtzitting, beraadslaging, vertaling).

Uit de onderstaande gegevens blijkt dat beslissingen tot verwijzing naar formaties van vijf rechters die zijn genomen in het verlengde van de doorvoering van de hervorming vanaf 2016, worden weerspiegeld in het aandeel zaken dat in 2018 (8,6 %), 2019 (6,7 %) en 2020 (8,6 %)

(bij arrest of beschikking) in formaties van vijf rechters is afgesloten, met dien verstande dat tussen 2011 en 2015 gemiddeld slechts 1,8 % van de zaken werd afgehandeld in een formatie van vijf rechters. In het algemeen blijft de formatie van drie rechters echter bij uitstek de rechtsprekende formatie waarvan het meest gebruik wordt gemaakt, met een gemiddelde van ongeveer 85 % van de tussen 2018 en 2020 (op 30 september) afgedane zaken.

Afgesloten zaken - Soort rechtsprekende formatie

Verdeling in 2020



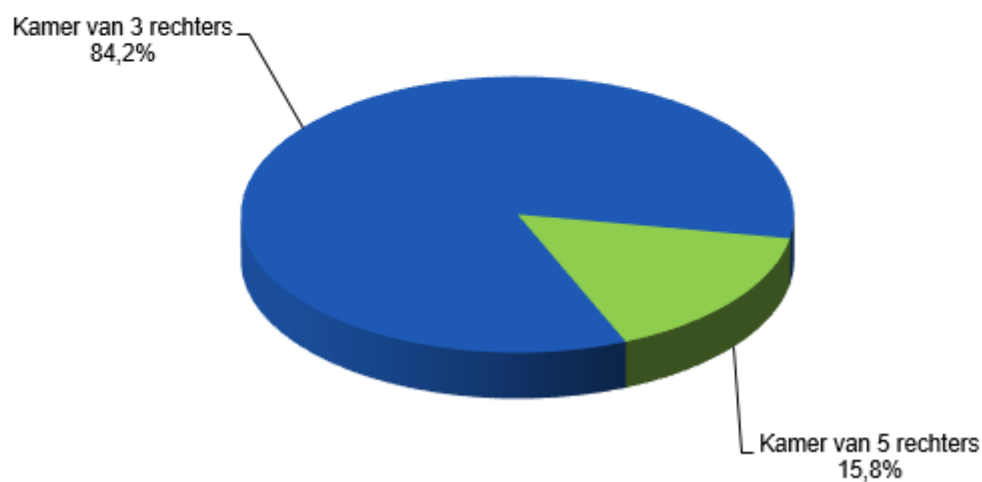
	2011			2012			2013			2014			2015		
	Arresten	Beschikkingen	Totaal	Arresten	Beschikkingen	Totaal	Arresten	Beschikkingen	Totaal	Arresten	Beschikkingen	Totaal	Arresten	Beschikkingen	Totaal
Kamer voor hogere voorzieningen	15	16	31	17	23	40	13	47	60	21	32	53	23	14	37
President van het Gerecht		54	54		47	47		38	38		46	46		44	44
Kamer van 5 rechters	19	6	25	9		9	7	1	8	9	7	16	8	3	11
Kamer van 3 rechters	359	245	604	328	264	592	378	218	596	398	301	699	538	348	886
Alleensprekende rechter													1	8	9
Totaal	393	321	714	354	334	688	398	304	702	428	386	814	570	417	987

	2016			2017			2018			2019			2020		
	Arresten	Beschikkingen	Totaal	Arresten	Beschikkingen	Totaal	Arresten	Beschikkingen	Totaal	Arresten	Beschikkingen	Totaal	Arresten	Beschikkingen	Totaal
Grote kamer											1	1			
Kamer voor hogere voorzieningen	25	13	38	29	17	46	9	2	11		2	2			
President van het Gerecht		46	46		80	80		43	43		47	47		58	58
Kamer van 5 rechters	10	2	12	13	5	18	84	3	87	50	9	59	41	3	44
Kamer van 3 rechters	408	246	654	450	301	751	546	317	863	499	261	760	218	189	407
Alleensprekende rechter	5		5				5		5	5		5			
Totaal	448	307	755	492	403	895	644	365	1009	554	320	874	259	250	509

Wat uitsluitend de bij arrest afgedane zaken betreft, zijn in 2018 en 2019 samen 134 arresten gewezen door formaties van vijf rechters, dat wil zeggen meer dan over de gehele periode 2010 tot 2017 (83 arresten). In het algemeen is het aandeel arresten dat door formaties van vijf rechters wordt gewezen in 2018 en 2019 sterk toegenomen in vergelijking met het gemiddelde aandeel sinds 2010 (vermenigvuldigd met een factor in de orde van vier), een tendens die bevestigd wordt in de statistieken van de eerste drie kwartalen van 2020 (15,8 % van de arresten gewezen door kamers van vijf rechters).

Bij arrest afgesloten zaken - Soort rechtsprekende formatie

Verdeling in 2020



	2010		2011		2012		2013		2014	
	Arresten	in % ⁽¹⁾	Arresten	in % ⁽¹⁾	Arresten	in % ⁽¹⁾	Arresten	in % ⁽¹⁾	Arresten	in % ⁽¹⁾
Grote kamer										
Kamer voor hogere voorziening	22	7,6%	15	3,8%	17	4,8%	13	3,3%	21	4,9%
Kamer van 5 rechters	8	2,8%	19	4,8%	9	2,5%	7	1,8%	9	2,1%
Kamer van 3 rechters	255	88,5%	359	91,3%	328	92,7%	378	95,0%	398	93,0%
Alleensprekende rechter	3	1,0%								
Totaal	288		393		354		398		428	

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Arresten	in % ⁽¹⁾	Arresten	in % ⁽¹⁾	Arresten	in % ⁽¹⁾	Arresten	in % ⁽¹⁾	Arresten	in % ⁽¹⁾	Arresten	in % ⁽¹⁾
Grote kamer												
Kamer voor hogere voorziening	23	4,0%	25	5,6%	29	5,9%	9	1,4%				
Kamer van 5 rechters	8	1,4%	10	2,2%	13	2,6%	84	13,0%	50	9,0%	41	15,8%
Kamer van 3 rechters	538	94,4%	408	91,1%	450	91,5%	546	84,8%	499	90,1%	218	84,2%
Alleensprekende rechter	1	0,2%	5	1,1%			5	0,8%	5	0,9%		
Totaal	570		448		492		644		554		259	

Gegevens op 30/09/2020

CONCLUSIE

In de loop van de jaren vóór de hervorming, moest als gevolg van een groeiende achterstand in de behandeling van zaken tot op zekere hoogte worden afgezien van het gebruik van uitgebreide formaties, dat in de jaren 1995 tot 2005 nochtans gebruikelijk was.

Door de nieuwe structuur van het Gerecht heeft het gerichter gebruik kunnen maken van de verwijzing naar dergelijke formaties, wanneer de juridische problematiek, het belang van de zaak of andere bijzondere omstandigheden dit rechtvaardigen, met name in bepaalde zaken waarin de juridische, economische, financiële en institutionele belangen groot zijn.

Deze ontwikkeling draagt bij tot de verdieping van de debatten, tot een grotere vertegenwoordiging van de rechtsstelsels en tot de versterking van het gezag en de samenhang van de rechtspraak. Zij kan nog duidelijker en gemakkelijker worden door een wijziging in de wijze van toedeling van zaken aan de rechtsprekende formaties (zie onderdeel IV, Ontwikkelingsperspectieven).

2. Hogere voorzieningen tegen beslissingen van het Gerecht

a) Percentage hogere voorzieningen

Het percentage hogere voorzieningen dat bij het Hof van Justitie tegen de beslissingen van het Gerecht wordt ingesteld, is een indicator voor de mate waarin die beslissingen door de justitiabelen, of het nu verzoekende of verwerende partijen dan wel interveniënten zijn, worden aanvaard.

Beslissingen van het Gerecht waartegen hogere voorziening is ingesteld bij het Hof van Justitie

	2011			2012			2013			2014			2015		
	Beslissingen waartegen hogere voorziening is ingesteld	Voor hogere voorziening vatbare beslissingen	Hogere voorzieningen in %	Beslissingen waartegen hogere voorziening is ingesteld	Voor hogere voorziening vatbare beslissingen	Hogere voorzieningen in %	Beslissingen waartegen hogere voorziening is ingesteld	Voor hogere voorziening vatbare beslissingen	Hogere voorzieningen in %	Beslissingen waartegen hogere voorziening is ingesteld	Voor hogere voorziening vatbare beslissingen	Hogere voorzieningen in %	Beslissingen waartegen hogere voorziening is ingesteld	Voor hogere voorziening vatbare beslissingen	Hogere voorzieningen in %
Staatssteun	10	37	27%	18	52	35%	16	52	31%	15	77	19%	22	75	29%
Mededinging	49	90	54%	24	60	40%	28	73	38%	15	44	34%	32	61	52%
Ambtenarenzaken	1	1	100%												
Intellectuele eigendom	39	201	19%	41	190	22%	38	183	21%	33	209	16%	64	333	19%
Andere rechtstreekse beroepen	59	204	29%	47	208	23%	62	202	31%	47	231	20%	85	290	29%
Hogere voorzieningen*				0	2	0%							0	2	0%
Bijzondere procedures**				2	2	100%									
Totaal	158	533	30%	132	514	26%	144	510	28%	110	561	20%	203	761	27%

	2016			2017			2018			2019			2020		
	Beslissingen waartegen hogere voorziening is ingesteld	Voor hogere voorziening vatbare beslissingen	Hogere voorzieningen in %	Beslissingen waartegen hogere voorziening is ingesteld	Voor hogere voorziening vatbare beslissingen	Hogere voorzieningen in %	Beslissingen waartegen hogere voorziening is ingesteld	Voor hogere voorziening vatbare beslissingen	Hogere voorzieningen in %	Beslissingen waartegen hogere voorziening is ingesteld	Voor hogere voorziening vatbare beslissingen	Hogere voorzieningen in %	Beslissingen waartegen hogere voorziening is ingesteld	Voor hogere voorziening vatbare beslissingen	Hogere voorzieningen in %
Staatssteun	23	56	41%	8	25	32%	20	55	36%	38	86	44%	6	16	38%
Mededinging	17	41	41%	5	17	29%	21	35	60%	28	39	72%	1	6	17%
Ambtenarenzaken	0	0	0%	8	37	22%	15	79	19%	32	110	29%	15	56	27%
Intellectuele eigendom	48	276	17%	52	297	18%	68	295	23%	57	315	18%	33	168	20%
Andere rechtstreekse beroepen	75	253	30%	61	236	26%	69	249	28%	97	297	33%	35	155	23%
Bijzondere procedures**				3	3	100%	1	1	0%	3	3	100%			
Totaal	163	626	26%	137	615	22%	194	714	27%	255	850	30%	91	402	23%

* In deze rubriek zijn beslissingen van het Gerecht opgenomen tot afwijzing van verzoeken om interventie die zijn ingediend in het kader van hogere voorzieningen tegen beslissingen van het Gerecht voor ambtenarenzaken.

** In deze rubriek worden beslissingen van het Gerecht bedoeld waarbij uitspraak wordt gedaan over verzoeken die onder de categorie "bijzondere procedures" vallen, ongeacht de vraag of een dergelijke beslissing daadwerkelijk vatbaar is voor hogere voorziening.

Gegevens op 30/09/2020

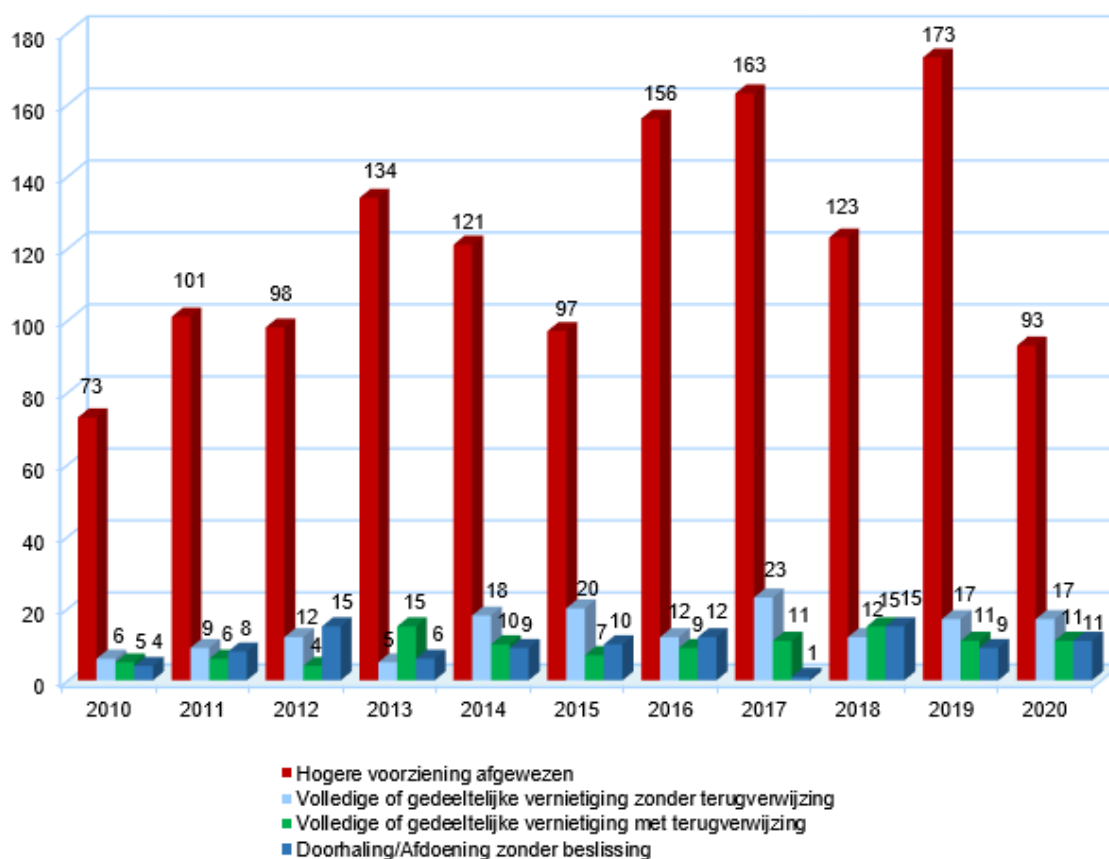
Uit de gegevens blijkt dat het gemiddelde percentage hogere voorzieningen in de periode 2010-2015 (namelijk 26,7 %) gelijkwaardig is aan dat voor de periode 2016-2019 (namelijk 26,2 %). In 2019 is er sprake van een hoger percentage hogere voorzieningen (30 %), dat deels

wordt verklaard door de zeer grote belangen van bepaalde zaken op het gebied van staatssteun en mededinging, die ongetwijfeld hebben gezorgd voor dit uitzonderlijk hoge percentage. Deze stand van zaken kan in het licht van de cijfers van de eerste drie kwartalen van 2020 (percentage hogere voorzieningen van 23 %) niet worden bevestigd. Laatstgenoemde cijfers worden echter althans ten dele verklaard door conjuncturele factoren, zoals:

- de negatieve invloed van de procedure van voorafgaande toelating van hogere voorzieningen (sinds 1 mei 2019) op het aantal hogere voorzieningen dat op het gebied van intellectuele eigendom bij het Hof van Justitie wordt ingesteld;
- het bijzonder hoge aandeel zaken dat in de eerste drie kwartalen van 2020 bij beschikking is afgedaan (49 %), met dien verstande dat het percentage hogere voorzieningen tegen die beschikkingen in het algemeen duidelijk lager is dan dat tegen arresten, gezien de aard van die beschikkingen (afdoening zonder beslissing of verwerping van het beroep wegens niet-ontvankelijkheid, onbevoegdheid of omdat het kennelijk rehtens ongegrond is).

b) Slagingspercentage van de hogere voorzieningen

Resultaat van de hogere voorzieningen bij het Hof van Justitie



Gegevens op 30/09/2020

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hogere voorziening afgewezen	73	101	98	134	121	97	156	163	123	173	93
Volledige of gedeeltelijke vernietiging zonder terugverwijzing	6	9	12	5	18	20	12	23	12	17	17
Volledige of gedeeltelijke vernietiging met terugverwijzing	5	6	4	15	10	7	9	11	15	11	11
Doorhaling/Afdoening zonder beslissing	4	8	15	6	9	10	12	1	15	9	11
Totaal	88	124	129	160	158	134	189	198	165	210	132

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Slagingspercentage (volledige of gedeeltelijke vernietiging)	12,5%	12,1%	12,4%	12,5%	17,7%	20,1%	11,1%	17,2%	16,4%	13,3%	21,2%

Gegevens op 30/09/2020

Het slagingspercentage van hogere voorzieningen is een indicator op grond waarvan tot op zekere hoogte de juridische juistheid van beslissingen in eerste aanleg kan worden beoordeeld. Betrouwbare conclusies kunnen echter pas worden getrokken na een analyse van de gronden voor vernietiging van de bestreden beslissingen van het Gerecht, met name wanneer een abnormaal hoog slagingspercentage wordt vastgesteld.

Gelet op de gemiddelde duur van hogere voorzieningen bij het Hof van Justitie, zijn 2018 en 2019 de relevante jaren om een eventuele invloed van de hervorming te beoordelen. Het voor die jaren vastgestelde slagingspercentage (respectievelijk 16,4 % en 13,3 %) verschilt echter niet wezenlijk van de percentages voor de jaren 2010 tot 2017. Opgemerkt zij echter dat de gegevens voor de drie eerste kwartalen van 2020 op een hoog percentage vernietiging wijzen (21,2 %). De vergelijkbaarheid van het percentage van het jaar 2020 met de percentages van de eerdere jaren wordt echter beïnvloed door het gevolg van de procedure van voorafgaande toelating van hogere voorzieningen sinds 1 mei 2019. Deze procedure heeft immers geleid tot een afname van het aantal hogere voorzieningen op het gebied van intellectuele eigendom, waarvan het slagingspercentage altijd lager is geweest dan dat op andere gebieden. Ook al kan uit die gegevens op dit moment geen definitieve conclusie worden getrokken, de ontwikkeling van dit percentage zal in de toekomst in de gaten moeten worden gehouden en de redenen voor de wijziging ervan zullen, zo nodig, moeten worden geanalyseerd.

c) Toelatingspercentage van hogere voorzieningen op het gebied van intellectuele eigendom krachtens artikel 58 bis van het Statuut

Sinds de inwerkingtreding, op 1 mei 2019, van het bij verordening 2019/629 ingevoerde mechanisme van voorafgaande toelating van hogere voorzieningen, zijn er 71 onder deze procedure vallende hogere voorzieningen ingesteld.⁵¹ Al deze hogere voorzieningen betroffen arresten of beschikkingen van het Gerecht waarbij uitspraak werd gedaan over beroepen

⁵¹ Het in artikel 58 bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie voorziene mechanisme van voorafgaande toelating van hogere voorzieningen heeft uitsluitend betrekking op uitspraken van het Gerecht over een besluit van een onafhankelijke kamer van in dat artikel genoemde agentschappen en bureaus, en van elke onafhankelijke kamer van beroep die binnen enig ander orgaan of enige andere instantie van de Unie is ingesteld na 1 mei 2019, die eerst dient te worden aangezocht voordat beroep bij het Gerecht kan worden ingesteld. Volgens die bepaling wordt de hogere voorziening toegelaten wanneer daarbij een vraag aan de orde komt die belangrijk is voor de eenheid, de samenhang of de ontwikkeling van het Unierecht.

ingesteld tegen besluiten van de kamers van beroep van het EUIPO of van het Communautair Bureau voor plantenrassen.

Geen van die hogere voorzieningen is toegelaten: 5 daarvan zijn niet-ontvankelijk verklaard, 49 zijn niet toegelaten en 17 ervan worden op dit moment behandeld. Deze gegevens zijn tot op zekere hoogte afhankelijk van de relevantie en de kwaliteit van de toelatingsverzoeken, maar kunnen ook worden beschouwd als een indicator voor het behoud, door het Gerecht, van de eenheid, de samenhang en de ontwikkeling van het Unierecht op dit gebied.

CONCLUSIE

Op grond van de analyse van de gegevens over het percentage hogere voorzieningen tegen beslissingen van het Gerecht en het slagingspercentage daarvan, kan in dit stadium geen uitspraak worden gedaan over het bestaan van een tendens van een globale verslechtering of verbetering van de kwaliteit van die beslissingen. Dit neemt niet weg dat het om een aandachtspunt gaat. Het zou dus nuttig zijn om er in de toekomst voor te zorgen dat het percentage hogere voorzieningen en het slagingspercentage daarvan precies en concreet worden gevolgd als indicatoren voor de kwaliteit van de activiteit van het Gerecht.

Overigens kan het lage percentage toelatingen van hogere voorzieningen op het gebied van intellectuele eigendom worden beschouwd als een indicator voor het behoud, door het Gerecht, van de eenheid, de samenhang en de ontwikkeling van het Unierecht op dat gebied, met dien verstande dat dit percentage ook afhangt van de relevantie en de kwaliteit van de toelatingsverzoeken.

3. Intensiteit van het rechterlijk toezicht

Onderzoek van zaken

Maatregelen tot organisatie van de procesgang, maatregelen van instructie, getuigen, deskundigen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal zaken met maatregelen tot organisatie van de procesgang*	269	306	307	288	363	368	319	425	480	476	565
Aantal partijen tot wie de maatregelen tot organisatie van de procesgang gericht zijn	490	606	593	541	711	772	666	882	942	917	1177
Aantal maatregelen van instructie	10	11	14	8	26	16	11	45	38	28	17
Aantal getuigenverhoren	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Aantal benoemingen van deskundigen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

* Gelden ook als maatregelen tot organisatie van de procesgang: schriftelijke vragen en verzoeken tot overlegging van stukken.

Gegevens op 30/09/2020

Met het oog op het onderzoek van de zaken voorziet het Reglement voor de procesvoering met name in de mogelijkheid, voor het Gerecht, om bij beslissing maatregelen tot organisatie van de procesgang te treffen (die tot doel hebben om het in staat brengen van de zaken, de

procedures en de afdoening van geschillen zo goed mogelijk te laten verlopen⁵²) of, bij beschikking, maatregelen van instructie.⁵³ Het aantal van dit soort maatregelen dat het Gerecht treft, is dus een indicator voor de onderzoeksactiviteit van zaken door het Gerecht en dus voor de intensiteit van met name het rechterlijk toezicht.

Voor de periode 2010-2015 en 2016-2019 blijkt uit die gegevens het volgende:

- wat maatregelen tot organisatie van de procesgang betreft, is er sprake van een toename van 34,1 % in termen van betrokken zaken en van 37,6 % in termen van het aantal partijen tot wie die maatregelen zich richten;
- wat maatregelen van instructie betreft is er sprake van een toename van 114,8 %;
- er zijn (met uitzondering van het jaar 2014) geen getuigen gehoord en deskundigen aangewezen.

Uit de gegevens over 2020 blijkt voorts een toename van dit fenomeen voor wat betreft de maatregelen tot organisatie van de procesgang, met een grotere activiteit in drie kwartalen dan over het hele jaar in de jaren 2017 tot 2019. Deze vaststelling wordt deels verklaard door vragen die in een groot aantal zaken aan partijen zijn gesteld teneinde om te gaan met de procedurele gevolgen van de sanitaire crisis. In bepaalde zaken heeft een onderzoek moeten plaatsvinden door middel van schriftelijke vragen, gelet op de problemen of zelfs in bepaalde gevallen de onmogelijkheid van de vertegenwoordigers van partijen om naar een terechtzitting te komen.

CONCLUSIE

De doorvoering van de hervorming is vergezeld gegaan van een belangrijke ontwikkeling van de activiteit in het kader van het onderzoek van zaken door het Gerecht die, tezamen met een regelmatigere verwijzing van zaken naar uitgebreide rechtsprekende formaties, getuigt van een grondiger rechterlijk toezicht.

4. Perceptie door de gebruikers

Met de indicator voor de perceptie door de gebruikers kan de analyse van de becijferde en objectieve analyse worden vervolledigd, doordat rekening wordt gehouden met de subjectieve

⁵² Op grond van artikel 89, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht „kunnen maatregelen tot organisatie van de procesgang met name bestaan in:

- a) het stellen van vragen aan partijen;
- b) het uitnodigen van partijen om zich schriftelijk of mondeling over bepaalde aspecten van het geschil uit te laten;
- c) het vragen van inlichtingen aan partijen of aan derden bedoeld in artikel 24, tweede alinea, van het Statuut;
- d) het aan partijen vragen om overlegging van elk stuk dat op de zaak betrekking heeft;
- e) het voor vergaderingen oproepen van partijen”.

⁵³ Artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht luidt: „Onverminderd het bepaalde in de artikelen 24 en 25 van het Statuut bestaan de maatregelen van instructie in:

- a) een comparitie van partijen;
- b) het aan een partij vragen van inlichtingen of om overlegging van elk stuk dat op de zaak betrekking heeft;
- c) het verzoeken om overlegging van documenten waartoe de toegang door een instelling is geweigerd in het kader van een beroep over de wettigheid van die weigering;
- d) getuigenbewijs;
- e) deskundigenonderzoek;
- f) plaatsopneming.”

beoordeling van degenen die gebruikmaken van de diensten van de rechterlijke instanties van de Unie.

a) Aantal verzoeken om rectificatie, verzoeken betreffende een verzuim om te beslissen en verzoeken om uitlegging

De rectificatie is een procedure na de uitspraak van het arrest of de betekening van de betrokken beschikking die ertoe strekt dat het Gerecht, hetzij ambtshalve hetzij op verzoek van een van de partijen, bij beschikking de schrijf- en rekenfouten alsmede kennelijke onnauwkeurigheden rectificeert.⁵⁴

Indien het Gerecht heeft verzuimd te beslissen op een afzonderlijk punt van de conclusies of ten aanzien van de proceskosten, wendt de partij die ter zake wenst te klagen zich met een verzoek tot het Gerecht.⁵⁵

Wanneer er ten slotte onduidelijkheid bestaat over de betekenis en de strekking van een arrest of een beschikking, heeft het Gerecht tot taak dit uit te leggen indien daarom wordt verzocht door een van de partijen of een instelling van de Unie die haar belang ter zake aannemelijk maakt.⁵⁶

Het aantal van die procedures, die betrekking hebben op arresten en beschikkingen van het Gerecht, is een indicator voor de perceptie ervan door degenen voor wie die beslissingen zijn bedoeld, ongeacht de uitkomst van die procedures.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verzoeken om rectificatie	2	2	1	9	5	7	5	10	12	8	3
Verzoeken betreffende een verzuim om te beslissen	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
Verzoeken om uitlegging	1	0	0	0	2	0	1	2	1	1	0
Totaal	3	2	1	9	7	7	6	13	14	10	3

Gezien het lage totale aantal vastgestelde gevallen, is voorzichtigheid geboden bij de interpretatie van deze gegevens. Dit neemt niet weg dat het gemiddelde aantal procedures inzake rectificatie, verzuim om te beslissen en uitlegging dat in de periode 2016-2019 (10,7) is ingeleid, meer dan verdubbeld is in vergelijking met de periode 2010-2015 (4,8), hetgeen naar evenredigheid meer is dan de stijging van het aantal zaken dat in die twee perioden is afgehandeld.

b) Raadpleging van gebruikers van het Gerecht

De gebruikers van het Gerecht zijn hoofdzakelijk justitiabelen (particulieren – natuurlijke of rechtspersonen – en lidstaten, instellingen, organen en instanties van de Unie). Om die reden zijn hun vertegenwoordigers (advocaten, gemachtigden van de instellingen, organen en instanties van de Unie, gemachtigden van de regeringen van de lidstaten) met het oog op de

⁵⁴ Artikel 164 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht.

⁵⁵ Artikel 165 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht.

⁵⁶ Artikel 168 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht.

opstelling van dit verslag geraadpleegd bij bilaterale vergaderingen met vertegenwoordigers van het Hof van Justitie.

Uit deze rijke discussie kwam naar voren dat de geraadpleegde vertegenwoordigers het in wezen eens waren over een aantal punten. Deze elementen kunnen als volgt worden samengevat:

- er is sprake van een groot vertrouwen in en een hoge mate van tevredenheid over het Gerecht en de wijze waarop het zijn taak vervult;
- ook al is het te vroeg om alle gevolgen van de hervorming te beoordelen, de eerste tendensen worden positief beoordeeld;
- de gebruikers hebben weliswaar vastgesteld dat de procesduur op het gebied van intellectuele eigendom is afgenomen, doch complexe economische zaken, met name op het gebied van staatssteun, lijken niet van deze gunstige ontwikkeling te hebben geprofiteerd;
- er is gewezen op het belang van de kwalitatieve aspecten van beslissingen van het Gerecht in het kader van de doorvoering van de hervorming;
- er is opgemerkt dat het aantal afgesloten zaken niet significant is toegenomen en dat het aantal aanhangige zaken niet is afgenomen;
- de wens is kenbaar gemaakt van een vroegtijdig, regelmatig en actief beheer van de procedure (het beoordelen van de opportuniteit van een beroep met slechts één memoriewisseling, het trachten te verminderen van de tijd tussen de sluiting van de schriftelijke behandeling en het houden van de terechtzitting, het ontwikkelen van het gebruik van schriftelijke vragen met het oog op de terechtzitting, het ontwikkelen van een praktijk bestaande in het oproepen van partijen voor informele vergaderingen voor het voorbereiden van de zaak tijdens de schriftelijke behandeling), in het verlengde van de toename van het aantal maatregelen tot organisatie van de procesgang dat recentelijk is vastgesteld;
- het risico van het optreden van bepaalde afwijkingen tussen de kamers is ter sprake gebracht (met name voor wat betreft de afhandeling van procedurele kwesties) alsmede het belang van het behoud van de samenhang van de rechtspraak;
- het gebruik van uitgebreide formaties van vijf rechters is zeer positief ontvangen en er is op gewezen dat het gebruik van de Grote kamer ook zinvol kan blijken om voor bepaalde gebieden sterke richtlijnen („leading cases”) te bieden evenals het creëren van een middelgrote kamer van negen rechters door het voegen van twee kamers;
- de specialisatie van bepaalde kamers op het gebied van intellectuele eigendom en ambtenarenzaken is eveneens zeer positief ontvangen als factor voor de kwaliteit, de samenhang en de efficiëntie; het wordt zinvol geacht om de mogelijkheid te onderzoeken om deze benadering uit te breiden naar andere gebieden, zodat de behandeling van bepaalde onderwerpen binnen bepaalde kamers wordt geconcentreerd, waarbij de exclusieve toewijzing van een bepaald soort geschil aan één kamer wordt vermeden en ervoor wordt gezorgd dat de activiteit van elke kamer voldoende diversiteit vertoont;
- het houden van terechtzittingen in bepaalde zaken zou een geringe toegevoegde waarde hebben en er zijn mogelijkheden genoemd om dit nadeel aan te pakken (het vereisen van een gedegen motivering van verzoeken om een terechtzitting te houden en het mogelijk maken om pleidooizittingen te concentreren, meer gebruik van beschikkingen om beroepen te verwerpen die kennelijk rechtens ongegrond zijn, meer gebruik van arresten zonder terechtzitting);
- er zou mogelijk efficiëntiewinst kunnen worden geboekt in verband met een vroegtijdige en snelle afhandeling van niet-ontvankelijke verzoekschriften.

CONCLUSIE

De perceptie van de gevolgen van de hervorming door de gebruikers van het Gerecht kan op dit moment niet precies en definitief worden beoordeeld. Op grond van de feedback kan worden gesteld dat de gevolgen van de hervorming in hun geheel en op dit moment gezien positief zijn ontvangen. De gebruikers hebben echter de verwachting uitgesproken dat de efficiëntie van het Gerecht en de kwaliteit van zijn beslissingen in het kader van de doorvoering van de hervorming nog zal toenemen.

IV. ONTWIKKELINGSPERSPECTIEVEN

Het Gerecht heeft op gebieden die onder de regeling van voorafgaande toelating van hogere voorzieningen⁵⁷ vallen, een grotere verantwoordelijkheid in het kader van het toezicht op de rechtmatigheid van de handelingen van de betrokken bureaus en agentschappen, met name wat besluiten van het EUIPO betreft. Op die gebieden is de tussenkomst van het Hof van Justitie immers beperkt tot die gevallen waarin de hogere voorziening een vraag opwerpt die belangrijk is voor de eenheid, de samenhang of de ontwikkeling van het Unierecht. Het Gerecht moet daarom de rechtsprekende bevoegdheid waarover het sinds de laatste hervorming van het gerechtelijk bestel beschikt gebruiken om de kwaliteit van zijn beslissingen nog meer te verhogen, waarbij het tegelijkertijd het percentage hogere voorzieningen die niet onder die regeling vallen verlaagt.

Zoals artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening 2015/2422 bepaalt, dient dit verslag aandacht te besteden aan „de verdere instelling van gespecialiseerde kamers en/of andere structurele wijzigingen”.

Op grond van de hierboven uiteengezette analyse en de opmerkingen van zowel de externe deskundigen als de gebruikers van het Gerecht kunnen drie denksporen bij het nastreven van de doelstelling van kwaliteit en efficiëntie van de rechtspraak worden geschetst.

A. Rationalisatie van de toewijzing van zaken: invoering van gespecialiseerde kamers en een evenwichtige werklast

Reeds in september 2019 heeft het Gerecht gespecialiseerde kamers voor ambtenarenzaken en voor zaken op het gebied van intellectuele eigendom ingesteld. Met deze specialisatie wordt een verkleining van het risico van afwijkingen beoogd die zouden kunnen ontstaan door de verdeling van dit grote aantal geschillen over tien kamers met elk zes rechtsprekende formaties. Hierdoor kan ook deskundigheid op die gebieden worden ontwikkeld en efficiëntiewinst worden geboekt.

Zoals zowel de gebruikers van het Gerecht als de heer Rennert hebben beklemtoond, bestaan er andere geschillen waarvoor eveneens een zekere vorm van specialisatie mogelijk is.⁵⁸ In plaats van een bepaald soort zaak exclusief aan één kamer toe te wijzen zou eraan kunnen worden gedacht om bepaalde onderwerpen niet aan alle tien kamers maar aan een beperkter aantal kamers toe te wijzen. Dit aantal kamers moet worden bepaald op basis van het aantal zaken en de complexiteit ervan op elk betrokken gebied. In dit verband zou het zinvol kunnen zijn om eerst het systeem te beoordelen dat is ingevoerd voor zaken betreffende intellectuele eigendom (toegewezen aan zes kamers) enerzijds, en van ambtenarenzaken (toegewezen aan vier andere kamers) anderzijds.

Een eventuele uitbreiding van deze benadering zou tot doel hebben de verspreiding van zaken op bepaalde gebieden over alle kamers te beperken, waarbij tegelijkertijd kan worden gegarandeerd dat de activiteit van elke kamer divers en multidisciplinair is. In deze context moet worden opgemerkt dat de heer Díez-Picazo Giménez heeft beklemtoond dat het belangrijk is dat de rechter van het Gerecht generalist blijft en zich niet beperkt tot een bepaald aantal onderwerpen. Tijdens de vergadering met de vertegenwoordigers van het Hof van

⁵⁷ Zie voetnoot 51.

⁵⁸ De heer Rennert stelt meer concreet voor dat minimaal twee kamers (afwisselend) bevoegd moeten zijn voor elk rechtsgebied, rekening houdend met de noodzaak om een geografisch evenwicht in de samenstelling ervan te verzekeren.

Justitie heeft de heer Díez-Picazo Giménez dus onderscheid gemaakt tussen het gespecialiseerde profiel van rechters op bepaalde gebieden, dat geen rol mag spelen bij de selectiecriteria voor hun benoeming in het Gerecht, en de specialisatie van bepaalde kamers binnen het Gerecht. Ofschoon hij erkende dat deze gedeeltelijke specialisatie „in situ” voordelen heeft, beklemtoonde hij eveneens dat deze, indien zij tot in het extreme wordt doorgevoerd, zou indruisen tegen het doel om het aantal rechters van de rechtsprekende formatie uit te breiden met het oog op een verrijking van de discussie binnen die formatie door het tegenover elkaar stellen van standpunten van rechters uit verschillende rechtsculturen.

Om een juist evenwicht te vinden tussen deze verschillende parameters zal het Gerecht een analyse moeten maken van het soort geschillen teneinde te bepalen of er sprake is van voldoende stabiele en homogene groepen om een geconcentreerde toewijzing over bepaalde kamers mogelijk te maken.

Aanhangige zaken - Gebied

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Arbitragebeding	18	15	13	17	30	23	27	27	22	24
Associatie van landen en overzeese gebieden			1							
Belasting	1		1			2		2		
Beperkende maatregelen (buitenlandse actie)	89	106	107	108	103	61	62	60	72	67
Burgerschap van de Unie										1
Consumentenbescherming			1	2	2	2	1	1	1	2
Cultuur			1	1	1	1				
Douane-unie en gemeenschappelijk douanetarief	15	15	7	9	5	5	1		2	
Economisch en monetair beleid	3	4	18	9	3	24	116	127	138	155
Economisch en monetair beleid - Toezicht op kredietinstellingen										1
Economische, sociale en territoriale samenhang	32	24	13	15	14	15	6	2	3	2
Energie	1	1	1	1	3	4	9	4	9	13
Extern optreden van de Europese Unie	2	3	1	3	2	4	2	2	5	5
Financiële bepalingen (begroting, financieel kader, eigen middelen, fraudebestrijding)	2	1	1	5	7	10	10	9	10	8
Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	1	1	3	1		1	1		1	1
Gemeenschappelijk visserijbeleid	25	16	17	5	2	1	1	2	2	
Handelsbeleid	35	41	45	58	40	36	35	40	41	53
Harmonisatie van wetgevingen			13		1	1	4	6	4	1
Industrieel beleid				2						
Institutioneel recht	41	41	50	84	79	85	96	103	180	175
Intellectuele en industriële eigendom	361	389	465	485	400	448	370	322	274	338
Landbouw	61	40	51	51	56	42	43	43	22	20
Mededinging - Concentratie van ondernemingen	13	11	9	6	5	12	8	10	11	25
Mededinging - Kartels	190	174	133	102	69	45	68	47	37	38
Mededinging - Machtspositie	23	14	5	8	8	7	8	11	16	17
Mededinging - Overheidsondernemingen	1	1	1	1						
Milieu	18	13	18	18	5	7	12	8	12	14
Ondernemingsrecht				1	1	1	1	1		
Onderwijs, beroepsopleiding, jeugd en sport	1	1	2		3	3	3	1	2	1
Onderzoek, technologische ontwikkeling en ruimtevaart	7	7	8	9	17	19	9	3	3	6
Overheidsopdrachten	43	42	36	34	35	24	27	22	15	18
Registratie, beoordeling, autorisatie en beperking van chemische stoffen (Reach-verordening)	7	8	14	14	10	8	14	14	10	12
Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht	3	1				7	2	1	2	1
Sociale politiek	4	4		1	1	1	1	1	1	
Staatssteun	178	151	146	243	215	241	256	219	278	289
Toegang tot documenten	40	37	38	32	59	65	76	30	30	27
Toerisme			1							
Toetreding van nieuwe lidstaten			1	1						
Trans-Europese netwerken			3	2	2		2	2	1	2
Vervoer	1		5	3					1	3
Volksgezondheid	5	15	16	17	4	7	9	13	11	12
Vrij verkeer van diensten	1									
Vrij verkeer van kapitaal								1		
Vrij verkeer van personen	1					1			1	
Vrijheid van vestiging				1				1		
Totaal EG-Verdrag/VWEU	1223	1176	1245	1349	1182	1213	1280	1135	1217	1331
Totaal KS-Verdrag	1	1								
Ambtenarenstatuut	48	27	44	40	39	208	187	162	141	179
Bijzondere procedures	36	33	36	34	46	65	41	36	40	44
TOTAAL-GENERAAL	1308	1237	1325	1423	1267	1486	1508	1333	1398	1554

Deze ontwikkeling naar een meer geconcentreerde toewijzing van bepaalde onderwerpen stemt overeen met zowel artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening 2015/2422 als de bepalingen van artikel 25 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht volgens hetwelk het Gerecht „een of meerdere kamers (kan) belasten met de kennisneming van zaken in bepaalde aangelegenheden”. In dit verband moet worden opgemerkt dat deze bepaling is ingevoegd bij de vaststelling van het nieuwe Reglement voor de procesvoering dat op 1 juli 2015 in werking is getreden, en dat in de motivering van het ontwerp op dit punt werd aangegeven dat „een toename van het aantal rechters of de massale komst van geschillen op een bepaald gebied belangrijke gebeurtenissen zijn die een aanpassing van de toewijzingscriteria van zaken kunnen rechtvaardigen. Om die reden stelt het Gerecht voor om het huidige artikel 12 aan te passen door daarin uitdrukkelijk op te nemen dat het een of meerdere kamers kan belasten met zaken op specifieke gebieden. Het gaat er dus om duidelijk te maken dat de aanpassing van het huidige stelsel mogelijk is wanneer de omstandigheden dat rechtvaardigen”.

Zelfs al bestaan er regelingen en worden deze voor dat doel ingezet⁵⁹, er zal moeten worden gezorgd voor een zo volledig en constant mogelijk evenwicht bij de verdeling van de werklast tussen de rechters, rekening houdend met de diversiteit van de zaken (qua volume en complexiteit) waarin zij de functie van rechter-rapporteur op zich nemen, met het bijzondere geval van grote groepen verknochte zaken en met de werklast die bepaalde rechters hebben omdat zij zittend rechter zijn bij de behandeling van bepaalde bijzonder zware zaken. Een dergelijke controle lijkt bijzonder op zijn plaats in de context van de vermindering van de gemiddelde werklast per rechter-rapporteur en de invoering van nieuwe gespecialiseerde kamers.

B. Ontwikkelen van mechanismen ter ondersteuning van de samenhang van de rechtspraak

1. Verwijzingen naar formaties van vijf rechters

Sinds het begin van de hervorming van het Gerecht is een toename vastgesteld van het aantal zaken dat aan een kamer van vijf rechters is toegewezen, hetgeen de geraadpleegde gebruikers van het Gerecht positief hebben beoordeeld. Terwijl er 12 zaken door een dergelijke rechtsprekende formatie van het Gerecht zijn afgesloten in 2016, waren dit er 87 in 2018, dat wil zeggen 8,6 % van de afgesloten zaken. In 2019 zijn echter minder zaken door een kamer van vijf rechters beoordeeld: 59 zaken zijn door die rechtsprekende formatie afgesloten, dat wil zeggen 6,7 % van de afgesloten zaken. Ook al is dit aandeel in de loop van de eerste drie kwartalen van 2020 groter geworden (8,6 %), dit neemt niet weg dat de kamer van drie rechters bij uitstek de rechtsprekende formatie van het Gerecht is waarvan het meest gebruik wordt gemaakt (80 % van de in de eerste drie kwartalen van 2020 afgesloten zaken, 85 % van de sinds 2018 afgesloten zaken).

Deze vaststelling wordt hoofdzakelijk verklaard door de wijze van toewijzing van zaken in het Gerecht. Op grond van artikel 26 van het Reglement voor de procesvoering wijst de president van het Gerecht zo spoedig mogelijk na de neerlegging van het gedinginleidend stuk een kamer aan volgens de in het Publicatieblad bekendgemaakte criteria, die bepalen dat het om een kamer van drie rechters gaat.

⁵⁹ Toewijzing van zaken rekening houdend met een van de toerbeurt afwijkend criterium op basis van een evenwichtige verdeling van de werklast, het regelmatig volgen van de stand van de werkportefeuille van de rechters-rapporteurs, en de mogelijkheid om zaken opnieuw toe te wijzen op basis van artikel 27, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering.

Een zaak kan naar een uitgebreide formatie worden verwezen „wanneer de juridische moeilijkheid of het belang van een zaak dan wel bijzondere omstandigheden daartoe grond opleveren”.⁶⁰ Een dergelijke verwijzing kan tot op zekere hoogte de duur van de behandeling van een zaak verlengen, hetgeen een ontmoedigend effect kan hebben op het gebruik daarvan. Om te beginnen beslist de kamer van drie rechters op basis van het aan haar toegezonden voorlopig rapport van de rechter-rapporteur om de voltallige vergadering voor te stellen de zaak naar een uitgebreide formatie te verwijzen. Vervolgens moet de rechter-rapporteur een nota voorbereiden voor de voltallige vergadering waarin wordt uiteengezet waarom de zaak naar een kamer van vijf rechters (of zelfs naar de Grote kamer) moet worden verwezen. Indien de voltallige vergadering de verwijzing naar een uitgebreide formatie bevestigt, moet die formatie, die bestaat uit de oorspronkelijke kamer van drie rechters aangevuld met twee andere rechters van de kamer, (voor wat de drie oorspronkelijke rechters betreft nogmaals) bijeenkomen om de zaak te onderzoeken en de richting te bespreken die de rechter-rapporteur in zijn voorlopig rapport heeft voorgesteld.

Het onderzoek van een zaak door een formatie van vijf rechters leidt tot een beraadslaging die noodzakelijkerwijs gevarieerder en omvangrijker is. Het draagt zeker bij tot de vertegenwoordiging van de rechtsstelsels, de kwaliteit van de beslissing en het gezag ervan. De mening van de twee externe deskundigen die het Hof van Justitie heeft geraadpleegd, verschilt ten dele over de mate waarin gebruik moet worden gemaakt van deze rechtsprekende formatie: voor de heer Rennert gaat het om de ideale rechtsprekende formatie voor het Gerecht (met uitzondering van zaken met een bepaalde spoedeisendheid), terwijl deze formatie volgens de heer Díez-Picazo Giménez alleen gebruikt zou moeten worden voor de beslechting van complexe rechtskwesties en de formatie van drie rechters het uitgangspunt blijft.

Bij het zoeken naar het evenwicht tussen deze twee benaderingen dient het Gerecht, mede rekening houdend met het feit dat zijn middelen een meer systematische behandeling van zaken door uitgebreide formaties mogelijk maken, de regels voor zijn intern functioneren aldus te wijzigen dat zaken met bepaalde onderwerpen waarin de vragen het meest complex en de belangen het grootst zijn, automatisch worden toegewezen aan een kamer van vijf rechters, met name op het gebied van het mededingingsrecht en staatssteun. Dergelijke toewijzingsregels voor dat soort zaken zijn overigens reeds eerder toegepast in de historie van het Gerecht.

Deze automatische toewijzing aan een kamer van vijf rechters loopt niet vooruit op de eventuele latere toepassing van artikel 28, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering, betreffende de verwijzing van een zaak naar een kamer met een minder groot aantal rechters. Kleine wijzigingen van deze bepaling van het Reglement voor de procesvoering kunnen de kamer van vijf rechters de bevoegdheid geven om de zaak, wanneer deze geen bijzondere moeilijkheid vertoont, naar een kamer van drie rechters te verwijzen, zonder dat de voltallige vergadering daarvoor moet worden ingeschakeld (analoog aan de toewijzing aan een alleensprekende rechter zoals voorzien in artikel 29, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering).

Aangezien de uitgebreide formatie de kamer van drie rechters omvat, zou één kamervergadering volstaan om de zaak te onderzoeken, te beslissen over de verwijzing naar een kamer van drie rechters en de noodzakelijke procedurele besluiten te nemen (het houden van een terechtzitting, schriftelijke vragen voor de terechtzitting en andere maatregelen tot organisatie van de procesgang).

⁶⁰ Artikel 28, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering.

2. Verwijzingen naar de Grote kamer en/of een middelgrote kamer

Het belang van de opgeworpen rechtsvraag, de bijzondere gevoeligheid van de zaak of het bestaan van verschillende rechtspraak kunnen een reden opleveren voor de verwijzing van een zaak naar de Grote kamer, die uit vijftien rechters bestaat. Sinds de arresten van 12 september 2007, [API/Commissie](#) (T-36/04, EU:T:2007:258), en 17 september 2007, [Microsoft/Commissie](#) (T-201/04, EU:T:2007:289)⁶¹, heeft de Grote kamer van het Gerecht echter geen enkel arrest meer gewezen, met name als gevolg van de groeiende werklast van het Gerecht vóór de vaststelling en doorvoering van de hervorming.

De inzet van vijftien rechters voor de beslechting van zeer omvangrijke en feitelijk complexe zaken, soms in de vorm van groepen verknochte zaken, kan inderdaad arbeidsintensief zijn en de behandeling van andere zaken beïnvloeden.

De heer Díez-Picazo Giménez en verschillende geraadpleegde gebruikers hebben echter beklemtoond dat in geval van verschillen tussen de kamers of kwesties van multidisciplinaire aard, de Grote kamer de stand van het recht kan verduidelijken.

Deze vaststelling moet onderschreven worden en bovendien moet worden opgemerkt dat de omvang van de juridische, economische en politieke belangen van sommige zaken die voor het Gerecht worden gebracht, rechtvaardigen dat in die gevallen vaker gebruik wordt gemaakt van deze rechtsprekende formatie.

Daarnaast kan de invoering van een middelgrote kamer, die bijvoorbeeld uit negen rechters bestaat, ook een geschikt middel vormen om zaken te beslechten die nieuwe of complexe rechtskwesties opwerpen of om een bestaande rechtspraak te wijzigen, met name op gebieden waarvoor gespecialiseerde kamers zijn ingevoerd. Een dergelijke maatregel, waarvoor een wijziging van het Statuut nodig is, is voorgesteld door de heer Rennert.⁶² Volgens zijn idee zou het gaan om „verenigde kamers”, samengesteld uit rechters die werkzaam zijn in de voor het betrokken gebied gespecialiseerde kamers. De heer Díez-Picazo Giménez twijfelt echter aan het nut van een dergelijke formatie en geeft er de voorkeur aan om de Grote kamer te belasten met de samenhang van de rechtspraak, gezien haar grotere gezag.

C. Bevorderen van een vroegtijdig, actief en vlot beheer van de procedure

Bepaalde indicatoren (ontwikkeling van maatregelen tot organisatie van de procesgang, afname van de duur van de procesfase waarin het voorlopig rapport wordt uitgewerkt) wijzen er reeds op dat de nieuwe middelen van het Gerecht ervoor hebben gezorgd dat het Gerecht een actievere houding aanneemt bij het verloop van de procedure. De geraadpleegde gebruikers hebben deze ontwikkeling toegejuicht maar wijzen tegelijkertijd op een aantal mogelijkheden die kunnen bijdragen tot zowel de kwaliteit als de snelheid van het beheer van de procedures.

⁶¹ Sindsdien heeft de Grote kamer op 7 september 2010 alleen twee niet-ontvankelijkheidsbeschikkingen gegeven in de zaken [Norilsk Nickel Harjavalta en Umicore/Commissie](#) (T-532/08, EU:T:2010:353) en [Etimine en Etiproducts/Commissie](#) (T-539/08, EU:T:2010:354), alsmede, op 14 februari 2019, een doorhalingsbeschikking in de zaak [VFP/Commissie](#) (T-726/16, niet gepubliceerd, EU:T:2019:837).

⁶² Hij is van mening dat een Grote kamer van vijftien rechters dus niet langer zinvol is. De kamers van negen rechters zouden de Grote kamer vervangen.

1. Schriftelijke behandeling

a) Tweede memoriëwisseling

Opgemerkt zij dat een tweede memoriëwisseling niet in alle zaken algemeen gerechtvaardigd is.⁶³ Door een onderzoek en een actief beheer van het dossier vanaf de eerste memoriëwisseling kan een tweede memoriëwisseling achterwege blijven (bijvoorbeeld door de vaststelling van maatregelen tot organisatie van de procesgang waarmee bepaalde aspecten van het dossier worden verduidelijkt) of kan de tweede memoriëwisseling worden geconcentreerd op relevante aspecten van het geding. Dit resultaat kan althans op bepaalde gebieden (genoemd zijn beperkingsmaatregelen, toegang tot documenten of ambtenarenzaken) worden bereikt door meer systematisch gebruik te maken van de mogelijkheden van artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. Op grond van dit artikel kan het Gerecht immers beslissen dat een tweede memoriëwisseling niet nodig is omdat de inhoud van het procesdossier volledig genoeg is, of preciseren op welke punten de repliek of dupliek betrekking moet hebben. Bepaalde gebruikers hebben vermeld dat in meer complexe zaken het oproepen voor vergaderingen voor het in staat brengen van de zaken op basis van artikel 89 van het Reglement voor de procesvoering eveneens kan bijdragen tot een beter beheer van procedurele kwesties en een concentratie van de tweede memoriëwisseling op de essentiële aspecten van het geding. Al deze maatregelen met betrekking tot het proactieve verloop van de procedure sluiten aan bij hetgeen de heer Díez-Picazo Giménez heeft bepleit en bestaan in het overwegen van middelen waarmee de duur van de schriftelijke behandeling kan worden verkort.

b) Geschorste zaken

Uit bovenstaande analyse is duidelijk geworden dat de hoeveelheid aanhangige zaken een toenemend en omvangrijk aandeel geschorste zaken omvat. De tijd van de schorsing is niet opgenomen in de statistieken over de procesduur, hetgeen volledig gerechtvaardigd is bij de beoordeling van de efficiëntie van het Gerecht, maar de gevolgen daarvan voor de justitiabelen niet mag verhullen. Het is juist dat de schorsing van een zaak op grond van artikel 54 van het Statuut en artikel 69 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, ter wille van een goede rechtsbedeling en in overeenstemming met de regels inzake de bevoegdheid en de gerechtelijke hiërarchie tussen de rechter van eerste aanleg en de rechter van hogere voorziening, een waarborg kan bieden voor de samenhang van de rechtspraak van de Unierechter en het gezag daarvan.

Het zeer grote aantal geschorste zaken bij het Gerecht, bijna 30 % van de aanhangige zaken, is echter bedenkelijk. Enerzijds is een aanzienlijk deel van de werklast van het Gerecht opgeschort, met als gevolg een ontlasting en een mogelijke tijdelijke overcapaciteit van het Gerecht, waarna de werklast bij de hervatting van de geschorste procedures geheel of gedeeltelijk plotseling terugkomt, mogelijk op een moment waarop de betrokken rechters zich in een piekfase van hun activiteit bevinden. Anderzijds zou het, alvorens een proefzaak te kiezen en de procedure in zaken met hetzelfde of een soortgelijk onderwerp op te schorten, opportuun zijn om te beoordelen of het beginsel van hoor en wederhoor bij de hervatting van de procedure in de geschorste zaken volledig kan worden geëerbiedigd. Wanneer in tegelijkertijd aanhangig gemaakte zaken de juridische kwalificatie van de feiten verband houdt met het gedrag van de verschillende betrokkenen (zoals het sluiten van een overeenkomst in de zin van artikel 101 VWEU), moet de keuze van een proefzaak en de schorsing van de andere

⁶³ Het is interessant om vast te stellen dat het nieuwe Reglement voor de procesvoering van het Gerecht dat op 1 juli 2015 in werking is getreden, een tweede memoriëwisseling op het gebied van intellectuele eigendom heeft afgeschaft. Deze maatregel is ten dele de oorzaak geweest van de aanzienlijke afname van de procesduur (van 19,3 maanden in 2015 naar 13,6 maanden in 2020 voor bij arrest afgesloten zaken).

verknochte zaken dus worden vermeden. Die juridische kwalificatie kan immers niet plaatsvinden zonder dat elke betrokkene die beroep heeft ingesteld, is gehoord. Opgemerkt zij dat bepaalde gebruikers in die context hun bezorgdheid hebben uitgesproken over de aanwijzing en de behandeling van proefzaken enerzijds, en het verschil – tussen de kamers – van de motivering van de daartoe genomen besluiten anderzijds. Andere gebruikers, die deze praktijk nochtans gunstig gezind zijn, hebben gewezen op het belang van de selectie van proefzaken (die alle relevante aangevoerde middelen en argumenten moeten omvatten), de volledigheid van de antwoorden van het Gerecht in het proefarrest en de behandeling bij voorrang van proefzaken.

c) Voeging van zaken

Een aantal gebruikers heeft terecht opgemerkt dat door een eerdere voeging van zaken dubbele inspanningen in groepen verknochte zaken kan worden vermeden en dat een vereenvoudiging van het vertrouwelijkheidsbeheer in economische dossiers die zakengeheimen bevatten, zou leiden tot een aanzienlijke efficiëntiewinst in complexe en omvangrijke zaken.

d) Vroegtijdige vaststelling van beroepen die kennelijk moeten worden verworpen

De vroegtijdige vaststelling van gevallen van niet-ontvankelijkheid, onbevoegdheid en kennelijke ongegrondheid rechtens door de president, en de onmiddellijke voorbereiding voor de rechtsprekende formatie van ontwerpbeschikkingen waardoor een einde komt aan het geding door een gecentraliseerde en gespecialiseerde eenheid onder het gezag van de president (samengesteld uit administrateurs van de griffie en/of referendarissen), zouden efficiëntiewinst opleveren voor het Gerecht. Hierdoor hoeft de griffie het verzoekschrift niet te betekenen en hoeven de verwerende partijen niet een exceptie van onbevoegdheid of niet-ontvankelijkheid op te stellen. Deze benadering biedt ook voordelen in termen van coherentie bij de uitlegging van de voorwaarden voor ontvankelijkheid van rechtstreekse beroepen.

e) Heroverweging van de interne termijnen

Gelet op de afname van de gemiddelde werklast per rechter-rapporteur als gevolg van de nieuwe middelen van het Gerecht (mede rekening houdend met de wijziging in de samenstelling van de kabinetten) ligt, zoals bepaalde gebruikers hebben opgemerkt, een heroverweging van de interne termijnen (met name voor de indiening van het voorlopig rapport) voor de hand. De gunstige gevolgen van de verkorting van de termijn voor de indiening van het voorlopig rapport voor de procesduur, zijn zichtbaar voor zaken op het gebied van intellectuele eigendom, waarvoor het Gerecht in september 2018 de interne termijn voor de indiening van het voorlopig rapport met 25 % heeft verkort. Die termijn zou op het gebied van intellectuele eigendom nog korter moeten worden en de verkorting zou moeten worden uitgebreid naar gebieden waarin de zaken in het algemeen een bescheiden omvang hebben (met name naar ambtenarenzaken, waarvoor de termijn voor indiening van het voorlopig rapport bij het Gerecht vier maanden is terwijl deze bij het Gerecht voor ambtenarenzaken zes weken was, maar ook naar verschillende niet-economische geschillen die onder de categorie „andere rechtstreekse beroepen” vallen, zoals de toegang tot documenten of beperkingsmaatregelen), in een mate die in overeenstemming is met de kenmerken van die zaken. Ter vergelijking, geschillen van het Gerecht vertonen weliswaar een aantal bijzonderheden waarmee rekening moet worden gehouden, doch opgemerkt zij dat de interne standaardtermijn voor de indiening van het voorlopig rapport bij het Hof van Justitie zes weken is voor prejudiciële verwijzingen en niet-nakomingszaken en acht weken voor rechtstreekse beroepen en hogere voorzieningen (ongeacht het gebied).

Om het nuttig effect van de interne termijnen te verzekeren, zal de president van het Gerecht regelmatig de eerbiediging ervan binnen de kamers moeten controleren, en wel bij elke bijeenkomst van de vergadering van kamerpresidenten, waarvan dit overigens een van de taken is.

2. Mondelinge behandeling

Er zouden maatregelen kunnen worden getroffen om de grootst mogelijke toegevoegde waarde van terechtzittingen te verzekeren. Op grond van artikel 106 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht omvat de mondelinge behandeling van de procedure bij het Gerecht een ambtshalve dan wel op verzoek van een hoofdpartij gehouden pleitzitting. In het verzoek om een pleitzitting moeten de redenen worden vermeld waarom de hoofdpartij wenst te worden gehoord.

De terechtzitting is een belangrijk onderdeel van de procedure. Zij brengt de partijen bij het geschil en de rechtsprekende formatie onmiddellijk samen en draagt er in belangrijke en/of complexe zaken toe bij dat het Gerecht meer inzicht krijgt in het dossier. De terechtzitting is dus een factor voor zowel de kwaliteit als de aanvaardbaarheid van beslissingen van het Gerecht door de partijen, met name voor de partij die in het ongelijk is gesteld.

De terechtzitting brengt echter kosten voor de partijen en de instelling mee. Zij heeft gevolgen voor de werklast van de rechters en verlengt de procesduur.⁶⁴ Een aantal geraadpleegde gebruikers heeft aangegeven dat pleidooien huns inziens louter kunnen bestaan uit een herhaling van middelen en argumenten die in de schriftelijke stukken zijn opgenomen. Er moeten daarom voorwaarden worden opgesteld om te vermijden dat terechtzittingen moeten worden gehouden in zaken waarin dat geen zin heeft en, wanneer dat wel zinvol is, om de voor de beslechting van het geding relevante elementen af te bakenen.

Aanbevolen mogelijkheden zijn een groter gebruik van de mogelijkheid om uitspraak te doen bij op artikel 126 van het Reglement voor de procesvoering gebaseerde beschikking wanneer het beroep kennelijk rechtens ongegrond is, het vereiste van een meer gedetailleerde motivering van het verzoek om een terechtzitting te houden door de hoofdpartijen zodat het Gerecht de gegrondheid ervan kan beoordelen en de terechtzitting kan beperken tot elementen die dat rechtvaardigen, alsmede de ontwikkeling van een praktijk bestaande in het stellen van schriftelijke vragen aan partijen in het kader van maatregelen tot organisatie van de procesgang in plaats van het houden van een terechtzitting teneinde opheldering te verkrijgen over bepaalde specifieke elementen.

⁶⁴ In 2019 was de gemiddelde duur voor bij arrest afgesloten zaken met terechtzitting 22,7 maanden en 15,1 maanden voor bij arrest afgesloten zaken zonder terechtzitting (dus – 33,5 %). Dit verschil wordt weliswaar gedeeltelijk verklaard door de grotere complexiteit van zaken waarin een terechtzitting moet worden gehouden, doch wordt ook veroorzaakt door de toevoeging van een procesfase (de vaststelling van de terechtzitting) die op zichzelf verantwoordelijk is voor een verlenging met 2,4 maanden van de procesduur in 2019.

V. SAMENVATTING EN OPERATIONELE CONCLUSIES

De hervorming van het gerechtelijk bestel van de Unie was nodig om het Gerecht te versterken en het in staat te stellen om duurzaam het hoofd te bieden aan zijn werklast. Op dit moment kunnen echter nog geen definitieve conclusies worden getrokken over de efficiëntie van het Gerecht, de effectiviteit van de verdubbeling van het aantal rechters en het gebruik en de effectiviteit van de middelen in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening 2015/2422.

Hiervoor zijn meerdere redenen:

- de laatste fase van de hervorming is doorgevoerd in september 2019, hetgeen qua tijd onvoldoende afstand biedt om de gevolgen in het kader van dit verslag definitief te analyseren;
- gelet op de aard van de gerechtelijke werkzaamheden en het verloop van de procedures, leveren de komst van nieuwe rechters en de aanpassing van bepaalde werkmethoden niet onmiddellijk resultaat op;
- als gevolg van de sanitaire crisis konden tussen 16 maart en 25 mei 2020 geen terechtzittingen worden gehouden, zodat de resultaten voor het jaar 2020 niet representatief zijn.

De analyse in dit verslag heeft bepaalde positieve tendensen aan het licht gebracht, die door de betrokkenen bij de procedures bij het Gerecht (gemachtigden en advocaten), die zijn geraadpleegd, worden erkend. Het gaat om de volgende tendensen:

- een significante afname van de procesduur;
- een intensivering van het onderzoek van de zaken;
- een frequentere verwijzing van zaken naar uitgebreide rechtsprekende formaties.

Deze positieve tendensen moeten echter, gezien de aanzienlijke afname van de gemiddelde werklast per rechter, worden gerelativeerd. Er dienen daarom op korte termijn maatregelen te worden getroffen om in het belang van de justitiabelen alle voordelen te kunnen halen uit de hervorming van het Gerecht en wel met het doel om:

- de tendens van verkorting van de procesduur uit te breiden tot het soort zaken waarvoor die duur tot op heden nog maar heel weinig of helemaal niet is verkort (zoals met name staatssteun- en ambtenarenzaken);
- een meer proactief en vlot beheer van de procesfasen in te voeren, zodat zo spoedig mogelijk alle maatregelen worden getroffen om een zo snel en zo efficiënt mogelijke behandeling van de zaak te kunnen verzekeren;
- het aantal verwijzingen naar uitgebreide formaties en naar de Grote kamer, die bijdragen tot de samenhang, de kwaliteit en het gezag van de rechtspraak (ongeveer 85 % van de zaken wordt nog behandeld door kamers van drie rechters), te doen toenemen.

Met de volgende maatregelen zou het Gerecht deze doelstellingen kunnen bereiken.

Wijze van toewijzing van zaken

- het creëren van nieuwe gespecialiseerde kamers volgens het specialisatiemodel dat op het gebied van intellectuele eigendom en ambtenarenzaken reeds is ingevoerd;
- het versterken van het gebruik van bestaande mechanismen om een zo volledig en constant mogelijk evenwicht bij de verdeling van de werklast van de rechters te garanderen.

Rechtsprekende formaties

- het automatisch toewijzen van zaken op bepaalde complexe gebieden (zoals mededinging en staatssteun) aan een kamer van vijf rechters;
- het versterken van het gebruik van de Grote kamer, of het gebruik van een middelgrote kamer (bijvoorbeeld een kamer van negen rechters) mogelijk maken in het geval van verschillen in de rechtspraak tussen de kamers van het Gerecht en wanneer de belangen van de zaak bijzonder hoog zijn.

Vroegtijdig, actief en vlot beheer van de procedure

- het systematisch, vroeg en gecentraliseerd onderzoeken van de mogelijkheid om vóór de betekening van het verzoekschrift aan de verwerende partij een beroep dat kennelijk niet-ontvankelijk is, is aangetast door kennelijke onbevoegdheid dan wel kennelijk rehtens ongegrond is, bij beschikking te verwerpen;
- het in elke zaak concreet en gedetailleerd onderzoeken van de noodzaak om een tweede memoriewisseling toe te staan en, indien dat het geval is, het preciseren van de punten waarop die uitwisseling betrekking moet hebben;
- het concreet en gedetailleerd onderzoeken van de redenen die een hoofdpartij aanvoert ter onderbouwing van haar verzoek om een terechtzitting te houden en, wanneer een terechtzitting wordt gehouden, het ontwikkelen van de praktijk bestaande in het preciseren van de punten waarop de pleidooien zich moeten concentreren;
- het beperken van schorsingen van de procedure tot gevallen waarin dit, gelet op de legitieme belangen van de partijen, nodig is voor een goede rechtsbedeling;
- het verkorten van bepaalde interne termijnen, met name die voor de indiening van het voorlopig rapport;
- het verzekeren van een regelmatige controle, door de president van het Gerecht, van de naleving van de termijnen binnen de kamers en het goede verloop van de procedures.

Op dit moment is het niet nodig om de verdeling van de rechterlijke bevoegdheden tussen het Hof van Justitie en het Gerecht opnieuw te definiëren. Gelet op de voorgaande analyse en de bijzonder positieve resultaten die het Hof van Justitie in 2020 heeft geboekt en die tot uiting komen in een aanzienlijke afname van het aantal aanhangige zaken, lijkt het zowel mogelijk als opportuun om af te wachten tot de toename van het aantal rechters in het Gerecht al haar effecten heeft gesorteerd – met name gelet op de ontwikkeling van zijn organisatie en de hierboven genoemde werkmethoden – alvorens eventueel een wetgevingsverzoek in te dienen tot wijziging van het Statuut op basis van artikel 281, tweede alinea, VWEU, zoals in artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening 2015/2422 is voorzien. Meer bepaald kunnen het toenemend gebruik – door het Gerecht – van formaties van vijf rechters en de ervaring op het gebied van de toepassing door het Hof van Justitie van het mechanisme van voorafgaande toelating van hogere voorzieningen, dienen als basis voor een reflectie over een eventuele uitbreiding van dit mechanisme naar andere gebieden.

* * *

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 nicht-richterliche Personal oder sind anderweitige Maßnahmen in den Blick zu nehmen.

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

2. Eingangszahlen

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

Darin spiegeln sich naturgemäß vor allem die Erweiterungen der Union. Diese können herausgerechnet werden, setzt man die Eingangszahlen in Relation zur - gleichermaßen wachsenden - Richterzahl.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 nebenuordnen. 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 plaidoiries**

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 plaidoiries 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 plaidoiries. Les statistiques n'indiquent toutefois pas si l'audience de plaidoiries 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 plaidoiries est le suivant :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sans audience de plaidoiries	112	166	164	233	189	218	
Avec audience de plaidoiries	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 [« *justicia rogada* » : le juge doit et ne peut trancher que les points qui lui ont été soumis] : le moyen traditionnellement utilisé pour résoudre les problèmes techniques pertinents dans un litige judiciaire est le témoignage d'experts, qui a des règles rigoureuses, y compris celle consistant à les soumettre à un interrogatoire croisé des parties. Tout cela pourrait être compromis si le juge disposait d'un consultant payé par le Tribunal lui-même, que les parties ne connaissent pas ni ne peuvent interroger.



GERECHT
VAN
DE EUROPESE UNIE

Luxemburg, 20 oktober 2020

Het Gerecht maakt gebruik van de mogelijkheid waarover het beschikt om opmerkingen in te dienen over het ontwerp van het in artikel 3, lid 1, van verordening 2015/2422 bedoelde verslag.

Voor het merendeel schaart het Gerecht zich achter de bevindingen van het ontwerpverslag en onderschrijft het de geschetste ontwikkelingsperspectieven. Het Gerecht is het eens met de door het Hof van Justitie gestelde diagnose en is verheugd over de verrichte analyse, met name wat betreft de delen van het ontwerpverslag die betrekking hebben op de maatregelen om de doeltreffendheid van het Gerecht te bevorderen en op de evaluatie van de gevolgen van de hervorming. Het Gerecht is het tevens eens met de vaststelling dat die analyse is bemoeilijkt door de korte duur van de periode waarin deze is uitgevoerd, alsmede door de instabiele samenstelling van het Gerecht sinds 2016. Voorts wordt in het ontwerpverslag terecht opgemerkt dat de met de COVID-19-pandemie samenhangende gezondheidscrisis noodzakelijkerwijs van invloed is op de voor het jaar 2020 verkregen resultaten.

Tot dusver heeft het Gerecht aanzienlijke vooruitgang geboekt wat met name de procesduur en de frequentere verwijzing naar uitgebreide rechtsprekende formaties betreft. Het Gerecht bevindt zich evenwel nog in een overgangsfase, waarbij het in grotere mate gebruik probeert te maken van de mogelijkheden die worden geboden door de hervorming waartoe de wetgever heeft besloten. De meeste in het ontwerpverslag voorgestelde ontwikkelingsperspectieven zullen wellicht een positieve bijdrage leveren aan die evolutie. In dit verband dient te worden beklemtoond dat bepaalde denksporen aansluiten bij tal van getroffen maatregelen die het inderdaad verdienen om verder te worden uitgewerkt. De overige denksporen zullen binnenkort worden besproken.

Wat de denksporen met betrekking tot het „stroomlijnen van de toewijzing van zaken” betreft, wenst het Gerecht te beklemtonen dat een gedeeltelijke specialisatie van de kamers op zichzelf beschouwd niet noodzakelijk in tegenspraak is met het behoud van het generalistische profiel van rechters in het Gerecht van de Unie. Specialisatie is het Gerecht overigens niet vreemd. Los van de specialisatie die in 2019 is ingevoerd voor het ambtenarenrecht en het recht inzake intellectuele eigendom, heeft de toewijzing van een groot aantal zaken op basis van het verknochtheids criterium het Gerecht immers in staat gesteld om al jaren een tijdelijke en flexibele specialisatie voor de behandeling van bepaalde geschillen toe te passen. Het is de ervaring van het Gerecht dat specialisatie weliswaar kan bijdragen tot de verbetering van de kwaliteit en de coherentie van rechterlijke beslissingen, alsmede tot de verhoging van de snelheid waarmee deze worden genomen, maar dat niet alle aangelegenheden zich voor specialisatie lenen. Zoals wordt bepleit in het ontwerpverslag, zal het Gerecht de eerste conclusies trekken uit de formele specialisatie die is ingevoerd in september 2019, waarbij het tevens de nodige instrumenten voor het beheer van de werklust

van de rechters zal ontwikkelen alvorens te beoordelen of het wenselijk is om binnen de kamers nieuwe specialisatiegebieden tot stand te brengen.

De ontwikkelingspijler betreffende de „ontwikkeling van mechanismen ter ondersteuning van de coherentie van de rechtspraak” heeft uiteraard de volledige aandacht van het Gerecht gekregen. Over zijn beleid om zaken te verwijzen naar een rechtsprekende formatie in uitgebreide samenstelling, met name de Grote kamer, en over de oprichting van een tussenkamer is van gedachten gewisseld sinds de zomer van 2018. In het licht van de bijvoorbeeld 125 zaken die in 2020 zijn verwezen naar een rechtsprekende formatie van vijf rechters (tegenover gemiddeld minder dan tien per jaar tijdens de aan de hervorming voorafgaande periode 2010-2015), moet worden vastgesteld dat de verwijzing naar een dergelijke formatie bij het Gerecht een fundamentele trend is geworden waarvan het potentieel nog niet ten volle is benut. Deze evolutie kan ertoe bijdragen dat de beslissingen van het Gerecht meer gezag verwerven en dat de verschillende rechtsstelsels in grotere mate vertegenwoordigd zijn binnen de rechtsprekende formaties van het Gerecht. In het vooruitzicht van een mogelijke ontwikkeling van de gerechtelijke structuur van de Unie zal het Gerecht met name zijn discussie over de tussenkamer verdiepen, waarbij het lessen zal trekken uit de voltooiing van de laatste fase van de hervorming en uit de ervaring die is opgedaan met de gedeeltelijke specialisatie die in september 2019 is ingevoerd.

In het kader van de derde pijler van de ontwikkelingsperspectieven, die ziet op het „tijdige, actieve en soepele beheer”, worden tal van voorstellen gedaan die reeds worden onderzocht of die de komende maanden grondig zullen worden onderzocht. Prioriteit wordt verleend aan de voorstellen die met name betrekking hebben op het proactieve onderzoek van zaken in een vroegtijdig stadium en op het beheer van geschorste zaken. Een andere prioriteit voor het Gerecht, die niet in het ontwerpverslag aan bod komt, zal erin bestaan om onder impuls van zijn vicepresident de lopende discussie over de leesbaarheid en de lengte van zijn arresten af te ronden. Deze denkoefening heeft tot doel de redenering van het Gerecht in sterkere mate toe te spitsen op de kernpunten van het geschil, teneinde beter te beantwoorden aan de verwachtingen van de justitiabelen.

In dit verband beklemtoont het Gerecht dat het voor het welslagen van welke ten uitvoer gelegde maatregel ook van essentieel belang is dat daadwerkelijk rekening wordt gehouden met de aard van de bij het Gerecht aanhangig gemaakte gedingen, te weten rechtstreekse beroepen die onder meer impliceren dat vaak zeer ingewikkelde feiten definitief worden vastgesteld. Met name de centrale rol van de terechtzitting mag niet worden onderschat. In zoverre dient in herinnering te worden gebracht dat het primaire recht het Gerecht belast met een specifieke taak, die erin bestaat de justitiabelen effectieve rechterlijke bescherming te bieden tegen de handelingen van de instellingen. Het Gerecht zal alles in het werk blijven stellen om deze taak ten spoedigste te verrichten. Niettemin moet het steeds ten dienste blijven staan van de partijen en hun een luisterend oor blijven bieden. Binnen de door het Reglement voor de procesvoering getrokken grenzen besluiten de partijen namelijk om hun geschillen aan het Gerecht voor te leggen en bepalen zij uiteindelijk de inhoud van die geschillen.

Tevens onderstreept het Gerecht dat het zich sinds 2015 in een fase van herstructurering en dus van instabiliteit bevindt, waardoor het genooddaakt is voortdurend zijn werkwijze bij te sturen. Desondanks is het Gerecht erin geslaagd zijn gerechtelijke achterstand weg te werken. Het is evenwel van belang dat het Gerecht opnieuw een periode van rust en sereniteit kent opdat het zich kan concentreren op de behandeling van de zaken en de rol kan vervullen die de justitiabelen ervan verwachten.

Het Gerecht zal vastberaden handelen om de doelstellingen te bereiken die de wetgever en onze instelling zich hebben gesteld. De Europese Unie is een unie die berust op de *rule of law*. Het is bijgevolg van het allergrootste belang dat onze instelling de eerbiediging van dat beginsel zowel op korte als op lange termijn kan waarborgen. Het Gerecht zal er dan ook



GERECHT
VAN
DE EUROPESE UNIE

Luxemburg, 20 oktober 2020

voor zorgen dat het in staat is om het Hof van Justitie te ondersteunen indien – zoals het heet in de laatste paragraaf van het ontwerpverslag – het tijdstip aanbreekt waarop de onderscheiden rollen van beide rechterlijke instanties opnieuw worden gedefinieerd.
